

Věc C-619/23

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

6. října 2023

Předkládající soud:Administrativen sad Sofia-Oblast (Správní soud Sofijské oblasti,
Bulharsko)**Datum předkládacího rozhodnutí:**

21. září 2023

Žalobci:

„Ronos“ OOD

MA

TI

Žalovaná:

Komisija za zaštita na konkurencijata (KZK)

Předmět původního řízení

Předmětem přezkumu předkládajícího soudu je rozhodnutí Komise na ochranu hospodářské soutěže (Komisija za zaštita na konkurencijata, dále jen „KZK“), kterým KZK konstatovala, že došlo k porušení zákona na ochranu hospodářské soutěže (zakon za zaštita na konkurencijata, dále jen „ZZK“) nesplněním povinnosti poskytnout součinnost při provádění kontroly podle článku 50 tohoto zákona.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU, která se týká výkladu článků 3 a 6 směrnice (EU) 2019/1 ve světle čl. 4 odst. 2 SEU

Předběžné otázky

1. Musí být článek 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1 ze dne 11. prosince 2018 ve spojení s jejím článkem 3 a ve světle čl. 4 odst. 2 Smlouvy o evropské unii vykládán v tom smyslu, že omezuje pravomoc vnitrostátního orgánu pro hospodářskou soutěž nahlédnout při provádění kontroly do soukromé korespondence, jejíž nedotknutelnost je zaručena Ústavou členského státu, pokud nejsou splněny důvody pro omezení práva na svobodu a nedotknutelnost korespondence stanovené v Ústavě samotné?

2. Musí být článek 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1 ze dne 11. prosince 2018 ve spojení s jejím článkem 3 a ve světle čl. 4 odst. 2 Smlouvy o evropské unii vykládán v tom smyslu, že při provádění kontroly vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž je osoba, která je vyzvána, aby umožnila přístup k nosiči informací, oprávněna odepřít přístup k obsahům, které jsou součástí její osobní korespondence, protože nedotknutelnost soukromé korespondence je zaručena vnitrostátní Ústavou a neexistují důvody pro omezení práva na svobodu a důvěrnost korespondence a jiné komunikace stanovené Ústavou samotnou?

Právní předpisy a judikatura Evropské unie

Smlouva o Evropské unii (SEU) – čl. 4 odst. 2

Listina základních práv Evropské unie – články 7 a 52

Vysvětlení k Listině základních práv

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1 ze dne 11. prosince 2018 o posílení postavení orgánů pro hospodářskou soutěž v členských státech tak, aby mohly účinněji prosazovat pravidla, a o zajištění řádného fungování vnitřního trhu, body 32 a 35 odůvodnění, články 3 a 6

Rozsudek ze dne 11. prosince 2003, Minoan Lines v. Komise, T-66/99, EU:T:2003:337, bod 49

Rozsudek ze dne 26. října 2010, CNOP a CCG v. Komise, T-23/09, EU:T:2010:452, body 40 až 41 a 69

Rozsudek ze dne 14. listopadu 2012, Prysmian a Prysmian Cavi e Sistemi Energia v. Komise, T-140/09, nezveřejněný, EU:T:2012:597, bod 62

Rozsudek ze dne 20. června 2018, České dráhy v. Komise, T-325/16, EU:T:2018:368, body 165 až 170 a 173

Rozsudek ze dne 5. října 2020, Les Mousquetaires a ITM Entreprises v. Komise, T-255/17, EU:T:2020:460, body 32 až 36, 39 až 40 a 42

Rozsudek ze dne 9. března 2023, Les Mousquetaires a ITM Entreprises v. Komise, C-682/20 P, EU:C:2023:170, bod 44

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Konstitucija na Republika Bulgaria (Ústava Bulharské republiky, dále jen „bulharská Ústava“) – články 5, 34 a 57

Zakon za zaštita na konkurencijata (zákon na ochranu hospodářské soutěže, dále jen: „ZZK“) – články 46, 47, 50, 51, 64, 100 a 102

Administrativnoprocesualen kodeks (soudní řád správní) – články 144 a násl.

Rozsudek Ústavního soudu (Konstitucionen sad) č. 4 ze dne 18. dubna 2006 ve věci č. 11/2005

Rozsudek Ústavního soudu (Konstitucionen sad) č. 2 ze dne 12. března 2015 ve věci č. 8/2014

Rozsudek Ústavního soudu (Konstitucionen sad) č. 1 ze dne 10. února 1998 ve věci č. 17/1997

Rozsudek Ústavního soudu (Konstitucionen sad) č. 10 ze dne 29. května 2018 ve věci č. 4/2017

Rozsudek Nejvyššího správního soudu (Varchoven administrativen sad) č. 7982 ze dne 22. prosince 2000 ve věci č. 3351/2000

