

**C-41/23. sz. ügy****Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata  
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2023. január 26.

**A kérdést előterjesztő bíróság:**

Consiglio di Stato (Olaszország)

**Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:**

2023. január 26.

**Felperesek és fellebbezők:**

AV

BT

CV

DW

**Alperes és ellenérdekű fél:**

Ministero della Giustizia

**Az alapeljárás tárgya**

A tiszteletbeli bírácoknak minősülő felperesek javára annak elismerése, hogy (1) a hivatásos bírácéval azonos gazdasági és jogi feltételek mellett jogosultak arra, hogy a közigazgatási szerv, jelesül a Ministero della Giustizia (igazságügyi minisztérium, Olaszország) hivatásos bírácaként a szolgálati idejüknek megfelelően történő állandósításuk révén határozatlan idejű munkaviszony keretében alkalmazza őket; (2) jogosultak arra, hogy a hivatásos bírácoknak járó napi díjazással arányos napi díjazásban részesüljenek a tiszteletbeli bírói jogviszonyaik létesítésének kezdő időpontjától e jogviszonyoknak teljes munkaidejű és határozatlan idejű jogviszonyokká történő átalakításáig; (3) jogosultak arra, hogy a hivatásos bírácéval egyező jóléti és társadalombiztosítási bánásmódban részesüljenek, az előremenetel helyreállítását és a szolgálati idő

alapján a hivatásos bíráként történő szolgálatba lépést megelőző időszakra járó valamennyi anyagi és jogszabályon alapuló juttatást is beleértve; (4) másodlagosan kártérítésre jogosultak a munkaviszony törvényen alapuló visszaélésszerű meghosszabbításai miatt.

### **Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja**

Az ESZSZ, az UNICE és a CEEP által a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodásról szóló, 1999. június 28-i 1999/70/EK tanácsi irányelv (HL 1999. L 175., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás: 5. fejezet, 3. kötet, 368. o.) értelmezése.

A munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló, 2003. november 4-i 2003/88/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2003. L 299., 9. o.; magyar nyelvű különkiadás: 5. fejezet, 4. kötet, 381. o.; helyesbítés: HL 2020. L 92., 22. o.) értelmezése.

### **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

1) Úgy kell-e értelmezni a 2003/88 irányelv 7. cikkét és a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodás 4. szakaszát, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a tiszteletbeli bírák és az ügyészhelyettesek javára egyáltalán nem rendelkezik ítélkezési szünet idejére járó juttatás kifizetéséről, valamint a munkahelyi balesetekkel és foglalkozási megbetegedésekkel szembeni kötelező szociális védelemről és biztosításról?

2) Úgy kell-e értelmezni a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodás 5. szakaszát, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek alapján a tiszteletbeli bírák közigazgatási szervnél fennálló munkaviszony helyett szolgálati jogviszonyként minősíthető határozott idejű munkaviszonya – amely eredeti kinevezési okmányon és egyetlen későbbi megerősítésen alapuló szabályozás hatálya alá tartozik – állami szintű jogszabályokban foglalt különféle meghosszabbítások tárgyává válhat, mivel nem léteznek hatékony és visszatartó erejű szankciók, és az említett jogviszonyokat nem lehet valamely közigazgatási szervnél történő határozatlan idejű munkavégzésre vonatkozó szerződésekké átalakítani olyan ténybeli helyzetben, amely a címzettek jogi helyzetében kedvező kompenzációs joghatásokat válthatott ki, mivel szolgálati jogviszonyukat további időre és lényegében automatikusan meghosszabbították?

### **A hivatkozott uniós jogi rendelkezések**

A 2003/88 irányelv 7. cikke;

Az 1999/70/EK irányelv mellékletét képező keretmegállapodás 4. és 5. szakasza.

## **A hivatkozott nemzeti rendelkezések**

A Costituzione (alkotmány) 102. és 106. cikke

Regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, Ordinamento giudiziario (a bíróságok szervezetéről szóló, 1941. január 30-i 12. sz. királyi rendelet);

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 (a közigazgatási álláshelyekhez való hozzáférés szabályairól, valamint a versenyvizsgák, egyedi pályázatok és a közigazgatási álláshelyekre történő felvétel más formái lefolytatásának módjáról szóló, 1994. május 9-i 487. sz. köztársasági elnöki rendelet);

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 (az igazságszolgáltatási rendszernek az új büntetőeljáráshoz és a fiatalok bűnelkövetőkkel szembeni büntetőeljáráshoz való hozzáigazításáról szóló, 1988. szeptember 22-i 449. sz. köztársasági elnöki rendelet végrehajtási, koordinációs és átmeneti szabályairól szóló, 1989. évi július 28-i 273. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet);

