Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 23. ledna 2020 [1]

Věc C-658/18

UX
proti
Governo della Repubblica italiana

(žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Giudice di pace di Bologna [smírčí soudce v Boloni, Itálie])

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Přípustnost – Vnější a vnitřní nezávislost soudů – Sociální politika – Směrnice 2003/88/ES – Pracovní doba – Článek 7 – Placená dovolená za kalendářní rok – Smírčí soudce – Směrnice 1999/70/ES – Rámcová dohoda o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřená mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS – Ustanovení 4 – Zákaz diskriminace – Odpovědnost členských států za porušení unijního práva“

I. Úvod

1. Jsou italští smírčí soudci zaměstnanci, a mají tedy nárok na placenou dovolenou?

2. Tato otázka musí být vyřešena v tomto řízení. Podle názoru Itálie a jejích vyšších soudů vykonávají smírčí soudci čestnou funkci, za kterou pobírají peněžité náhrady. Smírčí soudkyně, která je žalobkyní v původním řízení a která v roce před obdobím dovolené, které je předmětem sporu, ukončila přibližně 1 800 řízení a vedla vždy dva dny v týdnu jednání, má naopak za to, že je zaměstnankyní, a požaduje placenou dovolenou. Náhradu za dovolenou, která jí byla odepřena, uplatňuje v řízení o platebním rozkazu před jiným smírčím soudcem.

3. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, která vyplývá z tohoto řízení, nastoluje zejména otázky týkající se směrnice o pracovní době [2] a rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou [3]. Nicméně již přípustnost této žádosti je sporná, jelikož Itálie a Komise vytýkají vnitrostátnímu soudu střet zájmů.

1 – Původní jazyk: němčina.

2 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby (Úř. věst. 2003, L 299, s. 9; Zvl. vyd. 05/04, s. 381).

3 – Směrnice Rady 1999/70/ES ze dne 28. června 1999 o rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS (Úř. věst. 1999, L 175, s. 43; Zvl. vyd. 05/03, s. 368).

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Směrnice o pracovní době

4. Článek 1 směrnice o pracovní době upravuje její předmět a oblast působnosti:

„1. Tato směrnice stanoví minimální požadavky na bezpečnost a ochranu zdraví pro úpravu pracovní doby.

2 Tato směrnice se vztahuje na:

a) minimální doby denního odpočinku, odpočinku v týdnu a dovolenou za kalendářní rok, na přestávky a maximální týdenní pracovní dobu […]

b) […]

3. Tato směrnice se vztahuje na všechna odvětví činností, veřejná i soukromá, ve smyslu článku 2 směrnice 89/391/EHS, aniž jsou dotčeny články 14, 17, 18 a 19 této směrnice.

[…]

4 […]“

5. Článek 7 směrnice o pracovní době upravuje minimální nárok na dovolenou:

„1. Členské státy přijmou nezbytná opatření, aby měl každý pracovník nárok na placenou dovolenou za kalendářní rok v trvání nejméně čtyř týdnů v souladu s podmínkami pro získání a přiznávání této dovolené stanovenými vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi.

2. […]“

2. Směrnice 89/391/EHS

6. Článek 2 směrnice Rady 89/391/EHS ze dne 12. června 1989 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci [4] vymezuje oblasti činnosti, na které se vztahuje tato směrnice:

„1. Tato směrnice se vztahuje na všechny činnosti veřejného i soukromého sektoru (průmysl, zemědělství, obchod, administrativní činnosti, služby, vzdělání, kulturu, zábavu atd.).

2. Tato směrnice se nevztahuje na činnost určitých veřejných služeb, například ozbrojených sil nebo policie, nebo na určité činnosti civilní ochrany, jejichž zvláštní povaha odporuje této směrnici.

V těchto případech musí být s ohledem na cíle této směrnice zajištěna v co největší míře bezpečnost a ochrana zdraví zaměstnanců.“

4 – Úř. věst. 1989, L 183, s. 1; Zvl. vyd. 05/01, s. 349. Pozdější změny této směrnice nejsou pro účely tohoto řízení relevantní.

3. Rámcová dohoda o pracovních poměrech na dobu určitou

7. Rámcová dohoda o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřená mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS se stala závaznou na základě směrnice 1999/70.

8. Ustanovení 2 rámcové dohody upravuje její oblast působnosti:

„1. Tato dohoda se vztahuje na zaměstnance s pracovním poměrem na dobu určitou, kteří mají pracovní smlouvu nebo jsou v pracovním poměru vymezeném platnými právními předpisy, kolektivními smlouvami nebo zvyklostmi v každém členském státě.

2. […]“

9. Ustanovení 3 rámcové dohody definuje různé pojmy:

„Pro účely této dohody se rozumí:

1. ‚zaměstnancem v pracovním poměru na dobu určitou‘ osoba s pracovní smlouvou nebo poměrem uzavřeným přímo mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, pokud skončení pracovní smlouvy nebo poměru je určeno objektivními podmínkami, jakými jsou dosažení určitého dne, dokončení určitého úkolu nebo vznik určité události;

2. ‚srovnatelným zaměstnancem v pracovním poměru na dobu neurčitou‘ zaměstnanec s pracovní smlouvou nebo poměrem na dobu neurčitou ve stejném zařízení, který vykonává stejnou nebo podobnou práci/povolání, s přihlédnutím ke způsobilosti/schopnostem.

[…]“

10. Ustanovení 4 rámcové dohody stanoví zásadu zákazu diskriminace zaměstnanců v pracovním poměru na dobu určitou:

„1. Pokud jde o pracovní podmínky, nesmí být se zaměstnanci v pracovním poměru na dobu určitou zacházeno méně příznivě než se srovnatelnými zaměstnanci v pracovním poměru na dobu neurčitou pouze z toho důvodu, že mají pracovní smlouvu nebo pracovní poměr na dobu určitou, pokud odlišné zacházení nelze ospravedlnit objektivními důvody.

2. Je-li to vhodné, použije se zásada ‚poměrným dílem‘.

3. Prováděcí pravidla k tomuto ustanovení vymezí členské státy po konzultaci se sociálními partnery nebo sociální partneři s ohledem na právní předpisy Společenství a vnitrostátní právní předpisy, kolektivní smlouvy a zvyklosti.

4. Pro zaměstnance v pracovním poměru na dobu určitou platí stejná kritéria počtu odpracovaných let týkající se určitých pracovních podmínek jako pro zaměstnance v pracovním poměru na dobu neurčitou, ledaže je možné rozdílná kritéria počtu odpracovaných let ospravedlnit objektivními důvody.“

B. Italské právo

11. Článek 106 italské ústavy obsahuje základní ustanovení týkající se přístupu k povolání soudce:

„Soudci jsou jmenováni na základě výběrového řízení.

Zákon o soudech a soudcích může připustit jmenování honorárních soudců i na základě volby, a to pro všechny úlohy, které jsou svěřeny samosoudcům.

[…]“

12. Článek 1 zákona č. 374 ze dne 21. listopadu 1991 o „zřízení funkce smírčího soudce“ obsahuje základní ustanovení o postavení a úkolech smírčího soudce:

„1. Zřizuje se funkce smírčího soudce, který má soudní příslušnost v oblasti občanského a trestního práva, jakož i smírčí funkci v občanskoprávních věcech v souladu s ustanoveními tohoto zákona.

2. Úřad smírčího soudce zastává honorární soudce, který je členem soudcovského stavu […]“

13. Podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce stanoví zákon č. 374 výběrové řízení pro přístup k tomuto úřadu, které podléhá článkům 4, 4a a 5 a probíhá ve třech fázích: a) stanovení předběžného zařazení na základě kvalifikací pro připuštění ke zkušební době; b) průběh zkušební doby po dobu šesti měsíců; c) stanovení konečného zařazení a jmenování jako smírčího soudce, po složení zkoušky prokazující kvalifikaci, soudními radami a Consiglio Superiore della Magistratura (Nejvyšší soudní rada, Itálie) [5]. Itálie uvádí, že vlastní jmenování provádí ministr spravedlnosti.

