

Anonimizirana različica

Prevod

C-374/23 – 1

Zadeva C-374/23 [Adoreikė]¹

Predlog za sprejetje predhodne odločbe

Datum vložitve:

13. junij 2023

Predložitveno sodišče:

Vilniaus apygardos administracinis teismas (Litva)

Datum predložitvene odločbe:

1. junij 2023

Tožeci stranki:

SR

RB

Tožena stranka:

Lietuvos Respublika

[...] **VILNIAUS APYGARDOS ADMINISTRACINIS TEISMAS
(REGIONALNO UPRAVNO SODIŠČE V VILNI, LITVA)**

SKLEP

[...] 1. junija 2023

[...] Sodnik Vilniaus Apygardos Administracinis Teismas (regionalno upravno sodišče v Vilni), [...] [sestava sodišča], je

¹ Ime te zadeve je izmišljeno. Ne ustreza resničnemu imenu nobene od strank v postopku.

v pisnem postopku v upravni zadevi, ki se nanaša na tožbo, ki sta jo tožeči stranki SR in RB vložili zoper toženo stranko [...] zaradi odškodnine za škodo, povzročeno z ravnanji države,

ugotovil naslednje:

Tožeči stranki SR in RB, sodnika Vilniaus Apygardos Administracinis Teismas (regionalno upravno sodišče v Vilni), [...] zahtevata odškodnino za škodo, ki jo je povzročila Lietuvos Respublika (Republika Litva), v znesku 74.286,09 EUR oziroma 95.620,17 EUR.

Tožeči stranki od Republike Litve zahtevata odškodnino med drugim zato, ker je znesek njunih prejemkov odvisen od politične volje drugih vej oblasti – izvršilne in zakonodajne – kar ni neskladno le z načelom neodvisnosti sodnikov, določenim v členu 109(2) Lietuvos Respublikos Konstitucija (ustava Republike Litve), ampak tudi z mednarodnimi obveznostmi Republike Litve.

Pooblaščenci [...] tožene stranke [...] v skupnem odgovoru na tožbo predlagajo, naj se tožba zavrne. V bistvu navajajo te trditve: (1) niso izpolnjeni pogoji za odgovornost države na podlagi člena 6.271 Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (civilni zakonik Republike Litve); (2) ni podlage za ugotovitev, da država ni ukrepala, tako da bi bila posledica tega njena deliktna odgovornost; (3) vlada ima ustavno pravico in dolžnost, da načrtuje državni proračun ter znesek prejemkov uradnikov in zaposlenih v javnem sektorju; ([4]) osnovni znesek [prejemkov] za zaposlene v javnem sektorju se določi vsako leto glede na finančna sredstva in obveznosti države, zato ta ni mogla zvišati osnovnega zneska [prejemkov] hitreje, kot je to storila; ([5]) od leta 2018 do 2023 je ta osnovni znesek stalno naraščal ob upoštevanju trenutnih gospodarskih in socialnih razmer, obveznosti države in finančnih sredstev, za katera se je pričakovalo, da bodo na voljo; ([6]) ta osnovni znesek ima neposreden ekonomski vpliv tudi na zasebni sektor in nacionalno povprečno plačo; ([7]) zvišanje osnovnega zneska prav tako bistveno vpliva na rast sredstev za sodniške plače; ([8]) uvedba sistema sodniških plač je v izključni ustavni diskrecijski pravici države in njenih institucij.

V skladu s členom 3 Lietuvos Respublikos teisėjų darbo apmokėjimo įstatymas (zakon Republike Litve o sodniških plačah, v nadaljevanju: LRJ) je treba za izračun sodniških prejemkov uporabiti osnovni znesek (v nadaljevanju: osnovni znesek) za plačo (prejemke) državnih politikov, sodnikov, državnih uradnikov, javnih uslužbencev in zaposlenih v institucijah, ki jih financira država, in v občinah Republike Litve, ki ga za dano leto sprejme Lietuvos Respublikos Seimas (parlament Republike Litve, v nadaljevanju: parlament) na predlog Lietuvos Respublikos Vyriausybė (vlada Republike Litve, v nadaljevanju: vlada). Osnovni znesek je treba določiti tako, da se upoštevajo povprečna letna stopnja inflacije za preteklo leto (kot je izračunana na podlagi nacionalnega indeksa cen življenjskih potrebščin), raven minimalne mesečne plače ter vpliv drugih dejavnikov, ki vplivajo na raven in gibanje povprečne plače v javnem sektorju. V skladu s členom 4[(2)] LRJ so prejemki sodnikov rednih sodišč in specializiranih sodišč

