



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 4 maja 2023 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Decyzja 2006/928/WE – Mechanizm współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 15 ust. 1 – Artykuł 47 – Artykuł 49 ust. 3 – Wybieralne urzędy publiczne – Konflikt interesów – Uregulowanie krajowe przewidujące zakaz sprawowania wybieralnych urzędów publicznych przez z góry ustalony okres – Sankcja dodatkowa w stosunku do wygaśnięcia mandatu – Zasada proporcjonalności

W sprawie C-40/21

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Curtea de Apel Timișoara (sąd apelacyjny w Timișoarze, Rumunia) postanowieniem z dnia 12 listopada 2020 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 26 stycznia 2021 r., w postępowaniu:

T.A.C.

przeciwko

Agencia Națională de Integritate (ANI),

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Arabadjiev, prezes izby, P. G. Xuereb, T. von Danwitz (sprawozdawca), A. Kumin i I. Ziemele, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Emiliou,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu T.A.C. – T. Chiuariu, avocat,
- w imieniu Agenția Națională de Integritate (ANI) – D. Chiurtu, O. Iacob i F.-I. Moise, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: rumuński.

- w imieniu rządu rumuńskiego – E. Gane i L. Lițu, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu polskiego – B. Majczyna, w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej – L. Nicolae, P. J. O. Van Nuffel i M. Wasmeier, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 10 listopada 2022 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni decyzji 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 (Dz.U. 2006, L 354, s. 56), a także art. 15 ust. 1, art. 47 i art. 49 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy T.A.C. a Agenția Națională de Integritate (ANI) (krajową agencją ds. etyki, Rumunia) w przedmiocie sprawozdania tej agencji stwierdzającego naruszenie przez T.A.C. przepisów regulujących konflikt interesów w sprawach administracyjnych w trakcie sprawowania przez niego urzędu burmistrza.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Decyzja 2006/928 została przyjęta, w kontekście przystąpienia Rumunii do Unii Europejskiej przewidzianego na dzień 1 stycznia 2007 r., na podstawie w szczególności art. 37 i 38 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. 2005, L 157, s. 203, zwanego dalej „aktem przystąpienia”), który wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2007 r. Motywy 1–6 i 9 tej decyzji mają następujące brzmienie:
 - „(1) Unia Europejska oparta jest na zasadzie praworządności, obowiązującej we wszystkich państwach członkowskich.
 - (2) Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz rynek wewnętrzny, ustanowione przez Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, opierają się na wzajemnym zaufaniu, że decyzje i praktyki sądowe i administracyjne we wszystkich państwach członkowskich są w pełni zgodne z zasadą praworządności.
 - (3) Oznacza to, że państwa członkowskie muszą zapewnić istnienie bezstronnego, niezawisłego i sprawnego systemu administracji i sądownictwa, odpowiednio przystosowanego do między innymi walki z korupcją.

- (4) Dnia 1 stycznia 2007 r. Rumunia stanie się członkiem Unii Europejskiej. Komisja zaznaczyła, że mimo poczynionych znacznych wysiłków ze strony Rumunii w zakresie przygotowania do członkostwa pozostaje szereg nieuregulowanych kwestii, które Komisja [Europejska] wskazała w sprawozdaniu z dnia 26 września 2006 r., w szczególności w zakresie odpowiedzialności i sprawności systemu sądownictwa oraz organów egzekwowania prawa. Komisja oczekuje dalszych postępów w tym zakresie, niezbędnych do zapewnienia ich zdolności do zastosowania i wdrożenia środków przyjętych celem ustanowienia rynku wewnętrznego oraz przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.
- (5) Art[ykuł] 37 [aktu przystąpienia] upoważnia Komisję do podjęcia odpowiednich środków w przypadku bezpośredniego ryzyka naruszenia funkcjonowania rynku wewnętrznego, będącego następstwem niewypełnienia ze strony Rumunii podjętych zobowiązań. Art[ykuł] 38 [aktu przystąpienia] upoważnia Komisję do podjęcia odpowiednich środków w przypadku bezpośredniego ryzyka zaistnienia poważnych niedociągnięć ze strony Rumunii w transpozycji, stanie wdrożenia lub stosowaniu aktów przyjętych zgodnie z tytułem VI [t]raktatu UE oraz zgodnie z tytułem IV [t]raktatu WE.
- (6) Nieuregulowane kwestie w zakresie odpowiedzialności i sprawności systemu sądownictwa oraz organów egzekwowania prawa wymagają ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji poszczególnych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją.

[...]

- (9) Niniejsza decyzja powinna zostać zmieniona, jeśli ocena Komisji wskaże na konieczność dostosowania założonych celów. Niniejsza decyzja powinna zostać uchylona, w przypadku gdy wszystkie założone cele zostaną osiągnięte”.

4 Artykuł 1 decyzji 2006/928 przewiduje:

„Do dnia 31 marca każdego roku Rumunia przedkłada Komisji sprawozdanie informujące o postępach w realizacji poszczególnych celów przewidzianych w [z]ałączniku. Pierwsze sprawozdanie zostanie przedłożone Komisji do dnia 31 marca 2007 r.

Komisja może w każdej chwili udzielać pomocy technicznej poprzez różne rodzaje działań lub gromadzić i wymieniać informacje dotyczące wyżej wspomnianych celów. Ponadto Komisja może w tym celu w każdej chwili zorganizować wizyty robocze ekspertów w Rumunii. Władze Rumunii udzielają w takich sytuacjach niezbędnego wsparcia”.

5 Artykuł 2 tej decyzji stanowi:

„Komisja przekaze Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie, po raz pierwszy w czerwcu 2007 r., swoje uwagi i wnioski odnośnie do sprawozdania przedłożonego przez władze Rumunii.

Komisja będzie przedstawiać kolejne sprawozdania w razie konieczności, jednak nie rzadziej niż co pół roku”.

6 Artykuł 4 wspomnianej decyzji stanowi:

„Niniejsza decyzja skierowana jest do państw członkowskich”.

7 Załącznik do tej decyzji ma następujące brzmienie:

„Założone cele do osiągnięcia przez Rumunię, o których mowa w art. 1:

- 1) Zapewnienie większej przejrzystości i skuteczności postępowań sądowych, zwłaszcza poprzez poprawę możliwości i odpowiedzialności [n]ajwyższej [r]ady [s]ądownictwa. Przekazywanie informacji o wpływie nowych kodeksów postępowania cywilnego i postępowania karnego oraz jego kontrola.
- 2) Ustanowienie zgodnie z planem [a]gencji ds. [e]tyki, do której zadań należałoby: weryfikacja stanu majątkowego, niezgodności [zakazu łączenia funkcji] i potencjalnych konfliktów interesów oraz wydawanie wiążących decyzji, na podstawie których można nałożyć sankcje odstraszające.
- 3) W oparciu o poczynione już postępy, kontynuowanie profesjonalnych i bezstronnych dochodzeń w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu.
- 4) Podjęcie dalszych środków w celu zapobiegania i zwalczania korupcji, zwłaszcza w samorządzie terytorialnym”.

