

Sprawa C-40/21**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

26 stycznia 2021 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Curtea de Apel Timișoara (sąd apelacyjny w Timișoara, Rumunia)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

12 listopada 2020 r.

Strona skarżąca:

T.A.C.

Strona pozwana:

Agenția Națională de Integritate

Przedmiot postępowania głównego

Skarga administracyjna do sądu, w której skarżący wnosi o stwierdzenie nieważności sprawozdania z oceny, w którym stwierdzono, że nie przestrzegał on reżimu prawnego dotyczącego konfliktu interesów w sprawach administracyjnych.

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Na podstawie art. 267 TFUE wnosi się o dokonanie wykładni art. 15 ust. 1 oraz art. 47 i 49 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Pytanie prejudycjalne

1. Czy zasadę proporcjonalności kar, ustanowioną w art. 49 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, należy interpretować w ten sposób, że ma ona zastosowanie również do czynów innych niż formalnie określone jako

przestępstwa w prawie krajowym, lecz które można uznać za „oskarżenie” w rozumieniu art. 6 europejskiej konwencji praw człowieka, w świetle kryteriów wypracowanych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w szczególności kryterium surowości kary, tak jak w wypadku postępowania głównego w odniesieniu do oceny konfliktu interesów, który może prowadzić do zastosowania kary dodatkowej w postaci zakazu pełnienia wybieralnych funkcji publicznych przez okres trzech lat?

2. W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, czy zasadę proporcjonalności kar, ustanowioną w art. 49 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie przepisowi krajowych przepisów wykonawczych, zgodnie z którym w wypadku stwierdzenia konfliktu interesów osoby pełniącej wybieralną funkcję publiczną sankcja dodatkowa w postaci zakazu pełnienia wybieralnej funkcji publicznej przez okres trzech lat jest stosowana automatycznie, na podstawie ustawy (ope legis), bez możliwości nałożenia kary proporcjonalnej do popełnionego naruszenia?

3. Czy prawo do podejmowania pracy, zagwarantowane w art. 15 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, zagwarantowane w art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisowi krajowych przepisów wykonawczych, zgodnie z którym w wypadku stwierdzenia konfliktu interesów osoby pełniącej wybieralną funkcję publiczną sankcja dodatkowa w postaci zakazu pełnienia wybieralnej funkcji publicznej przez okres trzech lat jest stosowana automatycznie, na podstawie ustawy (ope legis), bez możliwości nałożenia kary proporcjonalnej do popełnionego naruszenia?

Przywołane przepisy prawa Unii Europejskiej

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (zwana dalej „kartą”): art. 15 ust. 1, art. 47, 49, 51 a także art. 52 ust. 3;

Decyzja 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 („decyzja w sprawie MWiW”).

Przywołane przepisy prawa krajowego

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 [ustawa nr 176/2010 o nieskazitelnosci w wykonywaniu funkcji publicznych i sprawowaniu urzędów, zmieniająca i uzupełniająca ustawę nr 144/2007 o utworzeniu, organizacji i

funkcjonowaniu Agenției Naționale de Integritate (krajowej agencji ds. etyki) oraz zmieniająca i uzupełniająca inne akty prawne] (zwana dalej „ustawą nr 176/2010”). Artykuł 25 tej ustawy stanowi, co następuje:

„(1) W wypadku, gdy dana osoba wydała akt administracyjny, zawarła akt prawny, wydała decyzję lub uczestniczyła w podjęciu decyzji z naruszeniem obowiązków prawnych, związanym z konfliktem interesów lub z sytuacjami prowadzącymi do niezgodności, jej działanie stanowi przewinienie dyscyplinarne i podlega karze zgodnie z przepisami właściwymi dla danego stanowiska, funkcji lub odpowiedniej działalności, o ile przepisy niniejszej ustawy nie stanowią od nich odstępstwa ich i jeżeli to działanie nie zawiera znamion przestępstwa.

