Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

7. travnja 2022.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna politika – Okvirni sporazum o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP – Članci 2. i 4. – Okvirni sporazum o radu s nepunim radnim vremenom koji su sklopili UNICE, CEEP i ETUC – Članak 4. – Načelo nediskriminacije – Jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja – Mirovni suci i redovni suci – Članak 5. – Mjere za sankcioniranje zlouporabe ugovora na neodređeno vrijeme – Direktiva 2003/88/EZ – Članak 7. – Plaćeni godišnji odmor”

U predmetu C-236/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna (Okružni upravni sud za Emiliju Romagnu, Italija), odlukom od 27. svibnja 2020., koji je Sud zaprimio 4. lipnja 2020., u postupku

PG

protiv

Ministero della Giustizia,

CSM - Consiglio Superiore della Magistratura,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

uz sudjelovanje:

Unione Nazionale Giudici di Pace (Unagipa),

TR,

PV,

Associazione Nazionale Giudici di Pace – ANGDP,

RF,

GA,

GOT Non Possiamo Più Tacere,

* Jezik postupka: talijanski

Unione Nazionale Italiana Magistrati Onorari – UNIMO,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: A. Arabadjiev (izvjestitelj), predsjednik vijeća, I. Ziemele, T. von Danwitz, P. G. Xuereb i A. Kumin, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za PG, L. Serino, E. Lizza i G. Romano, *avvocati*,

– za PV i Associazione Nazionale Giudici di Pace – ANGDP, G. Guida i V. De Michele, *avvocati*

– za Unione Nazionale Giudici di Pace (Unagipa) i TR, G. Guida, V. De Michele i F. Visco, *avvocati*

– za RF, B. Nascimbene i F. Rossi Dal Pozzo, *avvocati*,

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju F. Sclafanija i A. Vitalea, *avvocati dello Stato*,

– za Europsku komisiju, B.-R. Killmann i D. Recchia, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 20., 21., 31., 33., 34. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), članka 4. Okvirnog sporazuma o radu s nepunim radnim vremenom, koji je sklopljen 6. lipnja 1997. (u daljnjem tekstu: Okvirni sporazum o radu s nepunim radnim vremenom), koji se nalazi u prilogu Direktivi Vijeća 97/81/EZ od 15. prosinca 1997. o Okvirnom sporazumu o radu s nepunim radnim vremenom koji su sklopili UNICE, CEEP i ETUC (SL 1998., L 131, str. 10.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 131.), članaka 2., 4. i 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, koji je sklopljen 18. ožujka 1999. (u daljnjem tekstu: Okvirni sporazum o radu na određeno vrijeme) koji se nalazi u prilogu Direktivi 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.), članaka 1. i 2. Direktive Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (SL 2000., L 303, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 69. i ispravak SL 2020., L 63,

str. 9.), kao i članka 7. 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.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe PG, Giudice di pace (mirovni sudac), s jedne strane, i Ministera della Giustizia (Ministarstvo pravosuđa, Italija), Consiglia Superiore della Magistratura (Vrhovno sudbeno vijeće, Italija) i Presidenze del Consiglio dei Ministri (Predsjedništvo Vijeća ministara, Italija), s druge strane, u vezi s odbijanjem da se utvrdi postojanje radnog odnosa u javnoj službi, u punom ili nepunom radnom vremenu između osobe PG i Ministarstva pravosuđa.

Pravni okvir

Pravo Unije

Okvirni sporazum o radu s nepunim radnim vremenom

3 Članak 2. Okvirnog sporazuma o radu s nepunim radnim vremenom, naslovljen „Područje primjene”, propisuje:

„1. Ovaj se Sporazum odnosi na radnike s nepunim radnim vremenom koji imaju ugovor o radu ili radni odnos definiran zakonom, kolektivnim ugovorom ili praksom koja je na snazi u pojedinoj državi članici.

[…]”.

4 Članak 4. stavci 1. i 2. Okvirnog sporazuma o radu s nepunim radnim vremenom određuje:

„1. Što se tiče uvjeta zapošljavanja, radnici s nepunim radnim vremenom ne smiju se tretirati na manje povoljan način od usporedivih radnika s punim radnim vremenom samo zato što rade s nepunim radnim vremenom, osim ako je različito postupanje opravdano objektivnim razlozima.

2. Prema potrebi se primjenjuje načelo *pro rata temporis*.”

Okvirni sporazum o radu na određeno vrijeme

5 Članak 2. Okvirnog sporazuma, naslovljen „Područje primjene”, predviđa:

„1. Ovaj Sporazum se primjenjuje na radnike koji rade na određeno vrijeme, koji su sklopili ugovor o radu ili se nalaze u radnom odnosu na način utvrđen zakonom, kolektivnim ugovorima ili praksom u svakoj pojedinoj državi članici.

[…]”.

6 Članak 4. Okvirnog sporazuma, naslovljen „Načelo nediskriminacije”, navodi:

„1. U pogledu uvjeta zapošljavanja, prema radnicima zaposlenim na određeno vrijeme ne smije se postupati na nepovoljniji način nego prema usporedivim radnicima zaposlenim na neodređeno vrijeme, jedino zato što prvi imaju ugovor ili se nalaze u radnom odnosu na određeno vrijeme, osim ako drukčije postupanje nije opravdano iz objektivnih razloga.

