Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 23. januarja 2020 [1]

Zadeva C-658/18

UX
proti
Governo della Repubblica italiana

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Giudice di pace di Bologna (mirovni sodnik v Bologni, Italija))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Dopustnost – Zunanja in notranja neodvisnost sodišč – Socialna politika – Direktiva 2003/88/ES – Delovni čas – Člen 7 – Plačani letni dopust – Mirovni sodnik – Direktiva 1999/70/ES – Okvirni sporazum o delu za določen čas, sklenjen med ETUC, UNICE in CEEP – Določba 4 – Načelo prepovedi diskriminacije – Odgovornost držav članic za kršitve prava Unije“

I. Uvod

1. Ali so italijanski mirovni sodniki delavci in so zato upravičeni do plačanega dopusta?

2. Na to vprašanje je treba odgovoriti v tem postopku. Po mnenju Italije in njenih višjih sodišč mirovni sodniki opravljajo častno funkcijo, za kar prejemajo nadomestilo za stroške zaradi opravljanja funkcije. Mirovna sodnica, ki je v letu pred spornim obdobjem dopusta končala približno 1800 postopkov in obravnave izvajala dvakrat tedensko ter je vložila tožbo v postopku v glavni stvari, pa meni, da je delavka, in zahteva plačan dopust. Zavrnjeno nadomestilo za dopust zahteva v postopku za izdajo plačilnega naloga pred drugim mirovnim sodnikom.

3. S predlogom za sprejetje predhodne odločbe, ki izhaja iz tega postopka, se zastavljajo zlasti vprašanja v zvezi z Direktivo o delovnem času [2] in okvirnem sporazumu o delu za določen čas. [3] Vendar pa je sporna tudi že dopustnost predloga, saj Italija in Komisija nacionalnemu sodišču očitata navzkrižje interesov.

1 Jezik izvirnika: nemščina.

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

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

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva o delovnem času

4. V členu 1 Direktive o delovnem času sta določena njen namen in področje uporabe:

„1. Ta direktiva določa minimalne varnostne in zdravstvene zahteve pri organizaciji delovnega časa.

2. Ta direktiva se nanaša na:

(a) minimalni čas dnevnega počitka, tedenskega počitka in letnega dopusta, kot tudi na odmore in najdaljši tedenski delovni čas […]

(b) […]

3. Ta direktiva se uporablja za vse sektorje dejavnosti, tako javne kot zasebne, skladno s členom 2 Direktive 89/391/EGS, brez vpliva na člene 14, 17, 18 in 19 te direktive.

[…]“

5. V členu 7 Direktive o delovnem času je določena pravica do minimalnega dopusta:

„1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi vsakemu delavcu zagotovijo pravico do plačanega letnega dopusta najmanj štirih tednov, v skladu s pogoji za upravičenost in dodelitev letnega dopusta, ki jih določa nacionalna zakonodaja in/ali praksa.

[…]“

2. Direktiva 89/391/EGS

6. V členu 2 Direktive Sveta z dne 12. junija 1989 o uvajanju ukrepov za spodbujanje izboljšav varnosti in zdravja delavcev pri delu (89/391/EGS) [4] so določena področja uporabe, ki jih zajema ta direktiva:

„1. Ta direktiva se uporablja za vsa področja dejavnosti, javna in zasebna (industrijske, kmetijske, komercialne, storitvene, izobraževalne, kulturne, razvedrilne, itd.).

2. Ta direktiva se ne uporablja tam, kjer ji posebne značilnosti nekaterih posebnih dejavnosti javnih služb, kakršne so oborožene sile ali policija, ali nekaterih posebnih dejavnosti v službah civilne zaščite neizogibno nasprotujejo.

V tem primeru se morata varnost in zdravje delavcev zagotoviti, kolikor je mogoče, glede na cilje te direktive.“

3. Okvirni sporazum o delu za določen čas

7. Okvirni sporazum o delu za določen čas, sklenjen med ETUC, UNICE in CEEP, je postal obvezen z Direktivo 1999/70.

4 UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 349. Poznejše spremembe te direktive za obravnavani postopek niso upoštevne.

8. V določbi 2 okvirnega sporazuma je določeno njegovo področje uporabe:

„1. Ta sporazum se uporablja za delavce, zaposlene za določen čas, ki so sklenili pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje, kakor ju opredeljujejo zakoni, kolektivne pogodbe ali običaji v vsaki državi članici.

[…]“

9. V določbi 3 okvirnega sporazuma so določeni različni pojmi:

„1. V tem sporazumu izraz ‚delavec, zaposlen za določen čas' pomeni osebo, ki ima pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje, sklenjeno neposredno med delodajalcem in delavcem in pri katerem je konec pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja določen z objektivnimi pogoji, kakršni so potek določenega datuma, dokončanje določene naloge ali nastop posebnega dogodka.

