

Sprawa C-619/23

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

6 października 2023 r.

Sąd odsyłający:

Administratiwen syd Sofija-oblast (Bułgaria)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

21 września 2023 r.

Skarżący:

„Ronos” EOOD

MA

TI

Strona przeciwna:

Komisija za zasztita na konkurencijata (KZK)

Przedmiot postępowania głównego

Przedmiotem kontroli sądowej przed sądem odsyłającym jest decyzja Komisija za zasztita na konkurencijata (komisji ds. ochrony konkurencji, zwanej dalej „KZK”), w której stwierdzono naruszenie przepisów Zakon za zasztita na konkurencijata (ustawy o ochronie konkurencji, zwanej dalej „ZZK”), polegające na niedopełnieniu obowiązku współpracy w związku z kontrolą na miejscu przeprowadzoną na podstawie art. 50 ZZK.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE w sprawie wykładni art. 3 i 6 dyrektywy (UE) 2019/1 w świetle art. 4 ust. 2 TUE.

Pytania prejudycjalne

1. Czy, w świetle art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 6 w związku z art. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z dnia 11 grudnia 2018 r. należy interpretować w ten sposób, że ograniczają one uprawnienia krajowego organu ds. ochrony konkurencji przy przeprowadzaniu kontroli na miejscu w zakresie uzyskania przez ten organ dostępu do osobistej korespondencji, której nienaruszalność zagwarantowano na mocy konstytucji państwa członkowskiego – w wypadku gdy nie istnieją podstawy do ograniczenia prawa do swobodnej i poufnej korespondencji, określone w samej konstytucji?
2. Czy, w świetle art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 6 w związku z art. 3 dyrektywy (UE) 2019/1 należy interpretować w ten sposób, że gdy krajowy organ ds. ochrony konkurencji przeprowadza kontrolę na miejscu, osoba, do której zwrócono się o udzielenie dostępu do nośnika informacji, ma prawo odmówić udzielenia dostępu do treści stanowiących jej osobistą korespondencję – biorąc pod uwagę okoliczność, że nienaruszalność osobistej korespondencji jest zagwarantowana na mocy konstytucji państwa członkowskiego i nie istnieją podstawy do ograniczenia prawa do swobodnej i poufnej korespondencji oraz pozostałych wiadomości, określone w samej konstytucji?

Przepisy i orzecznictwo Unii Europejskiej

Traktat o Unii Europejskiej (TUE): art. 4 ust. 2;

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej: art. 7, 52;

Wyjaśnienia dotyczące Karty praw podstawowych;

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z dnia 11 grudnia 2018 r. mająca na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego: motywy 32, 35, art. 3, 6;

Wyrok z dnia 11 grudnia 2003 r., Minoan Lines/Komisja, T-66/99, EU:T:2003:337, pkt 49;

Wyrok z dnia 26 października 2010 r., CNOP i CCG/Komisja, T-23/09, EU:T:2010:452, pkt 40-41, 69;

Wyrok z dnia 14 listopada 2012 r., Prysmian i Prysmian Cavi e Sistemi Energia/Komisja, T-140/09, niepublikowany, EU:T:2012:597, pkt 62;

Wyrok z dnia 20 czerwca 2018 r., České dráhy/Komisja, T-325/16, EU:T:2018:368, pkt 165-170, 173;

Wyrok z dnia 5 października 2020 r., Les Mousquetaires i ITM Entreprises/Komisja, T-255/17, EU:T:2020:460, pkt 32-36, 39-40, 42;

Wyrok z dnia 9 marca 2023 r., Les Mousquetaires i ITM Entreprises/Komisja, C-682/20 P, EU:C:2023:170, pkt 44.

Przepisy prawa krajowego i orzecznictwo krajowe

Konstytucja na Republika Bułgaria (konstytucja Republiki Bułgarii, zwana dalej „KRB”): art. 5, 34, 57;

Zakon za zashtita na konkurencijata (ZZK): art. 46, 47, 50, 51, 64, 100, 102;

Administratiwnoprocusualen kodeks (kodeks postępowania administracyjnego, zwany dalej „APK”): art. 144 i nast.;

Orzeczenie Konstitucionnija syd (trybunału konstytucyjnego) nr 4/18.04.2006 r. w sprawie nr 11/2005 r.;

Orzeczenie Konstitucionnija syd nr 2/12/03/2015 r. w sprawie nr 8/2014 r.;

Orzeczenie Konstitucionnija syd nr 1/10.02.1998 r. w sprawie nr 17/1997 r.;

Orzeczenie Konstitucionnija syd nr 10/29.05.2018 r. w sprawie nr 4/2017 r.;

Orzeczenie Wyrchowen administratiwen syd (najwyższego sądu administracyjnego) nr 7982/22.12.2000 r. w sprawie nr 3351/2000 r.