[…]”

2. U slučajevima kada je to prikladno, primjenjuje se načelo *pro rata temporis*.”.

7 Članak 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, naslovljen „Mjere za sprečavanje zlouporaba”, navodi:

„1. Kako bi spriječile zlouporabe, koje proizlaze iz uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme, države članice uvode, nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima, u skladu s nacionalnim pravom, kolektivnim ugovorima ili praksom, i/ili socijalni partneri, kada ne postoje odgovarajuće pravne mjere za sprečavanje zlouporaba, tako da uzimaju u obzir potrebe pojedinačnih sektora i/ili kategorija radnika, jednu ili više sljedećih mjera:

(a) objektivni razlozi kojima se opravdava obnavljanje tih ugovora ili odnosa;

(b) najdulje ukupno trajanje uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme;

(c) broj obnavljanja tih ugovora ili odnosa.

2. Države članice, nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima, i/ili socijalni partneri prema potrebi utvrđuju pod kojim uvjetima će se ugovori o radu ili radni odnosi na određeno vrijeme:

(a) smatrati ‚uzastopnima’;

(b) smatrati ugovorima ili odnosima na neodređeno vrijeme.”

Direktiva 2003/88

8 Članak 7. Direktive 2003/88, naslovljen „Godišnji odmor”, glasi:

„1. Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi svaki radnik imao pravo na plaćeni godišnji odmor u trajanju od najmanje četiri tjedna, ovisno o uvjetima za stjecanje prava i za odobravanje takvog odmora utvrđenim nacionalnim propisima i/ili praksom.

2. Najkraći plaćeni godišnji odmor ne može se zamijeniti novčanom naknadom, osim u slučaju prestanka radnog odnosa.”

Talijansko pravo

9 Članak 106. talijanskog Ustava sadržava temeljne odredbe o pristupu sudstvu:

„Suci se imenuju na temelju natječaja.

Zakonom o ustrojstvu pravosuđa može se predvidjeti imenovanje, uključujući na temelju izbora, počasnih sudaca na sve dužnosti koje obavljaju suci pojedinci.

[…]”

10 Legge n. 374 – Istituzione del giudice di pace (Zakon br. 374 o uvođenju mirovnih sudaca) od 21. studenoga 1991. (redovni dodatak GURI-ju br. 278 od 27. studenoga 1991., str. 5.) u verziji primjenjivoj na glavni postupak (u daljnjem tekstu: Zakon br. 374/1991), određuje:

„Članak 1.

Uvođenje i dužnost mirovnog suca

1. Uvode se mirovni suci, koji izvršavaju sudsku dužnost u području građanskog i kaznenog prava te provode postupak mirenja u građanskopravnim predmetima sukladno odredbama ovog zakona.

2. Dužnost mirovnog suca obavlja počasni sudac iz sudbene vlasti.

[…]

Članak 4.

Imenovanje

1. Počasni suci koji su pozvani obavljati dužnost mirovnog suca imenuju se uredbom predsjednika Republike, nakon vijećanja Vrhovnog sudskog vijeća na prijedlog mjesno nadležnog pravosudnog vijeća, dopunjenog s pet predstavnika koje zajedničkim dogovorom određuju odvjetnička komora i državni odvjetnici žalbenog suda.

[…]

Članak 10.

Dužnosti mirovnog suca

1. Mirovni sudac ima dužnosti koje imaju redovni suci. […]

[…]

Članak 11.

Naknade koje treba platiti mirovnom sucu

1. Dužnosti mirovnog suca su ‚počasne’.

2. Počasni suci koji obavljaju dužnost mirovnog suca primaju naknadu u iznosu od 70 000 [talijanskih lira (ITL) (oko 35 eura)] za svako građansko ili kazneno ročište, čak i ako se ne radi o raspravi, i za stavljanje pečata, a 110 000 ITL [oko 55 eura] za svaki drugi postupak koji im je dodijeljen, a završen je ili obustavljen.

3. Primaju i naknadu od 500 000 ITL [oko 250 eura] za svaki mjesec stvarne službe s naslova naknade troškova osposobljavanja, troškova dodatnog osposobljavanja i općih troškova dužnosti.

[…]

4.a Naknade predviđene ovim člankom mogu se kumulirati s mirovinama i davanjima povodom prestanka radnog odnosa, bez obzira na njihov naziv.

4.b Naknade predviđene ovim člankom ne smiju ni u kojem slučaju prelaziti iznos od 72 000 eura bruto godišnje."

Glavni postupak i prethodna pitanja

11 Osoba PG je od 3. srpnja 2002. do 31. svibnja 2016. neprekidno obavljala dužnost *Giudicea di pace* (mirovni sudac).

12 U okviru glavnog postupka osoba PG je, pozivajući se na to da mirovni i redovni suci obavljaju istovjetne dužnosti, zatražila da se proglasi njezino pravo na pravni status javnog službenika u pravosuđu koji radi u punom ili nepunom radnom vremenu. Osoba PG također je zatražila ponovnu uspostavu svojih ekonomskih, socijalnih i mirovinskih prava.

