

Anonimizirana verzija

Prijevod

C-374/23–1

Predmet C-374/23 [Adoreikė]¹

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

13. lipnja 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Vilniaus apygardos administracinis teismas (Litva)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

1. lipnja 2023.

Tužitelji:

SR

RB

Tuženik:

Lietuvos Respublika

[...] **VILNIAUS APYGARDOS ADMINISTRACINIS TEISMAS (OKRUŽNI UPRAVNI SUD U VILNIUSU, LITVA)**

ODLUKA

[...] 1. lipnja 2023.

[...] Sudac Vilniaus apygardos administracinis teismasa (Okružni upravni sud u Vilniusu, Litva), [...] [sastav suda],

je u pisanom dijelu upravnog spora koji su tužitelji SR i RB pokrenuli protiv tuženika [...] radi naknade štete uzrokovane postupanjem države

¹ Naziv ovog predmeta je izmišljen. On ne odgovara stvarnom imenu nijedne stranke u postupku.

utvrdio sljedeće:

Tužitelji SR i RB, suci Vilniaus apygardos administracinis teismas (Okružni upravni sud u Vilniusu), [...] zahtijevaju od Lietuvos Respublike (Republika Litva) naknadu štete u iznosu od 74 286,09 eura odnosno 95 620,17 eura.

Tužitelji zahtijevaju naknadu štete od litavske države zato što, među ostalim, visina njihovih primitaka od rada ovisi o političkoj volji ostalih grana vlasti – izvršne i zakonodavne – što se protivi ne samo načelu neovisnosti sudaca, zajamčenom u članku 109. stavku 2. Lietuvos Respublikos Konstitucije (Ustav Republike Litve), nego i međunarodnim obvezama Republike Litve.

Zastupnici [...] tuženika [...], u odgovoru na tužbu koji su zajedno podnijeli, navode da se protive tužbi tužiteljâ. Oni u bitnome iznose sljedeće argumente: (1) pretpostavke za odgovornost države predviđene člankom 6.271. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (Građanski zakonik Republike Litve) nisu ispunjene; (2) nema osnove za utvrđenje da je država izvanugovorno odgovorna zbog nečinjenja; (3) Vlada ima ustavno pravo i obvezu planirati državni proračun i visinu primitaka od rada javnih dužnosnika i zaposlenika u javnom sektoru; ([4]) osnovica [primitaka od rada] zaposlenika u javnom sektoru određuje se svake godine s obzirom na sredstva kojima država raspolaže i obveze koje ima te država osnovicu [primitaka od rada] nije mogla povećavati brže nego što je to činila; ([5]) osnovica se od 2018. do 2023. kontinuirano povećavala s obzirom na postojeću gospodarsku i društvenu situaciju, obveze države i očekivanu količinu raspoloživih financijskih sredstava; ([6]) visina osnovice usto ima izravan gospodarski utjecaj na privatni sektor i visinu prosječne plaće u zemlji; ([7]) povećanje osnovice usto je znatno utjecalo na rast fonda plaća sudaca; ([8]) uspostava sustava primitaka od rada sudaca ulazi u isključivu diskrecijsku ovlast države i njezinih institucija predviđenu Ustavom.