2. V tem sporazumu izraz primerljiv delavec, zaposlen za nedoločen čas', pomeni osebo, ki ima pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje za nedoločen čas v istem podjetju [in] opravlja enako ali podobno delo/poklic, pri čemer se upošteva izobrazba/strokovnost.

[…]“

10. V določbi 4 okvirnega sporazuma je določeno načelo prepovedi diskriminacije delavcev, zaposlenih za določen čas:

„1. Delavce, zaposlene za določen čas, se glede pogojev zaposlitve ne sme obravnavati manj ugodno kakor primerljive delavce, zaposlene za nedoločen čas, [zgolj zato, ker so zaposleni za določen čas,] razen kjer je različno obravnavanje upravičljivo iz objektivnih razlogov.

2. Kjer je to primerno, se uporabi načelo *pro rata temporis*.

3. Način uporabe te določbe opredelijo države članice po posvetovanju s socialnimi partnerji in/ali socialni partnerji, pri čemer upoštevajo evropsko zakonodajo, nacionalno zakonodajo, kolektivne pogodbe in običaje.

4. Obdobj[a] pridobivanja kvalifikacij z opravljanjem dela, ki se nanašajo na posebne pogoje zaposlovanja, so enak[a] za delavce, zaposlene za določen čas in tudi za nedoločen čas, razen kjer so različne kvalifikacije, pridobljene z opravljanjem dela določeno obdobje, upravičljive iz objektivnih razlogov.“

B. Italijansko pravo

11. Člen 106 italijanske ustave vsebuje temeljne določbe o dostopu do sodniške funkcije:

„Imenovanja sodnikov potekajo prek razpisov.

Zakon o sodnem sistemu lahko dopusti – tudi z glasovanjem – imenovanje sodnikov, zaposlenih za določen čas, za vse funkcije, dodeljene posameznim sodnikom.

[…]“

12. Člen 1 zakona št. 374 z dne 21. novembra 1991 o „uvedbi mirovnega sodnika“ vsebuje temeljne določbe o statusu in nalogah mirovnega sodnika:

„1. Uveden je mirovni sodnik, ki izvaja sodno pristojnost v civilnih in kazenskih zadevah ter izvensodno poravnavo v civilnih zadevah v skladu s predpisi iz tega zakona.

2. Funkcijo mirovnega sodnika opravlja sodnik, zaposlen za določen čas, v okviru splošne pristojnosti […]“

13. V predlogu za sprejetje predhodne odločbe je navedeno, da je v zakonu št. 374 za dostop do te funkcije določen izbirni postopek, za katerega veljajo členi 4, 4a in 5, poteka pa v treh korakih: (a) določitev začasne razvrstitve na podlagi kvalifikacij za odobritev poskusne dobe; (b) izvedba poskusne dobe za obdobje šestih mesecev; (c) določitev končne razvrstitve in imenovanje za mirovnega sodnika po preizkusu primernosti, kar izvedejo sodni sveti in Consiglio Superiore della Magistratura (vrhovni sodni svet, Italija).[5] Italija navaja, da imenovanje pravzaprav izvede minister za pravosodje.

14. Italija navaja tudi, da so mirovni sodniki imenovani za štiri leta in so lahko ponovno imenovani za največ štiri nadaljnja leta. Ta informacija verjetno temelji na členu 18(1) in (2) decreto legislativo (zakonska uredba) št. 116 z dne 13. julija 2017. Prejšnje ureditve so očitno dopuščale daljše delovanje.

15. Pristojnost tožeče stranke kot mirovne sodnice v kazenskih zadevah je določena v decreto legislativo n. 274/2000 z dne 28. avgusta 2000 „Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace“ (zakonska uredba št. 274/2000 o kazenskopravni pristojnosti mirovne sodnice) in v kazenskem zakoniku. V členu 4 zakonske uredbe št. 274/2000 je med drugim določena materialna pristojnost mirovne sodnice za določena kazniva dejanja iz kazenskega zakonika in za določena kazniva dejanja oziroma poskuse kaznivih dejanj in prekrškov, navedenih v določenih posebnih zakonih. Poleg tega je mirovna sodnica pristojna tudi za določena kazniva dejanja v zvezi s priseljevanjem in presojo določenih ukrepov tujih sodišč.

16. V predlogu za sprejetje predhodne odločbe je navedeno, da je plačilo mirovnih sodnikov sestavljeno iz več sestavnih delov. V vsakem mesecu, v katerem opravljajo funkcijo mirovnega sodnika, prejmejo mirovni sodniki osnovni znesek 258,63 EUR. Poleg tega prejmejo plačilo za dni, ko imajo obravnave, in za zaključek obravnavanih postopkov. Vendar pa mirovni sodniki med sodnimi počitnicami avgusta ne prejmejo denarnega nadomestila.

