

Predmet C-41/23**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

26. siječnja 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Consiglio di Stato (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

26. siječnja 2023.

Tužitelji i žalitelji:

AV

BT

CV

DW

Tuženik i druga stranka u žalbenom postupku:

Ministero della Giustizia

Predmet glavnog postupka

Priznavanje u korist tužiteljâ, koji su poâasni pravosudni duÅžnosnici 1. prava na radni odnos na neodređeno vrijeme u javnoj upravi, konkretno, u Ministeru della Giustizia (Ministarstvo pravosuđa, Italija), pod istim ekonomskim i pravnim uvjetima koji vrijede u pogledu redovnih pravosudnih duÅžnosnika, i to na temelju ustaljivanja na duÅžnosti profesionalnih pravosudnih duÅžnosnika u skladu s odgovarajućim radnim staÅžom; 2. prava na isplatu plaće utvrđene po danu koja je razmjerna plaći na koju imaju pravo redovni pravosudni duÅžnosnici, od datuma na koji su za svakog tuÅžitelja poâetno zasnovani službenički odnosi poâasnih pravosudnih duÅžnosnika do pretvorbe tih odnosa u radne odnose u punom radnom vremenu i na neodređeno vrijeme; 3. prava na to da ostvaruju jednaka prava iz socijalnog i mirovinskog osiguranja kao i redovni pravosudni duÅžnosnici uz

utvrđivanje prethodnog radnog iskustva te sa svim ekonomskim i normativnim pogodnostima na temelju radnog staža za razdoblje koje prethodi zaposlenju na stalno radno mjesto; 4. podredno, naknade štete zbog zlouporabe produljenja radnog odnosa na temelju zakona.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje Direktive Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP (SL 1999., L 175, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 228.);

tumačenje Direktive 2003/88/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4. studenoga 2003. o određenim vidovima organizacije radnog vremena (SL 2003., L 299, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 31.).

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 7. Direktive 2003/88 i članak 4. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme tumačiti na način da im se protive nacionalni propisi kojima se za počasne suce na sudu i počasne zamjenike državnog odvjetnika ne predviđa pravo na isplatu naknade tijekom razdoblja godišnjeg odmora u kojem je obustavljen rad te na zaštitu u području obveznog mirovinskog osiguranja i obveznog osiguranja od nesreća na radu i profesionalnih bolesti?

2. Treba li članak 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme tumačiti na način da mu se protive nacionalni propisi na temelju kojih se radni odnos počasnih sudaca na određeno vrijeme, koji se može kvalificirati kao službenički odnos, a ne kao radni odnos u javnoj upravi, te za koji se predviđa sustav koji se sastoji od prvotnog akta o imenovanju i samo jednog naknadnog potvrđivanja na dužnost, može produljivati više puta na temelju zakonâ na razini države, pri čemu ne postoje djelotvorne i odvraćajuće sankcije i mogućnost da se navedeni odnosi pretvore u ugovore o radu u javnoj upravi na neodređeno vrijeme, u činjeničnoj situaciji koja je mogla proizvesti pozitivne kompenzacijske učinke na pravni položaj osoba na koje se odnose produljenja, s obzirom na to da se dužnosti tih osoba u biti automatski produljuju za dodatno razdoblje?

Navedene odredbe prava Unije

Članak 7. Direktive 2003/88;

članci 4. i 5. Okvirnog sporazuma priloženog Direktivi 1999/70.

Navedene odredbe nacionalnog prava

Ustav, članci 102. i 106.

Regio Decreto 30 gennaio 1941, n. 12, Ordinamento giudiziario (Kraljevska uredba br. 12 od 30. siječnja 1941. o pravosudnom sustavu);

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 (Uredba predsjednika Republike br. 487 od 9. svibnja 1994. o pravilima o pristupu zapošljavanju u javnoj upravi i načinima provedbe natječaja, jedinstvenih natječaja i drugih oblika zapošljavanja u javnim službama);

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 (Zakonodavna uredba br. 273 od 28. srpnja 1989. o pravilima o provedbi i koordinaciji te prijelaznim pravilima Uredbe predsjednika Republike br. 449 od 22. rujna 1988. o pravilima za prilagodbu pravosudnog sustava novom kaznenom postupku i postupku protiv maloljetnih optuženika);

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (Zakonodavna uredba br. 165 od 30. ožujka 2001. o općim pravilima o organizaciji rada u javnoj upravi)