Prema članku 3. Lietuvos Respublikos teisėjų darbo apmokėjimo įstatymas (Zakon Republike Litve o primicima od rada sudaca; u daljnem tekstu: ZPS), koji je usvojio Lietuvos Respublikos Seimas (Parlament Republike Litve; u daljnem tekstu: Parlament) na prijedlog Lietuvos Respublikos Vyriausybė (Vlada Republike Litve; u daljnem tekstu: Vlada), osnovica (u daljnem tekstu: osnovica) – za određenu godinu – plaće (primitaka od rada) državnih političara, sudaca, državnih dužnosnika, javnih službenika i zaposlenika institucija koje financiraju država i općine Republike Litve koristi se za izračunavanje primitaka od rada sudaca. Osnovica se određuje uzimajući u obzir prosječnu godišnju stopu inflacije za prethodnu godinu (izračunatu na temelju nacionalnog indeksa potrošačkih cijena), visinu minimalne mjesečne plaće i utjecaj ostalih čimbenika koji uvjetuju visinu i rast prosječne plaće u javnom sektoru. Prema članku 4. [stavku 2.] ZPS-a, primici od rada sudaca redovnih i specijaliziranih sudova sastoje se od: (1) plaće; (2) dodatka na plaću ovisnog o trajanju službe za litavsku državu; (3) naknade za rad i vrijeme pripravnosti tijekom slobodnih dana i državnih praznika te za rad na zamjeni; i (4) naknade za prekovremeni rad.

U skladu s poglavljem II. Priloga ZPS-u, koeficijent za plaću suca okružnog suda iznosi 17,2. Taj je koeficijent određen u Lietuvos Respublikos teisėjų atlyginimų įstatymo priedėlio pakeitimo įstatymasu Nr. XI-235 (Zakon br. XI-235 o izmjeni Priloga Zakonu Republike Litve o primicima od rada sudaca) od 28. travnja 2009. (koji je na snagu stupio 1. listopada 2013.) te nije mijenjan od 1. listopada 2013., osim za suce općinskih sudova. Plaća sudaca redovnih i specijaliziranih okružnih sudova izračunava se množenjem koeficijenta za plaću određenog u Prilogu ZPS-u (17,2) s osnovicom, koja je iznosila 181 eura u 2022. i 186 eura u 2023.

Primici od rada sudaca okružnih sudova (isključujući dodatak na plaću ovisan o trajanju službe) iznosili su 2440,85 eura (bruto) u 2008. i 2362 eura (bruto) u 2021., uzimajući u obzir poreznu reformu iz 2019. (koeficijent od 17,2 x osnovica od 177 [eura] / 1,289 promjene poreza). Dakle, iako se čini da su se primici od rada sudaca povećali za otprilike 8 % tijekom 13 godina, oni su se u stvarnosti nominalno smanjili za 3,2 % samo zbog porezne reforme, a od kraja 2021. približavaju se visini prosječne plaće u zemlji: u prvom tromjesečju 2022. prosječna mjesečna plaća u zemlji [...] iznosila je 1729,90 eura (bruto), a prosječni mjesečni primici od rada sudaca iznosili su 3113,20 eura (bruto). Treba istaknuti da suci koji primaju spomenutu visinu primitaka od rada moraju ispuniti stroge zahtjeve: (1) zahtjev besprijekornog ugleda, (2) zahtjev rada za jednaku plaću neovisno o radnom opterećenju (radno vrijeme sudaca nije uređeno u tom pogledu), (3) posebne zdravstvene zahtjeve, (4) zahtjev da se ne bave nijednim drugim poslom, osim podučavanjem i kreativnim radom (zabrana natjecanja, članak 113. Ustava), (5) zahtjev da imaju pravo raditi s informacijama koje predstavljaju državne tajne, (6) ograničenja prava na izražavanje mišljenja i tako dalje.