13 Sud koji je uputio zahtjev ističe da, prema nacionalnom propisu, radni odnos mirovnih sudaca, za razliku od situacije redovnih sudaca, nema karakteristična obilježja radnih odnosa u javnoj službi. Iz toga slijedi da mirovni sudac ne uživa nikakav oblik socijalne zaštite ni mirovinskih prava, uključujući u području zdravstva, majčinstva i obitelji, pak čak ni u području prava na godišnji odmor.

14 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, mirovni suci ipak izvršavaju pravosudne dužnosti usporedive s onima redovnih sudaca i, u svakom slučaju, s onima drugih radnika zaposlenih u javnoj upravi. Činjenica da je plaća koja se isplaćuje mirovnim sucima formalno kvalificirana kao „naknada" nije relevantna. Neutemeljena i neopravdana obnavljanja radnih odnosa na određeno vrijeme i sustavno produljenje mandata mirovnih sudaca dovode do „stalnosti" radnog odnosa koji je u talijanskom zakonu kvalificiran kao počasni, za što nije predviđena učinkovita sankcija.

15 U tim je okolnostima Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna (Okružni upravni sud za Emiliju Romagnu, Italija) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Protivi li se člancima 20., 21., 31., 33. i 34. [Povelje], [člancima 2. i 4. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme koji se nalazi u prilogu Direktivi 1999/70/EZ], [članku 4. Okvirnog sporazuma o radu s nepunim radnim vremenom koji se nalazi u prilogu Direktivi 97/81], članku 7. Direktive [2003/88] i članku 1., članku 2. stavku 2. točki (a) Direktive [2000/78] primjena nacionalnog pravila, kao što je talijansko pravilo iz [Zakona br. 374/1991] i Zakonodavne uredbe 92/2016, kako je sustavno tumači nacionalna sudska praksa, iz kojeg proizlazi da su mirovni suci, kao počasni suci – pored toga što se ne mogu izjednačiti s *togatima* [redovni suci] kada je riječ o gospodarskom, socijalnom i mirovinskom tretmanu – potpuno isključeni iz svakog oblika socijalne i mirovinske zaštite koja je zajamčena zaposlenicima u javnom sektoru?

2. Protivi li se načelima Europske unije o samostalnosti i neovisnosti sudačke dužnosti i posebno članku 47. [Povelje], primjena nacionalnog pravila, kao što je ono talijansko, iz kojeg proizlazi da su mirovni suci, kao počasni suci – pored toga što se ne mogu izjednačiti s *togatima* [redovni suci] kada je riječ o gospodarskom, socijalnom i mirovinskom tretmanu – potpuno isključeni iz svakog oblika socijalne i mirovinske zaštite koja je zajamčena zaposlenicima u javnom sektoru?

3. Protivi li se članku 5. [Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme] primjena nacionalnog pravila, kao što je ono talijansko, prema kojem se obavljanje dužnosti na određeno vrijeme mirovnih sudaca, kao ‚počasnih' sudaca, koje je izvorno utvrđeno na osam godina (četiri plus četiri), može sustavno produljiti za dodatne četiri godine, a da kao alternativa pretvaranju u radni odnos na neodređeno vrijeme nije predviđena učinkovita i odvraćujuća sankcija?"

16 Nakon objave presude od 16. srpnja 2020., Governo della Repubblica italiana (Status talijanskih mirovnih sudaca), (C-658/18, EU:C:2020:572), Sud je pitao Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna (Okružni upravni sud za Emiliju Romagnu) namjerava li, s obzirom na tu presudu, ostati pri svojem zahtjevu za prethodnu odluku.

17 Sud koji je uputio zahtjev naveo je 28. listopada 2020. da ostaje pri tom zahtjevu jer se Sud nije izjasnio o svim neusklađenostima između prava Unije i predmetnog nacionalnog propisa. Taj je sud pojasnio da je važno da Sud temeljito ispita dužnosti koje mirovni sudac obavlja u talijanskom pravnom poretku, s obzirom na to da bi izostanak takvog ispitivanja mogao dovesti do prevelike margine prosudbe za nacionalni sud.

O prethodnim pitanjima

Dopuštenost pitanjâ

18 Valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, u okviru suradnje između njega i nacionalnih sudova uspostavljene u članku 267. UFEU-a isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Posljedično, kada se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je u pravilu dužan donijeti odluku (presuda od 17. rujna 2020., Burgo Group, C-92/19, EU:C:2020:733, t. 39. i navedena sudska praksa).

19 Iz navedenog proizlazi da pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju pretpostavku relevantnosti. Sud može odbiti odlučiti o prethodnom pitanju koje je postavio nacionalni sud samo kad je očito da traženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, kada je problem hipotetske naravi ili kada Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima koji su potrebni kako bi na koristan način odgovorio na pitanja koja su mu postavljena (presuda od 17. rujna 2020., Burgo Group, C-92/19, EU:C:2020:733, t. 40. i navedena sudska praksa).

