



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
přednesené dne 18. května 2017¹

Věc C-64/16

**Associação Sindical dos Juizes Portugueses
proti
Tribunal de Contas**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Supremo Tribunal Administrativo (Nejvyšší správní soud, Portugalsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU – Účinná právní ochrana – Listina základních práv Evropské unie – Článek 47 – Nezávislost soudů – Vnitrostátní právní úprava, která stanoví snížení platů ve veřejné správě – Úsporná rozpočtová opatření“

I. Úvod

1. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Supremo Tribunal Administrativo (Nejvyšší správní soud, Portugalsko) byla předložena v rámci sporu mezi Associação Sindical dos Juizes Portugueses (Odborový svaz portugalských soudců, dále jen „ASJP“) a Tribunal de Contas (Účetní dvůr, Portugalsko) ve věci snížení platů členů tohoto soudu, které vyplynulo ze zákona o dočasném snížení odměn ve veřejném sektoru, jenž měl za cíl potlačit důsledky hospodářské krize, jež Portugalsko postihla.

2. Předkládající soud se dotazuje, zda je taková vnitrostátní právní úprava slučitelná se zásadou nezávislosti soudů, která podle jeho názoru vyplývá jak z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU², tak z článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“)³ a z judikatury Soudního dvora.

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 –

Článek 19 SEU zní:

„1. Soudní dvůr Evropské unie se skládá ze Soudního dvora, Tribunálu a specializovaných soudů. Zajišťuje dodržování práva při výkladu a provádění Smluv.

Členské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie.

2. Soudní dvůr se skládá z jednoho soudce z každého členského státu. Jsou mu nápomocni generální advokáti. [...]

3. Soudní dvůr Evropské unie rozhoduje v souladu se Smlouvami [...]

3 –

Článek 47 Listiny, nadepsaný „Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces“, ve svém prvním a druhém pododstavci stanoví:

„Každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem.

Každý má právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem. Každému musí být umožněno poradit se, být obhajován a být zastupován.“

3. Než uvedu věcné důvody, na jejichž základě mám za to, že je třeba na takto položenou otázku odpovědět záporně, budu se zabývat výtkami namítajícími nepřípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a zjevný nedostatek pravomoci Soudního dvora, které byly v této věci vyjádřené.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

4. Hlavní akty unijního práva zmíněné v této věci, které mají za cíl napravit nadměrný schodek Portugalské republiky a poskytnout jí finanční pomoc, jsou následující:

- rozhodnutí Rady 2010/288/EU ze dne 2. prosince 2009 o existenci nadměrného schodku v Portugalsku⁴;
- nařízení Rady (EU) č. 407/2010 ze dne 11. května 2010 o zavedení evropského mechanismu finanční stabilizace⁵;
- dohoda o hospodářském a finančním ozdravení, obecně známá jako „memorandum o porozumění“, uzavřená dne 17. května 2011 mezi portugalskou vládou, Evropskou komisí, Mezinárodním měnovým fondem (dále jen „IMF“) a Evropskou centrální bankou (dále jen „ECB“) ⁶;
- prováděcí rozhodnutí Rady 2011/344/EU ze dne 30. května 2011 o poskytnutí finanční pomoci Unie Portugalsku⁷, změněné zejména prováděcím rozhodnutím Rady 2012/409/EU ze dne 10. července 2012⁸ a prováděcím rozhodnutím Rady 2014/234/EU ze dne 23. dubna 2014⁹, jakož i
- doporučení Rady ze dne 18. června 2013 s cílem odstranit nadměrný schodek veřejných financí v Portugalsku¹⁰.

B. Portugalské právo

1. Zákon č. 75/2014

5. Předmětem Lei n.º 75/2014, estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão (zákon č. 75/2014, kterým se zavádějí mechanismy dočasného snížení odměn a stanoví podmínky pro jeho zrušení), ze dne 12. září 2014¹¹ (dále jen „zákon č. 75/2014“), je podle jeho čl. 1 odst. 1 určit přechodné uplatňování mechanismu snížení platů ve veřejném sektoru a vymezit zásady, které musí být dodrženy při jejich návratu.

4 – Úř. věst. 2010, L 125, s. 44, a oprava Úř. věst. 2014, L 106, s. 46.

5 – Úř. věst. 2010, L 118, s. 1.

6 – Originální dokument v anglickém jazyce je dostupný na adrese <https://www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/051711.pdf>.

7 – Úř. věst. 2011, L 159, s. 88.

8 – Úř. věst. 2012, L 192, s. 12.

9 – Úř. věst. 2014, L 125, s. 75.

10 – Originální dokument v anglickém jazyce: Council recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Portugal, 18. června 2013, 10562/13.

11 – *Diário da República*, řada I, č. 176, ze dne 12. září 2014, s. 4896. Návrh zákona č. 239/XII, z něhož zákon č. 75/2014 vychází a který byl schválen v Radě ministrů dne 3. července 2014, je dostupný na adrese <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailDiplomaAprovado.aspx?BID= 18267>.

6. Článek 2 tohoto zákona, nadepsaný „Snížení odměn“, zní:

„1 – Snižují se hrubé celkové částky měsíčních odměn vyšších než 1 500 EUR, které pobírají osoby uvedené v odstavci 9, bez ohledu na to, zda k uvedenému datu již svou funkci vykonávají nebo zda ji začnou z jakéhokoli důvodu vykonávat později, a to následujícím způsobem:

- a) 3,5 % z celkové částky odměn vyšších než 1 500 eur a nižších než 2 000 eur;
- b) 3,5 % z částky 2 000 eur a 16 % z celkové částky odměny, která přesahuje 2 000 eur, což u odměn ve výši od 2 000 eur včetně do 4 165 eur odpovídá celkovému snížení v rozmezí od 3,5 % do 10 %;
- c) 10 % z celkové částky odměn vyšších než 4 165 eur.

[...]

9 – Tento zákon se vztahuje na osoby zastávající veřejnou funkci a na další níže uvedené osoby:

- a) prezident republiky;
- b) předseda Assembleia da República (Shromáždění republiky);
- c) předseda vlády;
- d) poslanci Shromáždění republiky;
- e) členové vlády;
- f) soudci Tribunal Constitucional (Ústavní soud), soudci Tribunal de Contas (Účetní dvůr), nejvyšší státní zástupce, soudci obecných soudů a státní zástupci, jakož i soudci správních a daňových soudů a smírčí soudci;
- g) zástupci republiky v autonomních regionech;
- h) poslanci assembleias legislativas das regiões autónomas (legislativních shromáždění v autonomních regionech);
- i) členové regionálních vlád;
- j) volení zástupci místních orgánů;
- k) členové ostatních ústavních orgánů neuvedených v ustanoveních předchozích písmen, členové řídicích orgánů autonomních správních celků, zejména těch, které vykonávají svou činnost ve spolupráci se Shromážděním republiky;
- l) členové a zaměstnanci kanceláří, řídicích orgánů a pomocných služeb osob vykonávajících veřejné funkce a orgánů uvedených v ustanoveních předchozích písmen, jakož i předseda a místopředseda Nejvyšší soudní rady, předseda a místopředseda Nejvyšší rady správních a daňových soudů, předseda Supremo Tribunal de Justiça (Nejvyšší soud), předseda a soudci Tribunal Constitucional (Ústavní soud), předseda Supremo Tribunal Administrativo (Nejvyšší správní soud), předseda Tribunal de Contas (Účetní dvůr), Provedor de Justiça (Veřejný ochránce práv) a nejvyšší státní zástupce;

- m) příslušníci ozbrojených sil a republikánské národní gardy (GNR), včetně vojenských soudců a vojáků přidělených k vojenskému oddělení státního zastupitelství, jakož i dalších ozbrojených složek;
- n) řídicí pracovníci kanceláře prezidenta republiky a kanceláře parlamentu, dalších struktur poskytujících podporu ústavním orgánům a ostatních služeb a orgánů ústřední, regionální a místní státní správy, jakož i pracovníci, kteří vykonávají rovnocenné funkce za úplatu;
- o) členové správních orgánů a osoby, které jsou jim postaveny na roveň, členové výkonných, rozhodovacích, poradních, dozorčích nebo veškerých dalších statutárních orgánů veřejných organizací obecného i zvláštního režimu, právnických osob veřejného práva požívajících nezávislého postavení v důsledku výkonu funkcí v oblasti regulace, dohledu či kontroly, veřejných podniků s výhradní či většinovou veřejnou kapitálovou účastí, veřejných podnikatelských subjektů a subjektů zapojených do regionálního a místního podnikatelského sektoru, jakož i veřejných nadací a veškerých dalších veřejných subjektů;
- p) pracovníci, kteří zastávají veřejné funkce v kanceláři prezidenta republiky, ve Shromáždění republiky a v dalších ústavních orgánech, jakož i pracovníci zastávající veřejné funkce v rámci jakéhokoli typu právní vazby k veřejnému sektoru, včetně pracovníků podstupujících rekvalifikaci nebo pracovníků čerpajících neplacené pracovní volno;
- q) zaměstnanci veřejných organizací zvláštního režimu a veřejnoprávních osob požívajících nezávislého postavení v důsledku výkonu funkcí v oblasti regulace, dohledu či kontroly, včetně [zaměstnanců] nezávislých regulátorů;
- r) zaměstnanci veřejných podniků s výhradní či většinovou veřejnou kapitálovou účastí, veřejných podnikatelských subjektů a entit spadajících do regionálního a místního podnikatelského sektoru;
- s) zaměstnanci a vedoucí pracovníci veřejných nadací podle veřejného práva a veřejných nadací podle soukromého práva, jakož i veřejných zařízení neuvedených v ustanoveních předchozích písmen;
- t) pracovníci v záloze, v předdůchodovém postavení či v pohotovosti mimo činnou službu, kteří pobírají peněžité dávky, jejichž výše se počítá podle platu, který náleží pracovníkům v činné službě.

[...]

