

Wersja zanonimizowana

Tłumaczenie

C-374/23-1

Sprawa C-374/23 [Adoreikė]¹

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Data wpływu:

13 czerwca 2023 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Vilniaus apygardos administracinis teismas (Litwa)

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

1 czerwca 2023 r.

Strona skarżąca:

SR

RB

Druga strona postępowania:

Lietuvos Respublika

[...] VILNIAUS APYGARDOS ADMINISTRACINIS TEISMAS
[REGIONALNY SĄD ADMINISTRACYJNY W WILNIE, LITWA]

POSTANOWIENIE

[...] 1 czerwca 2023 r.

[...] Sędzia regionalnego sądu administracyjnego w Wilnie [...] [skład sądu],

na pisemnym etapie postępowania w sprawie administracyjnej dotyczącej skargi wniesionej przez skarżących SR i RB przeciwko drugiej stronie postępowania

¹ Niniejszej sprawie została nadana fikcyjna nazwa, która nie odpowiada rzeczywistej nazwie żadnej ze stron postępowania.

[...], w której domagają się oni odszkodowania za szkodę wyrządzoną działaniami państwa,

ustalił, co następuje:

skarżący SR i RB, będący sędziami regionalnego sądu administracyjnego w Wilnie [...], dochodzą od Lietuvos Respublika (Republiki Litewskiej) odszkodowania za szkodę w kwocie odpowiednio 74 286,09 EUR i 95 620,17 EUR.

Skarżący domagają się od państwa litewskiego odszkodowania za szkodę w szczególności z tej przyczyny, że poziom ich wynagrodzenia zależy od woli politycznej innych władz, mianowicie władzy wykonawczej i ustawodawczej, co jest niezgodne nie tylko z zasadą niezawisłości sędziów wyrażoną w art. 109 akapit drugi Lietuvos Respublikos Konstitucija (konstytucji Republiki Litewskiej), lecz także ze zobowiązaniami międzynarodowymi Republiki Litewskiej.

Przedstawiciele [...] drugiej strony postępowania [...] wskazują, w swojej łącznej odpowiedzi, że nie zgadzają się z żadaniami skargi wniesionej przez skarżących. Zasadniczo podnoszą oni przytoczone poniżej argumenty. Po pierwsze, nie zostały spełnione przesłanki powstania odpowiedzialności państwa na podstawie art. 6.271 Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (kodeksu cywilnego Republiki Litewskiej); po drugie, brak jest podstaw dla sformułowania wniosku, że państwo dopuściło się zaniechania w sposób powodujący powstanie po jego stronie odpowiedzialności za czyn niedozwolony; po trzecie, konstytucyjnym prawem i obowiązkiem rządu jest planowanie budżetu państwa oraz poziomu wynagrodzenia urzędników publicznych i pracowników sektora publicznego; [po czwarte], stawka bazowa [wynagrodzenia] jest w przypadku pracowników sektora publicznego ustalana raz w roku w zależności od zasobów finansowych i zobowiązań państwa, zaś państwo nie mogło podwyższać stawki bazowej [wynagrodzenia] szybciej niż to czyniło; [po piąte], w latach 2018–2023 stawka bazowa była stale podwyższana w świetle aktualnej sytuacji gospodarczej i społecznej, zobowiązań państwa oraz zasobów finansowych, co do których założono, iż będą one dostępne; [po szóste], stawka bazowa ma również bezpośrednie przełożenie gospodarcze na sektor prywatny i przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej; [po siódme], podwyższenie stawki bazowej istotnie wpływa też na wzrost funduszu wynagrodzeń w wymiarze sprawiedliwości; [po ósme], ustanowienie systemu wynagradzania sędziów jest objęte zakresem wyłącznego uznania konstytucyjnego państwa oraz jego instytucji.