Treba istaknuti da su u točki 7. Rekomendacijosa dėl civilinės bylosės priteistino užmokesčio už advokato ar advokato padėjėjo teikiamą pagalbą maksimalaus dydžio (Preporuke o najvećoj tarifi za pomoć odvjetnika (*advokatas*) ili odvjetničkog vježbenika u građanskim stvarima), koje su odobrene rješenjem br. 1R-85 Lietuvos Respublikos teisingumo ministras (ministar pravosuđa Republike Litve) od 2. travnja 2004. i rezolucijom Lietuvos advokatų taryba (Litavska odvjetnička komora) od 26. ožujka 2004. (u daljnem tekstu: Preporuke), maksimalni iznosi nagrada za rad odvjetnika u građanskim stvarima izračunati primjenom utvrđenih koeficijenata koji se temelje na prosječnoj mjesečnoj bruto plaći [...] u zemlji u pretposljednem tromjesečju, a objavljuje ih Lietuvos statistikos departamentas (Litavski zavod za statistiku). U skladu s točkom 8.19. Preporuka, preporučeni iznos naknade troškova po satu pravnog savjetovanja, zastupanja na sudu, pripreme za raspravu ili pripremno ročište, sudjelovanja u pregovorima za sklapanje nagodbe ili zastupanja osobe pred tijelom za izvansudsko rješavanje sporova u slučaju kasnijeg pokretanja istog spora pred sudom iznosi 0,1. Shodno tomu, preporučena satnica odvjetnika iznosi 179,9 eura (1799 eura x 0,1), dok bruto satnica suca okružnog suda, isključujući dodatak na plaću ovisan o trajanju službe, iznosi približno 20 eura, a dnevni primici od rada su mu stoga 159,66 eura (3199,20 eura / 20 radnih dana). S obzirom na te odredbe, država, koja je također stranka postupka, smatra da je minimalna satnica

odvjetnika primjerena i razumna. Shodno tomu, suci su s u pogledu svojih primitaka od rada diskriminirani u usporedbi s odvjetnicima koji su slične struke, što čini povredu članka 29. i 48. Ustava, kojima je propisana obveza da se osigura nediskriminacija i jednako postupanje u pogledu ljudskih prava (obveza države da uspostavi usporediv sustav primitaka od rada sudaca za sličan rad), i članka 2. Ugovora o Europskoj uniji (UEU).

Tužitelji u ovom predmetu otvaraju pitanje odgovornosti države te zahtijevaju naknadu štete koja im je nastala njezinim nečinjenjem, s obzirom na to da ne postoji pravni mehanizam kojim sud ili sudac mogu naložiti izvršnoj i zakonodavnoj vlasti da odrede plaću primjerenu dostojanstvu, odgovornosti i strogim ograničenjima u pogledu, među ostalim, bavljenja drugim poslom, koji se vezuju uz sudačku dužnost.

Činjenicu da osnovica ne treba ovisiti o političkoj volji Parlamenta ili Vlade, već o nacionalnim gospodarskim pokazateljima priznala je sama Vlada kada je počela provoditi svoj program odobren Rezolucijom br. XIV-72 Parlamenta Republike Litve od 11. prosinca 2020. – reforma javne službe pokrenuta je kako bi se osiguralo da se plaće državnih dužnosnika temelje na gospodarskim pokazateljima.

U skladu s člankom 2. UEU-a, Unija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.

Članak 6. UEU-a predviđa da Unija priznaje prava, slobode i načela određena Poveljom Europske unije o temeljnim pravima od 7. prosinca 2000., kako je prilagođena u Strasbourgu 12. prosinca 2007. (u daljnjem tekstu: Povelja), koja ima istu pravnu snagu kao Ugovori. Odredbama Povelje ni na koji se način ne proširuju nadležnosti Unije kako su utvrđene u Ugovorima. Prava, slobode i načela Povelje tumače se u skladu s općim odredbama glave VII. Povelje kojima se uređuje njezino tumačenje i primjena, uzimajući u obzir objašnjenja iz Povelje kojima se određuju izvori tih odredaba (stavak 1.). Unija pristupa Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. To pristupanje ne utječe na nadležnosti Unije kako su utvrđene u Ugovorima (stavak 2.). Temeljna prava, kako su zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, čine opća načela prava Unije.

Članak 47. Povelje svakome jamči pravo da zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. To je pravo zajamčeno i člankom 6. stavkom 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Republika Litva se pristupanjem Europskoj uniji 2004. obvezala poštovati i promicati vrijednosti određene u članku 2. UEU-a, u skladu s člancima 49. i 52. UEU-a.

