



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

4. května 2023\*

„Řízení o předběžné otázce – Rozhodnutí 2006/928/ES – Mechanismus pro spolupráci a ověřování pokroku Rumunska při dosahování specifických referenčních cílů v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci – Listina základních práv Evropské unie – Článek 15 odst. 1 – Článek 47 – Článek 49 odst. 3 – Volené veřejné funkce – Střet zájmů – Vnitrostátní právní úprava stanovující zákaz zastávat volené veřejné funkce po předem stanovenou dobu – Sankce doplňující zánik mandátu – Zásada proporcionality“

Ve věci C-40/21,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU podaná rozhodnutím Curtea de Apel Timișoara (odvolací soud v Temešváru, Rumunsko) ze dne 12. listopadu 2020, došlým Soudnímu dvoru dne 26. ledna 2021, v řízení

**T.A.C.**

proti

**Agentia Națională de Integritate (ANI),**

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení: A. Arabadžev, předseda senátu, P. G. Xuereb, T. von Danwitz (zpravodaj), A. Kumin a I. Ziemele, soudci,

generální advokát: N. Emiliou,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

- za T.A.C.: T. Chiuariu, avocat,
- za Agentia Națională de Integritate (ANI): D. Chiurtu, O. Iacob a F.-I. Moise, jako zmocněnci,
- za rumunskou vládu: E. Gane a L. Lițu, jako zmocněnkyně,

\* Jednací jazyk: rumunština.

– za polskou vládu: B. Majczyna, jako zmocněnec,  
– za Evropskou komisi: L. Nicolae, P. J. O. Van Nuffel a M. Wasmeier, jako zmocněnci,  
po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 10. listopadu 2022,  
vydává tento

### **Rozsudek**

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu 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 (Úř. věst. 2006, L 354, s. 56), jakož i čl. 15 odst. 1, článku 47 a čl. 49 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi T. A. C. a Agenția Națională de Integritate (ANI) (národní úřad pro otázky prověřování bezúhonnosti, Rumunsko) ve věci zprávy tohoto úřadu, v níž bylo konstatováno, že prvně uvedený porušil během výkonu funkce starosty pravidla upravující střet zájmů ve správních záležitostech.

### **Právní rámec**

#### ***Unijní právo***

- 3 Rozhodnutí 2006/928 bylo přijato v souvislosti s přistoupením Rumunska k Evropské unii stanoveným na 1. leden 2007 zejména na základě článků 37 a 38 Aktu o podmínkách přistoupení Bulharské republiky a Rumunska a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie (Úř. věst. 2005, L 157, s. 203, dále jen „akt o přistoupení“), který vstoupil v platnost dne 1. ledna 2007. Body 1 až 6 a 9 odůvodnění tohoto rozhodnutí znějí takto:

- „(1) Evropská unie je založena na právním státě, společné zásadě všech členských států.
- (2) Prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti a vnitřní trh vytvořený [vytvořené] Smlouvou o Evropské unii a Smlouvou o založení Evropského společenství je založen [jsou založeny] na vzájemné důvěře, že správní a soudní rozhodnutí a postupy všech členských států plně dodržují zásadu právního státu.
- (3) To předpokládá existenci spravedlivého, nezávislého a účinného soudního a správního systému, který je řádně vybaven mimo jiné i pro boj proti korupci, ve všech členských státech.
- (4) Dne 1. ledna 2007 se Rumunsko stane členem Evropské unie. S ohledem na významné úsilí k ukončení příprav Rumunska na členství vymezila [Evropská k]omise ve své zprávě ze dne 26. září 2006 nedořešené otázky, zejména odpovědnost a účinnost soudního systému a donucovacích orgánů, kde je zapotřebí dosáhnout dalšího pokroku s cílem zajistit jejich schopnost provádět a uplatňovat opatření přijatá k zavedení vnitřního trhu a prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti.

- (5) Ustanovení článku 37 aktu o přistoupení zmocňuje Komisi k přijetí příslušných opatření v případě bezprostředního rizika, že by Rumunsko narušilo fungování vnitřního trhu tím, že by nesplnilo závazky, ke kterým se zavázalo. Ustanovení článku 38 aktu o přistoupení zmocňuje Komisi k přijetí příslušných opatření v případě bezprostředního rizika závažných nedostatků Rumunska v oblasti transpozice, stavu provádění anebo uplatňování aktů přijatých v souladu s hlavou VI Smlouvy o EU a hlavou IV Smlouvy o ES.
- (6) Nedořešené otázky ohledně odpovědnosti a účinnosti soudního systému a donucovacích orgánů si vyžadují zřízení mechanismu pro spolupráci a ověřování pokroku Rumunska při dosahování specifických referenčních cílů v oblasti reformy soudnictví a boje proti korupci.

[...]

- (9) Toto rozhodnutí by mělo být pozměněno, pokud Komise ve svém hodnocení uvede potřebu upravit referenční cíle. Toto rozhodnutí by mělo být zrušeno, jakmile bude uspokojivě dosaženo všech referenčních cílů.“

4 Článek 1 rozhodnutí 2006/928 stanoví:

„Rumunsko bude Komisi předkládat do 31. března každého roku, a poprvé do 31. března 2007, zprávu o pokroku při dosahování jednotlivých referenčních cílů uvedených v příloze.

Komise může kdykoli poskytnout odbornou pomoc prostřednictvím různých činností anebo zabezpečovat získávání a výměnu informací o referenčních cílech. Navíc může Komise kdykoli do Rumunska vyslat odborníky za tímto účelem. Rumunské orgány v této souvislosti poskytnou nezbytnou podporu.“

5 Článek 2 uvedeného rozhodnutí stanoví:

„Komise sdělí Evropskému parlamentu a Radě své vlastní připomínky a zjištění ohledně zprávy předložené Rumunskem poprvé v červnu 2007.

Dále bude Komise podávat zprávy, pokud o to bude požádána, ale nejméně každých šest měsíců.“

6 Článek 4 daného rozhodnutí uvádí:

Toto rozhodnutí je určeno všem členským státům.“

7 Příloha téhož rozhodnutí zní takto:

„Referenční cíle pro Rumunsko uvedené v článku 1:

- 1) Zajistit transparentnější a účinnější soudní řízení, zejména posílením kapacit a odpovědnosti vrchní rady soudců a státních zástupců. Informovat o účincích nového občanského a trestního řádu a tyto účinky monitorovat.
- 2) Podle plánu zřídit Úřad pro otázky prověřování bezúhonnosti odpovědný za prověřování majetku, neslučitelnosti a případného střetu zájmů a za vydávání předepsaných [závazných] rozhodnutí, na jejichž základě lze přijmout odrazující sankce.