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania

- 1 Decyzją z dnia 23 czerwca 2022 r., przyjętą na wniosek ministyr na finansite (ministra finansów), w KZK wszczęto postępowanie w sprawie ustalenia możliwego naruszenia przez kilka spółek art. 15 ZZK, polegającego na zakazanym porozumieniu lub uzgodnionej praktyce (kartelu) mających na celu zapobieganie, ograniczanie i zakłócanie konkurencji poprzez manipulowanie procedurami udzielania zamówień publicznych.
- 2 W ramach tego postępowania, po udzieleniu zezwolenia przez właściwy sąd, przeprowadzono kontrolę na miejscu (w rozumieniu art. 50 ust. 1 ZZK), dotyczącą spółki „Ronos” EOOD, przy czym celem tej kontroli było wykrycie, wyjaśnienie i ustalenie faktów i okoliczności istotnych dla naruszenia, o którym

mowa w art. 15 ZZK. Zezwolenie sądu dotyczy wszystkich pomieszczeń, pojazdów i innych obiektów używanych przez kontrolowane przedsiębiorstwo.

- 3 W toku kontroli kierownik zespołu kontrolującego wyraźnie poinformował obecnych, że osoby przeprowadzające kontrolę mają prawo dostępu do wszystkich nośników informacji i mogą zbadać wszystko, co uznają za istotne dla przedmiotu kontroli. W związku z tym udzielono dostępu (o godz. 10.15) do komputera przenośnego członkini zarządu spółki obecnej podczas kontroli (zwaney dalej „członkinią zarządu spółki”), przy czym przegląd komputera przenośnego został przeprowadzony przez urzędnika KZK, będącego członkiem zespołu kontrolującego (zwanego dalej „urzędnikiem kontrolującym”). Urzędnik ten stwierdził, że na komputerze przenośnym zainstalowano oprogramowanie w postaci aplikacji komputerowej „Viber”, która co do zasady jest szeroko rozpowszechniona i używana w Bułgarii do prowadzenia osobistej korespondencji – jako aplikacja do wykonywania połączeń i przesyłania wiadomości.
- 4 Zainstalowana na komputerze przenośnym członkini zarządu spółki aplikacja „Viber” jest połączona z własnym i jedynym telefonem członkini zarządu. Urzędnik kontrolujący otworzył i zbadał przedmiotową aplikację, a po zapoznaniu się z prowadzoną korespondencją wykonał zrzuty ekranu niektórych czatów – jego zdaniem istotnych dla kontroli – wraz z ich treścią w owym momencie (około godz. 10.45). Aplikacja „Viber” zawierała również inne czaty prowadzone przez członkinię zarządu spółki, z których nie wykonano zrzutów ekranu.
- 5 Na początku kontroli wszystkie obecne osoby (w tym członkini zarządu spółki) zostały wyraźnie poinformowane, że zgodnie z art. 47 ZZK nie mogą powołać się na żadną informację chronioną na mocy ustawy, w związku z czym nie zwrócono się o udzielenie zgody przez członkinię zarządu spółki na przegląd treści jej korespondencji zawartej w aplikacji „Viber”. W późniejszym czasie (około godziny 15:00) ustalono, że treść korespondencji prowadzonej za pośrednictwem aplikacji „Viber”, z której wcześniej wykonano zrzuty ekranu, została niemal w całości usunięta.
- 6 Dokładny moment usunięcia korespondencji z aplikacji „Viber” nie został ustalony, lecz po stwierdzeniu tej okoliczności przez urzędnika kontrolującego, na jego wniosek, kierownik zespołu kontrolującego wydał ostrzeżenie, że jeśli wiadomości z aplikacji „Viber” zostały usunięte, najprawdopodobniej zostanie nałożona kara za utrudnianie kontroli.
- 7 W decyzji z dnia 6 października 2022 r. KZK stwierdziła uchybienie obowiązkowi współpracy, o którym mowa w art. 46 ZZK, przy czym usunięcie treści czatów (korespondencji) z aplikacji „Viber” – związanych z numerem telefonu członkini zarządu spółki – zostało zakwalifikowane przez KZK jako utrudnianie dostępu do elektronicznych i cyfrowych dowodów mających istotne znaczenie dla postępowania. W związku z powyższym za popełnione naruszenie na spółkę „Ronos” EOOD nałożono karę pieniężną w wysokości 50 000 BGN, zaś na dwie osoby fizyczne obecne podczas kontroli (skarżących MA i TI) nałożono