15 – Režim stanovený tímto článkem má závaznou povahu a má přednost před jakýmkoli jiným zvláštním či mimořádným ustanovením, které s ním je v rozporu, jakož i před nástroji předpisů upravujících kolektivní smlouvy a před pracovními smlouvami, jimiž se od něj nelze odchýlit ani jej nelze změnit.“

2. *Zákon č. 159-A/2015*

7. Lei n.º 159-A/2015, Extinção da redução remuneratória na Administração Pública (zákon č. 159-A/2015, o zániku snížení odměn ve veřejné správě), ze dne 30. prosince 2015 (dále jen „zákon č. 159-A/2015“)¹², postupně od 1. ledna 2016 ukončil opatření snížení platů vyplývající ze zákona č. 75/2014.

12 – *Diário da República*, řada I, č. 254, ze dne 30. prosince 2015, s. 10006-(4). Znění zákona č. 159-A/2015 je též dostupné na adrese <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheDiplomaAprovado.aspx?BID= 19068>.

8. Článek 2 tohoto zákona stanoví, že „snížení odměn stanovené zákonem č. 75[/2014] se v průběhu roku 2016 postupně zruší ve čtvrtletních intervalech následujícím způsobem:

- a) návrat o 40 % pro odměny vyplácené od 1. ledna 2016;
- b) návrat o 60 % pro odměny vyplácené od 1. dubna 2016;
- c) návrat o 80 % pro odměny vyplácené od 1. července 2016;
- d) úplné zrušení snížení odměny od 1. října 2016“.

III. Spor v původním řízení, předběžná otázka a řízení před Soudním dvorem

9. Zvláštní správní žaloba podaná ASJP, který jedná jménem některých svých členů, kteří jsou soudci u Tribunal de Contas (Účetní dvůr), zní na zrušení správních aktů přijatých podle článku 2 zákona č. 75/2014, který zavedl přechodné snížení odměn vyplácených osobám zastávajícím funkce v portugalské veřejné správě, které tento článek vyjmenovává a mezi něž náleží i soudci¹³. Soudci zastoupení tímto odborovým svazem požadují mimo jiné vrácení částek, které jim byly strženy z platu od října 2014, vyplacení úroků z prodlení v zákonné sazbě, jakož i prohlášení, že mají právo na pobírání svého platu bez tohoto snížení.

10. Na podporu své žaloby ASJP tvrdí, že opatření snížení odměn jsou v rozporu se „zásadou nezávislosti soudů“, která je stanovena v článku 203 Ústavy Portugalské republiky¹⁴ a která je zakotvena jak v čl. 19 odst. 1 SEU, tak v článku 47 Listiny.

11. Supremo Tribunal Administrativo (Nejvyšší správní soud) v předkládacím rozhodnutí tvrdí, že vzhledem k tomu, že opatření k omezení výdajů, která se projevila snížením platů dotčeným v původním řízení, spadají do kontextu napravování nadměrného schodku portugalského rozpočtu – jež upravily a na něž dohlížely orgány Evropské unie – po němž následovala finanční pomoc – poskytnutá a upravená unijními právními akty – lze jen stěží popřít, že uvedená opatření byla přijata v rámci unijního práva nebo přinejmenším, že mají evropský původ.

12. Předkládající soud dále uvádí, že diskreční pravomoc, kterou portugalský stát disponuje pro realizaci koncepce rozpočtové politiky po dohodě s unijními orgány, ho nicméně nezavazuje povinnosti dodržovat v souladu s čl. 51 odst. 1 Listiny obecné zásady unijního práva, mezi něž patří i zásada nezávislosti soudů.

13. K tomuto předkládající soud podotýká, že účinnou právní ochranu práv vyplývajících z evropského právního řádu zajišťují v první řadě podle čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU vnitrostátní soudy a tuto ochranu musí zajišťovat s nezávislostí a nestranností, na které mají podle článku 47 Listiny občané Unie právo. Podle předkládajícího soudu vše nasvědčuje tomu, že nezávislost soudních orgánů je zajištěna i stanovením záruk pro postavení osob, které je tvoří, zvláště v souvislosti s jejich finančním ohodnocením, což je důvodem pro zpochybnění jednostranného a soustavného snižování odměn osob, které zastupuje žalobce v původním řízení.

13 – Pokud jde o posledně uvedené soudce, viz seznam, který se nachází v uvedeném čl. 2 odst. 9 písm. f).

14 – Podle uvedeného článku 203 „[s]oudy jsou nezávislé a jsou vázány jen zákonem“.

14. Proto se Supremo Tribunal Administrativo (Nejvyšší správní soud) rozhodnutím ze dne 7. ledna 2016, došlým Soudnímu dvoru dne 5. února 2016, rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být zásada nezávislosti soudů, zakotvená v čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU, v článku 47 [Listiny], jakož i v judikatuře Soudního dvora, vykládána s ohledem na závazné požadavky na odstranění nadměrného schodku rozpočtu a na finanční pomoc upravenou ustanoveními unijního práva v tom smyslu, že brání takovým opatřením snížení platů soudců v Portugalsku, jako jsou opatření podle článku 2 zákona č. 75[/2014], protože jsou jednostranně a soustavně ukládána jinými složkami státní moci nebo státními orgány?“

15. Písemná vyjádření předložily ASJP, portugalská vláda a Komise. Na jednání konaném dne 13. února 2017 byly zastoupeny portugalská vláda a Komise.

IV. Analýza

16. Než zaujmu stanovisko k věci samé žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, podotýkám, že v této věci byly vzneseny dvě procesní námitky, z nichž první vychází z nepřipustnosti této žádosti a druhá z nedostatku pravomoci Soudního dvora. Pokud jde o pořadí, v jakém bude o těchto námitkách pojednáno, uvádím, že pravomoc Soudního dvora musí být v zásadě ověřena v prvním sledu. Nicméně v tomto stanovisku se mi jeví vhodné přezkoumat nejprve přípustnost žádosti, jelikož tato přípustnost zde vyvolává méně složité otázky než posuzování pravomoci Soudního dvora a toto posuzování těsně souvisí s ustanoveními, jejichž výklad je požadován, takže analýza ve věci samé tak bude následovat přímo po tomto posouzení.

A. K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

17. Portugalská vláda a Komise předložily dva typy výtek, které mohou ovlivnit přípustnost této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. První typ se týká nepřesného odůvodnění předkládacího rozhodnutí, kdežto druhý typ se týká skutečnosti, že vnitrostátní opatření zpochybněná ve sporu v původním řízení již byla v době zahájení řízení u Soudního dvora zrušena.

1. K nedostatkům předkládacího rozhodnutí

18. Komise ve svých písemných a ústních vyjádřeních nejprve uvádí, že předkládací rozhodnutí je vadné zejména v tom, že neupřesňuje ani jaká je relevantní judikatura Soudního dvora pro výklad ustanovení unijního práva, jichž se týká předběžná otázka, ani důvody výběru uvedených ustanovení¹⁵, z čehož vyplývá, že Soudní dvůr by měl prohlásit nedostatek své pravomoci k zodpovězení této otázky.

19. Domnívám se však, že takto uváděné výtky jsou s ohledem na obsah předkládacího rozhodnutí způsobilé ovlivnit spíše přípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce než pravomoc Soudního dvora jako takovou¹⁶.

15 – Komise se mimo to dovolává toho, že předkládající soud neuvádí důvody, proč by soudci byli silněji dotčeni vnitrostátní úpravou, která se týká širokého spektra osob zastávajících veřejné funkce. Vzhledem k tomu, že tento argument se podle mého názoru spíše než procesních pravidel týká věcného základu unijního práva, budu se jím zabývat spíše v tomto posledně uvedeném rámci (viz bod 54 a násl. tohoto stanoviska).

16 – Absence dostatečných upřesnění v předkládacím rozhodnutí v souvislosti se skutkovým a právním kontextem sporu v původním řízení a s důvody odůvodňujícími nutnost odpovědi na předběžné otázky pro rozhodnutí o tomto sporu obvykle vede Soudní dvůr k prohlášení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce zcela nebo v části za nepřipustnou (viz zejména rozsudky ze dne 18. července 2013, ÓFAB, C-147/12, EU:C:2013:490, body 44 až 47, a ze dne 4. května 2016, Philip Morris Brands a další, C-547/14, EU:C:2016:325, body 47 až 53, jakož i usnesení ze dne 8. září 2016, Google Ireland a Google Italy, C-322/15, EU:C:2016:672, bod 15 a násl.).

20. Je pravda, jak zdůrazňuje Komise, že zásadní je, aby předkládající soud formuloval svoji žádost o rozhodnutí o předběžné otázce dostatečně jasným a přesným způsobem, jelikož tato žádost představuje jediný akt, který je základem pro řízení před Soudním dvorem, jak pro tento soud, tak pro účastníky tohoto řízení¹⁷. Požadavky na obsah žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jsou výslovně uvedeny v článku 94 jednacího řádu Soudního dvora, který má předkládající soud v rámci spolupráce zavedené článkem 267 SFEU znát a který je povinen důsledně dodržovat. Především je nezbytné, aby vnitrostátní soudy uvedly v samotném předkládacím rozhodnutí právní rámec, který platí ve sporu v původním řízení, a vysvětlily nejen to, z jakých důvodů vybraly ustanovení unijního práva, jejichž výklad je požadován, ale rovněž jakou vidí souvislost mezi těmito ustanoveními a vnitrostátními právními předpisy, které jsou v uvedeném sporu použitelné¹⁸.

21. V této věci je přitom odůvodnění předkládacího rozhodnutí mimořádně krátké, zejména u dvou hlavních hledisek, a to natolik, že je možné pochybovat o přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou obsahuje.

22. Zaprvé, pokud jde o souvislost vnitrostátních sporných opatření s ustanoveními, jejichž výklad je podle znění předběžné otázky požadován – a sice čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU a článek 47 Listiny, předkládající soud není příliš výmluvný, neboť pouze uvádí, že podle jeho názoru z těchto ustanovení vyplývá obecná zásada nezávislosti soudů, kterou by uvedená opatření mohla narušit¹⁹, aniž v tomto ohledu uvádí přesnější informace.

