

Vec C-41/23

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

26. január 2023

Vnútroštátny súd:

Consiglio di Stato

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

26. január 2023

Žalobcovia a odvolatelia:

AV

BT

CV

DW

Žalovaný a odporca v odvolacom konaní:

Ministero della Giustizia

Predmet konania vo veci samej

Priznanie žalobcom, ktorí sú honorárnymi justičnými úradníkmi (1) práva na vznik pracovného pomeru na dobu neurčitú vo verejnej správe, konkrétne ako zamestnanci Ministero della Giustizia (Ministerstvo spravodlivosti, Taliansko) za rovnakých hospodárskych a právnych podmienok ako stáli sudcovia a prokurátori, a to ich vymenovaním do funkcie ako kariérnych sudcov a prokurátorov podľa odpracovaných rokov; (2) práva na vyplatenie mzdy na dennom základe vo výške primeranej odmene vyplácanej stálym sudcom a prokurátorom od počiatočného dátumu vzniku pomeru každého žalobcu ako honorárneho sudcu alebo zastupujúceho prokurátora až do zmeny tohto vzťahu na vzťah na plný úväzok a na dobu neurčitú; (3) práva na rovnaké sociálne zabezpečenie a podporu ako stáli sudcovia a prokurátori pri obnovení služobného postupu so všetkými hospodárskymi a právnymi výhodami založenými na odpracovaných rokoch v období pred nástupom do stálej funkcie; (4) subsidiárne priznanie náhrady škody za zneužívanie predlžovania pracovnoprávnych vzťahov zo zákona.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Výklad smernice Rady 1999/70/ES z 28. júna 1999 o rámcovej dohode o práci na dobu určitú, ktorú uzavreli ETUC, UNICE a CEEP (Ú. v. ES L 175, 1999, s. 43; Mim. vyd. 05/003, s. 368)

Výklad smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/88/ES zo 4. novembra 2003 o niektorých aspektoch organizácie pracovného času (Ú. v. EÚ L 299, 2003, s. 9; Mim. vyd. 05/004, s. 381)

Prejudiciálne otázky

1. Majú sa článok 7 smernice 2003/88 a doložka 4 rámcovej dohody o práci na dobu určitú vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá honorárnym sudcom prvostupňového súdu a honorárnym zastupujúcim prokurátorom nepriznáva nárok na vyplatenie náhrady počas obdobia súdnych prázdnin, sociálne zabezpečenie a povinné poistenie pre prípad úrazov a chorôb z povolania?

2. Má sa ustanovenie 5 rámcovej dohody o práci na dobu určitú vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej možno pracovný pomer honorárnych sudcov na dobu určitú, ktorý možno kvalifikovať ako služobný pomer a nie ako stály štátnozamestnanecký pomer, v prípade ktorého je stanovený režim založený na prvom vymenovaní a jeho jedinom následnom potvrdení, viackrát predĺžiť prostredníctvom právneho predpisu nižšej právnej sily pri neexistencii účinných a odrádzajúcich sankcií a nemožnosti zmeny týchto

vzťahov na zamestnanie na dobu neurčitú vo verejnej správe v takej faktickej situácii, ktorá mohla mať kompenzačné priaznivé účinky v právnej sfére príjemcov, ktorým funkcia bola v podstate predĺžená automaticky na ďalšie časové obdobie?

Uvedené predpisy práva Únie

Článok 7 smernice 2003/88,

Določky 4 a 5 rámcovej dohody, ktorá je uvedená v prílohe smernice 1999/70.

Uvedené vnútroštátne predpisy

Costituzione (Ústava), články 102 a 106

Regio Decreto 30 gennaio 1941, n. 12, Ordinamento giudiziario (kráľovský dekrét č. 12 z 30. januára 1941 o súdnictve)

Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzioni nei pubblici impieghi (dekrét prezidenta republiky č. 487 z 9. mája 1994, ktorým sa stanovujú pravidlá prístupu k zamestnaniu vo verejnej správe a postupy pri organizovaní výberových konaní, jednotných výberových konaní a iných foriem prijímania zamestnancov do verejnej služby),

Decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273, Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 449, recante norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ed a quello a carico degli imputati minorenni (Legislatívny dekrét č. 273 z 28. júla 1989 o vykonávacích, koordinačných a prechodných ustanoveniach dekrétu prezidenta republiky č. 449 z 22. septembra 1988 o ustanoveniach na prispôsobenie súdnictva novému trestnému konaniu a konaniu proti mladistvým)