Prawo rumuńskie

8 Artykuł 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 (ustawy nr 176/2010 o nieskazitelnosci w wykonywaniu funkcji publicznych i sprawowaniu urzędów publicznych, zmieniającej i uzupełniającej ustawę nr 144/2007 o utworzeniu, organizacji i funkcjonowaniu krajowej agencji ds. etyki oraz zmieniającej i uzupełniającej inne akty prawne) z dnia 1 września 2010 r. (*Monitorul Oficial al României*, część I, nr 621 z dnia 2 września 2010 r.) stanowi:

„1. W przypadku gdy osoba wydała akt administracyjny, dokonała czynności prawnej, wydała decyzję lub uczestniczyła w wydaniu decyzji z naruszeniem obowiązków prawnych dotyczących konfliktu interesów lub zakazu łączenia funkcji, jej czyn stanowi przewinienie dyscyplinarne i podlega karze zgodnie z przepisami mającymi zastosowanie do sprawowanego przez nią urzędu, pełnionej przez nią funkcji lub odpowiedniego rodzaju działalności, o ile przepisy niniejszej ustawy nie stanowią od nich odstępstwa i jeżeli ten czyn nie wyczerpuje znamion czynu zabronionego pod groźbą kary.

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 zakazanego łączenia funkcji, nie może dłużej wykonywać funkcji publicznych lub sprawować urzędu publicznego, do których odnoszą się przepisy niniejszej ustawy, z wyjątkiem pełnienia funkcji organu pochodzącego z wyboru, przez okres trzech lat od dnia, w którym została zwolniona z pełnienia funkcji lub odwołana ze stanowiska, lub od dnia, w którym jej mandat wygasł automatycznie. Jeżeli osoba pełniła funkcje organu pochodzącego z wyboru, nie może ona pełnić tych samych funkcji przez okres trzech lat od dnia wygaśnięcia mandatu. W wypadku gdy osoba nie pełni już funkcji publicznych lub nie sprawuje urzędu publicznego w dniu stwierdzenia zakazu łączenia funkcji 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 zakazanego łączenia funkcji stało się prawomocne i niepodlegające uchyleniu.

[...]”.

- 9 Zgodnie z art. 66 ust. 1 legea nr. 286/2009 privind Codul penal (ustawy nr 286/2009 – kodeks karny), z dnia 17 lipca 2009 r. (*Monitorul Oficial al României*, część I, nr 510 z dnia 24 lipca 2009 r.), w brzmieniu obowiązującym w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym (zwanej dalej „kodeksem karnym”):

„Sankcja dodatkowa w postaci zakazu wykonywania określonych praw polega na zakazie wykonywania przez okres od roku do pięciu lat jednego lub kilku z następujących praw:

- a) prawa do kandydowania w organach publicznych lub w jakiegokolwiek innej służbie publicznej;
- b) prawa do wykonywania funkcji wiążących się z prerogatywami władzy publicznej”.

- 10 Artykuł 301 kodeksu karnego, zatytułowany „Konflikt interesów”, stanowi w ust. 1:

„Funkcjonariusz publiczny, który w związku z pełnieniem swoich funkcji, dokonuje czynności lub uczestniczy w podjęciu decyzji pozwalającej uzyskać bezpośrednio lub pośrednio korzyść majątkową dla siebie, swojego współmałżonka, krewnego lub powinowatego do drugiego stopnia włącznie [...] podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat pięciu oraz karze dodatkowej zakazu korzystania z prawa do piastowania stanowiska publicznego”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 11 W dniu 22 czerwca 2016 r. skarżący w postępowaniu głównym został wybrany na burmistrza gminy MN (Rumunia) na okres 2016–2020.
- 12 W sprawozdaniu na temat oceny z dnia 25 listopada 2019 r. ANI stwierdziło, że nie przestrzegał on przepisów dotyczących konfliktu interesów w sprawach administracyjnych. W trakcie sprawowania urzędu przyznał on bowiem stowarzyszeniu, którego członkiem-założycielem i wiceprezesem była jego żona, w drodze umowy użyczenia, prawo do nieodpłatnego korzystania przez okres pięciu lat z niektórych lokali należących do gminy do celów prowadzenia działalności kulturalnej.
- 13 W przypadku gdyby sprawozdanie to, równoznaczne ze stwierdzeniem istnienia konfliktu interesów po stronie skarżącego w postępowaniu głównym, stało się ostateczne, w szczególności w braku sprzeciwu z jego strony, jego mandat wygasłby z mocy prawa i zostałby na niego nałożony dodatkowy trzyletni zakaz sprawowania wybieralnych urzędów publicznych, zgodnie z prawem krajowym.
- 14 W dniu 19 grudnia 2019 r. skarżący w postępowaniu głównym wniósł skargę do Tribunalul București (sądu okręgowego w Bukareszcie, Rumunia), w której domagał się stwierdzenia nieważności tego sprawozdania, podnosząc między innymi, że prawo Unii stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym karę taką jak trzyletni zakaz sprawowania

wybieralnych urzędów publicznych nakłada się automatycznie na osobę, w odniesieniu do której stwierdzono, iż działała w sytuacji konfliktu interesów, bez możliwości dostosowania kary stosownie do wagi popełnionego naruszenia.