17. Ta plačni sistem se razlikuje od sistema, ki velja za poklicne sodnike. Ti prejemajo mesečno plačo in 30 dni plačanega letnega dopusta.

18. Mirovni sodniki sicer lahko opravljajo druge poklicne dejavnosti, vendar so jim določene dejavnosti prepovedane. Zlasti ne smejo opravljati odvetniških dejavnosti v sodnem okrožju, v katerem opravljajo svojo funkcijo.

19. Plačilo italijanskih mirovnih sodnikov je po navedbah iz predloga za sprejetje predhodne odločbe predmet enake obdavčitve kot plačilo drugih delavcev. Glede na navedbe se socialni prispevki ne pobirajo, vendar pa mirovni sodniki tudi niso upravičeni do ustreznega socialnega varstva.[6]

20. Nazadnje, za mirovne sodnike veljajo podobne disciplinske zahteve kot za poklicne sodnike. Te skupaj uveljavljata Consiglio Superiore della Magistratura (vrhovni sodni svet) in minister za pravosodje.

5 Točka 85 predloga za sprejetje predhodne odločbe.

6 O tem v točki 102 predloga za sprejetje predhodne odločbe.

III. Dejansko stanje in predlog za sprejetje predhodne odločbe

21. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari (v nadaljevanju: tožeča stranka) opravlja od 26. marca 2002 funkcijo mirovne sodnice.

22. Predložitveno sodišče navaja, da je tožeča stranka v vlogi kazenske sodnice v obdobju od 1. julija 2017 do 30. junija 2018 izdala 478 sodb in 1326 sklepov o ustavitvi postopka. Poleg tega je vodila dve obravnavi tedensko, razen med dopustom avgusta 2018.

23. Tožeča stranka je 8. oktobra 2018 pri Giudice di pace di Bologna (mirovni sodnik v Bologni, Italija) vložila predlog, s katerim predlaga, naj se italijanski vladi izda plačilni nalog, s katerim naj se ji na podlagi odškodninskega zahtevka zaradi odgovornosti države naloži plačilo za mesec avgust 2018. Tožeča stranka zahteva 4500 EUR, kar ustreza plači poklicnega sodnika z delovno dobo 14 let, ali, podredno, najmanj znesek njenega neto nadomestila za julij 2018 v višini 3039,76 EUR.

24. To plačilo je tožeča stranka zahtevala iz naslova nadomestila škode, ki naj bi jo utrpela, ker naj bi italijanska država očitno kršila določbi 2 in 4(1), (2) in (4) okvirnega sporazuma o delu za določen čas v povezavi s členom 1(3) in členom 7 Direktive 2003/88/ES ter s členom 31(2) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

25. Mirovni sodnik v Bologni je na Sodišče najprej naslovil pet vprašanj,[7] vendar se je pozneje dvema odpovedal. Tako ostajajo naslednja tri vprašanja:

„1. Ali je mirovno sodišče v vlogi predložitvenega sodišča zajeto s pojmom rednega evropskega sodišča, pristojnega za vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 267 PDEU, čeprav mu nacionalni pravni red zaradi negotovosti zaposlitve ne priznava enakih delovnih pogojev, kot jih imajo poklicni sodniki, čeprav se z opravljanjem enakih sodnih nalog uvrščajo v nacionalni pravosodni sistem, kar pomeni kršitev dolžnosti zagotavljanja jamstev neodvisnosti in nepristranskosti rednega evropskega sodišča, ki jih je Sodišče navedlo v sodbah z dne 19. septembra 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, točke od 47 do 53); z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, točka 32 in točke od 41 do 45), in z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (pomanjkljivost sodnega sistema) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, točke od 50 do 54)?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali dejavnost opravljanja službe tožeče mirovne sodnice spada k pojmu ‚delavec, zaposlen za določen čas', iz členov 1(3) in 7 Direktive 2003/88 v povezavi z določbo 2 okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sprejetega k Direktivi 1999/70, in členom 31(2) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, kakor jo razlaga Sodišče v sodbah z dne 1. marca 2012, O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110), in z dne 29. novembra 2017, King (C-214/16, EU:C:2017:914), in, če je odgovor pritrdilen, ali je mogoče za uporabo enakih delovnih pogojev iz določbe 4 okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sprejetega k Direktivi 1999/70/ES, rednega oziroma poklicnega sodnika šteti za delavca, zaposlenega za nedoločen čas, primerljivega z delavcem, zaposlenim za določen čas kot ‚mirovnim sodnikom'?

