

Zadeva C-236/20

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

4. junij 2020

Predložitveno sodišče:

Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Italija)

Datum predložitvene odločbe:

27. maj 2020

Tožeča stranka:

PG

Tožene stranke:

Ministero della Giustizia

CSM – Consiglio Superiore della Magistratura

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Predmet postopka v glavni stvari

Tožba, ki jo je pri Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (deželno upravno sodišče za deželo Emilija-Romanja, Italija) vložil mirovni sodnik, ki je tožeča stranka, da bi se ugotovila njegova pravica do vzpostavitve delovnega razmerja javnega uslužbenca s polnim ali krajšim delovnim časom z Ministero della Giustizia (ministrstvo za pravosodje, Italija) ter da bi se slednjemu naložilo plačilo zapadlih razlik v plači in drugih stroškov.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje prehodne odločbe

Združljivost italijanske zakonodaje o častnih sodnikih, zlasti mirovnih sodnikih, s členi 20, 21, 31, 33, 34 in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, določbami 2, 4 in 5 okvirnega sporazuma iz Direktive 1999/70/ES, določbo 4 Direktive 97/81/ES, členom 7 Direktive 2003/88/ES, členom 1 in členom 2(2)(a)

Direktive 2000/78/ES, načeli prava Unije na področju samostojnosti in neodvisnosti sodniške funkcije ter sodno prakso Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju: Sodišče) na področju dela.

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali členi 20, 21, 31, 33 in 34 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ter direktive 1999/70/ES o delu za določen čas (določbi 2 in 4), 1997/81/ES o delu s krajšim delovnim časom (določba 4), 2003/88/ES o delovnem času (člen 7) in 2000/78/ES (člen 1 in člen 2(2)(a)) o enakem obravnavanju pri zaposlovanju in delu, nasprotujejo uporabi nacionalne zakonodaje – kakršna je italijanska, določena v zakonu št. 374/91, kot je bil spremenjen, in zakonski uredbi 92/2016, kot se ustaljeno razlaga v sodni praksi –, v skladu s katero so mirovni sodniki kot častni sodniki, poleg tega, da v okviru plačnega sistema ter sistema socialnega varstva in pokojninskega zavarovanja niso izenačeni s poklicnimi sodniki, popolnoma izključeni iz vseh oblik sistema socialnega varstva in pokojninskega zavarovanja, ki je zagotovljeno delavcu, zaposlenemu v javnem sektorju?

2. Ali načela Evropske unije na področju samostojnosti in neodvisnosti sodniške funkcije in zlasti člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah nasprotujejo uporabi nacionalne zakonodaje, kakršna je italijanska, v skladu s katero so mirovni sodniki kot častni sodniki, poleg tega, da v okviru plačnega sistema ter sistema socialnega varstva in pokojninskega zavarovanja niso izenačeni s poklicnimi sodniki, popolnoma izključeni iz vseh oblik sistema socialnega varstva in pokojninskega zavarovanja, ki je zagotovljeno delavcu, zaposlenemu v javnem sektorju?

3. Ali določba 5 okvirnega sporazuma ETUC-UNICE-CEEP o delu za določen čas, sklenjenega 18. marca 1999, iz Priloge k Direktivi 1999/70/ES, nasprotuje uporabi nacionalne zakonodaje, kakršna je italijanska, v skladu s katero se lahko zaposlitev za določen čas mirovnih sodnikov kot častnih sodnikov, ki je sprva določena za osem let (štiri leta in nato še štiri), sistematično podaljša za nadaljnja štiri leta, ne da bi bila kot alternativa spremembi v delovno razmerje za nedoločen čas določena učinkovita in odvratilna sankcija?