23. Zadruhé předběžná otázka se dovolává „judikatury Soudního dvora“, z níž má tato zásada nezávislosti soudů také vyplývat, ale odůvodnění předkládacího rozhodnutí neuvádí žádné rozhodnutí Soudního dvora v tomto smyslu. Předkládající soud uvádí pouze existenci „mnoha rozsudků“ vydaných Soudním dvorem ohledně pojmu „soud“ ve smyslu článku 267 SFEU, které zohledňují nezávislost orgánu, který předložil žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, aniž cituje kterýkoli z těchto rozsudků, které jsou podle jeho názoru relevantní. Neexistují-li příslušné informace, není podle mého názoru třeba vyjadřovat se k tomuto aspektu otázky předložené Soudnímu dvoru.

24. Navzdory výše uvedeným nedostatkům předkládacího rozhodnutí se mi vzhledem ke všem informacím uvedeným v tomto rozhodnutí a vyjádřeným na jednání jeví, že věc je Soudním dvorem dostatečně objasněna, aby se mohl vyjádřit k případnému výkladu článku 19 SEU a článku 47 Listiny, a poskytnout tak na položenou otázku užitečnou odpověď²⁰.

17 – Předkládací rozhodnutí musí dostatečným způsobem věc objasnit zaprvé Soudnímu dvoru, aby mohl podat na předběžnou otázku užitečnou odpověď, a dále všem zúčastněným vyjmenovaným v článku 23 statutu Soudního dvora Evropské unie, a zejména 28 členským státům, kterým je toto rozhodnutí po přeložení doručeno, aby se k věci mohly případně vyjádřit.

18 – Soudní dvůr opakovaně připomněl tato pravidla ve svých judikaturě (viz zejména pasáže z rozhodnutí uvedených v poznámce pod čarou 16 tohoto stanoviska vedle tam citované judikatury), jakož i ve svých doporučeních pro vnitrostátní soudy o zahájení řízení o předběžné otázce, které byly aktualizovány v roce 2016 (Úř. věst. 2016, C 439, s. 1 až 8, zvláště body 14 a 18 a přílohu shrnující „podstatné náležitosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce“). Viz rovněž Gaudissart, M.-A., „Les recommandations de la Cour de justice aux juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles“, *Journal de droit européen*, 2017, č. 2, s. 42 a násl.

19 – K odůvodnění předkládacího rozhodnutí viz bod 11 a násl. tohoto stanoviska.

20 – Obdobně viz rozsudky ze dne 12. února 2015, *Surgicare* (C-662/13, EU:C:2015:89, body 16 až 23), jakož i ze dne 11. června 2015, *Lisboagás GDL* (C-256/14, EU:C:2015:387, body 24 až 27).

2. Ke zrušení sporné úpravy před zahájením řízení u Soudního dvora

25. Portugalská vláda ve svých písemných vyjádřeních tvrdila, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je nepřijatelná, jelikož se v okamžiku zahájení řízení u Soudního dvora stala bezpředmětnou z důvodu legislativních změn, které byly provedeny ve vnitrostátním portugalském právním řádu a vedly v průběhu roku 2016 k postupnému a úplnému návratu práv na odměny, která byla dotčena v původním řízení. Portugalská vláda z toho vyvodila, že Soudní dvůr již nemusí odpovídat na položenou otázku, jelikož se stala hypotetickou²¹.

26. Tato vláda na jednání potvrdila, že podle zákona č. 159-A/2015 bylo snížení odměn ve veřejné správě vyplývající ze zákona č. 75/2014 postupně od 1. ledna do 1. října 2016 zcela zrušeno, ale bez zpětného účinku²². Z toho vyplývá, že ztráta na výdělků, jíž se dovolávají osoby zastoupené žalobcem v původním řízení, vyplývající ze snížení jejich odměn od října 2014 trvala v minulosti do 1. října 2016, kdy došlo k úplnému návratu odměn na běžnou úroveň u všech osob pracujících ve veřejném sektoru, které byly uvedeným snížením dotčeny.

27. Portugalská vláda však uvedla, že předběžná otázka se týká zásahu do nezávislosti soudů, který prý způsobil zákon č. 75/2014, což je případný problém, který již byl ke dni zahájení řízení u Soudního dvora, tedy k 5. únoru 2016, napraven zrušením účinků tohoto předpisu zákonem č. 159-A/2015, který byl přijat dne 30. prosince 2015 a vstoupil v účinnost dne 1. ledna 2016. A dodala, že důsledky zákona č. 75/2014, které nastaly před jeho zrušením, jichž se dovolává ASJP, jsou výlučně majetkové povahy, což je problematika, která podle jejího názoru nespadá do předmětu žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

28. V tomto ohledu připomínám, že na otázky týkající se výkladu unijního práva položené vnitrostátním soudem v právním a skutkovém rámci, který tento soud vymezí na vlastní odpovědnost a jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat, se vztahuje domněnka relevance. Soudní dvůr může odmítnout rozhodnutí o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem pouze tehdy, je-li zjevné, že výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jedná-li se o hypotetický problém, nebo také nedisponuje-li Soudní dvůr skutkovými či právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny²³.

29. Podle ustálené judikatury ovšem ze znění a systematiky článku 267 SFEU současně vyplývá, že řízení o předběžné otázce předpokládá, že před vnitrostátními soudy skutečně probíhá spor, v jehož rámci mají vnitrostátní soudy vydat rozhodnutí, které může zohlednit rozsudek o předběžné otázce²⁴. Jestliže se tak spor v původním řízení stal bezpředmětným již k datu, kdy předkládající soud zahájil řízení u Soudního dvora, prohlásil Soudní dvůr žádost o rozhodnutí o předběžné otázce za nepřijatelnou²⁵, neboť nevydání rozhodnutí ve věci samé je v zásadě vyhrazeno pro případy, v nichž nastal relevantní problém nebo událost v průběhu řízení před Soudním dvorem²⁶.

21 – Portugalská vláda předložila tyto argumenty podpůrně pro případ, že by Soudní dvůr shledal, že má pravomoc pro rozhodnutí o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

22 – Viz body 7 a 8 tohoto stanoviska.

23 – Viz zejména rozsudky ze dne 8. prosince 2016, Eurosanemientos a další (C-532/15 a C-538/15, EU:C:2016:932, bod 28), jakož i ze dne 21. prosince 2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, bod 36).

24 – Viz zejména rozsudek ze dne 26. února 2015, Matei (C-143/13, EU:C:2015:127, bod 38), jakož i usnesení ze dne 3. března 2016, Euro Bank (C-537/15, nezveřejněné, EU:C:2016:143, bod 32).

25 – Viz zejména usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 10. února 2015, Liivimaa Lihaveis (C-175/13, nezveřejněné, EU:C:2015:80, body 17 až 21).

26 – Viz zejména rozsudky ze dne 24. října 2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, body 44 až 48), jakož i ze dne 3. července 2014, Da Silva (C-189/13, nezveřejněný, EU:C:2014:2043, body 34 až 37).

30. Soudní dvůr se především odmítá vyjádřit k žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, pokud vnitrostátní ustanovení původně použitelná ve sporu v původním řízení byla zrušena nebo se k nim nepřihlíží z důvodu jejich protiústavnosti²⁷. Avšak okolnost, že má dojít k brzké změně vnitrostátních právních předpisů, byla z hlediska přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce posouzena jako irelevantní, pokud z informací poskytnutých v této žádosti vyplývalo, že odpověď Soudního dvora na položené otázky je pro vyřešení sporu v původním řízení rozhodující²⁸.

31. V této věci mám za to, že z poznatků předložených Soudnímu dvoru zjevně nevyplývá, že požadovaný výklad unijního práva nemá žádnou souvislost s předmětem sporu v původním řízení, nebo že vznesený problém je hypotetické povahy.

32. Na rozdíl od toho, co tvrdí portugalská vláda, se totiž spor, který předkládající soud projednává, netýká nezávislosti soudů jako takové a tato zásada nezávislosti soudů je uplatňována pouze jako právní důvod pro zrušení zdánlivě protizákonných správních aktů, jimiž byly sníženy odměny osobám zastoupeným ASJP, jakož i pro vrácení částek, které jim byly údajně neprávem strženy z platu podle zákona č. 75/2014.

33. Navíc vzhledem k tomu, že zákon č. 159-A/2015, kterým byl změněn výše uvedený zákon, ke dni podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce zcela neukončil napadená snížení ani pro uplynulé období, ani pro blízkou budoucnost²⁹, trvala podle všeho k tomuto dni povinnost předkládajícího soudu rozhodnout o předmětu této žaloby, přičemž onen soud považuje za možné, že dotčená vnitrostátní úprava byla s unijním právem v rozporu, takže trvala i povinnost Soudního dvora odpovědět na předběžnou otázku.

34. Vzhledem ke všem těmto úvahám jsem toho názoru, že je tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce přípustná.

B. K pravomoci Soudního dvora

35. Žalobce v původním řízení se na podporu své žaloby v původním řízení dovolává nezákonnosti správních aktů, které napadá z toho důvodu, že vnitrostátní úprava, kterou provádějí, a sice zákon č. 75/2014, není v souladu s unijním právem, jelikož je v rozporu se „zásadou nezávislosti soudů“, která podle tohoto účastníka řízení vyplývá současně z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU a z článku 47 Listiny. Předkládající soud přejímá tento přístup k uvedeným ustanovením zároveň nejen ve znění předběžné otázky, ale též v odůvodnění, na němž je tato otázka založena.

36. Abychom se mohli vyjádřit k námitkám nedostatku pravomoci, které vznesly portugalská vláda a Komise, je podle mého názoru třeba čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU analyzovat nezávisle na článku 47 Listiny, neboť kritéria podmiňující použitelnost těchto ustanovení, a tudíž možnost Soudního dvora provést jejich výklad, jsou podle mého názoru rozdílná.

27 – Viz zejména rozsudky ze dne 9. prosince 2010, Fluxys (C-241/09, EU:C:2010:753, body 32 až 34), a ze dne 27. června 2013, Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, body 27 až 32), jakož i usnesení ze dne 3. března 2016, Euro Bank (C-537/15, nezveřejněné, EU:C:2016:143, body 34 až 36).

28 – Viz rozsudek ze dne 12. ledna 2010, Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, body 28 a 29).