sestavljani iz: (1) plače; (2) dodatka za delovno dobo pri litovski državi; (3) plačila za delo in za pripravljenost na delo ob dnevih počitka in praznikih ter za nadomeščanje; in (4) dodatka zaradi povečanega obsega dela.

V skladu s poglavjem II priloge k LRJ znaša količnik za plačo sodnika regionalnega sodišča 17,2. Ta količnik je bil določen z Lietuvos Respublikos teisėjų atlyginimų įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. XI-235 (zakon št. XI-235 o spremembi priloge k zakonu Republike Litve o sodniških plačah) z dne 28. aprila 2009 (ki je začel veljati 1. oktobra 2013) in, razen za sodnike okrožnih sodišč, od 1. oktobra 2013 ni bil spremenjen. Plača sodnikov rednih sodišč in specializiranih regionalnih sodišč se izračuna tako, da se količnik za plačo iz priloge k LRJ (17,2) pomnoži z osnovnim zneskom, ki je za leto 2022 znašal 181 EUR, za leto 2023 pa znaša 186 EUR.

Prejemki sodnikov regionalnih sodišč (brez dodatka za delovno dobo) so leta 2008 znašali 2440,85 EUR (bruto) in leta 2021 2362 EUR (bruto) brez dodatka za delovno dobo, ob upoštevanju davčne reforme iz leta 2019 (količnik 17,2 x osnovni znesek 177 [EUR]/1289 sprememba davka). Tako so se sodniški prejemki – medtem ko izgleda, kot da so se v 13-letnem obdobju zvišali za približno 8 % – že samo zaradi davčnih sprememb v resnici nominalno znižali za 3,2 %, od konca leta 2021 pa se približujejo ravni nacionalne povprečne plače: v prvem četrtletju 2022 je nacionalna povprečna mesečna plača v državi [...] znašala 1729,90 EUR (bruto), povprečna mesečna plača sodnika pa 3113,20 EUR (bruto). Opozoriti je treba, da za sodnike, ki prejemajo prejemke v zgoraj navedenih zneskih, veljajo še posebej stroge zahteve: (1) zahteva, da imajo brezhiben ugled; (2) zahteva, da delajo za enako plačilo ne glede na delovno obremenitev (delovni čas sodnikov v tem smislu ni urejen); (3) posebne zdravstvene zahteve; (4) zahteva, da ne opravljajo drugega dela, razen pedagoškega in ustvarjalnega dela (prepoved konkurence, člen 113 ustave); (5) zahteva, da so upravičeni delati s podatki, ki so državna skrivnost; (6) omejitve pravice do izražanja mnenja, itd.

Opozoriti je treba, da se najvišji zneski, priporočeni v točki 7 Rekomendacijos dėl civilinės bylos priteistino užmokesčio už advokato ar advokato padėjėjo teikiama pagalba maksimalaus dydžio (priporočila o najvišjih zneskih nagrad, ki se v civilnih zadevah dodelijo odvetniku (*advokatas*) ali odvetniškemu pripravniku), ki so bila potrjena s uredbo št. 1R-85 Lietuvos Respublikos teisingumo ministras (minister za pravosodje Republike Litve) z dne 2. aprila 2004 in s sklepom Lietuvos advokatų taryba (litovska odvetniška zbornica) z dne 26. marca 2004 (v nadaljevanju: priporočila), za nagrade za pravne storitve, ki jih opravi odvetnik v civilnih zadevah, izračunajo z določenimi količniki, ki temeljijo na povprečni bruto mesečni plači [...] v nacionalnem gospodarstvu v četrtletju pred prejšnjim četrtletjem, kot jo objavi Lietuvos statistikos departamentas (litovski urad za statistiko). V skladu s točko 8.19 priporočil znaša priporočeni znesek stroškov za uro pravnega svetovanja, zastopanja na sodišču, pripravo na obravnavo ali predobravnavni narok, udeležbo pri pogajanjih za sklenitev sporazuma o poravnavi ali zastopanje posameznika pred organom za predsodno reševanje sporov, če se ta spor nato nadaljuje pred sodiščem, 0,1. Priporočeni

