

**Predmet C-40/21****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

26. siječnja 2021.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Curtea de Apel Timișoara (Rumunjska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

12. studenoga 2020.

**Tužitelj:**

T.A.C.

**Tuženik:**

Agenția Națională de Integritate

**Predmet glavnog postupka**

Tužba u upravnom sporu kojom tužitelj zahtijeva poništenje izvješća o ocjeni u kojem se utvrđuje da nije poštovao pravno uređenje sukoba interesa u upravnim stvarima

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Na temelju članka 267. UFEU-a traži se tumačenje članka 15. stavka 1. i članka 47. i 49. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

**Prethodna pitanja**

1. Treba li načelo razmjernosti kazni koje se propisuje člankom 49. Povelje Europske unije o temeljnim pravima tumačiti na način da se to načelo primjenjuje i na djela koja se razlikuju od djela koja nacionalni zakon formalno definira kao kaznena djela, ali koja se mogu smatrati „podizanjem optužnice za kazneno djelo” u smislu članka 6. Europske konvencije o ljudskim pravima s obzirom na kriterije

utvrđene sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava, konkretno s obzirom na kriterij težine kazne kao što je slučaj u glavnom postupku u pogledu ocjene sukoba interesa koja može dovesti do primjene dodatne sankcije zabrane obavljanja javnih izabranih dužnosti u trajanju od tri godine?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, treba li načelo razmjernosti kazni koje se propisuje člankom 49. Povelje Europske unije o temeljnim pravima tumačiti na način da mu je protivna odredba nacionalnog zakonodavstva o provedbi u skladu s kojom se u slučaju da se utvrdi da je osoba koja obavlja javnu izabranu dužnost u sukobu interesa automatski na temelju zakona (*ope legis*) primjenjuje dodatna sankcija zabrane obavljanja javnih izabranih dužnosti tijekom predviđenog razdoblja od tri godine a da pritom ne postoji mogućnost izricanja sankcije koja je razmjerna počinjenoj povredi?

3. Treba li pravo na rad koje je zajamčeno člankom 15. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima kao i pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje koje je zajamčeno člankom 47. Povelje tumačiti na način da im je protivna odredba nacionalnog zakonodavstva o provedbi u skladu s kojom se u slučaju da se utvrdi da je osoba koja obavlja javnu izabranu dužnost u sukobu interesa automatski na temelju zakona (*ope legis*) primjenjuje dodatna sankcija zabrane obavljanja javnih izabranih dužnosti tijekom predviđenog razdoblja od tri godine a da pritom ne postoji mogućnost izricanja sankcije koja je razmjerna počinjenoj povredi?

### **Navedene odredbe prava Unije**

**Povelja Europske unije o temeljnim pravima** (u daljnjem tekstu: Povelja); članak 15. stavak 1., članci 47., 49. i 51. kao i članak 52. stavak 3.;

**Odluka Komisije 2006/928/EZ** od 13. prosinca 2006. o uspostavi mehanizma za suradnju i provjeru napretka Rumunjske u ispunjavanju posebnih mjerila na području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije (u daljnjem tekstu: Odluka o MSP-u).

### **Navedene nacionalne odredbe**

**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 (Zakon br. 176/2010 o integritetu u izvršavanju javnih dužnosti i funkcija, izmjenama i dopunama Zakona br. 144/2007 o stvaranju, ustrojstvu i funkcioniranju Agenrije Naționalde Integritate (Nacionalna agencija za integritet, Rumunjska) i o izmjenama i dopunama drugih normativnih akata, u daljnjem tekstu: Zakon br. 176/2010). Člankom 25. navedenog zakona propisuje se sljedeće:

„(1) Djelo koje je počinila osoba za koju se smatra da je donijela upravni akt, sklopila pravni posao, donijela odluku ili koja je sudjelovala u donošenju odluke, pri čemu je povrijedila zakonske obveze koje se odnose na sukob interesa ili situaciju neusklađenosti, predstavlja stegovnu povredu i sankcionira se u skladu s pravnim pravilima koja se primjenjuju na funkciju, dužnost ili aktivnost o kojoj je riječ u dijelu u kojem se odredbama ovog zakona od toga ne odstupa i ako djelo ne sadržava sastavne elemente kaznenog djela.

