

**Predmet C-619/23****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

6. listopada 2023.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Administrativen sad Sofia-Oblast (Upravni sud regije Sofija,  
Bugarska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

21. rujna 2023.

**Tužitelji:**

„Ronos” OOD

MA

TI

**Tuženik:**

Komisija za zaštita na konkurencijata (KZK)

**Predmet glavnog postupka**

Predmet sudskog nadzora pred sudom koji je uputio zahtjev jest odluka Komisije za zaštita na konkurencijata (Tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja, u daljnjem tekstu: KZK) kojom je utvrđena povreda Zakona za zaštita na konkurencijata (Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, u daljnjem tekstu: ZZK) zbog neispunjenja dužnosti suradnje prilikom pretrage provedene u skladu s člankom 50. tog zakona.

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Zahtjev za prethodnu odluku upućen u skladu s člankom 267. UFEU-a koji se odnosi na tumačenje članaka 3. i 6. Direktive (EU) 2019/1 s obzirom na članak 4. stavak 2. UEU-a

## **Prethodna pitanja**

1. Treba li članak 6. u vezi s člankom 3. Direktive (EU) 2019/1 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. s obzirom na članak 4. stavak 2. Ugovora o Europskoj uniji tumačiti na način da se njime ograničavaju ovlasti nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje da prilikom provođenja pretrage pristupi privatnom dopisivanju čija je nepovredivost zajamčena Ustavom države članice ako ne postoje razlozi za ograničenje prava na slobodu i povjerljivost dopisivanja predviđeni samim Ustavom?

2. Treba li članak 6. u vezi s člankom 3. Direktive (EU) 2019/1 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. s obzirom na članak 4. stavak 2. Ugovora o Europskoj uniji tumačiti na način da osoba od koje se traži da prilikom pretrage koju provodi nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje omogući pristup nosaču podataka ima pravo odbiti pristup sadržajima koji se odnose na njezino privatno dopisivanje, s obzirom na to da je nepovredivost privatnog dopisivanja zajamčena Ustavom države članice i da ne postoje razlozi za ograničenje prava na slobodu i povjerljivost dopisivanja i drugih oblika komuniciranja predviđeni samim Ustavom?

## **Zakonodavstvo i sudska praksa Europske unije**

Ugovor o Europskoj uniji (UEU) – članak 4. stavak 2.

Povelja Europske unije o temeljnim pravima – članci 7. i 52.

Objašnjenja koja se odnose na Povelju Europske unije o temeljnim pravima

Direktiva (EU) 2019/1 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o ovlašćivanju tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje za učinkovitiju provedbu pravila o tržišnom natjecanju i osiguravanju pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta – uvodne izjave 32. i 35., članci 3. i 6.

Presuda od 11. prosinca 2003., Minoan Lines/Komisija, T-66/99, EU:T:2003:337, t. 49.

Presuda od 26. listopada 2010., CNOP i CCG/Komisija, T-23/09, EU:T:2010:452, t. 40. do 41. i t. 69.

Presuda od 14. studenoga 2012., Prysmian i Prysmian Cavi e Sistemi Energia/Komisija, T-140/09, neobjavljena, EU:T:2012:597, t. 62.

Presuda od 20. lipnja 2018., České dráhy/Komisija, T-325/16, EU:T:2018:368, t. 165. do 170. i t. 173.

Presuda od 5. listopada 2020., Les Mousquetaires i ITM Entreprises/Komisija, T-255/17, EU:T:2020:460, t. 32. do 36., 39. do 40. i t. 42.

Presuda od 9. ožujka 2023., Les Mousquetaires i ITM Entreprises/Komisija, C-682/20 P, EU:C:2023:170, t. 44.

### **Navedene odredbe nacionalnog prava i navedena nacionalna sudska praksa**

Konstitucija na Republika Bugarija (Ustav Republike Bugarske, u daljnjem tekstu: bugarski Ustav) – članci 5., 34. i 57.

Zakon za zaštita na konkurencijata (Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, u daljnjem tekstu: ZZK) – članci 46., 47., 50., 51., 64., 100. i 102.