14. Itálie rovněž uvádí, že smírčí soudci jsou jmenováni na dobu čtyř let a mohou být opětovně jmenováni nejvýše na další čtyři roky. Tato informace patrně vychází z čl. 18 odst. 1 a 2 Decreto legislativo (legislativní nařízení) č. 116 ze dne 13. července 2017. Dřívější právní úpravy zřejmě povolovaly delší činnost.

15. Příslušnost žalobkyně jako smírčí soudkyně v trestních věcech je upravena Decreto legislativo č. 274/2000 ze dne 28. srpna 2000 „Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace“ (legislativní nařízení č. 274/2000 o příslušnosti smírčích soudců v trestních věcech) a v trestním zákoníku. Článek 4 legislativního nařízení č. 274/2000 mimo jiné stanoví věcnou příslušnost smírčí soudkyně pro určité trestné činy stanovené v trestním zákoníku a pro určité trestné činy nebo trestné činy ve fázi pokusu a protiprávní jednání, které jsou uvedeny v určitých zvláštních zákonech. Kromě toho je smírčí soudkyně rovněž příslušná pro určité trestné činy v oblasti přistěhovalectví, jakož i pro přezkum určitých opatření v oblasti cizineckého práva.

16. Podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se odměna smírčích soudců skládá z několika složek. Za každý měsíc, během něhož jsou činní jako smírčí soudci, pobírají základní částku ve výši 258,63 eura. Kromě toho pobírají rovněž platby za jednací dny a za vyřízení probíhajících věcí. Během soudních prázdnin v srpnu však smírčí soudci žádnou odměnu nepobírají.

17. Tento systém odměňování se liší od úpravy, která platí pro kariérní soudce. Ti pobírají měsíční mzdu a mají placenou dovolenou za kalendářní rok v délce 30 dnů.

18. I když smírčí soudci mohou vykonávat i jiné profesní činnosti, jsou jim určité činnosti zakázány. V soudním obvodě, v němž vykonávají funkci, například nemohou vykonávat činnost advokáta.

19. Podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podléhají odměny italských smírčích soudců stejným daním jako odměny jiných zaměstnanců. Příspěvky na sociální zabezpečení nejsou vybírány, nicméně smírčí soudci rovněž odpovídající sociální zabezpečení nevyužívají [6].

5 – Bod 85 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

6 – Viz bod 102 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

20. Smírčí soudci konečně podléhají obdobným disciplinárním požadavkům jako kariérní soudci. Tyto prosazují společně Consiglio Superiore della Magistratura (Nejvyšší soudcovská rada) a ministr spravedlnosti.

III. Skutkový stav a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

21. Žalobkyně v původním řízení (dále jen „žalobkyně“) vykonává od 26. března 2002 funkci smírčí soudkyně.

22. Podle údajů předkládajícího soudu vydala žalobkyně jakožto soudkyně v trestních věcech v období od 1. července 2017 do 30. června 2018 478 rozsudků, jakož i 1 326 usnesení o zastavení řízení. Kromě toho vedla dvě jednání týdně, s výjimkou doby dovolené v srpnu 2018.

23. Dne 8. října 2018 podala žalobkyně k Giudice di pace di Bologna (smírčí soudce v Boloni, Itálie) návrh, kterým se domáhá vydání platebního rozkazu vůči italské vládě k vyplacení odměny za měsíc srpen 2018 na základě odpovědnosti státu za škodu. Požaduje částku 4 500 eur, odpovídající platu kariérního soudce, který odpracoval 14 let, přinejmenším ale podpůrně částku její čisté mzdy v červenci 2018 ve výši 3 039,76 eura.

24. Žalobkyně se zaplacení této částky domáhala z titulu náhrady škody vzniklé v důsledku toho, že italský stát zjevně porušil ustanovení 2 a ustanovení 4, body 1, 2 a 4 rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou, ve spojení s čl. 1 odst. 3 a článkem 7 směrnice 2003/88/ES, jakož i s čl. 31 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie.

25. Smírčí soudce v Boloni nejprve v tomto řízení položil Soudnímu dvoru pět otázek [7], ale později od dvou z těchto otázek upustil. Zbývají tedy následující tři otázky:

„1) Zahrnuje pojem ‚soud členského státu‘ jako unijní soud, který má pravomoc podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU, smírčího soudce, který je předkládajícím soudem, ačkoli vnitrostátní právo takovémuto soudci nepřiznává z důvodu nestálosti jeho práce pracovní podmínky rovnocenné pracovním podmínkám kariérních soudců, přestože vykonává stejné soudní funkce a je součástí vnitrostátní soudního systému, a to v rozporu se zárukami nezávislosti a nestrannosti řádných soudů členských států, které Soudní dvůr uvedl v rozsudcích ze dne 19. září 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, body 47 až 53), ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, bod 32 a body 41 až 45), a ze dne 25. července 2018, Minister for Justice and Equality (nedostatky justičního systému) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, body 50 až 54)?

2) V případě kladné odpovědi na první otázku: Spadá služba žalující smírčí soudkyně pod pojem ‚zaměstnanec v pracovním poměru na dobu určitou‘ podle čl. 1 odst. 3 a článku 7 směrnice 2003/88, ve spojení s ustanovením 2 rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou, provedené směrnicí 1999/70, a čl. 31 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie, ve světle výkladu podaného Soudním dvorem v rozsudcích ze dne 1. března 2012, O’Brien (C-393/10, EU:C:2012:110) a ze dne 29. listopadu 2017, King (C-214/16, EU:C:2017:914), a může být v případě kladné odpovědi pro účely uplatnění stejných pracovních podmínek podle ustanovení 4 rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou, provedené směrnicí 1999/70, řádný soudce nebo kariérní soudce považován za srovnatelného zaměstnance v pracovním poměru na dobu neurčitou ve vztahu k zaměstnanci v pracovním poměru na dobu určitou, kterým je ‚smírčí soudce‘?

7 – Úř. věst. 2019, C 25, s. 19.

3) V případě kladné odpovědi na otázku 1 a na otázku 2: Brání článek 47 Listiny základních práv Evropské unie ve spojení s článkem 267 SFEU ve světle judikatury Soudního dvora Evropské unie v oblasti odpovědnosti italského státu za zjevné porušení unijních právních předpisů ze strany soudu posledního stupně v rozsudcích ze dne 30. září 2003 Köbler, (C-224/01, EU:C:2003:513), ze dne 13. června 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391), a ze dne 24. listopadu 2011, Komise v. Itálie, (C-379/10, nezveřejněný, EU:C:2011:775), článku 2 odst. 3 a 3a zákona č. 117 ze dne 13. dubna 1988 o občanskoprávní odpovědnosti soudců, který stanoví odpovědnost soudců za úmyslné protiprávní jednání nebo hrubou nedbalost, v případě ‚zjevného porušení zákona a práva Evropské unie' a staví vnitrostátní soud před volbu – přičemž ať se rozhodne jakkoli, jeho volba povede k založení občanskoprávní a disciplinární odpovědnosti vůči státu v řízeních, v nichž hraje významnou roli samotná veřejná správa, zejména tehdy, když soudcem rozhodujícím ve věci je smírčí soudce v pracovním poměru na dobu určitou bez jakékoli účinné právní, hospodářské a sociální ochrany – jako je tomu v projednávané věci, zda postupovat v rozporu s vnitrostátní právní úpravou tím, že se tato právní úprava neuplatní a uplatní se právo Evropské unie, jak jej vykládá Soudní dvůr, nebo naopak postupovat v rozporu s právem Evropské unie tím, že se uplatní vnitrostátní předpisy, které brání přiznání účinné ochrany a jsou v rozporu s čl. 1 odst. 3 a článkem 7 směrnice 2003/88, s ustanoveními 2 a 4 rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou, provedené směrnicí 1999/70, a s čl. 31 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie?"