- 15 Ponieważ ów sąd stwierdził brak swojej właściwości do rozpatrzenia tej skargi, sprawa została przekazana sądowi odsyłającemu, Curtea de Apel Timișoara (sądowi apelacyjnemu w Timișoarze, Rumunia).
- 16 Sąd ten wyjaśnia przede wszystkim, że sprawa w postępowaniu głównym podlega prawu Unii w zakresie, w jakim ustawa nr 176/2010 realizuje drugi założony cel zawarty w załączniku do decyzji 2006/928. Utworzenie ANI nastąpiło również dla osiągnięcia tego celu.
- 17 Wspomniany sąd zauważa następnie, że zgodnie z art. 25 tej ustawy w przypadku stwierdzenia istnienia konfliktu interesów po stronie osoby pełniącej wybieralne urzędy publiczne, gdy stwierdzenie to uzyskuje charakter ostateczny, jej mandat wygasa z mocy prawa. Ponadto dodatkowy trzyletni zakaz pełnienia tych funkcji, przewidziany w ust. 2 tego artykułu, działa automatycznie, bez analizy niezbędności tego zakazu lub zróżnicowanego stosowania w zależności od wagi naruszenia. Zgodnie z orzecznictwem Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego, Rumunia) wspomniany zakaz dotyczy wszystkich wybieralnych urzędów publicznych, o których mowa w art. 1 wspomnianej ustawy, niezależnie od użytego w tym przepisie wyrażenia „te same funkcje”. Ponadto nie można kwestionować przed sądem ani wygaśnięcia mandatu, ani zakazu sprawowania wybieralnych urzędów publicznych, ponieważ sąd rozpatrujący kwestię zgodności z prawem sprawozdania na temat oceny ANI może jedynie sprawdzić, czy czyny zarzucane zainteresowanemu stanowią konflikt interesów, a nie orzec w przedmiocie wynikających z tego kar.
- 18 Sąd odsyłający wyjaśnia ponadto, że o ile w niniejszej sprawie nie stwierdzono popełnienia przez skarżącego w postępowaniu głównym żadnego przestępstwa, o tyle art. 301 ust. 1 kodeksu karnego przewiduje przestępstwo konfliktu interesów podlegające również karze dodatkowej w postaci zakazu wykonywania prawa do piastowania stanowiska publicznego, o którym mowa w art. 66 ust. 1 tego kodeksu. Sąd ten uważa zatem za konieczne ustalenie, czy podobnie jak w przypadku tej ostatniej kary, przewidziany w art. 25 ust. 2 ustawy nr 176/2010 zakaz sprawowania wybieralnych urzędów publicznych należy oceniać w świetle zasady proporcjonalności kar zagwarantowanej w art. 49 karty, a jeśli tak, to czy zasada ta stoi na przeszkodzie takiej karze.
- 19 Wreszcie wspomniany sąd uważa, że należy zbadać, czy art. 15 ust. 1 i art. 47 karty stoją na przeszkodzie przepisowi krajowemu nakładającemu automatycznie tę karę o z góry ustalonym okresie trzech lat, bez umożliwienia sądowi zbadania jej konieczności lub zakresu w świetle konkretnych okoliczności danej sprawy.
- 20 W tych okolicznościach Curtea de Apel Timișoara (sąd apelacyjny w Timișoarze) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
 - „1) Czy zasadę proporcjonalności kar, ustanowioną w art. 49 [karty], 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 o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej »EKPC«)], 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, która może prowadzić do zastosowania kary dodatkowej w postaci zakazu pełnienia wybieralnych urzędów publicznych przez okres trzech lat?

- 2) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze: czy zasadę proporcjonalności kar, ustanowioną w art. 49 [karty], należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie normie krajowych przepisów wykonawczych, zgodnie z którą w wypadku stwierdzenia konfliktu interesów w odniesieniu do osoby pełniącej wybieralny urząd publiczny sankcja dodatkowa w postaci zakazu pełnienia wybieralnego urzędu publicznego przez okres trzech lat jest stosowana automatycznie, z mocy prawa (ope legis), bez możliwości nałożenia kary proporcjonalnej do popełnionego naruszenia?
- 3) Czy prawo do podejmowania pracy, zagwarantowane w art. 15 ust. 1 [karty], 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 normie krajowych przepisów wykonawczych, zgodnie z którą w wypadku stwierdzenia konfliktu interesów w odniesieniu do osoby pełniącej wybieralny urząd publiczny sankcja dodatkowa w postaci zakazu pełnienia wybieralnego urzędu publicznego przez okres trzech lat jest stosowana automatycznie, z mocy prawa (ope legis), bez możliwości nałożenia kary proporcjonalnej do popełnionego naruszenia?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności

- 21 ANI i rząd rumuński kwestionują dopuszczalność pytań prejudycjalnych. Podnoszą po pierwsze, że karta nie znajduje zastosowania w sporze w postępowaniu głównym, ponieważ nie dochodzi do stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty. Dodają po drugie, że postawione pytania są pozbawione znaczenia i że podniesiony problem ma charakter czysto hipotetyczny, ponieważ spór w postępowaniu głównym ma wyłącznie na celu stwierdzenie nieważności sprawozdania na temat oceny stwierdzającego konflikt interesów po stronie skarżącego w postępowaniu głównym i nie dotyczy kwestii kar.
- 22 Należy przypomnieć, że zakres stosowania karty w odniesieniu do działań państw członkowskich został określony w jej art. 51 ust. 1, zgodnie z którym postanowienia karty mają zastosowanie do państw członkowskich w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Ów art. 51 ust. 1 potwierdza utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym gwarantowane w porządku prawnym Unii prawa podstawowe znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii, jednak nie poza takimi sytuacjami [wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 23 W niniejszej sprawie z informacji przekazanych przez sąd odsyłający, jak również z uzasadnienia dotyczącego ustawy nr 176/2010 wynika, że wdraża ona drugi założony cel zawarty w załączniku do decyzji 2006/928, a mianowicie utworzenie agencji ds. etyki odpowiedzialnej za sprawdzenie majątku, niepołączalności stanowisk i potencjalnych konfliktów interesów, a także zdolność do wydawania wiążących decyzji mogących prowadzić do nałożenia sankcji o skutku odstraszającym.

- 24 Jak orzekł Trybunał, założone cele zawarte w załączniku do tej decyzji mają dla Rumunii charakter wiążący, a zatem na tym państwie członkowskim ciąży konkretny obowiązek osiągnięcia tych celów i przyjęcia odpowiednich środków w celu ich realizacji. Rzeczone państwo członkowskie ma również obowiązek powstrzymania się od wprowadzania jakichkolwiek środków, które mogłyby zagrozić realizacji tych celów [zob. podobnie wyrok z dnia 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 172].
- 25 Ponadto wspomniana decyzja zobowiązuje Rumunię do skutecznego zwalczania korupcji, w szczególności korupcji na wysokim szczeblu, niezależnie od ewentualnego naruszenia interesów finansowych Unii, a także do zapewnienia stosowania skutecznych i odstraszających sankcji w przypadku przestępstw korupcji w ogólności (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 189, 190 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 26 W tym kontekście Trybunał wyjaśnił również, że Rumunia dysponuje swobodą wyboru mających zastosowanie sankcji, które mogą przybrać formę sankcji administracyjnych, karnych lub obu tych sankcji łącznie, przy czym uprawnienie to jest ograniczone przez zasady proporcjonalności, równowagi i skuteczności (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 191, 192 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 27 Z powyższych rozważań wynika, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 21 opinii, że ustawa nr 176/2010, a w szczególności jej art. 25, stanowi przepis stosujący prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, wobec czego znajduje ona zastosowanie w postępowaniu głównym.
- 28 W odniesieniu do celu sporu w postępowaniu głównym, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że pytania dotyczące wykładni prawa Unii przedstawione przez sąd krajowy w ramach stanu faktycznego i prawnego, za którego ustalenie sąd ten jest odpowiedzialny i którego prawidłowość nie podlega ocenie Trybunału, korzystają z domniemania, że mają znaczenie dla sprawy. Odrzucenie przez Trybunał wniosku sądu krajowego jest możliwe tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem ma charakter hipotetyczny bądź gdy Trybunał nie ma wiedzy na temat okoliczności stanu faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione (wyrok z dnia 13 listopada 2018 r., Levola Hengelo, C-310/17, EU:C:2018:899, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 29 W niniejszej sprawie sąd odsyłający wyjaśnił we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, że gdyby zgodność z prawem sprawozdania na temat oceny, o którym mowa w pkt 12 niniejszego wyroku, została potwierdzona przez oddalenie skargi wniesionej do tego sądu, automatycznie zakazano by skarżącemu w postępowaniu głównym sprawowania wybieralnych urzędów publicznych przez okres trzech lat, na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy nr 176/2010, bez możliwości zakwestionowania tego zakazu w ramach innego postępowania sądowego.
- 30 Nie wydaje się zatem oczywiste, że wykładnia postanowień karty nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym lub że problem ma charakter hipotetyczny.