3. Če sta odgovora na prvo in drugo vprašanje pritrdilna, ali člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah v povezavi s členom 267 PDEU glede na sodno prakso Sodišča Evropske unije s področja odgovornosti italijanske države zaradi resne kršitve prava Skupnosti od sodišča, ki odloča na zadnji stopnji, v sodbah z dne 30. septembra 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513); z dne 13. junija 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391), in z dne 24. novembra 2011, Komisija/Italija (C-379/10, neobjavljena, EU:C:2011:775), nasprotuje členu 2(3) in (3)(b) legge 13 aprile 1988, n. 117 (zakon št. 117 z dne 13. aprila 1988) o civilni odgovornosti sodnikov, ki

7 UL 2019, C 25, str. 19.

določa odgovornost sodnikov ‚v primeru hude kršitve zakonov in prava Evropske unije', ki je bila storjena namerno ali zaradi malomarnosti, in ki postavlja nacionalno sodišče pred izbiro – ki vsekakor ustvarja civilno in disciplinsko odgovornost do države v zadevah, v katerih je bistveno udeležena javna uprava, zlasti ko je sodnik v zadevi mirovni sodnik, ki je zaposlen za določen čas in nima zagotovljenega učinkovitega sodnega, ekonomskega in socialnega varstva – kakršna je ta v obravnavani zadevi, in sicer, ali kršiti nacionalno zakonodajo tako, da se je ne uporabi in se uporabi pravo Evropske unije, kot ga je razložilo Sodišče, ali kršiti pravo Evropske unije in uporabiti nacionalne predpise, ki preprečujejo priznanje učinkovitega varstva in so v nasprotju s členoma 1(3) in 7 Direktive 2003/88, z določbama 2 in 4 okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sprejetega k Direktivi 1999/70/ES, in s členom 31(2) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah?"

26. Tožeča stranka, Italijanska republika in Evropska komisija so podale pisna stališča in na obravnavi 28. novembra 2019 predstavile ustna stališča.

IV. Pravna presoja

27. Najprej bom preučila dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe, ob tem pa že obravnavala prvo vprašanje. Nato bom odgovorila na drugo in tretje vprašanje.

A. Dopustnost

28. Tako Italija kot tudi Komisija dvomita o dopustnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe, pri čemer se ti dvomi prekrivajo s prvim vprašanjem mirovnega sodnika.

1. Nujnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

29. Komisija najprej trdi, da je predložitveno sodišče samo izjavilo, da predložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe ni potrebna. Vendar pri tem ne upošteva, da v navedenem delu predloga za sprejetje predhodne odločbe [8] zgolj podaja trditve tožeče stranke.

30. Komisija vztraja, da predložitveno sodišče ni dovolj jasno pojasnilo, zakaj je odločitev Sodišča potrebna. S tem očita kršitev člena 94(c) Poslovnika Sodišča. V skladu z njim predlog za sprejetje predhodne odločbe vsebuje razloge, ki so predložitvenemu sodišču vzbudili dvom glede razlage nekaterih določb prava Unije, in pojasnitev zveze, ki po mnenju predložitvenega sodišča obstaja med temi določbami in nacionalno zakonodajo, ki jo je treba uporabiti v sporu o glavni stvari. Komisija meni, da ta predlog za sprejetje predhodne odločbe teh zahtev ne izpolnjuje.

31. Vendar je treba v odgovor na to navesti, da za vprašanja v zvezi s pravom Unije velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko odločanje o vprašanju za predhodno odločanje, ki ga postavi nacionalno sodišče, zavrne, samo če je očitno, da zahtevana razlaga pravne ureditve Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore. [9]

8 Točka 22 predloga za sprejetje predhodne odločbe.

9 Sodbe z dne 22. junija 2010, Melki in Abdeli (C-188/10 in C-189/10, EU:C:2010:363, točka 27); z dne 19. decembra 2013, Fish Legal in Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, točka 30); z dne 10. decembra 2018, Wightman in drugi (C-621/18, EU:C:2018:999, točka 27), in z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (neodvisnost disciplinskega senata in vrhovnega sodišča) (C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 98).

32. V skladu s temi merili je drugo vprašanje upoštevno, saj se nanaša na bistvo spora pred nacionalnim sodiščem. Da se ugotovi, ali lahko tožeča stranka zaradi zavrnitve plačanega dopusta zahteva odškodnino, je namreč treba pojasniti, ali so italijanski mirovni sodniki delavci v smislu Direktive o delovnem času.

33. Vendar je v členu 7 Direktive določen le dopust najmanj štirih tednov, avgust 2018 pa je vseboval več delovnih dni. Poleg tega iz Direktive o delovnem času ne izhaja, da je treba italijanske mirovne sodnike med tem dopustom plačevati kot poklicne sodnike. Zato je zlasti treba pojasniti, ali načelo prepovedi diskriminacije iz okvirnega sporazuma o delu za določen čas zahteva, da se italijanskim mirovnim sodnikom zagotovi enako število dni dopusta kot italijanskim poklicnim sodnikom in se jim za dopust plača enaka plača.

