

Byla C-41/23

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį

Gavimo data:

2023 m. sausio 26 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Consiglio di Stato (Italija)

Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2023 m. sausio 26 d.

Pareiškėjai ir apeliantai:

AV

BT

CV

DW

Atsakovė ir kita apeliacinio proceso šalis:

Ministero della Giustizia

Pagrindinės bylos dalykas

Pripažinimas pareiškėjams, kurie yra tarėjai: 1) teisės į neterminuotus darbo santykius su viešojo administravimo institucijomis, ypač *Ministero della Giustizia* (Italijos teisingumo ministerija), tokiomis pačiomis ekonominėmis ir teisinėmis sąlygomis, kaip ir teisėjams bei prokurorams, įtraukiant juos į teisėjų ir prokurorų sąrašus pagal jų darbo stažą; 2) teisės į kasdienį atlyginimą, proporcingą teisėjams ir prokurorams mokamam atlyginimui, nuo kiekvieno ieškovo, kaip tarėjo, santykių pradinio nustatymo dienos iki šių santykių pakeitimo į neterminuotus santykius, kai dirbama visą darbo dieną; 3) teisės į tokią pačią socialinę ir draudiminę apsaugą kaip ir teisėjams bei prokurorams, atkuriant karjerą ir suteikiant visas ekonomines ir teisės aktuose numatytas lengvatas, pagrįstas darbo

stažu už laikotarpį iki įtraukimo į sąrašus; 4) arba žalos, patirtos dėl piktnaudžiavimo pratęsiant teisės aktuose numatytus darbo santykius, atlyginimas.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

1999 m. birželio 28 d. Tarybos direktyvos 1999/70/EB dėl Europos profesinių sąjungų konfederacijos (ETUC), Europos pramonės ir darbdavių konfederacijų sąjungos (UNICE) ir Europos įmonių, kuriose dalyvauja valstybė, centro (CEEP) bendrojo susitarimo dėl darbo pagal terminuotas sutartis (OL L 175, 1999, p. 43; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk. 3 t., p. 368) išaiškinimas.

2003 m. lapkričio 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2003/88/EB dėl tam tikrų darbo laiko organizavimo aspektų (OL L 299, 2003, p. 9; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 4 t., p. 381) išaiškinimas.

Prejudiciniai klausimai

1. Ar Direktyvos 2003/88 7 straipsnis ir Bendrojo susitarimo dėl darbo pagal terminuotas sutartis 4 punktą turi būti aiškinami taip, kad pagal juos draudžiamos nacionalinės teisės normos, kuriose nenumatyta teismo tarėjų ir prokuratūros tarėjų pavadootojų teisės gauti kompensaciją už teismo atostogų laikotarpį, taip pat teisės į privalomą socialinį draudimą ir draudimą nuo nelaimingų atsitikimų ir profesinių ligų?

2. Ar Bendrojo susitarimo dėl darbo pagal terminuotas sutartis 5 punktą turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį draudžiamos nacionalinės teisės normos, pagal kurias tarėjų terminuoti darbo santykiai, kurie gali būti kvalifikuojami kaip tarnybos santykiai, o ne kaip darbo santykiai su valdžios institucija, ir kuriems numatyta pirmuoju paskyrimu ir vienu vėlesniu pakartotiniu patvirtinimu pagrįsta sistema, gali būti kelis kartus pratęsimi valstybės lygmeniu įstatymais nesant veiksmingų ir atgrasančių sankcijų ir be galimybės šiuos santykius paversti neterminuotomis darbo sutartimis su valdžios institucija, susidarius faktinei situacijai, kuri galėjo turėti palankų kompensacinį poveikį gavėjų teisei padėčiai, nes jų pareigų vykdymas iš esmės buvo automatiškai pratęstas tolesniam laikotarpiui?

Nurodytos Sąjungos teisės nuostatos

Direktyvos 2003/88 7 straipsnis

Prie Direktyvos 1999/70 pridėto Bendrojo susitarimo 4 ir 5 punktai

Nurodomos nacionalinės teisės nuostatos

Costituzione (Konstitucija) 102 ir 106 straipsniai

Regio Decreto 30 gennaio 1941, n. 12, Ordinamento giudiziario (1941 m. sausio 30 d. Karališkasis dekretas Nr. 12, Teismų sistema)

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 (1994 m. gegužės 9 d. Respublikos Prezidento dekretas Nr. 487, kuriuo nustatomos įsidarbinimo valdžios institucijose taisyklės ir konkursų, vienkartinių konkursų ir kitų priėmimo į valstybės tarnybą formų tvarka)

