

Věc C-40/21

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

26. ledna 2021

Předkládající soud:

Curtea de Apel Timișoara (Rumunsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

12. listopadu 2020

Žalobce:

T.A.C.

Žalovaná:

Agenția Națională de Integritate

Předmět původního řízení

Správní žaloba, kterou se žalobce domáhá zrušení hodnotící zprávy, ve které se uvádí, že nedodržel právní režim střetu zájmů ve správní oblasti

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Na základě článku 267 SFEU se žádá o výklad čl. 15 odst. 1 a článků 47 a 49 Listiny základních práv Evropské unie.

Předběžné otázky

1. Musí být zásada přiměřenosti trestů zakotvená v článku 49 Listiny základních práv Evropské unie vykládána v tom smyslu, že se vztahuje i na jiná jednání než ta, které jsou podle vnitrostátního práva formálně definována jako trestné činy, ale která lze považovat za „trestní obvinění“ ve smyslu článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech s ohledem na kritéria vypracovaná judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, zejména kritérium závažnost

trestu, jako je tomu v případě původního řízení pokud jde o posouzení střetu zájmů, které může vést k uplatnění vedlejší sankce spočívající v zákazu zastávat volené veřejné funkce po dobu tří let?

2. V případě kladné odpovědi na první otázku, měla by být zásada přiměřenosti trestů zakotvená v článku 49 Listiny základních práv Evropské unie vykládána v tom smyslu, že brání takovému vnitrostátnímu prováděcímu ustanovení, podle něhož se v případě zjištění střetu zájmů osoby zastávající volenou veřejnou funkci automaticky na základě zákona (*ope legis*) uplatní vedlejší sankce spočívající v zákazu zastávat volené veřejné funkce po pevně stanovenou dobu tří let, aniž by byla dána možnost uložit sankci přiměřenou spáchanému porušení?

3. Musí být právo pracovat zaručené v čl. 15 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie, jakož i právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces zaručené článkem 47 Listiny vykládány v tom smyslu, že brání takovému vnitrostátnímu prováděcímu ustanovení, podle něhož se v případě zjištění střetu zájmů osoby zastávající volenou veřejnou funkci automaticky na základě zákona (*ope legis*) uplatní vedlejší sankce spočívající v zákazu zastávat volené veřejné funkce po pevně stanovenou dobu tří let, aniž by byla dána možnost uložit sankci přiměřenou spáchanému porušení?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“); čl. 15 odst. 1, články 47, 49 a 51 a čl. 52 odst. 3;

Rozhodnutí Komise 2006/928/ES ze dne 13. prosince 2006, kterým se zřizuje mechanismus pro spolupráci a ověřování pokroku Rumunska při dosahování specifických referenčních cílů v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci (dále jen „rozhodnutí o zřízení MSO“).

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

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 Agenția Națională de Integritate (Národní agentura pro bezúhonnost), a kterým se mění a doplňují další normativní akty) (dále jen „zákon č. 176/2010“). Článek 25 uvedeného zákona stanoví následující:

„(1) Jednání osoby, u níž bylo zjištěno, že vydala správní akt, uzavřela právní akt, přijala rozhodnutí nebo se podílela na přijetí rozhodnutí v rozporu s právními povinnostmi týkajícími se střetu zájmů nebo neslučitelnosti, představuje

disciplinární přestupek a postihuje se podle předpisů vztahujících se na předmětný úřad, funkci nebo činnost, pokud se od nich ustanovení tohoto zákona neodchylují a pokud jednání nenaplnuje základní znaky trestného činu.