29 – Připomínám, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla zaevidována dne 5. února 2016 a zákon č. 159-A/2015 sice vstoupil v účinnost dne 1. ledna 2016, ale nemá zpětnou účinnost, a jeho účinky byly nejprve pouze částečné (návrat o 40 % pro odměny vyplácené od 1. ledna 2016, o 60 % pro odměny vyplácené od 1. dubna 2016 a o 80 % pro odměny vyplácené od 1. července 2016), poté úplně pouze od 1. října 2016 (viz body 7 a 8, jakož i 26 a 27 tohoto stanoviska). Uváděná ztráta na výděлку u osob zastoupených žalobcem v původním řízení tak ke dni zahájení řízení u Soudního dvora nebyla plně nahrazena.

1. K článku 19 odst. 1 druhému pododstavci SEU

37. Portugalská vláda a Komise ani ve svých písemných ani ústních vyjádřeních neuvedly výslovně důvody, na jejichž základě by Soudní dvůr neměl mít pravomoc k výkladu článku 19 SEU posuzovaného odděleně. Rozvinuly totiž dlouhou argumentaci na podporu myšlenky, že vnitrostátní úprava dotčená v původním řízení nepředstavuje opatření, kterým se uplatňuje unijní právo ve smyslu článku 51 Listiny, z čehož by vyplývalo, že není třeba vykládat článek 47 Listiny, a připadá mi, že navrhly postupovat obdobným způsobem i ohledně článku 19 SEU³⁰.

38. Jsem nicméně toho názoru, že v tomto ohledu nelze provést extenzivní výklad, ba ani postupovat *per analogiam*, protože specifické znění článku 19 SEU se odlišuje od znění čl. 51 odst. 1 Listiny, k němuž se vrátím později³¹, ale u něhož již nyní připomínám, že omezuje oblast působnosti Listiny na opatření přijatá členskými státy za účelem uplatňování ustanovení unijního práva.

39. Nepředjímám jakkoli analýzu ve věci samé, která povede k vymezení obsahu a rozsahu článku 19 SEU, avšak je třeba v této fázi určit, zda tedy má Soudní dvůr v projednávaném případě pravomoc k výkladu uvedeného článku³², z důvodu případné použitelnosti jeho ustanovení v kontextu, jako je kontext sporu v původním řízení, a konkrétně zda je případně použitelný jeho odst. 1 druhý pododstavec, kterého se týká předběžná otázka.

40. Podle znění uvedeného druhého pododstavce „[č]lenské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie“³³. Právě tato poslední část, která je podstatou tohoto ustanovení, se mi jeví jako rozhodující pro posouzení toho, zda má Soudní dvůr možnost rozhodnout o výkladu tohoto ustanovení v této věci.

41. Zajištění účinné právní ochrany zahrnující přístup k vhodným prostředkům, které musí mít jednotlivci podle uvedeného pododstavce k dispozici, je podle mého názoru po členských státech vyžadováno tehdy, když mohou vnitrostátní soudy vykonávat svoji činnost nalézání práva v rámci oblastí pokrytých unijním právem, tedy jakožto unijní soudy. Domnívám se přitom, že tak tomu může být v případě soudců, na které se vztahuje úprava dotčená v původním řízení, jelikož tito soudci by mohli rozhodovat spory spadající do oblasti působnosti unijního práva, u kterých musí být možnost použití takových prostředků zajištěna.

42. Toto konstatování podle mého názoru stačí k závěru, že Soudní dvůr má v této věci pravomoc k výkladu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU. Tuto pravomoc je tak třeba nyní prokázat v souvislosti s požadovaným výkladem článku 47 Listiny, jelikož podmínky pro uplatňování poslední zmíněného ustanovení nejsou formulovány shodně s podmínkami pro uplatňování uvedeného článku 19, i když konkrétní výsledek, k němuž jedny i druhé podmínky povedou, může být totožný.

30 – Portugalská vláda z judikatury týkající se článku 51 Listiny vyvodila, že Soudní dvůr zjevně nemá pravomoc rozhodovat o výkladu jak článku 19 SEU, tak článku 47 Listiny. Komise pak zakládá nedostatek pravomoci Soudního dvora k zodpovězení předběžné otázky z hlediska článku 19 SFEU hlavně na skutečnosti, že předkládající soud dostatečně neodůvodnil své předkládací rozhodnutí, co se týče souvislosti, která může existovat mezi unijním právem a vnitrostátními právními předpisy použitelnými ve sporu v původním řízení (což je výtká, která podle mého názoru spadá spíše do přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, jež je zkoumána v bodě 18 a násl. tohoto stanoviska).

31 – Viz bod 43 a násl. tohoto stanoviska.

32 – Upřesním rovnou, že budu prosazovat takový výklad článku 19 SEU, který je vůči názoru zastávanému ASJP protichůdný (viz body 57 a následující tohoto stanoviska).

33 – Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

2. K článku 47 Listiny

43. Podle ustálené judikatury platí, že základní práva zaručená v právním řádu Unie, mezi něž patří „právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces“ zakotvené v článku 47 Listiny, se uplatní ve všech situacích, které se řídí unijním právem, avšak nikoli mimo tyto situace³⁴. V této souvislosti článek 51 odst. 1 Listiny stanoví, že její ustanovení se vztahují na členské státy výhradně, „pokud uplatňují právo Unie“, v souladu s judikaturou Soudního dvora ohledně tohoto pojmu³⁵. V článku 6 odst. 1 SEU, který Listině přiznává právní závaznost, stejně jako v čl. 51 odst. 2 Listiny, je upřesněno, že Listina nikterak nerozšiřuje pravomoci Unie vymezené ve Smlouvách. Proto platí, že pokud právní situace do působnosti unijního práva nespadá, Soudní dvůr nemá pravomoc o ní rozhodnout, a případná uplatňovaná ustanovení Listiny sama o sobě nemohou tuto pravomoc založit³⁶.

44. V této věci jak portugalská vláda, tak Komise tvrdí, že podmínky, které by umožnily dospět k závěru, že skutečnost, že Portugalská republika přijala a použila opatření stanovená v článku 2 zákona č. 75/2014, představuje situaci uplatňování unijního práva ve smyslu článku 51 Listiny, nejsou splněny, a že Soudní dvůr tak zjevně nemá pravomoc k výkladu článku 47 Listiny.

45. Připomínám, že Soudní dvůr prohlásil, že zjevně nemá pravomoc rozhodnout ve věci samé na dřívější žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, které rovněž pocházely od portugalských soudů, z toho důvodu, že předkládací rozhodnutí neobsahovalo žádnou konkrétní informaci, která by umožnila rozhodnout, že vnitrostátní opatření dotčená v těchto věcech, jež se podobala opatřením použitelným v tomto sporu v původním řízení³⁷, měla za cíl uplatnit právo Unie ve smyslu uvedeného článku 51³⁸. Na rozdíl od těchto jiných věcí se zde však vytyká nedostatek pravomoci Soudního dvora nejeví jako zjevný, jelikož předkládající soud dodal explicitnější poznatky, ač relativně stručné, ohledně takového uplatňování v projednávaném případě.

46. Předkládající soud totiž uvádí, že opatření snížení odměn, jak jsou stanovena v článku 2 zákona č. 75/2014, byla odůvodněna požadavky konsolidace rozpočtu a dále předkládá seznam aktů unijního práva týkajících se situace nadměrného schodku portugalského státu a finanční pomoci, kterou posledně uvedený stát čerpal³⁹. Nicméně není snadné rozpoznat důvody, na jejichž základě má tento soud za to, že mezi opatřeními dotčenými v původním řízení a tím či oním ustanovením unijního práva existuje přímá souvislost, neboť v tomto ohledu poskytuje málo informací⁴⁰.

34 – Soudní dvůr konkrétně v rozsudku ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, body 17 až 23), rozhodl, „[v]zhledem k tomu, že v případě, kdy vnitrostátní právní úprava spadá do působnosti unijního práva, musí být tedy respektována základní práva, nemůže nastat případ, který by spadl pod unijní právo, a uvedená práva by se neuplatnila. Použitelnost unijního práva s sebou nese použitelnost základních práv zaručených Listinou“ (bod 21). Viz rovněž rozsudek ze dne 16. května 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, bod 49).

35 – Soudní dvůr upřesnil, že pojem „uplatň[ování] práv[a] Unie“ ve smyslu čl. 51 Listiny předpokládá existenci určitého stupně souvislosti mezi aktem unijního práva a dotčeným vnitrostátním opatřením, která jde nad rámec příbuznosti dotčených oblastí nebo nepřímého dopadu jedné oblasti na druhou. V tomto ohledu je třeba kromě dalších skutečností ověřit, zda má dotčená vnitrostátní právní úprava za cíl provádět ustanovení práva Unie, jakou má tato právní úprava povahu a zda sleduje jiné cíle, než které zahrnuje právo Unie, i když může toto právo nepřímo ovlivnit, a zda existuje zvláštní ustanovení práva Unie v této oblasti nebo způsobí ji ovlivnit (viz zejména rozsudky ze dne 10. července 2014, Julián Hernández a další, C-198/13, EU:C:2014:2055, bod 34 a násl., jakož i ze dne 6. října 2016, Paoletti a další, C-218/15, EU:C:2016:748, bod 14 a násl.).

36 – Viz zejména rozsudek ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochránářské zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 51 a násl.), jakož i usnesení ze dne 14. dubna 2016, Tárşia (C-328/15, nezveřejněné, EU:C:2016:273, body 23 až 24), a ze dne 13. prosince 2016, Semeraro (C-484/16, nezveřejněné, EU:C:2016:952, bod 43).

37 – A sice ustanovení zákonů zavádějících snížení platů ve veřejném sektoru s cílem snížit portugalské veřejné výdaje.

38 – Viz usnesení ze dne 7. března 2013, Sindicato dos Bancários do Norte a další (C-128/12, nezveřejněné, EU:C:2013:149, bod 12); ze dne 26. června 2014, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-264/12, EU:C:2014:2036, body 19 a násl.), jakož i ze dne 21. října 2014, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-665/13, EU:C:2014:2327, bod 14).

39 – Tento seznam zahrnuje většinu předpisů zmíněných v bodě 4 tohoto stanoviska.