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 (1989 m. liepos 28 d. Įstatyminis dekretas Nr. 273, 1988 m. rugsėjo 22 d. Prezidento dekretas Nr. 449 dėl nuostatų, susijusių su teisminės sistemos pritaikymu prie naujojo baudžiamojo proceso ir proceso dėl kaltinamųjų nepilnamečių, įgyvendinimo, koordinavimo ir pereinamosios nuostatos)

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (2001 m. kovo 30 d. Įstatyminis dekretas Nr. 165, Bendrosios darbo organizavimo viešojo administravimo institucijose taisyklės)

Glaustas faktinių aplinkybių ir proceso pagrindinėje byloje aprašymas

- 1 Keturi pareiškėjai jau kelerius metus eina tarėjų (teismo tarėjų arba prokuratūros tarėjų pavaduotojų) pareigas. Šie paskyrimai iš pradžių buvo atlikti terminuotam laikotarpiui *Consiglio superiore della magistratura* (Aukščiausioji teisėjų ir prokurorų taryba) sprendimu ir teisingumo ministro dekretu, o vėliau kas trejus metus pakartotinai pratęsimi. Nagrinėjant skundą pirmojoje instancijoje pareiškėjų stažas buvo atitinkamai 21 metai ir du mėnesiai, 17 metų ir šeši mėnesiai, 18 metų ir 17 metų ir keturi mėnesiai. Visi pareiškėjai tebedirba.
- 2 Pareiškėjų teigimu, pakartotinis jų terminuotų darbo santykių pratęsimas prieštarauja kelioms Sąjungos teisės nuostatoms, ypač prie Direktyvos 1999/70 pridėto Bendrojo susitarimo 4 ir 5 straipsniams ir Direktyvos 2003/88 7 straipsniui.
- 3 2016 m. kovo 23 d. pareiškėjai, siekdami, kad būtų pripažinta jų teisė į neterminuotus darbo santykius su viešojo administravimo institucija su visomis iš to išplaukiančiomis darbo užmokesčio, socialinės ir draudiminės apsaugos sąlygomis, kreipėsi į *Tribunale amministrativo regionale per il Lazio* (Lacijaus regiono administracinis teismas). Papildomai pareiškėjai prašė atlyginti žalą, atsiradusią dėl piktnaudžiavimo pratęsiant darbo santykius.

- 4 2021 m. rugsėjo 1 d. sprendimu Lacijaus regiono administracinis teismas skundą atmetė.
- 5 Šį sprendimą pareiškėjai apskundė *Consiglio di Stato* (Valstybės taryba), t. y. prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui. Tarp apeliacinio skundo argumentų pareiškėjai nurodo teisės klaidą, kurią padarė Lacijaus regiono administracinis teismas, nusprendęs, kad Sąjungos teisės aiškinimo klausimai nėra svarbūs.
- 6 Pagrindinės bylos nagrinėjimo metu AV ir BT į bylą pateikė 2015 m. Europos Komisijai pateiktą skundą (užregistruotas suteikiant numerį 7779/15/EMPL), kuriuo prašė peržiūrėti tarėjų teisinės ir ekonominės padėties suderinamumą su Sąjungos teisės aktais. Atsakyme, kurį šie pareiškėjai gavo iš Komisijos, teigiama, kad „dėl su tarėjais susijusių nacionalinės teisės aktų ir praktikos kyla klausimas, ar jie suderinami su prie Direktyvos [1999/70] pridėto Bendrojo susitarimo 4 ir 5 punktais ir su Direktyvos [2003/88] 7 straipsnyje nustatyta teise į kasmetines mokamas atostogas“.

Esminiai šalių argumentai pagrindinėje byloje

- 7 Pareiškėjai prašo jų ekonominį ir teisinį statusą prilyginti teisėjų ir prokurorų statusui. Jie taip pat prašo stabilizuoti jų darbo santykius, nes mano, kad dėl pakartotinio paskyrimo dekretų pratęsimo piktnaudžiaujant patyrė žalingų padarinių.
- 8 Atsakovės Teisingumo ministerijos nuomone, teisėjų ir prokurorų teisinė-ekonominė padėtis negali būti automatiškai taikoma tarėjams, nes pirmieji eina tik teisėjų ir prokurorų pareigas, o antrieji dirba tarėjais tik papildomai, tuo pat metu dirbdami pagal kitą profesiją. Be to, tarėjo funkcijos yra neišvengiamai laikino pobūdžio, vykdomos taip, kad būtų užtikrintas suderinamumas su įvairiomis darbo ar profesinės veiklos rūšimis, ir nesukuria viešųjų darbo santykių.
- 9 Šios krypties nuosekliai laikomasi ir *Corte di Cassazione* (Italijos kasacinis teismas) praktikoje.