grzywnę w wysokości po 500 BGN – ze względu na pomocnictwo przy popełnieniu tego naruszenia. Postępowanie główne zostało wszczęte na podstawie trzech skarg na sporną decyzję KZK, wniesionych do sądu odsyłającego przez spółkę „Ronos” EOOD, MA i TI.

Zwięzłe uzasadnienie odesłania prejudycjalnego

- 8 Aby ocenić, czy usunięcie treści czatów w aplikacji Viber powiązanej z numerem telefonu członkini zarządu spółki stanowiło formę utrudniania urzędnikom KZK wykonywania ich uprawnień wynikających z art. 50 ust. 2 ZZK (dostępu, przeglądania i zatrzymywania w toku kontroli dowodów elektronicznych i cyfrowych mających istotne znaczenie dla postępowania), sąd odsyłający powinien przede wszystkim ocenić, czy dostęp i przeglądanie korespondencji w aplikacji Viber zainstalowanej na komputerze przenośnym członkini zarządu spółki i podłączonej do jej własnego telefonu stanowiły zgodne z prawem wykonywanie uprawnień przez urzędników KZK przy przeprowadzaniu kontroli.
- 9 Zdaniem sądu odsyłającego, skoro aplikacja ta jest połączona z jedynym numerem telefonu członkini zarządu spółki, to zawierała ona również jej osobistą korespondencję (czaty), przy czym to stwierdzenie sądu odsyłającego znajduje oparcie w materiale dowodowym zgromadzonym w sprawie.
- 10 Zgodnie z art. 46 ZZK wszystkie osoby fizyczne i prawne są zobowiązane do współpracy z KZK przy wykonywaniu jej uprawnień wynikających z tej ustawy. Zgodnie z art. 47 ust. 1 ZZK osoby, od których żąda się współpracy na podstawie tej ustawy, nie mogą powoływać się na tajemnicę produkcyjną, handlową lub inną tajemnicę prawnie chronioną, a zgodnie z art. 50 ust. 2 pkt 5 ZZK w toku kontroli na miejscu urzędnicy, wyznaczeni w zarządzeniu przewodniczącego KZK, są uprawnieni do uzyskiwania dostępu do wszelkich nośników informacji, w tym serwerów, do których można uzyskać dostęp za pośrednictwem systemów komputerowych lub innych środków znajdujących się w kontrolowanych pomieszczeniach.
- 11 Sąd odsyłający podkreśla, że nie stwierdził niezgodności między wspomnianymi przepisami ZZK a przepisami prawa wtórnego Unii, w szczególności przepisami art. 3 i 6 dyrektywy 2019/1. Jest on również zdania, że przepisy ZZK są zgodne z właściwym orzecznictwem Trybunału oraz z art. 7 karty, odpowiednio z art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) w związku z art. 52 ust. 3 karty.
- 12 Sąd odsyłający zauważa jednak, że KRB zapewnia swoim obywatelom większe gwarancje ochrony nienaruszalności ich korespondencji niż gwarancje, które zapewniono w prawie Unii. Tak więc, zgodnie z kartą i EKPC, ograniczenie któregośkolwiek z trzech praw podstawowych (prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i tajemnicy korespondencji) może być ustanowione przez organy publiczne, jeżeli przewidziano to w ustawie i jest to konieczne dla ochrony określonego interesu publicznego. W odmienny sposób

traktuje się na mocy KRB nienaruszalność korespondencji – bezpośrednio w Konstytucja (konstytucji) (art. 34) prawodawca konstytucyjny przewidział, że podstawowe prawo do nienaruszalności korespondencji może być ograniczone wyłącznie za zezwoleniem sądu i w jedynym celu (na jedynej podstawie) – wykrycia poważnych przestępstw lub zapobiegania im. W tym względzie sąd odsyłający podkreśla, że zakazane porozumienia uregulowane w art. 15 ZZK (odpowiednio w art. 101 TFUE), choć stanowią najpoważniejszą formę zakłócenia konkurencji, nie są przestępstwami w rozumieniu Nakazatelen kodeks (kodeksu karnego) Republiki Bułgarii.

