

Zadeva C-41/23

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

26. januar 2023

Predložitveno sodišče:

Consiglio di Stato (Italija)

Datum predložitvene odločbe:

26. januar 2023

Tožeče stranke in pritožnice:

AV

BT

CV

DW

Tožena stranka in nasprotna stranka v pritožbenem postopku:

Ministero della Giustizia (Italija)

Predmet postopka v glavni stvari

Predlog, s katerim tožeče stranke, ki opravljajo naloge častnih pravosodnih uradnikov (magistrati onorari)), zahtevajo priznanje (1) pravice do zaposlitve za nedoločen čas v javni upravi, to je pri Ministero della Giustizia (ministrstvo za pravosodje, Italija), v skladu z enakimi ekonomskimi in pravnimi pogoji, kot se priznavajo poklicnim pravosodnim uradnikom (magistrati di ruolo), in sicer z zagotovitvijo stalnosti zaposlitve v pravosodju glede na delovno dobo; (2) pravice do izplačila plače, izračunane na dnevni osnovi, ki je sorazmerna s plačo, do katere so upravičeni poklicni pravosodni uradniki, in sicer od datuma, na katerega je posamezna tožeča stranka prvič sklenila delovno razmerje častnega pravosodnega uradnika, do datuma spremembe tega delovnega razmerja v zaposlitev za nedoločen čas s polnim delovnim časom, (3) pravice do enakega

obravnavanja z vidika socialnega varstva in pokojninskega zavarovanja, kot se priznava poklicnim pravosodnim uradnikom, ki jo je treba zagotoviti s ponovno opredelitvijo delovne dobe ter s priznanjem vseh ekonomskih in zakonskih ugodnosti, ki izhajajo iz delovne dobe, dopolnjene v obdobju pred stalno zaposlitvijo; (4) podredno, izplačilo odškodnine za škodo, nastalo zaradi zlorabe, ki izhaja iz podaljševanja podrejenega delovnega razmerja na podlagi zakona.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Razlaga Direktive Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 368)

Razlaga Direktive 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o določenih vidikih organizacije delovnega časa (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 4, str. 381)

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je treba člen 7 Direktive 2003/88 in določbo 4 okvirnega sporazuma o delu za določen čas razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni zakonodaji, ki častnim sodnikom in častnim namestnikom državnih tožilcev ne priznava nobene pravice do izplačila nadomestila v času sodnih počitnic, ko dejavnost sodišč miruje, ter do obveznega socialnega varstva in zavarovanja za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni?

2. Ali je treba določbo 5 okvirnega sporazuma o delu za določen čas razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, v skladu s katero je mogoče delovno razmerje za določen čas, ki ga sklenejo častni sodniki in ga je mogoče opredeliti kot honorarno delo, ne pa kot zaposlitev v organu javne uprave, in v skladu s katero se za tako delovno razmerje uporablja ureditev, ki temelji na začetnem imenovanju z možnostjo enkratnega podaljšanja, večkrat podaljšati, in sicer na podlagi zakonov, sprejetih na državni ravni, ne da bi bile za tako ravnanje predvidene učinkovite in odvračilne sankcije ter ne da bi obstajala kakršna koli možnost za preoblikovanje takega delovnega razmerja v pogodbo o zaposlitvi v organu javne uprave za nedoločen čas, če gre za dejanski položaj, ki bi z vidika nadomestil lahko ugodno vplival na pravni položaj zadevnih oseb, katerih funkcija je bila v bistvu samodejno podaljšana?

Navedene določbe prava Unije

Člen 7 Direktive 2003/88

Določbi 4 in 5 okvirnega sporazuma, priloženega k Direktivi 1999/70

Navedene določbe nacionalnega prava

Costituzione (ustava), člena 102 in 106;

Regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, Ordinamento giudiziario (kraljeva uredba št. 12 z dne 30. januarja 1941 o sodnem sistemu)

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 predsednika republike št. 487 z dne 9. maja 1994 o pravilih za dostop do zaposlitve v javni upravi ter podrobnih pravilih za izvedbo natečajnih postopkov, enotnih natečajnih postopkov in drugih oblik zaposlovanja v javnem sektorju)

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 (zakonska uredba št. 273 z dne 28. julija 1989 o določbah za izvajanje in usklajevanje ter prehodnih določbah uredbe predsednika republike št. 449 z dne 22. septembra 1988 o prilagoditvi pravosodja novemu kazenskemu postopku in postopku zoper mladoletne obdolžence