40 – Předkládající soud zmiňuje „Zprávu o státním rozpočtu na rok 2011“ vypracovanou Ministerstvem financí a veřejné správy, která odkazuje na rozhodnutí Rady Evropské unie 2010/288 bez upřesnění, zda byla tato skutečnost zohledněna v přípravných pracích k zákonu č. 75/2014, který je dotčený ve sporu v původním řízení.

47. Předkládající soud v předkládacím rozhodnutí neupřesňuje, jaký byl normativní rámec z hlediska ustanovení tehdy použitelného unijního práva, do něhož spadala sporná vnitrostátní ustanovení. Především jasně neurčuje rozdíl zdůrazněný na jednání portugalskou vládou mezi fází, kdy se na portugalský stát vztahovala pravidla unijního práva týkající se nápravy nadměrného schodku, a fází, kdy platil režim závazků vyplývajících z finanční pomoci poskytnuté Unii.

48. Jak přitom poznamenal generální advokát Y. Bot ve věci týkající se též úsporných rozpočtových opatření přijatých členským státem v kontextu závazků vůči Evropskému společenství, je pro určení toho, zda jsou ustanovení Listiny použitelná s ohledem na její článek 51⁴¹, třeba zohlednit nejen znění uvedených vnitrostátních opatření, ale též obsah aktů unijního práva, v nichž se tyto závazky nacházejí. V tomto ohledu podle mého názoru správně dodal, že není důležité, že tyto akty ponechávají dotyčnému členskému státu prostor pro uvážení, aby rozhodl, jaká opatření jsou nejlepší k dodržení uvedených závazků, jelikož relevantní ustanovení sledují dostatečně vymezené a upřesněné cíle, aby představovaly specifickou úpravu unijního práva v dané oblasti⁴², na rozdíl od jednoduchých opatření přijatých Radou na základě článku 126 SFEU určených členskými státy, jejichž schodek veřejných financí je považován za nadměrný.

49. V této věci předkládající soud při popisu dovolávané souvislosti mezi zákonem č. 75/2014 a unijním právem nedovozuje ze znění uvedeného zákona žádné poznatky. Posledně uvedený zákon skutečně neodkazuje na žádný akt unijního práva na rozdíl od důvodové zprávy k návrhu zákona, z něhož vychází, v němž je stanovena souvislost s povinnostmi vyplývajících v rozpočtové oblasti z unijního práva⁴³.

50. Tento soud naproti tomu, stejně jako ASJP, vychází zejména z dohody o hospodářském a finančním ozdravení, kterou Portugalsko uzavřelo v květnu 2011⁴⁴, a konečně z prováděcího rozhodnutí Rady 2012/409 ze dne 10. července 2012 o poskytnutí finanční pomoci Unie Portugalsku, jakož i z doporučení Rady ze dne 18. června 2013, s cílem odstranit nadměrný schodek veřejných financí v Portugalsku.

51. V tomto ohledu připomínám, že doporučení přijaté unijními orgány je svojí povahou na rozdíl od rozhodnutí právně nezávazný akt⁴⁵. Kromě toho se stejně jako portugalská vláda⁴⁶ a Komise domnívám, že výše uvedené doporučení, jehož základem je především čl. 126 odst. 7 SFEU, nestanovilo dostatečně konkrétní a přesné cíle, aby bylo možné se domnívat, že portugalský stát na jeho základě uplatňoval požadavky unijního práva ve smyslu článku 51 Listiny.

41 – Viz stanovisko generálního advokáta Y. Bota ve věci Florescu a další (C-258/14, EU:C:2016:995, body 61 a násl.).

42 – V uvedené věci se jednalo zejména o memorandum o porozumění uzavřené mezi Rumunskem a Evropským společenstvím dne 23. června 2009, jakož i o rozhodnutí Rady 2009/459/ES ze dne 6. května 2009, kterým se Rumunsku poskytuje střednědobá finanční pomoc (Úř. věst. 2009, L 150, s. 8).

43 – Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 239/XII zdůrazňuje, že příslušnost Portugalské republiky k Evropské unii a k eurozóně jí ukládá povinnost dodržovat náročné podmínky v rozpočtové oblasti, které se nacházejí ve Smlouvě o FEU, v memorandu o porozumění a v nařízeních, která provádějí Pakt o stabilitě a růstu, jakož i ve Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. Uvádí též možnost uložení finančních sankcí členským státům, které by překročily referenční meze rozpočtového schodku. Kromě toho zmiňuje program hospodářského a finančního ozdravení dohodnutý mezi Komisí, ECB a MMF. Dodává, že vzhledem k tomu, že rozpočtová kázeň založená na trvalých a stálých povinnostech, které Portugalská republika musí dodržovat vzhledem ke své příslušnosti k Unii a užívání společné měny, vyžaduje, aby byly zahrnuty mzdové náklady veřejné správy jakožto hlavní prvek státních výdajů má uvedený návrh zákona za cíl stanovit procenta a meze snížení odměn platných od roku 2011 při současném určení jejich úplného postupného navrácení v souladu s rozpočtovými možnostmi (viz s. 1 až 4).

44 – Uprěšňuji, že toto první memorandum, které bylo následně několikrát změněno – jak uvedla Komise ve svých vyjádřeních – stanovilo tříletý program, který mě trvat „do poloviny roku 2014“ (viz bod 2 odůvodnění prováděcího rozhodnutí Rady 2011/344.)

45 – V souladu s článkem 288 čtvrtým a pátým pododstavcem SFEU.

46 – Tato vláda odkazuje zejména na rozsudek č. 574 ze dne 14. srpna 2014, který v tomto smyslu vydal Tribunal Constitucional (Ústavní soud, Portugalsko). V tomto rozsudku se ovšem uvádí, že některá konkrétní opatření mohou vyplývat z prováděcích nařízení Rady v rámci programu hospodářské a finanční pomoci Unie ve prospěch portugalského státu.

52. Pokud jde o prováděcí rozhodnutí 2012/409 zmíněné předkládajícím soudem, podotýkám, že bylo nahrazeno prováděcím rozhodnutím Rady 2014/234 ze dne 23. dubna 2014, které tak bylo použitelné *ratione temporis* v době přijetí sporných opatření, která vyplývala ze zákona č. 75/2014 přijatého dne 12. září 2014. Článek 1 tohoto posledně uvedeného rozhodnutí změnil prováděcí rozhodnutí 2011/344, které původně stanovilo podmínky poskytnutí finanční pomoci Unie Portugalské republice⁴⁷, v návaznosti na nařízení č. 407/2010. Z odstavce 2 uvedeného článku přitom vyplývá, že portugalský stát měl v roce 2014 přijmout „v souladu s podrobnostmi uvedenými v memorandu o porozumění“ opatření specifické, a nikoli obecné povahy⁴⁸, která spočívají zejména v tom, že v rámci „konsolidační strategi[e] v roce 2015 [...]“ „[vláda v roce 2014] vypracuje jednotnou mzdovou stupnici, která bude zavedena v roce 2015 a jejímž cílem je racionalizace a sladění politiky odměňování u všech pracovních pozic ve veřejném sektoru“⁴⁹. Prostor pro uvážení, kterým tento stát zajisté disponoval při výkonu svých pravomocí v rozpočtové oblasti při určování, která konkrétní opatření nápravy hospodářství lze považovat za nejvhodnější pro dosažení takto stanovených konkrétních cílů, nemůže tento závěr zpochybnit⁵⁰.

53. I když z důvodu omezeného objasnění, které v této věci předložil předkládající soud, mohou přetrvávat závažné pochybnosti, přikláním se k závěru, že přijetí opatření snížení odměn ve veřejném sektoru stanovené v článku 2 zákona č. 75/2014, které je dotčené v původním řízení, představuje uplatňování ustanovení unijního práva ve smyslu článku 51 Listiny, a tudíž má Soudní dvůr pravomoc odpovědět na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce rovněž v rozsahu, v němž se týká článku 47 Listiny.

C. K věci samé

1. K předmětu předběžné otázky

54. ASJP na podporu svého názoru uvádí, že právní status soudců nelze spojovat se zákonnou úpravou služebního postavení úředníků veřejné správy, jejichž situace může být nejistá. Odvolává se mimo jiné⁵¹ na Evropskou chartu o statutu soudců⁵², která byla přijata pod záštitou Rady Evropy, a tvrdí, že stabilita odměny soudců, stejně jako její nastavení na adekvátní úroveň, aby bylo zabráněno nežádoucímu

47 – Podle odstavce 1 uvedeného článku 1 je finanční pomoc k dispozici portugalskému státu po dobu tří let a šesti týdnů od prvního dne po vstupu prováděcího rozhodnutí 2011/344 v platnost. Po uplynutí programu hospodářského ozdravení je tento stát předmětem následného dohledu, jak zmínila Komise na jednání (v této věci viz https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-portugal_en).

48 – Je třeba upozornit na rozdíl mezi těmito opatřeními, která jsou uložena konkrétnímu členskému státu, a rozpočtovými pravidly, které musí dodržovat členské státy obecně, a konkrétně ty členské státy, které jsou součástí eurozóny, zejména podle nařízení o Paktu o stabilitě a růstu [viz mimo jiné body 1 až 5 odůvodnění a článek 1 nařízení Rady (EU) č. 1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku (Úř. věst. 2011, L 306, s. 33)].

49 – Viz čl. 3 odst. 8 písm. h) body i) a ii) prováděcího rozhodnutí 2011/344 ve znění po změně článkem 1 prováděcího rozhodnutí 2014/234, jakož i bod 11 odůvodnění čtvrtou odrážku posledně uvedeného prováděcího rozhodnutí, kde se uvádí, že „[n]ěkolik zásadních reforem veřejné správy dokládá význam přezkumu veřejných výdajů a přispívá ke konsolidační strategii v roce 2014“, mezi něž patří „reviz[e] mzdové stupnice a vypracování jednotné tabulky mzdových příplatků“.

50 – Nedomnívám se, že přijetím zákona č. 75/2014 Portugalsko „vyvinulo samostatnou iniciativu, která překračuje rámec prostoru pro uvážení schváleného a upraveného unijním právem“, jak uvádí Komise, nýbrž jednalo s cílem dodržet zvláštní hospodářské závazky, které převzalo, aby mohlo čerpat finanční pomoc, jež mu byla poskytnuta.