- 3) Prohlubovat již dosažený pokrok, pokračovat v profesionálním a nestranném vyšetřování případů obvinění z korupce na vyšších pozicích.
- 4) Přijmout další opatření k předcházení a k boji proti korupci [předcházení korupci a boji proti ní], zejména v rámci místní samosprávy.“

### **Rumunské právo**

- 8 Článek 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 při výkonu veřejných funkcí a úřadů, kterým se mění a doplňuje zákon č. 144/2007 o zřízení, organizaci a fungování národního úřadu pro otázky prověřování bezúhonnosti a kterým se mění a doplňují další normativní akty) ze dne 1. září 2010 (*Monitorul Oficial al României*, část I, č. 621 ze dne 2. září 2010) stanoví:

„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 ustanovení upravujících volby, a to po dobu tří let ode dne odvolání z příslušného úřadu nebo zproštění příslušné veřejné funkce nebo ode dne, kdy ze zákona zanikne její mandát. Pokud tato osoba zastávala volenou funkci, nesmí zastávat stejnou funkci po dobu tří let od zániku mandátu. V případě, že daná osoba k okamžiku zjištění neslučitelnosti nebo střetu zájmů již veřejnou funkci nebo úřad nezastává, 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.

[...]

- 9 Článek 66 odst. 1 legea nr. 286/2009 privind Codul penal (zákon č. 286/2009, trestní zákoník), ze dne 17. července 2009 (*Monitorul Oficial al României*, část I, č. 510 ze dne 24. července 2009), ve znění účinném v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení (dále jen „trestní zákoník“) stanovoval:

„Doplňkový trest zákazu výkonu určitých práv spočívá v zákazu výkonu jednoho nebo více z těchto práv po dobu jednoho až pěti let:

- a) právo kandidovat ve volbách do orgánů veřejné moci nebo do jiných veřejných funkcí;
- b) právo vykonávat funkce zahrnující výkon veřejné moci.“

- 10 Článek 301 trestního zákoníku, nadepsaný „Střet zájmů“, v odstavci 1 uvádí:

„Skutečnost, že veřejný funkcionář se při výkonu svých služebních povinností dopustí jednání nebo účastní přijetí rozhodnutí, které přímo či nepřímo umožnilo získat pro něj, pro jeho manžela nebo

manželku, příbuzného nebo příbuzného manžela či manželky až do druhého stupně majetkový prospěch [...], se trestá odnětím svobody na jeden až pět let a doplňkovým trestem zákazu výkonu veřejných funkcí.“

### **Spor v původním řízení a předběžné otázky**

- 11 Dne 22. června 2016 byl žalobce v původním řízení zvolen na období 2016–2020 starostou obce MN (Rumunsko).
- 12 V hodnotící zprávě ze dne 25. listopadu 2019 ANI o něm konstatoval, že porušil pravidla upravující střet zájmů ve správních záležitostech. V průběhu svého funkčního období totiž na základě smlouvy o bezplatném pronájmu udělil spolku, jehož zakládající členkou a místopředsedkyní byla jeho manželka, právo využívat zdarma po dobu pěti let určité prostory patřící obci za účelem kulturní činnosti.
- 13 V případě, že by se tato zpráva, která představuje konstatování existence střetu zájmů žalobce v původním řízení, stala zejména v případě, že by nebyla z jeho strany zpochybněna, konečnou, jeho mandát by ze zákona zanikl a byl by mu v souladu s vnitrostátním právem uložen doplňkový zákaz výkonu volených veřejných funkcí po dobu tří let.
- 14 Návrhem ze dne 19. prosince 2019 podal žalobce v původním řízení k Tribunalul București (soud prvního stupně v Bukurešti, Rumunsko) žalobu znějící na zrušení této zprávy, přičemž zejména tvrdil, že unijní právo brání vnitrostátním právním předpisům, podle nichž se osobě považované za jednající ve střetu zájmů, automaticky a bez možnosti přizpůsobení závažnosti porušení povinnosti uloží taková sankce, jako je zákaz výkonu volených veřejných funkcí po dobu tří let.
- 15 Vzhledem k tomu, že se uvedený soud prohlásil za nepříslušný k rozhodnutí o žalobě, byla věc postoupena předkládajícímu soudu, Curtea de Apel Timișoara (odvolací soud v Temešváru, Rumunsko).
- 16 Ten nejprve uvádí, že věc v původním řízení spadá do oblasti unijního práva, jelikož zákon č. 176/2010 provádí druhý referenční cíl uvedený v příloze rozhodnutí 2006/928. K vytvoření ANI došlo rovněž za účelem dosažení souladu s tímto cílem.
- 17 Uvedený soud dále zdůrazňuje, že podle článku 25 uvedeného zákona v případě konstatování střetu zájmů osoby vykonávající volenou veřejnou funkci, které má konečnou povahu, ze zákona zaniká její mandát. Mimoto je doplňkový zákaz výkonu takových funkcí po dobu tří let, stanovený v odstavci 2 uvedeného článku, ukládán automaticky, bez analýzy nutnosti tohoto zákazu nebo diferencovaného uplatnění v závislosti na závažnosti porušení povinností. Podle judikatury Curtea Constituțională (Ústavní soud, Rumunsko) se uvedený zákaz týká všech volených veřejných funkcí uvedených v článku 1 daného zákona, bez ohledu na výraz „stejnou funkci“ použitý v tomto ustanovení. Kromě toho zánik mandátu ani zákaz výkonu volených veřejných funkcí nelze napadnout u soudu, jelikož soud rozhodující o zákonnosti hodnotící zprávy ANI může pouze ověřit, zda skutky vytýkané dotčené osobě představují střet zájmů, ale nikoliv rozhodovat o sankcích, které z toho vyplývají.
- 18 Předkládající soud dále uvádí, že v projednávané věci sice nebyl žalobci v původním řízení prokázán žádný trestný čin, čl. 301 odst. 1 trestního zákoníku však stanoví, že za trestný čin střetu zájmů lze rovněž uložit doplňkový trest zákazu výkonu práva zastávat veřejnou funkci,

uvedený v čl. 66 odst. 1 zákoníku. Dotčený soud proto považuje za nezbytné určit, zda obdobně jako posledně uvedený trest musí být i zákaz výkonu volených veřejných funkcí stanovený v čl. 25 odst. 2 zákona č. 176/2010 posuzován s ohledem na zásadu přiměřenosti trestů zaručenou v článku 49 Listiny, a pokud ano, zda tato zásada takové sankci brání.

