

Anonymizovaná verze

Překlad

C-374/23 – 1

Věc C-374/23 [Adoreikė]¹

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

13. června 2023

Předkládající soud:

Vilniaus apygardos administracinis teismas (Litva)

Datum předkládacího rozhodnutí:

1. června 2023

Žalobci:

SR

RB

Žalovaná:

Lietuvos Respublika

[...] **VILNIAUS APYGARDOS ADMINISTRACINIS TEISMAS (KRAJSKÝ
SPRÁVNÍ SOUD VE VILNIUSU, LITVA)**

USNESENÍ

[...] 1. června 2023

[...] Soudce Krajského správního soudu ve Vilniusu, [...] [obsazení soudu],

v písemném řízení ve správní věci týkající se žaloby podané žalobci SR a RB proti
žalované [...] o náhradu škody způsobené státem,

zjistil následující skutečnosti:

¹ Název projednávané věci je fiktivní. Neodpovídá skutečnému jménu žádného z účastníků řízení.

Žalobci SR a RB, soudci Krajského správního soudu ve Vilniusu, [...] se domáhají náhrady škody po Lietuvos Respublika (Litevská republika), a sice žalobce SR částky ve výši 74 286,09 eur a žalobce RB částky ve výši 95 620,17 eur.

Žalobci se domáhají náhrady škody po litevském státu mimo jiné z toho důvodu, že sazba jejich odměny závisí na politické vůli ostatních složek státní moci – výkonné a zákonodárné –, což je neslučitelné nejen se zásadou nezávislosti soudců zakotvenou v čl. 109 odst. 2 Lietuvos Respublikos Konstitucija (ústava Litevské republiky), ale rovněž s mezinárodními závazky Litevské republiky.

Zástupci [...] žalované [...] ve své společné žalobní odpovědi uvádějí, že s žalobou podanou žalobci nesouhlasí. Poukazují v podstatě na následující skutečnosti: 1) nebyly splněny podmínky odpovědnosti státu podle článku 6.271 Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (občanský zákoník Litevské republiky); 2) není žádný důvod pro přijetí závěru, že se stát dopustil nečinnosti, která by vedla ke vzniku deliktní odpovědnosti; 3) vláda má ústavní právo a povinnost plánovat rozpočet státu a výši odměny veřejných činitelů a zaměstnanců ve veřejném sektoru; [4]) základní sazba [odměny] zaměstnanců ve veřejném sektoru je stanovována každoročně vzhledem k finančním zdrojům a závazkům státu a stát nemohl základní sazbu [odměny] zvýšit rychleji, než tak ve skutečnosti učinil; [5]) mezi lety 2018 a 2023 byla základní sazba průběžně zvyšována vzhledem k aktuální hospodářské a sociální situaci, závazkům státu a očekávaným dostupným finančním zdrojům; [6]) základní sazba má rovněž přímý hospodářský dopad na soukromý sektor a vnitrostátní průměrnou mzdu; [7]) zvýšení základní sazby mělo také významný dopad na růst justičního platového fondu; [8]) vytvoření systému odměňování soudců spadá do rámce výlučné ústavněprávní diskreční pravomoci státu a jeho institucí.

Podle článku 3 Lietuvos Respublikos teisėjų darbo apmokėjimo įstatymas (zákon Litevské republiky o odměňování soudců, dále jen „LRJ“) se pro výpočet odměny soudců použije základní sazba (dále jen „základní sazba“) platu (odměny) politických představitelů státu, soudců, státních úředníků, úředníků a zaměstnanců institucí financovaných státem a obcemi Litevské republiky pro daný rok, přijatá Lietuvos Respublikos Seimas (Parlament Litevské republiky, dále jen „Parlament“) na návrh Lietuvos Respublikos Vyriausybė (vláda Litevské republiky, dále jen „vláda“). Základní sazba se stanoví s přihlédnutím k průměrné roční míře inflace za předchozí rok (vypočtené podle vnitrostátního indexu spotřebitelských cen), výši minimální měsíční mzdy a dopadu jiných faktorů ovlivňujících výši a vývoj průměrného platu ve veřejném sektoru. Podle čl. 4 [odst. 2] LRJ se odměna soudců soudů s obecnou působností a specializovaných soudů skládá z: 1) platu; 2) příplatku za dobu odpracovanou ve službě litevskému státu; 3) odměny za práci a pracovní pohotovost ve dnech odpočinku a ve svátek, jakož i za zástup; a 4) prémie za zvýšení nápadu.