(2) Osoba, która została zwolniona z pełnienia obowiązków lub odwołana z urzędu, zgodnie z ust. 1, lub w stosunku do której stwierdzono konflikt interesów lub sytuację prowadzącą do niezgodności, nie może dłużej sprawować zadań publicznych lub obejmować stanowiska publicznego, do którego odnoszą się przepisy niniejszej ustawy, z wyjątkiem sprawowania urzędu wybieralnego, przez okres trzech lat od dnia, w którym została zwolniona z pełnienia obowiązków lub odwołana z danego urzędu publicznego, lub od dnia, w którym jej mandat wygasa automatycznie. Jeżeli dana osoba sprawowała urząd wybieralny, nie może sprawować tych samych obowiązków przez okres trzech lat od dnia zakończenia mandatu. W wypadku, gdy dana osoba nie pełni już obowiązków publicznych lub nie sprawuje urzędu w dniu stwierdzenia sytuacji prowadzącej do niezgodności lub konfliktu interesów, trzyletni zakaz rozpoczyna bieg, zgodnie z prawem, od dnia, w którym raport w przedmiocie oceny stał się ostateczny lub od dnia, w którym orzeczenie sądowe potwierdzające istnienie konfliktu interesów lub sytuacji prowadzącej do niezgodności stało się prawomocne i nieodwoławne.”

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 (ustawa nr 161/2003 o niektórych środkach zapewnających przejrzystość w sprawowaniu obowiązków publicznych, funkcji publicznych oraz w sferze działalności gospodarczej, zapobiegania korupcji i jej karania).

Decizia nr. 418/2014 (orzeczenie nr 418/2014) Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego), zgodnie z którym wyrażenie „aceeași funcție” (te same obowiązki) z art. 25 ust. 2 ustawy nr 176/2010 odnosi się do wszystkich urzędów wybieralnych, w tym urzędu burmistrza.

Decizia nr 449/2015 (decyzja nr 449/2015) Curtea Constituțională.

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania głównego

- 1 Pozwany [Agenția Națională de Integritate (krajowa agencja ds. etyki)] jest organem administracyjnym, który jest odpowiedzialny za ocenę konfliktów

interesów. Skarżący był w czasie wystąpienia okoliczności faktycznych burmistrzem miasta MN.

- 2 W raporcie w przedmiocie oceny z dnia 25 listopada 2019 r. pozwany stwierdził, że skarżący nie przestrzegał reżimu prawnego dotyczącego konfliktu interesów w sprawach administracyjnych, ponieważ w okresie sprawowania przez niego urzędu burmistrza zawarł umowę „pożyczki w zamian za korzystanie” z Asocjacja T.M.N. (stowarzyszeniem T.M.N.), w ramach którego żona skarżącego miała status członka założyciela i sprawowała funkcje wiceprezesa. Na mocy tej umowy stowarzyszenie to uzyskało prawo do nieodpłatnego korzystania z określonych pomieszczeń należących do miasta MN przez okres pięciu lat w celu prowadzenia działalności kulturalnej.
- 3 W dniu 19 grudnia 2019 r. skarżący wniósł skargę do sądu administracyjnego, w której domagał się stwierdzenia nieważności wspomnianego raportu. Na poparcie swojej skargi skarżący podnosi zasadniczo, że decyzja o zawarciu umowy „pożyczki w zamian za korzystanie” została podjęta przez radę miasta MN, a zatem był on zobowiązany do wykonania tej decyzji. Ponadto, twierdzi on, że wspomniana decyzja nie przysporzyła jego żonie żadnych korzyści materialnych. Wreszcie, skarżący twierdzi, że nie został zaproszony do przedstawienia swoich uwag, a tym samym naruszone zostało jego prawo do obrony.
- 4 Skarżący zwrócił się również do sądu odsyłającego, który rozpoznaje sprawę, o skierowanie do Trybunału Sprawiedliwości kilku pytań prejudycjalnych. Zasadniczo skarżący uważa, że prawo Unii stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, na mocy których nałożono na niego dodatkową karę w postaci zakazu sprawowania wybieralnych stanowisk publicznych przez okres trzech lat (zwanego dalej „kwestionowaną karą”).

Główne argumenty stron w postępowaniu głównym

- 5 **Skarżący** podnosi, że w razie oddalenia jego skargi byłby on narażony, na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy nr 176/2010, na poważne sankcje, a w szczególności na zakończenie mandatu i zakaz sprawowania jakichkolwiek urzędów publicznych przez okres trzech lat. Jego zdaniem ustawa nr 176/2010 stanowi wykonanie decyzji MWiW i z tego powodu na mocy art. 51 karty gwarancje zawarte w karcie mają zastosowanie również do ustawy nr 176/2010.
- 6 W tym kontekście skarżący podnosi kwestię tego, czy kwestionowana kara, która jest stosowana automatycznie na mocy ustawy i nie może być stosowana proporcjonalnie do stwierdzonego naruszenia, jest zgodna z szeregiem praw i zasad gwarantowanych przez kartę.
- 7 Po pierwsze, skarżący podnosi, że przewidziana w przepisach krajowych administracyjna ocena konfliktu interesów odpowiada pojęciu „oskarżenia” w rozumieniu art. 6 europejskiej konwencji praw człowieka, w świetle kryteriów wypracowanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, w szczególności