Zgodnie z art. 3 Lietuvos Respublikos teisėjų darbo apmokėjimo įstatymas (ustawy Republiki Litewskiej o wynagrodzeniach sędziów; zwanej dalej „LRJ”) obowiązująca w danym roku stawka bazowa (zwana dalej „stawką bazową”) płacy zasadniczej (wynagrodzenia), która jest otrzymywana przez polityków sprawujących funkcje państwowe, sędziów, urzędników państwowych,

urzędników służby cywilnej i pracowników instytucji finansowanych przez państwo oraz gminy Republiki Litewskiej, uchwalana przez Lietuvos Respublikos Seimas (parlament Republiki Litewskiej; zwany dalej „parlamentem”) na wniosek Lietuvos Respublikos Vyriausybė (rządu Republiki Litewskiej; zwanego dalej „rządem”), jest wykorzystywana na potrzeby obliczania wynagrodzenia sędziów. Stawkę podstawową ustala się z uwzględnieniem średniej rocznej stopy inflacji za rok ubiegły (obliczanej na podstawie krajowego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych), poziomu minimalnego miesięcznego wynagrodzenia oraz wpływu innych czynników oddziałujących na poziom i zmiany przeciętnego wynagrodzenia w sektorze publicznym. W myśl art. 4 [ust. 2] LRJ wynagrodzenie sędziów sądów powszechnych i wyspecjalizowanych składa się: po pierwsze, z płacy zasadniczej; po drugie, z dodatku stażowego za lata pracy na rzecz państwa litewskiego; po trzecie, ze świadczenia pieniężnego za pracę i pozostawanie w gotowości do pracy w dni odpoczynku i dni ustawowo wolne od pracy oraz, po czwarte, z dodatku za zwiększenie obciążenia pracą.

Zgodnie z rozdziałem II załącznika do LRJ współczynnik stosowany przy obliczaniu płacy zasadniczej sędziego sądu regionalnego wynosi 17,2. Współczynnik ten został ustalony w Lietuvos Respublikos teisėjų atlyginimų įstatymo priedėlio pakeitimo įstatymas Nr. XI-235 (ustawie nr XI-235 zmieniającej załącznik do ustawy Republiki Litewskiej o wynagrodzeniach sędziów) z dnia 28 kwietnia 2009 r. (która weszła w życie w dniu 1 października 2013 r.) i nie był zmieniany, z wyjątkiem przypadku sędziów sądów rejonowych, od dnia 1 października 2013 r. Płacę zasadniczą sędziów sądów powszechnych i wyspecjalizowanych sądów regionalnych oblicza się, mnożąc współczynnik płacy zasadniczej podany w załączniku do LRJ (17,2) przez stawkę bazową, która w 2022 r. wynosiła 181 EUR i która w 2023 r. wynosi 186 EUR.

Wynagrodzenie sędziów sądów regionalnych (bez dodatku stażowego) w 2008 r. wynosiło 2440,85 EUR brutto, a w 2021 r. – 2362 EUR brutto (bez dodatku stażowego), które to kwoty odzwierciedlały już wpływ reformy podatkowej z 2019 r. (współczynnik 17,2 przemnożony przez iloraz stawki podstawowej wynoszącej 177 [EUR] i współczynnika zmiany podatkowej wynoszącego 1,289). W związku z tym chociaż wydaje się, że wynagrodzenie sędziów wzrosło o około 8 % w ciągu 13 lat, to jednak w rzeczywistości spadło ono o 3,2 % w ujęciu nominalnym ze względu na same zmiany podatkowe, a począwszy od końca 2021 r. zbliża się ono do poziomu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej – w pierwszym kwartale 2022 r. średnie miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej [...] wynosiło 1729,90 EUR (brutto), a średnie miesięczne wynagrodzenie sędziego wynosiło 3113,20 EUR (brutto). Należy zauważyć, że sędziowie, którzy otrzymują wynagrodzenie na takim poziomie, podlegają szczególnie rygorystycznym wymogom: po pierwsze, wymogowi nieposzlakowanej opinii; po drugie, wymogowi wykonywania pracy za tę samą płacę niezależnie od poziomu obciążenia pracą (w tym zakresie godziny pracy sędziów nie są normowane); po trzecie, szczególnym wymogom dotyczącym zdrowia; po czwarte, wymogowi niepodjęcia żadnej innej pracy, z wyjątkiem działalności dydaktycznej i twórczej (zakaz konkurencji – art. 113

konstytucji); po piąte, wymogowi dopuszczenia do pracy z informacjami stanowiącymi tajemnicę państwową oraz, po szóste, ograniczeniom prawa do wyrażania opinii itp.