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (zakonska uredba št. 165 z dne 30. marca 2001 v zvezi s splošnimi pravili o organizaciji dela v javni upravi)

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Štiri tožeče stranke že več let opravljajo funkcijo častnih pravosodnih uradnikov (bodisi kot častni sodniki bodisi kot častni namestniki tožilcev državnega tožilstva). Na to funkcijo so bili sprva imenovani za določen čas, in sicer s sklepom Consiglio superiore della magistratura (vrhovni sodni svet, Italija) in odlokom Ministro della Giustizia (minister za pravosodje, Italija), njihovo imenovanje pa je bilo nato vsaka tri leta večkrat podaljšano. Tožeče stranke so ob vložitvi tožbe na prvi stopnji dopolnile delovno dobo, ki je znašala 21 let in dva meseca, 17 let in šest mesecev, 18 let oziroma 17 let in 4 mesece. Vse tožeče stranke to funkcijo še vedno opravljajo.
- 2 Tožeče stranke menijo, da je večkratno podaljšanje njihovega delovnega razmerja za določen čas v nasprotju z različnimi določbami prava Unije, zlasti z določbama 4 in 5 okvirnega sporazuma, priloženega k Direktivi 1999/70, in s členom 7 Direktive 2003/88.
- 3 Tožeče stranke so 23. marca 2016 pri Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija, v nadaljevanju: TAR Lazio)

vložile tožbo, s katero so predlagale priznanje pravice do zaposlitve v javni upravi za nedoločen čas ter priznanje vseh ostalih pravic v zvezi s plačo, socialnim varstvom in pokojninskim zavarovanjem, ki izhajajo iz take zaposlitve. Tožeče stranke so podredno predlagale izplačilo odškodnine za škodo, nastalo zaradi zlorabe, ki izhaja iz podaljševanj delovnih razmerij.

- 4 TAR Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij) je s sodbo z dne 1. septembra 2021 to tožbo zavrnilo.
- 5 Tožeče stranke so zoper to zavrnilno sodbo vložile pritožbo pri Consiglio di Stato (državni svet, Italija), ki je predložitveno sodišče. Tožeče stranke s pritožbenimi razlogi med drugim zatrjujejo, da je TAR Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij) napačno uporabilo pravo, ker je ugotovilo, da vprašanja glede razlage prava Unije niso upoštevna.
- 6 Tožeči stranki AV in BT sta v okviru postopka v glavni stvari spisu priložili tudi pritožbo z opravilno številko 7779/15/EMPL, ki sta jo leta 2015 vložili pri Evropski komisiji in s katero sta predlagali, naj ta preveri združljivost pravnega in ekonomskega položaja častnih pravosodnih uradnikov z zakonodajo Unije. V odgovoru, ki ga je Komisija posredovala tožečima strankama, je navedeno, da se „na podlagi nacionalne zakonodaje in prakse, ki se uporablja za častne sodnike, [...] postavlja vprašanje glede njune združljivosti z določbama 4 in 5 okvirnega sporazuma, priloženega k Direktivi [1999/70], in s pravico do plačanega letnega dopusta iz člena 7 Direktive [2003/88]“.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 7 Tožeče stranke menijo, da bi morale biti z ekonomskega in pravnega vidika obravnavane enako kot poklicni uradniki, zaposleni v pravosodnih organih splošne pristojnosti. Prav tako predlagajo, naj se jim zagotovi stalnost zaposlitve, saj menijo, da jim je bila zaradi zlorabe, ki izhaja iz večkratnega podaljšanja delovnih razmerij in večkratnega podaljšanja odlokov o imenovanju, povzročena škoda.
- 8 Tožena stranka, to je ministrstvo za pravosodje, meni, da pravnega in ekonomskega položaja poklicnih pravosodnih uradnikov ni mogoče samodejno razširiti na častne pravosodne uradnike, saj prvonavedeni opravljajo izključno pravosodne funkcije, medtem ko zadnjenavedeni te funkcije opravljajo vzporedno in sočasno z drugimi poklicnimi dejavnostmi. Poleg tega naj bi bila funkcija častnega sodnika nujno začasna, opravljala pa naj bi se tako, da jo je mogoče združiti z opravljanjem različnih delovnih ali poklicnih obveznosti, in naj ne bi pomenila zaposlitve v javni upravi.
- 9 Temu pristopu naj bi v sodni praksi dosledno sledilo tudi Corte di Cassazione (kasacijsko sodišče, Italija).

