



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
prednesené 18. mája 2017¹

Vec C-64/16

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Supremo Tribunal Administrativo (Najvyšší správny súd, Portugalsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ – Účinná súdna ochrana – Charta základných práv Európskej únie – Článok 47 – Nezávislosť sudcov – Vnútroštátna právna úprava stanovujúca zníženie miezd vo verejnej správe – Opatrenia na sprísnenie rozpočtovej disciplíny“

I. Úvod

1. Návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý vypracoval Supremo Tribunal Administrativo (Najvyšší správny súd, Portugalsko), bol podaný v rámci sporu medzi Associação Sindical dos Juízes Portugueses (Odborová asociácia portugalských sudcov, ďalej len „ASJP“) a Tribunal de Contas (Dvor audítorov, Portugalsko), týkajúceho sa zníženia platov vyplácaných sudcom pôsobiacim na dvore audítorov, ku ktorému došlo na základe zákona, ktorým sa dočasne znížila výška miezd vo verejnom sektore s cieľom vyrovnať sa s dôsledkami hospodárskej krízy existujúcej v Portugalsku.

2. Vnútroštátny súd sa zamýšľa nad tým, či je takáto vnútroštátna právna úprava v súlade so zásadou nezávislosti sudcov, ako podľa jeho názoru vyplýva tak z článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ², ako aj z článku 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“)³ a z judikatúry Súdneho dvora.

3. Predtým, ako uvediem hmotnoprávne dôvody, na základe ktorých usudzujem, že na takto položenú otázku by sa malo odpovedať záporne, preskúmam výhrady týkajúce sa neprípustnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania a zjavného nedostatku právomoci Súdneho dvora, ktoré boli v prejednávanej veci sformulované.

¹ Jazyk prednesu: francúzština.

² Podľa článku 19 ZEÚ: „1. Súdny dvor Európskej únie sa skladá zo Súdneho dvora, Všeobecného súdu a osobitných súdov. Zabezpečuje dodržiavanie práva pri výklade a uplatňovaní zmlúv. Členské štáty ustanovia v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie účinnej právnej ochrany. 2. Súdny dvor tvoria sudcovia, jeden za každý členský štát. ... 3. Súdny dvor Európskej únie [rozhoduje] v súlade so zmluvami...“

³ Článok 47 Charty s názvom „Právo na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces“ vo svojom prvom a druhom odseku stanovuje: „Každý, koho práva a slobody zaručené právom Únie sú porušené, má za podmienok ustanovených v tomto článku právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom. Každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom. Každý musí mať možnosť poradiť sa, obhajovať sa a nechať sa zastupovať.“

II. Právny rámec

A. Právo Únie

4. Hlavnými aktmi práva Únie, ktorých cieľom je odstrániť nadmerný deficit Portugalskej republiky a poskytnúť jej finančnú pomoc a ktoré sa spomínajú v prejednávanej veci, sú tieto:

- rozhodnutie Rady 2010/288/EÚ z 19. januára 2010 o existencii nadmerného deficitu v Portugalsku⁴,
- nariadenie Rady (EÚ) č. 407/2010 z 11. mája 2010, ktorým sa zriaďuje európsky finančný stabilizačný mechanizmus⁵,
- dohoda o hospodárskych a finančných úpravách, obvykle známa pod názvom „memorandum o porozumení“, podpísaná 17. mája 2011 medzi portugalskou vládou, Európskou komisiou, Medzinárodným menovým fondom (ďalej len „MMF“) a Európskou centrálnou bankou (ďalej len „ECB“)⁶,
- vykonávacie rozhodnutie Rady 2011/344/EÚ z 30. mája 2011 o poskytnutí finančnej pomoci Únie Portugalsku⁷, zmenené a doplnené okrem iného vykonávacím rozhodnutím Rady 2012/409/EÚ z 10. júla 2012⁸ a vykonávacím rozhodnutím Rady 2014/234/EÚ z 23. apríla 2014⁹, ako aj
- odporúčanie Rady z 18. júna 2013 zamerané na nápravu situácie nadmerného vládneho deficitu v Portugalsku¹⁰.

B. Portugalské právo

1. Zákon č. 75/2014

5. Cieľom lei n° 75/2014, estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão (zákon č. 75/2014, ktorým sa stanovujú postupy pre dočasné zníženie miezd a podmienky ich opätovného zvýšenia), z 12. septembra 2014¹¹ (ďalej len „zákon č. 75/2014“) je podľa jeho článku 1 ods. 1 stanoviť dočasné uplatnenie postupov pre zníženie miezd vo verejnom sektore a vymedziť zásady, ktoré sa musia dodržať pri ich opätovnom zvýšení.

6. Článok 2 tohto zákona s názvom „Zníženie miezd“ znie takto:

„1 – Celkové mesačné hrubé mzdy nad 1 500 eur, ktoré poberajú osoby uvedené v odseku 9, či už tieto osoby z akéhokoľvek titulu vykonávajú svoju funkciu k tomuto dátumu alebo ju začnú vykonávať neskôr, sa znižujú takto:

- a) o 3,5 % z celkovej sumy mzdy, v prípade miezd vyšších ako 1 500 eur a nižších ako 2 000 eur;

4 Ú. v. EÚ L 125, 2010, s. 44.

5 Ú. v. EÚ L 118, 2010, s. 1.

6 Pôvodný dokument v anglickom jazyku dostupný na tejto internetovej adrese: <https://www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/051711.pdf>.

7 Ú. v. EÚ L 159, 2011, s. 88.

8 Ú. v. EÚ L 192, 2012, s. 12.

9 Ú. v. EÚ L 125, 2014, s. 75.

10 Pôvodný dokument v anglickom jazyku: Council recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Portugal, 18. júna 2013, 10562/13.

11 *Diário da República*, 1. série, č. 176 z 12. septembra 2014, s. 4896. Návrh zákona č. 239/XII, na základe ktorého bol prijatý zákon č. 75/2014, schválený v Rade ministrov 3. júla 2014, je dostupný na tejto internetovej adrese: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheDiplomaAprovado.aspx?BID=18267>.

b) o 3,5 % zo sumy 2 000 eur, k čomu sa pripočíta 16 % zo sumy celkovej mzdy, ktorá prevyšuje 2 000 eur, čím sa zabezpečí plošné percentuálne zníženie pohybujúce sa od 3,5 % do 10 %, pokiaľ ide o mzdy, ktorých výška je 2 000 eur a viac, no ktoré nepresahujú 4 165 eur;

c) o 10 % z celkovej sumy mzdy, v prípade miezd vyšších ako 4 165 eur.

...

9 – Tento zákon sa uplatňuje na osoby vykonávajúce verejnú funkciu a ostatné osoby uvedené nižšie:

a) prezident republiky;

b) predseda Assembleia da República [národné zákonodarné zhromaždenie];

c) predseda vlády;

d) poslanci Assembleia da República;

e) členovia vlády;

f) sudcovia Tribunal Constitucional [Ústavný súd], sudcovia Tribunal de Contas [Dvor audítorov] a generálny prokurátor republiky, ako aj sudcovia všeobecných súdov, prokurátori a sudcovia správnych súdov, súdov pre daňové záležitosti a zmierovacích súdov;

g) zástupcovia republiky v autonómnych oblastiach;

h) poslanci assembleias legislativas das regiões autónomas [zákonodarné zhromaždenia autonómnych oblastí];

i) poslanci regionálnych samospráv;

j) volení zástupcovia miestnych orgánov;

k) členovia ostatných orgánov upravených v Ústave, ktoré neboli uvedené v predchádzajúcich písmenách, a členovia riadiacich orgánov autonómnych správnych jednotiek, najmä tých, ktoré svoju činnosť vykonávajú pre Assembleia da República;

l) členovia a zamestnanci kabinetov, riadiacich orgánov a podporných služieb, osôb vykonávajúcich verejnú funkciu a orgánov uvedených v predchádzajúcich písmenách, predsedu a podpredsedu Vyššej sudcovej rady, predsedu a podpredsedu Vyššej sudcovej rady pre správne súdy a súdy pre daňové záležitosti, predsedu Supremo Tribunal de Justiça [Najvyšší súd], predsedu a sudcov Ústavného súdu, predsedu Supremo Tribunal Administrativo [Najvyšší správny súd], predsedu Tribunal de Contas, Provedor de Justiça [ombudsman] a generálneho prokurátora republiky;

m) členovia ozbrojených síl a Národnej gardy republiky (GNR), vrátane vojenských sudcov a vojenských poradcov pri prokuratúre, ako aj členovia ostatných vojenských zložiek;

n) riadiaci pracovníci v službách úradu prezidenta republiky a Assembleia da República a ostatných úradov podpory pre ústavné orgány, riadiaci pracovníci ostatných služieb a agentúr ústrednej, regionálnej a miestnej správy štátu, ako aj zamestnanci vykonávajúci rovnocenné funkcie za odmenu;

- o) riadiace alebo obdobné orgány, členovia výkonných, rozhodovacích, poradných a dozorných orgánov alebo členovia akýchkoľvek iných štatutárnych orgánov verejných inštitúcií všeobecného aj osobitného charakteru, právnických osôb riadiacich sa verejným právom, ktoré sú nezávislé, keďže vykonávajú funkcie v oblasti regulácie, dohľadu alebo kontroly, verejných podnikov, ktorých základné imanie tvoria výlučne alebo prevažne verejné prostriedky, verejných podnikov, ktorých prevádzka je zverená tretiemu podniku, a subjektov, ktoré tvoria regionálny a miestny podnikateľský sektor, verejných nadácií a akýchkoľvek iných verejných subjektov;
- p) zamestnanci, ktorí vykonávajú verejné funkcie pre úrad prezidenta republiky, Assembleia da República a v iných ústavných orgánoch, ako aj zamestnanci, ktorí vykonávajú verejné funkcie a ktorí patria do ktorejkoľvek kategórie verejnej služby, vrátane zamestnancov, ktorým bolo poskytnuté povinné pracovné voľno na účely odbornej rekvalifikácie alebo dobrovoľné podporované pracovné voľno;
- q) zamestnanci verejných ústavov osobitného charakteru a právnických osôb riadiacich sa verejným právom, ktoré sú nezávislé, keďže vykonávajú funkcie v oblasti regulácie, dohľadu alebo kontroly, vrátane [zamestnancov] nezávislých regulačných subjektov;
- r) zamestnanci verejných podnikov, ktorých základné imanie tvoria výlučne alebo prevažne verejné prostriedky, verejných podnikov a subjektov, ktoré tvoria regionálny a miestny podnikateľský sektor;
- s) zamestnanci a vedúci predstavitelia verejných nadácií, ktoré sa riadia verejným právom, a verejných nadácií, ktoré sa riadia súkromným právom, ako aj verejných inštitúcií, ktoré nie sú uvedené v predchádzajúcich písmenách;
- t) zamestnanci v zálohe, zamestnanci v predčasnom dôchodku alebo zamestnanci zaradení mimo činnnej služby, ktorí nepracujú a ktorí pobierajú peňažné dávky indexované v závislosti od platov pracujúcich zamestnancov.

...

15 – Režim uvedený v tomto článku má záväznú povahu a má prednosť pred akýmikoľvek inými osobitnými alebo mimoriadnymi ustanoveniami, ktoré stanovujú niečo iné, ako aj pred kolektívnymi zmluvami a pracovnými zmluvami, ktorými sa nemožno od tohto režimu odchyliť alebo ho zmeniť.“

2. Zákon č. 159-A/2015

7. Lei n° 159-A/2015, Extinção da redução remuneratória na Administração Pública (zákon č. 159-A/2015, ktorým sa ukončuje zníženie miezd vo verejnej správe), z 30. decembra 2015¹² (ďalej len „zákon č. 159-A/2015“) boli postupne od 1. januára 2016 zrušené opatrenia spočívajúce v znížení miezd, ktoré zaviedol zákon č. 75/2014.