V souladu s kapitolou II přílohy LRJ má koeficient platu soudce krajského soudu hodnotu 17,2. Tento koeficient byl stanoven na základě Lietuvos Respublikos

teisėjų atlyginimų įstatymo priedėlio pakeitimo įstatymas Nr. XI-235 (zákon č. XI-235, kterým se mění příloha zákona Litevské republiky o odměňování soudců) ze dne 28. dubna 2009 (který nabyl účinnosti dne 1. října 2013), přičemž od 1. října 2013 platí tento koeficient beze změny, s výjimkou platnou pro soudce okresních soudů. Plat soudců soudů s obecnou působností a specializovaných krajských soudů se vypočte vynásobením koeficientu platu stanoveného v příloze k LRJ (17,2) základní sazbou, která v roce 2022 činila 181 eur a v roce 2023 činí 186 eur.

Odměna soudců krajských soudů (bez příplatku za odsloužená léta) činila 2 440,85 eur (hrubého) v roce 2008 a 2 362 eur (hrubého) v roce 2021, bez příplatku za odsloužená léta, se zohledněním daňové reformy z roku 2019 (koeficient 17,2 x základní sazba [eur] 177/1,289 daňová změna). Přestože tedy odměna soudců během uvedeného 13letého období na první pohled vzrostla přibližně o 8 %, ve skutečnosti tato odměna jen z důvodu zmiňovaných daňových změn nominálně klesla o 3,2 %, přičemž od konce roku 2021 se blíží úrovni vnitrostátní průměrné mzdy: v 1. čtvrtletí roku 2022 činila vnitrostátní průměrná měsíční mzda v zemi [...] 1 729,90 eur (hrubého) a průměrná měsíční odměna soudce 3 113,20 eur (hrubého). Je třeba podotknout, že soudci, kteří pobírají odměnu ve výši uvedené sazby, podléhají obzvláště přísným požadavkům: 1) požadavku naprosté bezúhonnosti, 2) požadavku výkonu práce za stejnou odměnu bez ohledu na nápad (pracovní doba soudců není v tomto ohledu upravena), 3) zvláštním zdravotním požadavkům, 4) zákazu výkonu jakékoli jiné práce, s výjimkou pedagogické a tvůrčí činnosti (zákaz konkurence, článek 113 Ústavy), 5) povinnosti disponovat oprávněním k práci s informacemi, které představují státní tajemství, 6) omezením práva vyjadřovat svůj názor atd.

Je namístě poznamenat, že maximální částky doporučené v bodě 7 Rekomendacijos dėl civilinės bylos priteistino užmokesčio už advokato ar advokato padėjėjo teikiamą pagalbą maksimalaus dydžio [doporučení týkající se maximální výše odměny, kterou je možno přiznat v občanskoprávních věcech za právní pomoc advokáta (advokatas) nebo advokátního koncipienta], schválených usnesením č. 1R-85 Lietuvos Respublikos teisingumo ministras (ministr spravedlnosti Litevské republiky) ze dne 2. dubna 2004 a usnesením Lietuvos advokatų taryba (Litevská advokátní komora) ze dne 26. března 2004 (dále jen „Doporučení“), pokud jde o odměnu za právní služby poskytované advokátem v občanskoprávních věcech, jsou vypočteny s použitím stanovených koeficientů, na základě průměrné hrubé měsíční mzdy [...] v národním hospodářství ve čtvrtletí předcházejícím uplynulému čtvrtletí, jak byla zveřejněna Lietuvos statistikos departamentas (Litevský statistický úřad). Bod 8.19 Doporučení stanoví, že doporučená sazba nákladů za hodinu právního poradenství, zastupování před soudem, přípravy na soudní jednání nebo předběžné slyšení, účasti na jednání mezi stranami vedeném za účelem uzavření dohody o narovnání nebo zastupování osoby před orgánem pro řešení sporů před zahájením soudního řízení, a to v případě, že tentýž spor bude později předložen soudu, má hodnotu 0,1. Doporučená částka za hodinu práce advokáta tak činí 179,9 eur (1 799 x 0,1), zatímco hrubá hodinová odměna soudce krajského soudu, s výjimkou příspěvku

na odsloužená léta, činí přibližně 20 eur, takže denní odměna činí 159,66 eur (3 199,20 / 20 pracovních dnů). Těmito ustanoveními stát, který je rovněž účastníkem řízení, vyjadřuje názor, že minimální hodinová sazba odměny advokáta je odpovídající a přiměřená. Odměna vyplácená soudcům je tak ve srovnání s advokáty v podobných povoláních vůči soudcům diskriminační, což je v rozporu s články 29 a 48 Ústavy, které zakotvují ve vztahu k lidským právům zákaz diskriminace a povinnost rovného zacházení (povinnost státu zavést srovnatelný systém odměňování soudců za podobnou práci), i článkem 2 Smlouvy o Evropské unii (SEU).