(2) Osoba, která byla odvolána nebo zproštěna funkce podle odstavce 1 nebo u níž byl zjištěn střet zájmů nebo neslučitelnost, nemá právo zastávat veřejnou funkci nebo úřad, na které se vztahují ustanovení tohoto zákona, s výjimkou volebních funkcí, a to po dobu tří let ode dne odvolání nebo zproštění příslušné veřejné funkce nebo ode dne, kdy přestala funkci vykonávat. Pokud osoba zastávala volenou funkci, nesmí zastávat stejnou funkci po dobu tří let od ukončení funkce. V případě, že daná osoba již nezastává veřejnou funkci nebo úřad ke dni zjištění neslučitelnosti nebo střetu zájmů, tříletý zákaz začíná podle zákona běžet ode dne, kdy se hodnotící zpráva stane konečnou, nebo ode dne, kdy se soudní rozhodnutí potvrzující existenci střetu zájmů nebo neslučitelnost stane pravomocným.“

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 (zákon č. 161/2003 o některých opatřeních k zajištění transparentnosti při výkonu veřejných úřadů, veřejných funkcí a v rámci podnikání, a k předcházení a stíhání korupce);

Decizia nr. 418/2014 (rozhodnutí č. 418/2014) Curtea Constituțională (Ústavní soud), podle kterého se výraz „aceeași funcție (stejná funkce)“ uvedený v čl. 25 odst. 2 zákona č. 176/2010 týká všech volených funkcí, včetně funkce starosty;

Decizia nr. 449/2015 (rozhodnutí č. 449/2015) Curtea Constituțională (Ústavní soud)

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Žalovaná je správní orgán odpovědný za posuzování střetu zájmů. Žalobce byl v rozhodné době starostou města MN.
- 2 V hodnotící zprávě ze dne 25. listopadu 2019 žalovaná uvedla, že žalobce nedodržel právní režim střetu zájmů ve správní oblasti, jelikož v době výkonu funkce starosty uzavřel nájemní smlouvu s Asociația T.M.N. (sdružení T.M.N.), jehož zakládajícím členem a místopředsdkyní byla manželka žalobce. Touto smlouvou získalo sdružení právo bezplatně užívat prostory patřící městu MN po dobu 5 let ke kulturním aktivitám.
- 3 Dne 19. prosince 2019 podal žalobce správní žalobu znějící na zrušení výše uvedené zprávy. Na podporu svého návrhu žalobce v zásadě tvrdí, že rozhodnutí o uzavření nájemní smlouvy bylo přijato městskou radou MN, a že byl tudíž povinen toto rozhodnutí provést. Výše uvedené rozhodnutí navíc nepřineslo žádné materiální výhody jeho manželce. Konečně žalobce tvrdí, že nebyl vyzván k předložení svých vyjádření a byla tak porušena jeho práva na obhajobu.

- 4 Žalobce rovněž požádal předkládající soud, který tento spor projednává, aby předložil Soudnímu dvoru několik předběžných otázek. Žalobce se v zásadě domnívá, že unijní právo brání vnitrostátní právní úpravě, na jejímž základě mu byla uložena vedlejší sankce spočívající v zákazu zastávat volené veřejné funkce po dobu tří let (dále jen „sporná sankce“).

