



KOMUNIKAT PRASOWY nr 69/23

Luksemburg, 4 maja 2023 r.

Wyrok Trybunału w sprawie C-40/21 | Agenția Națională de Integritate

Walka z korupcją: prawo Unii nie stoi na przeszkodzie objęciu danej osoby trzyletnim zakazem sprawowania jakichkolwiek wybieralnych urzędów publicznych, jeśli osoba ta naruszyła przepisy dotyczące konfliktu interesów w trakcie pełnienia takiego urzędu

Wspomniana osoba powinna jednak mieć możliwość poddania takiej sankcji kontroli przez sąd, w szczególności pod kątem poszanowania zasady proporcjonalności

W 2016 r. skarżący w postępowaniu głównym został wybrany na burmistrza gminy MN (Rumunia). W sprawozdaniu z 2019 r. Agenția Națională de Integritate (ANI) (krajowa agencja ds. etyki, Rumunia) stwierdziła, że nie przestrzegał on przepisów dotyczących konfliktu interesów w sprawach administracyjnych. W przypadku gdyby sprawozdanie to stało się ostateczne, mandat skarżącego w postępowaniu głównym wygasłby z mocy prawa i dodatkowo nałożono by na niego zakaz sprawowania wybieralnych urzędów publicznych przez okres trzech lat.

Skarżący w postępowaniu głównym wniósł skargę o stwierdzenie nieważności tego sprawozdania, podnosząc, że prawo Unii stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na podstawie którego na osobę, co do której przyjmuje się, że działała w sytuacji konfliktu interesów nakłada się taki zakaz¹ automatycznie i bez możliwości dostosowania do wagi popełnionego naruszenia. Sąd odsyłający, rozpatrujący tę skargę, postanowił zwrócić się do Trybunału z pytaniem o zgodność zakazu z zasadą proporcjonalności kar², prawem do pracy³, a także prawem do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu⁴, które zostały zagwarantowane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał orzekł, że art. 49 ust. 3 karty nie ma zastosowania do przepisów krajowych, które ustanawiają po zakończeniu postępowania administracyjnego zakaz sprawowania jakichkolwiek wybieralnych urzędów publicznych obowiązujący przez z góry ustalony okres trzech lat wobec osoby, w odniesieniu do której

¹ Artykuł 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 (ustawy nr 176/2010 o utworzeniu, organizacji i funkcjonowaniu krajowej agencji ds. etyki oraz zmieniającej i uzupełniającej inne akty prawne) z dnia 1 września 2010 r. Ustawa ta wdraża drugi założony cel zawarty w załączniku do decyzji Komisji 2006/928/WE z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją (Dz.U. 2006, L 354, s. 56).

² Artykuł 49 ust. 3 karty.

³ Artykuł 15 ust. 1 karty.

⁴ Artykuł 47 karty.

stwierdzono istnienie konfliktu interesów w ramach pełnienia takiego urzędu, w wypadku gdy środek ten nie ma charakteru karnego.

W tym względzie przy ocenie karnego charakteru sankcji istotne są trzy kryteria: kwalifikacja prawna naruszenia w prawie wewnętrznym, charakter naruszenia i stopień surowości sankcji.

Co się tyczy pierwszego kryterium, w prawie rumuńskim za sankcje karne nie uważa się ani wygaśnięcia mandatu z mocy prawa w przypadku stwierdzenia konfliktu interesów, ani zakazu pełnienia jakichkolwiek wybieralnych urzędów publicznych. Następnie drugie kryterium wymaga sprawdzenia, czy rozpatrywany środek realizuje w szczególności cel represyjny. Kwestionowane przepisy mają na celu zapewnienie uczciwości i przejrzystości w sprawowaniu funkcji i urzędów publicznych oraz zapobieganie korupcji instytucjonalnej. Tak więc celem tego zakazu, podobnie jak wygaśnięcia z mocy prawa mandatu, jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania państwa i przejrzystości poprzez trwałe zakończenie sytuacji konfliktu interesów. W związku z tym taki środek realizuje zasadniczo cel prewencyjny, a nie represyjny. Jeśli chodzi o trzecie kryterium, zakaz polega nie na nałożeniu kary pozbawienia wolności lub na wymierzeniu grzywny, lecz na zakazie wykonywania w przyszłości określonej działalności, a mianowicie sprawowania wybieralnych urzędów publicznych, i dotyczy ograniczonej grupy osób o szczególnym statusie. Zakaz ten ma również ograniczony czas trwania i nie dotyczy prawa głosu.

W zakresie, w jakim środek ten nie ma charakteru karnego, nie może być oceniany w świetle art. 49 ust. 3 karty.

Niemniej w zakresie, w jakim rozpatrywane przepisy krajowe stosują prawo Unii, muszą one w każdym razie być zgodne z zasadą proporcjonalności jako ogólną zasadą prawa Unii.

W tym względzie Trybunał stwierdził, w drugiej kolejności, że zasada ta nie stoi na przeszkodzie tym przepisom, pod warunkiem, że w świetle wszystkich istotnych okoliczności stosowanie tych przepisów prowadzi do nałożenia sankcji adekwatnej do wagi naruszenia, którego ukaraniu służy, przy uwzględnieniu celu polegającego na zapewnieniu uczciwości i przejrzystości w pełnieniu funkcji i urzędów publicznych oraz zapobieganiu korupcji instytucjonalnej. Nie jest tak w przypadku, gdy wyjątkowo, stwierdzone bezprawne zachowanie ma niewielką wagę w świetle zamierzonego celu, podczas gdy wpływ wspomnianej sankcji na sytuację osobistą, zawodową i ekonomiczną danej osoby okazuje się być szczególnie poważny.