Administrativnoprocesualen kodeks (Zakonik o upravnom postupku), članak 144. i sljedeći

Presuda Konstitucionen sada (Ustavni sud, Bugarska) br. 4 od 18. travnja 2006. u predmetu br. 11/2005

Presuda Konstitucionen sada (Ustavni sud) br. 2 od 12. ožujka 2015. u predmetu br. 8/2014

Presuda Konstitucionen sada (Ustavni sud) br. 1 od 10. veljače 1998. u predmetu br. 17/1997

Presuda Konstitucionen sada (Ustavni sud) br. 10 od 29. svibnja 2018. u predmetu br. 4/2017

Presuda Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud, Bugarska) br. 7982 od 22. prosinca 2000. u predmetu br. 3351/2000

### **Sažet prikaz činjenica i postupka**

- 1 Odlukom od 23. lipnja 2022., donesenom na temelju upozorenja ministra financija, KZK je pokrenuo postupak za utvrđenje moguće povrede koju je počinilo nekoliko poduzetnika u skladu s člankom 15. ZZK-a zbog zabranjenog sporazuma i/ili usklađenog djelovanja (kartel), čiji je cilj sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja manipuliranjem postupcima javne nabave.
- 2 U okviru tog postupka uz odobrenje nadležnog suda provedena je pretraga (u smislu članka 50. stavka 1. ZZK-a) u društvu „Ronos” OOD radi istrage, pojašnjenja i utvrđenja činjenica i okolnosti relevantnih za povredu u skladu s člankom 15. ZZK-a. Sudsko odobrenje odnosi se na sve prostore, vozila i druge objekte kojima se koristi poduzetnik koji se pretražuje.
- 3 Prilikom pretrage voditeljica pretrage izričito je napomenula prisutnim osobama da inspektori imaju pravo pristupa svim nosačima podataka i uvida u sve što smatraju relevantnim za predmet pretrage. U skladu s tim (u 10.15) omogućen je

pristup prijenosnom računalu koji je pripadao jednom od članova uprave koji su bili prisutni prilikom pretrage (u daljnjem tekstu: direktorica). Prijenosno računalo pregledao je jedan KZK-ov službenik, član tima inspektora (u daljnjem tekstu: inspektor). Inspektor je utvrdio da je na prijenosnom računalu instalirana softverska aplikacija „Viber” za osobna računala koja se općenito upotrebljava za privatno dopisivanje kao aplikacija za upućivanje i primanje poziva i poruka te koja je široko rasprostranjena u Bugarskoj.

- 4 Aplikacija „Viber” koja je instalirana na prijenosnom računalu direktorice povezana je s njezinim vlastitim i jedinim mobitelom. Inspektor je otvorio spornu aplikaciju, pregledao je te je u tom trenutku (oko 10.45), nakon što je pregledao dopisivanja, izradio snimke zaslona određenih razgovora zajedno s njihovim sadržajem koje je smatrao relevantnima za pretragu. Aplikacija „Viber” sadržavala je i druge razgovore direktorice za koje nisu izrađene snimke zaslona.
- 5 Na početku pretrage svim je prisutnim osobama (uključujući direktoricu) izričito napomenuto da se u skladu s člankom 47. ZZK-a ne mogu pozvati na informacije zaštićene zakonom, zbog čega nije zatražena suglasnost direktorice za pregled sadržaja njezina dopisivanja u aplikaciji „Viber”. Naknadno (oko 15 sati) utvrđeno je da je sadržaj dopisivanja u aplikaciji „Viber”, čije su snimke zaslona prethodno izrađene, gotovo u potpunosti izbrisan.
- 6 Nije se moglo utvrditi točno vrijeme brisanja dopisivanja iz aplikacije „Viber”, ali prema sjećanju inspektora voditeljica pretrage upozorila je, nakon što je on utvrdio tu okolnost, da će u slučaju brisanja poruka iz aplikacije „Viber” najvjerojatnije uslijediti sankcija zbog ometanja pretrage.
- 7 KZK je u odluci od 6. listopada 2022. utvrdio povredu dužnosti suradnje u skladu s člankom 46. ZZK-a, pri čemu se brisanje sadržaja razgovora (dopisivanja) iz aplikacije „Viber”, koja je bila povezana s telefonskim brojem direktorice, smatralo ometanjem pristupa elektroničkim i digitalnim dokazima koji su bitni za postupak. U skladu s tim društvu „Ronos” OOD izrečena je novčana kazna u iznosu od 50 000 bugarskih leva zbog počinjene povrede, a dvjema fizičkim osobama koje su bile prisutne za vrijeme pretrage (tužitelji MA i TI) zbog sudjelovanja u počinjenju te povrede izrečena je novčana kazna u pojedinačnom iznosu od 500 bugarskih leva. Glavni postupak temelji se na trima tužbama protiv KZK-ove sporne odluke koje su društvo „Ronos” OOD te osobe MA i TI podnijeli sudu koji je uputio zahtjev.