- 31 Z powyższego wynika, że pytania prejudycjalne są dopuszczalne.

Co do istoty

W przedmiocie pytania pierwszego

- 32 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 49 ust. 3 karty należy interpretować w ten sposób, że ma on zastosowanie do przepisów krajowych, które ustanawiają po zakończeniu postępowania administracyjnego zakaz sprawowania jakiegokolwiek wybieralnego urzędu publicznego obowiązujący przez z góry ustalony okres trzech lat wobec osoby, w odniesieniu do której stwierdzono istnienie konfliktu interesów w ramach pełnienia takiego urzędu.
- 33 Artykuł 49 ust. 3 karty, który stanowi, że kary nie mogą być nieproporcjonalnie surowe w stosunku do czynu zabronionego pod groźbą kary, dotyczy sankcji o charakterze karnym. Należy zatem zbadać, czy taki zakaz ma charakter karny (zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2021 r., ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, pkt 90).
- 34 Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału dotyczącym wykładni art. 50 karty i transponowanym do jej art. 49 ust. 3 istotne są trzy kryteria oceny karnego charakteru sankcji. Pierwszym z nich jest kwalifikacja prawna przestępstwa w prawie krajowym, drugim – sam charakter przestępstwa, a trzecim – charakter i stopień surowości groźącej zainteresowanemu kary (zob. podobnie wyroki: z dnia 6 października 2021 r., ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, pkt 91; a także z dnia 22 marca 2022 r., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 35 Nawet w przypadku czynów, które nie są kwalifikowane jako „zabronione pod groźbą kary” przez prawo krajowe, taki charakter może jednak wynikać z samego charakteru danego przestępstwa i stopnia surowości sankcji, którą może ono spowodować [zob. podobnie wyrok z dnia 22 czerwca 2021 r., Latvijas Republikas Saeima (Punkty karne), C-439/19, EU:C:2021:504, pkt 88 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 36 O ile do sądu odsyłającego należy ocena w świetle tych kryteriów, czy przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym mają charakter karny w rozumieniu art. 49 ust. 3 karty, o tyle Trybunał, orzekając w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, może jednak dostarczyć temu sądowi wskazówek pomocnych przy dokonywaniu przez niego oceny (zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2021 r., ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, pkt 92 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 37 Co się tyczy pierwszego kryterium, dotyczącego kwalifikacji przestępstwa w prawie krajowym, zarówno z brzmienia art. 25 ust. 1 ustawy nr 176/2010, który odnosi się do „przewinienia dyscyplinarnego”, jak i z orzecznictwa krajowego przytoczonego we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w szczególności z orzecznictwa Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego), wynika, że w prawie rumuńskim ani wygaśnięcia z mocy prawa mandatu w przypadku stwierdzenia konfliktu interesów, ani zakazu pełnienia jakichkolwiek wybieralnych urzędów publicznych, dodatkowego w stosunku do tego wygaśnięcia, nie uważa się za sankcje karne. Ponadto z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że środki te nakłada

się w ramach postępowania administracyjnego. O ile prawdą jest, że prawo rumuńskie przewiduje również przestępstwo konfliktu interesów, o tyle kary za nie są, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 31 opinii, nakładane w ramach odrębnego i niezależnego postępowania.

- 38 Co się tyczy drugiego kryterium, dotyczącego samego charakteru przestępstwa, wymaga ono zbadania, czy rozpatrywany przepis realizuje w szczególności cel represyjny, co jest charakterystyczne dla sankcji o charakterze karnym w rozumieniu art. 49 karty [zob. podobnie wyroki: z dnia 22 czerwca 2021 r., *Latvijas Republikas Saeima (Punkty karne)*, C-439/19, EU:C:2021:504, pkt 89; a także z dnia 6 października 2021 r., *ECOTEX BULGARIA*, C-544/19, EU:C:2021:803, pkt 94 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 39 W niniejszej sprawie z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i z uwag stron przedstawionych Trybunałowi wynika, że ustawa nr 176/2010 ma na celu zapewnienie uczciwości i przejrzystości w pełnieniu funkcji i urzędów publicznych, a także zapobieganie korupcji instytucjonalnej, oraz że środek w postaci zakazu sprawowania wybieralnych urzędów publicznych, taki jak zakaz, który może zostać nałożony w sprawie w postępowaniu głównym, wpisuje się w szerszy zakres środków, z których wszystkie realizują w sposób komplementarny ten cel i w konsekwencji przyczyniają się do realizacji założonych celów przewidzianych w decyzji 2006/928. Tak więc celem tego zakazu, podobnie jak wygaśnięcie z mocy prawa mandatu, jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania państwa i przejrzystości poprzez trwałe zakończenie sytuacji konfliktu interesów.
- 40 W tym względzie Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł w odniesieniu do zakazu kandydowania w wyborach i pełnienia wybieralnych urzędów realizujących taki cel i mającego na celu swobodną decyzję organów wyborczych, że zakaz ten nie ma charakteru represyjnego, nawet jeśli został wydany w następstwie skazania za czyny korupcyjne (zob. podobnie wyroki ETPC: z dnia 18 maja 2021 r. w sprawie *Galan przeciwko Włochom*, CE:ECHR:2021:0518DEC006377216, §§ 85, 97; a także wyrok ETPC z dnia 17 czerwca 2021 r. w sprawie *Miniscalco przeciwko Włochom*, CE:ECHR:2021:0617JUD005509313, §§ 64, 73).
- 41 W świetle tych okoliczności i w świetle orzecznictwa wspomnianego w poprzednim punkcie wydaje się, że środek w postaci trzyletniego zakazu sprawowania wybieralnych urzędów publicznych, taki jak zakaz, który może zostać nałożony w sprawie w postępowaniu głównym, realizuje zasadniczo cel prewencyjny, a nie represyjny.
- 42 Co się tyczy trzeciego kryterium, dotyczącego stopnia surowości sankcji, należy podkreślić, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 33 opinii, że taki środek polega nie na nałożeniu kary pozbawienia wolności czy grzywny, lecz na nałożeniu zakazu wykonywania w przyszłości określonej działalności, czyli sprawowania publicznych urzędów wybieralnych, obejmującego ograniczoną grupę osób o szczególnym statusie. Zakaz ten ma również ograniczony czas trwania i nie dotyczy prawa głosu.
- 43 Należy dodać, że zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka sankcje podobne do środka będącego przedmiotem postępowania głównego nie są ogólnie uważane za wystarczająco poważne, aby nadać im charakter karny, tym bardziej gdy prawo głosowania nie jest naruszone (zob. podobnie Europejska Komisja Praw Człowieka, 13 stycznia 1997 r., *Tapie przeciwko Francji*, CE:ECHR:1997:0113DEC003225896, s. 5; a także wyroki ETPC: z dnia 18 maja 2021 r. w sprawie *Galan przeciwko Włochom*, CE:ECHR:2021:0518DEC006377216, §§ 96, 97).