kryterium surowości kary. Zgodnie z art. 52 ust. 3 karty, taka ocena powinna być scharakteryzowana w ten sam sposób w prawie Unii. W związku z tym, nawet jeśli czyn, za który został ukarany, nie został uznany za przestępstwo, lecz za przewinienie dyscyplinarne, jego zdaniem art. 49 karty nadal ma zastosowanie i stoi na przeszkodzie przepisom krajowym z powodów związanych z proporcjonalnością kary w stosunku do naruszenia.

- 8 Po drugie, skarżący uważa, że rozpatrywane przepisy naruszają art. 15 ust. 1 karty. Artykuł 25 ust. 2 ustawy nr 176/2010 wprowadza bowiem zakaz pełnienia jakichkolwiek urzędów wybieralnych przez okres trzech lat od daty zakończenia mandatu lub od daty, od której przygotowany przez organ administracji raport w przedmiocie oceny staje się ostateczny. Zakaz ten, który nie jest proporcjonalny do popełnionego czynu, naruszałby prawo skarżącego do podejmowania zatrudnienia.
- 9 Po trzecie, skarżący uważa, że niemożność zaskarżenia w postępowaniu sądowym rozpatrywanej kary, która jest nakładana automatycznie na podstawie ustawy, narusza jego prawo do skutecznego środka prawnego, zagwarantowane w art. 47 karty.
- 10 W odniesieniu do zasady proporcjonalności przestępstw i kar, na którą powołuje się skarżący, **strona pozwana** podnosi, że dokonana przez niego analogia między przepisami dotyczącymi „*incidente de integritate*” („incydentów uczciwości”) a przepisami prawa karnego nie jest uzasadniona, ponieważ każdy ze zbiorów przepisy ma specyficzny, a zatem inny zakres stosowania.
- 11 W tym względzie strona pozwana podnosi, że Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) w orzeczeniu nr 449/2015 stwierdził, że kwestionowana kara stanowi sankcję o odrębnym charakterze prawnym od środków karnych przewidzianych w prawie karnym, która polega na czasowym zakazie korzystania z określonych praw, w tym wypadku praw wyborczych. Ponadto, zgodnie z tym samym orzeczeniem, ustawa nr 176/2010 ma na celu zapewnienie uczciwości i przejrzystości w sprawowaniu funkcji i urzędów publicznych oraz zapobieganie korupcji instytucjonalnej, która nie może podlegać przez analogię szczególnemu systemowi prawnemu prawa karnego i sankcji karnych.
- 12 W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 1 karty, strona pozwana powołuje się na art. 52 karty i twierdzi zasadniczo, że ograniczenie niektórych praw podstawowych jest naturalne, jeżeli przestrzegane są obowiązujące normy prawne, przyjęte zgodnie z konstytucją i prawem Unii. Przepis prawny ustanawiający karę nie jest sprzeczny z prawem Unii ani z innymi przepisami ustanawiającymi prawa podstawowe obywatelom, jeżeli w państwie prawa prowadzi do ograniczenia praw obywateli w warunkach stosowania sankcji prawnej.
- 13 Zdaniem strony pozwanej okoliczność, że stosowanie przepisu krajowego ma na celu nałożenie negatywnego obowiązku na osobę pełniącą funkcję publiczną,

który to obowiązek wynika właśnie ze statusu tej osoby, nie może stanowić naruszenia prawa Unii, jeżeli ma miejsce w ramach bezwzględnego poszanowania zasad państwa prawa oraz zasad uczciwości, przejrzystości i nadrzędności interesu publicznego. Przepisy, na podstawie których strona pozwana wykonuje swoje uprawnienia, mają na celu zapewnienie uczciwości w sprawowaniu funkcji i urzędów publicznych oraz zapobieganie korupcji instytucjonalnej, poprzez wykonywanie władzy w zakresie oceny, w szczególności potencjalnych sytuacji konfliktów interesów, w jakich mogą znaleźć się określone prawem osoby w trakcie pełnienia funkcji i urzędów publicznych.