Tym samym, automatyczne nałożenie rozpatrywanej sankcji pozwala doprowadzić do trwałego zaprzestania stwierdzonego konfliktu interesów przy zachowaniu funkcjonowania państwa i danych organów pochodzących z wyboru. Ponadto fakt, że prawo przewiduje w tym wypadku zarówno wygaśnięcie mandatu z mocy prawa, jak i automatyczny zakaz sprawowania jakichkolwiek wybieralnych urzędów publicznych przez wystarczająco długi, z góry ustalony okres wydaje się zniechęcać osoby pełniące funkcje organu pochodzącego z wyboru do postawienia się w takiej sytuacji i zachęcać je do przestrzegania ciężących na nich obowiązków w tej dziedzinie.

Co się tyczy niezbędnego charakteru rozpatrywanego zakazu, ustawodawca rumuński ustalił jego czas trwania na trzy lata z uwagi na istotną wagę, zarówno dla funkcjonowania państwa, jak i dla społeczeństwa, okoliczności składających się na konflikt interesów. W związku z tym wspomniany zakaz nakłada się w następstwie uchybienia popełnionego przez osobę sprawującą wybieralny urząd publiczny, które jest niewątpliwie poważne. W tym względzie należy również wziąć pod uwagę skalę konfliktu interesów oraz poziom korupcji zaobserwowany w krajowym sektorze publicznym. Dodatkowo wspomniany zakaz jest ograniczony w czasie, ma zastosowanie tylko do niektórych kategorii osób pełniących szczególne funkcje i dotyczy jedynie ograniczonej działalności, a mianowicie wybieralnych urzędów publicznych, oraz nie uniemożliwia wykonywania jakiejkolwiek innej działalności zawodowej.

W odniesieniu do proporcjonalnego charakteru rozpatrywanego środka, uwzględniając wagę naruszenia interesu publicznego wynikającego z aktów korupcji i konfliktu interesów, nawet najmniejszych, ze strony wybranych kandydatów w krajowym kontekście wysokiego ryzyka korupcji, środek ten nie wydaje się co do zasady nieproporcjonalny w stosunku do naruszenia, za które ma stanowić karę. Niemniej okoliczność, że czas obowiązywania tego zakazu nie jest obwarowany żadną możliwością dostosowania, nie pozwala wykluczyć, że w pewnych wyjątkowych przypadkach sankcja ta może okazać się nieproporcjonalna.

W trzeciej kolejności Trybunał wyjaśnił, że prawo do sprawowania mandatu wyborczego uzyskanego w wyniku demokratycznego procesu wyborczego, takiego jak mandat burmistrza, nie jest objęte zakresem art. 15 ust. 1 karty.

Chociaż przepis ten jest sformułowany szeroko, jego zakres stosowania nie obejmuje prawa do wykonywania takiego mandatu przez określony czas. Artykuł 15 karty znajduje się w jej tytule II, zatytułowanym „Wolności”, podczas gdy szczególne postanowienia dotyczące prawa kandydowania w wyborach znajdują się w odrębnym tytule, a mianowicie w tytule V, zatytułowanym „Obywatelstwo”⁵. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka potwierdza tę wykładnię⁶.

W czwartej i ostatniej kolejności Trybunał stwierdził, że art. 47 karty nie stoi na przeszkodzie danym przepisom krajowym, o ile zainteresowana osoba ma rzeczywistą możliwość zakwestionowania zgodności z prawem sprawozdania, w którym stwierdzono istnienie konfliktu interesów i sankcji nałożonej na jego podstawie, w tym jej proporcjonalności.

Prawo do skutecznego środka prawnego wymaga w szczególności, aby podmiot tego prawa mógł mieć dostęp do właściwego sądu w celu zapewnienia poszanowania praw, jakie gwarantuje mu prawo Unii i w związku z tym w celu zbadania wszystkich kwestii prawnych i faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sporu, który został do tego sądu wniesiony. W niniejszej sprawie omawiane prawo zakłada, że sąd odsyłający może kontrolować zgodność z prawem sprawozdania na temat oceny obciążającego skarżącego w postępowaniu głównym oraz, w stosownym przypadku, stwierdzić nieważność tego sprawozdania oraz sankcji nałożonych na jego podstawie.

UWAGA: Odesłanie prejudycjalne pozwala sądom państw członkowskich, w ramach rozpatrywanego przez nie sporu, zwrócić się do Trybunału z pytaniem o wykładnię prawa Unii lub o ocenę ważności aktu Unii. Trybunał nie rozpoznaje sporu krajowego. Do sądu krajowego należy rozstrzygnięcie sprawy zgodnie z orzeczeniem Trybunału. Orzeczenie to wiąże w ten sam sposób inne sądy krajowe, które spotkają się z podobnym problemem.

Dokument nieoficjalny, sporządzony na użytek mediów, który nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości.

[Pełny tekst](#) wyroku jest publikowany na stronie internetowej CURIA w dniu ogłoszenia.

Osoba odpowiedzialna za kontakty z mediami: Jarosław Zasada ☎ (+352) 4303 2793

Nagranie wideo z ogłoszenia wyroku jest dostępne przez „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 2 2964106.

Pozostańmy w kontakcie!



⁵ Zobacz art. 39 i 40 karty dotyczące prawa głosowania i kandydowania odpowiednio w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach lokalnych.

⁶ Zobacz wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2016 r. w sprawie Savisaar przeciwko Estonii.