- 19 A konečně, uvedený soud má za to, že je třeba ověřit, zda čl. 15 odst. 1 a článek 47 Listiny nebrání vnitrostátnímu ustanovení, které tuto sankci automaticky ukládá na předem stanovenou dobu tří let, aniž by soudu umožňovalo posoudit její nezbytnost nebo rozsah s ohledem na konkrétní okolnosti dané věci.
- 20 Za těchto okolností se Curtea de Apel Timișoara (odvolací soud v Temešváru) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Musí být zásada přiměřenosti trestů zakotvená v článku 49 Listiny [...] 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 ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen ‚EÚLP‘)], s ohledem na kritéria vypracovaná judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, zejména kritérium závažnost trestu, jako je tomu ve věci v původním řízení, pokud jde o posouzení střetu zájmů, které může vést k uplatnění doplňkové 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 [...] 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 doplňková sankce spočívající v zákazu zastávat volené veřejné funkce po pevně stanovenou dobu tří let, aniž by byla dána možnost uložit sankci přiměřenou porušení, kterého se dopustila?
- 3) Musí být právo pracovat zaručené v čl. 15 odst. 1 Listiny [...], jakož i právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces zaručené v článku 47 Listiny vykládáno 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 doplňková sankce spočívající v zákazu zastávat volené veřejné funkce po pevně stanovenou dobu tří let, aniž je dána možnost uložit sankci přiměřenou porušení, kterého se dopustila?“

## K předběžným otázkám

### K přípustnosti

- 21 ANI a rumunská vláda zpochybňují přípustnost předběžných otázek. Tvrdí, že Listina není na spor v původním řízení použitelná, jelikož nedošlo k uplatnění unijního práva ve smyslu jejího čl. 51 odst. 1. Dále dodávají, že položené otázky jsou irelevantní a předložený problém je čistě hypotetický, jelikož předmětem sporu v původním řízení je pouze zrušení hodnotící zprávy, v níž byl konstatován střet zájmů u žalobce v původním řízení, a nikoliv aspekt sankcí.

- 22 Je třeba připomenout, že působnost Listiny, pokud jde o opatření členských států, je definována v čl. 51 odst. 1, podle kterého jsou ustanovení Listiny určena členským státům, pokud uplatňují unijní právo. Uvedený čl. 51 odst. 1 potvrzuje ustálenou judikaturu Soudního dvora, podle níž se základní práva zaručená v unijním právním řádu uplatní ve všech situacích, které se řídí unijním právem, avšak nikoli mimo tyto situace [rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu), C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 78 a citovaná judikatura].
- 23 V projednávaném případě z informací poskytnutých předkládajícím soudem, jakož i z důvodové zprávy k zákonu č. 176/2010 vyplývá, že tento zákon provádí druhý referenční cíl uvedený v příloze rozhodnutí 2006/928, a sice zřídit úřad pro otázky prověřování bezúhonnosti odpovědný za prověřování majetku, neslučitelnosti a případného střetu zájmů a za vydávání závazných rozhodnutí, na jejichž základě lze přijmout odrazující sankce
- 24 Jak Soudní dvůr rozhodl, referenční cíle uvedené v příloze daného rozhodnutí jsou pro Rumunsko závazné v tom smyslu, že tento členský stát má zvláštní povinnost dosáhnout těchto cílů a přijmout vhodná opatření k jejich naplnění. Uvedený stát je stejně tak povinen zdržet se provádění jakéhokoli opatření, které by mohlo dosažení těchto cílů ohrozit (v tom smyslu viz rozsudek ze dne 18. května 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, bod 172).
- 25 Mimoto uvedené rozhodnutí Rumunsku ukládá bojovat účinně a nezávisle na případném ohrožení finančních zájmů Unie proti korupci, a zejména korupci na vyšších pozicích, jakož i stanovit použití účinných a odrazujících sankcí v případech korupce obecně (v tom smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2021, Euro Box Promotion a další, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, EU:C:2021:1034, body 189 a 190, jakož i citovaná judikatura).
- 26 V tom rámci Soudní dvůr rovněž upřesnil, že Rumunsko má volnou ruku při výběru použitelných sankcí, které mohou mít formu správních sankcí, trestních sankcí nebo kombinace obou, přičemž tato pravomoc je omezena zásadami proporcionality, rovnocennosti a efektivity (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2021, Euro Box Promotion a další, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, EU:C:2021:1034, body 191 a 192, jakož i citovaná judikatura).
- 27 Z těchto úvah vyplývá, že jak uvedl generální advokát v bodě 21 svého stanoviska, zákon č. 176/2010, zejména pak jeho článek 25, představuje opatření uplatňující unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny, takže tato je ve věci v původním řízení použitelná.
- 28 Pokud jde o předmět sporu v původním řízení, podle ustálené judikatury platí, že se na otázky týkající se výkladu unijního práva položené vnitrostátním soudem v právním a skutkovém rámci, který tento soud vymezí na vlastní odpovědnost a jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat, vztahuje domněnka relevance. Odmítnutí rozhodnout o žádosti předložené vnitrostátním soudem ze strany Soudního dvora je možné pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (rozsudek ze dne 13. listopadu 2018, Levola Hengelo, C-310/17, EU:C:2018:899, bod 28 a citovaná judikatura).

- 29 V projednávaném případě předkládající soud v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vysvětlil, že pokud by zákonnost hodnotící zprávy zmíněné v bodě 12 tohoto rozsudku měla být potvrzena zamítnutím odvolání podaného k uvedenému soudu, byl by žalobci v původním řízení podle čl. 25 odst. 2 zákona č. 176/2010 automaticky zakázán výkon volených veřejných funkcí po dobu tří let, aniž by ten mohl tento zákaz zpochybnit v rámci jiného soudního řízení.
- 30 Není tedy zjevné, že by výklad ustanovení Listiny neměl žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení nebo že by se jednalo o hypotetický problém.
- 31 Z toho plyne, že předběžné otázky jsou přípustné.

