



TLAČOVÉ KOMUNIKÉ Č. 69/23

V Luxemburgu 4. mája 2023

Rozsudok Súdneho dvora vo veci C-40/21 | Agenția Națională de Integritate

Boj proti korupcii: právo EÚ nebráni tomu, aby mala osoba zákaz vykonávať akúkoľvek volenú verejnú funkciu počas obdobia troch rokov, ak táto osoba pri vykonávaní takejto funkcie porušila pravidlá týkajúce sa konfliktu záujmov

Dotknutá osoba však musí mať možnosť, aby takúto sankciu preskúmal súd, najmä vzhľadom na dodržanie zásady primeranosti

V roku 2016 bol žalobca vo veci samej zvolený za primátora obce MN (Rumunsko). V správe vypracovanej v roku 2019 Agenția Națională de Integritate (ANI) (Národný bezpečnostný úrad, Rumunsko) konštatoval, že tento žalobca vo veci samej nedodrжал pravidlá upravujúce konflikty záujmov v správnej oblasti. V prípade, že by sa táto správa stala právoplatnou, došlo by k automatickému skončeniu mandátu žalobcu vo veci samej a bol by mu uložený dodatočný zákaz výkonu volených verejných funkcií počas obdobia troch rokov.

Žalobca vo veci samej podal žalobu, ktorou sa domáhal zrušenia tejto hodnotiacej správy, pričom najmä tvrdil, že právo Únie bráni vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej sa takýto zákaz ukladá automaticky a bez možnosti úpravy v závislosti od závažnosti spáchaného porušenia osobe považovanej za konajúcu v konflikte záujmov.¹ Vnútroštátny súd, na ktorý bola táto žaloba podaná, sa rozhodol položiť Súdnemu dvoru otázku týkajúcu sa súladu tohto zákazu so zásadou primeranosti trestov,² právom na prácu,³ ako aj právom na účinný prostriedok nápravy a spravodlivý proces,⁴ ktoré sú zaručené Chartou základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“).

Posúdenie Súdny dvorom

V prvom rade Súdny dvor rozhodol, že článok 49 ods. 3 Charty sa neuplatňuje na právnu úpravu, ktorá po skončení správneho konania stanovuje opatrenie zákazu vykonávať akúkoľvek volenú verejnú funkciu počas vopred stanovenej doby troch rokov, pokiaľ ide o osobu, voči ktorej bola konštatovaná existencia konfliktu záujmov pri výkone takejto funkcie, v prípade, že toto opatrenie nemá trestnoprávnu povahu.

¹ Článok 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 pri výkone verejných funkcií a úradov, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 144/2007 o zriadení, organizácii a fungovaní Národného bezpečnostného úradu, ako aj iné právne predpisy) z 1. septembra 2010. Tento zákon vykonáva druhé referenčné kritérium uvedené v prílohe k rozhodnutiu Komisie 2006/928/ES z 13. decembra 2006, ktorým sa zriaďuje mechanizmus na zaistenie spolupráce a overovania pokroku v Rumunsku na účely osobitných referenčných kritérií v oblastiach reformy súdnictva a boja proti korupcii (Ú. v. EÚ L 354, 2006, s. 56).

² Článok 49 ods. 3 Charty.

³ Článok 15 ods. 1 Charty.

⁴ Článok 47 Charty.

V tejto súvislosti sú na posúdenie trestnoprávnej povahy sankcie relevantné tri kritériá: právna kvalifikácia porušenia vo vnútroštátnom práve, samotná povaha porušenia a stupeň prísnosti sankcie.

Pokiaľ ide o prvé kritérium, ani automatické skončenie mandátu v prípade zistenia konfliktu záujmov, ani zákaz vykonávať akúkoľvek volenú verejnú funkciu sa v rumunskom práve nepovažujú za trestnoprávne sankcie. Druhé kritérium si vyžaduje overiť, či predmetné opatrenie sleduje najmä represívny účinok. Cieľom dotknutej právnej úpravy je pritom zabezpečiť integritu a transparentnosť pri výkone verejných funkcií a úradov, ako aj predchádzať inštitucionálnej korupcii. Účelom tohto zákazu, rovnako ako účelom automatického skončenia mandátu, je teda zachovať riadne fungovanie a transparentnosť štátu tým, že sa trvalo ukončia situácie konfliktu záujmov. Takéto opatrenie teda sleduje v podstate preventívny, a nie represívny cieľ. Pokiaľ ide o tretie kritérium, toto opatrenie zákazu nespočíva v uložení trestu odňatia slobody alebo v uložení pokuty, ale v zákaze budúceho výkonu určitých činností, konkrétne volených verejných funkcií, týkajúcich sa obmedzenej skupiny s osobitným postavením. Je tiež časovo obmedzené a netýka sa práva voliť.

Pokiaľ však uvedené opatrenie nemá trestnoprávnu povahu, nemožno ho posudzovať z hľadiska článku 49 ods. 3 Charty.

Vzhľadom na to musí byť predmetná vnútroštátna právna úprava, keďže vykonáva právo Únie, v každom prípade v súlade so zásadou proporcionality ako všeobecnou zásadou práva Únie.

V tejto súvislosti Súdny dvor v druhom rade konštatoval, že táto zásada nebráni tejto právnej úprave, ak vzhľadom na všetky relevantné okolnosti vedie jej uplatnenie k uloženiu sankcie primeranej závažnosti porušenia, ktoré postihuje, s prihliadnutím na cieľ zabezpečiť integritu a transparentnosť pri výkone verejných funkcií a úradov, ako aj predchádzať inštitucionálnej korupcii. Tak by to nebolo vo výnimočnom prípade, ak konštatované protiprávne konanie vzhľadom na tento cieľ nevykazuje prvok závažnosti, zatiaľ čo vplyv tohto opatrenia na osobnú, profesijnú a ekonomickú situáciu tejto osoby sa zdá byť obzvlášť závažný.