- 44 Z rozważań tych wynika, że żadne z trzech kryteriów wymienionych w pkt 34 niniejszego wyroku nie wydaje się być spełnione i że w konsekwencji przewidziany w przepisach krajowych rozpatrywanych w postępowaniu głównym zakaz pełnienia funkcji publicznych w wyborach nie wydaje się mieć charakteru karnego, czego zbadanie należy jednak do sądu odsyłającego.
- 45 Tymczasem w zakresie, w jakim środek ten nie ma charakteru karnego, nie może on być oceniany w świetle art. 49 ust. 3 karty.
- 46 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 49 ust. 3 karty należy interpretować w ten sposób, że nie ma on zastosowania do przepisów krajowych, które ustanawiają po zakończeniu postępowania administracyjnego zakaz sprawowania jakichkolwiek wybieralnych urzędów publicznych obowiązujący przez z góry ustalony okres trzech lat wobec osoby, w odniesieniu do której stwierdzono istnienie konfliktu interesów w ramach pełnienia takiego urzędu, w wypadku gdy środek ten nie ma charakteru karnego.

W przedmiocie pytania drugiego

- 47 Na wstępie z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że pytanie drugie zostało postawione na wypadek, gdyby przewidziany w art. 25 ust. 2 ustawy nr 176/2010 zakaz sprawowania wybieralnych urzędów publicznych miał charakter karny. Tymczasem, jak wynika z rozważań przedstawionych w pkt 32–46 niniejszego wyroku, zakaz ten, z zastrzeżeniem ustaleń, których powinien dokonać sąd odsyłający, nie wydaje się mieć takiego charakteru, w związku z czym art. 49 ust. 3 karty nie znajduje zastosowania.
- 48 Niemniej jednak w zakresie, w jakim przepisy krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym stosują prawo Unii, jak wskazano w pkt 27 niniejszego wyroku, muszą one w każdym razie być zgodne z zasadą proporcjonalności jako ogólną zasadą prawa Unii.
- 49 Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem zasada proporcjonalności należy do ogólnych zasad prawa Unii, które muszą być przestrzegane przez ustawodawstwo krajowe wchodzące w zakres stosowania prawa Unii lub wprowadzające w życie to prawo, w tym w przypadku braku harmonizacji przepisów Unii w dziedzinie sankcji [zob. podobnie wyroki: z dnia 11 kwietnia 2019 r., Repsol Butano i DISA Gas, C-473/17 i C-546/17, EU:C:2019:308, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 8 marca 2022 r., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Bezpośrednia skuteczność), C-205/20, EU:C:2022:168, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 50 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, aby dany przepis był zgodny z zasadą proporcjonalności, musi być odpowiedni do zagwarantowania w sposób spójny i konsekwentny realizacji zamierzonego uzasadnionego celu i nie wykraczać poza to, co jest właściwe i konieczne do jego osiągnięcia, przy czym wynikające z niego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. podobnie wyroki: z dnia 25 stycznia 2018 r., F, C-473/16, EU:C:2018:36, pkt 56; z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in., C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 51 W szczególności przepisy administracyjne lub karne dozwolone przez ustawodawstwo krajowe nie mogą wykraczać poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów zamierzonych przez to ustawodawstwo (wyrok z dnia 24 lutego 2022 r., Agenzia delle dogane e dei monopoli i Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-452/20, EU:C:2022:111, pkt 37

i przytoczone tam orzecznictwo). Surowość nałożonej sankcji powinna być odpowiednia do wagi naruszenia, którego ukaraniu służy ta sankcja (wyrok z dnia 12 września 2019 r., Maksimovic i in., C-64/18, C-140/18, C-146/18 i C-148/18, EU:C:2019:723, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 52 W tych okolicznościach, aby udzielić sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi, należy przeformułować pytanie drugie w ten sposób, że zmierza ono w istocie do ustalenia, czy zasada proporcjonalności stoi na przeszkodzie przepisom krajowym przewidującym zakaz sprawowania jakichkolwiek wybieralnych urzędów publicznych obowiązujący przez z góry ustalony okres trzech lat wobec osoby, w odniesieniu do której stwierdzono istnienie konfliktu interesów przy pełnieniu takiego urzędu.
- 53 W niniejszej sprawie należy na wstępie przypomnieć, że ustawa nr 176/2010, której art. 25 ust. 2 przewiduje trzyletni zakaz sprawowania wybieralnych urzędów publicznych, ma na celu zapewnienie uczciwości i przejrzystości w pełnieniu funkcji i urzędów publicznych, a także zapobieganie korupcji instytucjonalnej. Cele tej ustawy, które przyczyniają się do realizacji założonych celów wymienionych w załączniku do decyzji 2006/928, stanowią zatem uzasadniony cel uznawany przez Unię.
- 54 O ile do sądu odsyłającego, który jako jedyny jest właściwy do dokonywania wykładni i stosowania prawa krajowego, w przypadku potwierdzenia przez niego zgodności z prawem sprawozdania na temat oceny rozpatrywanego w postępowaniu głównym, należy dokonanie ostatecznej oceny, czy w stosunku do konfliktu interesów stwierdzonego w tym sprawozdaniu sankcja ta jest odpowiednia, konieczna i proporcjonalna do realizacji tego uzasadnionego celu, o tyle Trybunał może jednak dostarczyć temu sądowi wskazówek, które mogą stanowić pomoc w tej ocenie (zob. podobnie wyrok z dnia 24 lutego 2022 r., Agenzia delle dogane e dei monopoli i Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-452/20, EU:C:2022:111, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 55 Co się tyczy kwestii, czy wspomniana sankcja jest odpowiednia do zagwarantowania w sposób spójny i konsekwentny realizacji zamierzonych uzasadnionych celów, należy przypomnieć, że jest ona nakładana w następstwie ostatecznego stwierdzenia przez ANI niezgodnej z prawem sytuacji konfliktu interesów, którą można przypisać osobie pełniącej wybieralny urząd publiczny, taki jak urząd burmistrza, podobnie jak skarżącemu w postępowaniu głównym, w trakcie wykonywania przez taką osobę obowiązków służbowych, w uzupełnieniu wygaśnięcia jej mandatu z mocy prawa.
- 56 Automatyczne nałożenie tych sankcji pozwala w ten sposób doprowadzić do trwałego zaprzestania stwierdzonego konfliktu interesów przy zachowaniu funkcjonowania państwa i danych organów wybieralnych. Ponadto fakt, że prawo przewiduje w tym wypadku zarówno wygaśnięcie mandatu z mocy prawa, jak i automatyczny zakaz sprawowania jakichkolwiek wybieralnych urzędów publicznych przez wystarczająco długi z góry ustalony okres wydaje się zniechęcać osoby pełniące funkcje organu pochodzącego z wyboru do stawiania się w takiej sytuacji i zachęcać je do przestrzegania ciężących na nich obowiązków w tej dziedzinie.
- 57 Z powyższego wynika, że przewidziany w przepisach krajowych rozpatrywanych w postępowaniu głównym trzyletni zakaz sprawowania wybieralnych urzędów publicznych wydaje się odpowiedni do osiągnięcia uzasadnionego celu realizowanego przez te przepisy.
- 58 Co się tyczy niezbędnego charakteru tej sankcji, z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że ustawodawca rumuński przewidział ten zakaz i ustalił jego czas trwania na trzy lata z uwagi na istotną wagę, jaką czyny składające się na sytuację konfliktu interesów mają dla