- 13 Sąd odsyłający jest świadomy tego, że korzystanie z praw podstawowych co do zasady może być ograniczone, pod warunkiem że istnieje realizowany zgodny z prawem cel, cel ten można osiągnąć poprzez dane ograniczenie prawa podstawowego, a przepisy stanowią najmniej restrykcyjny mechanizm osiągnięcia zgodnego z prawem celu (klasyczne elementy konstytucyjnego wymogu proporcjonalności przy określaniu granic korzystania z praw podstawowych). Poza tym sąd odsyłający jest świadomy znaczenia uprawnień i zadań krajowych organów ds. ochrony konkurencji oraz zamierzonego, ważnego celu, jakim jest ochrona konkurencji na rynku wewnętrznym. Sąd odsyłający uwzględnia środki stworzone przez prawo Unii w celu zrównoważenia interesu publicznego i interesu prywatnego, podporządkowane celowi zachowania użytecznego skutku kontroli jako niezbędnego narzędzia wykonywania funkcji przez organy ds. ochrony konkurencji.
- 14 Jednakże w niniejszej sprawie granice dopuszczalnego zgodnie z KRB wyważenia interesu prywatnoprawnego i interesu publicznoprawnego wynikają z obowiązujących przepisów konstytucyjnych, a prawo mające zastosowanie w postępowaniu głównym nie mieści się w tych granicach, w związku z czym jest niezgodne z art. 34 KRB. Przepis (nawet jeśli jest on przewidziany w ustawie) – ograniczający podstawowe prawo do nienaruszalności korespondencji na podstawach innych niż określone w KRB – jest nie po prostu niedopuszczalny, lecz jest niekonstytucyjny. W związku z tym nie można dokonać żadnej oceny proporcjonalności i współmierności ustanowionego w ustawie ograniczenia – niezależnie od tego, jakiemu interesowi publicznemu, państwowemu lub innemu nadrzędemu interesowi ma ono służyć.
- 15 Z tych względów sąd odsyłający jest zdania, że przepisy ZZK mające znaczenie dla postępowania głównego (a mianowicie art. 47 ZZK i art. 50 ust. 2 pkt 5 ZZK) są sprzeczne z art. 34 ust. 2 KRB i, z tego względu, należy odstąpić od ich stosowania w niniejszej sprawie.
- 16 Jak jednak wskazano, przepisy art. 47 i art. 50 ust. 2 pkt 5 ZZK są zgodne z przepisami art. 6 w związku z art. 3 dyrektywy 2019/1, w związku z czym zdaniem sądu odsyłającego, gdyby odstąpił on od stosowania wspomnianych przepisów ZZK – jako niezgodnych z KRB – odstąpiłby również od stosowania wspomnianych przepisów prawa Unii, z naruszeniem ciężącego na nim obowiązku zapewnienia pełnej skuteczności tych przepisów.