51 – ASJP odkazuje též na dvě hodnotící zprávy o evropských soudních systémech vypracované Evropskou komisí pro efektivitu justice Rady Evropy (CEPEJ), které jsou dostupné na adrese http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_fr.asp.

52 –

Evropská charta o statutu soudců, přijatá ve dnech 8. až 10. července 1998, v článku 6, nadepsaném „Odměňování, sociální zabezpečení“, uvádí:

„6.1. Výkonem funkce soudce z povolání vzniká nárok na odměnu soudce nebo soudkyně, jejíž výše se stanoví takovým způsobem, aby je ochránila před tlaky směřujícími k ovlivnění způsobu, jakým rozhodují, a všeobecně k ovlivnění jejich chování při nalézání práva, které ohrožují jejich nezávislost

vměšování usilujícímu o ovlivnění jejich rozhodování, umožňují zajistit dodržování zejména zásad nezávislosti a nestrannosti, které představují záruky soudní činnosti. ASJP tvrdí, že zásada nezávislosti soudů, především ve finanční rovině, jak vyplývá z článku 19 SEU a z článku 47 Listiny, brání tomu, aby orgány výkonné a zákonodárné moci členského státu jednostranně přijímaly takové předpisy, které snižují odměny, jako jsou předpisy dotčené v původním řízení.

55. V souladu s touto argumentací předkládající soud v podstatě vyzývá Soudní dvůr, aby určil, zda existuje obecná zásada unijního práva, podle níž jsou orgány členských států povinny dodržovat nezávislost vnitrostátních soudů a konkrétně – z hlediska okolností sporu v původním řízení – zachovat platy vyplácené soudcům na stabilní a dostatečné úrovni, aby mohli vykonávat svoji funkci svobodně.

56. Předkládající soud má za to, že taková zásada a takové důsledky vyplývají jak z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, tak z článku 47 Listiny⁵³, přičemž tato ustanovení bude muset Soudní dvůr podle mého názoru vykládat odděleně⁵⁴, pokud shledá, že má ohledně těchto dvou důvodů pravomoc rozhodnout⁵⁵. Pokud jde o mě, tak stejně jako portugalská vláda a Komise nesdílím z důvodů uvedených níže stanovisko vyjádřené předkládajícím soudem ve věci samé.

2. K výkladu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU

57. Předkládající soud a ASJP na podporu názoru, že čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU uvádí obecnou zásadu unijního práva zakotvující nezávislost soudů, a brání tak vnitrostátním opatřením dotčeným v původním řízení, uvádějí, že soudy členských států jsou z funkčního hlediska též evropskými soudy, jelikož v první řadě zajišťují účinnou soudní ochranu práv vyplývajících z právního řádu Unie, zejména podle tohoto ustanovení.

58. Je pravda, že článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU stanoví, že „[č]lenské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění *účinné právní ochrany* v oblastech pokrytých právem Unie“⁵⁶ a že soudci vnitrostátních soudů, kteří o takových prostředcích rozhodují, přispívají k zajištění uvedené ochrany. Avšak výklad znění tohoto ustanovení vyžaduje analýzu s ohledem na kontext, do něhož zapadá.

59. K tomuto podotýkám, že článek 19 SEU je obsažen v hlavě III této smlouvy, nadepsané „Ustanovení o orgánech“, která obsahuje řadu obecných pravidel stanovících podmínky, za nichž každý z unijních orgánů – a zejména Soudní dvůr Evropské unie, kterého se uvedený článek 19 týká – musí jednat v rámci pravomocí, které mu jsou svěřeny.

a nestrannost.

6.2. Výše odměny se může lišit v závislosti na počtu odsloužených let, povaze zastávaných funkcí, které byly soudci či soudkyni svěřeny, nebo na významu úkolů, které jim jsou uloženy, což musí být posouzeno za transparentních podmínek. [...]"

Odůvodnění následující za ustanoveními uvedené charty poskytuje užitečné informace k obsahu těchto ustanovení (dokument je dostupný na adrese

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1766477&Site=COE&direct=true#>).

53 – Připomínám, že předběžná otázka vedle uvedených článků zmiňuje „judikaturu Soudního dvora“, z níž má též vyplývat zásada nezávislosti soudů, ale předkládací rozhodnutí žádné rozhodnutí Soudního dvora v tomto smyslu neuvádí.

54 – I když nelze vyloučit, že některé úvahy týkající se článku 47 Listiny mohou přinést užitečné vysvětlení pro výklad článku 19 SEU a naopak (viz zejména stanovisko generálního advokáta M. Watheleta ve věci *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:2, body 38 a 67).

55 – A pochopitelně pod podmínkou, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce bude prohlášena za přípustnou.

56 – Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

60. Navíc ve světle ustanovení, která se nacházejí v odstavcích 1 až 3 článku 19 SEU bráných jako celek, se mi jeví, že výše uvedený pojem „účinná právní ochrana“ je chápán v úzké souvislosti s výkonem funkcí Soudním dvorem Evropské unie, jehož složení a pravomoci jsou předmětem těchto tří odstavců. Zvláště první pododstavec odstavce 1 svěřuje tomuto orgánu, který se skládá ze Soudního dvora a Tribunálu, úkol zajistit dodržování práva při výkladu a provádění Smluv⁵⁷, a upřesňuje, že „z pravidla o obecné pravomoci“ stanoveného tímto pododstavcem jsou možné výjimky⁵⁸.

61. Z judikatury vyplývá, že druhý pododstavec téhož odstavce 1 má za cíl opětovně potvrdit povinnost, která přísluší členským státům, „stanovit systém procesních prostředků a řízení umožňující zajistit dodržování základního práva na účinnou právní ochranu“⁵⁹. Uvedený druhý pododstavec se tak přímo netýká vnitrostátních soudů, ale jeho cílem je zaručit, že v členských státech budou existovat možnosti procesních prostředků, aby měl každý jednotlivec možnost požívat takové ochrany ve všech oblastech, v nichž je unijní právo použitelné. Tento požadavek je spojen se skutečností, že soudní kontrola dodržování právního řádu Evropské unie je zajišťována nejen unijnímu soudy, ale v souladu s oběma pododstavci uvedeného odstavce také ve spolupráci s vnitrostátními soudy⁶⁰.

62. Soudní dvůr upřesnil, že taková povinnost vyplývá i z článku 47 Listiny, pokud jde o opatření přijímaná členskými státy, při kterých uplatňují unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny⁶¹. První pododstavec tohoto článku 47 totiž výslovně stanoví právo na účinné prostředky nápravy před soudem za stanovených podmínek pro každého, jehož práva a svobody zaručené unijním právem byly porušeny. Aniž se chci na tomto místě vyjadřovat k výkladu tohoto posledně uvedeného článku a jeho případným důsledkům z hlediska situace sporu v původním řízení⁶², zdůrazňuji, že cíl a znění uvedeného článku 47 jsou podstatně odlišné od cíle a znění článku 19 SEU.

63. Stran posledně uvedeného článku Soudní dvůr rozhodl, že přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby v souladu s požadavky vyplývajícími zejména z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU určil příslušné soudy a upravil procesní podmínky žalob určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva⁶³. Mám za to, že předmět tohoto pododstavce, který stanoví povinnost členských států zavést procesní prostředky, které umožňují efektivní ochranu uvedených práv, má především procesní charakter.

64. Vzhledem k těmto poznatkům se stejně jako portugalská vláda⁶⁴ domnívám, že pojem „účinná právní ochrana“ ve smyslu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU nelze zaměňovat se „zásadou nezávislosti soudů“, která je zmíněna v předběžné otázce jakožto zásada údajně vyplývající z tohoto ustanovení⁶⁵.

57 – Odstavec 2 článku 19 SEU popisuje složení Soudního dvora a postavení jeho členů, zatímco odstavec 3 vymezuje jeho pravomoci z hlediska různých typů řízení, v nichž může rozhodovat.

58 – Viz zejména rozsudek ze dne 19. července 2016, H v. Rada a Komise (C-455/14 P, EU:C:2016:569, body 39 a 40), ve věci existujících výjimek v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

59 – Viz zejména rozsudky ze dne 3. října 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, body 100 a 101), jakož i ze dne 28. dubna 2015, T & L Sugars a Sidul Açúcares v. Komise (C-456/13 P, EU:C:2015:284, body 49 a 50).

60 – Viz zejména stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:21, body 34, 116 a 121); rozsudky ze dne 3. října 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, body 90 a 99), a ze dne 28. dubna 2015, T & L Sugars a Sidul Açúcares v. Komise (C-456/13 P, EU:C:2015:284, bod 45), jakož i usnesení ze dne 24. ledna 2017, Beul v. Parlament a Rada (C-53/16 P, nezveřejněné, EU:C:2017:66, body 18 a 19).

61 – Viz rozsudek ze dne 28. dubna 2015, T & L Sugars a Sidul Açúcares v. Komise (C-456/13 P, EU:C:2015:284, bod 50). Viz rovněž rozsudek ze dne 16. května 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, bod 44).

62 – K tomuto viz bod 69 a násl. tohoto stanoviska.

63 – Viz zejména rozsudek ze dne 3. října 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 102 a násl.).

64 – Komise ve svých písemných ani ústních vyjádřeních nezaujala jasné stanovisko podpůrně k výkladu čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU.

65 – Portugalská vláda správně zdůrazňuje, že zásada účinné právní ochrany, která má zaručit, že každému právu nebo oprávněnému zájmu odpovídá adekvátní procesní prostředek, který je způsobilý zajistit jim ochranu před soudy, se týká úplně jiného aspektu než nezávislost soudů, která zaručuje nestrannost soudního orgánu proti mimosoudním a neodůvodněným zásahům do průběhu soudního řízení.

65. Navíc rozdíl mezi právem na účinnou právní ochranu, která musí být dostupná jednotlivcům v členských státech prostřednictvím odpovídajících prostředků, a právem být souzen soudci rozhodujícími naprosto nezávisle, které je přiznáno rovněž v zájmu uvedených jednotlivců, mi připadá zřejmý s ohledem jak na nadpis, tak na znění článku 47 Listiny, které mezi těmito dvěma právy rozlišují⁶⁶. Rozlišení je jasně provedeno i v evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod⁶⁷, když „právo na účinné právní prostředky nápravy“ je stanoveno v jejím článku 13, zatímco „právo na spravedlivý proces“, které zahrnuje především „právo [každého] na to, aby jeho záležitost byla [...] projednána nezávislým a nestranným soudem“, se nachází v jejím článku 6⁶⁸, i když mezi těmito dvěma ustanovení bezpochyby existuje věcná spojitost⁶⁹. K těmto poznatkům se vrátím u výkladu článku 47 Listiny⁷⁰.