8. V článku 2 tohto zákona sa uvádza, že „v priebehu roka 2016 dôjde k postupnému odstráneniu zníženia miezd stanoveného zákonom č. 75[/2014], a to po štvrtrokochoch, nasledujúcim spôsobom:

- a) opätovné zvýšenie o 40 %, pokiaľ ide o mzdy vyplácané od 1. januára 2016;
- b) opätovné zvýšenie o 60 %, pokiaľ ide o mzdy vyplácané od 1. apríla 2016;

¹² *Diário da República*, 1. série, č. 254 z 30. decembra 2015, s. 10006-(4). Text zákona č. 159-A/2015 je dostupný aj na tejto internetovej adrese: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheDiplomaAprovado.aspx?BID=19068>.

- c) opätovné zvýšenie o 80 %, pokiaľ ide o mzdy vyplácané od 1. júla 2016;
- d) úplné odstránenie zníženia miezd od 1. októbra 2016“.

III. Spor vo veci samej, prejudiciálna otázka a konanie pred Súdny dvorom

9. Cieľom žaloby vo veci správneho súdnictva, ktorú podala ASJP konajúca na účet niektorých z jej členov, ktorí sú sudcami Tribunal de Contas (Dvor audítorov), je zrušenie správnych aktov prijatých na základe článku 2 zákona č. 75/2014, ktorým sa zaviedlo dočasné zníženie miezd vyplácaných osobám pracujúcim v portugalskej verejnej správe, uvedeným v tomto článku, medzi ktoré patria sudcovia.¹³ Sudcovia zastúpení tuto asociáciou navrhujú okrem iného vyplatenie súm, ktoré im boli zrážané z platu od októbra 2014, a súčasne zaplatenie úrokov z omeškania v zákonnej sadzbe, ako aj určenie toho, že majú právo na výplatu svojich miezd bez tohto zníženia.

10. Na podporu tejto žaloby ASJP tvrdí, že sporné opatrenia spočívajúce v znížení miezd porušujú „zásadu nezávislosti sudcov“, ktorá je uvedená v článku 203 Ústavy Portugalskej republiky¹⁴ a ktorá je podľa jej názoru zakotvená tak v článku 19 ods. 1 ZEÚ, ako aj v článku 47 Charty.

11. Supremo Tribunal Administrativo (Najvyšší správny súd) vo svojom rozhodnutí, ktorým podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, tvrdí, že vzhľadom na to, že opatrenia na obmedzenie výdavkov, ktoré mali podobu zníženia plátov, o aké ide vo veci samej, patria do rámca odstránenia nadmerného deficitu existujúceho v Portugalsku – na ktorý sa vzťahovali právne predpisy a dohľad inštitúcií európskej únie a v dôsledku ktorého došlo k poskytnutiu finančnej pomoci upravenej právnymi aktmi Únie – je ťažké spochybníť, že uvedené opatrenia boli prijaté v rámci práva Únie alebo prinajmenšom majú európsky pôvod.

12. Supremo Tribunal Administrativo (Najvyšší správny súd) následne uvádza, že diskrečná právomoc, ktorú má Portugalská republika v súvislosti s určením smerovania rozpočtovej politiky po dohode s inštitúciami Únie, ju pritom nezbavuje povinnosti, aby v súlade s článkom 51 ods. 1 Charty dodržiavala všeobecné zásady práva Únie, medzi ktoré patrí zásada nezávislosti sudcov.

13. V tejto súvislosti uvedený súd uvádza, že účinnú súdnu ochranu práv vyplývajúcich z právneho poriadku Únie zabezpečujú v prvom rade vnútroštátne súdy podľa článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ, pričom túto ochranu musia zaručiť prostredníctvom nezávislosti a nestrannosti, na ktoré majú občania Únie právo na základe článku 47 Charty. Podľa tohto súdu všetko nasvedčuje tomu, že nezávislosť súdnych orgánov je zaručená aj tým, že sú stanovené záruky týkajúce sa postavenia ich členov, predovšetkým pokiaľ ide o zaobchádzanie z ekonomického hľadiska, čo je práve dôvodom napadnutia jednostranného a pretrvávajúceho zníženia miezd osôb zastúpených žalobkyňou vo veci samej.

14. Rozhodnutím zo 7. januára 2016, ktoré bolo doručené Súdny dvor 5. februára 2016, tak Supremo Tribunal Administrativo (Najvyšší správny súd) rozhodol prerušiť konanie a položiť túto prejudiciálnu otázku:

„Má sa zásada sudcovskej nezávislosti, zakotvená v článku 19 ods. 1 druhom pododseku ZEÚ a v článku 47 [Charty], ako aj v judikatúre Súdneho dvora, s ohľadom na záväzné požiadavky týkajúce sa zníženia nadmerného rozpočtového deficitu a finančnej pomoci upravenej [právom Únie], vykladať v tom zmysle, že bráni opatreniam spočívajúcim v pretrvávajúcom znížení miezd sudcov v Portugalsku na základe jednostranného rozhodnutia iných zložiek moci alebo ústavných orgánov, ktoré vyplýva z článku 2 zákona č. 75[/2014]?“

¹³ Pokiaľ ide o týchto sudcov, pozri zoznam uvedený v spomínanom článku 2 ods. 9 písm. f).

¹⁴ Podľa uvedeného článku 203, „súdy sú nezávislé a podliehajú iba zákonu“.

15. Písomné pripomienky predložili ASJP, portugalská vláda, ako aj Komisia. Na pojednávaní 13. februára 2017 boli zastúpené portugalská vláda a Komisia.

IV. Analýza

16. Predtým, ako zaujmem stanovisko k hmotnoprávnej stránke návrhu na začatie prejudiciálneho konania, uvádzam, že v rámci prejednávanej veci boli vznesené dve procesné námietky, z ktorých prvá je založená na neprípustnosti tohto návrhu a druhá je založená na nedostatku právomoci Súdneho dvora. Pokiaľ ide o poradie, v akom sa týmito námietkam budem venovať, poznamenávam, že právomoc Súdneho dvora musí byť v zásade preverená v prvom rade. V týchto návrhoch je však podľa môjho názoru vhodné sa najprv zaoberať prípustnosťou návrhu, pretože táto si v prejednávanej veci vyžaduje menej komplexné posúdenie než preskúmanie právomoci Súdneho dvora a pretože toto preskúmanie viac súvisí s ustanoveniami, ktorých výklad sa požaduje, a tak analýza veci samej bude nasledovať priamo po ňom.

A. O prípustnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania

17. Portugalská vláda a Komisia sformulovali dva druhy výhrad, ktoré by mohli mať vplyv na prípustnosť prejednávaneho návrhu na začatie prejudiciálneho konania. Prvý druh výhrad sa týka nepresného odôvodnenia rozhodnutia vnútroštátneho súdu, zatiaľ čo druhý druh výhrad sa týka skutočnosti, že vnútroštátne opatrenia, ktoré sú napadnuté v spore vo veci samej, už boli v čase podania návrhu na Súdny dvor zrušené.

1. O nedostatkoch rozhodnutia vnútroštátneho súdu

18. Komisia vo svojich písomných a ústnych pripomienkach hneď na úvod tvrdí, že rozhodnutie vnútroštátneho súdu má nedostatky spočívajúce najmä v tom, že sa v ňom neuvádza ani to, aká judikatúra Súdneho dvora je relevantná pre výklad ustanovení práva Únie, ktorých sa prejudiciálna otázka týka, ani dôvody pre výber týchto ustanovení,¹⁵ a že z toho vyplýva, že Súdny dvor by mal vyhlásiť, že na túto otázku nemá právomoc odpovedať.

19. Ja sa však domnievam, že takéto výhrady vo vzťahu k obsahu rozhodnutia vnútroštátneho súdu môžu mať vplyv skôr na prípustnosť návrhu na začatie prejudiciálneho konania, než na samotnú právomoc Súdneho dvora.¹⁶

20. Je pravda, že ako zdôrazňuje Komisia, je potrebné, aby vnútroštátny súd sformuloval svoj návrh jasne a presne, pretože tento návrh je jediným aktom, ktorý je základom konania pred Súdnym dvorom, a to tak pre tento súd, ako aj pre účastníkov tohto konania.¹⁷ Požiadavky týkajúce sa obsahu návrhu na začatie prejudiciálneho konania sú výslovne uvedené v článku 94 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora a vnútroštátny súd ich v rámci spolupráce zavedenej článkom 267 ZFEÚ má poznať

¹⁵ Komisia okrem toho poukazuje na to, že vnútroštátny súd neuvádza dôvody, na základe ktorých by práve súdni úradníci boli osobitne dotknutí vnútroštátnym opatrením, ktoré sa týka širokej škály osôb vykonávajúcich verejnú funkciu. Keďže toto tvrdenie sa podľa môjho názoru ani tak netýka procesných predpisov ako hmotnoprávných ustanovení práva Únie, budem sa mu skôr venovať v rámci preskúmania týchto hmotnoprávných ustanovení (pozri bod 54 a nasl. týchto návrhov).

¹⁶ Skutočnosť, že v rozhodnutí vnútroštátneho súdu nie sú uvedené dostatočné spresnenia, pokiaľ ide o skutkový a právny kontext sporu vo veci samej alebo pokiaľ ide o dôvody odôvodňujúce, že odpoveď na prejudiciálne otázky je nevyhnutná pre rozhodnutie v tomto spore, vo všeobecnosti privádza Súdny dvor k vyhláseniu návrhu na začatie prejudiciálneho konania za neprípustný, a to v celom rozsahu alebo sčasti [pozri najmä rozsudky z 18. júla 2013, ÓFAB (C-147/12, EU:C:2013:490, body 44 až 47), a zo 4. mája 2016, Philip Morris Brands a i. (C-547/14, EU:C:2016:325, body 47 až 53), ako aj uznesenie z 8. septembra 2016, Google Ireland a Google Italy (C-322/15, EU:C:2016:672, bod 15 a nasl.)].

¹⁷ Rozhodnutie vnútroštátneho súdu musí poskytnúť dostatočne jasné informácie jednak Súdnemu dvoru, aby tento mohol poskytnúť potrebnú odpoveď na prejudiciálnu otázku, a jednak všetkým zainteresovaným subjektom označeným v článku 23 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, a najmä 28 členským štátom, ktorým sa toto rozhodnutie po vyhotovení prekladu doručuje, s cieľom umožniť im predložiť prípadné pripomienky.

a je ich povinný starostlivo dodržiavať. Je predovšetkým nevyhnutné, aby vnútroštátne súdy v samotnom návrhu na začatie prejudiciálneho konania uviedli právny rámec, do ktorého je zasadený spor vo veci samej a aby vysvetlili nielen to, z akých dôvodov si vybrali ustanovenia práva Únie, o ktorých výklad sa žiada, ale aj to, aká je podľa nich súvislosť medzi týmito ustanoveniami a vnútroštátnou právnou úpravou uplatniteľnou na uvedený spor.¹⁸

21. V prejednávanej veci je pritom odôvodnenie rozhodnutia vnútroštátneho súdu obzvlášť krátke, najmä z dvoch hlavných hľadísk, takže je možné sa zamýšľať nad prípustnosťou návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktorý obsahuje.

22. Po prvé, pokiaľ ide o súvislosť sporných vnútroštátnych opatrení s ustanoveniami, o ktorých výklad sa žiada v zmysle prejudiciálnej otázky, t. j. článkom 19 ods. 1 druhým pododsekom ZEÚ a článkom 47 Charty, vnútroštátny súd ju podrobne neopisuje, pretože poukazuje iba na to, že podľa jeho názoru z týchto ustanovení vyplýva všeobecná zásada nezávislosti sudcov, ktorú uvedené opatrenia mohli porušiť,¹⁹ pričom v tejto súvislosti neuvádza žiadne podrobné informácie.