- 17 Sąd krajowy, któremu powierzono, w ramach jego właściwości, stosowanie przepisów prawa Unii, jest zobowiązany do zapewnienia pełnej skuteczności tych przepisów, lecz jeżeli sam nie może dokonać wykładni zgodnej, musi zwrócić się do Trybunału o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w celu dokonania wykładni odpowiedniego przepisu prawa Unii, zaś Trybunał powinien udzielić wszelkich niezbędnych wskazówek dotyczących wykładni. W związku z tym dla sądu odsyłającego niezbędne jest dokonanie przez Trybunał wykładni powyższych przepisów prawa Unii, przy uwzględnieniu przyznanych na mocy KRB szerszych gwarancji ochrony prawa podstawowego obywateli do swobodnej i poufnej korespondencji.
- 18 Przyczyna przyznania tych szerszych gwarancji jest związana z bułgarską tożsamością narodową w rozumieniu art. 4 ust. 2 TUE. W tym względzie sąd odsyłający uznał za niezbędne wskazanie tego, co następuje:
- 19 W okresie 1944–1990 r. głównym instrumentem wykonywania władzy państwowej była Dyrżawna sigurnost (państwowa służba bezpieczeństwa) – instytucja łącząca tajne służby w Ludowej Republice Bułgarii. Jako część Dyrżawna sigurnost wyodrębniono wydział, którego zadaniem jest badanie korespondencji i wykorzystywanie operacyjnego sprzętu podsłuchowego. Dokładne i konkretne dane dotyczące zakresu realizowanych przez ten wydział czynności nie zostały podane do wiadomości publicznej, lecz w bułgarskim społeczeństwie trwale ugruntowało się przekonanie, że środki te były masowo stosowane wobec szerokiego kręgu podmiotów – bez przeprowadzania kontroli. Również aktualnie bułgarskie społeczeństwo jest szczególnie wrażliwe w kwestii nienaruszalności osobistej korespondencji.
- 20 W związku z tym przy uchwalaniu obowiązującej aktualnie konstytucji krajowi deputowani Welikoto narodno sybranie (wielkiego zgromadzenia narodowego) przeprowadzili poważną publiczną i polityczną debatę na temat tekstu regulującego nienaruszalność korespondencji. Omówiono dwie opcje: 1) przyjęcie tekstu, który jest w pełni zgodny z art. 8 EKPC; oraz 2) przyjęcie tekstu, który zapewnia szersze gwarancje nienaruszalności korespondencji obywateli. Znaczną większością głosów przegłosowano drugi wariant tekstu, w którym przewidziano, że podstawy ograniczenia prawa do nienaruszalności korespondencji zostaną wyraźnie zapisane w samej konstytucji. Odrzucenie propozycji, by ograniczenia tego prawa podstawowego były określone w ustawie, jest uzasadnione tym, że tylko przepis konstytucyjny może zapewnić, że trwająca od dziesięcioleci błędna praktyka sprawdzania korespondencji każdego obywatela na podstawie szeregu różnych wyjątków – przewidzianych w ustawach szczególnych realizujących cele inne niż określone w ustawie zasadniczej – zostanie zakończona.
- 21 Ponadto sąd odsyłający odwołuje się do utrwalonego i spójnego orzecznictwa Konstitucionnija syd na Republika Byłgarija (trybunału konstytucyjnego Republiki Bułgarii), zgodnie z którym w art. 34 KRB określono szersze gwarancje nienaruszalności korespondencji niż w art. 8 EKPC i art. 7 karty – ustanawiając bardziej restrykcyjny reżim prawny dotyczący możliwych podstaw i procedur

ograniczania tego prawa. Tej rozbieżności między z jednej strony EKPC i kartą, a z drugiej strony KRB nie należy interpretować jako niezgodności pomiędzy nimi w dziedzinie nienaruszalności korespondencji, lecz jako ustanowienie korzystniejszego reżimu ochrony prawa podstawowego. Powszechnie przyjmuje się, że wymogi EKPC w zakresie ustanawiania praw powinny być uznawane za minimalny standard w odniesieniu do krajowych uregulowań konstytucyjnych i ustawowej ochrony praw podstawowych. Jednocześnie jednak, aby zachować zgodność z KRB, ujawnienie treści poufnej korespondencji musi w pełni spełniać wymogi dotyczące ograniczenia prawa, określone w art. 34 ust. 2 KRB.

- 22 A zatem zasadnicze znaczenie dla niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma określenie relacji między prawem konstytucyjnym państw członkowskich a prawem Unii. Niniejsza sprawa wymaga wyjaśnienia relacji między gwarancjami praw podstawowych określonymi w KRB a przepisami prawa Unii, których stosowanie powierzono sądowi krajowemu. Sąd odsyłający powinien respektować pierwszeństwo prawa Unii przed prawem krajowym, nie naruszając jednak szerszych gwarancji określonych w KRB (w porównaniu z gwarancjami ustanowionymi w prawie Unii) w odniesieniu do ochrony podstawowego prawa obywateli do swobodnej i poufnej korespondencji.
- 23 Z powyższych względów sąd odsyłający uważa, że na zadane pytania należy udzielić odpowiedzi twierdzącej, mając na uwadze, że prawo konstytucyjne państwa członkowskiego zawiera prawo podmiotowe, które odpowiada prawu zagwarantowanemu w art. 7 karty i w art. 8 EKPC, lecz w odniesieniu do którego to prawa podmiotowego określono szerszą ochronę, a jego znaczenie dla obywateli państwa członkowskiego określa jego istotę jako części tożsamości narodowej danego państwa członkowskiego.