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (Legislatívny dekrét č. 165 z 30. marca 2001 o všeobecných pravidlách organizácie práce vo verejnej správe)

Zhrnutie skutkového stavu a konania

- 1 Štyria žalobcovia zastávali počas viacerých rokov funkciu honorárnych justičných úradníkov (honorárni sudcovia na súde alebo zastupujúci prokurátori na prokuratúre). Týmito funkciami boli najprv poverení na dobu určitú rozhodnutím Consiglio superiore della magistratura (Najvyššia súdna rada, Taliansko)

a ministerskou vyhláškou Ministro della Giustizia (Ministerstvo spravodlivosti, Taliansko), ktoré neskôr boli viackrát každé tri roky predĺžené. V čase podania žaloby v konaní na prvom stupni počet odpracovaných rokov jednotlivých žalobcov bol 21 rokov a dva mesiace, 17 rokov a šesť mesiacov, 18 rokov a 17 rokov a 4 mesiace. Všetci žalobcovia sú stále v aktívnej službe.

- 2 Podľa žalobcov opakované predĺženie ich pracovnoprávneho vzťahu na dobu určitú je v rozpore s viacerými ustanoveniami práva Únie, najmä s doložkami 4 a 5 rámcovej dohody, ktorá je uvedená v prílohe 1999/70 a článkom 7 smernice 2003/88.
- 3 Žalobcovia 23. marca 2016 podali na Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionálny správny súd Lazio, Taliansko, ďalej len „TAR Lazio“) žalobu, ktorou sa domáhali uznania ich práva na vznik pracovnoprávneho vzťahu na dobu neurčitú vo verejnej správe so všetkými z toho vyplývajúcimi právami na mzdu a sociálne zabezpečenie a podporu. Subsidiárne žalobcovia žiadali náhradu škody za zneužívanie predlžovania pracovnoprávneho vzťahu.
- 4 Rozsudkom z 1. septembra 2021 TAR Lazio túto žalobu zamietol.
- 5 Proti tomuto zamietavému rozsudku podali žalobcovia odvolanie na Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko), vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania. Medzi odvolacími dôvodmi žalobcovia poukazujú na nesprávne právne posúdenie, ktorého sa dopustil TAR Lazio, keď sa domnieval, že otázky výkladu práva Únie sú irelevantné.
- 6 V rámci konania vo veci samej AV a BT založili do spisu sťažnosť, ktorú sami predložili v roku 2015 Európskej komisii, zaregistrovanú pod číslom 7779/15/EMPL, ktorou žiadali preskúmať zlučiteľnosť právnej a hospodárskej situácie honorárnych justičných úradníkov s európskou právnou úpravou. Podľa odpovede, ktorú túto žalobcovia dostali od Komisie, „vnútroštátna právna úprava a prax týkajúca sa honorárnych justičných úradníkov nastoľuj[ú] otázku zlučiteľnosti s doložkami 4 a 5 rámcovej dohody, ktorá je uvedená v prílohe smernice [1999/70] a s právom na platenú dovolenku za kalendárny rok podľa článku 7 smernice [2003/88]“.

Hlavné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 7 Žalobcovia sa domáhajú, aby sa s nimi zaobchádzalo rovnako ako s riadnymi kariérnymi sudcami a prokurátormi, pokiaľ ide o hospodárske a právne zaobchádzanie. Taktiež sa domáhajú ich vymenovania do stálej služby, keďže sa domnievajú, že im vznikla ujma vyplývajúca zo zneužívania opakovaného predĺženia dekrétov o vymenovaní.
- 8 Podľa žalovaného Ministero della Giustizia (Ministerstvo spravodlivosti) právne a hospodárske postavenie kariérnych sudcov a prokurátorov nemožno automaticky rozšíriť na honorárnych justičných úradníkov, keďže prví vykonávajú výlučne

súdnú funkciu, zatiaľ čo druhí zastávajú túto funkciu súčasne popri výkone iného povolania. Okrem toho funkcia honorárneho sudcu má nevyhnutne dočasnú povahu, vykonáva sa spôsobom, aby bola zabezpečená jej zlučiteľnosť s výkonom rôznych pracovných alebo profesijných činností a nezakladá stály štátnozamestnanecký pomer.

- 9 Týmto smerom sa dôsledne riadi aj judikatúra Corte di Cassazione (Kasačný súd, Taliansko).

Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 10 Vnútroštátny súd najprv uvádza relevantnú taliansku právnu úpravu.
- 11 Článok 106 talianskej ústavy po tom, čo zakotvil zásadu, podľa ktorej „sudcovia a prokurátori sa vymenúvajú na základe výsledkov výberového konania.“, stanovuje, že „zákon o organizácii súdnictva môže pripustiť vymenovanie honorárnych justičných úradníkov aj na základe zvolenia, a to pre všetky úlohy, ktorými sa poverujú samosudcovia“.
- 12 V tejto súvislosti kráľovský dekrét č. 12 z 30. januára 1941 o súdnictve, v znení uplatniteľnom na skutkové okolnosti vo veci samej, obsahoval niektoré ustanovenia upravujúce vymenovanie, ako aj výkon funkcií a právne a hospodárske zaobchádzanie honorárnych sudcov a prokurátorov, ktorí na rozdiel od riadnych sudcov a prokurátorov nie sú vybraní na základe verejného výberového konania.
- 13 Konkrétne článok 42b tohto kráľovského dekrétu stanovoval, že „honorárni sudcovia prvostupňových súdov sú vymenovaní dekrétom ministerstva spravodlivosti v súlade s rozhodnutím Najvyššej súdnej rady“.
- 14 Okrem toho sa v článku 42c tohto istého kráľovského dekrétu stanovuje, že „advokáti a koncipienti, ktorí majú oprávnenie na zastupovanie pred súdom, nesmú vykonávať advokátske povolanie na súdoch, v obvode ktorých vykonávajú funkciu honorárneho sudcu, pričom nesmú zastupovať alebo obhajovať účastníkov v ďalších fázach konania vedených na týchto súdoch“.
- 15 Podľa článku 42d tohto kráľovského dekrétu „funkčné obdobie honorárneho sudcu prvostupňového súdu trvá tri roky. Po jeho uplynutí možno funkčné obdobie obnoviť len raz“.
- 16 Napokon článok 42f kráľovského dekrétu stanovuje, že „...honorárny sudca má nárok len na náhradu a iné príplatky výslovne priznané zákonom s osobitným odkazom na honorárny služobný pomer“.
- 17 Naopak, pokiaľ ide o funkciu honorárneho zastupujúceho prokurátora, článok 71 uvedeného kráľovského dekrétu stanovoval, že uvedení prokurátori „sa

vymenúvajú spôsobom určeným pre vymenovanie honorárnych sudcov prvostupňových súdov“.

- 18 Okrem toho platná právna úprava v podstate stanovuje, pokiaľ ide o právomoc, že honorárnym justičným úradníkom možno zveriť iba občianskoprávne alebo trestné veci menšieho významu a pokiaľ ide o odmenu, že sa vypláca vo forme dennej náhrady, a to aj v závislosti od počtu vedených pojednávaní alebo odpracovaných hodín.
- 19 Vnútroštátny súd ďalej pripomína rozsudky Súdneho dvora zo 16. júla 2020, UX (C-658/18, EU:C:2020:572) týkajúci sa právneho a hospodárskeho postavenia talianskych zmierovacích sudcov a zo 7. apríla 2022, PG (C-236/20, EU:C:2022:263) týkajúci sa zodpovednosti Talianska z dôvodu neuznania platenej dovolenky zmierovacím sudcom.
- 20 Vnútroštátny súd sa domnieva, že tieto rozsudky sú uplatniteľné aj v konaní vo veci samej vzhľadom na spoločnú honorárnu povahu služieb vykonávaných zmierovacími sudcami, honorárnymi sudcami prvostupňových súdov a honorárnymi zastupujúcimi prokurátormi.
- 21 Uvádza však, že podľa vnútroštátneho práva a ustálenej judikatúry Corte costituzionale (Ústavný súd, Taliansko), ako aj Corte di cassazione (Kasačný súd, Taliansko), právne a hospodárske postavenie kariérnych sudcov a prokurátorov nemožno automaticky rozšíriť na honorárnych justičných úradníkov, keďže prví vykonávajú výlučne súdnu funkciu, kým druhí ju vykonávajú popri výkone iného povolenia.
- 22 Okrem toho, na rozdiel od toho, čo platí pre kariérnych sudcov a prokurátorov, funkcia honorárnych justičných úradníkov má dočasnú povahu, vykonáva sa takým spôsobom, aby sa zabezpečila jej zlučiteľnosť s výkonom rôznych pracovných alebo odborných aktivít a nezakladá nárok na vznik stáleho štátnozamestnaneckého pomeru.
- 23 Totiž, okrem rozličného spôsobu prijímania do zamestnania a nevýlučnej a nepravidelnej povahy súdnej činnosti spočíva rozdiel v zaobchádzaní v dočasnej dĺžke služobného pomeru, rôznych obmedzeniach stanovených zákonom, pokiaľ ide o druh sporov a úroveň zložitosti prejednávaných vecí a napokon v odlišnom režime odmeňovania (vo forme náhrady a nie mzdy), ktorý z toho vyplýva.
- 24 Toto rozdielne zaobchádzanie preto nie je diskriminačné, ale je odôvodnené samostatnými a objektívnymi dôvodmi.
- 25 Vnútroštátne právo totiž rozlišuje medzi zamestnaneckým pomerom a služobným pomerom: prvý pojem odkazuje na vytvorenie pracovnoprávneho vzťahu vo verejnej správe (na dobu neurčitú, na dobu určitú alebo na kratší pracovný čas), zatiaľ čo druhý pojem sa vzťahuje na zverenie výkonu funkcie na základe ustanovenia zákona alebo aktu verejnej správy bez toho, aby to nevyhnutne znamenalo uzavretie pracovnoprávneho vzťahu.