23. Po druhé sa prejudiciálna otázka týka „judikatúry Súdneho dvora“, z ktorej údajne tiež vyplýva táto zásada nezávislosti sudcov, no v odôvodnení rozhodnutia vnútroštátneho súdu sa neuvádza žiadne rozhodnutie Súdneho dvora v tomto zmysle. Vnútroštátny súd poukazuje iba na existenciu „mnohých rozsudkov“ vydaných Súdny dvorom, týkajúcich sa pojmu „súdny orgán“ v zmysle článku 267 ZFEÚ, ktoré údajne zohľadňujú nezávislosť orgánu, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, pričom však vnútroštátny súd necituje ani len jeden z rozsudkov, ktoré sú podľa neho relevantné. Vzhľadom na neexistenciu príslušných informácií o tomto aspekte otázky predloženej Súdny dvor, nebude podľa môjho názoru dôvodné rozhodnúť.

24. Napriek vyššie uvedeným nedostatkom rozhodnutia vnútroštátneho súdu sa domnievam, že vzhľadom na všetky podklady predložené v tomto rozhodnutí a doložené v rámci konania na Súdny dvor boli Súdny dvor aj tak poskytnuté dostatočne jasné informácie na to, aby mohol rozhodnúť o prípadnom výklade článku 19 ZEÚ a článku 47 Charty, a tak poskytnúť potrebnú odpoveď na položenú otázku.²⁰

2. O zrušení spornej právnej úpravy pred podaním návrhu na Súdny dvor

25. Portugalská vláda vo svojich písomných pripomienkach uviedla, že návrh na začatie prejudiciálneho konania je neprípustný, pretože v čase jeho podania na Súdny dvor sa stal bezpredmetným z dôvodu legislatívnych zmien, ku ktorým došlo v portugalskom vnútroštátnom právnom poriadku a ktoré v priebehu roku 2016 viedli k postupnému a úplnému prinavráteniu práv v oblasti odmeňovania, o aké ide v konaní vo veci samej. Portugalská vláda na základe uvedeného vyvodila záver, že už nie je potrebné, aby Súdny dvor odpovedal na predloženú otázku, keďže sa stala hypotetickou.²¹

18 Tieto pravidlá boli opakovane pripomínané Súdny dvorom v jeho judikatúre (pozri najmä úryvky rozhodnutí uvedených v poznámke pod čiarou 16 týchto návrhov, ako aj tam citovanú judikatúru), ako aj v jeho odporúčaniach pre vnútroštátne súdy pri podávaní návrhov na začatie prejudiciálneho konania, aktualizované v roku 2016 (Ú. v. EÚ C 439, 2016, s. 1 až 8, osobitne body 14 až 18 a prílohu, v ktorej sú zhrnuté „podstatné náležitosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania“). Pozri tiež Gaudissart, M.-A.: Les recommandations de la Cour de justice aux juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles. In: *Journal de droit européen*. 2017, č. 2, s. 42 a nasl.

19 K odôvodneniu rozhodnutia vnútroštátneho súdu pozri bod 11 a nasl. týchto návrhov.

20 Pozri analogicky rozsudky z 12. februára 2015, Surgicare (C-662/13, EU:C:2015:89, body 16 až 23), ako aj z 11. júna 2015, Lisboa GDL (C-256/14, EU:C:2015:387, body 24 až 27).

21 Portugalská vláda uviedla tieto tvrdenia subsidiárne pre prípad, že by Súdny dvor vyhlásil, že má právomoc rozhodnúť o návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

26. Na pojednávání táto vláda potvrdila, že na základe zákona č. 159-A/2015 bolo zníženie miezd vo verejnej správe, vyplývajúce zo zákona č. 75/2014, plne odstránené, a to postupne od 1. januára do 1. októbra 2016²², no bez retroaktívneho účinku. Z uvedeného vyplýva, že strata uvádzaná osobami zastúpenými žalobkyňou vo veci samej, vzniknutá v dôsledku zníženia ich mzdy od októbra 2014, vznikla v minulosti a pretrvávala až do 1. októbra 2016, kedy došlo k úplnému prinavráteniu miezd na normálnu úroveň, pokiaľ ide o všetky osoby pracujúce vo verejnom sektore, ktoré boli uvedeným znížením dotknuté.

27. Portugalská vláda však uviedla, že prejudiciálna otázka sa týka zásahu do nezávislosti sudcov, ku ktorému malo údajne dôjsť na základe zákona č. 75/2014, pričom ide o prípadný problém, ktorý už bol odstránený v deň podania návrhu na Súdny dvor, t. j. 5. februára 2016, a to z dôvodu zrušenia účinkov tohto zákona zákonom č. 159-A/2015, ktorý bol prijatý 30. decembra 2015 a nadobudol účinnosť 1. januára 2016. Portugalská vláda dodala, že dôsledky zákona č. 75/2014, ku ktorým došlo pred jeho zrušením a na ktoré poukazuje ASJP, sú iba majetkovej povahy, pričom táto problematika podľa jej názoru nepatrí do predmetu návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

28. V tejto súvislosti pripomínam, že pri otázkach týkajúcich sa výkladu práva Únie, položených vnútroštátnym súdom v rámci právnej úpravy a skutkových okolností, ktoré tento súd vymedzí na vlastnú zodpovednosť a ktorých správnosť Súdnemu dvoru neprináleží preverovať, platí prezumpcia relevantnosti. Súdny dvor môže odmietnuť rozhodnúť o návrhu na začatie prejudiciálneho konania podanom vnútroštátnym súdom len vtedy, ak je zjavné, že požadovaný výklad práva Únie nemá nijakú súvislosť s realitou alebo predmetom sporu vo veci samej, ak ide o hypotetický problém, alebo ak Súdny dvor nedisponuje skutkovými a právnymi podkladmi potrebnými na užitočné zodpovedanie položených otázok.²³

29. Podľa ustálenej judikatúry Súdného dvora zo znenia a zároveň zo systematiky článku 267 ZFEÚ vyplýva, že predpokladom prejudiciálneho konania je to, že vnútroštátne súdy skutočne konajú v spore, v rámci ktorého majú vydať rozhodnutie schopné zohľadniť rozsudok o prejudiciálnej otázke.²⁴ Keď sa tak spor vo veci samej stal už bezpredmetným ku dňu, kedy vnútroštátny súd podal návrh na Súdny dvor, Súdny dvor vyhlásil návrh na začatie prejudiciálneho konania za neprípustný,²⁵ pričom rozhodnutie o zastavení konania je v zásade vyhradené pre prípady, keď relevantná okolnosť alebo udalosť nastala v priebehu konania pred Súdnym dvorom.²⁶

30. Súdny dvor predovšetkým odmieta rozhodnúť o návrhu na začatie prejudiciálneho konania v prípade, že vnútroštátne ustanovenia, ktoré sa pôvodne vzťahovali na spor vo veci samej, boli zrušené alebo bola pozastavená ich účinnosť z dôvodu ich protiústavnosti.²⁷ Skutočnosť, že v krátkom čase má dôjsť k zmene predmetnej vnútroštátnej právnej úpravy, však bola posúdená tak, že nemá vplyv na prípustnosť návrhu na začatie prejudiciálneho konania v prípade, že z informácií uvedených v tomto návrhu vyplýva, že odpoveď Súdného dvora na položené otázky je rozhodujúca pre výsledok sporu vo veci samej.²⁸

22 Pozri body 7 a 8 týchto návrhov.

23 Pozri najmä rozsudky z 8. decembra 2016, Eurosaneamientos a i. (C-532/15 a C-538/15, EU:C:2016:932, bod 28), ako aj z 21. decembra 2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, bod 36).

24 Pozri najmä rozsudok z 26. februára 2015, Matei (C-143/13, EU:C:2015:127, bod 38), ako aj uznesenie z 3. marca 2016, Euro Bank (C-537/15, neuverejnené, EU:C:2016:143, bod 32).

25 Pozri najmä uznesenie predsedu Súdného dvora z 10. februára 2015, Liivimaa Lihaveis (C-175/13, neuverejnené, EU:C:2015:80, body 17 až 21).

26 Pozri najmä rozsudky z 24. októbra 2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, body 44 až 48), ako aj z 3. júla 2014, Da Silva (C-189/13, neuverejnené, EU:C:2014:2043, body 34 až 37).

27 Pozri najmä rozsudky z 9. decembra 2010, Fluxys (C-241/09, EU:C:2010:753, body 32 až 34), a z 27. júna 2013, Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, body 27 až 32); ako aj uznesenie z 3. marca 2016, Euro Bank (C-537/15, neuverejnené, EU:C:2016:143, body 34 až 36).

28 Pozri rozsudok z 12. januára 2010, Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, body 28 a 29).

31. Domnievam sa, že v prejednávanej veci z podkladov predložených Súdnu dvoru zjavným spôsobom nevyplýva, že by požadovaný výklad práva Únie nemal žiadnu súvislosť s predmetom sporu vo veci samej alebo že by nastolený problém bol hypotetickej povahy.

32. V rozpore s tým, čo tvrdí portugalská vláda, sa totiž spor, ktorý bol predložený vnútroštátnemu súdu, netýka nezávislosti sudcov ako takej, pričom zásada tejto nezávislosti sa uvádza iba ako právny prostriedok s cieľom dosiahnuť zrušenie údajne nezákonných správnych aktov, na základe ktorých boli mzdy osôb zastúpených ASJP znížené, ako aj vyplatenie súm, ktoré boli neoprávnene zrážané z ich platu na základe zákona č. 75/2014.

33. Navyše vzhľadom na to, že zákon č. 159-A/2015, ktorým bol uvedený zákon novelizovaný, úplne neodstránil sporné zníženie, a to ani vo vzťahu k minulosti, ani do bezprostrednej budúcnosti, v čase, kedy bol návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný²⁹, zdá sa, že v tomto čase stále existovala povinnosť vnútroštátneho súdu rozhodnúť o predmete tejto žaloby, pričom tento súd sa domnieva, že je možné, že vnútroštátna právna úprava porušila právo Únie, a teda že stále existuje aj potreba toho, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálnu otázku.

34. Vzhľadom na všetky tieto úvahy zastávam názor, že prejednávany návrh na začatie prejudiciálneho konania je prípustný.

B. O právomoci Súdneho dvora

35. Žalobkyňa vo veci samej na podporu svojej žaloby v spore vo veci samej namieta nezákonnosť napadnutých správnych aktov z dôvodu, že vnútroštátny právny predpis, ktorý vykonávajú, to znamená zákon č. 75/2014, nie je v súlade s právom Únie, pretože je v rozpore so „zásadou nezávislosti sudcov“, tak ako táto podľa názoru žalobkyne vyplýva z článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ, a zároveň článku 47 Charty. Vnútroštátny súd tento prístup k obidvom uvedeným ustanoveniam súčasne preberá nielen v znení prejudiciálnej otázky, ale aj v odôvodnení, na ktorom je táto otázka založená.

36. S cieľom rozhodnúť o námietkach nedostatku právomoci, ktoré vzniesli portugalská vláda a Komisia, treba podľa môjho názoru vo vzťahu k článku 19 ods. 1 druhému pododseku ZEÚ vykonať samostatnú analýzu, odlišnú od analýzy týkajúcej sa článku 47 Charty, pretože kritériá podmieňujúce uplatniteľnosť týchto ustanovení, a teda možnosť Súdneho dvora poskytnúť ich výklad, sú podľa môjho názoru odlišné.

