

Věc C-41/23

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

26. ledna 2023

Předkládající soud:

Consiglio di Stato (Itálie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

26. ledna 2023

Žalobci a navrhovatelé:

AV

BT

CV

DW

Žalovaný a odpůrce:

Ministero della Giustizia

Předmět původního řízení

Uznání práva navrhovatelů, kteří jsou honorárními soudci (1), na pracovní poměr na dobu neurčitou ve veřejné správě, zejména s Ministero della Giustizia (ministerstvo spravedlnosti, Itálie), za stejných ekonomických a právních podmínek jako řádní soudci, a to formou stabilizace do funkce soudců z povolání podle délky jejich praxe; (2) práva na zaplacení denní odměny v poměru k odměně, která náleží řádným soudcům, a to ode dne prvního vzniku pracovního poměru každého navrhovatele jako honorárního soudce až do přeměny tohoto poměru na pracovní poměr na plný úvazek a na dobu neurčitou; (3) práva na stejné sociální zabezpečení jako řádní soudci, s obnovením služebního postupu a se všemi ekonomickými a normativními výhodami na základě odsloužených let za

dobu před nástupem do funkce; (4) podpůrně náhrady škody způsobené zneužitím prodlužování pracovního poměru prostřednictvím zákona.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Výklad směrnice Rady 1999/70/ES ze dne 28. června 1999 o rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS (Úř. věst. 1999, L 175, s. 43; Zvl. vyd. 05/03, s. 368);

Výklad směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby (Úř. věst. 2003, L 299, s. 9; Zvl. vyd. 05/04, s. 381);

Předběžné otázky

1) Musí být článek 7 směrnice 2003/88 a ustanovení 4 rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, která nestanoví pro honorární soudce a honorární náměstka státního zástupce žádné právo na náhradu po dobu trvání pracovního volna a na povinné sociální zabezpečení a pojištění proti úrazům a nemocem z povolání?

2) Musí být ustanovení 5 rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou vykládáno v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, podle níž lze pracovní poměr honorárních soudců na dobu určitou, který lze kvalifikovat jako služební poměr, a nikoliv jako pracovní poměr s veřejnou správou, pro který je stanoven režim založený na prvním jmenovacím aktu a pouze jednom následném opakovaném jmenování, několikrát prodloužit prostřednictvím zákonů, při neexistenci účinných a odrazujících sankcí a při neexistenci možnosti přeměnit tyto poměry na pracovní smlouvy s veřejnou správou na dobu neurčitou, ve faktické situaci, která by mohla vyvolat příznivé kompenzační účinky v právní sféře příjemců, kterým byly funkce v podstatě automaticky prodlouženy na další období?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Článek 7 směrnice 2003/88;

Ustanovení 4 a 5 rámcové dohody, která je přílohou směrnice 1999/70.

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Costituzione (Ústava), články 102 a 106

Regio Decreto 30 gennaio 1941, n. 12, Ordinamento giudiziario (královské nařízení č. 12 ze dne 30. ledna 1941 o soudech a soudcích);

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 (nařízení prezidenta republiky č. 487 ze dne 9. května 1994 o pravidlech pro přístup k zaměstnání ve veřejné správě a postupy pro pořádání výběrových řízení, jednotných výběrových řízení a jiných forem přijímání do zaměstnání ve veřejné správě);

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 (legislativní nařízení č. 273 ze dne 28. července 1989, kterým se stanoví prováděcí, koordinační a přechodná ustanovení k nařízení prezidenta republiky č. 449 ze dne 22. září 1988, kterým se stanoví pravidla pro přizpůsobení soudního systému novému trestnímu řízení a trestnímu řízení ve věcech mladistvých);

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (legislativní nařízení č. 165 ze dne 30. března 2001 o obecných pravidlech týkajících se organizace práce ve veřejné správě)

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Čtyři navrhovatelé zastávali několik let funkce honorárních soudců nebo státních zástupců (honorární soudci u Tribunale (soud) nebo honorární náměstci státního zástupce u Procura della Repubblica (státní zastupitelství, Itálie)). Tyto funkce byly původně udělovány na dobu určitou usnesením Consiglio superiore della magistratura (Nejvyšší rada soudnictví, Itálie) a ministerskou vyhláškou Ministro della Giustizia (ministr spravedlnosti, Itálie) a poté opakovaně prodlužovány každé tři roky. V době podání žaloby k soudu prvního stupně dosáhla délka služby navrhovatelů 21 let a dva měsíce, resp. 17 let a šest měsíců, 18 let a 17 let a čtyři měsíce. Všichni navrhovatelé jsou stále ve službě.
- 2 Podle navrhovatelů je po sobě jdoucí prodlužování jejich pracovního poměru na dobu určitou v rozporu s několika ustanoveními unijního práva, zejména s ustanoveními 4 a 5 rámcové dohody připojené ke směrnici 1999/70 a s článkem 7 směrnice 2003/88.
- 3 Dne 23. března 2016 podali navrhovatelé žalobu k Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (TAR Lazio) (regionální správní soudu pro Lazio, Itálie), a to za účelem uznání práva na pracovní poměr na dobu neurčitou ve veřejné správě se vším, co s tím souvisí, pokud jde o odměnu a sociální zabezpečení. Podpurně se

navrhovatelé domáhali náhrady škody způsobené zneužitím prodlužování pracovního poměru.