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Rozhodnutím ze dne 23. června 2022, které bylo přijato na základě oznámení ministra financí, zahájila KZK řízení za účelem zjištění možného porušení článku 15 ZZK několika podniky z důvodu zakázané dohody nebo jednání ve vzájemné shodě (kartel), jehož cílem je vyloučit, omezit nebo narušit hospodářskou soutěž manipulací výběrových řízení.
- 2 V rámci tohoto řízení byla ve společnosti „Ronos“ OOD provedena na základě povolení příslušného soudu kontrola (ve smyslu čl. 50 odst. 1 ZKK), jejímž cílem bylo vyšetřit, vyjasnit a zjistit skutečnosti a okolnosti relevantní pro porušení článku 15 ZZK. Soudní povolení se vztahuje na veškeré prostory, vozidla a jiné objekty, které kontrolovaný podnik užívá.
- 3 Vedoucí kontroly při jejím provádění výslovně upozornila přítomné osoby na skutečnost, že kontroloři mají právo na přístup ke všem nosičům informací a právo nahlédnout do všeho, co považují za relevantní pro předmět kontroly. V souladu s tím byl (v 10:15 hod.) umožněn přístup k notebooku, který patřil jednomu s přítomných členů vedení společnosti (dále jen „ředitelka“). Prohlídku

notebooku provedl úředník KZK, jeden z členů týmu prováděcího kontrolu (dále jen „kontrolor“). Ten zjistil, že na notebooku byla instalována aplikace „Viber“ pro stolní počítače, která se obecně používá jako aplikace pro telefonování a zaslání zpráv v soukromé korespondenci a v Bulharsku je velmi rozšířená.

- 4 Aplikace „Viber“ nainstalovaná na notebooku ředitelky je propojená s jejím vlastním a jediným mobilním telefonem. Kontrolor dotčenou aplikaci otevřel, prohlédl si ji a po prohlédnutí korespondence vyhotovil screenshots některých konverzací včetně jejich obsahu k příslušnému okamžiku (okolo 10:45 hod.), který považoval za relevantní pro kontrolu. Aplikace „Viber“ obsahovala další konverzace ředitelky, z nichž žádné screenshots pořízeny nebyly.
- 5 Na začátku kontroly byli všichni přítomní (včetně ředitelky) výslovně upozorněni na skutečnost, že se podle článku 47 ZZK nemohou odvolávat na zákonem chráněné informace, a proto nebyl vyžádán souhlas ředitelky s prohlídkou obsahu její korespondence v aplikaci „Viber“. Následně (okolo 15:00 hod.) bylo zjištěno, že obsah korespondence vedené v aplikaci „Viber“, z níž předtím byly vyhotoveny screenshots, byl téměř kompletně vymazán.
- 6 Přesný okamžik vymazání korespondence ve „Viberu“ nebylo možné zjistit, ale kontrolor si vzpomíná, že vedoucí kontroly poté, co tuto skutečnost zjistil, varovala, že při vymazání zpráv z aplikace „Viber“ bude s velkou pravděpodobností následovat postih za maření kontroly.
- 7 KZK ve svém rozhodnutí ze dne 6. října 2022 konstatovala, že došlo k porušení povinnosti součinnosti podle článku 46 ZZK, přičemž vymazání obsahu konverzace v aplikaci „Viber“, která byla spojena s telefonním číslem ředitelky, bylo kvalifikováno jako maření přístupu k elektronickým a digitálním důkazům, které jsou podstatné pro řízení. Společnosti „Ronos“ OOD byla proto za toto protiprávní jednání uložena pokuta ve výši 50 000 BGN a dvěma fyzickým osobám, které byly kontrole přítomny (žalobci MA a TI), pokuta ve výši vždy 500 BGN za účast na tomto protiprávním jednání. Původní řízení se zakládá na třech žalobách proti dotčenému rozhodnutí KZK, které k předkládajícímu soudu podala společnost „Ronos“ OOD a MA a TI.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 8 Pro posouzení skutečnosti, zda vymazání obsahu konverzací v aplikaci „Viber“ propojené s telefonním číslem jednatelky, je formou maření činnosti úředníků KZK při výkonu jejich pravomocí podle čl. 50 odst. 2 ZZK (totiž získat přístup k elektronickým a digitálním důkazům podstatným pro řízení, prohlédnout si je a zabavit), musí předkládající soud předně rozhodnout, zda přístup ke korespondenci ředitelky v aplikaci „Viber“, která byla instalována na jejím notebooku a propojena s jejím vlastním mobilním telefonem, a kontrola této korespondence představuje zákonný výkon pravomocí úředníků KZK při provádění kontroly.