U skladu s člankom 19. stavkom 1. [prvim] podstavkom UEU-a, Sud Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud) osigurava poštovanje prava pri tumačenju i primjeni Ugovorâ. Prema članku 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), Sud je nadležan odlučivati o prethodnim pitanjima koja se tiču tumačenja Ugovorâ.

Na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, svaka država članica mora osigurati da tijela koja su, u svojstvu „suda” u smislu prava Unije, dio njezina sustava pravnih lijekova u područjima obuhvaćenima pravom Unije te koja stoga kao takva mogu odlučivati o primjeni ili tumačenju prava Unije udovoljavaju zahtjevima djelotvorne sudske zaštite (presuda od 2. ožujka 2021., A. B. i dr., C-824/18, EU:C:2021:153, t. 112. i navedena sudska praksa). Sud je naveo da sadržaj članka 19. UEU-a nameće nacionalnim sudovima i Sudu obvezu da zajamče punu primjenu prava Unije u svim državama članicama kao i sudsku zaštitu prava pojedinaca koja proizlaze iz tog prava (mišljenje 1/09, 2011., t. 68.; mišljenje 2/13, 2014., t. 175.; [presuda od 27. veljače 2018.,] Associação Sindical dos Juízes Portugueses, [C-64/16, EU:C:2018:117], t. 32. i 33.; [presuda od 6. ožujka 2018.,] Achmea, [C-284/16, EU:C:2018:158], t. 36.). Sud je u presudi u predmetu Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16) obvezu država članica iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a povezoao s pravom na pošteno suđenje, istaknuvši da svaka država članica mora osigurati da sudovi udovoljavaju zahtjevima djelotvorne sudske zaštite, jer je za takvu zaštitu ključno da nacionalni sudovi budu neovisni u skladu s člankom 47. drugim podstavkom Povelje, kojim je propisan, među ostalim, zahtjev da se osigura pravo pristupa neovisnom sudu. Usto je istaknuto da to što suci primaju plaću koja je odgovarajuća s obzirom na važnost funkcija koje obavljaju predstavlja jamstvo svojstveno neovisnosti sudaca.

Neovisnost pravosuđa jedno je od temeljnih načela demokratske vladavine prava, važno načelo prava Unije i ustavno načelo, sastavni dio načela diobe vlasti i vladavine prava te preduvjet zaštite ljudskih prava i sloboda. Sud je u presudi od 9. srpnja 2020., Land Hessen, C-272/19, EU:C:C:2020:535, naveo da je „neovisnost sudaca država članica od temeljne važnosti za pravni poredak Europske unije zbog različitih razloga. Prije svega, ona je obuhvaćena načelom vladavine prava, koje je dio vrijednosti na kojima se, u skladu s člankom 2. UEU-a, Unija temelji i koje su zajedničke državama članicama, kao i člankom 19. UEU-a, kojim se konkretizira ta vrijednost i kojim se zadaća provođenja sudske nadzora u tom poretku također povjerava nacionalnim sudovima (vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, t. 32.). Nadalje, navedena neovisnost nužan je uvjet kako bi se pojedincima zajamčilo, u području primjene prava Unije, temeljno pravo na neovisan i nepristran sud, predviđeno u članku 47. Povelje, koje je od ključne važnosti kao jamstvo zaštite svih prava koja pojedinci

uživaju na temelju prava Unije (vidjeti u tom smislu osobito presudu od 26. ožujka 2020., Preispitivanje Simpson/Vijeće i HG/Komisija, C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, t. 70. i 71. i navedenu sudsku praksu). Konačno, navedena neovisnost nužna je za dobro funkcioniranje sustava pravosudne suradnje, utjelovljenog u mehanizmu zahtjeva za prethodnu odluku, propisanom člankom 267. UFEU-a, jer taj mehanizam može pokrenuti samo određeno tijelo čija je zadaća primijeniti pravo Unije, a koje ispunjava, među ostalim, taj kriterij neovisnosti (vidjeti osobito presudu od 21. siječnja 2020., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, t. 56. i navedenu sudsku praksu).”