### ***K věci samé***

#### *K první otázce*

- 32 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 49 odst. 3 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že se použije na vnitrostátní právní předpisy, které jako výsledek správního řízení stanovují pro osobu, u níž byl konstatován střet zájmů při výkonu volené veřejné funkce, zákaz vykonávat jakoukoli takovou funkci po předem stanovenou dobu tří let.
- 33 Článek 49 odst. 3 Listiny, který stanoví, že výše trestu nesmí být nepřiměřená trestnému činu, se týká sankcí trestní povahy. Je tedy třeba zkoumat, zda má takový zákaz trestněprávní povahu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. října 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, bod 90).
- 34 Podle ustálené judikatury Soudního dvora týkající se výkladu článku 50 Listiny a přenesené i na její čl. 49 odst. 3 jsou pro posouzení trestní povahy sankce relevantní tři kritéria. Prvním je právní kvalifikace protiprávního jednání v rámci vnitrostátního práva, druhým samotná povaha protiprávního jednání a třetím míra přísnosti sankce, která dotčené osobě hrozí (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 6. října 2021, ECOTEX BULGARIA, C:544/19, EU:C:2021:803, bod 91, jakož i ze dne 22. března 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, bod 25 a citovaná judikatura).
- 35 I v případě protiprávních jednání, která ve vnitrostátním právu jako „trestná“ kvalifikována nejsou, totiž může taková povaha vyplývat ze samotné podstaty předmětného protiprávního jednání a ze stupně přísnosti sankcí, které za něj mohou být uloženy [rozsudek ze dne 22. června 2021, Latvijas Republikas Saeima (Trestné body), C-439/19, EU:C:2021:504, bod 88 a citovaná judikatura].
- 36 I když přísluší předkládajícímu soudu, aby ve světle těchto kritérií posoudil, zda opatření dotčené ve věci v původním řízení má trestněprávní povahu ve smyslu čl. 49 odst. 3 Listiny, může Soudní dvůr, rozhodující na základě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, přesto podat upřesňující vysvětlení, jejichž účelem je poskytnout uvedenému soudu vodítko při jeho posuzování (v tom smyslu viz rozsudek ze dne 6. října 2021, ECOTEX BULGARIA, C:544/19, EU:C:2021:803, bod 92 a citovaná judikatura).
- 37 Pokud jde o první kritérium, týkající se kvalifikace trestného činu podle vnitrostátního práva, ze znění čl. 25 odst. 1 zákona č. 176/2010, který odkazuje na „disciplinární přestupek“, i z vnitrostátní judikatury uvedené v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, zejména pak z judikatury Curtea Constituțională (Ústavní soud), vyplývá, že v rumunském právu se zánik mandátu ze zákona v případě zjištění střetu zájmů ani zákaz výkonu jakékoli volené veřejné

funkce doplňující tento zánik nepovažují za trestní sankci. Mimoto ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že tato opatření jsou ukládána ve správním řízení. Je sice pravda, že rumunské právo stanoví rovněž trestný čin střetu zájmů, sankce za něj jsou však ukládány, jak uvedl generální advokát v bodě 31 svého stanoviska, na základě odlišného a nezávislého řízení.

- 38 Pokud jde o druhé kritérium, týkající se samotné podstaty protiprávního jednání, to vyžaduje ověření, zda dotčené opatření má především represivní účel, což je vlastní sankci trestní povahy ve smyslu článku 49 Listiny [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 22. června 2021, *Latvijas Republikas Saeima (Trestné body)*, C-439/19, EU:C:2021:504, bod 89, a ze dne 6. října 2021, *ECOTEX BULGARIA*, C-544/19, EU:C:2021:803, bod 94 a citovaná judikatura].
- 39 V projednávané věci z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a z vyjádření účastníků řízení před Soudním dvorem vyplývá, že cílem zákona č. 176/2010 je zaručit integritu a transparentnost při výkonu veřejných funkcí a úřadů, jakož i předcházet institucionalizované korupci, a takové opatření spočívající v zákazu výkonu volených veřejných funkcí, jako je opatření, které může být uloženo ve věci v původním řízení, spadá do širšího souboru opatření, která všechna doplňují naplňování tohoto cíle, a tudíž přispívá k dosažení referenčních cílů stanovených rozhodnutím 2006/928. Účelem tohoto zákazu, stejně jako zániku mandátu ze zákona, je tak chránit řádné fungování a transparentnost státu tím, že definitivně zabrání situacím střetu zájmů.
- 40 V tomto ohledu Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že pokud jde o zákaz kandidovat ve volbách a vykonávat volenou funkci, který sleduje takový účel a směřuje k svobodnému rozhodování volených orgánů, nemá tento zákaz represivní charakter, i když byl vydán v návaznosti na odsouzení za trestné činy korupce (v tomto smyslu viz *ESLP*, 18. května 2021, *Galan v. Itálie*, CE:ECHR:2021:0518DEC006377216, body 85 a 97, jakož i *ESLP*, 17. června 2021, *Miniscalco v. Itálie*, CE:ECHR:2021:0617JUD005509313, body 64 a 73).
- 41 S přihlédnutím k těmto skutečnostem a s ohledem na judikaturu uvedenou v předchozím bodě se jeví, že takové opatření zakazující výkon volených veřejných funkcí po dobu tří let, jako je opatření, které může být uloženo ve věci v původním řízení, sleduje především preventivní, a nikoli represivní cíl.
- 42 Co se týče třetího kritéria týkajícího se stupně přísnosti sankce, je třeba zdůraznit, že jak uvedl generální advokát v bodě 33 svého stanoviska, takové opatření spočívá nikoliv v uložení trestu odnětí svobody nebo uložení pokuty, nýbrž v zákazu budoucího výkonu určitých činností, a sice volených veřejných funkcí, týkajícím se omezené skupiny osob se zvláštním statutem. Tento zákaz má rovněž omezenou dobu platnosti a netýká se volebního práva.
- 43 Je třeba dodat, že podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva nejsou sankce podobné opatření dotčenému v původním řízení obecně považovány za sankce vykazující dostatečný stupeň přísnosti k tomu, aby jim byla přiznána trestní povaha, a to tím spíše, není-li dotčeno volební právo (v tomto smyslu viz *Evropská komise pro lidská práva*, 13. ledna 1997, *Tapie v. Francie*, CE:ECHR:1997:0113DEC003225896, s. 5, jakož i *ESLP*, 18. května 2021, *Galan v. Itálie*, CE:ECHR:2021:0518DEC006377216, body 96 a 97).
- 44 Z těchto úvah vyplývá, že žádné ze tří kritérií uvedených v bodě 34 tohoto rozsudku patrně není splněno, a v důsledku toho se nezdá, že by měl zákaz výkonu volených veřejných funkcí stanovený vnitrostátními právními předpisy dotčenými ve věci v původním řízení trestněprávní povahu, což však přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