### **Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 8 Kako bi se moglo ocijeniti predstavlja li brisanje sadržaja razgovora iz aplikacije „Viber”, koja je bila povezana s telefonskim brojem direktorice, oblik ometanja KZK-ovih službenika prilikom izvršavanja njihovih ovlasti u skladu s člankom 50. stavkom 2. ZZK-a (odnosno ovlasti da prilikom pretrage pristupe elektroničkim i digitalnim dokazima koji su bitni za postupak, da ih pregledaju i oduzmu), sud koji je uputio zahtjev najprije treba provjeriti predstavljaju li pristup

dopisivanju direktorice u aplikaciji „Viber”, koja je bila instalirana na njezinu prijenosnom računalu i povezana s njezinim mobitelom, i pregled tog dopisivanja zakonito izvršavanje ovlasti KZK-ovih službenika prilikom provođenja pretrage.

- 9 Budući da je sporna aplikacija bila povezana s jedinim telefonskim brojem direktorice, sadržavala je i njezino privatno dopisivanje (razgovore), što proizlazi iz dokaza koji su podneseni u postupku.
- 10 U skladu s člankom 46. ZZK-a sve fizičke i pravne osobe dužne su surađivati kad KZK izvršava svoje ovlasti u skladu s tim zakonom. U skladu s člankom 47. stavkom 1. ZZK-a osobe od kojih se na temelju tog zakona traži da surađuju ne smiju se pozvati na poslovnu tajnu ili drugu zakonom zaštićenu tajnu, a u skladu s člankom 50. stavkom 2. točkom 5. ZZK-a službenici imenovani nalogom predsjednika KZK-a ovlaštene su za to da prilikom pretraga ishode pristup svim nosačima podataka, uključujući poslužitelje kojima se može pristupiti preko računalnih sustava ili drugih sredstava i koji se nalaze u poslovnim prostorima obuhvaćenima pretragom.
- 11 Sud koji je uputio zahtjev ističe da ne postoji proturječnost između navedenih odredbi ZZK-a i odredbi sekundarnog prava Unije, osobito odredbi članaka 3. i 6. Direktive 2019/1. Odredbe ZZK-a u skladu su i s relevantnom sudskom praksom Suda, kao i s člankom 7. Povelje, i po analogiji s člankom 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: EKLJP) u vezi s člankom 52. stavkom 3. Povelje.
- 12 Međutim, bugarskim Ustavom građanima te države osiguravaju se veća jamstva zaštite nepovredivosti njihova dopisivanja nego pravom Unije. Tako državna tijela mogu u skladu s Poveljom i EKLJP-om ograničiti neko od triju temeljnih prava (pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja) ako je to predviđeno zakonom i potrebno za očuvanje određenog javnog interesa. Nepovredivost dopisivanja drukčije je uređena bugarskim Ustavom: ustavotvorac je izravno u Ustavu (članak 34.) predvidio da se temeljno pravo na nepovredivost dopisivanja smije ograničiti samo na temelju sudskog odobrenja i u jednu svrhu (razlog), odnosno u svrhu otkrivanja ili sprečavanja teških kaznenih djela. Sud koji je uputio zahtjev u tom kontekstu ističe da je točno da zabranjeni sporazumi uređeni člankom 15. ZZK-a (odnosno člankom 101. UFEU-a) predstavljaju najteži oblik povrede tržišnog natjecanja, ali nisu kaznena djela u smislu Nakazatelnog kodeksa (Kazneni zakonik) Republike Bugarske.
- 13 Sud koji je uputio zahtjev svjestan je da se ostvarivanje temeljnih prava načelno može ograničiti ako se nastoji postići legitiman cilj, ako se taj cilj može postići predmetnim ograničenjem temeljnog prava i ako je pravilo najmanje ograničavajuće sredstvo za postizanje legitimnog cilja (uobičajeni elementi ustavnopravnog zahtjeva proporcionalnosti prilikom određivanja granica ostvarivanja temeljnih prava). Sud koji je uputio zahtjev svjestan je i važnosti ovlasti i zadaća nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje i važnog cilja koji se nastoji postići zaštitom tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu. Uzima u