²⁹ Pripomínam, že návrh na začatie prejudiciálneho konania bol zaregistrovaný 5. februára 2016 a že je nesporné, že zákon č. 159-A/2015 nadobudol účinnosť 1. januára 2016, ale že jeho účinky nie sú retroaktívne a sprvoti boli iba čiastočné (keďže opätovné zvýšenie bolo o 40 %, pokiaľ ide o mzdy vyplácané od 1. januára 2016, o 60 %, pokiaľ ide o mzdy vyplácané od 1. apríla 2016, a o 80 %, pokiaľ ide o mzdy vyplácané od 1. júla 2016), a následne sa plne uplatnili až od 1. októbra 2016 (pozri body 7 a 8, ako aj 26 a 27 týchto návrhov). Strata na zárobku, ktorú tvrdia osoby zastúpené žalobkyňou vo veci samej, tak ešte v čase podania návrhu na Súdny dvor nebola v plnom rozsahu kompenzovaná.

1. Pokiaľ ide o článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ

37. Portugalská vláda a Komisia ani vo svojich písomných, ani ústnych pripomienkach výslovne neuviedli dôvody, na základe ktorých by podľa ich názoru Súdny dvor mohol nemať právomoc rozhodnúť o výklade článku 19 ZEÚ, posudzovaného samostatne. Rozvinuli totiž dlhú argumentáciu v prospech myšlienky, že vnútroštátna právna úprava vo veci samej nepredstavuje opatrenie, ktorým sa vykonáva právo Únie, v zmysle článku 51 Charty, z čoho údajne vyplýva, že nie je opodstatnené poskytnúť výklad článku 47 Charty, a domnievam sa, že navrhli, aby sa podobným smerom uberala aj argumentácia týkajúca sa článku 19 ZEÚ.³⁰

38. Ja však zastávam názor, že v tejto súvislosti nie je možné priamo, a ani analogicky použiť kritériá uplatnenia článku 47 Charty, vzhľadom na špecifické znenie článku 19 ZEÚ, ktoré sa odlišuje od znenia článku 51 ods. 1 Charty, ktorému sa budem venovať neskôr,³¹ no vo vzťahu ku ktorému už na tomto mieste pripomínam, že obmedzuje pôsobnosť Charty iba na opatrenia prijaté členskými štátmi na účely vykonávania ustanovení práva Únie.

39. Bez toho, aby bola vôbec nejako dotknutá analýza týkajúca sa hmotnoprávnej stránky veci, ktorá bude viesť k vymedzeniu obsahu a rozsahu článku 19 ZEÚ,³² treba v tomto štádiu posúdiť, či má Súdny dvor v prejednávanej veci právomoc poskytnúť výklad uvedeného článku, z dôvodu prípadnej uplatniteľnosti jeho ustanovení, konkrétne jeho odseku 1, druhého pododseku, ktorého sa prejudiciálna otázka týka, a to v kontexte sporu vo veci samej.

40. Podľa uvedeného druhého pododseku, „členské štáty ustanovia v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie účinnej právnej ochrany [účinnnej súdnej ochrany – *neoficiálny preklad*]³³. Práve táto skutočnosť, ktorá je pre uvedené ustanovenie charakteristická, je podľa môjho názoru rozhodujúca na účely posúdenia, či môže Súdny dvor v prejednávanej veci rozhodnúť o výklade tohto ustanovenia.

41. Účinná súdna ochrana vyžadujúca si prístup k primeraným prostriedkom nápravy, ktoré musia mať osoby podliehajúce súdnej právomoci k dispozícii na základe uvedeného pododseku, sa podľa môjho názoru vyžaduje od členských štátov v prípade, že vnútroštátni sudcovia môžu vykonávať svoju sudcovskú činnosť v rámci oblastí, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, a teda ako európski sudcovia. Domnievam sa pritom, že toto môže byť prípad sudcov dotknutých predmetnou právnou úpravou, keďže by im mohla vzniknúť povinnosť rozhodovať spory patriace do pôsobnosti práva Únie, t. j. spory, pri ktorých možnosť využiť takéto prostriedky nápravy musí byť zaručená.

42. Toto konštatovanie podľa môjho názoru postačuje na to, aby sa dospelo k záveru, že v prejednávanej veci Súdny dvor má právomoc poskytnúť výklad článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ. Teraz je potrebné preukázať túto právomoc vo vzťahu k požadovanému výkladu článku 47 Charty, pretože kritériá uplatnenia Charty nie sú upravené rovnakým spôsobom ako kritériá platiace pre uvedený článok 19, hoci aj konkrétny výsledok, ku ktorému jedny aj druhé kritériá vedú, môže byť rovnaký.

30 Portugalská vláda vyvodila z judikatúry týkajúcej sa článku 51 Charty záver, že Súdny dvor zjavne nemá právomoc rozhodnúť o výklade tak článku 19 ZEÚ, ako aj článku 47 Charty. Čo sa týka Komisie, táto založila nedostatok právomoci Súdneho dvora odpovedať na prejudiciálnu otázku z hľadiska článku 19 ZEÚ hlavne na skutočnosti, že vnútroštátny súd svoje rozhodnutie, ktorým podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, dostatočne neodôvodnil, pokiaľ ide o súvislosť, ktorá by mohla existovať medzi právom Únie a vnútroštátnou právnou úpravou uplatniteľnou na spor vo veci samej (pričom ide o výhradu, ktorá podľa môjho názoru patrí skôr do rámca prípustnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktorá je preskúmaná v bode 18 a nasl. týchto návrhov).

31 Pozri bod 43 a nasl. týchto návrhov.

32 Hneď na úvod pritom uvádzam, že odporúčim zvoliť taký výklad článku 19 ZEÚ, ktorý je protikladný k tvrdeniu, ktoré zastáva ASJP (pozri bod 57 a nasl. týchto návrhov).

33 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

2. Pokiaľ ide o článok 47 Charty

43. Podľa ustálenej judikatúry, základné práva zaručené v právnom poriadku Únie, medzi ktoré patrí „právo na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces“, zaručené článkom 47 Charty, sa uplatnia vo všetkých situáciách, ktoré upravuje právo Únie, avšak nie mimo týchto situácií.³⁴ Článok 51 ods. 1 Charty tak stanovuje, že jej ustanovenia sú určené členským štátom výlučne „vtedy, ak vykonávajú právo Únie“ v súlade s judikatúrou Súdneho dvora týkajúcou sa tohto pojmu.³⁵ V článku 6 ods. 1 ZEÚ, ktorý priznáva Charte záväznú povahu, ako aj v článku 51 ods. 2 Charty, sa konkrétne uvádza, že ustanovenia Charty žiadnym spôsobom nerozširujú právomoci Únie, tak ako sú tieto vymedzené v zmluvách. Preto v prípade, že právna situácia nespadá do pôsobnosti práva Únie, Súdny dvor nemá právomoc o nej rozhodnúť a prípadne uvádzané ustanovenia Charty nemôžu samy osebe založiť túto právomoc.³⁶

44. V prejednávanej veci tak portugalská vláda, ako aj Komisia, tvrdia, že podmienky, na základe ktorých by bolo možné dospieť k záveru, že prijatie a uplatnenie opatrení podľa článku 2 zákona č. 75/2014 Portugalskou republikou predstavuje situáciu, v ktorej sa vykonáva právo Únie v zmysle článku 51 Charty, nie sú splnené a že Súdny dvor tak zjavne nemá právomoc poskytnúť výklad článku 47 Charty.

45. Pripomínam, že Súdny dvor vyhlásil, že pokiaľ ide o hmotnoprávnu stránku veci, zjavne nemá právomoc rozhodovať vo veci predchádzajúcich návrhov na začatie prejudiciálneho konania, ktoré podali tiež portugalské súdy, a to z dôvodu, že rozhodnutie vnútroštátneho súdu neobsahovalo žiadnu konkrétnu skutočnosť, na základe ktorej by sa dalo usudzovať, že cieľom vnútroštátnych opatrení, o aké ide v týchto veciach a ktoré sú obdobné ako opatrenia uplatniteľné na prejednávany spor vo veci samej,³⁷ bolo vykonávať právo Únie v zmysle uvedeného článku 51.³⁸ Na rozdiel od týchto ostatných vecí však v prejednávanej veci namietaný nedostatok právomoci nie je zjavný, keďže vnútroštátny súd poskytol jasnejšie, hoci aj len relatívne stručné, informácie o existencii takéhoto vykonávania práva Únie v prejednávanom prípade.

34 V rozsudku z 26. februára 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, body 17 až 23), Súdny dvor predovšetkým rozhodol, že vzhľadom na to, že „základné práva zaručené Chartou musia byť dodržané v prípade, ak vnútroštátna právna úprava patrí do pôsobnosti práva Únie, nemôže nastať prípad, ktorý by spadal pod právo Únie a neuplatnili by sa uvedené základné práva. Z uplatniteľnosti práva Únie vyplýva uplatniteľnosť základných práv zaručených Chartou“ (bod 21). Pozri takisto rozsudok zo 16. mája 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, bod 49).

35 Súdny dvor uviedol, že pojem „vykonávanie práva Únie“ v zmysle článku 51 Charty predpokladá existenciu súvisu medzi aktom práva Únie a dotknutým vnútroštátnym opatrením, ktorý presahuje podobnosť dotknutých oblastí alebo nepriame vplyvy jednej oblasti na inú. V tejto súvislosti treba spomedzi iných kritérií preskúmať, či je cieľom dotknutej vnútroštátnej právnej úpravy vykonanie ustanovenia práva Únie, aká je povaha tejto právnej úpravy a či táto právna úprava sleduje iné ciele než tie, ktoré zahŕňa právo Únie, hoci môže toto právo nepriamo ovplyvniť, ako aj to, či existuje osobitné ustanovenie práva Únie v tejto oblasti alebo také, ktoré by ho mohlo ovplyvniť [pozri najmä rozsudky z 10. júla 2014, Julián Hernández a i. (C-198/13, EU:C:2014:2055, bod 34 a nasl.), ako aj zo 6. októbra 2016, Paoletti a i. (C-218/15, EU:C:2016:748, bod 14 a nasl.)].

36 Pozri najmä rozsudok z 8. novembra 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 51 a nasl.), ako aj uznesenia zo 14. apríla 2016, Tärşia (C-328/15, neuvverejnené, EU:C:2016:273, body 23 až 24), a z 13. decembra 2016, Semeraro (C-484/16, neuvverejnené, EU:C:2016:952, bod 43).

37 Konkrétne ide o ustanovenia zákonov zavádzajúcich zníženie plátov vo verejnom sektore za účelom zníženia portugalských verejných výdavkov.

38 Pozri uznesenia zo 7. marca 2013, Sindicato dos Bancários do Norte a i. (C-128/12, neuvverejnené, EU:C:2013:149, bod 12); z 26. júna 2014, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-264/12, EU:C:2014:2036, bod 19 a nasl.), ako aj z 21. októbra 2014, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-665/13, EU:C:2014:2327, bod 14).

46. Vnútroštátny súd totiž uvádza, že opatrenia spočívajúce v znížení miezd, akými sú opatrenia uvedené v článku 2 zákona č. 75/2014, boli odôvodnené požiadavkami rozpočtovej konsolidácie, a následne vymenúva akty práva Únie, týkajúce sa situácie nadmerného deficitu Portugalskej republiky a finančnej pomoci, ktorá jej bola poskytnutá.³⁹ Nie je však jednoduché identifikovať dôvody, na základe ktorých sa tento súd domnieva, že medzi opatreniami, o aké ide vo veci samej, a nejakým konkrétnym ustanovením práva Únie existuje priama súvislosť, pretože v tejto súvislosti poskytuje málo informácií.⁴⁰

47. V rozhodnutí vnútroštátneho súdu sa tak neuvádza, aký bol vzhľadom na ustanovenia práva Únie, uplatniteľné v danom čase, normatívny rámec, do ktorého patrili sporné vnútroštátne opatrenia. V tomto rozhodnutí sa predovšetkým jasne nepoukazuje na rozdiel, ktorý na pojednávaní zdôraznila portugalská vláda, medzi fázou, keď bola Portugalská republika podriadená pravidlám práva Únie týkajúcim sa odstránenia nadmerného deficitu, na jednej strane, a fázou, kedy bol uplatniteľným režimom režim povinností vyplývajúcich z poskytnutia finančnej pomoci zo strany Únie, na druhej strane.