Wypada zauważyć, że kwoty maksymalne, zalecone w pkt 7 Rekomendacijos dėl civilinės bylosė priteistino užmokesčio už advokato ar advokato padėjėjo teikiama pagalba maksimalaus dydžio (zaleceń dotyczących maksymalnej wysokości honorarium zasądzanego w sprawach cywilnych za świadczenie pomocy prawnej przez advokata (advokatas) lub aplikanta adwokackiego), zatwierdzonych rozporządzeniem nr 1R-85 Lietuvos Respublikos teisingumo ministras (ministra sprawiedliwości Republiki Litewskiej) z dnia 2 kwietnia 2004 r. i uchwałą Lietuvos advokatų taryba (litewskiej rady adwokackiej) z dnia 26 marca 2004 r. (zwanym dalej „zaleceniami”), honorarium za świadczenie usług prawnych przez advokata w sprawach cywilnych oblicza się w drodze zastosowania ustalonych współczynników opartych na przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu brutto [...] w gospodarce narodowej w kwartale poprzedzającym poprzedni kwartał, ogłaszanych przez Lietuvos statistikos departamentas (litewski urząd statystyczny). Zgodnie z pkt 8.19 zaleceń zalecany współczynnik stosowany przy obliczaniu honorarium godzinowego pokrywającego koszty udzielenia porady prawnej, reprezentacji przed sądem, przygotowań do rozprawy sądowej lub rozprawy wstępnej, uczestnictwa w negocjacjach zmierzających do zawarcia ugody lub reprezentacji danej osoby przed organem przedsądowego rozstrzygnięcia sporów, w przypadku, gdy sprawa dotycząca tego samego przedmiotu sporu zostaje następnie wniesiona do sądu, wynosi 0,1. Zalecane honorarium za godzinę pracy adwokata wynosi zatem 179,9 EUR (1799 x 0,1), podczas gdy kwota wynagrodzenia brutto za godzinę pracy sędziego sądu regionalnego wynosi (bez dodatku stażowego) około 20 EUR, co oznacza, że jego wynagrodzenie dzienne kształtuje się na poziomie 159,66 EUR (3199,20 / 20 dni roboczych). Z tych przepisów wynika, że państwo, które jest również stroną niniejszego postępowania, zajmuje stanowisko, iż minimalne honorarium godzinowe adwokata jest ustalone na odpowiednim i rozsądnym poziomie. W związku z tym wynagrodzenie otrzymywane przez sędziów dyskryminuje ich względem prawników wykonujących podobne zawody, co stanowi naruszenie art. 29 i 48 konstytucji, w których to postanowieniach wyrażono obowiązek zagwarantowania niedyskryminacji i równego traktowania w odniesieniu do praw człowieka (obowiązek ustanowienia przez państwo porównywalnego systemu wynagradzania sędziów za wykonywaną przez nich podobną pracę), oraz art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

Skarżący w niniejszym postępowaniu podnoszą istnienie odpowiedzialności państwa i domagają się odszkodowania za szkodę wyrządzoną jego zaniechaniem, ponieważ nie istnieje żaden mechanizm prawny, który mógłby zostać uruchomiony przez sąd lub sędziego w celu zobowiązania władzy wykonawczej i ustawodawczej do wprowadzenia wynagrodzenia, które byłoby adekwatne do powagi urzędu sędziego, odpowiedzialności związanej z jego sprawowaniem oraz surowych ograniczeń w jego sprawowaniu, w szczególności w zakresie podejmowania innej pracy.

Fakt, że stawka bazowa nie powinna być zależna od woli politycznej parlamentu lub rządu, lecz od krajowych wskaźników ekonomicznych, został pośrednio uznany przez sam rząd, gdy rozpoczął on wdrażanie programu rządowego zatwierdzonego uchwałą nr XIV-72 parlamentu Republiki Litewskiej z dnia 11 grudnia 2020 r., w ramach którego zainicjowano reformę służby cywilnej celem zapewnienia, aby wynagrodzenie urzędników państwowych opierało się na wskaźnikach ekonomicznych.

Zgodnie z art. 2 TUE Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.