znesek za uro dela odvetnika znaša torej 179,9 EUR (1799 X 0,1), medtem ko znaša bruto urna postavka sodnika regionalnega sodišča brez dodatka za delovno dobo približno 20 EUR, dnevni prejemki pa torej 159,66 EUR (3199,20 / 20 delovnih dni). Prek teh določb je stališče države, ki je tudi stranka v postopku, da je minimalna urna postavka odvetnika na primerni in razumni ravni. Tako so s prejemki, ki se izplačujejo sodnikom, sodniki diskriminirani v primerjavi s pravniki v podobnih poklicih, kar pomeni kršitev členov 29 in 48 ustave, s katerima je naložena obveznost, da se zagotovi prepoved diskriminacije in enako obravnavanje glede na človekove pravice (obveznost države, da uvede primerljiv sistem prejemkov sodnikov za podobno delo), in člena 2 Pogodbe o Evropski uniji (PEU).

Tožeči stranki v tej zadevi postavljata vprašanje odgovornosti države in zahtevata odškodnino za škodo zaradi njene opustitve ukrepanja, saj ne obstaja pravni mehanizem, ki bi ga lahko sprožila sodišče ali sodnik ter od izvršilne in zakonodajne veje oblasti zahtevala, naj določita plačo, ki je sorazmerna z dostojanstvom, odgovornostjo in strogimi omejitvami – med drugim tudi tistimi, ki se nanašajo na opravljanje drugega dela – povezanimi s sodniško funkcijo.

To, da osnovni znesek ne bi smel biti odvisen od politične volje parlamenta ali vlade, ampak od nacionalnih ekonomskih kazalnikov, je implicitno priznala tudi vlada sama, ko je začela izvajati vladni program, odobren z resolucijo št. XIV-72 parlamenta Republike Litve z dne 11. decembra 2020 – uvedena je bila reforma javne uprave zaradi zagotovitve, da bodo prejemki državnih uradnikov temeljili na ekonomskih kazalnikih.

Člen 2 PEU določa, da Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Te vrednote so skupne vsem državam članicam v družbi, ki jo označujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost ter enakost žensk in moških.

Člen 6 PEU določa, da Unija priznava pravice, svoboščine in načela iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah z dne 7. decembra 2000, prilagojene 12. decembra 2007 v Strasbourgu (v nadaljevanju: Listina); Listina ima enako pravno veljavnost kot Pogodbi. Z določbami Listine se na nikakršen način ne sme širiti pristojnosti Unije, opredeljenih v Pogodbah. Pravice, svoboščine in načela Listine je treba razlagati v skladu s splošnimi določbami naslova VII Listine o njeni razlagi in uporabi ter ob ustreznem upoštevanju pojasnil iz Listine, ki navajajo vire teh določb (odstavek 1). Unija pristopi k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ta pristop ne spreminja pristojnosti Unije, opredeljene v Pogodbah (odstavek 2). Temeljne pravice, kakor jih zagotavlja Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in kakor izhajajo iz ustavnega izročila, skupnega državam članicam, so kot splošna načela del prava Unije.

Člen 47 Listine določa pravico vsakogar, da o njegovi zadevi pravično, javno in v razumnem roku odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom predhodno ustanovljeno sodišče. Ista pravica je določena v členu 6(1) Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Republika Litva se je, ko je leta 2004 postala članica Evropske unije, zavezala, da bo v skladu z določbami členov 49 in 52 PEU spoštovala in spodbujala vrednote iz člena 2 PEU.