48. Ako pritom uviedol generálny advokát Bot vo veci, ktorá sa tiež týka opatrení na sprísnenie rozpočtovej disciplíny prijatých členským štátom v súvislosti so záväzkami vo vzťahu k Európskemu spoločenstvu, s cieľom posúdiť, či sú ustanovenia Charty vzhľadom na jej článok 51 uplatniteľné,⁴¹ treba zohľadniť nielen znenie dotknutých vnútroštátnych ustanovení, ale aj obsah aktov práva Únie, v ktorom sú tieto záväzky uvedené. V tejto súvislosti generálny advokát podľa môjho názoru správne dodal, že nie je podstatné, že tieto akty ponechávajú dotknutému štátu rozhodovací priestor na to, aby rozhodol o opatreniach, ktoré sú najlepšie na splnenie uvedených záväzkov, pokiaľ príslušné ustanovenia sledujú ciele, ktoré sú dostatočne podrobné a presné na to, aby mohli predstavovať špecifickú právnu úpravu Únie v danej oblasti,⁴² na rozdiel od jednoduchých odporúčaní, ktoré Rada prijíma na základe článku 126 ZFEÚ a ktoré sú určené pre členské štáty, ktorých verejný deficit považuje za nadmerný.

49. V prejednávanej veci vnútroštátny súd v rámci opisu udávanej súvislosti medzi zákonom č. 75/2014 a právom Únie nevyvodzuje žiadne závery zo znenia uvedeného zákona. Tento zákon skutočne neodkazuje na žiaden akt práva Únie, na rozdiel od odôvodnenia návrhu zákona, na základe ktorého bol tento zákon prijatý, v ktorom je stanovená súvislosť so záväzkami vyplývajúcimi z práva Únie v oblasti rozpočtu.⁴³

39 Tento zoznam zahŕňa väčšinu aktov uvedených v bode 4 týchto návrhov.

40 Vnútroštátny súd spomína „Správu o štátnom rozpočte v roku 2011“, vypracovanú Ministerstvom pre financie a verejnú správu, ktoré odkazovalo na rozhodnutie Rady Európskej únie 2010/288, pričom však neuvádza, či bol tento dokument zohľadnený v prípravných prácach na zákone č. 75/2014, o ktorý ide v spore vo veci samej.

41 Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci Florescu a i. (C-258/14, EU:C:2016:995, bod 61 a nasl.).

42 V uvedenej veci išlo najmä o memorandum o porozumení uzavretý 23. júna 2009 medzi Rumunskom a Európskym spoločenstvom, ako aj rozhodnutie Rady 2009/459/ES zo 6. mája 2009 o poskytnutí strednodobej finančnej pomoci Spoločenstva Rumunsku (Ú. v. EÚ L 150, 2009, s. 8).

43 V odôvodnení, ktoré predchádzalo návrhu zákona č. 239/XII sa zdôrazňuje, že na základe skutočnosti, že Portugalská republika sa nachádza v Európskej únii a v eurozóne, má táto republika povinnosť dodržiavať prísne podmienky v oblasti rozpočtu, ktoré sú obsiahnuté v Zmluve o FEÚ, v protokole a v nariadeniach, ktoré vykonávajú pakt stability a rastu, ako aj v zmluve o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii. Uvádza sa v ňom tiež možnosť finančných sankcií proti členským štátom, ktoré prekračujú obmedzenia referenčného rozpočtového deficitu. Navyše sa v ňom spomína program ekonomických úprav dohodnutý s Komisiou, ECB MMF. Dodáva sa v ňom, že vzhľadom na to, že rozpočtová disciplína, ktorá bola uložená prostredníctvom trvalých a stálych povinností zaväzujúcich Portugalskú republiku v súvislosti s členstvom v Únii a účasťou na jednotnej mene, vyžaduje, aby boli zahrnuté aj mzdy vo verejnej správe ako jadro štátnych výdavkov, cieľom uvedeného návrhu zákona je odstrániť percentuálne zníženia a obmedzenia, ktoré prinieslo zníženie miezd platné od roku 2011, a súčasne stanoviť ich opätovné zvýšenie na pôvodnú úroveň po etapách, v súlade s rozpočtovými možnosťami (pozri s. 1 až 4).

50. Na druhej strane sa tento súd rovnako ako ASJP opiera najmä o dohodu o ekonomických a finančných úpravách, uzatvorenú Portugalskou republikou v máji 2011,⁴⁴ a v poslednom rade o vykonávacie rozhodnutie Rady 2012/409 z 10. júla 2012, týkajúce sa poskytnutia finančnej pomoci Únie Portugalsku, ako aj o odporúčanie Rady z 18. júna 2013, ktorého cieľom je náprava situácie nadmerného vládneho deficitu v Portugalsku.

51. V tejto súvislosti pripomínam, že na rozdiel od rozhodnutia je odporúčanie prijaté inštitúciami Únie aktom, ktorý už zo svojej povahy nemá záväzný charakter.⁴⁵ Navyše sa rovnako ako portugalská vláda⁴⁶ a Komisia domnievam, že vyššie uvedené odporúčanie, ktoré je založené konkrétne na článku 126 ods. 7 ZFEÚ, nestanovilo dostatočne konkrétne a presné ciele na to, aby sa dalo usudzovať, že Portugalská republika na jeho základe vykonáva požiadavky práva Únie, v zmysle článku 51 Charty.

52. Pokiaľ ide o vykonávacie rozhodnutie 2012/409, ktoré spomína vnútroštátny súd, uvádzam, že toto rozhodnutie bolo nahradené vykonávacím rozhodnutím Rady 2014/234 z 23. apríla 2014, ktoré sa tak uplatňovalo *ratione temporis* v čase prijatia sporných opatrení, ktoré vyplynuli zo zákona č. 75/2014, prijatého 12. septembra 2014. Článkom 1 druhého uvedeného rozhodnutia bolo zmenené a doplnené vykonávacie rozhodnutie 2011/344, ktoré pôvodne upravovalo podmienky poskytnutia finančnej pomoci Únie Portugalskej republike,⁴⁷ v nadväznosti na nariadenie č. 407/2010. Z odseku 2 uvedeného článku pritom vyplýva, že „v súlade so špecifikáciami uvedenými v memorande o porozumení“ mala Portugalská republika v roku 2014 prijať konkrétne, a nielen všeobecné opatrenia,⁴⁸ pozostávajúce najmä z toho, aby v rámci „konsolidačnej stratégie na rok 2015“ „vláda počas roka 2014 vyprac[ovala] jednotnú tabuľku miezd, aby ju mohla v roku 2015 zaviesť [na účely] racionalizáci[e] a konzistentnos[ti] politiky odmeňovania pre všetky druhy kariéry vo verejnom sektore“⁴⁹. Skutočnosť, že tento členský štát mal pri výkone svojich právomocí v oblasti rozpočtu samozrejme mieru voľnej úvahy na to, aby stanovil presné ekonomické opatrenia na odstránenie deficitu, ktoré považuje za najvhodnejšie na dosiahnutie takto určených konkrétnych cieľov, túto analýzu nemôže spochybniť.⁵⁰

53. Aj napriek tomu, že z dôvodu obmedzených informácií, ktoré v tejto súvislosti poskytol vnútroštátny súd, je možné mať závažné pochybnosti, prikláňam sa skôr k názoru, že prijatie opatrenia spočívajúceho v znížení miezd vo verejnom sektore, ktoré sú stanovené v článku 2 zákona č. 75/2014 a o aké ide v konaní vo veci samej, predstavuje vykonávanie ustanovení práva Únie v zmysle článku 51 Charty a že Súdný dvor teda má právomoc rozhodovať vo veci návrhu na začatie prejudiciálneho konania aj v časti, v ktorom sa tento návrh týka článku 47 Charty.

44 Spresňujem, že tento prvý protokol, ktorý, ako sa uvádza v pripomienkach Komisie, bol následne viackrát zmenený a doplnený, stanovoval trojročný program, ktorý mal trvať „do polovice roka 2014“ (pozri odôvodnenie 2 vykonávacieho rozhodnutia Rady 2011/344).

45 V súlade s článkom 288 štvrtým a piatym odsekom ZFEÚ.

46 Táto vláda poukazuje najmä na rozsudok č. 574 zo 14. augusta 2014, ktorý v tomto zmysle vydal Tribunal Constitucional (Ústavný súd, Portugalsko). Tento súd však uvádza, že niektoré konkrétne opatrenia môžu vyplývať z vykonávacích rozhodnutí Rady v rámci programu ekonomickej a finančnej pomoci Únie vo vzťahu k Portugalskej republike.

47 Podľa odseku 1 uvedeného článku 1 bola finančná pomoc k dispozícii počas troch rokov a šiestich mesiacov od prvého dňa po nadobudnutí platnosti vykonávacieho rozhodnutia 2011/344. Od skončenia programu ekonomických úprav sa nad týmto štátom vykonáva dohľad po skončení programu, ako uviedla Komisia na pojednávaní (v tejto súvislosti pozri 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 Treba rozlišovať medzi týmito opatreniami, ktoré sa ukládajú členskému štátu osobitným spôsobom, a rozpočtovými obmedzeniami, ktoré vo všeobecnosti zavádzajú členské štáty, a osobitne štáty patriace do eurozóny, najmä na základe nariadení týkajúcich sa paktu stability a rastu [pozri okrem iného odôvodnenie 1 až 5 a článok 1 nariadenie Rady (EÚ) č. 1177/2011 z 8. novembra 2011, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 1467/97 o urýchlňovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku, Ú. v. EÚ L 306, 2011, s. 33].

49 Pozri článok 3 ods. 8 písm. h), body i) a ii) vykonávacieho rozhodnutia 2011/344, zmeneného a doplneného článkom 1 vykonávacieho rozhodnutia 2014/234, ako aj odôvodnenie 11 štvrtú zarážku tohto druhého uvedeného rozhodnutia, v ktorom sa uvádza, že „viaceré kľúčové reformy verejnej správy podporujú preskúmanie verejných výdavkov a sú oporou pre konsolidačnú stratégiu na rok 2014“, medzi ktoré patrí „revízia tabuľky miezd a vývoj jednotnej tabuľky mzdových príplatkov“.

50 Domnievam sa, že Portugalská republika pri prijatí zákona č. 75/2014 nieže „uskutočnila nezávislú iniciatívu, ktorá sa neobmedzuje na uplatnenie miery voľnej úvahy, ktorú povoľuje a právnymi predpismi upravuje právo Únie“, tak ako to tvrdí Komisia, ale konala tak, aby dodržala konkrétne ekonomické záväzky, ktoré na seba prijala pre to, aby mohla využívať finančnú pomoc, ktorá jej bola poskytnutá.