26. Žalobkyně, Italská republika a Evropská komise předložily písemná vyjádření a byly vyslechnuty na jednání konaném dne 28. listopadu 2019.

IV. Právní posouzení

27. Nejprve se budu zabývat otázkou přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, přičemž se již vyjádřím k první otázce. Poté odpovím na druhou a třetí otázku.

A. Přípustnost

28. Jak Itálie, tak Komise mají pochybnosti o přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, přičemž se tyto pochybnosti překrývají s první otázkou smírčího soudce.

1. K nezbytnosti položit předběžnou otázku

29. Komise nejprve tvrdí, že předkládající soud sám prohlásil, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce není nezbytná. Přitom nicméně přehlíží, že uvedená část žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce [8] odráží pouze argumentaci žalobkyně.

30. Komise dále tvrdí, že předkládající soud dostatečně neupřesňuje důvody, proč je rozhodnutí Soudního dvora nezbytné. Tímto se dovolává porušení čl. 94 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora. Podle něj musí žádost o rozhodnutí o předběžné otázce obsahovat uvedení důvodů, na základě kterých má předkládající soud pochybnosti o výkladu určitých ustanovení práva Unie, jakož i vztah, který spatřuje mezi těmito ustanoveními a vnitrostátními právními předpisy použitelnými ve sporu v původním řízení. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce tyto požadavky podle Komise nesplňuje.

8 – Bod 22 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

31. Proti tomu je nicméně třeba uvést, že na otázky týkající se unijního práva se vztahuje domněnka relevance. Soudní dvůr může odmítnout rozhodnutí o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijní právní úpravy nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jedná-li se o hypotetický problém nebo také nedisponuje-li Soudní dvůr skutkovými či právními poznatky nezbytnými pro poskytnutí užitečné odpovědi na otázky, které jsou mu položeny [9].

32. Podle těchto kritérií je druhá otázka relevantní pro řešení sporu, neboť se týká jádra právního sporu před vnitrostátním soudem. Za účelem rozhodnutí, zda se žalobkyně může domáhat náhrady škody, jelikož jí byla odepřena placená dovolená, je totiž třeba objasnit, zda jsou italští smírčí soudci zaměstnanci ve smyslu směrnice o pracovní době.

33. Článek 7 směrnice o pracovní době však stanoví pouze minimální dovolenou v délce čtyř týdnů, kdežto srpen 2018 obsahoval dodatečné pracovní dny. Kromě toho ze směrnice o pracovní době nevyplývá, že mají být italští smírčí soudci během doby dovolené placeni jako kariérní soudci. Proto je třeba rovněž vyjasnit, zda zákaz diskriminace obsažený v rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou vyžaduje, aby byl italským smírčím soudcům poskytnut stejný počet dnů dovolené jako italským kariérním soudcům a byla jim za dovolenou vyplácena stejná mzda.

34. Okolnost, že smírčí soudci jsou podle Consiglio Superiore della Magistratura (Nejvyšší soudcovská rada) a samotného předkládajícího soudu bezpochyby zaměstnanci, nevede na rozdíl od tvrzení Komise k irelevantnosti druhé otázky. Podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce totiž Corte Suprema di Cassazione (Nejvyšší kasační soud, Itálie) a Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie), které jsou soudy příslušnými pro rozhodnutí této otázky v posledním stupni, odmítají přiznat smírčím soudcům postavení zaměstnance nebo s nimi zacházet stejně jako s kariérními soudci [10]. Kromě toho se jedná o pojem unijního práva, který má být vykládán autonomně [11]. Tuto otázku je tedy třeba objasnit.

35. První otázka vnitrostátního soudu ohledně oprávnění předložit žádost a pochybnosti o jeho nezávislosti má mimoto význam pro další přezkum přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, neboť je úzce spojena s námitkami Itálie a Komise vůči přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Kromě toho duch spolupráce, na němž stojí vztahy mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem, vyžaduje v případě pochybností odpovědět na otázky týkající se oprávnění vnitrostátních soudů podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce v rozsahu, v němž jsou tyto otázky spojeny s probíhajícími věcmi [12].

36. Nejobtížnější je posouzení relevance třetí otázky pro vyřešení sporu v původním řízení. Podstatou této otázky předkládajícího soudu je, zda italská právní úprava v oblasti osobní odpovědnosti soudce za úmysl nebo hrubou nedbalost je „v případě zjevného porušení zákona nebo unijního práva“ v souladu s požadavky unijního práva.

9 – Rozsudky ze dne 22. června 2010, Melki a Abdeli (C-188/10 a C-189/10, EU:C:2010:363, bod 27), ze dne 19. prosince 2013, Fish Legal a Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, bod 30), ze dne 10. prosince 2018, Wightman a další (C-621/18, EU:C:2018:999, bod 27), a ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (nezávislost kárného senátu Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 98).

10 – Bod 14 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce zmiňuje zejména rozsudek Consiglio di Stato (Státní rada) ze dne 18. července 2017 (č. 3556), jakož i rozsudky Corte Suprema di Cassazione (Nejvyšší kasační soud) ze dne 31. května 2017 (č. 13721, ECLI:IT:CASS:2017:13721CIV), ze dne 16. listopadu 2017 (č. 27198, ECLI:IT:CASS:2017:27198CIV) a ze dne 4. ledna 2018 (č. 99, ECLI:IT:CASS:2018:99CIV).

11 – Rozsudky ze dne 14. října 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, bod 28), a ze dne 20. listopadu 2018, Sindicatul Familia Constanța a další (C-147/17, EU:C:2018:926, bod 41).

12 – Rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, body 68 až 70).

37. Tato otázka není přímo relevantní pro řešení sporu v původním řízení, jelikož se netýká osobní odpovědnosti soudců. Je však relevantní nepřímo, neboť ji předkládající soud chápe v tom smyslu, že je osobně odpovědný vůči státu, pokud použije vnitrostátní ustanovení, která jsou neslučitelná s unijním právem, ale i pokud použije unijní právo, a proto neuplatní vnitrostátní ustanovení. Takové dilema by mohlo soudu zabránit v tom, aby žalobkyni přiznal účinnou soudní ochranu. Proto je tato otázka rovněž relevantní pro řešení sporu.

2. K nezávislosti předkládajícího soudu jako podmínce pro oprávnění předložit žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

38. Soudní dvůr již v zásadě uznal oprávnění italských smírčích soudců předložit žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, a tedy jejich postavení jako „soudu“ ve smyslu článku 267 SFEU [13]. Jak Komise a Itálie, tak sám smírčí soudce nicméně pochybují o nezávislosti smírčího soudce, který v projednávaném řízení podal k Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

39. Tyto pochybnosti mě sice nepřesvědčily, nicméně přesto vyžadují přezkum.

40. Úvodem je třeba připomenout, že nezávislost je jedním z požadavků, které v ustálené judikatuře klade Soudní dvůr na „soud“ ve smyslu článku 267 SFEU [14].

41. Nezávislost vnitrostátních soudů je zásadní zejména pro řádné fungování systému soudní spolupráce. Z tohoto důvodu váže Soudní dvůr oprávnění orgánů, které jsou pověřeny aplikací unijního práva, podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, mimo jiné na jejich nezávislost [15].

42. Podle judikatury platí, že požadavek nezávislosti předkládajícího orgánu má dva aspekty – objektivní „vnější“ a subjektivní „vnitřní“ nezávislost.

a) Objektivní nezávislost

43. Objektivní nezávislost předpokládá, že soud vykonává své funkce zcela samostatně, není hierarchicky na nikoho vázán ani není nikomu podřízen a od nikoho nepřijímá příkazy či pokyny jakéhokoliv původu [16]. Tím je chráněn před vnějšími zásahy nebo tlaky, které by mohly ohrozit nezávislost rozhodování jeho členů ve sporech, které jim jsou předloženy [17].