34. Okoliščina, da so mirovni sodniki po navedbah Consiglio Superiore della Magistratura (vrhovni sodni svet) in predložitvenega sodišča celo nedvomno delavci, v nasprotju z mnenjem Komisije ne pomeni, da drugo vprašanje ni upoštevno. Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe namreč izhaja, da Corte di Cassazione (kasacijsko sodišče, Italija) in Consiglio di Stato (državni svet, Italija), ki sta sodišči, pristojni za presojo tega vprašanja na zadnji stopnji, zavračata, da bi se mirovnim sodnikom priznal status delavcev in da bi bili obravnavani kot poklicni sodniki.[10] Poleg tega gre za pojem prava Unije, ki ga je treba razlagati samostojno.[11] Zato je treba na to vprašanje odgovoriti.

35. Prvo vprašanje o upravičenosti nacionalnega sodišča do predložitve in dvomih o njegovi neodvisnosti je poleg tega pomembno za nadaljnjo preučitev dopustnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe, saj je tesno povezano z ugovori Italije in Komisije zoper dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe. Poleg tega načelo sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem zahteva, da se v primeru dvoma na vprašanja o upravičenosti nacionalnih sodišč do predložitve odgovori, če so povezana z nerešenimi zadevami.[12]

36. Upoštevnost tretjega vprašanja je najteže presoditi. S tem vprašanjem predložitveno sodišče sprašuje, ali je italijansko pravilo o osebni odgovornosti sodnika za naklep ali hudo malomarnost „v primeru hude kršitve zakonov in prava Evropske unije“ združljivo z zahtevami prava Unije.

37. To vprašanje ni pomembno neposredno za rešitev zadeve v glavni stvari, saj se ta ne nanaša na osebno odgovornost sodnikov. Vendar pa je posredno zadevno, saj ga predložitveni sodnik razume v smislu, da je do države osebno odgovoren, če uporabi nacionalne določbe, ki niso združljive s pravom Unije, a tudi, če uporabi pravo Unije in zato ne uporabi nacionalnih določb. Takšna dilema bi sodišču lahko preprečila, da tožeči stranki zagotovi učinkovito pravno varstvo. Zato je tudi to vprašanje upoštevno za rešitev spora.

2. Neodvisnost predložitvenega sodišča kot pogoj za upravičenost do predložitve

38. Načeloma je Sodišče pristojnost italijanskih mirovnih sodnikov, da ga zaprosijo za predhodno odločbo, in s tem njihov status „sodišča“ v smislu člena 267 PDEU že priznalo.[13] Vendar tako Komisija in Italija kot tudi sam predložitveni mirovni sodnik dvomijo o neodvisnosti mirovnega sodnika, ki je v tej zadevi Sodišču predložil predlog za sprejetje predhodne odločbe.

10 V točki 14 predloga za sprejetje predhodne odločbe so navedene zlasti sodba Consiglio di Stato (državni svet) z dne 18. julija 2017 (št. 3556) ter sodbe Corte suprema di Cassazione (kasacijsko sodišče) z dne 31. maja 2017 (št. 13721, ECLI:IT:CASS:2017:13721CIV), z dne 16. novembra 2017 (št. 27198, ECLI:IT:CASS:2017:27198CIV) in z dne 4. januarja 2018 (št. 99, ECLI:IT:CASS:2018:99CIV).

11 Sodbi z dne 14. oktobra 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, točka 28), in z dne 20. novembra 2018, Sindicatul Familia Constanţa in drugi (C-147/17, EU:C:2018:926, točka 41).

12 Sodba z dne 16. decembra 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, točke od 68 do 70).

13 Glej na primer sodbo z dne 2. decembra 2010, Jakubowska (C-225/09, EU:C:2010:729), ter sklepa z dne 19. januarja 2012, Patriciello (C-496/10, neobjavljen, EU:C:2012:24), in z dne 21. marca 2013, Mbaye (C-522/11, neobjavljen, EU:C:2013:190).