66. Povinnost členských států stanovit systém „prostředků“, která je uvedena v čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU, se přitom podle mého názoru vztahuje výhradně k právu na „účinnou právní ochranu“, jak vyplývá ze znění tohoto ustanovení, a nikoli k právu na spravedlivý proces před nezávislým soudem, jehož obsah je podstatně odlišný.

67. Proto jsem toho názoru, že uvedený druhý pododstavec musí být vykládán v tom smyslu, že nezakotvuje obecnou zásadu unijního práva, podle níž by měla být zaručena nezávislost všech soudců na všech soudech členských států.

68. Podpůrně pro případ, že by Soudní dvůr shledal, že zásada nezávislosti soudů vyplývá přímo z požadavku na účinnou právní ochranu, který se nachází v čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU, jak tvrdí předkládající soud, mám za to, že v každém případě nelze toto ustanovení ani tuto zásadu⁷¹ chápat tak, že brání takovým vnitrostátním opatřením snížení odměn, jako jsou opatření napadená žalobcem v původním řízení, jelikož tato opatření nejsou v žádném případě namířena konkrétně vůči soudcům, ale mají naopak obecnou působnost⁷², poněvadž se vztahují na širokou skupinu osob, které zastávají funkce ve veřejné správě⁷³.

3. K výkladu článku 47 Listiny

69. Předkládající soud stejně jako ASJP tvrdí, že podle článku 47 Listiny musí soudy členských států poskytovat nezávisle a nestranně účinnou právní ochranu právům, která občanům přiznává unijní právní řád, a že jednostranné snížení odměn dotčené v původním řízení může být ohrožením nezávislosti dotyčných soudů.

66 – V nadpisu článku 47 Listiny je „[p]rávo na účinnou právní ochranu“, které je předmětem odstavce 1 tohoto článku, odlišeno od „[práva] na spravedlivý proces“, které zahrnuje právo na „nezávislý soud“, jak je stanoveno v odstavci 2. V tomto smyslu viz též rozsudek ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochrannárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 54 a násl.).

67 – Úmluva podepsaná v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“).

68 – Podotýkám, že stejné rozlišení existuje v Ústavě Portugalské republiky, jelikož „[p]řístup k právu a k účinné soudní ochraně“ je obsažen v jejím článku 20, zatímco nezávislost soudů je stanovena v jejím článku 203 (citovaném v poznámce pod čarou 14 tohoto stanoviska).

69 – Viz zejména rozsudek ESLP ze dne 26. října 2000, Kudła v. Polsko (ECLI:CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, § 150 až 156).

70 – Viz bod 69 a násl. tohoto stanoviska.

71 – Ke konkrétním důsledkům zásady nezávislosti soudů v této věci viz též bod 77 a násl. tohoto stanoviska.

72 – Naproti tomu skutečnost, že tato opatření měla pouze dočasnou povahu (připomeňme, že zákon č. 75/2014 byl účinný od října 2014 a že podle zákona č. 159-A/2015 bylo snížení sporných odměn zcela zrušeno od 1. října 2016), jak uvádí portugalská vláda, se mi nejeví rozhodující, jelikož i navzdory tomu, že toto snížení bylo přechodné, byl by případný zásah do obecné zásady unijního práva sám o sobě v rozporu s tímto právem, i když závažnost takového zásahu by byla samozřejmě menší než v případě trvalého zásahu.

73 – Viz dlouhý seznam osob, zahrnující mimo jiné soudce i státní zástupce, který se nachází v čl. 2 odst. 9 písm. a) („prezident republiky“) až písm. t) („pracovníci v záloze, v předdůchodovém postavení či v pohotovosti mimo činnou službu [...]“) zákona č. 75/2014, odstavec citovaný v bodě 6 tohoto stanoviska.

70. V tomto ohledu připomínám, jak to nedávno učinil generální advokát M. Wathelet⁷⁴, že podle nadpisu⁷⁵ a znění článku 47 Listiny uznává Listina zaprvé právo na účinnou právní ochranu, které bylo rovněž uvedeno v článku 13 EÚLP, a zadruhé právo na spravedlivý proces zahrnující právo na přístup k nezávislému a nestrannému soudu, které bylo zakotveno v čl. 6 odst. 1 EÚLP.

71. Obsah tohoto článku 47 byl přímo inspirován těmito ustanoveními EÚLP, takže je třeba jej vykládat v souladu s čl. 52 odst. 3 Listiny nejen s přihlédnutím k vysvětlením k této Listině⁷⁶, ale rovněž ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“)⁷⁷, aby tak práva zaručená uvedeným článkem 47 měla v zásadě stejný smysl a stejný rozsah, jaký jim přikládá EÚLP, a toto pravidlo by přitom nebránilo tomu, aby unijní právo poskytovalo širší ochranu. Od počátku bylo uváděno⁷⁸, že článek 47 Listiny přiznává právě ochranu, jejíž věcná působnost je širší než působnost odpovídajících článků EÚLP⁷⁹.

72. S ohledem na judikaturu vztahující se k EÚLP a protokolům k ní⁸⁰ se mi jeví, že „zásada nezávislosti soudů“, které se týká tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, spadá spíše pod „právo [každého], aby jeho věc byla [...] projednána nezávislým a nestranným soudem“, které vyplývá z druhého pododstavce článku 47 Listiny⁸¹, než pod „právo na účinné prostředky nápravy před soudem“, které je stanoveno v prvním pododstavci tohoto článku⁸².

73. Jak tento soud, tak ASJP totiž tvrdí, že zásada nezávislosti soudů může „[bránit] takovým opatřením snížení platů soudců v Portugalsku [...], protože [byla] jednostranně a soustavně ukládána jinými složkami státní moci nebo státními orgány“⁸³.

74 – Viz stanovisko generálního advokáta M. Watheleta ve věci *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:2, body 34 a násl.). Viz rovněž rozsudek ze dne 16. května 2017, *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373, bod 54).

75 – A sice „Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces“

76 – Podle znění vysvětlení k Listině základních práv Evropské unie (Úř. věst. 2007, C 303, s. 17 a násl.) platí, že „[p]rvní pododstavec [článku 47] je založen na článku 13 EÚLP“ a jeho „[d]ruhý pododstavec odpovídá čl. 6 odst. 1 EÚLP“ (viz oddíl „Vysvětlení k článku 47“, první a třetí odstavce).

77 – Skutečnost, že v případě, kdy dotčená situace spadá do působnosti unijního práva, je třeba odkazovat výlučně na článek 47 Listiny (viz rozsudek ze dne 16. května 2017, *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373, bod 54 a citovaná judikatura), nevylučuje možnost vykládat tento článek s ohledem na judikaturu ESLP. Viz zejména rozsudek ze dne 15. února 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 45 a násl.), jakož i příklady z judikatury, které uvádí Lebrun, G., „De l'utilité de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne“, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2016, č. 106, zvláště s. 439 až 445.

78 – Viz vysvětlení k Listině, oddíl „Vysvětlení k článku 47“, druhý a čtvrtý odstavec, jakož i oddíl „Vysvětlení k článku 52“, kde je „čl. 47 odst. 2 a 3“ citován mezi „[č]lánky, které mají stejný smysl jako odpovídající články EÚLP, ale které mají širší rozsah“.

79 – Generální advokát M. Wathelet ve svém stanovisku ve věci *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:2, bod 37) zdůrazňuje, že „věcná působnost článku 47 Listiny je širší. Použije se, pokud ‚práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny‘ (ať už jsou obsažena v Listině či nikoliv), zatímco článek 13 EÚLP vyžaduje porušení ‚práv a svobod přiznaných [EÚLP]‘. A dále, čl. 6 odst. 1 EÚLP omezuje právo na spravedlivý proces na spory týkající se občanských práv nebo závazků nebo oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění. Takové omezení není v článku 47 druhém pododstavci Listiny obsaženo“ (viz též bod 61 a násl. uvedeného stanoviska).

80 – Vysvětlení k Listině v oddíle „Vysvětlení k článku 52“ upřesňují, že v odstavci 3 tohoto článku 52 „[o]dkaz na EÚLP zahrnuje jak úmluvu, tak její protokoly. Smysl a rozsah zaručených práv jsou určeny nejen zněním těchto aktů, ale též judikaturou [ESLP] a Soudního dvora Evropské unie. Poslední věta odstavce [3] umožňuje Unii zaručit širší ochranu. Úroveň ochrany poskytovaná Listinou nesmí být v žádném případě nižší než úroveň zaručená EÚLP“.

81 – Upřesňuji, že právo na přístup k nezávislému soudu ve smyslu článku 47 Listiny se vztahuje i na spory správního charakteru, jako tomu je v případě sporu v původním řízení (viz zejména *Dutheil de la Rochère, J.*, „Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne“, *Jurisclasseur Europe*, svazek 160, 2010, bod 87). V souvislosti se spory týkajícími se soudců z hlediska čl. 6 odst. 1 EÚLP viz rozsudek ESLP ze dne 23. června 2016, *Baka v. Maďarsko* (ECLI:CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, § 102 a násl.).

82 – K „právu na účinný právní prostředek nápravy“ ve smyslu článku 13 EÚLP viz zejména rozsudek ESLP ze dne 26. října 2000, *Kudła v. Polsko* (ECLI:CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, § 157).

83 – Viz znění předběžné otázky, jakož i vyjádření ASJP, který zdůrazňuje, že sporná snížení byla přijata a uložena výkonnou a zákonodárnou mocí bez přihlédnutí ke skutečnosti, že odměna soudců přispívá k jejich funkční nezávislosti. Naproti tomu není zpochybňováno, že osoby zastoupené žalobcem v původním řízení mohly účinně využít prostředky právní ochrany existující v Portugalsku s připomenutím, že předkládající soud je Supremo Tribunal Administrativo (Nejvyšší správní soud).