Glaustas prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagrindimas

- 10 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą patekęs teismas pirmiausia nurodo taikytinas Italijos teisės normas.
- 11 Italijos Konstitucijos 106 straipsnyje, įtvirtinus principą, kad „teisėjai ir prokurorai skiriami konkurso būdu“, numatyta, kad „teismų sistemos įstatyme gali būti leidžiama skirti, įskaitant skyrimą išrinkus, tarėjus visoms teisėjams priskirtoms funkcijoms atlikti“.

- 12 Šiuo atžvilgiu nagrinėjamos bylos aplinkybėms taikytinos redakcijos 1941 m. sausio 30 d. Karališkajame dekrete Nr. 12, Teismų sistema, buvo keletas nuostatų, reglamentuojančių tarėjų – kurie, kitaip nei teisėjai ir prokurorai, nėra atrenkami viešo konkurso būdu – skyrimą, taip pat jų funkcijų vykdymą ir jų teisinį bei ekonominį statusą.
- 13 Šio Karališkojo dekreto 42b straipsnyje buvo nustatyta, kad „teismo tarėjai skiriami teisingumo ministro dekretu, vadovaujantis Aukščiausiosios teismų tarybos sprendimu“.
- 14 Be to, Karališkojo dekreto 42c straipsnyje buvo numatyta, kad „advokatai ir advokatų padėjėjai negali verstis advokato veikla teismuose, patenkančiuose į teismo, kuriame jie eina tarėjo pareigas, veiklos teritoriją, ir negali juose atstovauti ar ginti šalių vėlesniuose proceso etapuose“.
- 15 Pagal to paties Karališkojo dekreto 42d straipsnį „teismo tarėju asmuo skiriamas trejų metų laikotarpiui. Pasibaigus terminui, kadencija gali būti pratęsta tik vieną kartą.“
- 16 Galiausiai Karališkojo dekreto 42f straipsnyje buvo numatyta, kad „<...> tarėjas turi teisę gauti tik tas išmokas ir kitus mokėjimus, kurie aiškiai nustatyti įstatymu, atsižvelgiant į tarėjo tarnybos santykius“.
- 17 Kita vertus, dėl prokuratūros tarėjų pavaduotojų minėto Karališkojo dekreto 71 straipsnyje buvo nustatyta, kad jie „skiriami laikantis sąlygų, numatytų teismo tarėjams skirti“.
- 18 Galiojančiuose teisės aktuose – kalbant apibendrintai – taip pat numatyta, kad tarėjams gali būti patikėtos tik nedidelės svarbos civilinės ar baudžiamosios bylos, o atlyginimo forma – dienpinigiai, kurie, be to, priklauso nuo surengtų posėdžių ar dirbtų valandų skaičiaus.
- 19 Toliau prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas primena 2020 m. liepos 16 d. Teisingumo Teismo sprendimą *UX, C-658/18, EU:C:2020:572*, dėl Italijos taikos teisėjų teisinio ir ekonominio statuso ir 2022 m. balandžio 7 d. sprendimą *PG, C-236/20, EU:C:2022:263*, dėl Italijos valstybės atsakomybės už taikos teisėjams nesuteiktas mokamas atostogas.
- 20 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad šie sprendimai taip pat taikytini pagrindinėje byloje, atsižvelgiant į taikos teisėjų, teismo tarėjų ir prokuratūros tarėjų pavaduotojų atliekamos veiklos bendrą neatlygintą pobūdį.
- 21 Vis dėlto jis pažymi, kad pagal nacionalinę teisę, remiantis nusistovėjusia Konstitucinio Teismo ir Kasacinio teismo praktika, teisėjų ir prokurorų teisinė ir finansinė padėtis negali būti automatiškai taikoma ir tarėjams, nes pirmieji atlieka tik teismines pareigas, o antrieji – teismines pareigas tik kartu su kitomis pareigomis.