44. První otázkou vyjadřuje předkládající soud pochybnosti o vlastní objektivní nezávislosti, které souvisejí s pracovními podmínkami italských smírčích soudců. Konkrétně se jedná zejména o odměnu smírčích soudců, včetně nároku na placenou dovolenou, ale rovněž o omezení doby jejich činnosti na čtyři roky s možností prodloužení na další čtyři roky.

13 – Viz například rozsudek ze dne 2. prosince 2010, Jakubowska (C-225/09, EU:C:2010:729), a usnesení ze dne 19. ledna 2012, Patriciello (C-496/10, nezveřejněné, EU:C:2012:24), jakož i ze dne 21. března 2013, Mbaye (C-522/11, nezveřejněné, EU:C:2013:190).

14 – Rozsudky ze dne 14. června 2011, Miles a další (C-196/09, EU:C:2011:388, bod 37), ze dne 17. července 2014, Torresi (C-58/13 a C-59/13, EU:C:2014:2088, bod 17), a ze dne 16. února 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, bod 27). Dalšími kritérii jsou, zda je dotčený vnitrostátní orgán zřízen na základě zákona, zda se jedná o stálý orgán, zda je jeho jurisdikce závazná, zda má řízení před ním kontradiktorní povahu a zda aplikuje právní předpisy.

15 – Rozsudek ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, bod 43).

16 – Rozsudky ze dne 17. července 2014, Torresi (C-58/13 a C-59/13, EU:C:2014:2088, bod 22), ze dne 6. října 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, bod 19), a ze dne 16. února 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, bod 37).

17 – Rozsudky ze dne 9. října 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, bod 30), ze dne 6. října 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, bod 19), a ze dne 16. února 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, bod 37).

45. Odměna soudců a omezení trvání jejich činnosti skutečně hrají roli, pokud jde o objektivní nezávislost soudů, zejména ve světle nedávné judikatury Soudního dvora týkající se odměňování soudců v Portugalsku [18] a nezávislosti polských soudů [19]. Z judikatury rovněž vyplývá, že takto chápaná nezávislost je podmínkou oprávnění orgánu ve smyslu článku 267 SFEU podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce [20].

46. Nicméně přípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nemůže být zpochybněna jen pochybností o přiměřenosti odměny dotčených soudců nebo době trvání jejich funkčního období, respektive způsobů jeho případného prodloužení. Naopak Soudní dvůr by měl obdobně jako v rámci otázky relevance žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vycházet z domněnky, že soudy členských států mají dostatečnou objektivní nezávislost. Tato domněnka se má uplatnit již na základě vzájemné důvěry ve výkon spravedlnosti v členských státech [21], se kterou se musí ztotožnit také Soudní dvůr.

47. Taková domněnka objektivní nezávislosti předkládajícího soudu může být vyvrácena, nicméně v projednávané věci nic nenaznačuje, že by byla objektivní nezávislost předkládajícího soudu dotčena. Skutečnost, že k tomu nevede ani třetí otázka, bude osvětlena v rámci jejího zodpovězení [22].

48. Na první otázku je tedy třeba odpovědět tak, že Giudice di pace di Bologna (smírčí soudce v Boloni) je soudem ve smyslu článku 267 SFEU.

b) K subjektivní nezávislosti

49. Subjektivní nezávislost souvisí s pojmem nestrannost a týká se rovného odstupu ve vztahu ke stranám sporu a jejich příslušným zájmům s ohledem na předmět sporu. Tento aspekt vyžaduje objektivitu a neexistenci jakéhokoliv zájmu na výsledku sporu nad rámec striktního použití právního předpisu [23].

50. Itálie a Komise zpochybňují tuto vnitřní nezávislost smírčího soudce, který v tomto řízení předložil Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Vzhledem k tomu, že se jedná o postavení a práva smírčího soudce, má nutně osobní zájem na rozhodnutí sporu v původním řízení.

51. Soudní dvůr již však odpověděl na různé žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se postavení soudců, aniž zpochybnil nezávislost předkládajících soudů [24].

52. Projednávaná věc však vykazuje okolnosti, které by na první pohled mohly vyvolat pochybnosti o subjektivní nezávislosti předkládajícího smírčího soudce. Argument Itálie a Komise totiž znamená, že žalobkyně a smírčí soudce odpovědný za předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce zneužívajícím způsobem vytvořili podmínky pro pravomoc smírčího soudce rozhodnout spor v původním řízení.

18 – Rozsudek ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, body 43 a 45).

19 – Rozsudek ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, body 45, 71 a 72, jakož i bod 108 a následující).

20 – Rozsudek ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, bod 43).

21 – Rozsudky ze dne 11. února 2003, Gözütok a Brügge (C-187/01 a C-385/01, EU:C:2003:87, bod 33), ze dne 10. února 2009, Allianz a Generali Assicurazioni Generali (C-185/07, EU:C:2009:69, bod 30), a ze dne 5. září 2019, AH a další (presumpce neviny) (C-377/18, EU:C:2019:670, bod 39), jakož i posudek 1/03 (Nová Luganská úmluva) ze dne 7. února 2006 (EU:C:2006:81, bod 163) a posudek 2/13 (Přístup unie k ESLP) ze dne 18. prosince 2014 (EU:C:2014:2454, bod 168).

22 – Viz níže bod 113 a následující.

23 – Rozsudky ze dne 9. října 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, bod 31), a ze dne 16. února 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, bod 38).

24 – Rozsudky ze dne 13. června 2017, Florescu a další (C-258/14, EU:C:2017:448, obzvláště bod 61 a následující), ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), ze dne 7. února 2019, Escribano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106), a ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného senátu Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982).

53. Itálie a Komise nejprve zdůrazňují, že dovolávané nároky jsou založeny na sporu v oblasti pracovního práva, zda jsou smírčí soudci zaměstnanci. V dřívějších žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce, které se týkaly pracovních podmínek italských smírčích soudců, předkládající smírčí soudci výslovně uvedli, že nejsou příslušní k rozhodnutí tohoto sporu. Soudní dvůr proto tyto žádosti odmítl jako nepřípustné [25].

54. V projednávané věci se však nejedná o pracovněprávní nároky, nýbrž o nárok z odpovědnosti státu. Itálie a Komise nezpochybňují, že jsou smírčí soudci příslušní k rozhodnutí o takových nárocích. Tato okolnost odlišuje projednávanou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce od nepřípustných žádostí uvedených v bodě 25.

55. Itálie kromě toho tvrdí, že pravomoc smírčího soudce vychází z toho, že byly rozděleny pohledávky žalobkyně vůči italskému státu, což je podle italského práva nepřípustné. Pokud by se uplatnily veškeré nároky, byl by překročen limit stanovený pro smírčí soudce. Žaloba tedy měla být podána k obecným občanskoprávním soudům. Příslušní kariérní soudci na těchto soudech nemají žádný osobní zájem na postavení smírčích soudců.

56. Soudnímu dvoru však nepřísluší ověřovat, zda je předkládací rozhodnutí v souladu s vnitrostátními předpisy upravujícími organizaci soudů a soudní řízení [26], což již výslovně konstatoval, pokud jde o argument vycházející z rozdělení pohledávek, v jiných případech [27]. Soudní dvůr se naopak i v případě pochybností o použití vnitrostátního procesního práva, musí držet předkládacího rozhodnutí soudu členského státu, pokud nebylo zrušeno v rámci opravných prostředků případně stanovených vnitrostátním právem [28].