20 U tom pogledu, kako bi se Sudu omogućilo da pruži tumačenje prava Unije koje će biti korisno nacionalnom sudu, iz članka 94. točke (c) Poslovnika Suda proizlazi da zahtjev za prethodnu odluku sadržava prikaz razloga koji su naveli sud koji je uputio zahtjev da se zapita o tumačenju

ili valjanosti određenih odredaba prava Unije, kao i pojašnjenje veze koja po mišljenju tog suda postoji između tih odredaba i nacionalnog zakonodavstva koje se primjenjuje u glavnom postupku.

21 Što se tiče prvog pitanja, odluka kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne ispunjava te zahtjeve.

22 Naime, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne mogu se shvatiti razlozi zbog kojih se člancima 33. i 34. Povelje kao i odredbama Direktive 2000/78 protivi nacionalni propis, kako ga tumači nacionalna sudska praksa, prema kojem mirovni suci, kao počasni suci, nemaju pravo na isti gospodarski, socijalni i mirovinski tretman kao redovni suci te su stoga isključeni iz bilo kojeg oblika socijalne zaštite i mirovinskog tretmana na koje imaju pravo zaposlenici u javnom sektoru.

23 Što se tiče drugog pitanja, sud koji je uputio zahtjev ne iznosi razloge koji su ga mogli navesti na to da postavi pitanje o spojivosti predmetnog propisa s načelima autonomije i neovisnosti pravosudnih dužnosti mirovnih sudaca. Naime, sud koji je uputio zahtjev samo navodi da nepristranost i neovisnost suca nalažu da se svim sucima priznaju temeljna prava kao što su kontinuitet službe, odgovarajući sustav plaće i poštovanje prava obrane u stegovnim i parastegovnim postupcima.

24 Iz toga slijedi da Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima za davanje korisnog odgovora na dio prvog pitanja i na drugo pitanje.

25 Iz prethodno navedenog proizlazi da, s jedne strane, prvo prethodno pitanje treba proglasiti nedopuštenim u dijelu u kojem se odnosi na tumačenje članaka 33. i 34. Povelje i Direktive 2000/78 i, s druge strane, drugo prethodno pitanje treba proglasiti nedopuštenim u cijelosti.

Prvo pitanje

26 Uvodno valja razumjeti da sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem ne traži autonomno tumačenje članaka 20., 21. i 31. Povelje, s obzirom na to da se oni navode samo u prilog zahtjevu za tumačenje Direktive 2003/88, Okvirnog sporazuma o radu s nepunim radnim vremenom i Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme.

27 Stoga tim pitanjem sud koji je uputio zahtjev, u biti, pita treba li članak 7. Direktive 2003/88, članak 4. Okvirnog sporazuma o radu s nepunim radnim vremenom i članak 4. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis koji za mirovnog suca ne predviđa nikakvo pravo na korištenje plaćenog godišnjeg odmora od 30 dana ni socijalnog i mirovinskog tretmana koji proizlaze iz radnog odnosa, kao što je to predviđeno za redovne suce.

28 Kao što je to već istaknuto u točki 13. ove presude, sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da je radni odnos redovnih sudaca radni odnos državnih službenika, što nije slučaj s radnim odnosom mirovnih sudaca, koji je predmetnim propisom kvalificiran kao „počasan”. U tim okolnostima mirovni suci, poput osobe PG, nemaju nikakvo pravo na plaćeni odmor, kao ni na bilo kakav oblik socijalnog ili mirovinskog tretmana, uključujući u području zdravlja, majčinstva i obitelji.

29 U tom pogledu, iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da se radni odnos mirovnih sudaca razlikuje od radnog odnosa redovnih sudaca na temelju više bitnih elemenata, odnosno zapošljavanja, položaja u organizacijskom sustavu javne uprave, sustava nespojivosti i ekskluzivnosti pružanja usluge, plaće, trajanja radnog odnosa, kao i potpunosti i isključivosti dužnosti.

30 Najprije valja podsjetiti na to da je, u svojoj presudi od 16. srpnja 2020., Governo della Repubblica italiana (Status talijanskih mirovnih sudaca) (C-658/18, EU:C:2020:572), Sud u biti presudio da pojam „radnik zaposlen na određeno vrijeme" iz članka 2. točke 1. Okvirnog sporazuma o radnu na određeno vrijeme treba tumačiti na način da obuhvaća mirovnog suca koji je imenovan na ograničeno razdoblje i koji u okviru svojih dužnosti pruža stvarne i učinkovite usluge, koje nisu ni isključivo marginalne ni pomoćne i za koje prima naknade koje imaju narav plaće, što pak treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev.

31 Iz toga slijedi da je u ovom slučaju na sudu koji je uputio zahtjev da u konačnici utvrdi je li osoba PG obuhvaćena pojmom „radnik zaposlen na određeno vrijeme" u smislu Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme i/ili „radnik s nepunim radnim vremenom" u smislu Okvirnog sporazuma o radu s nepunim radnim vremenom.