- 4 Rozsudkem ze dne 1. září 2021 TAR Lazio tuto žalobu zamítl.
- 5 Tento zamítavý rozsudek navrhovatelé napadli u Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie), která je předkládajícím soudem. Mezi důvody kasačního opravného prostředku navrhovatelé uvádějí nesprávné právní posouzení, kterého se dopustil TAR Lazio tím, že shledal, že otázky výkladu unijního práva nejsou relevantní.
- 6 V rámci původního řízení AV a BT založili do spisu stížnost, kterou v roce 2015 podali k Evropské komisi a která byla zaevidována pod číslem 7779/15/EMPL, v níž žádali o posouzení slučitelnosti právního a ekonomického postavení honorárních soudců s unijním právem. Podle odpovědi, kterou tito navrhovatelé obdrželi od Komise, „vnitrostátní právní úprava a praxe týkající se honorárních soudců vyvolávají otázku slučitelnosti s ustanoveními 4 a 5 rámcové dohody připojené ke směrnici [1999/70] a s právem na placenou dovolenou za kalendářní rok stanoveným v článku 7 směrnice [2003/88]“.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 7 Navrhovatelé se domáhají toho, aby s nimi bylo z ekonomického a právního hlediska zacházeno stejně jako s řádnými soudci z povolání. Domáhají se také stabilizace svého pracovního poměru, neboť se domnívají, že utrpěli škodlivé následky vyplývající ze zneužívajícího po sobě jdoucího prodlužování platnosti jmenovacích dekretů.
- 8 Podle ministerstva spravedlnosti, odpůrce, nelze právně-ekonomické postavení soudců z povolání automaticky rozšířit na honorární soudce, neboť prvně zmínění vykonávají výlučně soudní funkce, zatímco honorární soudci je vykonávají pouze souběžně s jiným povoláním. Kromě toho má funkce honorárního soudce bezpodmínečně dočasnou povahu, je vykonávána tak, aby byla zajištěna slučitelnost s výkonem různých pracovních nebo profesních činností, a nezakládá veřejnoprávní pracovní poměr.
- 9 Tímto směrem se ustáleně ubírá i judikatura Corte di Cassazione (Kasační soud, Itálie).

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 10 Předkládající soud nejprve uvádí příslušné italské právní předpisy.
- 11 Článek 106 italské Ústavy poté, co zakotvuje zásadu, že „jmenování soudců se provádí na základě výběrového řízení“, stanoví, že „zákon o soudech a soudcích může připustit jmenování, i na základě volby, honorárních soudců pro všechny funkce, které jsou svěřeny samosoudcům“.