Sažet prikaz činjenica i postupka

- 1 Četiri tužitelja godinama su obavljala dužnosti kao počasni pravosudni dužnosnici (počasni suci na sudu ili zamjenici državnog odvjetnika pri Procura della Repubblica (Državno odvjetništvo, Italija)). Te dužnosti dodijeljene su im isprva na određeno vrijeme odlukom Consiglia superiore della magistratura (Vrhovno sudsko vijeće, Italija) i ministarskom uredbom ministra pravosuđa nakon čega su se kontinuirano produljivale svake tri godine. U trenutku podnošenja tužbe u prvostupanjskom postupku radno iskustvo tužiteljâ iznosilo je, redom, 21 godinu i dva mjeseca, 17 godina i šest mjeseci, 18 godina te 17 godina i četiri mjeseca. Svi su tužitelji još uvijek u službi.
- 2 Tužitelji smatraju da se opetovana produljenja njihova radnog odnosa na određeno vrijeme protive raznim odredbama prava Unije, konkretno, člancima 4. i 5. Okvirnog sporazuma priloženog Direktivi 1999/70 i članku 7. Direktive 2003/88.
- 3 Kako bi im se priznalo pravo na radni odnos na neodređeno vrijeme u javnoj upravi, sa svime što iz toga proizlazi u pogledu plaće te u pogledu prava iz socijalnog i mirovinskog osiguranja, tužitelji su 23. ožujka 2016. podnijeli tužbu Tribunaleu amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij,

Italija). Tužitelji su podredno zahtijevali naknadu štete koja je proizlazila iz zlouporabe produljenja radnog odnosa.

- 4 Presudom od 1. rujna 2021. Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) odbio je tu tužbu.
- 5 Tu odbijajuću presudu tužitelji su pobijali pred Consigliom di Stato (Državno vijeće, Italija), odnosno sudom koji je uputio zahtjev. Kao žalbene razloge tužitelji ističu pogrešku koja se tiče prava koju je Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) počinio jer je smatrao da pitanja o tumačenju prava Unije nisu relevantna.
- 6 U okviru glavnog postupka, u spis je uložena pritužba koju su osobe AV i BT 2015. podnijele Europskoj komisiji, koja je upisana pod brojem 7779/15/EMPL i kojom su tražile da se provjeri je li pravni i ekonomski položaj počasnih pravosudnih dužnosnika u skladu s propisima Unije. U skladu s odgovorom koji su ti tužitelji dobili od Komisije, „nacionalni propisi i praksa koji se odnose na počasne pravosudne dužnosnike otvara[ju] pitanje o usklađenosti s člancima 4. i 5. Okvirnog sporazuma priloženog Direktivi [1999/70] i pravom na plaćeni godišnji odmor iz članka 7. Direktive [2003/88]”.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 7 Tužitelji zahtijevaju da se postupanje prema njima u ekonomskom i pravnom pogledu izjednači s načinom na koji se postupa prema profesionalnim redovnim pravosudnim dužnosnicima. Ističu prigovor i u pogledu ustaljivanja njihova radnog odnosa jer smatraju da su pretrpjeli štetne posljedice koje proizlaze iz zlouporabe i opetovanosti produljenja odluka o imenovanju.
- 8 Ministarstvo pravosuđa, odnosno tuženik, smatra da se pravno-ekonomski položaj profesionalnih pravosudnih dužnosnika ne može automatski proširiti na počasne pravosudne dužnosnike, s obzirom na to da prva skupina obavlja isključivo pravosudne dužnosti, dok druga skupina obavlja te dužnosti samo sporedno, zajedno s drugom profesijom. Osim toga, dužnost počasnog suca privremene je prirode bez mogućnosti odstupanja, obavlja se na način da se osigurava usklađenost s obavljanjem raznih poslova ili profesionalnih djelatnosti i ne predstavlja radni odnos u javnoj službi.
- 9 Taj pristup na ustaljeni način slijedi i sudska praksa Cortea suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija).

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 10 Sud koji je uputio zahtjev najprije opisuje relevantne talijanske propise.

