

**Дело C-41/23****Резюме на преюдициално запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:**

26 януари 2023 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Consiglio di Stato (Италия)

**Дата на акта за преюдициалното запитване:**

26 януари 2023 г.

**Жалбоподатели и въззивници:**

AV

BT

CV

DW

**Ответник и въззиваем:**

Ministero della Giustizia

**Предмет на главното производство**

Признаване в полза на жалбоподателите, които са непрофесионални членове на магистратурата (1) на правото на безсрочно трудово правоотношение в публичната администрация, и по-специално в Министерството на правосъдието, при същите икономически и правни условия като постоянно назначените магистрати чрез включването им в длъжностното разписание на професионалните магистрати в съответствие със съответното им прослужено време; (2) на правото на заплащане на дневно възнаграждение, съразмерно на полагащото се на постоянно назначените магистрати, считано от датата на първоначалното възникване на отношенията като непрофесионални членове на магистратурата на всеки от жалбоподателите до преобразуването на тези правоотношения в безсрочни правоотношения; (3) на правото на

същото социално и осигурително третиране като на постоянно назначените магистрати, с възстановяване на кариерата и с всички икономически и нормативни предимства, основани на трудовия стаж за периода преди включването в длъжностното разписание; (4) при условията на евентуалност, на обезщетение за вреди поради недобросъвестно удължаване със закон на трудовите правоотношения.

### **Предмет и правно основание на преюдициалното запитване**

Тълкуване на Директива 1999/70/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 година относно Рамково споразумение за срочната работа, сключено между Европейската конфедерация на профсъюзите (CES), Съюза на индустриалците в Европейската общност (UNICE) и Европейския център на предприятията с държавно участие (CEEP) (ОВ L 175, 1999 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 5, стр. 129);

Тълкуване на Директива 2003/88/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 4 ноември 2003 година относно някои аспекти на организацията на работното време (ОВ L 299, 2003 г., стр. 9; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 3),

### **Преюдициални въпроси**

1) Трябва ли член 7 от Директива 2003/88 и клауза 4 от Рамковото споразумение за срочната работа да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, която не предвижда за мировите съдии и изпълняващите прокурорски функции в Прокуратурата на Републиката никакво право на изплащане на обезщетението при преустановяване на дейността през периода на отпуск и на задължително социално осигуряване и застрахователна защита срещу злополуки и професионални заболявания?

2) Трябва ли клауза 5 от Рамковото споразумение относно срочната работа да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, съгласно която срочното трудово правоотношение на мировите съдии, което може да се квалифицира като служебно правоотношение, а не като трудово правоотношение с публичната администрация, за което е предвиден режим, основан на първоначално назначаване и еднократно последващо преназначаване, може да бъде неколнократно удължавано с държавни закони, при липсата на ефективни и възпиращи санкции и при липсата на възможност за преобразуването на тези правоотношения в безсрочни трудови договори с публичната администрация, при фактическо положение, което би могло да доведе до благоприятни компенсаторни последици в правната сфера на адресатите, на които е било предоставено по същество автоматично удължаване на срока за изпълнение на длъжността за допълнителен период от време?

## **Релевантни разпоредби на правото на Съюза**

Член 7 от Директива 2003/88;

Клаузи 4 и 5 от Рамковото споразумение, приложено към Директива 1999/70.

## **Релевантни национални разпоредби**

Конституцията, членове 102 и 106

Regio Decreto 30 gennaio 1941, n. 12, Ordinamento giudiziario (Кралски указ № 12 от 30 януари 1941 г., Закон за съдебната власт);

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 (Президентски указ № 487 от 9 май 1994 г. за определяне на правилата за достъп до заетост в публичната администрация и процедурите за провеждане на конкурси, единни конкурси и други форми на назначаване на длъжност в публичната администрация);

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 (Законодателен декрет № 273 от 28 юли 1989 г., Правила за прилагане и съгласуване, и преходни правила на Президентски указ № 449 от 22 септември 1988 г. относно правилата за провеждане на устройството на съдебната власт в съответствие с новия наказателен процес и с този по дела срещу непълнолетни обвиняеми);

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (Законодателен декрет № 165 от 30 март 2001 г., Общи правила за организацията на работата в публичните администрации)

## **Кратко представяне на фактите и на главното производство**

- 1 В продължение на няколко години четиримата жалбоподатели са заемали длъжности като непрофесионални членове на магистратурата (мирови съдии или изпълняващи прокурорски функции в Прокуратурата на Републиката). Първоначално те са назначени срочно на тези длъжности с решение на Висшия съдебен съвет и с постановление на министъра на правосъдието, а впоследствие сроковете за изпълнение на длъжността са удължавани многократно на всеки три години. Към момента на подаване на жалбата в

първоинстанционното производство служебният стаж на жалбоподателите възлиза на съответно 21 години и два месеца, 17 години и шест месеца, 18 години и 17 години и четири месеца. Всички жалбоподатели са все още в активна служба.