Krótkie wyjaśnienie podstaw wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 14 Sąd odsyłający wskazuje, że ustawa nr 176/2010 stanowi wykonanie decyzji MWiW, w której określono pewne cele, jakie Rumunia powinna osiągnąć. Cel 2 załącznika do tej decyzji odnosi się do utworzenia agencji ds. etyki, odpowiedzialnej za weryfikację stanu majątkowego, niezgodności i potencjalnych konfliktów interesów, jak również za wydawanie wiążących decyzji, na podstawie których można nałożyć sankcje odstrasżające. Ponieważ przedmiotem skargi wniesionej do tego sądu jest stwierdzenie nieważności raportu sporządzonego przez agencję ustanowioną na podstawie wspomnianego celu 2, niniejsza sprawa dotyczy zastosowania prawa Unii.
- 15 Sąd odsyłający wskazuje, że w wypadku stwierdzenia konfliktu interesów w ramach sprawowania wybieralnego urzędu, tak jak w niniejszej sprawie, prawo krajowe przewiduje, że mandat zainteresowanego na podstawie ustawy krajowej wygasa automatycznie. Jednocześnie sankcja, taka jak kwestionowana kara, ma również zastosowanie jako dodatkowy środek karny. Jest on stosowany automatycznie, z mocy prawa, bez jakiegokolwiek analizy celowości jego stosowania i bez zróżnicowanego stosowania w zależności od wagi stwierdzonego naruszenia.
- 16 W odniesieniu do **pierwszego pytania prejudycjalnego** sąd ten wskazuje, że czyn, za który skarżący został ukarany, może stanowić, w rozumieniu art. 25 ust. 1 ustawy nr 176/2010, zarówno przewinienie dyscyplinarne, jak i przestępstwo. Zgodnie z prawem krajowym przestępstwo konfliktu interesów podlega karze pozbawienia wolności na okres od jednego roku do pięciu lat oraz zakazowi wykonywania prawa do pełnienia funkcji publicznych. Można zatem zauważyć, że zarówno przepisy dotyczące administracyjnych konfliktów interesów, jak i przepisy karne dotyczące przestępstwa konfliktu interesów ustanawiają karę w postaci zakazu pełnienia funkcji publicznej lub sprawowania urzędu.
- 17 W tym kontekście pojawia się pytanie, czy postanowienia art. 49 karty mają również zastosowanie do postępowań innych niż postępowania karne (np. odpowiedzialność dyscyplinarna urzędnika publicznego, która w prawie rumuńskim wchodzi w zakres prawa publicznego), ale które mogą również

pociągać za sobą odpowiedzialność karną. W tym względzie sąd odsyłający stwierdza, że okoliczności niniejszej sprawy można uznać za „oskarżenie” w rozumieniu art. 6 europejskiej konwencji praw człowieka, w świetle kryteriów wypracowanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, w szczególności kryterium surowości kary.

- 18 W odniesieniu do **drugiego pytania** sąd odsyłający zauważa, że w przypadku stwierdzenia konfliktu interesów osoby pełniącej wybieralną funkcję publiczną, przedmiotowa sankcja jest stosowana automatycznie, z mocy prawa, bez możliwości nałożenia sankcji proporcjonalnej do popełnionego naruszenia. Sąd analizujący raport strony pozwanej nie jest również uprawniony do zbadania sankcji głównej w postaci pozbawienia stanowiska lub sankcji będącej przedmiotem sporu i zastosowania w danym przypadku sankcji proporcjonalnej do rozpatrywanego naruszenia.
- 19 W tym kontekście, jeżeli odpowiedź na pytanie pierwsze jest twierdząca, powstaje pytanie, czy zasada proporcjonalności kar, zawarta w art. 49 ust. 3 karty, stoi na przeszkodzie tego rodzaju przepisom krajowym.
- 20 W odniesieniu do **pytania trzeciego** sąd krajowy stwierdza, że zgodnie z przepisami krajowymi sporna sankcja jest stosowana automatycznie, z mocy prawa, a sąd nie może badać ani potrzeby zastosowania sankcji, ani jej zakresu w odniesieniu do szczególnych okoliczności sprawy. Sąd ma jedynie możliwość sprawdzenia, czy zarzucane fakty stanowią konflikt interesów, czy też nie.
- 21 W związku z tym, ponieważ osoba, której dotyczy raport w przedmiocie oceny, może zakwestionować przed sądem krajowym jedynie istnienie zarzucanego jej czynu, ale nie może zakwestionować zastosowanej kary, powstaje pytanie, czy art. 15 i 47 karty stoją na przeszkodzie tego rodzaju przepisom.