- 12 V tomto ohledu obsahovalo královské nařízení č. 12 ze dne 30. ledna 1941 o soudech a soudcích, ve znění použitelném na skutkový stav věci, některá ustanovení upravující jmenování honorárních soudců, kteří na rozdíl od řádných soudců nejsou vybíráni ve veřejném výběrovém řízení, jakož i výkon jejich funkce a jejich právní a ekonomické postavení.
- 13 Článek 42b tohoto královského nařízení zejména stanovil, že „honorární soudci jsou jmenováni vyhláškou ministra spravedlnosti v souladu s usnesením Consiglio superiore della magistratura (Nejvyšší rada soudnictví)“.
- 14 Kromě toho článek 42c téhož královského nařízení stanovil, že „[a]dvokáti a advokátní koncipienti nemohou vykonávat advokacii před soudy spadajícími do obvodu Tribunálu, u něhož vykonávají funkci honorárního soudce, a v následujících fázích řízení nemohou zastupovat nebo hájit účastníky řízení v řízeních, která se konala před těmito soudy“.
- 15 Podle článku 42d téhož královského nařízení „se honorární soudci jmenují na dobu tří let. Držitel funkce může být po uplynutí této doby potvrzen ve funkci pouze jednou“.
- 16 Konečně článek 42f královského nařízení stanoví, že „[...] [h]onorární soudce má nárok pouze na náhrady a další práva výslovně přiznané zákonem se zvláštním odkazem na honorární služební poměr“.
- 17 Pokud jde naopak o osobu honorárního náměstka státního zástupce, článek 71 výše uvedeného královského nařízení stanoví, že tento „je jmenován způsobem stanoveným pro jmenování honorárních soudců“.
- 18 Současná právní úprava rovněž stanoví, pokud jde o kompetence, že honorárním soudcům mohou být svěřeny pouze občanskoprávní nebo trestní věci menšího významu, a pokud jde o odměnu, že je poskytována ve formě denní náhrady, a to i v závislosti na počtu konaných jednání nebo odpracovaných hodin.
- 19 Předkládající soud dále připomíná rozsudky Soudního dvora ze dne 16. července 2020, UX, C-658/18 (EU:C:2020:572), týkající se právního a ekonomického postavení italských smírčích soudců, a ze dne 7. dubna 2022, PG, C-236/20 (EU:C:2022:263), týkající se odpovědnosti italského státu za neposkytnutí placené dovolené smírčím soudcům.
- 20 Předkládající soud má za to, že tyto rozsudky jsou použitelné i ve věci v původním řízení s ohledem na společnou honorární povahu činnosti vykonávané smírčími soudci, honorárními soudci a honorárními náměstky státních zástupců.
- 21 Uvádí však, že podle vnitrostátního práva, na základě ustálené judikatury Corte costituzionale (Ústavní soud, Itálie) i Corte di Cassazione (Kasační soud, Itálie), nelze právně-ekonomické postavení soudců z povolání automaticky rozšířit na honorární soudce, neboť jedni vykonávají výlučně soudní funkce, zatímco druzí je vykonávají pouze souběžně.

- 22 Na rozdíl od soudců z povolání je navíc funkce honorárního soudce dočasné povahy, je vykonávána tak, aby byla zajištěna slučitelnost s výkonem různých pracovních nebo profesních činností, a nezakládá veřejnoprávní pracovní poměr.
- 23 Kromě rozdílných způsobů přijetí do zaměstnání a nevýlučné a nikoli nepřetržité povahy vykonávané soudní činnosti totiž rozdílné zacházení vychází z dočasného trvání služebního poměru, z různých omezení stanovených zákonem, pokud jde o druh sporů a úroveň složitosti řešených případů, a konečně z rozdílného režimu odměňování (náhradového typu, a nikoliv platového), který z toho vyplývá.
- 24 Tento rozdíl v zacházení tedy není diskriminační, ale odůvodněný autonomními a objektivními hledisky.
- 25 Vnitrostátní právo totiž rozlišuje mezi pracovním a služebním poměrem: prvním pojmem se rozumí vznik pracovního poměru ve veřejné správě (na dobu neurčitou, na dobu určitou nebo na částečný úvazek), zatímco druhým se rozumí svěřeni funkce na základě zákonného ustanovení nebo aktu veřejné správy, aniž by to nutně znamenalo uzavření pracovního poměru.
- 26 Zatímco však státní zaměstnanci, včetně soudců z povolání, navazují s veřejnou správou oba právní vztahy, honorární soudci s ní navazují pouze služební poměr.
- 27 To se odráží i ve znění článku 4 královského nařízení, zdůrazněném předkládajícím soudem, podle něhož soudci z povolání „tvoří“ soudcovský stav, zatímco honorární soudci k němu „patří“.
- 28 Použití takové odlišné terminologie není samoučelné ani nahodilé, ale vyjadřuje v materiální rovině, ještě před rovinou právní, důvody, proč se jedná o odlišné subjekty s odlišným právním a ekonomickým postavením, které nejsou srovnatelné.
- 29 Soudci z povolání jsou nutně přiděleni k obecným soudům, zatímco honorární soudci mohou být k těmto soudům přiděleni za účelem výkonu soudní funkce pouze v případě překážky na straně soudců z povolání nebo jejich nepřítomnosti.
- 30 Skutečnost, že honorární soudci mají podobné povinnosti jako soudci z povolání, je pouze důsledkem vykonávané funkce, neboť soudní činnost se musí vyznačovat stejnými zárukami bez ohledu na postavení soudce, který ji vykonává.
- 31 Jedná se tedy o pouhé funkční rozšíření povinností, které slouží k zajištění dodržování zásad nestrannosti a nezávislosti, jež charakterizují výkon jakékoli soudní funkce.
- 32 Corte costituzionale (Ústavní soud) v nálezu č. 267/2020 ze dne 9. prosince 2020 s odkazem na skutečně vykonávanou funkci honorárních smírčích soudců uznal právo těchto soudců na náhradu případných nákladů na právní zastoupení s odůvodněním, že tato výhoda „nesouvisí s pracovním poměrem [...], ale se služebním poměrem“ a že „vzhledem k totožnosti funkce soudce a jejímu

prvořadému významu v ústavním rámci je nepřiměřené, aby náhrada nákladů na právní zastoupení byla zákonem uznána pouze pro soudce z povolání a nikoliv také pro smírčí soudce, přičemž pro oba je stejně významná potřeba zajistit klidnou a nestrannou činnost, která není podmíněna ekonomickými riziky spojenými s možnými, byť nedůvodnými, žalobami na určení odpovědnosti“.