Načelo neovisnosti pravosuđa uključuje to da se pravosuđe financira neovisno o izvršnoj i zakonodavnoj vlasti. Sud je u presudi [od 5. veljače 1963.,] Van Gend en Loos, [26/62, EU:C:1963:1], ustanovio izravan učinak prava Unije. Shodno tomu, nacionalni sud u ovom predmetu mora ocijeniti jesu li pravila o primicima od rada sudaca, prema kojima visina primitaka od rada sudaca izravno ovisi o volji Parlamenta i Vlade, u skladu s pravom Unije te poštuju li vrijednosti navedene u članku 2. UEU-a koje Unija štiti, kao i s načelom neovisnosti pravosuđa kako je zajamčeno u članku 47. Povelje. Treba istaknuti da to pitanje nije dovoljno razjašnjeno u postojećoj sudskoj praksi te ono stoga čini novo pitanje tumačenja prava Unije, koje je, prema mišljenju Vilniaus apygardos administracinis teismas (Okružni upravni sud u Vilniusu), važno za ujednačenu primjenu prava Unije u svim državama članicama. Osim toga, pravo Unije mora se autonomno i ujednačeno tumačiti u cijeloj Europskoj uniji u skladu s načelima tumačenja prava Unije.

Vilniaus apygardos administracinis teismas (Okružni upravni sud u Vilniusu) u ovom predmetu mora, kako bi ga meritorno riješio, raščlaniti načelo neovisnosti pravosuđa te je vezan ne samo nacionalnim pravom, nego i pravom Unije. Bez pojašnjenja u pogledu sadržaja tog načela nije moguće presuditi jesu li odredbe nacionalnog prava kojima su uređeni primici od rada sudaca u skladu s načelom neovisnosti pravosuđa zajamčenim člankom 19. stavkom 1. UEU-a. Prethodna odluka Suda o tom pitanju stoga je ne samo od općeg interesa za ujednačenu primjenu prava Unije, već je i nužna za donošenje presude u ovom predmetu.

Odgovori koje Sud dá na pitanja izložena u izreci ove odluke stoga će biti od temeljne važnosti u ovom predmetu jer sadržaj pojma neovisnosti pravosuđa i, posljedično, pitanje odgovornosti države i naknade štete uzrokovane njezinim nečinjenjem ovise o tumačenju prava Unije.

[...] [razlozi upućivanja zahtjeva Sudu]

S obzirom na prethodna razmatranja, [...] [upućivanje na odredbe postupovnog prava], Vilniaus apygardos administracinis teismas (Okružni upravni sud u Vilniusu)

odlučuje:

Sudu Europske unije upućuju se sljedeća prethodna pitanja u pogledu tumačenja prava Unije koja su značajna za ovaj predmet:

1. Treba li vrijednosti demokracije, vladavine prava, poštovanja ljudskih prava i pravde, koje su zajamčene u članku 2. UEU-a, i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a tumačiti na način da zakonodavnoj i izvršnoj vlasti država članica daju neograničenu i isključivu diskrecijsku ovlast da nacionalnim zakonodavstvom odrede primitke od rada sudaca u visini koja ovisi isključivo o volji zakonodavne i izvršne vlasti?

2. Treba li članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a i članak 47. Povelje, koji se, među ostalim, odnosi na neovisnost pravosuđa, tumačiti na način da dopuštaju državama članicama da nacionalnim zakonodavstvom uvedu pravila kojima se primici od rada sudaca određuju u visini manjoj od nagrade ili naknade troškova koje je država odredila za pripadnike drugih pravnih struka?

[...] [uobičajeni postupovni navodi i sastav suda] [...]

RADNI DOKUMENT