39. Ti dvomi me sicer ne prepričajo, vendar jih je treba kljub temu preučiti.

40. Najprej je treba poudariti, da je neodvisnost ena od zahtev, ki jih v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišče postavlja za „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU.[14]

41. Neodvisnost nacionalnih sodišč je zlasti bistvena za pravilno delovanje sistema pravosodnega sodelovanja. Zato Sodišče to, da je organ, ki je pristojen za izvajanje prava Unije, upravičen do predložitve, pogojuje med drugim z njihovo neodvisnostjo.[15]

42. Zahteva neodvisnosti predložitvenega organa vključuje v skladu s sodno prakso dva vidika: objektivno, „zunanjo“, neodvisnost in subjektivno, „notranjo“, neodvisnost.

a) Objektivna neodvisnost

43. Pogoj za objektivno neodvisnost je, da sodišče svoje naloge izvaja povsem samostojno, ne da bi bilo kakor koli hierarhično povezano ali komur koli podrejeno in ne da bi prejemalo kakršne koli ukaze ali navodila.[16] Tako je zaščiteno pred zunanjimi posegi ali pritiski, ki lahko ogrozijo neodvisnost presoje njegovih članov v pravnih sporih, v katerih odločajo.[17]

44. Predložitveno sodišče v prvem vprašanju izraža dvome o lastni objektivni neodvisnosti, ki so povezani z delovnimi pogoji italijanskih mirovnih sodnikov. Pri tem gre zlasti za plačilo mirovnih sodnikov, vključno s pravico do plačanega dopusta, pa tudi za omejitev njihove dejavnosti na štiri leta z možnostjo podaljšanja za štiri nadaljnja leta.

45. Plačilo sodnikov in omejitev njihove dejavnosti dejansko igrata vlogo pri objektivni neodvisnosti sodišč, zlasti glede na novejšo sodno prakso Sodišča v zvezi s plačo sodnikov na Portugalskem[18] in z neodvisnostjo poljskih sodišč[19]. Pri tem iz sodne prakse izhaja tudi, da je tako razumljena neodvisnost pogoj za upravičenost organa iz člena 267 PDEU do predložitve.[20]

46. Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe pa vendarle ni vprašljiva zgolj zaradi dvoma o primernosti plačila udeleženih sodnikov ali trajanja njihove funkcije oziroma pogojev njenega morebitnega podaljšanja. Nasprotno, podobno kot pri vprašanju upoštevnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe mora Sodišče domnevati, da imajo sodišča držav članic zadostno objektivno neodvisnost. Tako je treba domnevati že zaradi vzajemnega zaupanja v sodstvo držav članic,[21] kar mora sprejeti tudi Sodišče.

47. Takšna domneva objektivne neodvisnost predložitvenega sodišča se lahko ovrže, vendar v tej zadevi ni podlage za ugotovitev, da je neodvisnost predložitvenega sodišča okrnjena. Da tudi tretje vprašanje ne privede do tega, bom predstavila v okviru odgovora nanj.[22]

14 Sodbe z dne 14. junija 2011, Miles in drugi (C-196/09, EU:C:2011:388, točka 37); z dne 17. julija 2014, Torresi (C-58/13 in C-59/13, EU:C:2014:2088, točka 17), in z dne 16. februarja 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, točka 27). Druga merila so zakonska podlaga organa, njegova stalnost, obveznost njegove sodne pristojnosti, kontradiktornost njegovega postopka in njegova uporaba pravnih pravil.

15 Sodba z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, točka 43).

16 Sodbe z dne 17. julija 2014, Torresi (C-58/13 in C-59/13, EU:C:2014:2088, točka 22); z dne 6. oktobra 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, točka 19), in z dne 16. februarja 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, točka 37).

17 Sodbe z dne 9. oktobra 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, točka 30); z dne 6. oktobra 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, točka 19), in z dne 16. februarja 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, točka 37).

18 Sodba z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, točki 43 in 45).

19 Sodba z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18, EU:C:2019:531, točke 45, 71, 72, 108 in naslednje).

20 Sodba z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, točka 43).

21 Glej sodbe z dne 11. februarja 2003, Gözütok in Brügge (C-187/01 in C-385/01, EU:C:2003:87, točka 33); z dne 10. februarja 2009, Allianz in Generali Assicurazioni Generali (C-185/07, EU:C:2009:69, točka 30), in z dne 5. septembra 2019, AH in drugi (domneva nedolžnosti) (C-377/18, EU:C:2019:670, točka 39), ter mnenji 1/03 (nova Luganska konvencija) z dne 7. februarja 2006 (EU:C:2006:81, točka 163) in 2/13 (pristop Unije k EKČP) z dne 18. decembra 2014 (EU:C:2014:2454, točka 168).

22 V nadaljevanju, točka 113 in naslednje.

48. Na prvo vprašanje je zato treba odgovoriti, da je Giudice di pace di Bologna (mirovni sodnik v Bologni) sodišče v smislu člena 267 PDEU.

b) Subjektivna neodvisnost

49. Subjektivna neodvisnost je povezana s pojmom nepristranskosti in se nanaša na to, da je zagotovljena enaka distanca do strank spora in njihovih posameznih interesov glede predmeta spora. Ta vidik zahteva, da se upošteva objektivnost in da razen stroge uporabe pravnega pravila ne obstaja nikakršen interes za izid spora. [23]

50. Italija in Komisija dvomita o tej notranji neodvisnosti mirovnega sodnika, ki je v obravnavanem postopku Sodišče zaprosil za sprejetje predhodne odločbe. Ker gre namreč za status in pravice mirovnega sodnika, naj bi pri odločanju v zadevi v glavni stvari nujno imel osebni interes.