- 2 Според жалбоподателите многократното удължаване на срочното им трудово правоотношение противоречи на редица разпоредби на правото на Съюза, по-специално на клаузи 4 и 5 от Рамковото споразумение, приложено към Директива 1999/70, и на член 7 от Директива 2003/88.
- 3 На 23 март 2016 г., за да получат признаване на правото им на безсрочно трудово правоотношение към публичната администрация с всички произтичащи от това условия на заплащане и социално и осигурително третиране, жалбоподателите подават жалба до Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд, Лацио). При условията на евентуалност жалбоподателите претендират за обезщетение за вредите, произтичащи от недобросъвестното удължаване на срока на трудовото правоотношение.
- 4 С решение от 1 септември 2021 г. Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд, Лацио) отхвърля жалбата.
- 5 Това решение за отхвърляне е обжалвано от жалбоподателите пред запитващата юрисдикция, Consiglio di Stato (Държавен съвет). Сред основанията за обжалване жалбоподателите изтъкват грешка при прилагане на правото, допусната от Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд, Лацио), който е приел, че въпросите, свързани с тълкуването на правото на Съюза, са ирелевантни
- 6 В рамките на главното производство AV и BT внасят в деловодството жалба, която са подали през 2015 г. до Европейската комисия, регистрирана под номер 7779/15/EMPL, с която искат да се провери съвместимостта с европейското право на правното и икономическото положение на непрофесионалните членове на магистратурата. Съгласно отговора, който жалбоподателите получават от Комисията, „националното законодателство и практика, отнасящи се до непрофесионалните членове на магистратурата, поставя[т] въпроса дали те са съвместими клаузи 4 и 5 от Рамковото споразумение, приложено към Директива [1999/70], както и с правото на платен годишен отпуск, предвидено в член 7 от Директива [2003/88]“.

#### **Основни доводи на страните по главното производство**

- 7 Жалбоподателите искат в икономическо и правно отношение да бъдат третирани по равностоен на редовните професионални магистрати начин. Освен това искат да се стабилизира трудовото им правоотношение, тъй като смятат, че са претърпели неблагоприятни последици от неправомерното и многократно удължаване на срока на действие на указите за назначаване.

- 8 Според ответното Министерство на правосъдието правното и икономическото положение на професионалните магистрати не може автоматично да се разпростре върху непрофесионалните членове на магистратурата, тъй като първите упражняват изключително правораздавателни функции, а вторите ги изпълняват съвместно с друга професия. Мировият съдия задължително заема длъжността временно, като тази длъжност се изпълнява по начин, който гарантира съвместяването с изпълнението на различни трудови или професионални дейности, и не води до възникване на публично служебно правоотношение.
- 9 Тази насока се следва последователно и от съдебната практика на Corte di Cassazione (Касационен съд, Италия).

### **Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване**

- 10 Запитващата юрисдикция най-напред посочва съответното италианско законодателство.
- 11 Член 106 от Конституцията на Италия, след като утвърждава принципа, че „назначаването на магистрати става чрез конкурс“, предвижда, че „[3]аконът за съдебната власт може да допусне назначаването, включително след избор, на непрофесионални членове на магистратурата за всички функции, изпълнявани еднолично от съдия“.
- 12 В това отношение Regio Decreto 30 gennaio 1941, n. 12, Ordinamento giudiziario (Кралски указ № 12 от 30 януари 1941 г., Закон за съдебната власт), в редакцията, приложима към фактите по делото, съдържа някои разпоредби, уреждащи назначаването на непрофесионалните членове на магистратурата, които за разлика от редовните магистрати не се избират чрез публичен конкурс, както и упражняването на техните функции и тяхното правно и икономическо третиране.
- 13 По-специално член 42ter от този Кралски указ предвижда, че „мировите съдии се назначават с указ на министъра на правосъдието в съответствие с решението на Висшия съдебен съвет“.
- 14 Освен това в член 42quater от същия Кралски указ се предвижда, че „адвокатите и стажантите, които имат право да се явяват пред съд, не могат да упражняват адвокатската професия в съдебните служби в района на съда, в който изпълняват функциите на мирови съдии, и не могат да представляват или защитават страните на следващите етапи в производствата пред същите служби“.
- 15 Съгласно член 42quinquies от същия Кралски указ „Мировите съдии се назначават за срок от три години. При изтичане на този срок упражняващият длъжността може да бъде еднократно преназначен“.