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (a közigazgatásban való munkaszervezésre vonatkozó általános szabályokról szóló, 2001. március 30-i 165. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet)

## **A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása**

- 1 A négy felperes több éven át tiszteletbeli bírói (a bíróságnál tiszteletbeli bírói vagy az államügyészségnél ügyészhelyettesi tisztséget) töltött be. Ezekre a tisztségekre először határozott időtartamra, a Consiglio superiore della magistratura (legfelsőbb igazságszolgáltatási tanács, Olaszország) határozatával és a Ministro della Giustizia (igazságügyi miniszter, Olaszország) határozatával kaptak megbízást, majd azt háromévente meghosszabbították. A kereset első fokon történő benyújtásának időpontjában a felperesek 21 éve és 2 hónapja, 17 éve és 6 hónapja, 18 éve, illetve 17 éve és 4 hónapja láttak el szolgálatot. Az összes felperes jelenleg is szolgálatban van.
- 2 A felperesek álláspontja szerint a határozott idejű munkaviszonyuk ismételt meghosszabbítása ellentétes az uniós jog különféle rendelkezéseivel, különösen pedig az 1999/70 irányelv mellékletét képező keretmegállapodás 4. és 5. szakaszával, valamint a 2003/88 irányelv 7. cikkével.

- 3 A felperesek 2016. március 23-án – abból a célból, hogy elismertessék a közigazgatási szervnél történő határozatlan idejű munkavégzésre vonatkozó jogviszonyhoz való jogukat, és mindazt, ami díjazás, valamint jóléti és társadalombiztosítási bánásmód szempontjából abból következik – keresetet terjesztettek a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország; a továbbiakban: TAR Lazio) elé. A felperesek másodlagosan a munkaviszony visszaélészerű meghosszabbításából származó kár megtérítését kérték.
- 4 A TAR Lazio 2021. szeptember 1-jei ítéletével elutasította e keresetet.
- 5 A felperesek ezen elutasító ítélet ellen fellebbezést terjesztettek a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország), a kérdést előterjesztő bíróság elé. A felperesek a fellebbezési jogalapok között arra hivatkoznak, hogy a TAR Lazio tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy nem relevánsak az uniós jog értelmezésére vonatkozó kérdések.
- 6 Az alapeljárásban AV és BT a jelen ügy irataihoz az Európai Bizottságnál 2015-ben általuk előterjesztett, 7779/15/EMPL. számon nyilvántartásba vett panaszt csatolt, amellyel azt kérte a Bizottságtól, hogy vizsgálja meg a tiszteletbeli bírák jogi és gazdasági helyzetének az uniós szabályozással való összeegyeztethetőségét. A Bizottság által e felperesek részére adott válasz szerint „a tiszteletbeli bírákkal kapcsolatos szabályozás és nemzeti ítélkezési gyakorlat az [1999/70] irányelv mellékletét képező keretmegállapodás 4. és 5. szakaszával, valamint a [2003/88] irányelv 7. cikke szerinti, éves fizetett szabadsághoz való joggal való összeegyeztethetőség kérdését veti fel.”

#### **Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei**

- 7 A felperesek azt kérik, hogy a rendes és hivatásos bírakkal szemben alkalmazott bánásmóddal gazdasági és jogi szempontból egyenértékű bánásmódban részesüljenek. Ezenfelül a munkaviszonyuk állandósítását kérik, mivel álláspontjuk szerint a kinevezési okmányok visszaélészerű és ismételt meghosszabbításából eredően káros hatások érték őket.
- 8 Az alperesként eljáró igazságügyi minisztérium álláspontja szerint a hivatásos bírák jogi és gazdasági helyzete nem terjeszthető ki automatikusan a tiszteletbeli bírákra, mivel az előbbieket kizárólagosan, míg az utóbbiak csak egy másik hivatással párhuzamosan, azzal együtt látják el az igazságszolgáltatási feladatokat. Ezenfelül a tiszteletbeli bíróságot kivétel nélkül átmeneti jellegű; azt a különböző munkavégzési és szakmai tevékenységek végzésével való összeegyeztethetőséget biztosító módon végzik, és nem eredményez köztisztviselői jogviszonyt.
- 9 A Corte di Cassazione (semmitőszék, Olaszország) állandó ítélkezési gyakorlata is ezt az irányvonalat követi.

### Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 10 A kérdést előterjesztő bíróság mindenképp ismerteti a releváns olasz szabályozást.
- 11 Az olasz alkotmány 106. cikke – azon elv rögzítését követően, amely szerint „[a] bírák kinevezése versenyvizsgálathoz kötött” – úgy rendelkezik, hogy „[a]z igazságszolgáltatási rendszerről szóló törvény az egyesbírók által ellátott összes feladatra tiszteletbeli bírák – akár választás útján – történő kinevezését is lehetővé teheti.”
- 12 A bíróságok szervezetéről szóló, 1941. január 30-i 12. sz. királyi rendelet jelen ügy tényállásának megvalósulása idején hatályos változata e tekintetben tartalmazott néhány rendelkezést – a rendes bírákkal ellentétben nem nyilvános versenyvizsga keretében kiválasztott – tiszteletbeli bírák kinevezésére vonatkozóan, valamint a feladataik ellátására és a velük történő jogi és gazdasági bánásmódra vonatkozóan.
- 13 A királyi rendelet 42-ter. cikke konkrétan úgy rendelkezett, hogy „[a] bíróság tiszteletbeli bírúit az igazságügyi miniszter a legfelsőbb igazságszolgáltatási tanács határozatával összhangban, rendelettel nevezi ki.
- 14 Ugyanezen királyi rendelet 42-quater. cikke pedig akként rendelkezett, hogy: „[a]z ügyvédek és az eljárni jogosult ügyvédjelöltek nem gyakorolhatják ügyvédi hivatásukat azon igazságszolgáltatási szervezet előtt, amely azon bíróság illetékességi területén található, amelynél a tiszteletbeli bírói tisztséget töltenek be, és nem képviselhetik vagy védhetik az eljárás feleit az ezt követő eljárási szakaszokban az ugyanezen szervezetek előtt folyó eljárásokban.”
- 15 A királyi rendelet 42-quinquies. cikkének megfelelően „a bíróság tiszteletbeli bírójának kinevezése 3 évre szól. A kinevezett személy megbízatásának lejártakor egyetlen egyszer erősíthető meg tisztségében.”
- 16 Végül a királyi rendelet 42-septies. cikke úgy rendelkezett, hogy „[...] [a] tiszteletbeli bírót kizárólag a törvényben kifejezetten a tiszteletbeli szolgálati jogviszonyra tekintettel biztosított juttatások és egyéb jogosultságok illetik meg.”
- 17 Az említett királyi rendelet 71. cikke a tiszteletbeli ügyészhelyettes személyét illetően viszont úgy rendelkezett, hogy a tiszteletbeli ügyészhelyettesek „kinevezése a bíróság tiszteletbeli bírúinak kinevezése céljából előírt módon történik.”
- 18 Ezenfelül a hatályos jogi szabályozás röviden úgy szól, hogy a hatáskört illetően a tiszteletbeli bírák kizárólag a csekély jelentőségű polgári és büntetőügyekben járhatnak el, és díjazásuk a megtartott tárgyalások és a ledolgozott órák számától is függő napidíj formájában történik.