Navedene določbe prava Unije

Členi 20, 21, 31, 33, 34 in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina)

Člen 45 PDEU

Direktiva Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 368). Zlasti: določbe 2, 4 in 5 okvirnega sporazuma iz navedene direktive (v nadaljevanju: Okvirni sporazum)

Direktiva Sveta 97/81/ES z dne 15. decembra 1997 o okvirnem sporazumu o delu s krajšim delovnim časom (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 267): določba 4

Direktiva 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o določenih vidikih organizacije delovnega časa (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 4, str. 381): člen 7

Direktiva Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 4, str. 79): člen 1 in člen 2(2)(a)

Navajane nacionalne določbe

Italijanska ustava: člen 107, tretji odstavek, v skladu s katerim se „[s]odniki med seboj razlikujejo le glede na različne funkcije“ in člen 36 o neodpovedljivi pravici delavcev do dopusta

Legge del 21 novembre 1991, n. 374 (zakon št. 374 o uvedbi mirovni sodnikov z dne 21. novembra 1991), s katerim je bila določena funkcija mirovnega sodnika in je bilo njegovo delovno razmerje določeno na osem let (štiri leta in nato še štiri). V skladu s členom 1(1) mirovni sodnik „izvaja sodno pristojnost v civilnih in kazenskih zadevah ter izvensodno poravnavo v civilnih zadevah“. Mirovni sodnik mora pred imenovanjem uspešno opraviti šest mesecev pripravništva (člen 4a) in nato nadaljevati z obveznimi usposabljanji. Imenovanje in opravljanje funkcije mirovnega sodnika je vsekakor nezdružljivo z opravljanjem kakršne koli druge javne ali zasebne dejavnosti zaposlene osebe (člen 5(1)(g)) in z vsemi političnimi funkcijami (člen 8), tako da poleg možnosti, dane mirovnim sodnikom, da zunaj območja sodišča, v okviru katerega delujejo, in v mejah, določenih v členu 8(1)(a) in (b), opravljajo odvetniški poklic, obstaja dolžnost izključnosti, ki je zelo podobna drugim javnim uslužbencem. V skladu s členom 10 mora mirovni sodnik izpolnjevati obveznosti, ki veljajo za redne sodnike. Poleg tega zanj veljajo disciplinska pooblastila Consiglio Superiore della Magistratura (vrhovni sodni svet, Italija, v nadaljevanju: CSM). V skladu s členom 11 so prejemki, določeni za opravljanje funkcije mirovnega sodnika, sestavljeni na eni strani iz fiksnega dela in na drugi iz variabilnega dela prejemkov, ki je odvisen od števila obravnav, postopkov, ki so mu dodeljeni, in spisanih aktov, ki ne sme preseči zgornje meje.

V zvezi s trajanjem funkcije mirovnega sodnika, ki je bilo prvotno določeno z zakonom št. 374/91, so bili sprejeti številni predpisi: od Decreto-Legge n. 115/2005, convertito dalla Legge n. 168/2005 (uredba-zakon št. 115/2005, ki je bila preoblikovana z zakonom št. 168/2005), s katerim je bil osemletni mandat podaljšan tako, da je bil določen dodaten štiriletni mandat, do Decreto legislativo n. 92/2016 in n. 116/2017 (zakonska uredba št. 92/2016 in zakonska uredba št. 116/2017). Zlasti s slednjim, ki v členu 29 določa, da se lahko častnim sodnikom, ki so bili na dan začetka njegove veljavnosti že imenovani, njihov

mandat po izteku prvih štirih let mandat vsakemu sodniku podaljša za nadaljnja tri štiriletja.