Člen 19(1), [prvi] pododstavek, PEU določa, da Sodišče Evropske unije [v nadaljevanju: Sodišče] zagotavlja upoštevanje prava pri razlagi in uporabi Pogodb. Na podlagi člena 267 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) je Sodišče pristojno za prehodno odločanje o vprašanjih glede razlage Pogodb.

Na podlagi člena 19(1), drugi pododstavek, PEU mora vsaka država članica zagotoviti, da organi, ki kot „sodišče“ v smislu, ki ga opredeljuje pravo Unije, in ki lahko v tej vlogi odločajo o uporabi ali razlagi prava Unije, izpolnjujejo zahteve po učinkovitem pravnem varstvu (sodba z dne 2. marca 2021, A.B. in drugi, C-824/18, EU:C:2021:153, točka 112 in navedena sodna praksa). Sodišče je navedlo, da vsebina člena 19 PEU nacionalnim sodiščem in Sodišču nalaga obveznost, da zagotovijo polno uporabo prava Unije v vseh državah članicah in sodno varstvo pravic, ki jih ima pravni subjekt na podlagi tega prava (mnenje 1/09, 2011, točka 68; mnenje 2/13, 2014, točka 175; [sodba z dne 27. februarja 2018,], Associação Sindical dos Juizes Portugueses, [C-64/16, EU:C:2018:117], točki 32 in 33; [sodba z dne 6. marca 2018,] Achmea, [C-284/16, EU:C:2018:158], točka 36). Sodišče je v sodbi Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16) obveznost držav članic iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU povežalo s pravico do poštenega sojenja, pri čemer je navedlo, da mora vsaka država članica zagotoviti, da sodišča izpolnjujejo zahteve po učinkovitem sodnem varstvu, saj je za tako varstvo ključno, da nacionalna sodišča glede na člen 47, drugi odstavek, Listine – ki med drugim določa zahtevo po zagotovitvi pravice do dostopa do neodvisnega sodišča – ostanejo neodvisna. Poudarjeno je bilo tudi, da je to, da sodniki prejemajo plačo, ki ustreza pomembnosti funkcij, ki jih opravljajo, jamstvo, ki je neločljivo povezano z neodvisnostjo sodnikov.

Neodvisnost sodstva je eno od temeljnih načel demokratične pravne države, je pomembno načelo prava Unije in ustavnega prava, sestavni del načel delitve oblasti in vladavine prava ter predpogoj za varstvo človekovih pravic in svoboščin. Sodišče je v sodbi z dne 9. julija 2020, Land Hessen, C-272/19, EU:C:C:2020:535, navedlo, da „je neodvisnost sodišč držav članic v različnih pogledih temeljnega pomena za pravni red Unije. Najprej, neodvisnost sodišč izhaja iz načela pravne države, ki je del vrednot, na katerih v skladu s členom 2 PEU temelji Unija in ki so skupne državam članicam, ter iz člena 19 PEU, ki uresničuje to vrednoto in obveznost zagotavljanja sodnega nadzora v tem pravnem redu nalaga tudi nacionalnim sodiščem (glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, točka 32). Dalje, ta neodvisnost je nujen pogoj za to, da se

pravnim subjektom na področju uporabe prava Unije zagotovi temeljna pravica do neodvisnega in nepristranskega sodišča iz člena 47 Listine, ki ima poglaviten pomen kot garant varstva vseh pravic, ki jih imajo pravni subjekti na podlagi prava Unije (glej v tem smislu med drugim sodbo z dne 26. marca 2020, Preveritev Simpson/Svet in HG/Komisija, C-542/18 RX-II in C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, točki 70 in 71 ter navedena sodna praksa). Nazadnje, ta neodvisnost je bistvena za pravilno delovanje sistema pravosodnega sodelovanja, ki ga predstavlja mehanizem postopka predhodnega odločanja iz člena 267 PDEU, ker lahko ta mehanizem uporabi le organ, ki je pristojen za izvajanje prava Unije in ki med drugim izpolnjuje to merilo neodvisnosti (glej zlasti sodbo z dne 21. januarja 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, točka 56 in navedena sodna praksa).“