- 9 Jelikož dotčená aplikace byla propojena s jediným telefonním číslem ředitelky, obsahovala rovněž soukromou korespondenci (konverzace), což vyplývá z důkazů předložených v projednávané věci.
- 10 Podle článku 46 ZZK jsou všechny fyzické a právnické osoby povinny poskytnout KZK součinnost při výkonu jejích pravomocí podle tohoto zákona. Podle čl. 47 odst. 1 ZZK se osoby, které jsou podle tohoto zákona žádány o součinnost, nemohou odvolávat na firemní, obchodní nebo jinak zákonem chráněné tajemství, a podle čl. 50 odst. 2 bodu 5 ZZK mají úředníci jmenovaní výnosem předsedy KZK při provádění kontrol právo na přístup ke všem nosičům informací, včetně serverů, k nimž lze přistupovat prostřednictvím počítačových systémů nebo jiných prostředků, a které se nachází v podnikatelských prostorách.
- 11 Předkládající soud připomíná, že uvedená ustanovení ZZK nejsou v rozporu s ustanoveními sekundárního práva Unie, zejména s články 3 a 6 směrnice 2019/1. Ustanovení ZZK jsou rovněž v souladu s příslušnou judikaturou Soudního dvora, jakož i s článkem 7 Listiny a odpovídajícím způsobem s článkem 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP) ve spojení s čl. 52 odst. 3 Listiny.
- 12 Bulharská Ústava ale svým občanům poskytuje větší záruky na ochranu nedotknutelnosti jejich korespondence než unijní právo. Podle Listiny a EMRK mohou státní orgány jedno ze tří základních práv (respektování soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence) omezit, pokud tak stanoví zákon a je to nezbytné k ochraně konkrétního veřejného zájmu. Bulharská Ústava upravuje nedotknutelnost korespondence odlišně: Zakonodárce v Ústavě (článek 34) přímo zakotvil, že základní právo na nedotknutelnost korespondence smí být omezeno pouze na základě povolení soudu a k jednomu jedinému účelu (důvodu) – totiž k odhalení závažných trestných činů nebo k jejich zamezení. Předkládající soud v této souvislosti upozorňuje na skutečnost, že zakázaná ujednání, která upravuje článek 15 ZZK (resp. článek 101 SFEU), sice představují nejzávažnější formu porušení hospodářské soutěže, nejsou ale trestným činem ve smyslu nakazatelen kodeks (trestní zákoník) Bulharské republiky.
- 13 Předkládající soud si je vědom skutečnosti, že výkon základních práv je možné zásadně omezit, pokud je tímto omezením sledován legitimní cíl, tohoto cíle lze dotčenými omezeními dosáhnout a pokud se jedná o nejméně závažný prostředek k dosažení tohoto legitimního cíle (klasické součásti ústavně právního požadavku proporcionality při stanovení hranic výkonu základních práv). Předkládající soud si je rovněž vědom významu pravomocí a úkolů vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž a zásadního cíle, kterým je ochrana hospodářské soutěže na vnitřním trhu. Bere v úvahu prostředky, které stanoví unijní právo pro zvažování mezi veřejným a soukromým zájmem a které mají sloužit k zajištění užitečného účinku kontrol jako nezbytného nástroje pro výkon úkolů orgánů pro hospodářskou soutěž.