Žalobci v projednávané věci upozorňují na otázku odpovědnosti státu a domáhají se náhrady škody způsobené jeho nečinností, jelikož neexistuje žádný právní postup, který by mohl být soudem nebo soudcem zahájen s cílem uložit výkonné a zákonodárné moci povinnost stanovit takovou odměnu, která bude úměrná důstojnosti, odpovědnosti a přísným omezením, zejména pokud jde o výkon jiné práce, jež jsou s výkonem funkce soudce spjaty.

Skutečnost, že základní sazba by neměla záviset na politické vůli Parlamentu nebo vlády, ale na národních hospodářských ukazatelích, byla implicitně uznána samotnou vládou tím, že začala provádět vládní program schválený usnesením Parlamentu Litevské republiky č. XIV-72 ze dne 11. prosince 2020 – reforma veřejné služby byla zahájena s cílem zajistit, aby odměny státních úředníků vycházely z hospodářských ukazatelů.

Podle článku 2 SEU je Unie založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.

Článek 6 SEU stanoví, že Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku (dále jen „Listina“); Listina má stejnou právní sílu jako Smlouvy. Listina nijak nerozšiřuje pravomoci Unie vymezené ve Smlouvách. Práva, svobody a zásady obsažené v Listině se vykládají v souladu s obecnými ustanoveními v hlavě VII Listiny, jimiž se řídí její výklad a použití, a s náležitým přihlédnutím k vysvětlením zmíněným v Listině, jež uvádějí zdroje těchto ustanovení (odstavec 1). Unie přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Přistoupení k této úmluvě se nedotkne pravomocí Unie vymezených Smlouvami (odstavec 2). Základní práva, která jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, tvoří obecné zásady unijního práva.

Článek 47 Listiny zakotvuje právo každého, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem

zřízeným zákonem. Stejné právo je zakotveno v čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Litevská republika se poté, co se stala členem Unie v roce 2004, zavázala respektovat a podporovat hodnoty stanovené v článku 2 SEU v souladu s ustanoveními článků 49 a 52 SEU.

Podle čl. 19 odst. 1 [prvního] pododstavce SEU, Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) zajišťuje dodržování práva při výkladu a provádění Smluv. Podle článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) má Soudní dvůr pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu Smluv.

V souladu s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU tak musí každý členský stát zejména zajistit, aby orgány, které jakožto „soudy“ ve smyslu vymezeném unijním právem spadají do jeho systému procesních prostředků v oblastech, na které se vztahuje unijní právo, a tedy v tomto postavení mohou rozhodovat o uplatňování nebo výkladu unijního práva, splňovaly požadavky na účinnou právní ochranu (rozsudek ze dne 2. března 2021, A. B. a další, C-824/18, EU:C:2021:153, bod 112 a citovaná judikatura). Soudní dvůr konstatoval, že ustanovení článku 19 SEU ukládají vnitrostátním soudům a Soudnímu dvoru povinnost zajistit plné použití unijního práva ve všech členských státech, jakož i soudní ochranu práv, která pro jednotlivce vyplývají z unijního práva (posudek 1/09, 2011, bod 68; posudek 2/13, 2014, bod 175; [rozsudek ze dne 27. února 2018,] Associação Sindical dos Juizes Portugueses, [C-64/16, EU:C:2018:117], body 32 až 33; [rozsudek ze dne 6. března 2018,] Achmea, [C-284/16, EU:C:2018:158], bod 36). V rozsudku Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16) Soudní dvůr spojil povinnost členských států stanovenou v čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU s právem na spravedlivý proces, přičemž připomněl, že každý členský stát musí zajistit, aby soudy splňovaly požadavky na účinnou právní ochranu, přičemž taková ochrana nutně vyžaduje, aby vnitrostátní soudy zůstaly nezávislé ve světle čl. 47 druhého pododstavce Listiny, který stanoví zejména požadavek zaručit právo na přístup k nezávislému soudu. Soudní dvůr rovněž podotkl, že platové ohodnocení soudců úměrné významu funkcí, které vykonávají, představuje záruku vlastní nezávislosti soudců.