32 Valja podsjetiti na to da je člankom 4. točkom 1. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme utvrđena zabrana postupanja, kad je riječ o uvjetima zapošljavanja, na nepovoljniji način prema radnicima zaposlenima na određeno vrijeme nego prema usporedivim radnicima zaposlenima na neodređeno vrijeme samo zato što obavljaju određenu djelatnost na temelju ugovora na određeno vrijeme, osim ako različito postupanje nije opravdano iz objektivnih razloga (presuda od 16. srpnja 2020., Governo della Repubblica italiana (Status talijanskih mirovnih sudaca), C-658/18, EU:2020:572, t. 136.).

33 Isto tako, u skladu s ciljem uklanjanja diskriminacije između radnika s nepunim radnim vremenom i radnika s punim radnim vremenom, članku 4. Okvirnog sporazuma o radu s nepunim radnim vremenom u pogledu uvjeta zapošljavanja protivi se to da se radnike s nepunim radnim vremenom tretira na manje povoljan način od usporedivih radnika s punim radnim vremenom samo zato što rade s nepunim radnim vremenom, osim ako je različito postupanje opravdano objektivnim razlozima.

34 Budući da su tekst članka 4. stavaka 1. i 2. Okvirnog sporazuma o radu s nepunim radnim vremenom i tekst članka 4. stavaka 1. i 2. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, u biti, istovjetni, valja istaknuti da razmatranja izražena u pogledu jedne od tih odredbi također vrijede, *mutatis mutandis*, u odnosu na drugu.

35 Sud je presudio da se člankom 4. stavkom 1. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme želi primijeniti načelo nediskriminacije na radnike zaposlene na određeno vrijeme radi sprečavanja da se poslodavac radnim odnosom takve prirode koristi kako bi tim radnicima uskratio prava koja se priznaju radnicima zaposlenima na neodređeno vrijeme (presuda od 16. srpnja 2020., Governo della Repubblica italiana (Status talijanskih mirovnih sudaca), C-658/18, EU:C:2020:572, t. 137.).

36 Kad je riječ o „uvjetima zapošljavanja" iz članka 4. tog istog okvirnog sporazuma, Sud je već utvrdio da ti uvjeti obuhvaćaju uvjete koji se odnose na plaće i mirovine koje ovise o radnom odnosu i da isključuju uvjete koji se odnose na mirovine koji proizlaze iz zakonskog sustava socijalne sigurnosti (presuda od 15. travnja 2008., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, t. 134.).

37 Na sudu koji je uputio zahtjev je da utvrdi je li socijalni i mirovinski tretman o kojem je riječ u glavnom postupku obuhvaćen člankom 4. navedenog okvirnog sporazuma.

38 Osim toga, budući da navedeni „uvjeti zapošljavanja” u smislu članka 4. točke 1. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme obuhvaćaju sastavne elemente plaće, uključujući razinu tih elemenata, pravo na plaćeni godišnji odmor, kao i uvjete koji se odnose na starosne mirovine koje ovise o radnom odnosu, na sudu koji je uputio zahtjev je da istraži je li, uzimajući u obzir sve čimbenike poput prirode posla, uvjeta stručnog osposobljavanja i radnih uvjeta, sudska aktivnost osobe PG prilikom obavljanja dužnosti mirovnog suca usporediva s onom redovnog suca [vidjeti, u tom pogledu, presudu od 16. srpnja 2020., Governo della Repubblica italiana (Status talijanskih mirovnih sudaca), C-658/18, EU:C:2020:572, t. 143. do 147.).

39 Ako se utvrdi da se mirovni sudac, poput osobe PG, nalazi u situaciji usporedivoj s onom redovnih sudaca, s obzirom na članak 4. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, valja još provjeriti postoji li objektivan razlog koji opravdava različito postupanje.

40 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, pojam „objektivni razlozi” u smislu članka 4. točke 1. Okvirnog sporazuma treba razumjeti tako da se njime isključuje opravdanje različitog postupanja prema radnicima zaposlenima na određeno vrijeme i radnicima zaposlenima na neodređeno vrijeme na temelju činjenice da je ta razlika u postupanju propisana općim ili apstraktnim pravnim pravilom, poput zakona ili kolektivnog ugovora (presuda od 16. srpnja 2020., Governo della Repubblica italiana (Status talijanskih mirovnih sudaca), C-658/18, EU:C:2020:572, t. 150. i navedena sudska praksa).

41 Navedeni pojam zahtijeva, prema jednako tako ustaljenoj sudskoj praksi, da utvrđena nejednakost u postupanju bude opravdana postojanjem preciznih i točnih elemenata koji karakteriziraju uvjet zapošljavanja o kojem je riječ, u posebnom kontekstu u kojem se nalazi i na temelju objektivnih i transparentnih kriterija, kako bi se provjerilo odgovara li ta nejednakost stvarnoj potrebi, je li prikladna za ostvarenje cilja koji se želi postići i je li za tu svrhu nužna. Navedeni elementi mogu, među ostalim, biti posljedica posebne naravi zadataka za čije su ispunjenje sklapani ugovori na određeno vrijeme i značajki svojstvenih tim zadacima ili, prema potrebi, slijeđenja legitimnog cilja socijalne politike države članice (presuda od 16. srpnja 2020., Governo della Repubblica italiana (Status talijanskih mirovnih sudaca), C-658/18, EU:C:2020:572, t. 151.).