- 33 Z výše uvedeného předkládající soud vyvozuje, že rozdílné právní a ekonomické zacházení s honorárními soudci ve srovnání s řádnými soudci z povolání: i) odpovídá objektivním a transparentním požadavkům a je odůvodněno existencí přesných a konkrétních faktorů, které rozlišují podmínky zaměstnání mezi oběma kategoriemi; ii) odpovídá skutečné potřebě s ohledem na povahu, kvalitu a množství, včetně časové, účasti na soudní funkci, na konkrétní úkoly, za které soudci nesou odpovědnost, a na rozdílnou úroveň kvalifikace, která je pro výkon těchto úkolů vyžadována; iii) je vhodné k dosažení legitimního cíle sociální politiky členského státu, a to přiměřeným způsobem a v nezbytně nutném rozsahu; iv) nemá za cíl zavedení diskriminačních nebo poškozujících podmínek zaměstnávání.
- 34 Domnívá se tedy, že podmínky pro předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru ve věci prvních dvou návrhových žádání navrhovatelů (právo na pracovní poměr na dobu neurčitou a právo na denní odměnu přiměřenou odměně soudce z povolání) nejsou splněny z důvodu nedostatku relevance.
- 35 Naopak má pochybnosti o slučitelnosti vnitrostátní právní úpravy v oblasti pracovních podmínek s unijním právem v rozsahu, v němž se týká úplného vyloučení honorárních soudců ze všech nároků na placenou dovolenou a ze všech forem sociálního zabezpečení (první předběžná otázka).
- 36 V tomto ohledu odkazuje jednak na judikaturu Soudního dvora připomenutou v bodě 17 výše a jednak na skutečnost, že ustanovení dotčená ve věci v původním řízení byla zrušena prostřednictvím 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 (legislativní nařízení č. 116 ze dne 13. července 2017, Strukturální reforma honorárního soudnictví a další ustanovení týkající se smírčích soudců, jakož i přechodný režim pro honorární soudce vykonávající funkci, v souladu se zákonem č. 57 ze dne 28. dubna 2016).
- 37 Toto legislativní nařízení přiznává sociální zabezpečení honorárním soudcům, přičemž poskytuje jak právo na náhradu během pracovního volna, tak povinné sociální zabezpečení a pojištění proti úrazům a nemocem z povolání. Podle předkládajícího soudu může toto legislativní nařízení do budoucna poskytnout platnou nápravu skutečného, neodůvodněného, nadměrného a nepřiměřeného kritického prvku právní úpravy, která se *ratione temporis* stále vztahuje na původní řízení.

- 38 Podle předkládajícího soudu lze navíc ustanovení tohoto legislativního nařízení obdobně použít v původním řízení.
- 39 Konečně, předkládající soud má pochybnosti o slučitelnosti vnitrostátní právní úpravy týkající se počtu po sobě jdoucích obnovení s unijním právem v situaci, kdy (i) pracovní poměr, který honorární soudce naváže se soudní správou, je pracovním poměrem na dobu určitou, který lze kvalifikovat jako služební poměr, a nikoli jako veřejnoprávní pracovní poměr, a pro který je stanoven režim založený na prvním jmenovacím aktu a pouze jednom následném opakovaném jmenování, a (ii) nejsou stanovena žádná odrazující preventivní opatření nebo účinné sankce vůči veřejné správě, a je tak vyloučena možnost přeměny služebního poměru na veřejnoprávní pracovní poměr na dobu neurčitou (druhá předběžná otázka).
- 40 Zejména se tato pochybnost týká také důvodů, které uvádí vnitrostátní zákonodárce na podporu opakovaného jmenování a které se soustřeďují na potřebu vyčkat na strukturální reformu honorárního soudnictví a zajistit v mezidobí kontinuitu výkonu spravedlnosti. Předkládající soud si klade otázku, zda lze tyto důvody označit za objektivní a transparentní důvody, které spadají do prostoru pro volné uvážení ohledně cílů sociální politiky členských států a které mohou odůvodnit použití tohoto nástroje pro prodloužení.
- 41 A konečně předkládající soud zdůrazňuje, že faktická situace, která může vzniknout u honorárních soudců v důsledku uplatňování platné právní úpravy, může mít také příznivé kompenzační účinky v jejich právní sféře, neboť v průběhu času profitovali z v podstatě automatického prodloužení svých funkcí.