51. Vendar je Sodišče že odgovorilo na različne predloge za sprejetje predhodne odločbe o statusu sodnikov, ne da bi podvomilo o neodvisnosti predložitvenih sodišč. [24]

52. Vendar obstajajo v obravnavanem primeru okoliščine, na podlagi katerih bi lahko bili dvomi o subjektivni neodvisnosti predložitvenega mirovnega sodnika na prvi pogled utemeljeni. Trditev Italije in Komisije namreč pomeni, da sta tožeča stranka in mirovni sodnik, odgovoren za predlog za sprejetje predhodne odločbe, njegovo pristojnost za spor v glavni stvari dosegla z zlorabo.

53. Italija in Komisija najprej poudarjata, da temeljijo uveljavljani zahtevki na delovnopravnem sporu o tem, ali so mirovni sodniki delavci. V prejšnjih predlogih za sprejetje predhodne odločbe o delovnih pogojih italijanskih mirovnih sodnikov so predložitveni mirovni sodniki izrecno priznali, da za ta spor niso pristojni. Zato je Sodišče te predloge zavrglo kot nedopustne. [25]

54. V tem postopku pa ne gre za delovnopravne zahtevke, temveč za odškodninski zahtevek zaradi odgovornosti države. Italija in Komisija ne dvomita, da so mirovni sodniki pristojni za odločanje o takšnih zahtevkih. Zaradi te okoliščine se obravnavani predlog za sprejetje predhodne odločbe razlikuje od nedopustnih predlogov, navedenih v opombi 25.

55. Poleg tega Italija trdi, da temelji pristojnost mirovnega sodnika na delitvi terjatev tožeče stranke zoper italijansko državo, ki je v nasprotju z italijanskim pravom. Če bi uveljavila vse zahtevke, bi bila presežena zgornja meja vrednosti zahtevkov, določena za mirovne sodnike. Zato bi morala tožbo vložiti pri splošnem civilnem sodišču. Poklicni sodniki tega sodišča ne bi imeli osebnega interesa glede statusa mirovnega sodnika.

23 Sodbi z dne 9. oktobra 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, točka 31), in z dne 16. februarja 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, točka 38).

24 Sodbe z dne 13. junija 2017, Florescu in drugi (C-258/14, EU:C:2017:448, zlasti točka 61 in naslednje); z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117); z dne 7. februarja 2019, Escobano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106), in z dne 19. novembra 2019, A.K. in drugi (neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča) (C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982).

25 Sklepi z dne 6. septembra 2018, Di Girolamo (C-472/17, neobjavljen, EU:C:2018:684, točka 30); z dne 17. januarja 2019, Rossi in drugi (C-626/17, neobjavljen, EU:C:2019:28, točka 26), in z dne 17. januarja 2019, Cipollone (C-600/17, neobjavljen, EU:C:2019:29, točka 26).

56. Vendar ni v pristojnosti Sodišča, da bi preverilo, ali je bila predložitvena odločba sprejeta v skladu z nacionalnimi pravili o organizaciji sodišč in sodnih postopkih,[26] kar je že izrecno ugotovilo posebno v zvezi s trditvami o delitvi terjatev v drugih primerih.[27] Nasprotno, tudi v primeru dvomov glede uporabe nacionalnega postopkovnega prava je Sodišče vezano na predložitveno odločbo, ki jo izda sodišče države članice, če ta ni bila razveljavljena na podlagi pravnega sredstva, ki ga morebiti določa nacionalno pravo.[28]

57. Poleg tega nacionalni sodniki, ki so udeleženi pri tem predlogu, postopek v zvezi s predlogom za sprejetje predhodne odločbe pred Sodiščem zgolj sprožijo. Odgovor pa poda Sodišče v okviru lastne odgovornosti, tako da na izid postopka predhodnega odločanja morebitna pristranskost predložitvenega sodnika ne more vplivati.

58. Morebitne dvome o pristojnosti predložitvenega sodišča in njegovi subjektivni neodvisnosti bi bilo torej treba izražati predvsem s pravnimi sredstvi nacionalnega prava.

59. Zato dvomi Italije in Komisije o pristojnosti predložitvenega sodišča za zadevo v glavni stvari temu sodišču ne preprečujejo, da bi bilo upravičeno do predložitve vprašanj Sodišču v predhodno odločanje.

3. Uporaba postopka za izdajo plačilnega naloga

60. Nadaljnji ugovori Italije in Komisije v zvezi z dopustnostjo predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašajo na to, da se postopek v glavni stvari vodi kot postopek za izdajo plačilnega naloga in nasprotna stran, italijanska država, še ni imela priložnosti, da v tem postopku poda svoje mnenje.