42 Sud je u točki 156. presude od 16. srpnja 2020., Governo della Repubblica italiana (Status talijanskih mirovnih sudaca) (C-658/18, EU:C:2020:572), presudio u pogledu opravdanja ulaznog natječaja, posebno osmišljenog za pristup redovnih sudaca sudstvu, koji nije preduvjet za imenovanje mirovnih sudaca, da, s obzirom na marginu prosudbe koju imaju države članice, kad je riječ o organizaciji vlastite javne uprave, one načelno mogu, a da se to ne protivi Direktivi 1999/70 ni Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme, predvidjeti uvjete pristupa sudstvu kao i uvjete zapošljavanja primjenjive i na redovne i mirovne suce.

43 Međutim, neovisno o toj margini prosudbe, primjena kriterija koje države članice utvrđuju mora biti transparentna i mora moći biti nadzirana kako bi se spriječilo svako nepovoljno postupanje s radnicima zaposlenima na određeno vrijeme samo na temelju trajanja tih ugovora ili radnih odnosa koji opravdavaju njihov radni staž i njihovo radno iskustvo (presuda od 16. srpnja 2020., Governo della Repubblica italiana (Status talijanskih mirovnih sudaca), C-658/18, EU:C:2020:572, t. 157.).

44 Kada takvo različito postupanje proizlazi iz potrebe da se uzmu u obzir objektivni zahtjevi koji se tiču radnog mjesta koje se tim postupkom namjerava popuniti, a ne tiču se određenog vremena radnog odnosa koji radnika vezuje za njegova poslodavca, ono može biti opravdano u smislu članka 4. točke 1. i/ili 4. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme. U tom pogledu valja smatrati da određene razlike u postupanju između radnika koji su na neodređeno vrijeme zaposleni na temelju natječaja i radnika zaposlenih na određeno vrijeme nakon postupka koji je različit od onog predviđenog za radnike zaposlene na neodređeno vrijeme načelno mogu biti opravdane razlikama u potrebnim kvalifikacijama i prirodi zadataka za koje trebaju biti odgovorni (presuda od 16. srpnja 2020., Governo della Repubblica italiana (Status talijanskih mirovnih sudaca), C-658/18, EU:C:2020:572, t. 158. i 159.).

45 Sud je tako presudio da se ciljevi koje je navela talijanska vlada, koji se sastoje od odražavanja razlika stručne prakse između mirovnog i redovnog suca, stoga mogu smatrati „objektivnim razlogom” u smislu članka 4. točke 1. i/ili 4. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, ako odgovaraju stvarnoj potrebi, prikladni su za ostvarenje cilja koji se nastoji ostvariti i potrebni su u tu svrhu (presuda od 16. srpnja 2020., Governo della Repubblica italiana (Status talijanskih mirovnih sudaca), C-658/18, EU:C:2020:572, t. 160.).

46 Sud je u tom pogledu smatrao da se čini da razlike između postupaka zapošljavanja mirovnih sudaca i redovnih sudaca i, osobito, posebna važnost koju natječaju posebno osmišljenom za zapošljavanje redovnih sudaca daje nacionalni pravni poredak i, konkretnije, članak 106. stavak 1. talijanskog Ustava, upućuju na posebnu narav zadaća za koje su potonji odgovorni i različitu razinu kvalifikacija koje su potrebne za obavljanje tih zadaća. U svakom slučaju, na sudu koji je uputio zahtjev je da u tu svrhu ocijeni dostupne kvalitativne i kvantitativne elemente koji se odnose na dužnosti koje obavljaju mirovni i profesionalni suci, vremenska ograničenja i periodične penale koji se na njih primjenjuju kao i, općenito, sve relevantne okolnosti i činjenice (vidjeti, u tom smislu, presudu od 16. srpnja 2020., Governo della Repubblica italiana (Status talijanskih mirovnih sudaca), C-658/18, EU:C:2020:572, t. 161.).

47 Stoga iz te sudske prakse proizlazi da postojanje ulaznog natječaja, posebno osmišljenog za pristup redovnih sudaca sudstvu, koji nije preduvjet za imenovanje mirovnih sudaca, onemogućuje potonjima da u cijelosti uživaju prava koja imaju redovni suci.

48 Međutim, valja utvrditi da je, uzimajući u obzir navedenu sudsku praksu i osobito provjere koje su u njegovoj isključivoj nadležnosti, u skladu s presudom od 16. srpnja 2020., Governo della Repubblica italiana (Status talijanskih mirovnih sudaca) (C-658/18, EU:C:2020:572, t. 161.) i na koje se podsjeća u točki 46. ove presude, sud koji je uputio zahtjev, u biti, istaknuo da razlika između načina pristupa pravosuđu koja se primjenjuje na te dvije kategorije radnika ne može opravdati isključenje u potpunosti, za počasne suce, iz pogodnosti plaćenog godišnjeg odmora, kao i iz socijalnog i mirovinskog tretmana koji uživaju redovni suci koji se nalaze u usporedivoj situaciji.