- 45 Pokud přitom toto opatření nemá trestněprávní povahu, nelze jej posuzovat z pohledu čl. 49 odst. 3 Listiny.
- 46 S ohledem na výše uvedené je třeba na první otázku odpovědět tak, že čl. 49 odst. 3 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že se nepoužije na vnitrostátní právní předpisy, které jako výsledek správního řízení stanovují pro osobu, u níž byl konstatován střet zájmů při výkonu volené veřejné funkce, zákaz vykonávat jakoukoli takovou funkci po předem stanovenou dobu tří let, v případě, že toto opatření nemá trestněprávní povahu.

*Ke druhé otázce*

- 47 Úvodem je třeba říci, že z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že druhá otázka je položena pro případ, že by zákaz výkonu volených veřejných funkcí stanovený v čl. 25 odst. 2 zákona č. 176/2010 měl být považován za zákaz trestněprávní povahy. Jak přitom vyplývá z úvah uvedených v bodech 32 až 46 tohoto rozsudku, tento zákaz takovou povahu, s výhradou ověření, která musí provést předkládající soud, podle všeho nemá, takže by se čl. 49 odst. 3 Listiny nepoužil.
- 48 Nicméně vzhledem k tomu, že vnitrostátní právní úprava dotčená ve věci v původním řízení uplatňuje unijní právo, jak bylo uvedeno v bodě 27 tohoto rozsudku, musí být v každém případě v souladu se zásadou proporcionality jakožto obecnou zásadou unijního práva.
- 49 Podle ustálené judikatury totiž zásada proporcionality patří mezi obecné zásady unijního práva, které musí být dodržovány vnitrostátními právními předpisy, které spadají do působnosti unijního práva nebo ho provádějí, a to i v případě neexistence harmonizace unijních právních předpisů v oblasti použitelných sankcí [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 11. dubna 2019, Repsol Butano a DISA Gas, C-473/17 a C-546/17, EU:C:2019:308, bod 39 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 8. března 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Přímý účinek), C-205/20, EU:C:2022:168, bod 31 a citovaná judikatura].
- 50 Podle ustálené judikatury platí, že pro dodržení zásady proporcionality je třeba, aby opatření bylo způsobilé zajistit soudržným a systematickým způsobem realizaci sledovaného legitimního cíle a nepřekračovalo meze toho, co je přiměřené a nezbytné k jeho dosažení, přičemž se rozumí, že jím způsobené nevýhody nesmí být nepřiměřené sledovaným cílům (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 25. ledna 2018, F, C-473/16, EU:C:2018:36, bod 56, a ze dne 7. září 2022, Cilevičs a další, C-391/20, EU:C:2022:638, bod 65 a citovaná judikatura).
- 51 Pokud jde o správní nebo represivní opatření dovolená vnitrostátními právními předpisy, ta nesmí překračovat meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných těmito předpisy (rozsudek ze dne 24. února 2022, Agenzia delle dogane e dei monopoli a Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-452/20, EU:C:2022:111, bod 37 a citovaná judikatura). Přísnost uložené sankce musí být zejména přiměřená závažnosti protiprávního jednání, které má postihovat (rozsudek ze dne 12. září 2019, Maksimovic a další, C-64/18, C-140/18, C-146/18 a C-148/18, EU:C:2019:723, bod 39 a citovaná judikatura).
- 52 Za těchto podmínek je za účelem poskytnutí užitečné odpovědi předkládajícímu soudu třeba přeformulovat druhou otázku tak, že její podstatou je, zda zásada proporcionality brání vnitrostátním právním předpisům, které stanovují pro osobu, u níž byl konstatován střet zájmů při výkonu volené veřejné funkce, zákaz vykonávat jakoukoli takovou funkci po předem stanovenou dobu tří let.