Načelo neodvisnosti sodstva vključuje to, da se sodstvo financira neodvisno od izvršilne in zakonodajne veje oblasti. Sodišče je v sodbi [z dne 5. februarja 1963,] Van Gend en Loos, [26/62, EU:C:1963:1], določilo neposredni učinek prava Unije. Zato mora v obravnavani zadevi nacionalno sodišče presoditi, ali so pravila o prejemkih sodnikov, v skladu s katerimi je znesek prejemkov sodnikov neposredno odvisen od politične volje parlamenta in vlade, skladna s pravom Unije in ali se z njimi spoštujejo vrednote, ki jih varujejo Evropska unija in člen 2 PEU ter načelo neodvisnosti sodstva, kot je določeno v členu 47 Listine. Opozoriti je treba, da z obstoječo sodno prakso ni pojasnjeno to vprašanje, ki zato pomeni novo vprašanje razlage prava Unije, ki je po mnenju Vilniaus Apygardos Administracinis Teismas (regionalno upravno sodišče v Vilni) pomembno za enotno uporabo prava Unije v vseh državah članicah. Poleg tega je treba pravo Unije v skladu z načeli razlage tega prava razlagati samostojno in enotno v vsej Evropski uniji.

V obravnavani zadevi mora Vilniaus Apygardos Administracinis Teismas (regionalno upravno sodišče v Vilni) za vsebinsko preučitev zadeve sprejeti odločitev o načelu neodvisnosti sodstva in ga zavezuje ne le nacionalno pravo, ampak tudi pravo Unije. Brez pojasnila o vsebini tega načela ni mogoče razsoditi o tem, ali so določbe nacionalnega zakona o sodniških plačah skladne z načelom neodvisnosti sodstva iz člena 19(1) PEU. Zato predhodna odločba Sodišča o tem vprašanju ni le splošnega pomena za enotno uporabo prava Unije, ampak tudi nujna za sodbo, ki bo izdana v tej zadevi.

Odgovori Sodišča na vprašanji iz izreka tega sklepa bodo tako v obravnavani zadevi ključnega pomena, saj sta vsebina pojma neodvisnosti sodstva ter posledično vprašanje odgovornosti države in njenega nadomestila škode, ki jo je storila, ker ni ukrepala, odvisna od razlage prava Unije.

[...] [obrazložitev vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe pri Sodišču]

Glede na navedeno je Vilniaus Apygardos Administracinis Teismas (regionalno upravno sodišče v Vilni) [...] [sklicevanje na določbe procesnega prava]

sklenilo:

Sodišču Evropske unije se v predhodno odločanje predložita ti vprašanji glede razlage prava Evropske unije, ki sta pomembni za obravnavano zadevo:

1. Ali je treba vrednote demokracije, pravne države, spoštovanja človekovih pravic in pravičnosti iz člena 2 PEU in določbe člena 19(1), drugi pododstavek, PEU razlagati tako, da je z njimi zakonodajni in izvršilni veji oblasti držav članic dana neomejena in izključna diskrecijska pravica, da z nacionalno zakonodajo določijo prejemke sodnikov v znesku, ki je odvisen zgolj od volje zakonodajne in izvršilne veje oblasti?

2. Ali je treba določbe člena 19(1), drugi pododstavek, PEU in določbe člena 47 Listine, ki med drugim urejajo neodvisnost sodstva, razlagati tako, da je državam članicam dovoljeno, da z nacionalno zakonodajo uvedejo pravila, s katerimi so prejemki sodnikov določeni nižje od prejemkov ali nagrad, ki jih država določi za pripadnike drugih pravnških poklicev?

[...] [standardne postopkovne navedbe in sestava sodišča] [...]

DELOVNI DOKUMENT