- 14 V projednávané věci ovšem hranice podle bulharské Ústavy přípustného zvažování mezi soukromým a veřejnoprávním zájmem vyplývají z platných ústavně právních předpisů, a vzhledem k tomu, že se zákon uplatňovaný v původním řízení v těchto hranicích nepohybuje, není slučitelný s článkem 34 bulharské Ústavy. Ustanovení (byť zakotvené v zákoně), které omezuje základní právo na nedotknutelnost korespondence z jiných důvodů, než jsou uvedeny v bulharské Ústavě, je nejen nepřipustné, ale i protiústavní. Nelze proto posoudit přiměřenost takovéhoho zákonem stanoveného omezení, a to bez ohledu na to, jakému veřejnému, státnímu nebo jinému prvořadému zájmu má sloužit.
- 15 S ohledem na tyto úvahy má předkládající soud za to, že ustanovení ZZK relevantní pro původní řízení (totiž článek 47 a čl. 50 odst. 2 bod 5 ZZK) porušují čl. 34 odst. 2 bulharské Ústavy a proto se v projednávané věci nesmí použít.
- 16 Ustanovení čl. 47 a čl. 50 odst. 2 bod 5 ZZK, jak již bylo uvedeno, ovšem je v souladu s článkem 6 směrnice 2019/1 ve spojení s jejím článkem 3, takže by předkládající soud v případě, že by nepoužil výše uvedená ustanovení ZZK pro jejich neslučitelnost s bulharskou Ústavou, nepoužil ani výše uvedená ustanovení unijního práva, čímž by porušil svou povinnost zajistit plnou účinnost těchto ustanovení.
- 17 Vnitrostátní soud, který musí v rámci svých pravomocí používat ustanovení unijního práva, je povinen zajistit plnou účinnost těchto ustanovení, pokud ovšem sám nemůže dospět k výkladu v souladu s unijním právem, musí Soudnímu dvoru předložit žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu dotčeného ustanovení unijního práva a Soudní dvůr musí poskytnout všechna nezbytná výkladová vodítka. Podle názoru předkládajícího soudu je proto výklad uvedených ustanovení unijního práva Soudním dvorem nezbytný, zejména s ohledem na větší záruky, které bulharská Ústava poskytuje na ochranu základního práva občanů na svobodu a důvěrnost korespondence.
- 18 Důvod těchto větších záruk souvisí s bulharskou **národní identitou** ve smyslu čl. 4 odst. 2 SFEU. Předkládající soud v této souvislosti uvádí:
- 19 V období mezi lety 1944 a 1990 byla hlavním nástrojem výkonu státní moci státní bezpečnost (daržavna sigurnost, dále jen „DS“), orgán, který sdružoval tajné služby Lidové bulharské republiky. DS měla vlastní podřízenou jednotku, jejímž úkolem byla kontrola korespondence a používání operativních odposlechů. Přesné a jednoznačné údaje o rozsahu opatření prováděných touto jednotkou nebyly zveřejněny, bulharská společnost je ale pevně přesvědčena, že tato opatření byla používána ve velkém rozsahu a bez jakékoliv kontroly vůči širokému okruhu osob. Bulharská společnost je dodnes mimořádně citlivá, pokud jde o nedotknutelnost soukromé korespondence.
- 20 Při schvalování platné Ústavy proto členové Velkého národního shromáždění (Veliko narodno sabranie) vedli vážnou veřejnou a politickou debatu o textu ustanovení o nedotknutelnosti korespondence. Diskutovalo se o dvou verzích: (1)

přijetí textu, který plně odpovídá článku 8 EÚLP a (2) přijetí textu, který poskytuje silnější záruky nedotknutelnosti korespondence občanů. Druhá verze textu, podle které musí důvody omezení práva na nedotknutelnost korespondence stanovit výslovně Ústava samotná, byla schválena převážnou většinou. Odmítnutí záměru upravit omezení tohoto základního práva zákonem nižší právní síly bylo odůvodněno tím, že pouze ústavní norma může zajistit, že bude ukončena desíletí trávající zavrženíhodná praxe kontroly korespondence všech občanů v rámci velkého počtu výjimek upravených ve speciálních zákonech, které sledují jiné než ústavní cíle.

- 21 Předkládající soud dále poukazuje na ustálenou a jednotnou judikaturu Ústavního soudu (Konstytucionen sad) Bulharské republiky, podle které poskytuje článek 34 bulharské Ústavy silnější záruky nedotknutelnosti korespondence než článek 8 EÚLP a článek 7 Listiny, protože obsahuje přísnější ustanovení ohledně možných důvodů a postupů k omezení tohoto práva. Tento rozdíl mezi EÚLP a Listinou na straně jedné a bulharskou Ústavou na straně druhé by ale neměl být interpretován jako rozpor v oblasti nedotknutelnosti korespondence, nýbrž jako vytvoření právní úpravy, která je ohledně ochrany tohoto základního práva příznivější. Je známo, že požadavky, které EÚLP stanoví na zakotvení práv, musí být ve vnitrostátním ústavním systému a v rámci ochrany základních práv zákony nižší právní síly uznány za minimální standard. Současně je ale zveřejnění důvěrné korespondence v souladu s Ústavou pouze tehdy, pokud splňuje všechny požadavky na omezení tohoto práva stanovené v čl. 34 odst. 2 bulharské Ústavy.
- 22 Vymezení vztahu mezi ústavním právem členských států a unijním právem je proto pro dotčenou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce zcela zásadní. V projednávané věci je nezbytné vyjasnit vzájemný vztah mezi zárukami základních práv zakotvenými v bulharské Ústavě a ustanoveními unijního práva, kterými se musí řídit vnitrostátní soud. Předkládající soud je sice povinen respektovat přednost unijního práva před právem vnitrostátním, avšak aniž poruší (v porovnání s unijním právem) silnější záruky, které bulharská Ústava stanoví na ochranu základního práva občanů na svobodu a důvěrnost korespondence.
- 23 Předkládající soud je proto přesvědčen, že odpověď na předběžné otázky musí být kladná, přihlédneme-li k tomu, že vnitrostátní ústavní právo obsahuje subjektivní právo, které sice odpovídá právu zaručenému článkem 7 Listiny a článkem 8 EÚLP, avšak pro které je stanovena obsáhlejší ochrana a jeho význam pro občany členského státu určuje jeho povahu jako součást národní identity dotčeného státu.