- 11 Nakon što je njime utvrđeno načelo u skladu s kojim se „[p]ravosudni dužnosnici imenuju [...] na temelju natječaja”, člankom 106. talijanskog Ustava predviđa se da se „[z]akonom o pravosudnom sustavu može [...] previdjeti imenovanje, uključujući na temelju izbora, počasnih pravosudnih dužnosnika na sve dužnosti koje obavljaju suci pojedinci”.
- 12 U tom pogledu, Kraljevska uredba br. 12 od 30. siječnja 1941. o pravosudnom sustavu, u verziji primjenjivoj na činjenice iz postupka, sadržavala je određene odredbe kojima se uređivalo imenovanje počasnih pravosudnih dužnosnika koji se, za razliku od redovnih pravosudnih dužnosnika, ne biraju na temelju javnog natječaja, kao i obavljanje njihovih dužnosti te postupanje prema njima u pravnom i ekonomskom pogledu.
- 13 Konkretno, člankom 42.b te kraljevske uredbe određivalo se da se „[r]edovni suci na sudu imenuju [...] uredbom ministra pravosuđa, u skladu s odlukom Vrhovnog sudskog vijeća”.
- 14 Osim toga, člankom 42.c te kraljevske uredbe predviđalo se da „[o]dvjetnici i vježbenici koji mogu pružati pravnu pomoć ne mogu obavljati odvjetničku djelatnost pred sudovima iz sudskog okruga u kojem obavljaju dužnost počasnog suca i ne mogu zastupati ili braniti stranke u kasnijim stadijima postupaka koji se provode pred istim sudovima”.
- 15 U skladu s člankom 42.d te kraljevske uredbe, „[p]očasni sudac na sudu imenuje se na vrijeme od tri godine. Po isteku tog vremena, nositelj dužnosti može se samo jednom potvrditi na dužnost”.
- 16 Naposljetku, člankom 42.f Kraljevske uredbe predviđalo se da „[...] [p]očasnom sucu isključivo pripadaju naknada i druga prava izričito dodijeljena zakonom uz posebno upućivanje na počasni službenički odnos”.
- 17 Međutim, kad je riječ o funkciji počasnog zamjenika državnog odvjetnika, člankom 71. navedene kraljevske uredbe predviđalo se da se oni „imenuju na načine predviđene za imenovanje počasnih sudaca na sudu”.
- 18 Osim toga, kad je riječ o nadležnosti, zakonodavstvom koje je na snazi određuje se, ukratko, da se počasnim pravosudnim dužnosnicima mogu povjeriti samo građanski ili kazneni predmeti manjeg značaja i, što se tiče naknade, da se ona isplaćuje u obliku naknade koja se utvrđuje po danu, ovisno i o broju održanih rasprava ili satima rada.
- 19 Sud koji je uputio zahtjev zatim podsjeća na presude Suda od 16. srpnja 2020., UX, C-658/18 (EU:C:2020:572), u području pravnog i ekonomskog statusa talijanskih mirovnih sudaca, i od 7. travnja 2022., PG, C-236/20 (EU:C:2022:263), koja se odnosila na odgovornost talijanske države zbog toga što mirovnim sucima nije priznat plaćeni odmor.