57. V případě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se k tomu pojí, že vnitrostátní soudy podávající tuto žádost se omezují pouze na zahájení řízení před Soudním dvorem. Soudní dvůr naopak odpovídá na vlastní odpovědnost, takže výsledek řízení o předběžné otázce nemůže být ovlivněn případnou podjatostí předkládajícího soudce.

58. Případné pochybnosti o příslušnosti předkládajícího soudu a jeho subjektivní nezávislosti by tedy měly být uplatněny v první řadě prostřednictvím opravných prostředků ve vnitrostátním právu.

59. Pochybnosti vyjádřené Itálií a Komisí o příslušnosti předkládajícího soudu ve věci v původním řízení mu tedy nebrání, aby mohl podat k Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

3. K použití řízení o platebním rozkazu

60. Další námitky Itálie a Komise týkající se přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se vážou k okolnosti, že původní řízení je vedeno jako řízení o platebním rozkazu a že protistrana, italský stát, dosud neměla příležitost se v tomto řízení vyjádřit.

61. Komise z toho vyvozuje, že se nejedná o kontradiktorní řízení, které je nicméně znakem soudu oprávněného podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ve smyslu článku 267 SFEU.

25 – Usnesení ze dne 6. září 2018, Di Girolamo (C-472/17, nezveřejněný, EU:C:2018:684, bod 30), jakož i ze dne 17. ledna 2019, Rossi a další (C-626/17, nezveřejněný, EU:C:2019:28, bod 26), a Cipollone (C-600/17, nezveřejněný, EU:C:2019:29, bod 26).

26 – Rozsudky ze dne 14. ledna 1982, Reina (65/81, EU:C:1982:6, bod 7), ze dne 11. dubna 2000, Deliège (C-51/96 a C-191/97, EU:C:2000:199, bod 29), ze dne 16. června 2015, Gauweiler a další (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 26), a ze dne 10. prosince 2018, Wightman a další (C-621/18, EU:C:2018:999, bod 30).

27 – Usnesení ze dne 6. září 2018, Di Girolamo (C-472/17, nezveřejněný, EU:C:2018:684, body 24 a 30), a ze dne 17. ledna 2019, Rossi a další (C-626/17, nezveřejněný, EU:C:2019:28, body 22 a 26),

28 – Rozsudky ze dne 14. ledna 1982, Reina (65/81, EU:C:1982:6, bod 7), ze dne 20. října 1993, Balocchi (C-10/92, EU:C:1993:846, bod 16), ze dne 11. července 1996, SFEI a další (C-39/94, EU:C:1996:285, bod 24), a ze dne 7. července 2016, Genentech (C-567/14, EU:C:2016:526, bod 23).

62. Zpravidla je sice vyslechnutí protistrany smysluplné a rovněž povinné na základě práva být vyslechnut. Soudní dvůr nicméně již rozhodl, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce může být podána Soudnímu dvoru i v nesporném řízení [29], zejména v italském řízení o platebním rozkazu [30], aniž by bylo předtím nutné vyslechnout protistranu [31]. Naopak je rozhodující, zda má předkládající soud rozhodnout v rámci řízení, které má být ukončeno rozhodnutím soudní povahy [32]. V projednávaném případě tomu tak ovšem je.

B. K nároku smírčího soudce na dovolenou (otázka 2)

63. Za účelem určení, zda a v jaké výši může žalobkyně požadovat náhradu škody z důvodu, že jí byla odepřena placená dovolená, je třeba objasnit, zda je italský smírčí soudce pracovníkem ve smyslu směrnice o pracovní době. Jelikož měsíc srpen trvá déle, než je minimální dovolená v délce čtyř týdnů podle článku 7 pracovní směrnice, je třeba dále zkoumat, zda zákaz diskriminace uvedený v rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou zavádí povinnost poskytnout italským smírčím soudcům stejný počet dnů dovolené a stejnou mzdu za placenou dovolenou jako italským kariérním soudcům.

1. Ke směrnici o pracovní době

64. Podle čl. 7 odst. 1 směrnice o pracovní době přijmou členské státy nezbytná opatření, aby měl každý pracovník nárok na placenou dovolenou za kalendářní rok v trvání nejméně čtyř týdnů.

65. Proto je třeba objasnit, zda se směrnice o pracovní době použije na italské smírčí soudce (k tomu pod písm. a) a zda jsou italští smírčí soudci pracovníky ve smyslu výše uvedeného ustanovení (k tomu pod písm. b).

a) K oblasti působnosti směrnice o pracovní době

66. Článek 1 odst. 3 směrnice o pracovní době definuje svou oblast působnosti odkazem na článek 2 směrnice 89/391.

67. Podle čl. 2 odst. 1 směrnice 89/391 se tato směrnice vztahuje „na všechny činnosti veřejného i soukromého sektoru“.

68. Soudní funkce italských smírčích soudců sice není výslovně zmíněna v uvedených příkladech, ale jedná se rovněž o činnost veřejného sektoru. Proto v zásadě spadá do působnosti obou směrnic.

69. Jak vyplývá z čl. 2 odst. 2 prvního pododstavce směrnice 89/391, tato směrnice se nevztahuje na činnost určitých veřejných služeb, například ozbrojených sil nebo policie, nebo na určité činnosti civilní ochrany, jejichž zvláštní povaha odporuje této směrnici.

29 – Rozsudek ze dne 27. dubna 2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, bod 13); a ze dne 25. června 2009, Roda Golf & Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395, bod 33).

30 – Rozsudky ze dne 14. prosince 1971, Politi (43/71, EU:C:1971:122, body 4 a 5), a ze dne 18. června 1998, Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:306, bod 23).

31 – Rozsudky ze dne 28. června 1978, Simmenthal (70/77, EU:C:1978:139, body 10 a 11), ze dne 20. října 1993, Balocchi (C-10/92, EU:C:1993:846, bod 14), a ze dne 3. března 1994, Eurico Italia a další (C-332/92, C-333/92 a C-335/92, EU:C:1994:79, bod 11).

32 – Rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, bod 56).

70. Kritérium použité v čl. 2 odst. 2 prvním pododstavci směrnice 89/391 k vyloučení určitých činností z oblasti působnosti této směrnice, a nepřímo z působnosti směrnice o pracovní době, je založeno nikoli na příslušnosti pracovníků k některému ze sektorů veřejných služeb, které jsou uvedeny v tomto ustanovení, posuzovaném jako celek, ale výlučně na zvláštní povaze některých zvláštních úkolů plněných pracovníky v sektorech, kterých se týká toto ustanovení, přičemž tato povaha odůvodňuje výjimku z pravidel této směrnice z důvodu absolutní nutnosti zajistit účinnou ochranu společenství [33].

71. Nevidím nicméně žádný důvod, aby byli italští smírčí soudci vyloučeni z působnosti obou směrnic paušálně. Právní úprava dovolené se konkrétně může zjevně bez většího problému použít i na italské smírčí soudce, protože italští kariérní soudci mají nárok na placenou dovolenou.

72. Z toho důvodu je směrnice o pracovní době na italské smírčí soudce použitelná.

b) K pojmu „pracovník“ ve smyslu směrnice o pracovní době

73. Je tedy třeba určit, zda jsou italští smírčí soudci pracovníky ve smyslu článku 7 směrnice o pracovní době.

74. Pro účely uplatnění směrnice o pracovní době nelze pojem „pracovník“ vykládat různě podle jednotlivých vnitrostátních právních předpisů, ale má autonomní význam, který je vlastní unijnímu právu [34]. Na rozdíl od toho, co tvrdí italská vláda, tedy nelze mít za rozhodující skutečnost, že činnost smírčích soudců se podle vnitrostátního práva považuje za čestnou.