- 16 На последно място, в член 42 septies от Кралския указ се предвижда, че „(.) мировият съдия има право само на обезщетенията и разполага само с другите права, изрично предвидени в закона конкретно за службата на мировите съдии“.
- 17 От друга страна, що се отнася до института на изпълняващия прокурорски функции, в член 71 от гореспоменатия Кралски указ се предвижда, че той „се назначава по начина, предвиден за назначаване на мировите съдии“.
- 18 В действащото законодателство освен това по същество се предвижда, че що се отнася до компетентността, на непрофесионалните членове на магистратурата могат да се възлагат само маловажни граждански или наказателни дела, а що се отнася до възнаграждението — че то е под формата на дневно заплащане, което зависи и от броя на проведените заседания или отработените часове.
- 19 На следващо място, запитващата юрисдикция припомня решенията на Съда от 16 юли 2020 г., UX, C-658/18 (EU:C:2020:572), относно правния и икономическия статут на италианските мирови съдии, и от 7 април 2022 г., PG, C-236/20 (EU:C:2022:263), относно отговорността на италианската държава поради непредоставянето на платен отпуск на мировите съдии.
- 20 Запитващата юрисдикция счита, че тези решения са приложими и в главното производство, като се има предвид общият почетен характер на длъжностите, изпълнявани от мировите съдии, съдебните заседатели и изпълняващите прокурорски функции в Републиката.
- 21 Тя обаче отбелязва, че съгласно вътрешното право и постоянната практика на Corte costituzionale (Конституционен съд, Италия) и на Corte di Cassazione (Касационен съд) правното и икономическото положение на професионалните магистрати не може автоматично да се разпростре върху непрофесионалните членове на магистратурата, тъй като първите упражняват само правораздавателни функции, а вторите — само съвместно с други дейности.
- 22 Освен това, за разлика от професионалните магистрати, длъжността на мировия съдия е с временен характер, изпълнява се по начин, който гарантира съвместимост с упражняването на различни трудови или професионални дейности, и не води до публично служебно правоотношение.
- 23 Всъщност освен различните методи на наемане на работа и извършваната правораздавателна дейност, която няма изключителен и непрекъснат характер, различното третиране се основава на временната продължителност на служебното правоотношение, на различните ограничения, предвидени от закона по отношение на вида на споровете и степента на сложност на разглежданите дела, както и на последно място, на произтичащия от това различен режим на възнаграждение (което има характер на обезщетение, а не на заплата).

- 24 Тази разлика в третирането следователно не е дискриминационна, а е оправдана от самостоятелни и обективни съображения.
- 25 Всъщност вътрешното право прави разлика между трудово правоотношение и служебно правоотношение: първото се отнася до установяването на трудово правоотношение с публичната администрация (безсрочно, срочно или на непълно работно време), докато второто се отнася до възлагането на функция въз основа на законова разпоредба или акт на публичната администрация, без това непременно да води до установяване на трудово правоотношение.
- 26 Докато държавните служители, включително професионалните магистрати, установяват и двете правоотношения с публичната администрация, мировите съдии установяват с нея само служебно правоотношение.
- 27 Това намира отражение и в изтъкнатия от запитващата юрисдикция текст на член 4 от Кралския указ, съгласно който професионалните магистрати „съставляват“ съдебната власт, докато мировите съдии „принадлежат“ към нея.
- 28 Употребата на такава различна терминология не била самоцелна, нито случайна, а била израз в материален план, още преди юридическия, на причините, поради които става въпрос за различни субекти и различни правни и икономически статуси, които не са съпоставими.
- 29 В редовните съдилища задължително се назначават професионални съдии, докато за мировите съдии се предвижда възможността да бъдат назначавани в тези съдилища само когато професионалните съдии са възпрепятствани или отсъстват.
- 30 Фактът, че мировите съдии имат задължения, подобни на тези на професионалните съдии, би бил само последица от изпълняваната функция, тъй като за правораздавателната дейност трябва да са налице едни и същи гаранции, независимо от статута на съдията, който я упражнява.
- 31 Следователно ставало въпрос само за функционално разширяване на задълженията, които служат за гарантиране на спазването на принципите на непристрастност и независимост, характерни за упражняването на всяка правораздавателна функция.
- 32 В своето решение № 267/2020 от 9 декември 2020 г., позовавайки се на функцията, която действително изпълняват мировите съдии, Corte costituzionale (Конституционен съд) признава правото на последните да се възползват от възстановяването на евентуално направените разноски в процеса с мотива, че това право „не е свързано с трудовото правоотношение [ . ], а със служебното правоотношение“ и че „с оглед на идентичността на функцията на съдията и нейното първостепенно значение в конституционната рамка е необосновано възстановяването на разноските в

процеса да бъде признато от закона само за професионалните съдии, но не и за мировите съдии, след като и за едните, и за другите е налице еднакво важната необходимост да се гарантира необезпокоявано и безпристрастно изпълняване на дейността, което не е обусловено от икономическите рискове, свързани с евентуални и макар и неоснователни искове за отговорност“.