(2) Osoba koja je razriješena ili opozvana sa svojih dužnosti u skladu sa stavkom 1. ili u odnosu na koju je utvrđeno postojanje sukoba interesa ili situacije neusklađenosti više nema pravo obavljanja javne dužnosti ili funkcije koja je predmet odredbi ovog zakona, uz iznimku javnih izabranih dužnosti ili funkcija, i to tijekom tri godine od datuma kad je razriješena ili opozvana s javne dužnosti ili funkcije o kojoj je riječ ili od datuma automatskog prestanka mandata. Ako je osoba obavljala izabranu dužnost više ne može obavljati istu dužnost tijekom tri godine od prestanka mandata. U slučaju u kojem osoba na datum utvrđenja situacije neusklađenosti ili sukoba interesa više ne obavlja javnu dužnost ili funkciju, trogodišnja zabrana počinje teći u skladu sa zakonom, od datuma kad je izvješće o ocjeni postalo konačno ili od datuma kad je sudska odluka kojom se potvrđuje postojanje sukoba interesa ili situacije neusklađenosti postala konačna i neopoziva”.

**Legea nr. 161/2003** privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (Zakon br. 161/2003 o određenim mjerama za osiguranje transparentnosti u obavljanju javnih funkcija i dužnosti te u poslovnim odnosima, prevenciji i suzbijanju korupcije);

**Decizia nr. 418/2014** (Odluka br. 418/2014) Curtee Constituțională (Ustavni sud, Rumunjska) u skladu s kojom se izraz „aceeași funcție (ista dužnost)” iz članka 25. stavka 2. Zakona br. 176/2010 odnosi na sve izabrane dužnosti, uključujući dužnost gradonačelnika;

**Decizia nr. 449/2015** (Odluka br. 449/2015) Curtee Constituțională (Ustavni sud)

### **Kratki pregled činjenica i glavnog postupka**

- 1 Tuženik je upravno tijelo koje je nadležno za ocjenu sukoba interesa. Tužitelj je u vrijeme nastanka činjenica bio gradonačelnik grada MN.
- 2 U izvješću o ocjeni od 25. studenoga 2019. tuženik je utvrdio da tužitelj nije poštovao pravno uređenje sukoba interesa u upravnim stvarima jer je tijekom obavljanja dužnosti gradonačelnika sklopio ugovor o posudbi s Asociațijom T.M.N. (udruga T.M.N., Rumunjska) u kojoj je tužiteljeva supruga bila član osnivač i obavljala dužnost potpredsjednice. Na temelju tog ugovora navedenoj udruzi dodijeljeno je pravo besplatnog korištenja određenih prostorija koje su

pripadale gradu MN u trajanju od pet godina i u svrhu obavljanja kulturnih aktivnosti.

- 3 Tužitelj je 19. prosinca 2019. podnio tužbu u upravnom sporu za poništenje navedenog izvješća. U prilog svojem zahtjevu tužitelj u biti ističe da je odluku o sklapanju ugovora o posudbi donijelo gradsko vijeće grada MN i da je stoga bio obvezan izvršiti tu odluku. Osim toga, njegova supruga nije ostvarila nikakvu materijalnu korist na temelju navedene odluke. Naposljetku, tužitelj tvrdi da nije pozvan na podnošenje svojih očitovanja i na taj su način povrijeđena njegova prava na obranu.
- 4 Tužitelj je od suda koji je uputio zahtjev, koji odlučuje o ovom sporu, također zahtijevao da se Sudu uputi nekoliko prethodnih pitanja. Tužitelj u biti smatra da se pravu Unije protivi nacionalno zakonodavstvo na temelju kojeg mu je izrečena dodatna sankcija zabrane obavljanja javnih izabranih dužnosti u trajanju od tri godine (u daljnjem tekstu: sporna sankcija).