- 19 Ezt követően a kérdést előterjesztő bíróság emlékeztet a Bíróság olasz békebírák jogi és gazdasági helyzetével kapcsolatos 2020. július 16-i UX ítéletére (C-658/18, EU:C:2020:572) és fizetett szabadság békebírák javára történő elismerésének elmulasztása miatt az olasz államot terhelő felelősséggel kapcsolatos 2022. április 7-i PG ítéletére (C-236/20, EU:C:2022:263).
- 20 A kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy ezen ítéletek az alapeljárásban is alkalmazandók, tekintettel arra, hogy a békebírák által ellátott szolgálat a bíróságok tiszteletbeli bírái és a tiszteletbeli ügyészhelyettesek által ellátott szolgálatéhoz hasonlóan tiszteletbeli jellegű.
- 21 Mindazonáltal rámutat arra, hogy a Corte costituzionale (alkotmánybíróság, Olaszország) és a Corte di Cassazione (semmtitűszék) állandó ítélkezési gyakorlata alapján a hivatásos bírák jogi és gazdasági helyzete a nemzeti jog értelmében nem terjeszthető ki automatikusan a tiszteletbeli bírókra, mivel az előbbieket kizárólagosan, míg az utóbbiak egy másik hivatással párhuzamosan látják el az igazságszolgáltatási feladatokat.
- 22 Ezenfelül a tiszteletbeli bíró feladata a hivatásos bírákéval ellentétben átmeneti jellegű; azt a különböző munkavégzési és szakmai tevékenységek végzésével való összeegyeztethetőséget biztosító módon végzik, és nem eredményez köztisztviselői jogviszonyt.
- 23 Az eltérő bánásmód ugyanis az alkalmazás eltérő módja, valamint az ellátott igazságszolgáltatási tevékenység nem kizárólagos és nem folyamatos jellegén kívül a szolgálati jogviszony időtartamán, az elbírált jogviták típusával és a tárgyalt ügyek összetettségével kapcsolatban a törvény által előírt különböző korlátozásokon, végezetül pedig az ebből eredően eltérő (juttatási nem pedig díjazási jellegű) díjazási rendszeren alapul.
- 24 Az ilyen eltérő bánásmód tehát nem hátrányosan megkülönböztető jellegű, hanem azt önálló és objektív megfontolások igazolják.
- 25 Ugyanis a nemzeti jog különbséget tesz munkaviszony és szolgálati jogviszony között: az előbbi fogalommal közigazgatási szerv alkalmazásában történő munkavégzésre irányuló jogviszony (határozatlan időre, határozott időre vagy részmunkaidőre történő) létesítésére utal, míg az utóbbi alatt valamely feladatnak jogszabályi előírás vagy közigazgatási szerv aktusa alapján történő olyan átruházását érti, amely nem feltétlenül jár munkaviszony létrehozásával.
- 26 Márpedig addig, amíg a köztisztviselők – köztük a hivatásos bírák – mindkét jogviszonyt a közigazgatási szervvel létesítik, a tiszteletbeli bírák ez utóbbival kizárólag a szolgálati jogviszonyt létesítik.
- 27 Ezt a királyi rendelet 4. cikkének a kérdést előterjesztő bíróság által kiemelt szövege is tükrözi, amelynek értelmében a hivatásos bírák „alkotják” az igazságszolgáltatási rendszert, a tiszteletbeli bírák pedig ahhoz „tartoznak”.

- 28 Ezen eltérő szóhasználat nem öncélú vagy véletlen, hanem – a jogi szempontot is megelőzően – ténybeli szempontból azt fejezi, hogy miért van szó egymáshoz nem hasonlítható, eltérő jogalanyokról, valamint eltérő jogi és anyagi helyzetekről.
- 29 A rendes bíróságok a hivatásos bírákat szükségszerűen alkalmazzák, míg a tiszteletbeli bírák esetében lehetőség van arra, hogy az igazságszolgáltatás feladatát kizárólag a hivatásos bírák akadályoztatása vagy hiánya során lássák el a rendes bíróságoknál.
- 30 Az, hogy a tiszteletbeli bírákat a hivatásos bírákéhoz hasonló kötelezettségek terhelik, kizárólag az ellátott feladat következménye, mivel az igazságszolgáltatási tevékenységet az azt ellátó bíró jogállásától függetlenül azonos garanciáknak kell jellemeznie.
- 31 Következésképpen a pártatlanság és függetlenség elvei tiszteletben tartásának biztosítását szolgáló, valamennyi igazságszolgáltatási feladat ellátására jellemző kötelezettségeknek pusztán funkcionális kiterjesztéséről van szó.
- 32 A Corte costituzionale (alkotmánybíróság) 2020. december 9-i 267/2020. sz. ítéletével a tiszteletbeli békebírák által ténylegesen ellátott feladatra tekintettel elismerte, hogy e békebírák jogosultak a részükről esetlegesen felmerülő jogi költségek megtérítésére amiatt, hogy ez „nem a munkaviszonyhoz [...], hanem a szolgálati jogviszonyhoz kapcsolódik”, és hogy „[a]z ítélkezési feladat azonosságára, valamint annak az alkotmányos keretben betöltött elsődleges jelentőségére tekintettel észszerűtlen lenne, hogy a törvény a békebírák javára nem, kizárólag a hivatásos bírák javára ismerje el a jogi költségek megtérítését, miközben a nyugodt és pártatlan, a felelősség megállapítása iránti esetleges és akár megalapozatlan keresetekkel összefüggő gazdasági kockázatoktól nem függő tevékenység biztosítása mindkettejük esetében egyaránt szükséges.”
- 33 A kérdést előterjesztő bíróság a fentiek alapján arra a következtetésre jut, hogy a tiszteletbeli bírakkal szemben a hivatásos és rendes bírákhoz képest alkalmazott eltérő jogi és gazdasági bánásmód: i. objektív és átlátható igényeket elégít ki, valamint azt a két jogalany alkalmazási feltételeit jellemző pontos és konkrét körülmények fennállása igazolja; ii. tényleges szükségletet elégít ki, tekintettel az igazságszolgáltatási feladat ellátásában való részvétel jellegére, minőségére és – órákban is kifejezett – mennyiségére, azoknak a feladatoknak a jellemzőire, amelyekért a bíráknak felelősséget kell vállalniuk, és az e feladatok ellátásához szükséges eltérő képzettségi szintre; iii. alkalmas arra, hogy a tagállam jogszerű szociálpolitikai céljának célkitűzését arányosan és a feltétlenül szükséges keretek között valósítsa meg; iv. nem irányul rosszabb vagy hátrányosan megkülönböztető jellegű alkalmazási feltételek előírására.
- 34 A kérdést előterjesztő bíróság tehát úgy ítéli meg, hogy relevancia hiányában a felperesek első két kérdését (a határozatlan idejű munkaviszonyhoz való jogot és a hivatásos bírának járó díjazással arányos napi díjazáshoz való jogot) illetően nem