funkcjonowania państwa i dla społeczeństwa. W związku z tym wspomniany zakaz nakłada się w następstwie uchybienia popełnionego przez osobę sprawującą wybieralny urząd publiczny, taką jak skarżący w postępowaniu głównym, które jest niewątpliwie poważne.

- 59 Ustawodawca rumuński przewidział również w art. 301 ust. 1 kodeksu karnego przestępstwo konfliktu interesów zagrożone karą pozbawienia wolności i dodatkową karą w postaci zakazu sprawowania wybieralnych urzędów publicznych o wymiarze od roku do pięciu lat.
- 60 Trzeba dodać, że w odniesieniu do kwestii, czy przepisy krajowe takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym wykraczają poza granice tego, co jest konieczne do osiągnięcia celu polegającego na zapewnieniu uczciwości i przejrzystości w pełnieniu funkcji i urzędów publicznych, a także zapobieganiu korupcji instytucjonalnej należy brać pod uwagę zakres konfliktu interesów oraz poziom korupcji, zaobserwowane w krajowym sektorze publicznym. W tym względzie należy przypomnieć, że ustawa nr 176/2010 realizuje drugi założony cel zawarty w załączniku do decyzji 2006/928, mający charakter wiążący dla Rumunii, zmierzający do tego, by sankcje o skutku odstraszającym mogły wynikać z bezwzględnie wiążących decyzji ANI. Decyzja 2006/928 nakłada również na to państwo członkowskie obowiązek skutecznej walki z korupcją.
- 61 Tymczasem, biorąc pod uwagę element prewencyjny rozpatrywanego środka, który ma w szczególności na celu zniechęcenie osób sprawujących urzędy publiczne do jakiegokolwiek naruszania uczciwości w zakresie ich obowiązków, ustalenie czasu trwania tego środka jest w takim kontekście krajowym konieczne do zapewnienia jego skuteczności.
- 62 Ponadto przewidziany w art. 25 ust. 2 ustawy nr 176/2010 zakaz sprawowania wybieralnych urzędów publicznych jest ograniczony w czasie i ma zastosowanie tylko do niektórych kategorii osób pełniących szczególne funkcje. W szczególności osoba pełniąca mandat wyborczy w charakterze burmistrza, tak jak skarżący w postępowaniu głównym, posiada ważne obowiązki i uprawnienia oraz ma za zadanie reprezentować swoich współobywateli.
- 63 Zakaz ten dotyczy ponadto jedynie określonych rodzajów działalności, a mianowicie wybieralnych urzędów publicznych, i nie uniemożliwia wykonywania jakiejkolwiek innej działalności zawodowej, w szczególności w sektorze prywatnym.
- 64 Wynika z tego, że w świetle kontekstu, w jaki wpisują się przepisy krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym, przepisy te, w zakresie, w jakim nakładają sankcję niemożności kandydowania w wyborach przez z góry ustalony okres trzech lat, nie wykraczają poza to, co jest konieczne do realizacji uzasadnionego celu, któremu służą.
- 65 Co się tyczy proporcjonalnego charakteru rozpatrywanego środka, a w szczególności adekwatności jego surowości do wagi przestępstwa, należy przypomnieć znaczenie, jakie ma walka z korupcją w sektorze publicznym w niektórych państwach członkowskich, oraz pierwszeństwo przyznane przez ustawodawcę rumuńskiego temu celowi, który stanowi rzeczywisty wymóg społeczeństwa rumuńskiego, jak wskazano w uzasadnieniu dotyczącym ustawy nr 176/2010, również nałożonym decyzją 2006/928.
- 66 W związku z tym, biorąc pod uwagę wagę naruszenia interesu publicznego wynikającego z aktów korupcji i konfliktu interesów, nawet najmniejszych, ze strony wybranych kandydatów w krajowym kontekście wysokiego ryzyka korupcji, przewidziany w tych przepisach krajowych zakaz sprawowania urzędów publicznych o z góry ustalonym okresie trzech lat nie wydaje się co do zasady nieproporcjonalny w stosunku do naruszenia, za które ma stanowić karę.