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Tožeča stranka, ki je od 3. julija 2002 do 31. maja 2016 neprekinjeno opravljala funkcijo mirovnega sodnika, je pri Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna (deželno upravno sodišče za deželo Emilija-Romanja) vložila tožbo za ugotovitev njene pravice do vzpostavitve delovnega razmerja javnega uslužbenca s polnim ali krajšim delovnim časom z ministrstvom za pravosodje.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 2 Tožeča stranka trdi, da so mirovni sodniki z vidika opravljenih funkcij primerljivi s poklicnimi sodniki, zato bi jim bilo treba priznati pravico do delovnega razmerja javnega uslužbenca.
- 3 Tožeča stranka v utemeljitev zgoraj navedenega trdi, da mirovni sodniki: v mejah zakonsko določenih pristojnosti v zvezi s predmetom in vrednostjo sporov opravljajo pravosodno funkcijo v civilnih in kazenskih zadevah enako kot poklicni sodniki; so del organizacije ministrstva za pravosodje, ki je njihov delodajalec; morajo upoštevati vnaprej določen delovni čas in časovni raspored obravnav; imajo obveznost izključnosti, tako kot vsi drugi javni uslužbenci, brez poseganja v možnost opravljanja odvetniške dejavnosti zunaj območja sodišča, v okviru katerega delujejo; zavezani so k spoštovanju dolžnosti, določenih za redne sodnike, in enako kot za redne sodnike zanje veljajo disciplinska pooblastila CSM; prejemajo mesečno plačilo, sestavljeno iz fiksnega in variabilnega dela; povprečna bruto plača mirovnega sodnika znaša 24.000,00 EUR; z davčnega vidika je dohodek mirovnega sodnika enak dohodku zaposlenega z uporabo istih odtegljajev kot pri javnih uradnikih (seveda ob neobstoju varstva z izjemo odtegljajev za socialne prispevke).
- 4 Tožeča stranka glede na navedeno meni, da je italijanska zakonodaja o častnih sodnikih v nasprotju s predpisi Unije na področju zaposlovanja in s sodbo Sodišča z dne 1. marca 2012 v zadevi O'Brien, C-393/10, v kateri naj bi bila glede angleških častnih sodnikov ugotovljena vsebinska enakost njihovih funkcij v primerjavi s funkcijami poklicnih sodnikov in s tem nezakonitost različnega obravnavanja teh dveh kategorij.

Kratka obrazložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe

Navajana sodna praksa Sodišča

- 5 Predložitevno sodišče ob sklicevanju na sodno prakso Sodišča ugotavlja, da je videti, da v zakonodaji Unije ni enotne opredelitve pojma delavca, saj se

spreminja glede na zadevno področje uporabe, in ga ni mogoče opredeliti s sklicevanjem na pravo držav članic (glej sodbi z dne 12. maja 1998 v zadevi Martínez Sala, C-85/96, in z dne 13. januarja 2004 v zadevi Allonby, C-256/01). V zvezi z opredelitvijo tega pojma iz člena 45 PDEU se Sodišče stalno opira na tri objektivna merila: dejansko in resnično dejavnost, podreditev vodstvenim pooblastilom prejemnika storitve in odplačnost te storitve (glej sodbe z dne 31. maja 1989 v zadevi Bettray, C-344/87; z dne 14. decembra 1989 v zadevi The Queen, C-3/87; z dne 8. junija 1999 v zadevi Meeusen, C-337/97, in z dne 23. marca 2004 v zadevi Collins, C-138/02).