- 26 Zatiaľ čo však zamestnancom vo verejnej službe, medzi ktorých patria kariérni sudcovia a prokurátori, vzniknú oba právne vzťahy s verejnou správou, honorárnym justičným úradníkom vznikne s verejnou správou iba služobný pomer.
- 27 Tomu zodpovedá aj znenie článku 4 kráľovského dekrétu uvádzané vnútroštátnym súdom, podľa ktorého kariérni sudcovia a prokurátori „predstavujú“ sudcovský a prokurátorský stav, kým honorárni justiční úradníci sú ich „súčasťou“.
- 28 Použitie tejto odlišnej terminológie nie je samoúčelné ani náhodné, ale vyjadruje z vecného hľadiska – skôr než z právneho hľadiska – dôvody, pre ktoré ide o odlišné typy subjektov a odlišné právne a hospodárske postavenia, ktoré nie sú navzájom porovnateľné.
- 29 Zamestnancami všeobecných súdov sú nevyhnutne kariérni sudcovia, zatiaľ čo honorárni sudcovia majú možnosť pracovať na súdoch a vykonávať súdnu funkciu iba v prípade prekážky alebo neprítomnosti kariérnych sudcov.
- 30 Skutočnosť, že honorárni sudcovia majú povinnosti podobné povinnostiam kariérnych sudcov, je len dôsledkom vykonávanej funkcie, keďže súdna činnosť musí byť charakterizovaná rovnakými zárukami bez ohľadu na postavenie sudcu, ktorý ju vykonáva.
- 31 Ide teda len o funkčné rozšírenie povinností, ktoré slúžia na zabezpečenie dodržiavania zásad nestrannosti a nezávislosti, ktoré charakterizujú výkon akejkoľvek sudcovskej funkcie.
- 32 Corte costituzionale (Ústavný súd) svojím rozsudkom č. 267/2020 z 9. decembra 2020, v ktorom sa odkazuje na skutočne vykonávanú funkciu zmierovacími honorárnymi sudcami, priznal týmto sudcom právo na náhradu prípadných vzniknutých súdnych trov s odôvodnením, že táto výhoda „sa nevzťahuje na zamestnanecký pomer..., ale na služobný pomer“, a že „vzhľadom na očakávanú totožnú rozhodovaciu funkciu a jej primárnu dôležitosť v ústavnom rámci je neprimerané, aby bola náhrada súdnych trov zo zákona uplatnená len pre sudcu „v talári“ a nie aj pre zmierovacieho sudcu, pričom v prípade oboch sudcov je rovnako dôležitá potreba zaistenia pokojnej a nestrannej činnosti, ktorá nie je podmienená ekonomickými rizikami spojenými s prípadnými hoci i nedôvodnými žalobami o náhradu škody“.
- 33 Vnútroštátny súd z vyššie uvedeného vyvodzuje, že rozdielne právne a hospodárske zaobchádzanie medzi honorárnymi sudcami a riadnymi kariérnymi sudcami: i) zodpovedá objektívnej a transparentnej potrebe a je odôvodnené existenciou presných a konkrétnych skutočností charakterizujúcich podmienku zamestnania medzi dvoma typmi subjektov; ii) zodpovedá skutočnej potrebe vzhľadom na povahu, kvalitu a rozsahu aj z časového hľadiska výkonu sudcovskej funkcie, špecifické úlohy, za ktoré musia sudcovia prevziať zodpovednosť a rozdielnu úroveň kvalifikácie potrebnej na výkon týchto úloh; iii) je spôsobilé dosiahnuť legitímny cieľ sociálnej politiky členského štátu primeraným spôsobom

a v medziach toho, čo je nevyhnutné nutné; iv) účelom nie je stanoviť nepriaznivé alebo diskriminačné podmienky zamestnávania.