obzir sredstva predviđena pravom Unije za odvagivanje javnog i privatnog interesa čija je svrha osigurati koristan učinak pretraga kao nužnog instrumenta za obavljanje zadaća tijela nadležnih za tržišno natjecanje.

- 14 Međutim, ograničenja odvagivanja između privatnog i javnog interesa dopuštenog bugarskim Ustavom u ovom slučaju proizlaze iz mjerodavnih ustavnopravnih odredbi, a s obzirom na to da se zakon primjenjiv u glavnom postupku ne nalazi u okvirima tih ograničenja, on nije u skladu s člankom 34. bugarskog Ustava. Pravilo (čak i ako je propisano zakonom) kojim se ograničava temeljno pravo na nepovredivost dopisivanja zbog drukčijih razloga od onih koji se navode u bugarskom Ustavu nije samo nedopušteno, nego je i neustavno. Stoga se ne mogu ocijeniti proporcionalnost i primjerenost takvog zakonom predviđenog ograničenja, i to neovisno o tome kojem je javnom, državnom ili drugom višem interesu ono namijenjeno.
- 15 Na temelju tih razmatranja sud koji je uputio zahtjev smatra da se odredbama ZZK-a (odnosno člankom 47. i člankom 50. stavkom 2. točkom 5. ZZK-a) koje su mjerodavne za glavni postupak povređuje članak 34. stavak 2. bugarskog Ustava i stoga ih u ovom slučaju treba izuzeti iz primjene.
- 16 Međutim, kao što je navedeno, odredbe članka 47. i članka 50. stavka 2. točke 5. ZZK-a u skladu su s odredbama članka 6. u vezi s člankom 3. Direktive 2019/1, tako da sud koji je uputio zahtjev, ako ne primijeni navedene odredbe ZZK-a zbog povrede bugarskog Ustava, neće primijeniti ni navedene odredbe prava Unije, čime bi povrijedio svoju obvezu osiguravanja punog učinka tih odredbi.
- 17 Nacionalni sud koji u okviru svoje nadležnosti treba primjenjivati odredbe prava Unije dužan je osigurati puni učinak tih odredbi, ali ako sam ne može pružiti tumačenje u skladu s pravom Unije, treba uputiti Sudu zahtjev za prethodnu odluku o tumačenju predmetnog pravila prava Unije, a Sud treba pružiti sve potrebne smjernice za tumačenje. Sud koji je uputio zahtjev stoga smatra da je potrebno tumačenje Suda u pogledu navedenih odredbi prava Unije, osobito ako se uzmu u obzir veća jamstva koja se pružaju bugarskim Ustavom za zaštitu temeljnog prava građana na slobodu i povjerljivost dopisivanja.
- 18 Razlog za ta veća jamstva povezan je s bugarskim **nacionalnim identitetom** u smislu članka 4. stavka 2. UEU-a. Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu ističe:
- 19 Od 1944. do 1990. glavni instrument u izvršavanju javne vlasti bila je Državna sigurnost (Državna sigurnost, Bugarska, u daljnjem tekstu: DS), tijelo koje je ujedinjavalo tajne službe Narodne Republike Bugarske. DS je imao svoju podjedinicu zaduženu za provjeru dopisivanja i uporabu operativnih tehnologija za prisluškivanje. Nisu se objavljivali točni i nedvosmisleni podaci o opsegu mjera koje je provodila ta jedinica, ali je bugarsko društvo bilo čvrsto uvjerenom da je tim mjerama obuhvaćen širok krug ljudi u velikim razmjerima i bez ikakve kontrole. Bugarsko društvo i danas je posebno osjetljivo kad je riječ o nepovredivosti privatnog dopisivanja.