- 20 Sud koji je uputio zahtjev smatra da su te presude primjenjive i u glavnom postupku s obzirom na zajedničku počasnu prirodu službi koje obavljaju mirovni suci, počasni suci na sudovima i počasni zamjenici državnog odvjetnika.
- 21 Međutim, taj sud ističe da se u skladu s nacionalnim pravom, prema ustaljenoj sudskoj praksi Cortea costituzionale (Ustavni sud, Italija) i Cortea suprema di Cassazione (Vrhovni kasacijski sud), pravno-ekonomski položaj profesionalnih pravosudnih dužnosnika ne može automatski proširiti na počasne pravosudne dužnosnike, s obzirom na to da jedna skupina obavlja isključivo pravosudne dužnosti, dok druga skupina obavlja te dužnosti samo sporedno.
- 22 Osim toga, za razliku od slučaja profesionalnih pravosudnih dužnosnika, dužnost počasnog pravosudnog dužnosnika privremene je prirode, obavlja se na način da se osigurava usklađenost s obavljanjem raznih poslova ili profesionalnih djelatnosti i ne predstavlja radni odnos u javnoj službi.
- 23 Naime, osim na različitim načinima imenovanja te na činjenici da pravosudna djelatnost koja se obavlja nije isključive i kontinuirane prirode, različito postupanje temelji se na privremenom trajanju službeničkog odnosa, različitim ograničenjima predviđenima zakonom u pogledu vrste sporova i razine složenosti predmeta o kojima se odlučuje kao i, naposljetku, na drukčijem sustavu plaćanja (sustavu plaćanja naknade, a ne plaće) koji iz toga slijedi.
- 24 Slijedom toga, to različito postupanje nije diskriminirajuće, nego je opravdano samostalnim i objektivnim razmatranjima.
- 25 Naime, nacionalno pravo razlikuje radni i službenički odnos: prvi pojam upućuje na zasnivanje radnog odnosa u javnoj upravi (na neodređeno ili određeno vrijeme odnosno u nepunom radnom vremenu), dok se pod drugim pojmom podrazumijeva dodjela određene dužnosti na temelju zakonske odredbe ili na temelju akta javne uprave a da to nužno ne dovodi do zasnivanja radnog odnosa.
- 26 Međutim, dok javni službenici, među kojima su profesionalni pravosudni dužnosnici, s javnom upravom zasnivaju obje vrste pravnog odnosa, počasni pravosudni dužnosnici s javnom upravom zasnivaju samo službenički odnos.
- 27 To se odražava i u tekstu članka 4. Kraljevske uredbe, koji naglašava sud koji je uputio zahtjev i u skladu s kojim profesionalni pravosudni dužnosnici „jesu” sudbena vlast, dok počasni suci „čine dio” te vlasti.
- 28 Uporaba te različite terminologije nije svrha samoj sebi niti je slučajna, nego se njome na materijalnoj razini, čak i prije nego na onoj pravnoj, ističu razlozi zbog kojih je riječ o različitim skupinama osoba te različitim pravnim i ekonomskim položajima koji međusobno nisu usporedivi.
- 29 U službu na redovnim sudovima nužno se raspoređuju profesionalni suci, dok se za počasne suce predviđa mogućnost da se rasporede na te sudove na način da

obavljaju pravosudnu dužnost samo u slučaju spriječenosti ili nedovoljnog broja profesionalnih sudaca.

- 30 Činjenica da počasni suci imaju dužnosti slične dužnostima profesionalnih sudaca samo je posljedica funkcije koja se obavlja, s obzirom na to da pravosudnu djelatnost trebaju obilježavati ista jamstva, neovisno o statusu suca koji je obavlja.
- 31 Stoga je riječ samo o funkcionalnom proširenju dužnosti čiji je cilj osigurati poštovanje načela nepristranosti i neovisnosti koja obilježavaju obavljanje svih pravosudnih funkcija.
- 32 Upućivanjem na dužnost koju stvarno obavljaju počasni mirovni suci, Corte costituzionale (Ustavni sud) priznao je presudom br. 267/2020 od 9. prosinca 2020. tim sucima pravo na naknadu troškova za pružanje pravne pomoći koji su im eventualno nastali uz obrazloženje da se to pravo „ne odnosi na radni odnos [...], nego na službenički odnos” te da je „s obzirom na individualnost funkcije sudovanja i njezinu primarnu važnost u ustavnom okviru, nerazumno da se naknada troškova pružanja pravne pomoći na temelju zakona priznaje samo profesionalnom sucu, a ne i mirovnom sucu, dok u pogledu oba postoji jednako važna potreba da im se osigura mirno i nepristrano obavljanje djelatnosti na koju ne utječu ekonomski rizici povezani s eventualnim tužbama radi utvrđivanja odgovornosti, čak i ako su one neosnovane”.
- 33 Iz prethodno navedenog proizlazi da sud koji je uputio zahtjev ističe da postupanje prema počasnim sucima koje je u pravnom i ekonomskom pogledu različito u odnosu na postupanje prema profesionalnim redovnim pravosudnim dužnosnicima: i. ispunjava objektivne i transparentne zahtjeve te je opravdano postojanjem preciznih i točnih elemenata koji karakteriziraju uvjet zapošljavanja između dviju skupina osoba; ii. s obzirom na prirodu, kvalitetu i količinu, također u vremenskom pogledu, odgovara stvarnoj potrebi sudjelovanja u obavljanju pravosudne dužnosti, posebnih zadataka za koje suci trebaju biti odgovorni i različite razine kvalifikacija koje se zahtijevaju u svrhu obavljanja tih zadataka; iii. može ostvariti svrhu legitimnog cilja socijalne politike države članice na proporcionalan način i u granicama onog što je nužno potrebno; iv. ne služi određivanju lošijih ili diskriminirajućih uvjeta zapošljavanja.
- 34 Stoga taj sud smatra da zbog nepostojanja relevantnosti u pogledu prvih dvaju zahtjeva tužiteljâ (pravo na radni odnos na neodređeno vrijeme i pravo na isplatu plaće utvrđene po danu koja je razmjerna plaći na koju imaju pravo redovni pravosudni dužnosnici) nisu ispunjeni uvjeti za upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku Sudu.
- 35 Međutim, sud koji je uputio zahtjev ima dvojbe u pogledu usklađenosti s pravom Unije nacionalnih propisa u području uvjeta zapošljavanja, u dijelu koji se odnosi na to da se počasni suci potpuno isključuju iz prava na plaćeni odmor te iz svakog oblika zaštite u području socijalnog i mirovinskog osiguranja (prvo prethodno pitanje).