C. O veci samej

1. O predmete prejudiciálnej otázky

54. ASJP na podporu svojich nárokov tvrdí, že právny štatút sudcov všeobecných súdov si nemožno zamieňať s právnou úpravou týkajúcou sa štatútu verejných funkcionárov vo všeobecnosti, ktorých postavenie môže byť neisté. Odvolávajúc sa okrem iného⁵¹ na Európsku chartu štatútu sudcov⁵², ktorá bola prijatá pod záštitou Rady Európy, tvrdí, že stabilita miezd sudcov všeobecných súdov, rovnako ako stanovenie ich výšky na primeranej úrovni, za tým účelom, aby boli chránení pred zásahmi s cieľom ovplyvniť ich rozhodnutia, umožňuje zabezpečiť dodržiavanie okrem iného zásad nezávislosti a nestrannosti, ktoré predstavujú záruky sudcovskej činnosti. ASJP tvrdí, že predovšetkým z finančného hľadiska zásada nezávislosti sudcov, ktorá vyplýva z článku 19 TUE a článku 47 Charty, bráni aktom stanovujúcim zníženie miezd, jednostranne prijatým orgánmi výkonnej a zákonodarnej moci členského štátu, akými sú akty, o aké ide v konaní vo veci samej.

55. V rámci rovnakej myšlienkovvej línie je v rozhodnutí vnútroštátneho súdu Súdny dvor požiadaný v podstate o to, aby rozhodol, či existuje všeobecná zásada práva Únie, podľa ktorej sú orgány členských štátov povinné rešpektovať nezávislosť vnútroštátnych sudcov, a konkrétnejšie, vzhľadom na okolnosti sporu vo veci samej, zachovať mzdy týchto sudcov na konštantnej úrovni postačujúcej na to, aby mohli vykonávať svoju funkciu slobodne.

56. Vnútroštátny súd sa domnieva, že takáto zásada a takéto dôsledky vyplývajú tak z článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ, ako aj z článku 47 Charty,⁵³ ktoré sú ustanoveniami, ktorých výklad bude podľa môjho názoru Súdny dvor musieť poskytnúť oddelene,⁵⁴ v prípade, že usúdi, že má príslušnosť rozhodovať vo vzťahu k obidvom týmto článkom.⁵⁵ Pokiaľ ide o mňa, rovnako ako portugalská vláda a Komisia z dôvodov uvedených nižšie nesúhlasím s názorom, ktorý vyjadril vnútroštátny súd, pokiaľ ide o hmotnoprávnu stránku veci.

2. O výklade článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ

57. Na podporu tvrdenia, podľa ktorého článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ stanovuje všeobecnú zásadu práva Únie zakotvujúcu nezávislosť sudcov, a bráni vnútroštátnym opatreniam, o aké ide vo veci samej, vnútroštátny súd a ASJP uvádzajú, že sudcovia pôsobiaci v členských štátoch sú tiež európskymi sudcami z funkčného hľadiska, keďže v prvej línii zabezpečujú účinnú súdnu ochranu práv vyplývajúcich z právneho poriadku Únie, najmä na základe tohto ustanovenia.

51 ASJP poukazuje aj na dve hodnotiace správy európskych súdnych systémov, ktoré vypracovala Európska komisia pre efektívnosť súdnictva Rady Európy (CEPEJ), ktoré sú dostupné na tejto internetovej adrese: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_fr.asp.

52

Európska charta štatútu sudcov, prijatá od 8. do 10. júla 1998, vo svojom článku 6 s názvom „Odmeňovanie a sociálne zabezpečenie“ stanovuje: „6.1. Sudcovia vykonávajúci sudcovské funkcie majú nárok na plat, ktorého výška je stanovená tak, aby ich chránila pred tlakmi na ovplyvňovanie ich rozhodovania a vôbec ich konania v rámci im zverených právomocí, ktoré by poškodili ich nezávislosť a nestrannosť. 6.2. Výška platu môže byť odstupňovaná na základe transparentných kritérií v závislosti od dĺžky praxe, povahy povinností vyplývajúcich z odborného zaradenia sudcu a dôležitosti pridelených úloh. ...“ Odôvodnenie, ktoré nasleduje po ustanoveniach uvedenej charty poskytuje užitočné informácie o obsahu týchto ustanovení (dokument dostupný na tejto internetovej adrese: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1766477&Site=COE&direct=true#>).

53 Pripomínam, že v prejudiciálnej otázke sa okrem uvedených článkov uvádza „judikatúra Súdneho dvora“, z ktorej údajne vyplýva aj zásada nezávislosti sudcov, ale že v rozhodnutí vnútroštátneho súdu sa nespomína žiadne rozhodnutie Súdneho dvora v tomto zmysle.

54 Aj keď sa nedá vylúčiť, že by určité úvahy týkajúce sa článku 47 Charty mohli priniesť objasnenie potrebné pre výklad článku 19 ZEÚ, a opačne (pozri najmä návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wathelet vo veci *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EÚ:C:2017:2, body 38 a 67).

55 A samozrejme za predpokladu, že bude návrh na začatie prejudiciálneho konania vyhlásený za prípustný.

58. Je pravda, že článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ stanovuje, že „členské štáty ustanovia v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie [účinnnej súdnej ochrany]“⁵⁶ a že sudcovia vnútroštátnych súdov, ktorí o takýchto prostriedkoch nápravy rozhodujú, prispievajú k uvedenej ochrane. Výklad znenia tohto ustanovenia si však vyžaduje jeho analýzu vzhľadom na kontext, do ktorého patrí.

59. V tejto súvislosti uvádzam, že článok 19 ZEÚ je obsiahnutý v hlave III tejto zmluvy, ktorá má názov „Ustanovenia o inštitúciách“ a ktorá obsahuje celý rad všeobecných noriem stanovujúcich podmienky, za akých má každá z inštitúcií Únie – a predovšetkým Súdny dvor Európskej únie, ktorého sa uvedený článok 19 týka – konať v rámci právomocí, ktoré sú jej zverené.

60. Navyše vzhľadom na ustanovenia uvedené v odsekoch 1 až 3 článku 19 ZEÚ, posudzované spoločne, sa domnievam, že vyššie uvedený pojem „[účinná súdna ochrana]“ je formulovaný v úzkom vzťahu s uplatnením jeho funkcií zo strany Súdneho dvora Európskej únie, ktorého zloženie a právomoci sú predmetom týchto troch odsekov. Prvý pododsek odseku 1 konkrétne tejto inštitúcii, ktorá je zložená tak zo Súdneho dvora, ako aj zo Všeobecného súdu, zveruje úlohu zabezpečiť dodržiavanie práva pri výklade a uplatňovaní zmlúv,⁵⁷ pričom treba uviesť, že z „pravidla všeobecnej právomoci“, stanoveného týmto pododsekom, existujú výnimky.⁵⁸

61. Z judikatúry vyplýva, že cieľom druhého pododseku tohto istého odseku 1 je znovu potvrdiť povinnosť členských štátov „vytvori[t] systém, ktorým môže byť zabezpečené základné právo na účinnú súdnu ochranu“⁵⁹. Uvedený druhý pododsek sa tak netýka priamo vnútroštátnych sudcov, ale jeho cieľom je zaručiť, aby v členských štátoch existovali možnosti prostriedku nápravy, tak aby každá osoba podliehajúca súdnej právomoci mala možnosť využívať takúto ochranu vo všetkých oblastiach, v ktorých sa uplatňuje právo Únie. Táto požiadavka súvisí so skutočnosťou, že súdne preskúmanie dodržiavania právneho poriadku Európskej únie je zabezpečené nielen súdmi Európskej únie, ale aj v spolupráci s vnútroštátnymi súdmi, v súlade s obidvomi pododsekmi uvedeného odseku.⁶⁰

62. Súdny dvor spresnil, že táto povinnosť vyplýva tiež z článku 47 Charty, pokiaľ ide o opatrenia prijaté členskými štátmi, ktoré vykonávajú právo Únie v zmysle článku 51 ods. 1 Charty.⁶¹ Prvý odsek tohto článku 47 totiž výslovne stanovuje právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom, za podmienok v ňom uvedených, pre každú osobu, ktorej práva a slobody zaručené právom Únie boli porušené. Bez toho, aby som sa chcel už na tomto mieste vyjadriť k výkladu tohto článku, ktorý je uvedený ako posledný, a k jeho prípadným dôsledkom vzhľadom na údaje týkajúce sa sporu vo veci samej,⁶² zdôrazňujem, že cieľ a obsah uvedeného článku 47 sú značne odlišné od cieľa a obsahu článku 19 ZEÚ.

⁵⁶ Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

⁵⁷ Odsek 2 článku 19 ZEÚ opisuje zloženie Súdneho dvora a štatút jeho členov, zatiaľ čo jeho odsek 3 definuje oblasti právomoci tohto súdu vzhľadom na jednotlivé druhy žalôb, ktoré mu môžu byť predložené.

⁵⁸ Pozri najmä rozsudok z 19. júla 2016, H/Rada a Komisia (C-455/14 P, EU:C:2016:569, body 39 a 40), pokiaľ ide o výnimky existujúce v oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky.

⁵⁹ Pozri najmä rozsudky z 3. októbra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, body 100 a 101), ako aj z 28. apríla 2015, T & L Sugars a Sidul Açúcares/Komisia (C-456/13 P, EU:C:2015:284, body 49 a 50).

⁶⁰ Pozri najmä návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:21, body 34, 116 a 121); rozsudky z 3. októbra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, body 90 a 99), a z 28. apríla 2015, T & L Sugars a Sidul Açúcares/Komisia (C-456/13 P, EU:C:2015:284, bod 45), ako aj uznesenie z 24. januára 2017, Beul/Parlament a Rada (C-53/16 P, neuvverejnené, EU:C:2017:66, body 18 a 19).

⁶¹ Pozri rozsudok z 28. apríla 2015, T & L Sugars a Sidul Açúcares/Komisia (C-456/13 P, EU:C:2015:284, bod 50). Pozri takisto rozsudok zo 16. mája 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, bod 44).

⁶² V tejto súvislosti pozri bod 69 a nasl. týchto návrhov.

63. Pokiaľ ide o tento článok 19 ZEÚ, Súdny dvor rozhodol, že je vecou vnútroštátneho právneho poriadku každého členského štátu určiť pri dodržiavaní požiadaviek vyplývajúcich najmä z druhého odseku uvedeného článku 19 ZEÚ príslušné súdy a upraviť procesné podmienky žalôb určených na zabezpečenie ochrany práv, ktoré osobám podliehajúcim súdnej právomoci vyplývajú z práva Únie.⁶³ Podľa môjho názoru má predmet tohto pododseku, ktorý upravuje povinnosť členských štátov stanoviť právne prostriedky nápravy, umožňujúce účinnú ochranu uvedených práv, predovšetkým procesný charakter.

64. Vzhľadom na tieto skutočnosti sa rovnako ako portugalská vláda⁶⁴ domnievam, že pojem „[účinná súdna ochrana]“ v zmysle článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ si nemožno zamieňať so „zásadou nezávislosti sudcov“, v súvislosti s ktorou sa v prejudiciálnej otázke uvádza, že údajne vyplýva z tohto ustanovenia.⁶⁵

65. Napokon rozdiel existujúci medzi právom na účinnú súdnu ochranu, ktorá musí byť prístupná všetkým osobám podliehajúcim súdnej právomoci vďaka primeraným prostriedkom nápravy, a právom byť súdený sudcami, ktorých rozhodovanie sa vyznačuje absolútnou nezávislosťou, vo vzťahu ku ktorej sa uznáva, že je aj v záujme uvedených osôb podliehajúcich súdnej právomoci, je podľa môjho názoru zrejmý tak vzhľadom na názov, ako aj znenie článku 47 Charty, ktoré tieto dve práva oddeľujú.⁶⁶ Rovnako sú tieto práva jasne oddelené v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd,⁶⁷ pretože „právo na účinný opravný prostriedok“ pred vnútroštátnym súdom je upravené v jeho článku 13, zatiaľ čo „právo na spravodlivé súdne konanie“, ktoré zahŕňa predovšetkým „právo [každého] na to, aby jeho vec bola... prejednaná nezávislým... súdom“, je uvedené v jeho článku 6,⁶⁸ aj keď sú zjavne tieto dva články vecne prepojené.⁶⁹ K týmto skutočnostiam sa vrátim v časti týkajúcej sa výkladu článku 47 Charty.⁷⁰

66. Povinnosť členských štátov vytvoriť systém „prostriedkov nápravy“, ktorá je stanovená v článku 19 ods. 1 druhom pododseku ZEÚ sa podľa môjho názoru viaže iba na právo na „účinnú súdnu ochranu“, tak ako to vyplýva zo znenia tohto ustanovenia, a nie na právo na spravodlivý proces pred nezávislým súdom, ktorého obsah je podstatne odlišný.