- 53 V projednávaném případě je třeba bez dalšího připomenout, že cílem zákona č. 176/2010, jehož čl. 25 odst. 2 stanoví zákaz výkonu volených veřejných funkcí po dobu tří let, je zaručit integritu a transparentnost při výkonu veřejných funkcí a úřadů, jakož i předcházet korupci veřejných institucí. Cíle tohoto zákona, které přispívají k dosažení referenčních cílů uvedených v příloze rozhodnutí 2006/928, tedy představují Unii uznávaný legitimní cíl.
- 54 Je sice na předkládajícím soudu, který je jako jediný příslušný k výkladu a uplatňování vnitrostátního práva, aby v případě, že potvrdí zákonnost hodnotící zprávy dotčené ve věci v původním řízení, s konečnou platností posoudil, zda je s ohledem na v ní konstatovaný střet zájmů tato sankce vhodná, nezbytná a přiměřená pro dosažení tohoto legitimního cíle, Soudní dvůr může nicméně podat upřesňující vysvětlení, jejichž účelem je poskytnout uvedenému soudu vodítko pro jeho posuzování (v tom smyslu viz rozsudek ze dne 24. února 2022, Agenzia delle dogane e dei monopoli a Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-452/20, EU:C:2022:111, bod 40 a citovaná judikatura).
- 55 Pokud jde o to, zda je uvedená sankce způsobilá zaručit soudržným a systematickým způsobem dosažení sledovaných legitimních cílů, je třeba připomenout, že k jejímu přijetí dochází poté, co ANI s konečnou platností konstatuje, že došlo k protiprávní situaci střetu zájmů přičitatelné osobě vykonávající volenou veřejnou funkci, jako je, tak jako v případě žalobce v původním řízení, například mandát starosty, během jejího výkonu, a to doplnkově k zániku jejího mandátu ze zákona.
- 56 Automatické uložení těchto sankcí tak umožňuje trvalé ukončení zjištěného střetu zájmů a chránit touto cestou fungování státu a dotyčných volených orgánů. Mimoto skutečnost, že je stanoven automatický zánik mandátu i automatický zákaz vykonávat jakoukoli volenou veřejnou funkci po dostatečně dlouhou předem stanovenou dobu, může zřejmě odradit osoby vykonávající volený mandát od toho, aby se do takové situace uvedly, a motivovat je k tomu, aby dodržovaly své povinnosti v dané oblasti.
- 57 Z toho plyne, že zákaz výkonu volených veřejných funkcí po dobu tří let stanovený vnitrostátními právními předpisy dotčenými ve věci v původním řízení se jeví jako vhodný k dosažení legitimního cíle sledovaného uvedenými předpisy.
- 58 Co se týče nezbytnosti této sankce, ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že rumunský zákonodárce tento zákaz a jeho tříleté trvání stanovil s ohledem na inherentní závažnost skutečností zakládajících střet zájmů pro fungování státu a společnosti. Uvedený zákaz je tak uložen v důsledku nesplnění povinnosti, kterého se dopustila osoba vykonávající obdobně jako žalobce v původním řízení volenou veřejnou funkci a které je nepochybně závažné.
- 59 Rumunský zákonodárce v čl. 301 odst. 1 trestního zákoníku upravil rovněž trestný čin střetu zájmů, za který lze uložit trest odnětí svobody a doplňující trest zákazu výkonu volených funkcí v délce od jednoho do pěti let.
- 60 Je třeba dodat, že při posuzování, zda takové vnitrostátní právní předpisy, jako jsou předpisy dotčené ve věci v původním řízení, nepřekračují meze toho, co je nezbytné k dosažení cíle, kterým je zaručit integritu a transparentnost při výkonu veřejných funkcí a úřadů, jakož i předcházet institucionalizované korupci, musí být zohledněny rozsah střetů zájmů, jakož i úroveň korupce ve vnitrostátním veřejném sektoru. V tomto ohledu je třeba připomenout, že zákon č. 176/2010 provádí druhý referenční cíl uvedený v příloze rozhodnutí 2006/928, který má

pro Rumunsko závaznou povahu a směřuje k tomu, aby ze závazných rozhodnutí ANI mohly vyplývat odrazující sankce. Toto rozhodnutí rovněž uvedenému členskému státu ukládá povinnost účinně bojovat proti korupci.

- 61 S ohledem na preventivní složku dotčeného opatření, jejímž cílem je zejména odradit osoby vykonávající veřejné funkce od jakéhokoli ohrožení integrity své funkce, je přitom stanovení pevné doby trvání tohoto opatření v takovém vnitrostátním kontextu nezbytné k zajištění jeho účinnosti.
- 62 Mimoto je zákaz výkonu volených veřejných funkcí stanovený v čl. 25 odst. 2 zákona č. 176/2010 časově omezen a vztahuje se pouze na určité kategorie osob vykonávajících zvláštní funkce. Konkrétně osobě, která obdobně jako žalobce v původním řízení vykonává volený mandát starosty, byla svěřena významná odpovědnost a pravomoci a jejím posláním je zastupovat své spoluobčany.
- 63 Tento zákaz se kromě toho týká pouze omezené skupiny činností, a sice volených veřejných funkcí, a nebrání výkonu jakékoli jiné výdělečné činnosti, zejména v soukromém sektoru.
- 64 Z toho plyne, že s ohledem na kontext vnitrostátních právních předpisů dotčených v původním řízení tyto předpisy tím, že ukládají sankci nevolitelnosti po předem stanovenou dobu tří let, nepřekračují meze toho, co je nezbytné k dosažení legitimního cíle, který sleduje.
- 65 Pokud jde o přiměřenost dotčeného opatření, a zejména o přiměřenost jeho přísnosti k závažnosti protiprávního jednání, je třeba připomenout význam, který má boj proti korupci ve veřejném sektoru v některých členských státech, a prioritu, kterou rumunský zákonodárce přiznal tomuto cíli, který představuje skutečný požadavek rumunské společnosti, jak je uvedeno v důvodové zprávě k zákonu č. 176/2010, jež byla stanovena rovněž rozhodnutím 2006/928.
- 66 S ohledem na závažnost zásahu do veřejného zájmu plynoucího z korupce a ze střetů zájmů, byť méně významných, ze strany zvolených zástupců ve vnitrostátním kontextu vysokého rizika korupce se tudíž zákaz výkonu volených veřejných funkcí v předem stanovené délce tří let, stanovený uvedenými právními předpisy, v zásadě nejeví nepřiměřený protiprávnímu jednání, které má sankcionovat.
- 67 Nicméně okolnost, že doba trvání tohoto zákazu nemůže být nijak přizpůsobena, jak potvrzuje judikatura Înalta Curte de Casație și Justiție (Vrchní kasační a soudní dvůr, Rumunsko), neumožňuje vyloučit, že v určitých výjimečných případech se tato sankce může jevit nepřiměřenou protiprávnímu jednání, které sankcionuje.
- 68 Tak by tomu totiž mohlo být ve výjimečném případě, kdy se zjištěné protiprávní jednání nejeví být vzhledem ke sledovanému cíli závažným, zatímco uvedené sankce mají na osobní, profesní a ekonomickou situaci dotyčné osoby obzvláště závažné dopady.
- 69 V projednávaném případě tak i za předpokladu, že by zákonnost hodnotící zprávy dotčené ve věci v původním řízení byla potvrzena, předkládajícímu soudu přísluší, aby s ohledem na všechny relevantní okolnosti ověřil, zda přísnost sankce, která byla žalobci v původním řízení uložena na základě čl. 25 odst. 2 zákona č. 176/2010, zůstává s přihlédnutím k cíli sledovanému tímto zákonem přiměřená závažnosti střetu zájmů konstatovaného v uvedené zprávě.