Automatické uloženie predmetnej sankcie tak umožňuje trvalé ukončenie zisteného konfliktu záujmov, pričom sa zachováva fungovanie štátu a dotknutých volených orgánov. Okrem toho sa zdá, že stanovenie jednak automatického skončenia mandátu, ako aj automatického zákazu vykonávať akúkoľvek volenú verejnú funkciu počas dostatočne dlhého vopred stanoveného obdobia môže odradiť osoby vykonávajúce volený mandát od toho, aby sa dostali do takejto situácie, a nabádať ich, aby dodržiavali svoje povinnosti v tejto oblasti.

Okrem toho, pokiaľ ide o nevyhnutnosť predmetného zákazu, rumunský zákonodarca určil dĺžku tohto zákazu na tri roky s prihliadnutím na vnútornú závažnosť skutočností zakladajúcich situáciu konfliktu záujmov pre fungovanie štátu a spoločnosť. Tento zákaz sa tak ukladá v dôsledku porušenia, ktorého sa dopustila osoba vykonávajúca volené verejné funkcie a ktoré má určitú závažnosť. V tejto súvislosti treba zohľadniť aj rozsah konfliktov záujmov a úroveň korupcie pozorované vo vnútroštátnom verejnom sektore. Okrem toho je uvedený zákaz časovo obmedzený, uplatňuje sa len na určité kategórie osôb vykonávajúcich osobitné funkcie a týka sa len vymedzených činností, a to volených verejných funkcií, pričom nebráni výkonu akejkoľvek inej profesijnej činnosti.

Napokon, pokiaľ ide o primeranosť predmetného opatrenia vzhľadom na závažnosť narušenia verejného záujmu vyplývajúceho z korupcie a konfliktov záujmov, hoci aj menej významných, zo strany zvolených osôb vo vnútroštátnom kontexte vysokého rizika korupcie, toto opatrenie sa v zásade nejaví ako neprimerané vo vzťahu k porušeniu, ktoré má sankcionovať. Okolnosť, že dĺžka trvania tohto zákazu nie je spojená s nijakou možnosťou úpravy, však neumožňuje vylúčiť, že v určitých výnimočných prípadoch sa táto sankcia môže ukázať ako neprimeraná.

V treťom rade Súdny dvor spresnil, že článok 15 ods. 1 Charty sa nevzťahuje na právo vykonávať taký volený mandát získaný prostredníctvom demokratického volebného procesu, akým je funkcia primátora.

Hoci je toto ustanovenie formulované široko, jeho pôsobnosť nezahŕňa právo vykonávať počas určitého obdobia takýto volený mandát. Článok 15 Charty sa nachádza v jej hlave II s názvom „Slobody“, zatiaľ čo osobitné

ustanovenia týkajúce sa práva byť volený vo voľbách sa nachádzajú v samostatnej hlave, a to v hlave V s názvom „Občianstvo“⁵. Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva tiež podporuje takýto výklad.⁶

Vo štvrtom a poslednom rade Súdny dvor konštatoval, že článok 47 Charty nebráni dotknutej vnútroštátnej právnej úprave, ak má dotknutá osoba skutočne možnosť napadnúť zákonnosť správy, v ktorej sa konštatovala existencia konfliktu záujmov, a sankcie uloženej na jej základe, vrátane jej primeranosti.

Z práva na účinný prostriedok nápravy najmä vyplýva, že nositeľ tohto práva sa môže obrátiť na súd, ktorý má právomoc zabezpečiť rešpektovanie práv, ktoré mu zaručuje právo Únie, a na tento účel preskúmať všetky skutkové a právne otázky relevantné pre rozhodnutie sporu, ktorý mu bol predložený. V prejednávanej veci toto právo predpokladá, že vnútroštátny súd môže preskúmať zákonnosť predmetnej hodnotiacej správy, ktorá spochybňuje žalobcu vo veci samej, a prípadne zrušiť túto správu, ako aj sankcie, ktoré sú na základe nej uložené.

UPOZORNENIE: Návrh na začatie prejudiciálneho konania umožňuje súdom členských štátov v rámci sporu, ktorý rozhodujú, položiť Súdnemu dvoru otázky o výklade práva Únie alebo o platnosti aktu práva Únie. Súdny dvor nerozhoduje vnútroštátny spor. Vnútroštátnemu súdu prináleží, aby rozhodol právnu vec v súlade s rozhodnutím Súdneho dvora. Týmto rozhodnutím sú rovnako viazané ostatné vnútroštátne súdne orgány, na ktoré bol podaný návrh s podobným problémom.

Neoficiálny dokument pre potreby médií, ktorý nezaväzuje Súdny dvor.

[Úplné znenie](#) rozsudku sa uverejňuje na internetovej stránke CURIA v deň vyhlásenia rozsudku.

Kontaktná osoba pre tlač: Iliana Paliova ☎ (+352) 4303 4293

Obrazový záznam z vyhlásenia rozsudku je k dispozícii na „[Europe by Satellite](#)“ ☎ (+32) 2 2964106.

Zostaňte v spojení!



⁵ Pozri články 39 a 40 Charty týkajúce sa práva voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu a vo voľbách do orgánov samosprávy obcí.

⁶ Pozri rozsudok ESLP, 8. novembra 2016, Savisaar v. Estónsko.