49 Što se konkretno tiče prava na odmor, valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 7. stavkom 1. Direktive 2003/88, „države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi svaki radnik imao pravo na plaćeni godišnji odmor u trajanju od najmanje četiri tjedna”.

50 Nadalje, iz teksta Direktive 2003/88 i sudske prakse Suda proizlazi da se države članice, iako su ovlaštene definirati uvjete korištenja i primjene prava na plaćeni godišnji odmor, moraju suzdržati od određivanja bilo kakvih uvjeta za samo postojanje tog prava, koje proizlazi izravno iz navedene direktive (presuda od 25. lipnja 2020., Varhoven kasacionen sad na Republika Bulgaria i Iccrea Banca, C-762/18 i C-37/19, EU:C:2020:504., t. 56. i navedena sudska praksa).

51 Nadalje, valja podsjetiti na to da se, sukladno članku 4. stavku 2. Okvirnog sporazuma o radu s nepunim radnim vremenom, prema potrebi primjenjuje načelo *pro rata temporis*.

52 Stoga je Sud presudio da ni izračun mirovine prema načelu *pro rata temporis*, u slučaju rada s nepunim radnim vremenom (vidjeti u tom smislu presudu od 23. listopada 2003., Schönheit i Becker, C-4/02 i C-5/02, EU:C:2003:583, t. 90. i 91.), ni izračun plaćenog godišnjeg odmora prema istom načelu (vidjeti u tom smislu presude od 22. travnja 2010., Zentralbetriebsrat der Landeskrankenhäuser Tirols, C-486/08, EU:C:2010:215, t. 33., i od 8. studenoga 2012., Heimann i Toltschin, C-229/11 i C-230/11, EU:C:2012:693, t. 36.) nisu suprotni europskom pravu. Naime, u predmetima koji su doveli do navedenih presuda objektivno mjerilo koje je omogućilo proporcionalno umanjenje prava dotičnih radnika bilo je uzimanje u obzir rada s nepunim radnim vremenom u odnosu na ono s punim radnim vremenom (presuda od 5. studenoga 2014., Österreichischer Gewerkschaftsbund, C-476/12, EU:C:2014:2332, t. 23. i 24.).

53 Stoga, podložno provjerama koje su u isključivoj nadležnosti nacionalnog suda, valja smatrati da se – iako određene razlike u postupanju mogu biti opravdane razlikama u potrebnim kvalifikacijama i prirodi zadataka za koje redovni suci trebaju biti odgovorni – potpuno isključenje iz prava na godišnji odmor i svakog oblika socijalne i mirovinske zaštite u pogledu mirovnih sudaca ne može prihvatiti s obzirom na članak 4. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme ili na članak 4. Okvirnog sporazuma o radu s nepunim radnim vremenom.

54 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 7. Direktive 2003/88, članak 4. Okvirnog sporazuma o radu s nepunim radnim vremenom i članak 4. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme treba tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis koji za mirovnog suca ne predviđa nikakvo pravo na korištenje ni plaćenog godišnjeg odmora od 30 dana, ni socijalnog i mirovinskog tretmana koji proizlaze iz radnog odnosa, poput onog predviđenog za redovne suce, ako je taj mirovni sudac obuhvaćen pojmom „radnik zaposlen s nepunim radnim vremenom” u smislu Okvirnog sporazuma o radu s nepunim radnim vremenom i/ili „radnik zaposlen na određeno vrijeme” u smislu Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, te se nalazi u situaciji koja je usporediva s ovom redovnog suca.

Treće pitanje

55 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev, u biti, pita treba li članak 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis na temelju kojeg se radni odnos na određeno vrijeme može uzastopno produljiti najviše triput, svaki put za razdoblje od četiri godine, u ukupnom trajanju koje ne prelazi šesnaest godina, i koji ne predviđa mogućnost učinkovitog i odvraćajućeg sankcioniranja zlouporaba koje proizlaze iz obnavljanja radnog odnosa.

56 Kao prvo, valja podsjetiti na to da članak 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme predviđa da države članice donose mjere koje se odnose na broj obnavljanja uzastopnih ugovora ili radnih odnosa na određeno vrijeme i/ili na najdulje ukupno trajanje tih ugovora ili radnih odnosa.

57 Međutim, valja utvrditi da je talijanski propis koji se primjenjuje na glavni postupak stvarno predviđao ograničenje broja uzastopnih obnavljanja, kao i najdulje trajanje tih ugovora na određeno vrijeme.

58 U tom pogledu, ustaljena je sudska praksa da, iako države članice raspolažu marginom prosudbe u pogledu mjera za sprečavanje zlouporaba, one ipak ne mogu dovesti u pitanje cilj ili koristan učinak Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme (vidjeti, u tom smislu, presudu od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru), C-760/18, EU:C:2021:113, t. 56.).

59 Kao drugo, valja ispitati ispunjava li sankcija moguće zlouporabe zahtjeve iz članka 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme ako talijanski propis ne dopušta da se radni odnos pretvori u ugovor na neodređeno vrijeme.