- 6 Po stališču Sodišča je treba „pojem ‚delavec‘ v smislu prava Unije opredeliti glede na objektivna merila, ki so značilna za delovno razmerje, ob upoštevanju pravic in obveznosti zadevnih oseb“, tako da je „bistvena značilnost [delovnega razmerja] okoliščina, da oseba določen čas v korist druge osebe in po njenih navodilih opravlja delo, v zameno za katero prejme plačilo“ (glej sodbe z dne 4. decembra 2014 v zadevi FNV Kunsten Informatie en Media, C-413/13; z dne 21. februarja 2013 v zadevi L.N., C-46/12, in z dne 10. septembra 2014 v zadevi Haralambidis, C-270/13).
- 7 Sodišče naj bi na področje uporabe člena 45 PDEU vključilo tudi druge vrste delavcev, kot so delavci, zaposleni s krajšim delovnim časom, sezonski in drugi delavci (glej sodbe z dne 23. marca 1982 v zadevi Levin, C-53/81; z dne 3. junija 1986 v zadevi Kempf, C-139/85; z dne 26. februarja 1992 v zadevi Raulin, C-357/89, in dne 21. junija 1988 v zadevi Brown, C-197/86).
- 8 Sodišče naj bi tudi pojasnilo, da okvirni sporazum o delu s krajšim delovnim časom, če je izvajana dejavnost v bistvu enaka, „nasprotuje temu, da nacionalno pravo za dostop do sistema starostne pokojnine razlikuje med sodniki, zaposlenimi s polnim delovnim časom, in sodniki, zaposlenimi s krajšim delovnim časom, ki so plačani na podlagi dnevnega honorarja, razen če tako različno obravnavanje upravičujejo objektivni razlogi, kar pa je pristojno preizkusiti predložitveno sodišče“. Nadalje zgolj okoliščina, da so sodniki opredeljeni kot nosilci sodniških funkcij, kot taka ni dovolj, da se jim odvzame varstvo pravic, določenih v tem okvirnem sporazumu (glej sodbo z dne 1. marca 2012 v zadevi O'Brien, C-393/10).
- 9 V zvezi z določbama 4 in 5 okvirnega sporazuma je sklicevanje na sodno prakso Sodišča v zvezi s pojmom „objektivni razlogi“ kot edino utemeljitev za različno obravnavanje delavcev, zaposlenih s krajšim delovnim časom, in delavcev, zaposlenih s polnim delovnim časom (glej sodbo z dne 13. septembra 2007 v zadevi Cerro Alonso, C-307/05), in zlorabo pogodb za določen čas (glej sodbo z dne 7. marca 2018 v zadevi Santoro, C-494/16).

Obrazložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 10 Predložitveno sodišče dvomi o skladnosti italijanske zakonodaje v zvezi s častnimi sodniki s pravom Unije na področju zaposlovanja, ker naj bi mirovni

sodnik, čeprav je njegovo delovno razmerje opredeljeno kot častno, opravljal pravosodne funkcije, ki so popolnoma enake funkcijam poklicnih sodnikov ali vsekakor nalogam zaposlenega v javni upravi.

- 11 Vendar to sodišče navaja, da ustaljena italijanska sodna praksa, zlasti Corte di Cassazione (kasacijsko sodišče, Italija), izključuje možnost, da bi se lahko funkcija mirovnega sodnika uvrstila v delovno razmerje javnega uslužbenca, ker naj ne bi imela tipičnih značilnosti tega razmerja.
- 12 Javni uslužbenec se namreč izbere na podlagi razpisa, izbira častnih sodnikov pa spada na področje diskrecijske pravice politične narave. Javni uslužbenec je prav tako strukturno in poklicno vključen v organizacijsko strukturo javne uprave, medtem ko je častni uradnik vanjo vključen zgolj funkcionalno. Opravljanje častnih funkcij ni urejeno s posebnimi predpisi, medtem ko je delovno razmerje javnega uslužbenca urejeno z zadevnim statutom. Nadalje, medtem ko javni uslužbenec prejema plačo v pravem pomenu besede, častni uradnik prejema nadomestilo. Nazadnje, delovno razmerje javnega uslužbenca je običajno sklenjeno za nedoločen čas, pri častnem položaju pa je trajanje omejeno.
- 13 Položaj mirovnega sodnika je torej izključen iz vseh sistemov socialnega varstva in pokojninskega zavarovanja, vključno z varovanjem zdravja, materinstva in družine, ter se mu ne priznava neodpovedljiva pravica delavca do dopusta iz člena 36 Ustave.
- 14 Nasprotno pa imajo poklicni sodniki sklenjeno delovno razmerje po javnopravnih predpisih v smislu člena 3 Decreto legislativo del 30 marzo 2001, n. 165 (zakonska uredba št. 165 z dne 30. marca 2001) in so torej zaposleni delavci.
- 15 Predložitveno sodišče trdi, da zgolj zakonodajna opredelitev delovnega razmerja javnega uslužbenca kot častnega razmerja ne zadostuje za izključitev dejanskega in pravnega obstoja delovnega razmerja. Poleg tega naj diskriminacija v škodo javnih uslužbencev, zaposlenih s krajšim delovnim časom in/ali za določen čas, ne bi bila upravičena z objektivnimi in preglednimi merili, saj predpisi o mirovnih sodnikih ne vsebujejo natančnih in konkretnih elementov, značilnih za njihovo delovno razmerje. Nasprotno, ti predpisi pomenijo intenzivno in neprekinjeno izkoriščanje dela mirovnih sodnikov s polnim delovnim časom z nizkimi stroški, brez zagotavljanja kakršnega koli jamstva ali varstva za namene socialnega varstva in pokojninskega zavarovanja, prav tako pa ni zagotovljena neprekinjenost delovnega razmerja, temveč neupravičeno veriženje delovnih razmerij za določen čas.
- 16 Poleg tega naj ne bi bilo mogoče ugotoviti objektivnih razlogov za različno obravnavanje pri abstraktni možnosti mirovnega sodnika, da opravlja odvetniško dejavnost zunaj območja lastnega sodišča. Kot je namreč Sodišče razsodilo v sodbi v zadevi O'Brien, C-393/10, v zvezi z britanskimi častnimi sodniki, „ni mogoče trditi, da sodniki, ki delajo s polnim delovnim časom, in recorderji niso v