Artykuł 6 TUE stanowi, że Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r., w brzmieniu dostosowanym dnia 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu (zwanej dalej „kartą”); karta ma taką samą moc prawną jak traktaty. Postanowienia karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w traktatach. Prawa, wolności i zasady zawarte w karcie są interpretowane zgodnie z postanowieniami ogólnymi określonymi w tytule VII karty regulującymi jej interpretację i stosowanie oraz z należyтым uwzględnieniem wyjaśnień, o których mowa w karcie, które określają źródła tych postanowień (ust. 1). Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przystąpienie do konwencji nie narusza kompetencji Unii określonych w traktatach (ust. 2). Prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa.

Artykuł 47 karty gwarantuje każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. To samo prawo zostało wyrażone w art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej w 2004 r. Republika Litewska zobowiązała się do poszanowania i wspierania wartości wymienionych w art. 2 TUE w związku z postanowieniami art. 49 i 52 TUE.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit [pierwszy] TUE Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwany dalej „Trybunałem”) zapewnia poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów. Artykuł 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, że Trybunał jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym o wykładni traktatów.

Na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE każde państwo członkowskie powinno zatem zapewnić w szczególności, by organy należące – jako „sądy” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii i mogące w związku z tym rozstrzygać w tym charakterze o stosowaniu lub wykładni prawa Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej (wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in., C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 112 i przytoczone tam orzecznictwo). Trybunał orzekł, że z treści art. 19 TUE wypływa spoczywający na sądach krajowych i na Trybunale wymóg zapewnienia pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw podmiotowych wywodzonych z prawa Unii (opinia 1/09 z 2011 r., pkt 68; opinia 2/13 z 2014 r., pkt 175; [wyrok z dnia 27 lutego 2018 r.], Associação Sindical dos Juízes Portugueses, [C-64/16, EU:C:2018:117], pkt 32–33; [wyrok z dnia 6 marca 2018 r.], Achmea, [C-284/16, EU:C:2018:158], pkt 36). W wyroku Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16) Trybunał powiązał spoczywający na państwach członkowskich obowiązek, który wyrażono w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, z prawem dostępu do bezstronnego sądu, i zauważył, że każde państwo członkowskie powinno dopilnować, by sądy odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej, ponieważ dla zagwarantowania tej ochrony jest rzeczą kluczową zachowanie niezawisłości sądów krajowych w świetle art. 47 akapit drugi karty, w którym ustanowiono między innymi wymóg zapewnienia prawa dostępu do niezawisłego sądu. Wskazano również, że poziom wynagrodzenia sędziów, który odpowiada wadze wykonywanych przez nich zadań, stanowi nieodłączną gwarancję niezawisłości sędziowskiej.

Niezawisłość sądownictwa jest jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego, istotną zasadą prawa Unii oraz zasadą konstytucyjną, integralną częścią zasad podziału władz i państwa prawnego, a także warunkiem wstępnym ochrony praw i wolności człowieka. W wyroku z dnia 9 lipca 2020 r., Land Hessen (C-272/19, EU:C:C:2020:535), Trybunał orzekł, że „niezawisłość sądów państw członkowskich ma fundamentalne znaczenie dla porządku prawnego Unii Europejskiej z różnych względów. Przede wszystkim wchodzi ona w zakres zasady państwa prawnego, należącej do wartości, na których zgodnie z art. 2 TUE opiera się Unia i które są wspólne dla państw członkowskich, a także w zakres art. 19 TUE, który konkretyzuje tę wartość i powierza zadanie zapewnienia kontroli prawnej w tym porządku również sądom krajowym (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C- 64/16, EU:C:2018:117, pkt 32). Następnie owa niezawisłość jest warunkiem koniecznym dla zagwarantowania podmiotom prawa, w zakresie stosowania prawa Unii, prawa podstawowego do niezawisłego i bezstronnego sądu przewidzianego w art. 47 karty, które ma podstawowe znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw wywodzonych przez jednostki z prawa Unii (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 26 marca 2020 r., szczególna procedura kontroli orzeczenia Simpson/Rada i HG/Komisja, C- 542/18 RX-II i C- 543/18 RX-II, EU:C:2020:232, pkt 70, 71 i przytoczone tam orzecznictwo). Wreszcie owa niezawisłość sądów krajowych ma zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej pod postacią