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 10 Predložitveno sodišče najprej navaja upošteveno italijansko zakonodajo.
- 11 Člen 106 italijanske ustave najprej določa načelo, v skladu s katerim „[i]menovanja sodnikov potekajo na podlagi natečaja“, v nadaljevanju pa predvideva, da se „[z] zakonom o sodnem sistemu [...] lahko dovoli – tudi z glasovanjem – imenovanje častnih sodnikov na vse funkcije, dodeljene sodnikom posameznikom“.
- 12 Kraljeva uredba št. 12 z dne 30. januarja 1941 o sodnem sistemu je v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v obravnavani zadevi, v zvezi s tem vidikom vsebovala več določb, ki so urejale imenovanje častnih pravosodnih uradnikov – ki za razliko od uradnikov, zaposlenih v pravosodnih organih splošne pristojnosti, niso izbrani na podlagi javnega natečajnega postopka –, opravljanje funkcije častnih uradnikov ter njihovo pravno in ekonomsko obravnavo.
- 13 Natančneje, v členu 42b navedene kraljeve uredbe je bilo določeno, da se „[č]astni sodniki [...] imenujejo z odlokom ministra za pravosodje v skladu z odločitvijo vrhovnega sodnega sveta“.
- 14 Poleg tega je člen 42c te kraljeve uredbe določal, da „[o]dvetniki in odvetniški pripravniki, pooblaščen za zastopanje, ne morejo opravljati pravniskega poklica na sodnih uradih, ki so na območju sodišča, pri katerem opravljajo funkcije častnega sodnika, in v nadaljnjih postopkih pred istim sodiščem ne morejo zastopati ali braniti strank“.
- 15 Člen 42d te kraljeve uredbe je določal, da se „[č]astni sodnik [...] na to funkcijo imenuje za obdobje treh let. Imenovanje zadevnega sodnika je mogoče po izteku tega obdobja le enkrat podaljšati.“
- 16 Nazadnje, člen 42f kraljeve uredbe je določal, da je „[...] [č]astni sodnik [...] upravičen le do nadomestil in drugih pravic, ki so v zvezi s honorarnim delom izrecno določene z zakonom“.
- 17 V zvezi s funkcijo častnega namestnika državnega tožilca pa je člen 71 navedene kraljeve uredbe določal, da se ta „imenuje v skladu s podrobnimi pravili, ki veljajo za imenovanje častnih sodnikov“.
- 18 Poleg tega veljavna zakonodaja v zvezi s pristojnostjo častnih pravosodnih uradnikov v bistvu določa, da se jim lahko dodelijo le manj pomembne civilne ali kazenske zadeve, v zvezi z njihovim plačilom pa predvideva, da se to izplača v obliki dnevnega honorarja, ki je odvisen tudi od števila opravljenih obravnav ali delovnih ur.
- 19 Predložitveno sodišče v nadaljevanju opozarja na sodbo Sodišča z dne 16. julija 2020, UX (C-658/18, EU:C:2020:572), ki se nanaša na pravni in ekonomski status italijanskih mirovnihi sodnikov, in sodbo Sodišča z dne 7. aprila 2022, PG (C-

236/20, EU:C:2022:263), ki se nanaša na odgovornost italijanske države zaradi nepriznanja plačanega dopusta mirovnim sodnikom.