67. V dôsledku uvedeného zastávam názor, že uvedený druhý pododsek sa má vykladať v tom zmysle, že nezakotvuje všeobecnú zásadu práva Únie, podľa ktorej by mala byť zaručená nezávislosť sudcov všeobecných súdov na všetkých súdoch členských štátov.

63 Pozri najmä rozsudok z 3. októbra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 102 a nasl.).

64 Komisia tak vo svojich písomných, ako aj ústnych pripomienkach subsidiárne nezaujala jasné stanovisko k tomu, ako sa má vykladať článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ.

65 Portugalská vláda správne zdôrazňuje, že zásada účinnej súdnej ochrany, ktorej cieľom je zaručiť, aby každému právu alebo právom chránenému záujmu zodpovedal primeraný procesný prostriedok, na základe ktorého je mu možné poskytnúť ochranu pred súdmi, treba vnímať z úplne iného hľadiska, než z hľadiska nezávislosti sudcov, ktorá zaručuje nestrannosť súdneho orgánu voči mimosúdny a nezákonným zásahom pri uskutočňovaní súdneho konania.

66 V názve článku 47 Charty sa pojem „právo na účinný prostriedok nápravy“, ktorý je predmetom odseku 1 tohto článku, rozlišuje od pojmu „[právo] na spravodlivý proces“, ktorý zahŕňa právo na „nezávislý súd“, tak ako je to uvedené v jeho odseku 2. Pozri tiež v tomto zmysle rozsudok z 8. novembra 2016, Lesoochrannárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 54 a nasl.).

67 Dohovor podpísaný v Ríme 4. novembra 1950 (ďalej len „EDLP“).

68 Podotýkam, že rovnaký rozdiel existuje v Ústave Portugalskej republiky, pretože „prístup k právu a k účinnej súdnej ochrane“ je predmetom jej článku 20, zatiaľ čo nezávislosť súdov je upravená v jej článku 203 (citovanom v poznámke pod čiarou 14 týchto návrhov).

69 Pozri najmä rozsudok ESLP z 26. októbra 2000, Kudła v. Poľsko (ECLI:CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, § 150 až 156).

70 Pozri bod 69 a nasl. týchto návrhov.

68. Subsidiárne pre prípad, že by Súdny dvor rozhodol, že zásada nezávislosti sudcov vyplýva priamo z požiadavky účinnej súdnej ochrany, uvedenej v článku 19 ods. 1 druhom pododseku ZEÚ, tak ako to tvrdí vnútroštátny súd, sa domnievam, že v každom prípade ani toto ustanovenie, ani túto zásadu⁷¹ nemožno chápať tak, že bránia vnútroštátnym opatreniam spočívajúcim v znížení miezd, akými sú opatrenia napadnuté žalobkyňou vo veci samej, a to vzhľadom na to, že tieto opatrenia nie sú nijako zamerané na sudcov konkrétnym spôsobom, ale majú naopak všeobecný rozsah pôsobnosti,⁷² pretože sa uplatňujú na širokú skupinu osôb pôsobiacich vo verejnej službe.⁷³

3. O výklade článku 47 Charty

69. Vnútroštátny súd, rovnako ako aj ASJP, uvádza, že na základe článku 47 Charty sú súdy členských štátov povinné s nezávislosťou a nestrannosťou realizovať účinnú súdnu ochranu práv, ktoré občanom poskytuje právny poriadok Únie, a že jednostranným znížením miezd, o aké ide vo veci samej, mohlo dôjsť k zásahu do nezávislosti dotknutých sudcov.

70. V tejto súvislosti pripomínam, ako to nedávno vyjadril generálny advokát Wathelet⁷⁴, že názov⁷⁵ a znenie článku 47 Charty naznačujú, že Charta rozoznáva jednak právo na účinný prostriedok nápravy, ktoré bolo sformulované tiež v článku 13 EDLP, a jednak právo na spravodlivý proces, zahŕňajúce právo na prístup k nezávislému a nestrannému súdu, ktoré bolo zakotvené v článku 6 ods. 1 EDLP.

71. Vzhľadom na to, že obsah tohto článku 47 bol priamo inšpirovaný ustanoveniami EDLP,⁷⁶ v súlade s článkom 52 ods. 3 Charty ho treba vykladať nielen vzhľadom na Vysvetlivky k Charte, ale aj s ohľadom na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“),⁷⁷ a to tak, aby práva zaručené uvedeným článkom 47 mali v zásade rovnaký zmysel a rovnaký rozsah ako sú tie, ktoré im priznáva EDLP, avšak bez toho, aby toto pravidlo prekážalo tomu, aby právo Únie poskytovalo širšiu ochranu. Už od začiatku⁷⁸ sa uvádzalo, že konkrétne článok 47 Charty poskytuje ochranu, ktorej vecná pôsobnosť je širšia, ako v prípade zodpovedajúcich článkov EDLP.⁷⁹

71 Pokiaľ ide o konkrétne dôsledky zásady nezávislosti sudcov v prejednávanej veci, pozri aj bod 77 a nasl. týchto návrhov.

72 Na druhej strane skutočnosť, že tieto opatrenia mali iba dočasný charakter (pripomínam, že zákon č. 75/2014 mal účinky od októbra 2014 a že na základe zákona č. 159-A/2015 bolo sporné zníženie miezd v plnom rozsahu odstránené od 1. októbra 2016), ako tvrdí portugalská vláda, nie je podľa môjho názoru rozhodujúca, pretože aj keď bolo toto zníženie len dočasné, prípadné porušenie všeobecnej zásady práva Únie by bolo samo osebe v rozpore s týmto právom, hoci je pravda, že závažnosť takéhoto porušenia je zjavne nižšia než v prípade trvalého porušovania.

73 Pozri dlhý zoznam osôb, zahŕňajúci okrem iného tak sudcov všeobecných súdov, ako aj prokurátorov, ktorý je uvedený v článku 2 ods. 9 písm. a) („prezident republiky“) až t) („zamestnanci v zálohe, zamestnanci v predčasnom dôchodku alebo zamestnanci zaradení mimo činnej služby...“) zákona č. 75/2014, pričom tento odsek je citovaný v bode 6 týchto návrhov.

74 Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wathelet vo veci *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:2, bod 34 a nasl.). Pozri takisto rozsudok zo 16. mája 2017, *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373, bod 54).

75 T. j. „právo na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces“.

76 Podľa Vysvetliviek k Charte základných práv (Ú. v. EÚ C 303, 2007, s. 17 a nasl.) „prvý odsek [článku 47 Charty] je založený na článku 13 EDLP“ a jeho „druhý odsek zodpovedá článku 6 ods. 1 EDLP“ (pozri časť „Vysvetlivky k článku 47“, prvý a tretí odsek).

77 To, že sa treba odvolávať výlučne na článok 47 Charty, keď predmetná situácia patrí do pôsobnosti práva Únie (pozri rozsudok zo 16. mája 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, bod 54 a citovanú judikatúru) nevylučuje možnosť vykladať tento článok vzhľadom na judikatúru ESLP. Pozri najmä rozsudok z 15. februára 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 45 a nasl.), akok aj príklady judikatúry, na ktoré poukazuje LEBRUN, G.: *De l'utilité de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*. In: *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2016, č. 106, osobitne s. 439 – 445.

78 Pozri Vysvetlivky k Charte, časť „Vysvetlivky k článku 47“ druhý a štvrtý odsek, ako aj časť „Vysvetlivky k článku 52“, kde sa „článok 47 ods. 2 a 3“ uvádza medzi „článk[ami], ktorých zmysel je rovnaký ako v prípade zodpovedajúcich článkov EDLP, ale ktorých rozsah je širší“.

79 Generálny advokát Wathelet vo svojich návrhoch, ktoré predniesol vo veci *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:2, bod 37), zdôrazňuje, že „článok 47 Charty [má] širšiu vecnú pôsobnosť. Na jednej strane sa uplatňuje, keď „práva a slobody zaručené právom Únie sú porušené“ (či už sú uvedené v Charte, alebo nie), kým článok 13 EDLP vyžaduje porušenie „prá[v] a slob[ôd] priznan[ých] [v EDLP]“. Na druhej strane článok 6 ods. 1 EDLP obmedzuje právo na spravodlivý proces na spory týkajúce sa práv a povinností občianskoprávnej povahy alebo dôvodnosti obvinenia v trestnoprávnej oblasti. Takéto obmedzenie sa v článku 47 druhom odseku Charty nenachádza“ (pozri aj bod 61 a nasl. uvedených návrhov).

72. Vzhľadom na judikatúru týkajúcu sa EDLP a jeho protokolov⁸⁰ sa domnievam, že „zásada nezávislosti sudcov“, ktorá je uvedená v tomto návrhu na začatie prejudiciálneho konania, patrí skôr do práva [každého] na to, aby jeho vec bola... prejednaná nezávislým a nestranným súdom“, tak ako toto právo vyplýva z druhého odseku článku 47 Charty,⁸¹ než do „práva na účinný prostriedok nápravy pred súdom“, tak ako je stanovené v prvom odseku tohto článku.⁸²

73. Tak vnútroštátny súd, ako aj ASJP totiž tvrdia, že zásada nezávislosti sudcov by mohla „bráni[t] opatreniam spočívajúcim v pretrvávajúcom znížení miezd sudcov v Portugalsku na základe jednostranného rozhodnutia iných zložiek moci alebo ústavných orgánov“⁸³.

74. ESLP pritom opakovane rozhodol, že záruka „nezávislého súdu“ v zmysle článku 6 ods. 1 EDLP⁸⁴ vyžaduje, aby boli sudcovia nezávislí nielen z hľadiska ich štatútu,⁸⁵ ale aj pri výkone ich funkcie. Tento koncept má vnútorný rozmer existujúci v rámci súdnej moci,⁸⁶ ktorý v prejednávanej veci nie je relevantný, ako aj vonkajší rozmer pôsobiaci mimo rámca súdnej moci, podľa ktorého musí byť sudcom umožnené vykonávať svoju funkciu bez toho, aby boli ovplyvniteľní zo strany účastníkov konania⁸⁷ alebo zo strany ostatných zložiek moci štátu,⁸⁸ čo je podľa môjho názoru jediným aspektom, na ktorý sa odvoláva ASJP. Zdôrazňujem, že Súdny dvor zvolil podobný prístup, keď vymedzil kritériá umožňujúce preukázať nezávislosť vnútroštátneho súdu.⁸⁹

75. Pokiaľ ide konkrétne o nezávislosť členov súdu z hľadiska ich odmeňovania, ESLP už pripustil vzájomné pôsobenie medzi týmito dvomi prvkami, keď rozhodol, že „včasné nevyplatenie odmien sudcov zo strany štátu je v rozpore s potrebou zaručiť, aby sudcovia mohli vykonávať svoju sudcovskú funkciu nezávisle a nestranne, chránení od akýchkoľvek vonkajších tlakov, ktorých cieľom je ovplyvniť ich rozhodnutia a ich konanie“, pričom v tejto súvislosti súčasne zdôraznil „osobitne citlivý charakter otázok nezávislosti sudcov“⁹⁰.