#### **Glavni argumenti stranaka glavnog postupka**

- 5 **Tužitelj** smatra da bi u slučaju da se njegova tužba odbije na temelju članka 25. stavka 2. Zakona br. 176/2010 bio izložen teškim sankcijama, konkretno prestanku njegova mandata i zabrani obavljanja bilo koje javne izabrane dužnosti u trajanju od tri godine. Navedeni zakon predstavlja provedbu Odluke o MSP-u i zbog toga se, na temelju članka 51. Povelje, jamstva iz tog članka primjenjuju i na Zakon br. 176/2010.
- 6 Tužitelj u tom pogledu ističe pitanje poštuje li se spornom sankcijom, koja se automatski primjenjuje na temelju zakona i koja se ne može razmjerno primijeniti na spornu povredu, niz prava i načela koji su zajamčeni Poveljom.
- 7 Kao prvo, tužitelj smatra da upravna ocjena u području sukoba interesa koja se predviđa nacionalnim zakonodavstvom odgovara izrazu „podizanje optužnice za kazneno djelo” u smislu članka 6. Europske konvencije o ljudskim pravima s obzirom na kriterije utvrđene sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava, konkretno, s obzirom na kriterij težine sankcije. U skladu s člankom 52. stavkom 3. Povelje, ta ocjena treba imati istu kvalifikaciju i u okviru prava Unije. Slijedom toga, iako se djelo za koje je sankcioniran nije smatralo kaznenim djelom, nego stegovnom povredom, članak 49. Povelje primjenjuje se u svakom slučaju i tom se članku protivi navedeno zakonodavstvo s obzirom na razmjernost kaznenih djela i kazni.
- 8 Kao drugo, tužitelj smatra da se spornim zakonodavstvom povređuje članak 15. stavak 1. Povelje. Naime, člankom 25. stavkom 2. Zakona br. 176/2010 uvodi se zabrana obavljanja izabranih dužnosti u trajanju od tri godine koja počinje teći od datuma prestanka dužnosti ili od datuma kad tuženikovo izvješće o ocjeni postane konačno. Ta zabrana negativno utječe na tužiteljevo pravo na obavljanje rada, s obzirom na to da nije razmjerna počinjenom djelu.

- 9 Kao treće, tužitelj smatra da nemogućnost osporavanja sporne sankcije u sudskom postupku, koja automatski proizlazi na temelju zakona, povređuje njegovo pravo na djelotvoran pravni lijek koje je zajamčeno člankom 47. Povelje.
- 10 Što se tiče načela razmjernosti kaznenih djela i kazni na koje se poziva tužitelj, **tuženik** ističe da analogija koju tužitelj uspostavlja između pravnih pravila u području „incidente de integritate” (pitanja povezana s integritetom) i pravnih pravila u području kaznenog prava nije opravdana jer ta pravna pravila imaju posebna, i stoga različita, područja primjene.
- 11 Tuženik u tom smislu ističe da je Curtea Constituțională (Ustavni sud) odlukom br. 449/2015 utvrdila da sporna sankcija predstavlja sankciju pravne prirode koja se razlikuje od dodatne kazne koja se predviđa u kaznenim stvarima i koja se odnosi na privremenu zabranu ostvarivanja određenih prava, u ovom slučaju, biračkih prava. Osim toga, u skladu s tom odlukom, cilj Zakona br. 176/2010 jest osigurati integritet i transparentnost u obavljanju javnih dužnosti i funkcija i spriječiti institucionalnu korupciju, što je područje na koje se ne može po analogiji primijeniti pravni sustav koji je svojstven kaznenom pravu i kaznenim sankcijama.
- 12 Što se tiče navodne povrede članka 15. stavka 1. Povelje, tuženik se poziva na članak 52. Povelje i u biti tvrdi da je ograničenje određenih temeljnih prava u skladu s propisima ako se poštuju pravna pravila zakona na snazi koja se donose uz poštovanje Ustava i prava Unije. Zakonska odredba koja ima obilježje sankcije nije protivna pravu Unije ni drugim odredbama kojima se utvrđuju temeljna prava koja se priznaju građanima ako u pravilu dovodi do ograničenja prava građana u uvjetima primjene zakonske sankcije.
- 13 Prema tuženikovu mišljenju, činjenica koja se odnosi na to da je cilj primjene nacionalnog pravnog pravila utvrđivanje obveze koja je nepovoljna za osobu koja obavlja dužnost javnog tijela, što je obveza koja konkretno proizlazi iz svojstva dotične osobe, ne može predstavljati povredu prava Unije [ako] do primjene dolazi u okviru obveznog poštovanja načela vladavine prava i načela integriteta, transparentnosti i prevlasti javnog interesa. Naime, cilj pravnih pravila na temelju kojih tuženik izvršava svoje nadležnosti jest osiguranje integriteta u obavljanju javnih dužnosti i funkcija te sprečavanje institucionalne korupcije na temelju izvršavanja odgovornosti u pogledu, konkretno, ocjene mogućih sukoba interesa u kojima se mogu nalaziti zakonom određene osobe tijekom obavljanja javnih funkcija i dužnosti.

