



TISKOVÁ ZPRÁVA č. 69/23

V Lucemburku dne 4. května 2023

Rozsudek Soudního dvora ve věci C-40/21 | Agenția Națională de Integritate

Boj proti korupci: unijní právo nebrání tomu, aby osobě, která při výkonu volené veřejné funkce porušila pravidla týkající se střetu zájmů, bylo zakázáno vykonávat jakoukoli takovou funkci po dobu tří let

Dotyčná osoba však musí mít možnost nechat takovou sankci přezkoumat soudem, zejména s ohledem na dodržení zásady proporcionality

V roce 2016 byl žalobce v původním řízení zvolen starostou obce MN (Rumunsko). Ve zprávě z roku 2019 Agenția Națională de Integritate (ANI) (národní úřad pro otázky prověřování bezúhonnosti, Rumunsko) ohledně něj konstatoval, že porušil pravidla upravující střet zájmů ve správních záležitostech. V případě, že by se tato zpráva stala konečnou, mandát žalobce v původním řízení by ze zákona zanikl a byl by mu uložen doplňkový zákaz výkonu volených veřejných funkcí po dobu tří let.

Žalobce v původním řízení podal žalobu znějící na zrušení této zprávy, přičemž tvrdil, že unijní právo brání vnitrostátním právním předpisům, podle nichž se osobě považované za jednající ve střetu zájmů automaticky a bez možnosti přizpůsobení závažnosti porušení povinnosti uloží takový zákaz¹. Předkládající soud, k němuž byla tato žaloba podána, se rozhodl dotázat se Soudního dvora na soulad tohoto zákazu se zásadou přiměřenosti trestů², s právem pracovat³, jakož i s právem na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces⁴, zaručenými Listinou základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

Závěry Soudního dvora

Zprvu Soudní dvůr rozhodl, že čl. 49 odst. 3 Listiny se nepoužije na vnitrostátní právní předpisy, které jako výsledek správního řízení stanovují pro osobu, u níž byl konstatován střet zájmů při výkonu volené veřejné funkce, zákaz vykonávat jakoukoli takovou funkci po předem stanovenou dobu tří let, v případě, že toto opatření nemá trestněprávní povahu.

V tomto ohledu jsou pro posouzení trestní povahy sankce relevantní tři kritéria: právní kvalifikace protiprávního

Článek 25 Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative (zákon č. 176/2010 o bezúhonnosti při výkonu veřejných funkcí a úřadů, kterým se mění a doplňuje zákon č. 144/2007 o zřízení, organizaci a fungování národního úřadu pro otázky prověřování bezúhonnosti a mění se jím a doplňuje další normativní akty) ze dne 1. září 2010. Tento zákon provádí druhý referenční cíl uvedený v příloze rozhodnutí Komise 2006/928/ES ze dne 13. prosince 2006 o mechanismu spolupráce a ověřování pokroku dosaženého Rumunskem za účelem dosažení určitých zvláštních referenčních cílů v oblasti reformy soudního systému a boje proti korupci (Úř. věst. 2006, L 354, s. 56).

² Článek 49 odst. 3 Listiny.

³ Článek 15 odst. 1 Listiny.

⁴ Článek 47 Listiny.

jednání ve vnitrostátním právu, povaha protiprávního jednání a stupeň přísnosti hrozící sankce.

Pokud jde nejprve o první kritérium, v rumunském právu se zánik mandátu ze zákona v případě zjištění střetu zájmů ani zákaz výkonu jakékoli volené veřejné funkce nepovažují za trestní sankci. Dále druhé kritérium vyžaduje ověření, zda dotčené opatření má především represivní účel. Cílem dotčených právních předpisů je přitom zaručit integritu a transparentnost při výkonu veřejných funkcí a úřadů, jakož i předcházet korupci veřejných institucí. Účelem tohoto zákazu, stejně jako zániku mandátu ze zákona, je tak chránit řádné fungování a transparentnost státu tím, že definitivně zabráni situacím střetu zájmů. Takové opatření tudíž sleduje především preventivní, a nikoli represivní cíl. Co se týče třetího kritéria, tento zákaz spočívá nikoliv v uložení trestu odnětí svobody nebo uložení pokuty, nýbrž v zákazu budoucího výkonu určitých činností, a sice volených veřejných funkcí, týkajícím se omezené skupiny osob se zvláštním statutem. Má omezenou dobu platnosti a netýká se volebního práva.

Pokud přitom uvedené opatření nemá trestněprávní povahu, nelze jej posuzovat z pohledu čl. 49 odst. 3 Listiny.

Nicméně vzhledem k tomu, že dotčené vnitrostátní právní předpisy uplatňují unijní právo, musí být v každém případě v souladu se zásadou proporcionality jakožto obecnou zásadou unijního práva.