- 36 U tom pogledu, taj sud upućuje, s jedne strane, na sudsku praksu Suda navedenu u točki 17. ovog sažetka zahtjeva za prethodnu odluku i, s druge strane, na činjenicu da su odredbe o kojima je riječ u glavnom postupku stavljene izvan snage Decretom 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 (Zakonodavna uredba br. 116 od 13. srpnja 2017. o cjelovitoj reformi statusa počasnih sudaca i druge odredbe o mirovnim sucima kao i o prijelaznom uređenju koje se primjenjuje na počasne suce koji obavljaju dužnosti na temelju Zakona br. 57 od 28. travnja 2016.).
- 37 Tom se zakonodavnom uredbom počasnim pravosudnim dužnosnicima priznaje zaštita u području socijalnog i mirovinskog osiguranja, pri čemu se predviđa i pravo na naknadu tijekom razdoblja odmora u kojem je obustavljen rad te zaštita u području obveznog mirovinskog osiguranja i obveznog osiguranja od nesreća na radu i profesionalnih bolesti. Sud koji je uputio zahtjev smatra da je moguće da ta uredba za ubuduće pruža valjano sredstvo za rješavanje jednog aspekta problema koji je stvaran, neopravdan, pretjeran i neproporcionalan, a koji je povezan s uređenjem koje je još uvijek, *ratione temporis*, primjenjivo na glavni postupak.
- 38 Štoviše, taj sud smatra da se odredbe te zakonodavne uredbe mogu po analogiji primijeniti u glavnom postupku.
- 39 Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev ima dvojbe u pogledu usklađenosti s pravom Unije nacionalnih propisa koji se odnose na broj uzastopnih produljenja u situaciji u kojoj i. je radni odnos koji počasni sudac zasniva s Ministarstvom pravosuđa kao upravnim tijelom odnos na određeno vrijeme koji se može kvalificirati kao službenički odnos, a ne kao radni odnos u javnoj upravi, te za koji se predviđa sustav koji se temelji na prvotnom aktu o imenovanju i samo jednom naknadnom potvrđivanju na dužnost i ii. u kojoj se za javnu upravu ne predviđaju ni preventivne odvratajuće mjere ni djelotvorne sankcije te se čak isključuje mogućnost pretvorbe službeničkog odnosa u radni odnos u javnoj upravi na neodređeno vrijeme (drugo prethodno pitanje).
- 40 Konkretno, te se dvojbe odnose i na obrazloženja koja je nacionalni zakonodavac iznio u prilog opetovanim potvrđivanjima na dužnost i koja se temelje na potrebi da se pričekava cjelovita reforma statusa počasnih sudaca te da se u međuvremenu osigura kontinuitet rada pravosudnog sustava. Sud koji je uputio zahtjev pita mogu li se ta obrazloženja smatrati objektivnim i transparentnim razlozima koji su obuhvaćeni diskrecijskom ovlašću država članica u pogledu ciljeva socijalne politike i koji mogu opravdati primjenu instrumenta produljenja.
- 41 Konačno, sud koji je uputio zahtjev naglašava da je činjenična situacija koja može nastati za počasne pravosudne dužnosnike zbog primjene propisa koji su na snazi mogla proizvesti i pozitivne kompenzacijske učinke na njihov pravni položaj, s obzirom na to da su tijekom određenog razdoblja ostvarili korist od toga što su se dužnosti produljivale na način koji je u biti bio automatski.