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 5 **Žalobce** tvrdí, že pokud by jeho žaloba byla zamítnuta, hrozily by mu závažné sankce podle čl. 25 odst. 2 zákona č. 176/2010, a zejména ukončení jeho mandátu a zákaz vykonávat jakoukoli volenou veřejnou funkci po dobu tří let. Výše uvedený zákon představuje provedení rozhodnutí o zřízení MSO, a z tohoto důvodu se podle článku 51 Listiny záruky obsažené v Listině vztahují rovněž na zákon č. 176/2010.
- 6 V této souvislosti žalobce vznáší otázku, zda sporná sankce, která se na základě zákona uplatní automaticky a nemůže být uplatněna přiměřeně ke zjištěnému porušení, dodržuje řadu práv a zásad zaručených Listinou.
- 7 Žalobce zaprvé tvrdí, že správní posouzení v oblasti střetu zájmů stanovené vnitrostátní právní úpravou odpovídá pojmu „trestní obvinění“ ve smyslu článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech s ohledem na kritéria vypracovaná Evropským soudem pro lidská práva, zejména kritériem závažnosti sankce. Podle čl. 52 odst. 3 Listiny musí být toto posouzení stejným způsobem kvalifikováno také v rámci unijního práva. Z toho vyplývá, že i kdyby jednání, za které byl sankcionován, nebylo považováno za trestný čin, ale za disciplinární přestupek, článek 49 Listiny by i tak zůstal použitelný a bránil by této právní úpravě z hlediska přiměřenosti trestných činů a trestů.
- 8 Zadruhé se žalobce domnívá, že napadená právní úprava porušuje čl. 15 odst. 1 Listiny. Článek 25 odst. 2 zákona č. 176/2010 totiž zavádí zákaz zastávat volené funkce po dobu tří let ode dne ukončení funkce nebo ode dne, kdy se hodnotící zpráva žalované stane konečnou; takový zákaz, jelikož není přiměřený spáchanému jednání, poškozují jeho právo na výkon profesní činnosti.
- 9 Zatřetí se žalobce domnívá, že nemožnost zpochybnit spornou sankci, k níž dochází automaticky na základě zákona, porušuje jeho právo na účinnou právní ochranu zaručenou článkem 47 Listiny.
- 10 **Žalovaná** tvrdí, pokud jde o zásadu proporcionality trestných činů a trestů, které se dovolává žalobce, že analogie, kterou uplatňuje žalobce mezi pravidly v oblasti „incident de integritate“ (porušení bezúhonnosti) a pravidly v oblasti trestního práva, není odůvodněná, jelikož pravidla mají specifické a tedy odlišné rozsahy působnosti.
- 11 Z tohoto hlediska žalovaná tvrdí, že rozhodnutím č. 449/2015 Curtea Constituțională (Ústavní soud) shledal, že sporná sankce představuje sankci právní

povahy odlišnou od vedlejšího trestu stanoveného v trestní oblasti, který spočívá v dočasném zákazu výkonu určitých práv, v projednávané věci volebních práv. Kromě toho si zákon č. 176/2010 podle tohoto rozhodnutí klade za cíl zaručit bezúhonnost a transparentnost při výkonu veřejných funkcí a úřadů a předcházet institucionální korupci, což je oblast, kterou nelze analogicky podrobit konkrétnímu právnímu režimu trestního práva a trestním sankcím.