75. Unijní právo naopak definuje pojem „pracovník“ podle objektivních kritérií, která charakterizují pracovní poměr s ohledem na práva a povinnosti dotčených osob. Základní charakteristikou pracovního poměru je okolnost, že určitá osoba vykonává po určitou dobu ve prospěch jiné osoby a pod jejím vedením činnosti, za které protihodnotou pobírá odměnu [35]. Nicméně se nezohlední činnosti, které jsou natolik omezené, že jsou čistě okrajové a vedlejší [36].

76. Podle údajů předkládajícího soudu žalobkyně poskytovala služby italské justici ve značném rozsahu. V období od 1. července 2017 do 30. června 2018 totiž jako trestní soudkyně vydala 478 rozsudků, jakož i 1 326 usnesení o zastavení řízení. Kromě toho vedla dvě jednání týdně, s výjimkou doby dovolené v srpnu 2018. Za to obdržela odměnu, která v červenci 2018 činila přibližně 3 000 eur netto.

77. Skutečnost, že se tato odměna skládala z několika složek, nebrání na rozdíl od toho, co tvrdí Itálie, připuštění existence pracovněprávního vztahu, jelikož Soudní dvůr již rozhodl, jak je třeba v takových případech vypočíst mzdu za placenou dovolenou [37].

78. Jinak by se mohla podmínka odměny hodnotit tehdy, kdyby měla mzda povahu náhrady za výdaje nebo vyrovnání za ztrátu na výdělku.

33 – Usnesení ze dne 14. července 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg (C-52/04, EU:C:2005:467, bod 51), jakož i rozsudky ze dne 12. ledna 2006, Komise v. Španělsko (C-132/04, nezveřejněný, EU:C:2006:18, bod 24), a ze dne 20. listopadu 2018, Sindicatul Familia Constanța a další (C-147/17, EU:C:2018:926, bod 55).

34 – Rozsudky ze dne 14. října 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, bod 28), a ze dne 20. listopadu 2018, Sindicatul Familia Constanța a další (C-147/17, EU:C:2018:926, bod 41).

35 – Rozsudky ze dne 14. října 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, bod 28) a ze dne 20. listopadu 2018, Sindicatul Familia Constanța a další (C-147/17, EU:C:2018:926, bod 41).

36 – Rozsudky ze dne 3. května 2012, Neidel (C-337/10, EU:C:2012:263, bod 23), a ze dne 26. března 2015, Fenoll (C-316/13, EU:C:2015:200, bod 27).

37 – Rozsudky ze dne 15. září 2011, Williams a další (C-155/10, EU:C:2011:588, body 22 až 29), a ze dne 22. května 2014, Lock (C-539/12, EU:C:2014:351, body 27 až 34).

79. To je však v projednávaném případě vyloučeno již z důvodu rozsahu a délky trvání činnosti žalobkyně. V případě dvou jednání týdně a vyřízení zhruba 1 800 sporů ročně nezůstává prostor pro jinou činnost, z níž by mohl být nahrazen výdělek. V důsledku toho se odměna nemůže omezovat na náhradu za výdaje, nýbrž musí přinejmenším zajistit živobytí a objektivní nezávislost smírčích soudců.

80. Tato potřeba odměny vyplývá rovněž z dalekosáhlých pravidel týkajících se neslučitelnosti funkce smírčího soudce s některými jinými profesními činnostmi [38]. Prakticky vylučuje, aby si zajistili živobytí jiným způsobem. Především advokátní činnost, která se nabízí z důvodu nezbytné právnické kvalifikace smírčích soudců, nemohou vykonávat přinejmenším v soudním obvodu, ve kterém zastávají funkci [39].

81. Kromě toho podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podléhá odměna italských smírčích soudců stejným daním jako odměna ostatních zaměstnanců. Skutečnost, že se nevybírají žádné sociální dávky, se naproti tomu jeví jako druhotná, zejména s ohledem na to, že smírčí soudci zjevně nevyužívají ani odpovídající sociální zabezpečení [40].

82. Pracovněprávní vztah nicméně předpokládá existenci vztahu podřízenosti mezi pracovníkem a jeho zaměstnavatelem. Zda takový vztah existuje, je třeba ověřit v každém jednotlivém případě na základě všech hledisek a všech okolností, které charakterizují vztahy mezi zúčastněnými [41].

83. Soudci sice nemohou být při přijímání soudních rozhodnutí z povahy věci vázáni pokyny – to by bylo neslučitelné s jejich nezbytnou objektivní nezávislostí [42]. To nicméně nevylučuje, aby byli považováni za pracovníky [43]. Nejsou ale jen obecně vázáni právem, ale podléhají na základě své činnosti zvláštním povinnostem, a dokonce pokynům – například s ohledem na vedení jednání na určitých místech a v určitých časech. Z toho důvodu považuje Soudní dvůr soudce za pracovníky rovněž v souvislosti se znevýhodněními při odchodu do starobního důchodu a vyplácení důchodu [44].

84. Zejména italští smírčí soudci podléhají podobným disciplinárním požadavkům jako kariérní soudci. Tato prosazují společně Consiglio Superiore della Magistratura (Nejvyšší soudní rada) a ministr spravedlnosti [45].

85. Pracovněprávní vztah by však musel být vyloučen, kdyby smírčí soudci mohli svobodně rozhodovat o tom, kterými věcmi se budou zabývat. V tomto případě by mohli podobně jako advokáti do značné míry sami svobodně určit rozsah a dobu trvání své činnosti. Naproti tomu by nebylo problematické, kdyby smírčí soudci mohli předem uvést, že chtějí během určitého období převzít menší počet řízení. Pokud se tímto činnost nestane co do rozsahu čistě okrajovou a nevýznamnou, jedná se stále o pracovněprávní vztah pod vedením třetích osob. Vzhledem k tomu, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce a argumentace zúčastněných stran neobsahují v tomto ohledu žádné údaje, je na vnitrostátním soudu, aby přezkoumal tuto otázku.

38 – Body 87 a 97 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

39 – Bod 87 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

40 – K tomu viz bod 102 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

41 – Rozsudky ze dne 14. října 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, bod 29), ze dne 26. března 2015, Fenoll (C-316/13, EU:C:2015:200, bod 29), a ze dne 20. listopadu 2018, Sindicatul Familia Constanța a další (C-147/17, EU:C:2018:926, bod 42).

42 – Viz rozsudek ze dne 1. března 2012, O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110, bod 48), jakož i výše bod 43.

43 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. března 2012, O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110, bod 47).

44 – Rozsudek ze dne 5. listopadu 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost řádných soudů) (C-192/18, EU:C:2019:924, bod 61). Viz rovněž rozsudek ze dne 6. listopadu 2012, Komise v. Maďarsko (C-286/12, EU:C:2012:687).

45 – Bod 90 a následující žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

86. Na základě výše uvedeného musí být článek 7 směrnice o pracovní době vykládán v tom smyslu, že italská smírčí soudkyně, jejíž odměna se skládá z nízké základní částky, jakož i plateb za vyřízené případy a vedení jednání, musí být považována za pracovnici ve smyslu článku 7 směrnice o pracovní době, a má tudíž nárok na nejméně čtyři týdny placené dovolené za kalendářní rok, pokud vykonává soudní činnost ve značném rozsahu, nemůže sama rozhodnout, kterými věcmi se bude zabývat, a podléhá disciplinárním povinnostem kariérních soudců.

2. K rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou

87. Je však třeba ještě vyjasnit, zda kromě minimální dovolené na základě článku 7 směrnice o pracovní době mají italští smírčí soudci stejný nárok na placenou dovolenou a stejnou mzdu za placenou dovolenou jako italští kariérní soudci. Takový nárok by mohl vyplývat ze zákazu diskriminace podle ustanovení 4 rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou.

a) Italští smírčí soudci jako zaměstnanci s pracovním poměrem na dobu určitou

88. Nejprve je třeba objasnit, zda musí být italští smírčí soudci rovněž považováni za zaměstnance ve smyslu rámcové dohody, nebo zda Itálie přinejmenším ve vztahu k rámcové dohodě prosadí svůj názor, že se jedná o čestnou funkci.