#### **Kratki pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 14 Sud koji je uputio zahtjev ističe da se Zakonom br. 176/2010 provodi Odluka o MSP-u, kojom se utvrđuju određeni ciljevi koje Rumunjska mora ostvariti. Drugi cilj iz Priloga toj odluci odnosi se na uspostavljanje tijela za integritet nadležnog za provjeru imovinskog stanja i neusklađenosti te mogućih sukoba interesa, te za izdavanje obveznih odluka na osnovi kojih se mogu donijeti odvratajuće sankcije.

Budući da se tužba podnesena tom sudu odnosi na poništenje izvješća koje je sastavila agencija osnovana na temelju navedenog drugog cilja, ovaj predmet odnosi se na primjenu prava Unije.

- 15 Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da se u slučaju utvrđenja sukoba interesa u okviru izabраниh dužnosti, kao što je slučaj u ovom predmetu, nacionalnim zakonom predviđa da mandat dotične osobe automatski prestaje. Istodobno se kao dodatna sankcija primjenjuje sporna sankcija. Ta se sankcija primjenjuje *ope legis* a da se ne provodi nikakva analiza svrsishodnosti njezine primjene i bez razlike u primjeni ovisno o težini utvrđene povrede.
- 16 Što se tiče **prvog prethodnog pitanja**, navedeni sud ističe da, u skladu s člankom 25. stavkom 1. Zakona br. 176/2010, djelo za koje je tužitelj sankcioniran može predstavljati ili stegovnu povredu ili kazneno djelo. U skladu s nacionalnim zakonodavstvom, kazneno djelo sukoba interesa kažnjava se kaznom zatvora u trajanju od jedne do pet godina i zabranom ostvarivanja prava na obavljanje javne dužnosti. Stoga se može primijetiti da se i zakonodavstvom koje se odnosi na sukob interesa upravne prirode i kaznenim zakonodavstvom koje se odnosi na kazneno djelo sukoba interesa uređuje sankcija odnosno kazna zabrane obavljanja javne funkcije ili dužnosti.
- 17 U tim se okolnostima postavlja pitanje primjenjuju li se odredbe članka 49. Povelje i na postupke koji se razlikuju od kaznenih postupaka (primjerice, stegovna odgovornost javnog službenika koja je u rumunjskom pravu obuhvaćena javnim pravom), ali koji mogu dovesti i do kaznene odgovornosti. Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu navodi da se djelo o kojem je riječ u ovom predmetu može smatrati „podizanjem optužnice za kazneno djelo” u smislu članka 6. Europske konvencije o ljudskim pravima s obzirom na kriterije koje je utvrdio Europski sud za ljudska prava, konkretno s obzirom na kriterij težine sankcije.
- 18 Što se tiče **drugog pitanja**, valja istaknuti da se u slučaju da se utvrdi da je osoba koja obavlja javnu izabranu dužnost u sukobu interesa, sporna sankcija automatski primjenjuje na temelju zakona a da pritom ne postoji mogućnost izricanja sankcije koja je razmjerna počinjenoj povredi. Sud koji analizira izvješće koje je donio tuženik također nije nadležan za ispitivanje glavne sankcije prestanka mandata ili sporne sankcije i, po potrebi, za primjenu sankcije razmjerne povredi o kojoj je riječ u ovom predmetu.
- 19 U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, u tim se okolnostima postavlja pitanje je li takvo nacionalno zakonodavstvo protivno načelu razmjernosti kazni koje se propisuje člankom 49. stavkom 3. Povelje.
- 20 Što se tiče **trećeg pitanja**, sud koji je uputio zahtjev navodi da se u skladu s nacionalnom zakonodavstvom sporna sankcija primjenjuje automatski na temelju zakona, a sud ne može ispitati ni potrebu primjene sankcije ni njezin opseg u odnosu na konkretne okolnosti predmeta. Nacionalni sud samo može ispitati predstavljaju li djela koja se stavljaju na teret sukob interesa.

- 21 Slijedom toga, s obzirom na to da osoba na koju se odnosi izvješće o ocjeni pred nacionalnim sudom može osporavati samo postojanje djela koje se stavlja na teret, ali ne i primijenjenu sankciju, postavlja se pitanje je li takvo zakonodavstvo protivno člancima 15. i 47. Povelje.

RADNI DOKUMENT