60 Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da članak 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme ne određuje obvezu država članica da predvide pretvaranje ugovorâ o radu na određeno vrijeme u ugovor o radu na neodređeno vrijeme (rješenje od 12. prosinca 2013., Papalia, C-50/13, neobjavljeno, EU:C:2013:873, t. 16.), kao što ne navodi posebne sankcije za slučaj u kojem bi se utvrdilo postojanje zlouporaba (presuda od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru), C-760/18, EU:C:2021:113, t. 57.).

61 Stoga je na nacionalnim tijelima da donesu proporcionalne, djelotvorne i odvraćajuće mjere kako bi se osigurala puna učinkovitost pravila donesenih u skladu s Okvirnim sporazumom o radu na određeno vrijeme, kojima se u tu svrhu može predvidjeti pretvaranje ugovora na određeno vrijeme u ugovore na neodređeno vrijeme. Međutim, u slučaju zlouporabe uzastopnih radnih odnosa na određeno vrijeme, mjera se mora moći primijeniti za pravilno kažnjavanje tih zlouporaba i poništavanje posljedica povrede (presuda od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru), C-760/18, EU:C:2021:113, t. 57. do 59.).

62 Kako bi se propis, poput onoga u glavnom postupku, kojim se zabranjuje da se jedino u javnom sektoru slijed ugovora o radu na određeno vrijeme pretvori u ugovor o radu na neodređeno vrijeme, mogao smatrati usklađenim s Okvirnim sporazumom o radu na određeno vrijeme, unutarnji pravni poredak države članice na koju se to odnosi mora u navedenom sektoru sadržavati drugu djelotvornu mjeru za sprečavanje i, u slučaju potrebe, sankcioniranje zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme (presuda od 7. ožujka 2018., Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, t. 34. i navedena sudska praksa).

63 Budući da nije na Sudu da odluči o tumačenju odredbi nacionalnog prava, na sudu koji je uputio zahtjev je da ocijeni jesu li uvjeti za primjenu i učinkovitu provedbu odgovarajućih odredaba unutarnjeg prava prikladni za sprečavanje i, u slučaju potrebe, sankcioniranje zlouporabe uzastopnih ugovora ili radnih odnosa na određeno vrijeme (presuda od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru), C-760/18, EU:C:2021:113, t. 61.).

64 U ovom slučaju iz navoda suda koji je uputio zahtjev proizlazi da nijedna odredba talijanskog pravnog poretka ne omogućuje učinkovito i odvraćajuće sankcioniranje zlouporaba koje proizlaze iz obnavljanja radnog odnosa na određeno vrijeme u smislu članka 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme.

65 Međutim, jasno je da u nedostatku bilo kakve sankcije nije moguće spriječiti i, po potrebi, sankcionirati zlouporabu uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme.

66 S obzirom na prethodna razmatranja, na treće pitanje valja odgovoriti tako da članak 5. točku 1. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis na temelju kojeg se radni odnos na određeno vrijeme može uzastopno produljiti najviše triput, svaki put za razdoblje od četiri godine, u ukupnom trajanju koje ne prelazi šesnaest godina, i koji ne predviđa mogućnost učinkovitog i odvraćajućeg sankcioniranja zlouporaba koje proizlaze iz obnavljanja radnog odnosa.

Troškovi

67 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

1. **Članak 7. Direktive 2003/88/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4. studenoga 2003. o određenim vidovima organizacije radnog vremena, članak 4. Okvirnog sporazuma o radu s nepunim radnim vremenom, sklopljenog 6. lipnja 1997., koji se nalazi u prilogu Direktivi Vijeća 97/81/EZ od 15. prosinca 1997. o Okvirnom sporazumu o radu s nepunim radnim vremenom koji su sklopili UNICE, CEEP i ETUC, kako je izmijenjen Direktivom Vijeća 98/23/EZ od 7. travnja 1998., i članak 4. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, sklopljenog 18. ožujka 1999., koji se nalazi u prilogu Direktivi Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP treba tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis koji za mirovnog suca ne predviđa nikakvo pravo na korištenje plaćenog godišnjeg odmora od 30 dana, ni socijalnog i mirovinskog tretmana koji proizlaze iz radnog odnosa, kao što je onaj predviđen na redovne suce, ako je taj mirovni sudac obuhvaćen pojmom „radnik zaposlen s nepunim radnim vremenom” u smislu Okvirnog sporazuma o radu s nepunim radnim vremenom i/ili „radnik zaposlen na određeno vrijeme” u smislu Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, te se nalazi u situaciji koja je usporediva s ovom redovnog suca.**

2. **Članak 5. točku 1. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme sklopljenog 18. ožujka 1999., koji se nalazi u prilogu Direktivi Vijeća 1999/70/EZ, treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis na temelju kojeg se radni odnos na određeno vrijeme može uzastopno produljiti najviše triput, svaki put za razdoblje od četiri godine, u ukupnom trajanju koje ne prelazi šesnaest godina, i koji ne predviđa mogućnost učinkovitog i odvraćajućeg sankcioniranja zlouporaba koje proizlaze iz obnavljanja radnog odnosa.**

Potpisi