V tomto ohledu Soudní dvůr zadruhé konstatuje, že uvedená zásada těmto právním předpisům nebrání, pokud s ohledem na všechny relevantní okolnosti jejich použití vede k uložení sankce přiměřené závažnosti porušení, které postihuje, s ohledem na cíl spočívající v zaručení integrity a transparentnosti při výkonu veřejných funkcí a úřadů, jakož i předcházení korupci veřejných institucí. Tak by tomu nebylo ve výjimečném případě, kdy se zjištěné protiprávní jednání nejvíce vzhledem ke sledovanému cíli závažným, zatímco uvedené sankce mají na osobní, profesní a ekonomickou situaci dotčené osoby obzvláště závažné dopady.

Automatické uložení dotčené sankce tak umožňuje trvalé ukončení zjištěného střetu zájmů a chránit touto cestou fungování státu a dotčených volených orgánů. Mimoto skutečnost, že je stanoven automatický zánik mandátu i automatický zákaz vykonávat jakoukoli volenou veřejnou funkci po dostatečně dlouhou předem stanovenou dobu, může zřejmě odradit osoby vykonávající volený mandát od toho, aby se do takové situace uvedly, a motivovat je k tomu, aby dodržovaly své povinnosti v dané oblasti.

Co se týče nezbytnosti dotčené sankce, rumunský zákonodárce jeho tříleté trvání navíc stanovil s ohledem na inherentní závažnost skutečností zakládajících střet zájmů pro fungování státu i společnosti. Tento zákaz je tak uložen v důsledku nesplnění povinnosti, jehož se dopustila osoba vykonávající volenou veřejnou funkci a které je nepochybně závažné. V tomto ohledu musí být zohledněny i rozsah střetů zájmů a úroveň korupce ve vnitrostátním veřejném sektoru. Kromě toho je uvedený zákaz časově omezen, vztahuje se pouze na určité kategorie osob vykonávajících zvláštní funkce a týká se pouze omezené skupiny činností, a sice volených veřejných funkcí, čímž nebrání výkonu jakékoli jiné výdělečné činnosti.

A konečně pokud jde o přiměřenost dotčeného opatření, s ohledem na závažnost zásahu do veřejného zájmu plynoucího z korupce a ze střetů zájmů, byť méně významných, ze strany zvolených zástupců ve vnitrostátním kontextu vysokého rizika korupce se toto opatření v zásadě nejvíce nepřiměřeným protiprávnímu jednání, které má sankcionovat. Nicméně okolnost, že doba trvání tohoto zákazu nemůže být nijak přizpůsobena, neumožňuje vyloučit, že v určitých výjimečných případech se tato sankce může jevit nepřiměřenou.

Zatřetí Soudní dvůr upřesňuje, že právo na výkon voleného mandátu získaného v demokratických volbách, jako je například mandát starosty, nespadá pod čl. 15 odst. 1 Listiny.

I když je toto ustanovení formulováno široce, jeho působnost nezahrnuje právo vykonávat po určenou dobu takový mandát. Článek 15 Listiny je totiž součástí její hlavy II, nadepsané „Svobody“, zatímco zvláštní ustanovení týkající se práva být volen ve volbách jsou součástí jiné hlavy, a to hlavy V, nadepsané „Občanská práva“⁵. Judikatura

⁵ Viz články 39 a 40 Listiny, týkající se práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách.

Evropského soudu pro lidská práva uvedený výklad podporuje⁶.

A začtvrté Soudní dvůr konstatuje, že článek 47 Listiny nebrání dotčeným vnitrostátním právním předpisům, pokud dotyčná osoba má skutečnou možnost zpochybnit zákonnost zprávy, v níž byla konstatována existence střetu zájmů, a sankci uloženou na jejím základě, včetně její přiměřenosti.

Právo na účinnou právní ochranu zahrnuje mimo jiné možnost nositele tohoto práva mít přístup k soudu, který má pravomoc zajistit dodržování práv, jež tomuto nositeli zaručuje unijní právo, a za tím účelem zkoumat všechny právní a skutkové otázky relevantní pro řešení sporu, který mu je předložen. V projednávaném případě toto právo předpokládá, že předkládající soud může zkoumat zákonnost hodnotící zprávy obviňující žalobce v původním řízení a případně zrušit tuto zprávu, jakož i sankce uložené na jejím základě.

UPOZORNĚNÍ: Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce umožňuje soudům členských států, aby v rámci sporu, který projednávají, položily Soudnímu dvoru otázky týkající se výkladu práva Unie nebo platnosti aktu Unie. Soudní dvůr nerozhoduje ve sporu před vnitrostátním soudem. Vnitrostátní soud musí věc rozhodnout v souladu s rozhodnutím Soudního dvora. Toto rozhodnutí je stejně tak závazné pro ostatní vnitrostátní soudy, které případně budou projednávat podobný problém.

Neoficiální dokument pro potřeby sdělovacích prostředků, který nezavazuje Soudní dvůr.

[Úplné znění](#) rozsudku se zveřejňuje na internetové stránce CURIA v den vyhlášení.

Kontaktní osoba pro tisk: Jarosław Zasada ☎ (+352) 4303 2793

Obrazový záznam z vyhlášení rozsudku je dostupný na [Europe by Satellite](#) ☎ (+32) 2 2964106.

Zůstaňte ve spojení!



⁶ Viz ESLP, 8. listopadu 2016, Savisaar v. Estonsko.