- 67 Niemniej jednak okoliczność, że czas obowiązywania tego zakazu nie jest obwarowany żadną możliwością dostosowania, co potwierdza orzecznictwo Înalta Curte de Casație și Justiție (wysokiego trybunału kasacyjnego i sprawiedliwości, Rumunia), nie pozwala wykluczyć, że w pewnych wyjątkowych przypadkach sankcja ta może okazać się nieproporcjonalna w stosunku do naruszenia, za które stanowi karę.
- 68 Może tak być bowiem w przypadku, gdy wyjątkowo, stwierdzone bezprawne zachowanie ma niewielką wagę w świetle zamierzonego celu, podczas gdy wpływ wspomnianej sankcji na sytuację osobistą, zawodową i ekonomiczną danej osoby okazuje się być szczególnie poważny.
- 69 Tak więc w niniejszej sprawie, przy założeniu, że zgodność z prawem sprawozdania na temat oceny będącego przedmiotem postępowania głównego zostanie potwierdzona, do sądu odsyłającego należy zbadanie, w świetle wszystkich istotnych okoliczności, czy surowość sankcji grożącej skarżącemu w postępowaniu głównym na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy nr 176/2010 pozostaje adekwatna do wagi stwierdzonego w tym sprawozdaniu konfliktu interesów, z uwzględnieniem celu realizowanego przez tę ustawę.
- 70 Gdyby tak nie było, do sądu tego należałoby dokonanie wykładni tych przepisów w miarę możliwości w taki sposób, że pozwalają one na nałożenie proporcjonalnej, lecz skutecznej i odstraszałej sankcji, z poszanowaniem decyzji 2006/928.
- 71 Należy bowiem przypomnieć, że sądy krajowe są zobowiązane tak dalece, jak to możliwe, dokonywać wykładni prawa krajowego w sposób zgodny z prawem Unii oraz że o ile obowiązek wykładni zgodnej z prawem Unii nie może służyć jako podstawa do dokonywania wykładni prawa krajowego contra legem, o tyle te sądy krajowe, w tym sądy orzekające w ostatniej instancji, powinny w razie potrzeby zmienić utrwalone orzecznictwo, jeżeli opiera się ono na wykładni prawa krajowego niezgodnej z prawem Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 maja 2019 r., Związek Gmin Zagłębia Miedziowego, C-566/17, EU:C:2019:390, pkt 48, 49; a także z dnia 4 marca 2020 r., Telecom Italia, C-34/19, EU:C:2020:148, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 72 W świetle powyższych rozważań na postawione pytanie należy odpowiedzieć następująco: zasadę proporcjonalności należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ona na przeszkodzie przepisom krajowym przewidującym zakaz sprawowania jakichkolwiek wybieralnych urzędów publicznych obowiązujący przez z góry ustalony okres trzech lat wobec osoby, w odniesieniu do której stwierdzono istnienie konfliktu interesów przy pełnieniu takiego urzędu, pod warunkiem że w świetle wszystkich istotnych okoliczności stosowanie tych przepisów prowadzi do nałożenia sankcji adekwatnej do wagi naruszenia, którego ukaraniu służy, przy uwzględnieniu celu polegającego na zapewnieniu uczciwości i przejrzystości w pełnieniu funkcji i urzędów publicznych oraz zapobieganiu korupcji instytucjonalnej. Nie jest tak, w przypadku gdy wyjątkowo, stwierdzone bezprawne zachowanie ma niewielką wagę w świetle zamierzonego celu, podczas gdy wpływ wspomnianej sankcji na sytuację osobistą, zawodową i ekonomiczną danej osoby okazuje się być szczególnie poważny.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 73 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 15 ust. 1 i art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, które przewidują zakaz sprawowania jakiegokolwiek wybieralnego urzędu publicznego obowiązujący przez z góry ustalony okres trzech lat wobec osoby, w odniesieniu do której stwierdzono istnienie konfliktu interesów w ramach pełnienia takiego urzędu.
- 74 Co się tyczy art. 15 ust. 1 karty, ustanawia on prawo do podejmowania pracy oraz wykonywania swobodnie wybranego lub zaakceptowanego zawodu. Ponadto swoboda wykonywania działalności zawodowej należy do ogólnych zasad prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 29 marca 2012 r., *Interseroh Scrap and Metals Trading*, C-1/11, EU:C:2012:194, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 75 ANI i rząd rumuński uważają, że prawo do sprawowania wybieralnych urzędów publicznych nie jest objęte zakresem stosowania art. 15 ust. 1 karty, ponieważ prawo do bycia wybranym stanowi część praw politycznych, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Komisja podnosi również, że rozpatrywany w postępowaniu głównym środek w postaci zakazu sprawowania wybieralnych urzędów publicznych nie wydaje się być objęty zakresem stosowania tego przepisu, ponieważ proces wyborczy nie wiąże się z prawem danej osoby do pełnienia takiego urzędu.
- 76 W tym względzie prawdą jest, że art. 15 ust. 1 karty jest sformułowany szeroko, o czym świadczy użycie terminów „każdy”, „praca” i „zawód”.
- 77 Ponadto zgodnie z wyjaśnieniami dotyczącymi karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17) ustanowiona w tym przepisie wolność wyboru zawodu została uznana w orzecznictwie Trybunału, wynikającym w szczególności z wyroków: z dnia 14 maja 1974 r., *Nold/Komisja* (4/73, EU:C:1974:51, pkt 12–14); z dnia 13 grudnia 1979 r., *Hauer* (44/79, EU:C:1979:290, s. 3727); z dnia 8 października 1986 r., *Keller* (234/85, EU:C:1986:377, pkt 8). Przepis ten czerpie również z art. 1 ust. 2 Europejskiej karty społecznej, podpisanej w Turynie w dniu 18 października 1961 r. i zrewidowanej w Strasburgu w dniu 3 maja 1996 r., który to przepis wymaga skutecznej ochrony prawa pracownika do zarabiania na życie poprzez pracę swobodnie wybraną, a także z pkt 4 Wspólnotowej karty socjalnych praw podstawowych pracowników, przyjętej podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Strasburgu w dniu 9 grudnia 1989 r., w której stwierdza się, że każdy ma prawo do swobodnego wyboru i wykonywania zawodu, zgodnie z przepisami regulującymi każdy zawód. Artykuł 15 ust. 1 karty ma wobec tego szeroki zakres stosowania zarówno *ratione personae*, jak i *ratione materiae*, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 85 opinii.
- 78 Niemniej jednak ów zakres stosowania, jakkolwiek szeroki, nie obejmuje prawa do sprawowania przez określony czas mandatu wyborczego uzyskanego w wyniku demokratycznego procesu wyborczego, takiego jak mandat burmistrza.
- 79 Wykładnię tę potwierdza fakt, że art. 15 karty znajduje się w jej tytule II, zatytułowanym „Wolności”, podczas gdy szczególne konkretne postanowienia dotyczące prawa kandydowania w wyborach, a mianowicie art. 39 i 40 karty dotyczące prawa głosowania i kandydowania, odpowiednio w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach samorządowych, znajdują się w odrębnym tytule, a mianowicie w tytule V, zatytułowanym „Obywatelstwo”.