- 70 Pokud tomu tak není, bude na příslušném soudu, aby vyložil tyto právní předpisy v co největším možné míře tak, že umožní uložit přiměřenou, avšak nadále účinnou a odrazující sankci v souladu s rozhodnutím 2006/928.
- 71 Je totiž třeba připomenout, že vnitrostátní soudy jsou povinny v co největší možné míře vykládat vnitrostátní právo způsobem, který je v souladu s unijním právem, a že povinnost konformního výkladu sice nemůže sloužit jako základ pro výklad vnitrostátního práva *contra legem*, avšak tyto vnitrostátní soudy, včetně těch rozhodujících v posledním stupni, jsou povinny případně změnit ustálenou judikaturu, vychází-li tato z výkladu vnitrostátního práva, který je neslučitelný s unijním právem (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 8. května 2019, *Związek Gmin Zagłębia Miedziowego*, C-566/17, EU:C:2019:390, body 48 a 49, jakož i ze dne 4. března 2020, *Telecom Italia*, C-34/19, EU:C:2020:148, bod 60 a citovaná judikatura).
- 72 S ohledem na výše uvedené je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že zásada proporcionality musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání vnitrostátním právním předpisům, které stanovují pro osobu, u níž byl konstatován střet zájmů při výkonu volené veřejné funkce, zákaz vykonávat jakoukoli takovou funkci po předem stanovenou dobu tří let, pokud s ohledem na všechny relevantní okolnosti použití těchto předpisů vede k uložení sankce přiměřené závažnosti porušení, které postihuje, s ohledem na cíl spočívající v zaručení integrity a transparentnosti při výkonu veřejných funkcí a úřadů, jakož i předcházení institucionalizované korupci. Tak by tomu nebylo ve výjimečném případě, kdy se zjištěné protiprávní jednání nejvíce vzhledem ke sledovanému cíli závažným, kdežto uvedené sankce mají na osobní, profesní a ekonomickou situaci dotyčné osoby obzvláště závažné dopady.

#### *Ke třetí otázce*

- 73 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 15 odst. 1 a článek 47 Listiny musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátním právním předpisům, které stanovují pro osobu, u níž byl konstatován střet zájmů při výkonu volené veřejné funkce, zákaz vykonávat jakoukoli takovou funkci po předem stanovenou dobu tří let.
- 74 Pokud jde o čl. 15 odst. 1 Listiny, ten zakotvuje právo pracovat a vykonávat svobodně zvolené nebo přijaté povolání. Mimoto je svobodný výkon podnikatelské nebo výdělečné činnosti součástí obecných zásad unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. března 2012, *Interseroh Scrap and Metals Trading*, C-1/11, EU:C:2012:194, bod 43 a citovaná judikatura).
- 75 ANI a rumunská vláda mají za to, že právo vykonávat volenou veřejnou funkci do působnosti čl. 15 odst. 1 Listiny nespadá, jelikož právo být volen je součástí politických práv, což potvrzuje judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Komise tvrdí, že zákaz výkonu volených veřejných funkcí dotčený v původním řízení zřejmě nespadá do působnosti tohoto ustanovení rovněž proto, že volební proces neobnáší nárok dané osoby takové funkce vykonávat.
- 76 V tomto ohledu je pravda, že čl. 15 odst. 1 Listiny je formulován široce, o čemž svědčí použití výrazů „každý“, „pracovat“ a „povolání“.
- 77 Mimoto podle vysvětlení k Listině základních práv (Úř. věst. 2007, C 303, s. 17) je právo svobodné volby povolání, zakotvené v uvedeném ustanovení, uznáno v judikatuře Soudního dvora vzešlé zejména z rozsudků ze dne 14. května 1974, *Nold v. Komise* (4/73, EU:C:1974:51, body 12 až 14), ze dne 13. prosince 1979, *Hauer* (44/79, EU:C:1979:290, s. 3727), a ze dne 8. října 1986, *Keller* (234/85, EU:C:1986:377, bod 8). Uvedené ustanovení vychází rovněž z čl. 1 odst. 2 Evropské

sociální charty, podepsané v Turíně dne 18. října 1961 a revidované ve Štrasburku dne 3. května 1996, který vyžaduje účinnou ochranu práva pracovníka vydělávat si na své živobytí ve svobodně zvoleném zaměstnání, jakož i z bodu 4 Charty Společenství základních sociálních práv pracovníků, přijaté na zasedání Evropské rady ve Štrasburku dne 9. prosince 1989, který stanoví, že každý má právo na svobodnou volbu a výkon povolání podle ustanovení upravujících každé z nich. Článek 15 odst. 1 Listiny má tak širokou působnost *ratione personae* i *ratione materiae*, jak uvedl generální advokát v bodě 85 svého stanoviska.

- 78 Tato působnost, jakkoli široká, nicméně nezahrnuje právo vykonávat po určenou dobu volený mandát získaný v demokratických volbách, jako je například mandát starosty.
- 79 Tento výklad je podepřen skutečností, že článek 15 Listiny je součástí její hlavy II Listiny, nadepsané „Svobody“, zatímco zvláštní ustanovení týkající se práva být volen ve volbách, tedy články 39 a 40 Listiny, týkající se práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách, jsou součástí jiné hlavy, a to hlavy V, nadepsané „Občanská práva“.
- 80 Judikatura Evropského soudu pro lidská práva rovněž posiluje takový výklad, jelikož uvedený soud rozhodl, že právo vykonávat volený mandát získaný ve volbách je politickým právem, přičemž odměna s ním spojená je pouze jeho důsledkem (v tomto smyslu viz ESLP, 8. listopadu 2016, Savisaar v. Estonsko, CE:ECHR:2016:1108DEC000836516, body 26 a 27).
- 81 Z toho plyne, že právo vykonávat volenou veřejnou funkci, mj. funkci starosty, nespadá do působnosti čl. 15 odst. 1 Listiny, takže v projednávaném případě se žalobce v původním řízení nemůže tohoto ustanovení účinně dovolávat.
- 82 Jak vyplývá z článku 53 Listiny, takovým výkladem však není dotčena možnost členských států uplatňovat příznivější standard ochrany práva na práci a svobodného výkonu povolání uznaného jejich vlastní ústavou za předpokladu, že toto použití neohrozí úroveň ochrany nastavenou Listinou, jak ji vykládá Soudní dvůr.
- 83 Co se týče článku 47 Listiny, ten v prvním pododstavci stanoví, že každý, jehož práva a svobody zaručené unijním právem byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem, a v druhém pododstavci upřesňuje, že každý má právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem.
- 84 Uznání práva na účinnou právní ochranu ve smyslu článku 47 v daném případě předpokládá, že se osoba, která je uplatňuje, dovolává práv nebo svobod zaručených unijním právem nebo že je proti této osobě vedeno stíhání, které představuje uplatňování unijního práva ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. února 2022, RS (Účinek rozsudků ústavního soudu), C-430/21, EU:C:2022:99, bod 34 a citovaná judikatura].
- 85 Tak tomu je v projednávaném případě, neboť zákaz výkonu volených veřejných funkcí v předem stanovené délce tří let, který hrozí žalobci v původním řízení v případě, že by byla potvrzena zákonnost hodnotící zprávy vypracované ANI, je stanoven zákonem č. 176/2010, který, jak vyplývá z bodu 27 tohoto rozsudku, uplatňuje unijní právo. Článek 47 Listiny je tedy na věc v původním řízení použitelný.