- 20 Stoga su članovi Velikog narodnog sabranija (Velika narodna skupština, Bugarska) prilikom donošenja važećeg Ustava vodili ozbiljnu javnu i političku raspravu o tekstu pravila o nepovredivosti dopisivanja. Pritom se raspravljalo o dvjema verzijama: 1. prihvaćanju teksta koji u potpunosti odgovara članku 8. EKLJP-a i 2. prihvaćanju teksta kojim se osiguravaju veća jamstva nepovredivosti dopisivanja građana. Uvjerljivom većinom prihvaćena je druga verzija teksta, u skladu s kojom razlozi za ograničenje prava na nepovredivost dopisivanja moraju biti izričito utvrđeni samim Ustavom. Odbacivanje prijedloga da se ograničenja tog temeljnog prava urede isključivo zakonom obrazloženo je time da se samo ustavnopravnom pravilom može spriječiti desetljećima duga nedopustiva praksa provjere dopisivanja svih građana na temelju brojnih iznimki u posebnim zakonima kojima su se nastojali postići ciljevi drukčiji od onih navedenih u Ustavu.
- 21 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev ističe ustaljenu i jedinstvenu sudsku praksu Konstitucionen sada (Ustavni sud) Republike Bugarske, prema kojoj se člankom 34. bugarskog Ustava osiguravaju veća jamstva nepovredivosti dopisivanja nego člankom 8. EKLJP-a i člankom 7. Povelje, s obzirom na to da se njime predviđa strože pravilo o mogućim razlozima i postupcima za ograničenje tog prava. Međutim, tu razliku između EKLJP-a i Povelje, s jedne strane, i bugarskog Ustava, s druge strane, ne treba tumačiti kao proturječnost u području nepovredivosti dopisivanja, nego kao stvaranje povoljnijeg pravila za zaštitu tog temeljnog prava. Poznato je da zahtjeve koji se određuju EKLJP-om u pogledu proklamacije prava treba priznati kao minimalni standard u nacionalnom ustavnom poretku i u zaštiti temeljnih prava koja proizlazi isključivo iz zakona. Međutim, kako bi objavljivanje povjerljivog dopisivanja istodobno bilo u skladu s Ustavom, ono treba u potpunosti ispunjavati zahtjeve za ograničenje tog prava predviđene člankom 34. stavkom 2. bugarskog Ustava.
- 22 Određivanje odnosa između ustavnog prava država članica i prava Unije stoga ima odlučujuću važnost za ovaj zahtjev za prethodnu odluku. U ovom slučaju potrebno je pojasniti odnos između jamstava temeljnih prava utvrđenih bugarskim Ustavom i odredbi prava Unije koje treba primjenjivati nacionalni sud. Točno je da sud koji je uputio zahtjev treba poštovati nadređenost prava Unije u odnosu na nacionalno pravo, ali pritom ne smije ugrožavati veća jamstva (u odnosu na pravo Unije) koja se predviđaju bugarskim Ustavom za zaštitu temeljnog prava građana na slobodu i povjerljivost dopisivanja.
- 23 Sud koji je uputio zahtjev stoga smatra da na prethodna pitanja treba odgovoriti potvrdno ako se uzme u obzir da ustavno pravo države članice sadržava subjektivno pravo koje odgovara pravu zajamčenom člankom 7. Povelje i člankom 8. EKLJP-a, ali za koje je predviđena opsežnija zaštita i čija važnost za građane države članice određuje njegovu prirodu kao dijela nacionalnog identiteta dotične države.