- 33 От изложеното по-горе запитващата юрисдикция стига до извод, че различното правно и икономическо третиране на мировите съдии в сравнение с редовните професионални съдии i) е в съответствие с обективни и прозрачни изисквания и е обосновано от наличието на точни и конкретни фактори, които разграничават условията на работа на двата субекта; ii) отговаря на реална необходимост, като се имат предвид естеството, качеството и количеството, включително почасовото, на участието в правораздавателната функция, специфичните задачи, за които съдиите трябва да поемат отговорност, и различното ниво на квалификация, необходимо за изпълнението на тези задачи iii) е подходящо за постигане на легитимната цел на социалната политика на държавата членка по пропорционален начин и в строго необходимата степен; iv) няма за цел налагането на неблагоприятни или дискриминационни условия на заетост.
- 34 Поради това тя счита, че условията за отправяне на преюдициално запитване до Съда по първите две твърдения на жалбоподателите (право на безсрочно трудово правоотношение и право на заплащане на дневно възнаграждение, съразмерно на възнаграждението на професионален магистрат) не са изпълнени поради липса на релевантност.
- 35 От друга страна, запитващата юрисдикция се съмнява в съвместимостта с правото на Съюза на националната правна уредба на условията на труд, доколкото тя изключва напълно възможността мировите съдии да ползват право на платен отпуск, както и всяка форма на социална и осигурителна защита (първи преюдициален въпрос).
- 36 В това отношение запитващата юрисдикция се позовава, от една страна, на практиката на Съда, припомнена по-горе в точка 17, и от друга страна, на обстоятелството, че разглежданите в главното производство разпоредби са отменени със decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57 (Законодателен декрет № 116 от 13 юли 2017 г., Структурна реформа на мировата съдебна система и други разпоредби относно мировите съдии и преходна нормативна уредба относно непрофесионалните членове на магистратурата в активна служба, в съответствие със Закон № 57 от 28 април 2016 г.“)
- 37 С този законодателен декрет се признава социалното осигуряване и социалната защита на непрофесионалните членове на магистратурата, като



се предвижда както правото на обезщетение при прекъсване на дейността по време на отпуска, така и задължителното социално осигуряване и застрахователна защита срещу злополуки и професионални заболявания. Според запитващата юрисдикция той би могъл да предостави валидно средство за защита за в бъдеще срещу действителен, необоснован, прекомерен и непропорционален критичен аспект на правилата, които все още са приложими *ratione temporis* към главното производство.

- 38 Освен това според същата юрисдикция разпоредбите на този законодателен декрет могат да се прилагат по аналогия в главното производство.
- 39 На последно място, запитващата юрисдикция изразява съмнение относно съвместимостта с правото на Съюза на националните разпоредби относно броя на последователните подновявания в положение, в което i) трудовото правоотношение, в което мировият съдия встъпва с правораздавателната администрация, е срочно правоотношение, което може да бъде квалифицирано като служебно правоотношение, а не като публично трудово правоотношение и за което е предвиден режим, основан на първоначален акт на назначаване и само едно последващо преанализиране, и ii) не са предвидени възпиращи превантивни мерки или ефективни санкции за публичната администрация, като в действителност дори е изключена възможността за преобразуване на служебното правоотношение в безсрочно публично трудово правоотношение (втори въпрос).
- 40 По-специално това съмнение се отнася и до причините, изтъкнати от държавния законодател в подкрепа на многократните повторни назначения, които се основават на необходимостта да се изчака структурната реформа на мировата съдебна система и да се гарантира междуременно непрекъснатостта на правораздаването. Запитващата юрисдикция си задава въпроса дали тези причини могат да се квалифицират като обективни и прозрачни, попадащи в обхвата на свободата на преценка на целите на социалната политика на държавите членки, които могат да оправдаят използването на инструмента за удължаване на срока.
- 41 Накрая запитващата юрисдикция подчертава, че фактическото положение, което може да възникне за непрофесионалните членове на магистратурата в резултат на прилагането на действащата правна уредба, може да е довело и до благоприятни компенсаторни последици в тяхната правна сфера, тъй като с течение на времето те са се възползвали от по същество автоматично удължаване на срока за изпълнение на длъжността.