- 34 Domnieva sa teda, že z dôvodu chýbajúcej relevantnosti nie sú splnené podmienky na podanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania pred Súdny dvorom, pokiaľ ide o prvé dve otázky žalobcov (právo na pracovnoprávny vzťah na dobu neurčitú a právo na vyplatenie mzdy na dennom základe vo výške primeranej odmene vyplácanej stálym kariérom sudcom a prokurátorom.
- 35 Naopak má pochybnosti o zlučiteľnosti vnútroštátnej právnej úpravy oblasti pracovnoprávných podmienok s právom Únie v rozsahu, v akom sa týka úplného vylúčenia honorárnych sudcov z akéhokoľvek nároku na platenú dovolenku, ako aj akejkolvek formy sociálnej zabezpečenia a podpory (prvá prejudiciálna otázka).
- 36 V tejto súvislosti sa odvoláva na jednej strane na judikatúru Súdneho dvora pripomenutú vyššie v bode 17 a na druhej strane na skutočnosť, že ustanovenie, o ktoré ide vo veci samej, boli zrušené legislatívnym dekrétom č. 116 z 13. júla 2017– Štrukturálna reforma honorárnych justičných úradníkov a iné ustanovenia týkajúce sa zmierovacích sudcov, ako aj prechodný režim uplatniteľný na honorárnych justičných úradníkov, ktorí vykonávajú funkciu na základe zákona č. 57 z 28. apríla 2016.
- 37 Tento legislatívny dekrét priznáva honorárnym justičným úradníkom sociálne zabezpečenie a podporu, pričom stanovuje tak právo na náhradu počas obdobia súdnych prázdnin, ako aj sociálne zabezpečenie a povinné poistenie proti úrazom a chorobám z povolania. Podľa vnútroštátneho súdu by táto právna úprava mohla v budúcnosti predstavovať vhodnú nápravu skutočného problematického, neodôvodneného, neúmerného a neprimeraného prvku právnej úpravy, ktorý je *ratione temporis* ešte uplatniteľný na konanie vo veci samej.
- 38 Navyše podľa vnútroštátneho súdu by sa ustanovenia uvedeného legislatívneho dekrétu mohli analogicky uplatniť na konanie vo veci samej.
- 39 Napokon má pochybnosti o zlučiteľnosti vnútroštátnej právnej úpravy v oblasti počtu opakovaného predĺženia [pomeru] s právom Únie v situácii, keď (i) pracovnoprávny vzťah, ktorý honorárny sudca uzatvára s orgánom zodpovedným za správu súdnictva, je vzťahom na dobu určitú, ktorý možno kvalifikovať ako služobný pomer a nie ako stály štátnozamestnanecký pomer a pre ktorý je stanovený režim založený na pôvodnom dekréte o vymenovaní a na jeho jedinom ďalšom potvrdení a (ii) neexistujú žiadne odstrašujúce preventívne opatrenia alebo účinné sankcie voči verejnej správe a v skutočnosti je vylúčená možnosť zmeny služobného pomeru na štátnozamestnanecký na dobu neurčitú (druhá otázka).
- 40 Táto pochybnosť sa týka najmä dôvodov uvádzaných štátnym zákonodarcom na podporu opakovaných predĺžení odôvodnených potrebou počkať na celkovú reformu v oblasti honorárnych justičných pracovníkov a zabezpečiť zatiaľ kontinuitu výkonu spravodlivosti. Vnútroštátny súd sa pýta, či tieto dôvody

možno kvalifikovať ako objektívne a transparentné dôvody patriace do miery voľnej úvahy cieľov sociálnej politiky členských štátov, ktoré môžu odôvodniť použitie nástroja prerogácie.

- 41 Vnútroštátny súd napokon zdôrazňuje, že skutková situácia, ktorá sa môže vytvoriť v prípade honorárnych justičných úradníkov v dôsledku uplatnenia platnej právnej úpravy, môže mať priaznivé kompenzačné účinky v ich právnej situácii, keďže mali v podstate automaticky nárok na predĺženie výkonu funkcie.

PRACOVNÝ DOKUMENT