Nezávislost soudní moci je jednou ze základních zásad demokratického právního státu, důležitou zásadou unijního práva a ústavní zásadou, nedílnou součástí zásad dělby moci a právního státu, jakož i předpokladem pro ochranu lidských práv a svobod. V rozsudku ze dne 9. července 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535), Soudní dvůr uvedl, že „nezávislost soudců členských států má pro unijní právní řád zásadní význam z několika důvodů. Předně je třeba uvést, že vychází ze zásady právního státu, která patří mezi hodnoty, na nichž je podle článku 2 SEU založena Unie a které jsou společné členským státům, jakož i z článku 19 SEU, který tuto hodnotu konkretizuje a pověřuje soudním přezkumem v tomto právním řádu i vnitrostátní soudy (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses,

C- 64/16, EU:C:2018:117, bod 32). Zmíněná nezávislost je dále nezbytnou podmínkou pro to, aby bylo jednotlivcům v rámci působnosti unijního práva zaručeno základní právo na nezávislého a nestranného soudce stanovené v článku 47 Listiny, které má zásadní význam jakožto záruka ochrany všech práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva (v tomto smyslu viz zejména rozsudek ze dne 26. března 2020, *Přezkum Simpson v. Rada a HG v. Komise*, C- 542/18 RX-II a C- 543/18 RX-II, EU:C:2020:232, body 70 a 71, jakož i citovaná judikatura). Uvedená nezávislost je konečně klíčová pro řádné fungování systému soudní spolupráce, kterou ztělesňuje mechanismus řízení o předběžné otázce stanovený v článku 267 SFEU, v tom smyslu, že tento mechanismus může být aktivován pouze orgánem, který je pověřen uplatňováním unijního práva a splňuje mimo jiné toto kritérium nezávislosti (viz zejména rozsudek ze dne 21. ledna 2020, *Banco de Santander*, C- 274/14, EU:C:2020:17, bod 56 a citovaná judikatura)“.

Zásada nezávislosti soudní moci zahrnuje i nezávislost financování soudní moci na moci výkonné a zákonodárné. Soudní dvůr v rozsudku [ze dne 5. února 1963,] *Van Gend en Loos*, [26/62, EU:C:1963:1], stanovil přímý účinek unijního práva. V projednávané věci musí tedy vnitrostátní soud posoudit, zda jsou pravidla upravující odměňování soudců, podle nichž sazba odměny soudců závisí přímo na politické vůli Parlamentu a vlády, slučitelná s unijním právem a respektují hodnoty chráněné Uníí v článku 2 SEU, jakož i zásadu nezávislosti soudní moci, jak je zakotvena v článku 47 Listiny. Je třeba uvést, že stávající judikatura tuto problematiku dostatečně neobjasňuje, a jedná se tak o novou otázku výkladu unijního práva, která je podle Krajského správního soudu ve Vilniusu důležitá pro jednotné uplatňování unijního práva všemi členskými státy. Kromě toho musí být unijní právo, v souladu se zásadami výkladu tohoto práva, vykládáno autonomním a jednotným způsobem v celé Unii.

V projednávané věci musí Krajský správní soud ve Vilniusu pro potřeby meritorního posouzení věci rozhodnout o zásadě nezávislosti soudní moci, přičemž je vázán nejen vnitrostátním právem, ale i unijním právem. Bez objasnění obsahu této zásady není možné rozhodnout o slučitelnosti ustanovení vnitrostátního práva upravujících odměňování soudců se zásadou nezávislosti soudní moci zakotvenou v čl. 19 odst. 1 SEU. Rozhodnutí Soudního dvora o této předběžné otázce je tedy nejen v obecném zájmu na jednotném uplatňování unijního práva, ale je nezbytné i pro rozhodnutí v projednávané věci.

Odpovědi Soudního dvora na otázky položené ve výroku tohoto usnesení tedy budou mít v projednávané věci zásadní význam, jelikož obsah pojmu „nezávislost soudní moci“, a v důsledku toho i otázka odpovědnosti státu a náhrady škody způsobené jeho nečinností, závisí na výkladu unijního práva.

[...] [důvody pro podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru]

S ohledem na výše uvedené úvahy [...] [odkaz na ustanovení procesního práva], Krajský správní soud ve Vilniusu

rozhodl takto:

Soudnímu dvoru Evropské unie se předkládá žádost o rozhodnutí o následujících předběžných otázkách týkajících se výkladu unijního práva, které jsou důležité pro rozhodnutí v projednávané věci:

1. Musí být hodnoty demokracie, právního státu, dodržování lidských práv a spravedlnosti zakotvené v článku 2 SEU, jakož i ustanovení čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU vykládány tak, že přiznávají zákonodárné a výkonné moci členských států neomezenou a výlučnou diskreční pravomoc stanovit prostřednictvím vnitrostátních právních předpisů odměnu soudců na úrovni sazby, která závisí pouze na vůli zákonodárné a výkonné moci?
2. Musí být ustanovení čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, jakož i ustanovení článku 47 Listiny, který se mimo jiné týká i nezávislosti soudní moci, vykládány tak, že umožňují členským státům zavést prostřednictvím vnitrostátních právních předpisů pravidla, která stanoví odměnu soudců nižší, než je plat či odměna stanovené státem pro příslušníky jiných právnických profesí?

[...] [standardní procesní formulace a obsazení soudu] [...]