89. Na první pohled se zdá, že by Itálie mohla vycházet ze znění ustanovení 2 bodu 1 rámcové dohody. Dohoda se podle tohoto ustanovení vztahuje na zaměstnance s pracovním poměrem na dobu určitou, kteří mají pracovní smlouvu nebo jsou v pracovním poměru vymezeném platnými právními předpisy, kolektivními smlouvami nebo zvyklostmi v *každém členském státě*. Toto by bylo možné chápat tak, že italská kvalifikace činnosti smírčího soudce jako čestné funkce vylučuje uplatnění rámcové dohody.

90. Soudní dvůr však z tohoto znění vyvodil, že působnost rámcové dohody je koncipována široce [46].

91. V souladu s tím definice pojmu „zaměstnanec v pracovním poměru na dobu určitou“ ve smyslu rámcové dohody, která je uvedená v jejím ustanovení 3 bodě 1, zahrnuje podle ustálené judikatury všechny zaměstnance a nerozlišuje podle toho, zda jsou zaměstnáni zaměstnavatelem ve veřejném, či soukromém sektoru a – to především – jaká je kvalifikace jejich smlouvy podle vnitrostátního práva [47].

92. Soudní dvůr tento výsledek opírá zejména o význam zásad rovného zacházení a zákazu diskriminace, které jsou součástí obecných právních zásad unijního práva. Proto je třeba přiznat obecný význam ustanovením, která jsou stanovená rámcovou dohodou, aby byly zaměstnancům na dobu určitou zajištěny stejné výhody jako srovnatelným zaměstnancům na dobu neurčitou, pokud není rozdílné zacházení odůvodněno objektivními důvody. Jedná se o pravidla sociálního práva Společenství značného významu, která by se měla jako minimální ochranné požadavky vztahovat na každého zaměstnance [48].

46 – Rozsudky ze dne 4. července 2006, Adeneler a další (C-212/04, EU:C:2006:443, bod 56), a ze dne 9. července 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, bod 30).

47 – Rozsudky ze dne 4. července 2006, Adeneler a další (C-212/04, EU:C:2006:443, bod 56), a ze dne 9. července 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, bod 31).

48 – Rozsudky ze dne 13. září 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, bod 27), a ze dne 9. července 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, bod 32).

93. Užitečný účinek rámcové dohody, jakož i její jednotné používání v členských státech by totiž bylo vážně zpochybněno, kdyby členské státy mohly libovolně vyloučit některé kategorie osob z ochrany, kterou poskytují tyto nástroje unijního práva [49]. Soudní dvůr proto odmítl vyloučit z působnosti rámcové dohody některé kategorie zaměstnanců, jako jsou pomocní zaměstnanci [50], nebo „statutární zaměstnanci“ [51].

94. Rámcová dohoda se naopak vztahuje na všechny zaměstnance vykonávající činnost odměňovanou v rámci zaměstnaneckého poměru na dobu určitou, který existuje mezi nimi a jejich zaměstnavatelem [52].

95. Jak jsem již uvedla, nacházejí se italští smírčí soudci v pracovním poměru s ministerstvem spravedlnosti [53]. Ukončení tohoto pracovního poměru je určeno tak, že je smírčí soudce jmenován na dobu čtyř let a že nyní je možné pouze jedno opětovné jmenování. Naopak žalobkyně je mezitím již více než 17 let činná jako smírčí soudkyně, ale rovněž na základě jmenování na dobu určitou.

96. Proto jsou italští smírčí soudci zaměstnanci ve smyslu rámcové dohody, přinejmenším pokud jsou činní v obdobném rozsahu jako žalobkyně.

b) K rozdílným pracovním podmínkám mezi smírčími soudci a kariérními soudci

97. Je tudíž třeba přezkoumat, zda jsou přípustné rozdíly v pracovních podmínkách italských smírčích a kariérních soudců, zejména s ohledem na jejich nárok na dovolenou a na odměnu.

98. Podle ustanovení 4 bodu 1 rámcové dohody nesmí být v otázce pracovních podmínek zacházeno se zaměstnanci v pracovním poměru na dobu určitou méně příznivě než se srovnatelnými zaměstnanci v pracovním poměru na dobu neurčitou pouze z toho důvodu, že mají pracovní smlouvu nebo pracovní poměr na dobu určitou, pokud odlišné zacházení nelze ospravedlnit objektivními důvody.

99. Východiskem úvah týkajících se srovnatelnosti zaměstnanců v pracovním poměru na dobu určitou a zaměstnanců v pracovním poměru na dobu neurčitou, které přísluší provést předkládajícímu soudu, je podle definice pojmu „srovnatelný zaměstnanec v pracovním poměru na dobu neurčitou“ v ustanovení 3 bodu 2 prvním pododstavci rámcové dohody, zda mají oba stejnou nebo podobnou práci, respektive zaměstnání. Při posuzování této otázky je třeba přihlédnout ke všem okolnostem, jako jsou povaha práce, podmínky vzdělání a pracovní podmínky [54].

100. Na první pohled vykonávají italští smírčí soudci a kariérní soudci podobnou práci, vykonávají totiž funkci soudce. Rozdíly ve vzdělání nebyly doloženy. Význam a obtížnost projednávaných věcí se nicméně zřejmě liší. Smírčí soudci mohou být podle čl. 106 odst. 2 italské ústavy jmenováni pouze jako samosoudci, a tedy nikoliv jako soudci v senátu. Kromě toho se smírčí soudci v prvním stupni zabývají řízeními s menším významem, zatímco kariérní soudci se ve vyšších stupních zabývají řízeními s větším významem.

49 – Rozsudky ze dne 13. září 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, bod 29), a ze dne 9. července 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, bod 34).

50 – Rozsudek ze dne 9. července 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, bod 34).

51 – Rozsudek ze dne 13. září 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, bod 29).

52 – Rozsudky ze dne 13. září 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, bod 28), a ze dne 9. července 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, bod 33).

53 – Viz výše body 73 až 86.

54 – Rozsudky ze dne 8. září 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, bod 66), a ze dne 13. března 2014, Nierodzik (C-38/13, EU:C:2014:152, bod 31), jakož i usnesení ze dne 18. března 2011, Montoya Medina (C-273/10, nezveřejněný, EU:C:2011:167, bod 37), a ze dne 9. února 2017, Rodrigo Sanz (C-443/16, EU:C:2017:109, bod 38); ve stejném smyslu viz již rozsudek ze dne 31. května 1995, Royal Copenhagen (C-400/93, EU:C:1995:155, bod 33).

101. Zásadní rozdíl existuje rovněž v přístupu k funkci soudce. Italští kariérní soudci jsou jmenováni na základě formálního výběrového řízení, a tedy konkursu mezi různými kvalifikovanými uchazeči se specifickými zkouškami. Jmenování smírčích soudců naproti tomu takový konkurs nepředpokládá, ale je založeno na jejich titulech, tedy odborné kvalifikaci. Soudní dvůr nicméně nepřikládal takovému rozdílu při výběru, každopádně pokud jde o uznání odborné praxe středoškolských pedagogů, žádný význam [55].

102. Nelze ale vyloučit, že metoda výběru zaměstnanců odůvodňuje rozdíly s ohledem na jiné pracovní podmínky, jako je povaha činnosti, odměna nebo šance na služební postup.

103. Rozhodnutí Soudního dvora týkající se uznání odborné praxe středoškolských učitelů potvrzuje tedy můj názor, podle něhož je rozhodující, zda se zaměstnanci v pracovním poměru na dobu určitou a zaměstnanci v pracovním poměru na dobu neurčitou nacházejí ve srovnatelné situaci rovněž s ohledem na *pracovní podmínku, která je předmětem sporu* [56].