- 20 Predložitveno sodišče meni, da je mogoče navedeni sodbi uporabiti tudi za postopek v glavni stvari, saj se nanašata na enako obliko honorarnega dela, ki ga opravljajo mirovni sodniki, častni sodniki in častni namestniki državnih tožilcev.
- 21 Predložitveno sodišče kljub temu poudarja, da v nacionalnem pravu v skladu z ustaljeno sodno prakso Corte costituzionale (ustavno sodišče, Italija) in Corte di Cassazione (kasacijsko sodišče) velja, da pravnega in ekonomskega položaja poklicnih pravosodnih uradnikov ni mogoče samodejno razširiti na položaj častnih pravosodnih uradnikov, saj prvonavedeni opravljajo izključno pravosodno funkcijo, zadnjenavedeni pa to funkcijo opravljajo hkrati z drugimi nalogami.
- 22 Poleg tega naj bi bila funkcija častnega pravosodnega uradnika v nasprotju s funkcijo poklicnih uradnikov začasna, opravljala naj bi se tako, da jo je mogoče združiti z opravljanjem različnih delovnih ali poklicnih obveznosti, in naj ne bi pomenila zaposlitve v javni upravi.
- 23 Različno obravnavanje naj namreč ne bi izhajalo le iz drugačnih načinov zaposlitve ter iz neizključne in nestalne narave opravljanja pravosodne dejavnosti, ampak naj bi temeljilo na začasnosti honorarnega dela, na različnih omejitvah, ki jih zakonodaja določa v zvezi z vrsto sporov in stopnjo zahtevnosti obravnavanih zadev, ter, nenazadnje, na drugačni ureditvi plačila (ki ima obliko nadomestila, ne pa plače), ki je posledica teh razlik.
- 24 Tovrstno različno obravnavanje naj zato ne bi pomenilo diskriminacije, ampak naj bi temeljilo na samostojnih in objektivnih ugotovitvah.
- 25 Nacionalno pravo naj bi namreč razlikovalo med zaposlitvijo in honorarnim delom: prvi pojem naj bi se nanašal na sklenitev delovnega razmerja in zaposlitev v javni upravi (za nedoločen čas, za določen čas ali s krajšim delovnim časom), medtem ko naj bi se drugi pojem nanašal na opravljanje funkcije, ki se posamezniku dodeli na podlagi zakonske določbe ali akta organa javne uprave, pri čemer naj to ne bi nujno pomenilo sklenitve delovnega razmerja.
- 26 Medtem ko naj bi javni uslužbenci, vključno s poklicnimi pravosodnimi uradniki, z javno upravo sklenili obe pravni razmerji, pa naj bi častni pravosodni uradniki z javno upravo sklenili le pogodbo o honorarnem delu.
- 27 To naj bi bilo razvidno tudi iz besedila člena 4 kraljeve uredbe, na katerega je opozorilo predložitveno sodišče in skladu s katerim poklicni sodniki „tvorijo“ sodniški stan, častni sodniki pa v ta stan „spadajo“.
- 28 Uporaba različne terminologije naj ne bi bila sama sebi namen in naj ne bi bila naključna, ampak naj bi s pravnega, še toliko bolj pa z vsebinskega vidika odražala razloge, zaradi katerih gre za različne pravne subjekte ter za drugačne pravne in ekonomske položaje, ki jih ni mogoče primerjati.

- 29 Na splošna sodišča naj bi se nujno dodeljevali le poklicni sodniki, medtem ko naj bi častni sodniki sicer imeli možnost, da na teh sodiščih opravljajo sodno funkcijo, vendar le v primeru zadržanosti ali odsotnosti poklicnih sodnikov.
- 30 Dejstvo, da so delovne naloge častnih sodnikov podobne nalogam poklicnih sodnikom, naj bi bilo zgolj posledica opravljanja funkcije, saj morajo za sodno dejavnost veljati enaka jamstva ne glede na status sodnika, ki to dejavnost opravlja.
- 31 Šlo naj bi torej za povsem funkcionalno razširitev delovnih nalog, katere namen je zagotoviti spoštovanje načel nepristranskosti in neodvisnosti sodstva, ki sta značilni za opravljanje katere koli sodne funkcije.
- 32 Corte costituzionale (ustavno sodišče) je z odločbo št. 267/2020 z dne 9. decembra 2020, v kateri se je sklicevalo na funkcijo, ki jo častni mirovni sodniki dejansko opravljajo, tem priznalo pravico do povračila morebitnih stroškov pravne pomoči, pri čemer je pojasnilo, da ta ugodnost „ni povezana z zaposlitvijo [...], ampak s honorarnim delom“, in da „glede na enakost naloge sojenja in na dejstvo, da je ta naloga v ustavnopravnem okviru bistvenega pomena, ni nobenega razumnega razloga, zaradi katerega je povračilo stroškov pravne pomoči zakonsko priznано le poklicnim sodnikom, ne pa tudi mirovnim sodnikom, čeprav sta obe skupini v enaki meri zavezani k izpolnjevanju zahteve po preudarnem in nepristranskem opravljanju dela, ki ne sme biti odvisno od ekonomskih tveganj, povezanih z morebitnimi, četudi neutemeljenimi, tožbami za ugotavljanje odgovornosti“.
- 33 Predložitveno sodišče na podlagi navedenega ugotavlja, da različno pravno in ekonomsko obravnavanje častnih sodnikov v primerjavi s poklicnimi sodniki splošnih sodišč: i) ustreza objektivnim in jasnim zahtevam ter je utemeljeno z obstojem natančnih in konkretnih elementov, zaradi katerih se pogoji zaposlitve obeh pravnih subjektov razlikujejo; ii) ustreza dejanskim potrebam, pri čemer je treba upoštevati naravo, kakovost in količino dela, tudi v smislu števila delovnih ur, medsebojno sodelovanje pri izvajanju sodne funkcije, posebne naloge, za katere morajo sodniki prevzeti odgovornost, in različne ravni strokovne usposobljenosti, ki se zahteva za opravljanje teh nalog; iii) primerno prispeva k doseganju legitimnega cilja socialne politike zadevne države članice na način, ki je sorazmeren in ne presega tega, kar je nujno; iv) ni namenjeno uvajanju neugodnih ali diskriminatornih pogojev zaposlitve.
- 34 Zato meni, da pogoji za predložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe Sodišču v zvezi s prvima dvema predlogoma tožečih strank (pravica do zaposlitve za nedoločen čas in pravica do izplačila plače, izračunane na dnevni osnovi, ki je sorazmerna s plačo, do katere so upravičeni poklicni pravosodni uradniki) niso izpolnjeni, saj ta predloga nista upoštevna.
- 35 Kljub temu pa dvomi, da je nacionalna zakonodaja, ki ureja pogoje za zaposlitev, v delu, v katerem so častni sodniki v celoti izključeni iz vsakršne pravice do