- 22 Be to, skirtingai nuo teisėjų ir prokurorų, tarėjo pareigos yra laikino pobūdžio, einamos taip, kad būtų užtikrintas suderinamumas su įvairios darbo ar profesinės veiklos vykdymu, ir nėra susijusios su viešaisiais darbo santykiais.
- 23 Iš tiesų, be skirtingų įdarbinimo metodų ir neišimtinio bei nepertraukiamo vykdomos teisminės veiklos pobūdžio, skirtingas požiūris grindžiamas laikina tarnybos santykių trukme, skirtingais teisės aktuose nustatytais apribojimais, susijusiais su ginčų rūšimi ir nagrinėjamų bylų sudėtingumo lygiu, ir, galiausiai, iš to išplaukiančia skirtinga atlyginimo tvarka (ne užmokesčio, o kompensacijos).
- 24 Dėl to, toks skirtingas požiūris nėra diskriminuojantis, o pateisinamas savarankiškomis ir objektyviomis aplinkybėmis.
- 25 Iš tiesų, nacionalinėje teisėje darbo santykiai skiriami nuo tarnybos santykių: pirmoji sąvoka susijusi su darbo santykių (nuolatinių, terminuotų ar ne visą darbo dieną) su viešojo administravimo institucija užmezgimu, o antroji – su funkcijų suteikimu pagal įstatymo nuostatą arba valdžios institucijos aktą, tačiau tai nebūtinai reiškia darbo santykių užmezgimą.
- 26 Valstybės tarnautojai, įskaitant teisėjus ir prokurorus, su valdžios institucijomis užmezga abu teisinius santykius, o tarėjai – tik tarnybos santykius.
- 27 Tai atsispindi ir Karališkojo dekreto 4 straipsnio tekste, kurį pabrėžė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas ir pagal kurį teisėjai ir prokurorai „sudaro“ teismų sistemą, o tarėjai jai „priklauso“.
- 28 Tokios skirtingos terminijos vartojimas nėra nei savitiksliis, nei atsitiktinis, bet materialiuoju lygmeniu, dar prieš teisinį lygmenį, išreiškia priežastis, dėl kurių kalbama apie skirtingas asmenų grupes ir skirtingą teisinį bei ekonominį statusą, kurių negalima lyginti.
- 29 Teisėjai būtinai priskiriami prie bendrosios kompetencijos teismų, o tarėjai turi galimybę būti priskirti prie jų ir vykdyti teisėjo funkcijas tik tuo atveju, jei teisėjai negali dalyvauti arba jų nėra.
- 30 Tai, kad tarėjų pareigos panašios į teisėjų pareigas, yra tik atliekamos funkcijos pasekmė, nes teisminei veiklai turi būti taikomos tos pačios garantijos, nepriklausomai nuo jų vykdančio teisėjo statuso.
- 31 Dėl to, tai yra tik funkcinis pareigų, kuriomis siekiama užtikrinti bet kokios teisminės funkcijos vykdymui būdingų nešališkumo ir nepriklausomumo principų laikymąsi, išplėtimas.
- 32 2020 m. gruodžio 9 d. Sprendime Nr. 267/2020 Konstitucinis Teismas, atsižvelgdamas į taikos tarėjų faktiškai atliekamas funkcijas, pripažino pastarųjų teisę gauti bet kokių patirtų procesinių išlaidų kompensaciją, motyvuodamas tuo, kad ši išmoka „susijusi ne su darbo santykiais <...>, bet su tarnybos santykiais“ ir kad „atsižvelgiant į teisėjo funkcijos tapatumą ir jos svarbą konstitucinėje

sistemoje, yra nepagrįsta, kad pagal įstatymą procesinių išlaidų atlyginimas pripažįstamas tik „mantiją nešiojantiems“ teisėjams, bet ne taikos teisėjams, nes abiem atvejais vienodai svarbu užtikrinti ramią ir nešališką veiklą, nesąlygojamą ekonominės rizikos, susijusios su galimais, nors ir nepagrįstais ieškiniais dėl atsakomybės“.