- 86 Pokud jde o obsah uvedeného ustanovení, zásadu účinné soudní ochrany, která je v něm zakotvena, tvoří různé složky, mezi něž patří zejména zásada rovnosti zbraní a právo na přístup k soudům (rozsudek ze dne 30. června 2016, Toma a Biroul Executorului Judecătoreasc Horașiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, bod 42 a citovaná judikatura).
- 87 Právo na účinnou právní ochranu ve smyslu článku 47 Listiny zahrnuje mimojiné možnost nositele tohoto práva mít přístup k soudu, který má pravomoc zajistit dodržování práv, která tomuto nositeli zaručuje unijní právo, a za tím účelem zkoumat všechny právní a skutkové otázky relevantní pro řešení sporu, který mu je předložen [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. října 2020, État luxembourgeois (Právo na prostředek nápravy proti žádosti o informace v daňové oblasti), C-245/19 a C-246/19, EU:C:2020:795, bod 66 a citovaná judikatura].
- 88 V projednávaném případě právo na účinnou právní ochranu zakotvené v článku 47 Listiny předpokládá, jak uvedl generální advokát v bodě 100 svého stanoviska, že předkládající soud může zkoumat zákonnost hodnotící zprávy ANI obviňující žalobce v původním řízení a případně zrušit tuto zprávu, jakož i sankce uložené na jejím základě.
- 89 Ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, přitom vyplývá, že hodnotící zprávy vypracovávané ANI obsahují popis skutečností, stanovisko dotčené osoby a posouzení skutečností zakládajících zjištěný střet zájmů. Mimoto je předkládající soud příslušný k tomu, aby v rámci přezkumu, který musí provést v souvislosti s hodnotící zprávou dotčenou v původním řízení, zkoumal všechny relevantní právní a skutkové aspekty, a tudíž po tomto přezkumu potvrdil nebo vyvrátil existenci střetu zájmů. Navíc v případě, že by uvedený soud dospěl k závěru, že hodnotící zpráva je nezákonná, měl by pravomoc ji zrušit, a v důsledku toho zneplatnit opatření spočívající v zániku mandátu a zákazu výkonu volených veřejných funkcí, která byla uložena na jejím základě.
- 90 Kromě toho, jak vyplývá z bodů 69 a 72 tohoto rozsudku, je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda je v projednávaném případě dodržen požadavek uložení přiměřené sankce vyplývající z unijního práva.
- 91 A konečně, jak v bodě 102 svého stanoviska rovněž uvedl generální advokát, spis, který má Soudní dvůr k dispozici, neobsahuje žádnou skutečnost, která by mohla zpochybnit účinnost opravných prostředků stanovených v rumunském právu nebo soulad vnitrostátních právních předpisů dotčených ve věci v původním řízení s článkem 47 Listiny.
- 92 S ohledem na výše uvedené je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že:
- článek 15 odst. 1 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že právo na výkon voleného mandátu získaného v demokratických volbách, jako je například mandát starosty, nespadá pod toto ustanovení,
  - článek 47 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání vnitrostátním právním předpisům, které stanovují pro osobu, u níž byl konstatován střet zájmů při výkonu volené veřejné funkce, zákaz vykonávat jakoukoli takovou funkci po předem stanovenou dobu tří let, pokud dotčená osoba má skutečnou možnost zpochybnit zákonnost zprávy, v níž bylo toto konstatování učiněno, a sankci uloženou na jejím základě, včetně její přiměřenosti.

## K nákladům řízení

- 93 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 49 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládán v tom smyslu, že se nepoužije na vnitrostátní právní předpisy, které jako výsledek správního řízení stanovují pro osobu, u níž byl konstatován střet zájmů při výkonu volené veřejné funkce, zákaz vykonávat jakoukoli takovou funkci po předem stanovenou dobu tří let, v případě, že toto opatření nemá trestněprávní povahu.
- 2) Zásada proporcionality musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání vnitrostátním právním předpisům, které stanovují pro osobu, u níž byl konstatován střet zájmů při výkonu volené veřejné funkce, zákaz vykonávat jakoukoli takovou funkci po předem stanovenou dobu tří let, pokud s ohledem na všechny relevantní okolnosti použití těchto předpisů vede k uložení sankce přiměřené závažnosti porušení, které postihuje, s ohledem na cíl spočívající v zaručení integrity a transparentnosti při výkonu veřejných funkcí a úřadů, jakož i předcházení korupci veřejných institucí. Tak by tomu nebylo ve výjimečném případě, kdy se zjištěné protiprávní jednání nejeví být vzhledem ke sledovanému cíli závažným, zatímco uvedené sankce mají na osobní, profesní a ekonomickou situaci dotyčné osoby obzvláště závažné dopady.
- 3) Článek 15 odst. 1 Listiny základních práv musí být vykládán v tom smyslu, že právo na výkon voleného mandátu získaného v demokratických volbách, jako je například mandát starosty, nespadá pod toto ustanovení.
- 4) Článek 47 Listiny základních práv musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání vnitrostátním právním předpisům, které stanovují pro osobu, u níž byl konstatován střet zájmů při výkonu volené veřejné funkce, zákaz vykonávat jakoukoli takovou funkci po předem stanovenou dobu tří let, pokud dotčená osoba má skutečnou možnost zpochybnit zákonnost zprávy, v níž bylo toto konstatování učiněno, a sankci uloženou na jejím základě, včetně její přiměřenosti.

Podpisy