mechanizmu odesłania prejudycjalnego przewidzianego w art. 267 TFUE, jako że mechanizm ten może zostać uruchomiony wyłącznie przez organ, którego zadaniem jest stosowanie prawa Unii, spełniający w szczególności rzucone kryterium niezawisłości (zob. w szczególności wyrok z dnia 21 stycznia 2020 r., Banco de Santander, C- 274/14, EU:C:2020:17, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo)”.
Zasada niezawisłości sądownictwa obejmuje finansowanie sądownictwa w sposób niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Trybunał, w wyroku [z dnia 5 lutego 1963 r.,] Van Gend en Loos, [26/62, EU:C:1963:1], stwierdził, że prawo Unii ma skutek bezpośredni. W związku z tym w niniejszej sprawie sąd krajowy musi ocenić, czy przepisy regulujące wynagrodzenie sędziów, zgodnie z którymi poziom wynagrodzenia sędziów zależy bezpośrednio od woli politycznej parlamentu i rządu, są zgodne z prawem Unii i zapewniają poszanowanie wartości chronionych przez Unię Europejską w art. 2 TUE oraz zasady niezawisłości sądownictwa zagwarantowanej w art. 47 karty. Należy zauważyć, że istniejące orzecznictwo nie dostarcza niezbędnych wskazówek dotyczących tego zagadnienia, które stanowi zatem nową kwestię wykładni prawa Unii, która – zdaniem regionalnego sądu administracyjnego w Wilnie – jest istotna z punktu widzenia jednolitego stosowania prawa Unii przez wszystkie państwa członkowskie. Ponadto prawo Unii powinno być przedmiotem autonomicznej i jednolitej wykładni w całej Unii Europejskiej zgodnie z regułami wykładni prawa Unii.

W niniejszej sprawie regionalny sąd administracyjny w Wilnie, aby móc zbadać sprawę co do istoty, musi orzec w przedmiocie zasady niezawisłości sądownictwa, przy czym pozostaje on związany nie tylko prawem krajowym, lecz także prawem Unii. Bez wyjaśnienia treści tej zasady nie jest możliwe wypowiedzenie się w kwestii, czy przepisy prawa krajowego regulujące wynagrodzenie sędziów są zgodne z zasadą niezawisłości sądownictwa wyrażoną w art. 19 ust. 1 TUE. W związku z tym orzeczenie prejudycjalne Trybunału w tym przedmiocie ma nie tylko znaczenie ogólne dla jednolitego stosowania prawa Unii, lecz jest także niezbędne w celu wydania wyroku w niniejszej sprawie.

Udzielone przez Trybunał odpowiedzi na pytania zadane w sentencji niniejszego postanowienia będą miały zatem w niniejszej sprawie zasadnicze znaczenie, ponieważ to od wykładni prawa Unii zależy treść pojęcia niezawisłości sądownictwa, a w konsekwencji kwestia odpowiedzialności państwa oraz odszkodowania za szkodę wyrządzoną jego zaniechaniem.

[...] [uzasadnienie wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym do Trybunału]

W świetle powyższych rozważań [...] [odesłanie do przepisów prawa procesowego] regionalny sąd administracyjny w Wilnie

postanawia, co następuje:

Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej zostają przedłożone następujące pytania prejudycjalne dotyczące wykładni prawa Unii, które mają znaczenie w niniejszej sprawie:

1. Czy wartości demokracji, państwa prawnego, poszanowania praw człowieka i sprawiedliwości, na które powołano się w art. 2 TUE, oraz postanowienia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że przyznają one władzy ustawodawczej i wykonawczej państw członkowskich niczym nieskrępowaną i wyłączną swobodę określania, w drodze ustawodawstwa krajowego, wynagrodzenia sędziów na poziomie, który zależy wyłącznie od woli władzy ustawodawczej i wykonawczej?

2. Czy postanowienia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a także art. 47 karty, który dotyczy w szczególności niezawisłości sądownictwa, należy interpretować w ten sposób, że zezwalają one państwom członkowskim na wprowadzanie, w drodze ustawodawstwa krajowego, przepisów określających wynagrodzenie sędziów na poziomie niższym niż ustalone przez państwo wynagrodzenie lub honorarium otrzymywane przez przedstawicieli innych zawodów prawniczych?

[...] [standardowe formuły proceduralne i skład sądu] [...]