80 Vo Vysvetlivkách k Charte, časť „Vysvetlivky k článku 52“, sa uvádza, že pokiaľ ide o odsek 3 tohto článku 52, „odkaz na EDLP sa vzťahuje na dohovor a jeho protokoly. Zmysel a rozsah zaručených práv je ustanovený nielen znením týchto právnych nástrojov, ale aj judikatúrou [ESLP] a Súdneho dvora Európskej únie. Posledná veta odseku [3] umožňuje Únii zaručiť širšiu ochranu. V každom prípade, úroveň ochrany zabezpečená chartou nemôže byť nikdy nižšia ako úroveň, ktorá je zaručená EDLP“.

81 Spresňujem, že právo na spravodlivý proces v zmysle článku 47 Charty sa vzťahuje aj na spory v oblasti správneho práva, ako je tomu v konaní vo veci samej (pozri najmä Dutheil de la Rochère, J.: Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. In: *Jurisclesseur Europe*. Zväzok 160, 2010, bod 87). Pokiaľ ide o spory týkajúce sa sudcov z hľadiska článku 6 ods. 1 EDLP, pozri rozsudok ESLP z 23. júna 2016, Baka v. Maďarsko (ECLI:CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, § 102 a nasl.).

82 Pokiaľ ide o „právo na účinný opravný prostriedok“ v zmysle článku 13 EDLP pozri najmä rozsudok ESLP z 26. októbra 2000 Kudla v. Poľsko (ECLI:CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, § 157).

83 Pozri znenie prejudiciálnej otázky, ako aj pripomienky ASJP, ktorá zdôrazňuje, že o spornom znížení miezd rozhodli a jeho povinnosť zaviedli orgány výkonnej a zákonodarnej moci, pričom nezohľadnili skutočnosť, že odmeňovanie všeobecných sudcov prispieva k ich funkčnej nezávislosti. Na druhej strane nie je spochybnené, že osoby zastúpené žalobkyňou vo veci samej mohli skutočne uplatňovať opravné prostriedky existujúce v Portugalsku, pričom pripomínam, že súdom, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, je Šupremo Tribunal Administrativo (Najvyšší správny súd).

84 Podmienka nezávislosti a podmienka nestrannosti vnútroštátnych súdov sú samozrejme vzájomne prepojené a niekedy sú preskúmané spoločne (pozri najmä rozsudok ESLP z 21. júna 2016, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugalsko, ECLI:CE:ECHR:2016:0621JUD005539113, § 74), avšak tieto pojmy si zachovávajú svoj samostatný význam, takže sa vzhľadom na okolnosti sporu vo veci samej budem venovať len prvému z nich.

85 Zohľadňuje sa okrem iného spôsob vymenovania členov súdu, trvanie ich mandátu alebo ich neodvolateľnosť (pozri najmä rozsudok ESLP z 18. júla 2013, Maktouf a Damjanović v. Bosna a Hercegovina, ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, § 49).

86 Táto prvá zložka vyžaduje, aby bol každý sudca uchránený od usmernení alebo tlakov pochádzajúcich z vnútra súdnej moci, a osobitne od takých, ktorých pôvodcami sú ich kolegovia, voči ktorým je vo vzťahu administratívnej alebo hierarchickej podriadenosti (pozri najmä rozsudok ESLP zo 6. októbra 2011, Agrokompleks v. Ukrajina, ECLI:CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, § 137).

87 Pozri najmä rozsudok ESLP z 18. júla 2013, Maktouf a Damjanović v. Bosna a Hercegovina (ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, § 49).

88 Pozri najmä, pokiaľ ide o zákonodarnú moc, rozsudok ESLP z 3. septembra 2013, M.C. a i. v. Taliansko (ECLI:CE:ECHR:2013:0903JUD000537611, § 59), ako aj pokiaľ ide o výkonnú moc, rozsudok ESLP z 21. júna 2016, Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugalsko (ECLI:CE:ECHR:2016:0621JUD005539113, § 70 a 75).

89 Pozri najmä rozsudok zo 16. februára 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, bod 37 a nasl., ako aj citovanú judikatúru).

90 Rozsudok ESLP z 26. apríla 2016, Zoubko a i. v. Ukrajina (ECLI:CE:ECHR:2006:0426JUD000395504, § 67 a 68), týkajúci sa údajného porušenia článku 1 protokolu č. 1, tvoriaceho prílohu k EDLP, podľa ktorého má „každá fyzická alebo právnická osoba... právo pokojne užívať svoj majetok“.

76. Táto analýza sa opiera o rôzne právne nástroje Rady Európy, ktoré sa vyjadrujú k takejto problematike. Článok 6 Európskej charty štatútu sudcov, ktorá pritom nie je právne záväzná, totiž stanovuje, že výška platu sudcov by mala byť stanovená tak, aby sudcovia neboli vystavení riziku, že na nich budú vyvíjané tlaky, ktoré by mohli zasahovať do ich nezávislosti, hoci výška platu jednotlivých sudcov môže byť odstupňovaná v závislosti od objektívnych faktorov, akým sú napríklad úlohy, ktoré má sudca na základe svojho odborného zaradenia.⁹¹ Takisto v odporúčaní Výboru ministrov⁹² sa odporúča, aby jednak „mzda sudcov bola úmerná ich úlohe a ich povinnostiam, a [aby bola] v dostatočnej výške na to, aby ich chránila pred akýmkoľvek vonkajšími tlakmi na ovplyvňovanie ich rozhodovania“, a jednak aby boli „zavedené osobitné právne predpisy zabráňujúce znižovaniu miezd, týkajúcemu sa osobitne sudcov“⁹³.

77. Vzhľadom na tieto skutočnosti zastávam názor, že právo každého na to, aby jeho záležitosť bola prejednaná nezávislým súdom, v zmysle článku 47 Charty, zahŕňa nutnosť toho, aby bola zaručená nezávislosť členov tohto súdu tým, že sa im s ohľadom na povinnosti, ktoré plnia, vypláca dostatočne vysoká a stabilná mzda, s cieľom chrániť ich pred rizikom, že v dôsledku prípadných vonkajších zásahov alebo tlakov dôjde k tomu, že súdne rozhodnutia, ktoré musia vydávať, nebudú spravodlivé.

78. Hoci však výška mzdy sudcov musí byť v súlade s významom verejných funkcií, ktoré sudcovia zastávajú, jej výška by predsa len nemala byť odčlenená od hospodárskej a sociálnej reality, a najmä od priemernej životnej úrovne existujúcej v štáte, kde dotknuté osoby vykonávajú svoju profesijnú činnosť.⁹⁴ Navyše primeraná stabilita ich príjmu podľa môjho názoru predpokladá to, aby sa tento príjem nemenil v čase takým spôsobom, ktorý by ohrozil nezávislosť ich rozhodovania, a nie to, aby ostal nemenný.

79. Konkrétne v kontexte hospodárskej krízy veľkého rozsahu, akou je kríza prekonávaná v období, ktoré predchádzalo prijatiu vnútroštátnych opatrení, o aké ide vo veci samej,⁹⁵ zásadu nezávislosti sudcov nemožno chápať tak, že znemožňuje znížiť mzdy sudcov, hoci takéto zníženie samozrejme nesmie presiahnuť hranice primeranosti, s cieľom zabrániť tomu, aby boli sudcovia náchylnejší podľahnúť tlakom, ktoré na nich môžu byť vyvíjané. Ako totiž tvrdí portugalská vláda, treba nájsť spravodlivú rovnováhu medzi všeobecným verejným záujmom a osobitným záujmom sudcov, ktorých úlohou je zaručiť dodržiavanie práv, ktoré sa osobám podliehajúcim súdnej právomoci uznávajú.

80. Navyše ako som už zdôraznil⁹⁶ a rovnako to zdôraznili aj portugalská vláda⁹⁷ a Komisia, sporné opatrenia spočívajúce v znížení miezd sa týkali nielen všeobecných sudcov, ale veľkého počtu osôb vykonávajúcich verejnú funkciu. Vzhľadom na to, že nijako neboli zamerané výlučne, ba ani konkrétne na sudcov, nemožno usudzovať, že zámerom „iných zložiek moci alebo ústavných orgánov“, ktoré sa spomínajú v prejudiciálnej otázke, bolo destabilizovať predstaviteľov súdnej moci, a to tým menej, že na predstaviteľov výkonnej, ako aj zákonodarnej moci sa vzťahovali presne tie isté opatrenia na sprísnenie rozpočtovej disciplíny podľa článku 2 zákona č. 75/2014.

91 Ustanovenia citované v poznámke pod čiarou 52 týchto návrhov.

92 Pozri odporúčanie č. R(94)12 Výboru ministrov členským štátom o „nezávislosti, efektívnosti a úlohe sudcov“, prijaté 13. októbra 1994, zásada III ods. 1 písm. b), ako aj odporúčanie CM/Rec(2010)12, s názvom „Sudcovia: nezávislosť, efektívnosť a povinnosti“, prijaté Výborom ministrov Rady Európy 17. novembra 2010, a jeho prílohu, body 53 až 55.

93 Pokiaľ ide o tento aspekt, ktorý je uvedený ako posledný, pozri aj stanovisko č. 1(2001) Poradnej rady európskych sudcov (CCJE) do pozornosti Výboru ministrov Rady Európy o štandardoch týkajúcich sa nezávislosti justície a nepreložitelnosti sudcov, z 23. novembra 2001, bod 62.

94 Rovnako podľa „Správy o nezávislosti súdneho systému, časti I: Nezávislosť sudcov“ Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva Rady Európy (Benátska komisia) zo 16. marca 2010, „výška mzdy by mala byť stanovená vzhľadom na sociálnu situáciu v danej krajine“ (bod 46).

95 V tejto súvislosti portugalská vláda uvádza, že prijatie sporných opatrení bolo zásadným rozhodnutím prijatým príslušnými orgánmi Portugalskej republiky, ktoré bolo odôvodnené cieľmi odstránenia nadmerného rozpočtového deficitu a povinnosťou tohto štátu dodržiavať medzinárodné záväzky vyplývajúce z finančnej pomoci, ktorá mu bola poskytnutá na základe predpisov Únie.

96 Pozri bod 69 a poznámku pod čiarou 76 týchto návrhov.

97 Táto vláda zdôraznila, že cieľom sporných opatrení bolo na jednej strane v poslednom rade zaručiť všeobecný verejný záujem, tak ako ho pri súčasnom rešpektovaní vnútroštátnej Ústavy vymedzuje Portugalská republika ako zákonodarcu, ako aj na druhej strane spravodlivo a vyvážené rozložiť úsilie stanovené týmito opatreniami, ktoré znášajú všetci úradníci štátnych orgánov, zamestnanci vo verejnej správe a ostatní štátni predstavitelia.

81. V dôsledku uvedeného sa domnievam, že článok 47 Charty treba vykladať v tom zmysle, že nebráni prijatiu vnútroštátnych opatrení, akými sú sporné opatrenia v spore vo veci samej, pretože neporušujú zásadu nezávislosti sudcov, ktorá je obsiahnutá v tomto článku.

82. Opačný výklad by mal za praktický a podľa môjho názoru poľutovaniahodný dôsledok to, že by členské štáty boli zbavené možnosti uskutočniť v prípade závažnej hospodárskej krízy potrebnú úpravu výšky miezd osôb, ktoré sú súčasťou verejnej služby v širokom zmysle slova, keďže táto úprava sa netýka iba sudcov a nie je neproporcionálna.

V. Návrh

83. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor na prejudiciálnu otázku, ktorú mu položil Supremo Tribunal Administrativo (Najvyšší správny súd, Portugalsko) odpovedal takto:

Článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ a článok 47 Charty základných práv Európskej únie sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia opatreniam spočívajúcim vo všeobecne uplatniteľnom znížení miezd vo verejnej správe, ktoré sa na základe vnútroštátnej právnej úpravy, akou je právna úprava vo veci samej, vzťahujú na sudcov.