- 33 Iš to, kas išdėstyta, prašymą priimti prejudicinį sprendimą patekęs teismas daro išvadą, kad skirtingas tarėjų bei paprastų teisėjų ekonominis ir teisinis reguliavimas: i) remiasi objektyviais ir aiškiais reikalavimais bei yra pagrįstas tiksliais ir konkrečiais egzistuojančiais veiksniais, leidžiančiais atskirti abiejų asmenų grupių įdarbinimo sąlygas; ii) atitinka realų poreikį, priklausomai nuo jo pobūdžio, kokybės ir kiekybės, kartu ir laiko, teisinių funkcijų pasiskirstymą, specifines pareigas, dėl kurių teisėjai turi priimti atsakomybę, ir skirtingą reikalaujamos kvalifikacijos lygį, siekiant vykdyti tokias pareigas; iii) atitinka valstybės narės siekiamą teisėtą socialinės politikos tikslą, yra proporcingas ir taikomas tik būtiniais tikslais pasiekti; iv) juo nesiekama sudaryti blogesnių įdarbinimo ar diskriminacinių sąlygų.
- 34 Dėl to jis mano, kad sąlygos kreiptis į Teisingumo Teismą su prašymu priimti prejudicinį sprendimą dėl pirmųjų dviejų pareiškėjų reikalavimų (teisė į neterminuotus darbo santykius ir teisė į darbo užmokestį, proporcingą teisėjui ir prokurorui mokamam darbo užmokesčiui, mokamam kiekvieną dieną) nėra įvykdytos dėl jų nereikšmingumo.
- 35 Vis dėlto teismas abejoja dėl nacionalinės teisės normų, susijusių su įdarbinimo sąlygomis, suderinamumo su Sąjungos teise tiek, kiek pagal jas tarėjams nesuteikiama jokios teisės į mokamas atostogas ir į visas socialinės ir draudiminės apsaugos formas (pirmasis prejudicinis klausimas).
- 36 Šiuo klausimu jis remiasi, pirma, 17 punkte priminta Teisingumo Teismo jurisprudencija ir, antra, aplinkybe, kad pagrindinėje byloje nagrinėjamos nuostatos buvo panaikintos *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* (2017 m. liepos 13 d. Įstatyminis dekretas Nr. 116, Organinė tarėjų reforma ir kitos nuostatos dėl taikos teisėjų, taip pat pereinamosios nuostatos dėl dirbančių tarėjų), remiantis 2016 m. balandžio 28 d. Įstatymu Nr. 57.
- 37 Šiuo įstatyminiu dekretu pripažįstama tarėjų sveikatos draudiminė ir socialinė apsauga, numatant tiek teisę į kompensaciją teismo atostogų laikotarpiu, kai sustabdoma veikla, tiek privalomą socialinį draudimą ir draudimą nuo nelaimingų atsitikimų ir profesinių ligų. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo teigimu, jis galėjo ateityje suteikti tinkamą teisių gynimo priemonę dėl faktinio, nepagrįsto, perteklinio ir neproporcingo kritinio elemento, kuris *ratione temporis* vis dar taikomas pagrindinėje byloje.

- 38 Be to, to paties teismo nuomone, šio įstatyminio dekreto nuostatos pagal analogiją gali būti taikomos pagrindinėje byloje.
- 39 Galiausiai teismas abejoja dėl nacionalinės teisės normų, reglamentuojančių vėlesnių pratęsimų skaičių, suderinamumo su Sąjungos teise, kai (i) tarėjo darbo santykiai su Teisingumo administracija yra terminuoti ir gali būti laikomi tarnybos santykiais, o ne darbo santykiais valstybės tarnyboje, ir jiems numatyta tvarka, pagrįsta pirminiu paskyrimo aktu ir tik vienu paskesniu pakartotiniu paskyrimu, ir (ii) nenumatyta jokių atgrasomųjų prevencinių priemonių ar veiksmingų sankcijų, taikomų viešojo administravimo institucijoms, ir netgi nėra galimybės tarnybos santykius paversti neterminuotais viešaisiais darbo santykiais (antrasis prejudicinis klausimas).
- 40 Ši abejonė taip pat susijusi su valstybės įstatymų leidėjo pateiktais motyvais dėl pakartotinio paskyrimo, kurie visų pirma grindžiami būtinybe laukti organinės tarėjų reformos ir tuo tarpu užtikrinti teisingumo vykdymo tęstinumą. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla klausimas, ar šie motyvai gali būti laikomi objektyviomis ir skaidriomis priežastimis, kurios priklauso valstybių narių socialinės politikos tikslų diskrecijai ir kuriomis gali būti pateisintas pratęsimo priemonės taikymas.
- 41 Galiausiai prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pabrėžia, kad faktinė situacija, kuri gali susidaryti tarėjams dėl galiojančių teisės aktų taikymo, taip pat gali turėti palankų kompensacinį poveikį jų teisinei padėčiai, nes jie laikui bėgant pasinaudojo iš esmės automatiniu jų veiklos pratėsimu.