plačanega dopusta ter iz vseh oblik socialnega varstva in pokojninskega zavarovanja (prvo vprašanje za predhodno odločanje), združljiva s pravom Unije.

- 36 V zvezi s tem se sklicuje, prvič, na sodno prakso Sodišča, ki je bila že navedena v točki 17 tega predloga za sprejetje predhodne odločbe, in, drugič, na dejstvo, da so bile določbe, ki so bile obravnavane v postopku v glavni stvari, razveljavljene s sprejetjem 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 (zakonska uredba št. 116 z dne 13. julija 2017 o celoviti reformi statusa častnih sodnikov in o drugih določbah o mirovnihi sodnikih ter prehodni ureditvi, ki se uporablja za častne sodnike, ki opravljajo funkcijo, na podlagi zakona št. 57 z dne 28. aprila 2016).
- 37 Ta zakonska uredba častnim sodnikom priznava pravico do socialnega varstva in pokojninskega zavarovanja, saj določa tako pravico do nadomestila v času sodnih počitnic, ko dejavnost sodišč miruje, kot tudi pravico do obveznega socialnega varstva in zavarovanja za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni. Ta zakonska uredba bi lahko po mnenju predložitvenega sodišča v prihodnje privedla do nujne odprave dejanskih, neupravičenih, pretiranih in nesorazmernih pravil ureditve, ki se *ratione temporis* še vedno uporablja za postopek v glavni stvari.
- 38 Predložitveno sodišče poleg tega meni, da je mogoče določbe navedene zakonske uredbe po analogiji uporabiti v postopku v glavni stvari.
- 39 Nazadnje, predložitveno sodišče dvomi, da je nacionalna zakonodaja, ki je bila podlaga za večkratno zaporedno podaljšanje imenovanj, združljiva s pravom Unije glede na to, da je (i) delovno razmerje, ki ga častni sodnik sklene z organom javne uprave na področju pravosodja, delovno razmerje za določen čas, ki ga je mogoče opredeliti kot honorarno delo, ne pa kot zaposlitev v javni upravi, in za katerega velja ureditev, ki temelji na začetnem imenovanju z možnostjo enkratnega podaljšanja, ter da ta zakonodaja (ii) organom javne uprave ne nalaga niti preventivnih ukrepov za odvratanje od takega ravnanja niti učinkovitih sankcij in celo izključuje možnost preoblikovanja takega honorarnega dela v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas (drugo vprašanje za predhodno odločanje).
- 40 Natančneje, dvomi predložitvenega sodišča izhajajo tudi iz razlogov, ki jih je nacionalni zakonodajalec navedel v podporo večkratnemu podaljšanju imenovanja in v katerih je izpostavil, da je treba počakati na celovito reformo statusa častnih pravosodnih uradnikov, v vmesnem obdobju pa zagotoviti neprekinjeno izvajanje sodne oblasti. Predložitveno sodišče se sprašuje, ali je mogoče te razloge opredeliti kot objektivne in jasne razloge, ki spadajo na področje diskrecijske pravice, ki jo imajo države članice v zvezi z doseganjem ciljev socialne politike, s katerimi je mogoče upravičiti uporabo instrumenta za podaljšanje imenovanja.
- 41 Nazadnje, predložitveno sodišče poudarja, da bi lahko dejanski položaj, ki bi nastal zaradi uporabe veljavne zakonodaje, z vidika nadomestil ugodno vplival na

pravni položaj častnih pravosodnih uradnikov, katerih funkcija je bila v bistvu samodejno podaljšana.

DELOVNI DOKUMENT