állnak fenn a Bíróság előzetes döntéshozatali eljárása kezdeményezésének feltételei.

- 35 A kérdést előterjesztő bíróság ugyanakkor kétli, hogy az uniós joggal összeegyeztethető lenne az alkalmazási feltételekkel kapcsolatos nemzeti szabályozás abban a részében, amely a tiszteletbeli bírák esetében teljes egészében kizárja a fizetett szabadsághoz való jogot, valamint a bárminemű társadalombiztosítási védelmet és szociális védelmet (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés).
- 36 A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben utal egyrészt a Bíróság fenti 17. pontban említett ítélkezési gyakorlatára, másrészt pedig arra, hogy az alapeljárásban szóban forgó rendelkezéseket hatályon kívül helyezte a 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 (a 2016. április 28-i 57. sz. törvény alapján a tiszteletbeli bírói testület átfogó reformjáról és a békebírásokra vonatkozó más rendelkezésekről, valamint a szolgálatban lévő tiszteletbeli bírásokra vonatkozó átmeneti szabályozásról szóló, 2017. július 13-i 116. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet).
- 37 E felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet annak előírásával, hogy a tiszteletbeli bírák az ítélkezési szünet idejére juttatásra, valamint a munkahelyi balesetekkel és foglalkozási megbetegedésekkel szembeni kötelező szociális védelemre és biztosításra jogosultak, elismeri a tiszteletbeli bírák szociális védelmét és társadalombiztosítási védelmét. A kérdést előterjesztő bíróság szerint az említett rendelet a jövőre nézve megfelelően orvosolhatta az alapügyre időbeli hatályánál fogva még alkalmazandó szabályozás valamely ténylegesen kritikus, indokolatlan, túlzott és aránytalan elemét.
- 38 A kérdést előterjesztő bíróság szerint az említett, felhatalmazáson alapuló rendelet rendelkezései analógia útján az alapügyben is alkalmazhatók lehetnek.
- 39 E bíróság végezetül kétli, hogy az uniós joggal összeegyeztethető lenne az egymást követő meghosszabbítások számára vonatkozó nemzeti szabályozás olyan helyzetben, amikor i. a tiszteletbeli bíró közigazgatási szervvel munkavégzés céljából létesített jogviszonya köztisztviselői jogviszony helyett szolgálati jogviszonynak minősíthető, határozott idejű jogviszony, amely egy eredeti kinevezési okmányon és egyetlen későbbi megerősítésen alapuló szabályozás hatálya alá tartozik, és ii. a közigazgatási szervre nem vonatkoznak megelőző jellegű és visszatartó erejű intézkedések vagy hatékony szankciók, valamint a szolgálati jogviszony nem alakítható át határozatlan idejű köztisztviselői jogviszonnyá (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés).
- 40 E kétség konkrétan a nemzeti jogalkotó által az ismételt újbóli meghosszabbítások alátámasztása céljából felhozott, a tiszteletbeli bírói



testület átfogó reformja kivárásának, eközben pedig az igazságszolgáltatás folytonosságának szükségességére összpontosító indokokat is érinti. A kérdést előterjesztő bíróság kérdésként veti fel, hogy ezen indokok a tagállamok mérlegelési mozgásterébe tartozó szociálpolitikai célkitűzések közé tartozó, a meghosszabbítás eszközének alkalmazását igazoló, objektív és átlátható indokoknak minősíthetők-e.

- 41 A kérdést előterjesztő bíróság végül azt is kiemeli, hogy a hatályos szabályozás alkalmazása következtében a tiszteletbeli bírák számára előidézhető ténybeli helyzet azok jogi helyzetében kedvező kompenzációs hatásokat is kiválthatott, mivel az idők folyamán lényegében automatikusan meghosszabbították a tisztségüket.

MUNKADOKUMENTUM