primerljivem položaju zaradi različne kariere“, saj je pomembno vedeti, ali opravljajo enako dejavnost.

- 17 Prav tako ne morejo biti objektivni razlogi razlike glede načina izbire sodnikov, ne formalna opredelitev plačila kot nadomestila ob upoštevanju očitne vzajemnosti delovnega razmerja. Nazadnje, tudi določen čas trajanja delovnega razmerja ne bi mogel biti objektivni razlog, ker bi moral delavec, zaposlen za določen čas, načeloma uživati enake pravice kot delavec, zaposlen za nedoločen čas; poleg tega naj bi se zaradi sistematičnega podaljševanja nalog za daljše obdobje dejansko izvedla neke vrste »stabilizacija« častnega razmerja. Mirovni sodnik naj bi bil torej, v nasprotju s tem, kar meni Corte di Cassazione (kasacijsko sodišče), vključen v organizacijsko strukturo pravosodja.
- 18 Tudi če bi se štelo, da so zgoraj navedene značilnosti funkcije mirovni sodnikov objektivni razlogi, ki upravičujejo različno obravnavanje teh sodnikov v primerjavi s poklicnimi sodniki, bi to razlikovanje lahko pomenilo le izključitev pravice do popolnega izenačenja in torej uporabe enakega sistema prejemkov in socialnega varstva kot pri poklicnih sodnikih, vendar ne bi moglo povzročiti zanikanja sleherne pravice, kot je pravica do pravičnega plačila, pokojnine, varovanja zdravja in materinstva ter neprekinjenosti delovnega razmerja v primeru nezakonitega veriženja delovnih razmerij za določen čas.
- 19 Poleg tega se zadevna italijanska zakonodaja ne zdi primerna tudi za varstvo samostojnosti in neodvisnosti sodniške funkcije, ki jo opravljajo mirovni sodniki, ki je zagotovljena zlasti s členom 47 Listine in členom 6 EKČP.
- 20 Predložitveno sodišče dvomi tudi o združljivosti zadevne italijanske zakonodaje z določbo 5 Okvirnega sporazuma zaradi sistematičnega podaljšanja funkcije mirovne sodnika, tudi zato, ker niso predvidene druge „učinkovite in odvračilne“ sankcije za nepreoblikovanje delovnega razmerja v delovno razmerje za nedoločen čas.
- 21 Nazadnje, predložitveno sodišče meni, da to, da Sodišče trenutno odloča še od drugih zadevah, katerih predmet je združljivost italijanske zakonodaje o častnih sodnikih s pravom Unije (zadevi C-658/18 in C-834/19), ne izključuje upoštevnosti tega predloga za sprejetje predhodne odločbe, ker vprašanja za predhodno odločanje, zastavljena v teh dveh zadevah, ne pokrivajo v celoti nezdružljivih vidikov nacionalne ureditve.
- 22 Glede na zgoraj navedeno se je predložitveno sodišče odločilo, da Sodišču predloži predlog za sprejetje predhodne odločbe.