104. Stejně jako při přezkumu diskriminace totiž platí, že srovnatelnost situací musí být zejména určena a posuzována ve světle předmětu a cíle opatření, které zavádí dotčené odlišení; mimoto musí být zohledněny zásady a cíle oblasti, do níž dotčené opatření spadá [57].

105. Kritéria pro porovnání různých plnění zaměstnavatele, na něž mají nárok na základě pracovní smlouvy nebo ze zákona zaměstnanci v pracovním poměru na dobu určitou na straně jedné a zaměstnanci v pracovním poměru na dobu neurčitou na straně druhé, se tedy nezbytně vztahují i na skutkovou a právní situaci, v níž mají být uplatňovány nároky na dotčená plnění zaměstnavatele [58].

106. S ohledem na tyto úvahy je dána srovnatelnost ve vztahu k délce nároku na dovolenou. Italští smírčí soudci mají na základě podobné činnosti jako kariérní soudci srovnatelnou potřebu se zotavit a užívat svůj volný čas.

107. Kromě toho není zjevný žádný objektivní důvod, který by v tomto ohledu odůvodnil znevýhodnění italských smírčích soudců oproti kariérním soudcům.

108. Naproti tomu nejsou tyto dvě skupiny srovnatelné, pokud jde o výši mzdy během dovolené, protože jejich činnost je odměňována odlišně. Italští kariérní soudci pobírají pevnou mzdu, zatímco plat smírčích soudců tvoří měsíční základní částka a další platby za dny jednání a vyřízení sporů. V případě, že by měl Soudní dvůr přesto vycházet ze srovnatelnosti, pak by tyto rozdíly ve způsobu odměňování přinejmenším představovaly objektivní důvod pro rozdílné zacházení mezi italskými smírčími soudci a kariérními soudci v souvislosti se mzdou za placenou dovolenou.

109. Pro výpočet mzdy za placenou dovolenou italských smírčích soudců nelze tedy použít mzdu kariérních soudců. Tato mzda naopak musí být vypočtena na základě obvyklé odměny smírčího soudce mimo dobu dovolené [59].

55 – Rozsudek ze dne 20. září 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, body 33 a 34).

56 – Moje stanoviska ve věcech Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2017:1021, bod 44), Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2017:1022, bod 49) a Vernaza Ayovi (C-96/17, EU:C:2018:43, bod 71).

57 – Rozsudky ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a další (C-127/07, EU:C:2008:728, bod 26), ze dne 11. července 2013, Ziegler v. Komise (C-439/11 P, EU:C:2013:513, bod 167), a ze dne 26. července 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597, bod 46).

58 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 12. prosince 2013, Carratù (C-361/12, EU:C:2013:830, body 44 a 45), jakož i ze dne 5. června 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, bod 59).

59 – Viz k tomu odkazy uvedené v poznámce pod čarou 37 a rozsudek ze dne 11. listopadu 2015, Greenfield (C-219/14, EU:C:2015:745, body 54 až 56).

110. Pro případ, že by Soudní dvůr měl projednávané řízení využít k tomu, aby přezkoumal i slučitelnost rozdílných mezd italských smírčích a kariérních soudců s ustanovením 4 rámcové dohody, chtěla bych krátce podotknout, že podle existujících informací nepovažuji italské smírčí soudce a kariérní soudce za srovnatelné z hlediska odměny.

111. Při tomto srovnání mají rozhodující význam přístup k funkci soudce a rozdílné povahy projednávaných věcí. Díky výběru nejlepších uchazečů, a s ním spojeným vyhlídkám na služební postup, které jsou vlastní formálnímu výběrovému řízení, je třeba vycházet z toho, že kariérní soudci jsou přes obdobné požadavky na vzdělání lépe kvalifikovaní než smírčí soudci. Pokud je pravda, že se smírčí soudci v prvním stupni zabývají věcmi menšího významu, zatímco kariérní soudci jsou činní na soudech vyššího stupně a zabývají se věcmi vyššího významu, pak jsou obě skupiny sotva srovnatelné z hlediska odměny; přinejmenším jsou ale rozdíly v odměňování odůvodněné.

c) Dílčí závěr

112. Taková smírčí soudkyně, která byla jmenována jen na dobu určitou, je tedy, pokud jde o dobu trvání placené dovolené za kalendářní rok, srovnatelná s italskými kariérními soudci, takže může podle ustanovení 4 rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou požádat o dovolenou ve stejném rozsahu jako kariérní soudci. Odměnu během dovolené je třeba vyměřit na základě obvyklé odměny v průběhu její soudní činnosti.

C. K riziku odpovědnosti italských soudců (otázka 3)

113. Třetí otázkou chce předkládající soud zjistit, zda je v souladu s požadavky unijního práva, že vnitrostátní právo stanoví osobní odpovědnost rozhodujícího soudce za úmysl nebo hrubou nedbalost „v případě zjevného porušení zákona nebo unijního práva“. Tuto úpravu chápe v tom smyslu, že jeho odpovědnost je založena v případě, že uplatňuje vnitrostátní právní předpisy v rozporu s unijním právem, ale také tehdy, když uplatňuje přednostní unijní právo a přitom nepoužije vnitrostátní právní předpisy.

114. Z perspektivy unijního práva je k tomu třeba uvést, že by hrozba sankce za použití unijního práva v případě současného nepoužití vnitrostátních právních předpisů, které jsou s ním neslučitelné, byla v rozporu s předností unijního práva, zásadou loajální spolupráce podle čl. 4 odst. 3 SEU a právem na účinnou právní ochranu podle článku 47 Listiny. Zároveň by bylo sporné, zda by soud mohl s ohledem na hrozbu občanskoprávní odpovědnosti za přednostní použití unijního práva toto právo ještě nezávisle uplatňovat.

115. Právní úprava osobní odpovědnosti soudce za úmysl nebo hrubou nedbalost „v případě zjevného porušení zákona nebo unijního práva“ musí být tedy vykládána v tom smyslu, že použití přednostního unijního práva nezakládá odpovědnost soudce. Tento výklad relevantních ustanovení je ostatně výklad, který Itálie zastává u Soudního dvora.

116. Pokud takový výklad není možný, nelze tuto právní úpravu použít. V žádném případě nemůže dotčenému soudci hrozit sankce za řádné uplatňování unijního práva.

V. Závěry

117. Navrhuji tedy, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

„1) Giudice di pace di Bologna (smírčí soudce v Boloni) je soudem ve smyslu článku 267 SFEU.

2) Článek 7 směrnice 2003/88/ES o některých aspektech úpravy pracovní doby musí být vykládán v tom smyslu, že italská smírčí soudkyně, jejíž odměna se skládá z nízké základní částky, jakož i plateb za vyřízené případy a vedení jednání, musí být považována za pracovnici ve smyslu článku 7 směrnice o pracovní době, a má tudíž nárok na nejméně čtyři týdny placené dovolené za kalendářní rok, pokud vykonává soudní činnost ve značném rozsahu, nemůže sama rozhodnout, kterými věcmi se bude zabývat, a podléhá disciplinárním povinnostem kariérních soudců.

   Pokud jde o délku placené dovolené za kalendářní rok, je taková smírčí soudkyně, která byla jmenována jen na dobu určitou, srovnatelná s italskými kariérními soudci. Může tedy na základě ustanovení 4 rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou požadovat dovolenou ve stejném rozsahu jako kariérní soudci. Odměnu během dovolené je třeba vyměřit na základě obvyklé odměny v průběhu její soudní činnosti.

3) Právní úprava osobní odpovědnosti soudce za úmysl nebo hrubou nedbalost ‚v případě zjevného porušení zákona nebo unijního práva' musí být ve světle unijního práva vykládána v tom smyslu, že použití přednostního unijního práva nezakládá žádnou odpovědnost soudce. Pokud takový výklad není možný, nelze tuto právní úpravu použít."