- 80 Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka również potwierdza taką wykładnię, ponieważ trybunał ten orzekł, że prawo do sprawowania mandatu wyborczego, uzyskane w wyniku procesu wyborczego, jest prawem politycznym, którego wynagrodzenie jest jedynie konsekwencją (zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2016 r. w sprawie Savisaar przeciwko Estonii, CE:ECHR:2016:1108DEC000836516, §§ 26, 27).
- 81 Z powyższego wynika, że prawo do sprawowania wybieralnych urzędów publicznych, w szczególności burmistrza, nie jest objęte zakresem stosowania art. 15 ust. 1 karty, w związku z czym w niniejszym przypadku skarżący w postępowaniu głównym nie może skutecznie powoływać się na to postanowienie.
- 82 Jak wynika z art. 53 karty, taka wykładnia pozostaje jednak bez uszczerbku dla możliwości stosowania przez państwa członkowskie korzystniejszego standardu ochrony prawa do pracy i swobody wykonywania działalności zawodowej uznanego w konstytucji krajowej, pod warunkiem że zastosowanie tego standardu nie podważa poziomu ochrony wynikającego z karty, zgodnie z jej wykładnią dokonaną przez Trybunał.
- 83 Co się tyczy art. 47 karty, stanowi on w akapicie pierwszym, że każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w tym artykule, a w akapicie drugim stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy.
- 84 Uznanie prawa do skutecznego środka prawnego w rozumieniu tego art. 47 w określonym przypadku wymaga, by powołująca się na nie osoba dochodziła praw i wolności zagwarantowanych prawem Unii albo żeby wobec tej osoby toczyło się postępowanie karne stanowiące przejaw stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty [zob. podobnie wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 85 Jest tak w niniejszej sprawie, ponieważ zakaz sprawowania wybieralnych urzędów publicznych przez z góry ustalony okres trzech lat, który będzie obowiązywał skarżącego w postępowaniu głównym w przypadku potwierdzenia zgodności z prawem sprawozdania na temat oceny sporządzonego przez ANI, jest przewidziany w ustawie nr 176/2010, która – jak wynika z pkt 27 niniejszego wyroku – wdraża prawo Unii. Artykuł 47 karty ma zatem zastosowanie w sprawie w postępowaniu głównym.
- 86 Co się tyczy treści tego przepisu, przewidziana w nim zasada skutecznej ochrony sądowej mieści w sobie różne elementy, obejmujące w szczególności zasadę równości broni i prawo dostępu do sądu (wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., Toma i Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 87 Prawo do skutecznego środka prawnego w rozumieniu art. 47 karty wymaga w szczególności, aby podmiot tego prawa miał dostęp do właściwego sądu w celu zapewnienia poszanowania praw, jakie gwarantuje mu prawo Unii i w związku z tym w celu zbadania wszystkich kwestii prawnych i faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sporu, który został do tego sądu wniesiony [zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2020 r., État luxembourgeois (Ochrona prawna przed wnioskami o przekazanie informacji w prawie podatkowym), C-245/19 i C-246/19, EU:C:2020:795, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 88 W niniejszej sprawie ustanowione w art. 47 karty prawo do skutecznego środka prawnego zakłada, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 100 opinii, że sąd odsyłający może kontrolować zgodność z prawem sprawozdania na temat oceny ANI obciążającego skarżącego w postępowaniu głównym oraz, w stosownym przypadku, stwierdzić nieważność tego sprawozdania oraz sankcji nałożonych na jego podstawie.
- 89 Tymczasem z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że sporządzone przez ANI sprawozdania na temat oceny zawierają opis okoliczności faktycznych, punkt widzenia zainteresowanej osoby oraz ocenę elementów konstytutywnych stwierdzonego konfliktu interesów. Ponadto sąd odsyłający jest właściwy do zbadania, w ramach kontroli, jaką powinien przeprowadzić w odniesieniu do sprawozdania na temat oceny rozpatrywanego w postępowaniu głównym, wszystkich istotnych kwestii prawnych i faktycznych, a tym samym po przeprowadzeniu tej kontroli, jest właściwy do potwierdzenia lub wykluczenia istnienia konfliktu interesów. Co więcej, w przypadku gdyby sąd ten doszedł do wniosku, że wspomniane sprawozdanie na temat oceny jest niezgodne z prawem, byłby on uprawniony do jego uchylenia, a w konsekwencji do unieważnienia zastosowanych na jego podstawie środków polegających na wygaśnięciu mandatu i zakazie sprawowania wybieralnych urzędów publicznych.
- 90 Ponadto, jak wynika z pkt 69 i 72 niniejszego wyroku, do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy w niniejszym przypadku wymóg nałożenia proporcjonalnej sankcji wynikający z prawa Unii jest spełniony.
- 91 Wreszcie, jak zauważył również rzecznik generalny w pkt 102 opinii, akta sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie zawierają żadnej informacji mogącej wzbudzać wątpliwości co do skuteczności środków odwoławczych przewidzianych w prawie rumuńskim lub co do zgodności przepisów krajowych rozpatrywanych w postępowaniu głównym z art. 47 karty.
- 92 Mając na uwadze powyższe, na postawione pytanie należy odpowiedzieć następująco:
- art. 15 ust. 1 karty należy interpretować w ten sposób, że prawo do wykonywania uzyskanego w wyniku demokratycznego procesu wyborczego mandatu wyborczego, takiego jak mandat burmistrza, nie jest objęte tym postanowieniem;
 - art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym przewidującym zakaz sprawowania jakichkolwiek wybieralnych urzędów publicznych obowiązujący przez z góry ustalony okres trzech lat wobec osoby, w odniesieniu do której stwierdzono istnienie konfliktu interesów przy pełnieniu takiego urzędu, o ile wspomniana osoba ma rzeczywistą możliwość zakwestionowania zgodności z prawem sprawozdania, w którym dokonano tego stwierdzenia, i sankcji nałożonej na jego podstawie, w tym jej proporcjonalności.

W przedmiocie kosztów

- 93 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 49 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że nie ma on zastosowania do przepisów krajowych, które ustanawiają po zakończeniu postępowania administracyjnego zakaz sprawowania jakichkolwiek wybieralnych urzędów publicznych obowiązujący przez z góry ustalony okres trzech lat wobec osoby, w odniesieniu do której stwierdzono istnienie konfliktu interesów w ramach pełnienia takiego urzędu, w wypadku gdy środek ten nie ma charakteru karnego.
- 2) Zasadę proporcjonalności należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ona na przeszkodzie przepisom krajowym przewidującym zakaz sprawowania jakichkolwiek wybieralnych urzędów publicznych obowiązujący przez z góry ustalony okres trzech lat wobec osoby, w odniesieniu do której stwierdzono istnienie konfliktu interesów przy pełnieniu takiego urzędu, pod warunkiem że w świetle wszystkich istotnych okoliczności stosowanie tych przepisów prowadzi do nałożenia sankcji adekwatnej do wagi naruszenia, którego ukaraniu służy, przy uwzględnieniu celu polegającego na zapewnieniu uczciwości i przejrzystości w pełnieniu funkcji i urzędów publicznych oraz zapobieganiu korupcji instytucjonalnej. Nie jest tak, w przypadku gdy, wyjątkowo, stwierdzone bezprawne zachowanie ma niewielką wagę w świetle zamierzonego celu, podczas gdy wpływ wspomnianej sankcji na sytuację osobistą, zawodową i ekonomiczną danej osoby okazuje się być szczególnie poważny.
- 3) Artykuł 15 ust. 1 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że prawo do wykonywania uzyskanego w wyniku demokratycznego procesu wyborczego mandatu wyborczego, takiego jak mandat burmistrza, nie jest objęte tym postanowieniem.
- 4) Artykuł 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym przewidującym zakaz sprawowania jakichkolwiek wybieralnych urzędów publicznych obowiązujący przez z góry ustalony okres trzech lat wobec osoby, w odniesieniu do której stwierdzono istnienie konfliktu interesów przy pełnieniu takiego urzędu, o ile wspomniana osoba ma rzeczywistą możliwość zakwestionowania zgodności z prawem sprawozdania, w którym dokonano tego stwierdzenia, i sankcji nałożonej na jego podstawie, w tym jej proporcjonalności.

Podpisy