74. Evropský soud pro lidská práva přitom opakovaně rozhodl, že záruka „nezávislého soudu“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 EÚLP⁸⁴ vyžaduje, aby soudy požívaly nezávislosti nejen v rovině svého postavení⁸⁵, ale také při výkonu svých funkcí. Tento pojem má vnitřní rozměr v rámci soudní moci⁸⁶, který není v této věci relevantní, jakož i vnější rozměr, podle něhož musí být soudům zaručeny podmínky, které je při výkonu činnosti ochrání před vnějšími tlaky ze strany účastníků řízení⁸⁷ nebo ze strany jiných státních mocí⁸⁸, což je podle mého názoru jediný aspekt, jehož se ASJP dovolává. Zdůrazňuji, že Soudní dvůr zvolil obdobný přístup pro vymezení kritérií, která umožňují charakterizovat nezávislost vnitrostátního soudu⁸⁹.

75. Pokud jde konkrétně o nezávislost členů určitého soudu z hlediska jejich odměny, ESLP již připustil spojitost mezi těmito dvěma prvky, když rozhodl, že „nevypálí-li stát včas soudcům platy, je to neslučitelné s nutností zaručit, aby tito soudci mohli vykonávat své soudní funkce s nezávislostí a nestranností a být přitom ochráněni před veškerými vnějšími tlaky usilujícími o ovlivnění jejich rozhodování a jejich chování“, a zdůraznil v tomto kontextu „obzvláště citlivý charakter otázky nezávislosti soudců“⁹⁰.

76. Tato analýza se opírá o různé právní nástroje Rady Evropy, které se těmito otázkami zabývají. Článek 6 Evropské charty o statutu soudců totiž právně nezávazným způsobem uvádí, že úroveň odměny soudců by měla být stanovena takovým způsobem, aby je nevystavila riziku tlaků, které by mohly ohrozit jejich nezávislost, i když se tato úroveň může u jednotlivých soudců lišit v závislosti na objektivních faktorech, jako jsou zastávané funkce, které byly soudci či soudkyni svěřeny⁹¹. Rovněž v doporučeních Výboru ministrů⁹² bylo zaprvé prosazováno, aby „odměňování soudců [odráželo] jejich roli a jejich odpovědnost a [bylo] na takové úrovni, aby je ochránilo před veškerými vnějšími tlaky usilujícími o ovlivnění jejich rozhodování“, a zadruhé aby „[byla zavedena] zvláštní zákonná ustanovení bránící snížení platů, které by byly zaměřené konkrétně na soudce“⁹³.

77. Vzhledem k těmto poznatkům jsem toho názoru, že právo každého, aby jeho věc byla projednána nezávislým soudem ve smyslu článku 47 Listiny, zahrnuje i nutnost, aby nezávislost členů tohoto soudu byla s ohledem na odpovědnost, kterou nesou, zaručena vyplácením dostatečně vysokého a stálého platu, aby tak byli ochráněni před rizikem, že případné vnější zásahy nebo tlaky poškodí neutralitu soudních rozhodnutí, která přijímají.

84 – Podmínky nezávislosti a nestrannosti vnitrostátních soudů spolu jistě souvisejí a někdy jsou zkoumány společně (viz zejména rozsudek ESLP ze dne 21. června 2016, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugalsko, ECLI:CE:ECHR:2016:0621JUD005539113, § 74), nicméně vzhledem k tomu, že tyto pojmy zůstávají odlišné, omezím vzhledem k okolnostem sporu v původním řízení své poznámky na první z nich.

85 – Mimo jiné se zohledňují způsob jmenování členů soudu, délka jejich mandátů a jejich nepřeložitelnost (viz zejména rozsudek ESLP ze dne 18. července 2013, Maktouf a Damjanović v. Bosna a Hercegovina, ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, § 49).

86 – Tento první aspekt vyžaduje, aby každý soudce byl ochráněn před pokyny či tlaky vycházející ze samotné justice a konkrétně ze strany kolegů, s nimiž ho pojí vztah administrativní nebo hierarchické závislosti (viz zejména rozsudek ESLP ze dne 6. října 2011, Agrokompleks v. Ukrajina, ECLI:CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, § 137).

87 – Viz zejména rozsudek ESLP ze dne 18. července 2013, Maktouf a Damjanović v. Bosna a Hercegovina (ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, § 49).

88 – Viz zejména, pokud jde o zákonodárnou moc, rozsudek ESLP ze dne 3. září 2013, M. C. a další v. Itálie (ECLI:CE:ECHR:2013:0903JUD000537611, § 59), jakož i, pokud jde o výkonou moc, rozsudek ESLP ze dne 21. června 2016, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugalsko (ECLI:CE:ECHR:2016:0621JUD005539113, § 70 a 75).

89 – Viz zejména rozsudek ze dne 16. února 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, bod 37 a násl., jakož i citovaná judikatura).

90 – Rozsudek ESLP ze dne 26. dubna 2016, Zoubko a další v. Ukrajina (ECLI:CE:ECHR:2006:0426JUD000395504, § 67 a 68), ve věci namítaného porušení článku 1 Protokolu č. 1 připojeného k EÚLP, podle něhož „každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek“.

91 – Ustanovení citovaná v poznámce pod čarou 52 tohoto stanoviska.

92 – Viz doporučení Výboru ministrů členským státům č. R(94)12 o „nezávislosti, efektivitě a roli soudců“, přijaté dne 13. října 1994, zásada III odst. 1 písm. b), jakož i doporučení CM/Rec(2010)12, nazvané „Soudci: nezávislost, efektivita a odpovědnost“, přijaté Výborem ministrů Rady Evropy dne 17. listopadu 2010, a jeho přílohu, body 53 až 55.

93 – K tomuto poslednímu aspektu viz též stanovisko Poradního výboru evropských soudců (CCJE) č. 1 (2001) určené Výboru ministrů Rady Evropy ohledně pravidel týkajících se nezávislosti a nepřeložitelnosti soudců ze dne 23. listopadu 2001, bod 62.

78. Jestliže ovšem výše platu soudců musí odpovídat významu veřejné funkce, kterou tito soudci zastávají, neměla by tato výše přitom být odtržena od hospodářské a sociální situace, a zejména od průměrné životní úrovně, která existuje ve státě, kdy tyto osoby vykonávají svoje povolání⁹⁴. Kromě toho rozumná stabilita jejich příjmu podle mého názoru znamená, že se tento příjem nemění způsobem, který by ohrozil jejich nezávislost, avšak nikoli to, že zůstane neměnný.

79. Konkrétně v situaci závažné hospodářské krize, jako byla krize, kterou Portugalsko procházelo v období předcházejícím přijetí vnitrostátních opatření dotčených v původním řízení⁹⁵, nemůže být zásada nezávislosti soudů chápána tak, že znemožňuje snížení odměn soudců, i když takové opatření musí pochopitelně zůstat v rozumných mezích, aby se soudci nestali zranitelnějšími vůči tlakům, které na ně mohou být vykonávány. Jak totiž uvádí portugalská vláda, je třeba nalézt spravedlivou rovnováhu mezi obecným zájmem společnosti a zvláštním zájmem soudců, kteří mají za úkol zajistit dodržování práv přiznaných jednotlivcům.

80. Navíc, jak jsem již zdůraznil⁹⁶ stejně jako portugalská vláda⁹⁷ a Komise, sporná opatření snížení se netýkala pouze soudců, nýbrž i velkého počtu osob, které zastávají veřejné funkce. Soudci tudíž zdaleka nebyli výhradním ani zvláštním cílem těchto opatření, takže nelze mít za to, že „jiné složky státní moci nebo státní orgány“ uvedené v předběžné otázce se snažily destabilizovat příslušníky soudcovského stavu, a to tím spíše že zaměstnanci jak výkonných, tak zákonodárných orgánů byli předmětem naprosto totožných úsporných opatření podle článku 2 zákona č. 75/2014.

81. Proto se domnívám, že je třeba vykládat článek 47 Listiny v tom smyslu, že nebrání přijetí takových vnitrostátních opatření, jako jsou opatření zpochybněná ve sporu v původním řízení, jelikož nejsou zásahem do zásady nezávislosti soudů, kterou tento článek obsahuje.

82. Praktickým důsledkem – podle mého názoru politováníhodným – opačného výkladu by bylo, že by zbavoval členské státy možnosti provést v případě závažné hospodářské krize nutné úpravy výše odměn osob spadajících do veřejné správy v širokém slova smyslu, pokud se tato úprava netýká výhradně soudců a není nepřiměřená.

V. Závěry

83. Vzhledem k předchozím úvahám navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžnou otázku položenou Supremo Tribunal Administrativo (Nejvyšší správní soud, Portugalsko) takto:

„Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU a článek 47 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání obecně ukládaným opatřením snížení platů ve veřejné správě, která se podle takové vnitrostátní úpravy, jako je úprava dotčená v původním řízení, vztahují i na soudce.“

94 – V podobném duchu se vyjadřuje „Zpráva o nezávislosti soudního systému – část I: nezávislost soudců“ Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva Rady Evropy (Benátská komise) ze dne 16. března 2010, podle které „výše ohodnocení by měla být stanovena s ohledem na společenské poměry v dotčené zemi“ (bod 46).

95 – Portugalská vláda v tomto ohledu podotýká, že přijetí sporných opatření představovalo zásadní volbu, kterou učinily příslušné orgány portugalského státu a která je odůvodněna cíli odstranit nadměrný schodek rozpočtu a nutností pro tento stát dodržet své mezinárodní závazky vyplývající z finanční pomoci, kterou čerpal podle unijních předpisů.

96 – Viz bod 68 a poznámka pod čarou 73 tohoto stanoviska.

97 – Tato vláda zdůraznila, že zpochybněná opatření měla za cíl zaprvé zaručit v konečném důsledku obecný zájem společnosti, jak ho definuje portugalský stát jakožto zákonodárce v souladu s ústavou, a zadruhé spravedlivě a rovnoměrně rozdělit povinnosti uložené těmito opatřeními a které dopadají na všechny státní úředníky, pracovníky ve veřejné správě a jiné státní zaměstnance.