- 12 Pokud jde o údajné porušení čl. 15 odst. 1 Listiny, žalovaná se dovolává jejího článku 52 a v zásadě tvrdí, že omezení určitých základních práv je v pořádku, jsou-li dodržována pravidla platného práva přijatá v souladu s Ústavou a unijním právem. Zákonné ustanovení sankční povahy není v rozporu s unijním právem, ani s jinými ustanoveními, která stanoví základní práva přiznaná občanům, pokud vede k běžnému omezení práv občana v rámci podmínek uplatnění zákonné sankce.
- 13 Podle názoru žalované nemůže skutečnost, že použitelnost vnitrostátního pravidla má za cíl zavést negativní povinnost pro osobu zastávající funkci orgánu veřejné moci - povinnost, která vyplývá právě z postavení dotčené osoby - představovat porušení unijního práva, [pokud nastane] v rámci kogentního dodržování pravidel právního státu a zásad bezúhonnosti, transparentnosti a převládajícího veřejného zájmu. Pravidla, na jejichž základě žalovaná vykonává své povinnosti, však mají za cíl zaručit bezúhonnost při výkonu veřejných funkcí a úřadů a předcházet institucionální korupci prostřednictvím výkonu odpovědnosti zejména za posuzování možných střetů zájmů, v nichž se mohou osoby uvedené v zákoně ocitnout při výkonu svých veřejných funkcí a úřadů.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 14 Předkládající soud uvádí, že zákon č. 176/2010 představuje provedení rozhodnutí o zřízení MSO, které stanoví určité cíle, kterých musí Rumunsko dosáhnout. Cíl 2 přílohy uvedeného rozhodnutí se týká zřízení Úřadu pro otázky prověřování bezúhonnosti odpovědného za prověřování majetku, neslučitelnosti a případného střetu zájmů a za vydávání předepsaných rozhodnutí, na jejichž základě lze přijmout odrazující sankce. Vzhledem k tomu, že předmětem žaloby podané k předkládajícímu soudu je zrušení zprávy vypracované úřadem zřízeným na základě výše uvedeného cíle 2, týká se projednávaná věc uplatnění unijního práva.
- 15 Předkládající soud upřesňuje, že v případě zjištění střetu zájmů v souvislosti s volenými funkcemi, jako v projednávané věci, vnitrostátní zákon stanoví, že mandát dotčené osoby automaticky zaniká. Zároveň se uplatní také sporná sankce jako vedlejší sankce. Tato sankce se uplatní ze zákona bez jakékoli analýzy vhodnosti jejího uplatnění a bez diferencovaného použití podle závažnosti zjištěného porušení.
- 16 Pokud jde o **první předběžnou otázku**, předkládající soud zdůrazňuje, že jednání, za které byl žalobce sankcionován, může podle čl. 25 odst. 1 zákona č. 176/2010 představovat disciplinární přestupek nebo trestný čin. Trestný čin střetu

zájmů je podle vnitrostátního práva trestán odnětím svobody na jeden rok až pět let a zákazem výkonu práva zastávat veřejnou funkci. Lze tedy uvést, že jak právní úprava týkající se správního střetu zájmů, tak trestněprávní úprava týkající se trestného činu střetu zájmů upravují sankci/trest spočívající v zákazu zastávat veřejnou funkci nebo úřad.

- 17 V této souvislosti vyvstává otázka, zda jsou ustanovení článku 49 Listiny použitelná i na jiná řízení než trestní řízení (například disciplinární odpovědnost veřejného činitele, která podle rumunského práva spadá do působnosti veřejného práva), ale která by také mohla vést k trestní odpovědnosti. V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že jednání, o které se jedná v projednávané věci, lze považovat za „trestní obvinění“ ve smyslu článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech s ohledem na kritéria vypracovaná Evropským soudem pro lidská práva, zejména kritériem závažnosti sankce.
- 18 Pokud jde o **druhou otázku**, je třeba uvést, že v případě zjištění střetu zájmů osoby zastávající volenou veřejnou funkci se sporná sankce uplatní automaticky na základě zákona, bez jakékoli možnosti uložení sankce přiměřené spáchanému porušení. Ani soud, který analyzuje zprávu vydanou žalovanou, není příslušný k posouzení hlavní sankce zániku mandátu nebo sporné sankce a nemůže případně uplatnit sankci přiměřenou předmětnému porušení.
- 19 Za těchto okolností by v případě kladné odpovědi na první otázku vyvstala otázka, zda zásada přiměřenosti trestů zaručená v čl. 49 odst. 3 Listiny brání takovéto vnitrostátní právní úpravě.
- 20 Pokud jde o **třetí otázku**, předkládající soud uvádí, že podle vnitrostátního práva se sporná sankce uplatní automaticky na základě zákona a soud nemůže přezkoumat ani nezbytnost uplatnění sankce, ani její rozsah ve vztahu ke konkrétním okolnostem věci. Soud má pouze možnost ověřit, zda vytýkané skutečnosti představují střet zájmů či nikoli.
- 21 Vzhledem k tomu, že osoba, na kterou se vztahuje hodnotící zpráva, může u vnitrostátního soudu napadnout pouze existenci vytýkaného jednání, nikoli však uložení sankci, vyvstává otázka, zda články 15 a 47 Listiny brání takovéto právní úpravě.