61. Komisija na podlagi tega sklepa, da ne gre za kontradiktorni postopek, kar naj bi bila značilnost sodišča, ki je v skladu s členom 267 PDEU upravičeno do predložitve vprašanj.

62. Praviloma je zaslišanje nasprotne stranke sicer smiselno, na podlagi načela pravice do izjave pa tudi potrebno. Vendar je Sodišče že razsodilo, da se lahko predlog za sprejetje predhodne odločbe Sodišču predloži tudi v nekontradiktornih postopkih,[29] zlasti v italijanskih postopkih za izdajo plačilnega naloga,[30] ne da bi bilo treba pred tem zaslišati nasprotno stranko.[31] Odločilno je namreč, ali predložitveno sodišče odloča v okviru postopka, ki bo privedel do izdaje sodne odločbe.[32] V obravnavanem primeru je tako.

26 Sodbe z dne 14. januarja 1982, Reina (65/81, EU:C:1982:6, točka 7); z dne 11. aprila 2000, Deliège (C-51/96 in C-191/97, EU:C:2000:199, točka 29); z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 26), in z dne 10. decembra 2018, Wightman in drugi (C-621/18, EU:C:2018:999, točka 30).

27 Sklepa z dne 6. septembra 2018, Di Girolamo (C-472/17, neobjavljen, EU:C:2018:684, točki 24 in 30), in z dne 17. januarja 2019, Rossi in drugi (C-626/17, neobjavljen, EU:C:2019:28, točki 22 in 26)

28 Sodbe z dne 14. januarja 1982, Reina (65/81, EU:C:1982:6, točka 7); z dne 20. oktobra 1993, Balocchi (C-10/92, EU:C:1993:846, točka 16); z dne 11. julija 1996, SFEI in drugi (C-39/94, EU:C:1996:285, točka 24), in z dne 7. julija 2016, Genentech (C-567/14, EU:C:2016:526, točka 23).

29 Sodbi z dne 27. aprila 2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, točka 13), in z dne 25. junija 2009, Roda Golf & Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395, točka 33).

30 Sodbi z dne 14. decembra 1971, Politi (43/71, EU:C:1971:122, točki 4 in 5), in z dne 18. junija 1998, Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:306, točka 23).

31 Sodbe z dne 28. junija 1978, Simmenthal (70/77, EU:C:1978:139, točki 10 in 11); z dne 20. oktobra 1993, Balocchi (C-10/92, EU:C:1993:846, točka 14), in z dne 3. marca 1994, Eurico Italia in drugi (C-332/92, C-333/92 in C-335/92, EU:C:1994:79, točka 11).

32 Sodba z dne 16. decembra 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, točka 56).

B. Pravica mirovnega sodnika do dopusta (drugo vprašanje)

63. Da bi se odločilo, ali lahko tožeča stranka zaradi zavrnitve plačanega dopusta terja odškodnino in v kakšni višini, je treba razjasniti, ali so italijanski mirovni sodniki delavci v smislu Direktive o delovnem času. In ker je avgust daljši od dopusta najmanj štirih tednov, ki je določen v členu 7 Direktive o delovnem času, je treba poleg tega preučiti, ali načelo prepovedi diskriminacije iz okvirnega sporazuma o delu za določen čas zahteva, da se italijanskim mirovnim sodnikom zagotavlja enako število dni dopusta in enako nadomestilo za dopust kot italijanskim poklicnim sodnikom.

1. Direktiva o delovnem času

64. V skladu s členom 7(1) Direktive o delovnem času države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi vsakemu delavcu zagotovijo pravico do plačanega letnega dopusta najmanj štirih tednov.

65. Zato je treba razjasniti, ali je treba Direktivo o delovnem času uporabljati za italijanske mirovne sodnike (o tem v razdelku (a)) in ali so italijanski mirovni sodniki delavci v smislu omenjene določbe (o tem v razdelku (b)).

a) Področje uporabe Direktive o delovnem času

66. V členu 1(3) Direktive o delovnem času je določeno njeno področje uporabe s sklicevanjem na člen 2 Direktive 89/391.

67. V skladu s členom 2(1) Direktive 89/391 se ta direktiva uporablja za „vsa področja dejavnosti, javna in zasebna“.

68. Sodniška dejavnost italijanskih mirovnih sodnikov v navedenih primerih sicer ni izrecno navedena, vendar je tudi javno področje dejavnosti. Zato načeloma spada na področje uporabe obeh direktiv.

69. Vendar pa se Direktiva 89/391, kot je razvidno iz njenega člena 2(2), prvi pododstavek, ne uporablja tam, kjer ji posebne značilnosti nekaterih posebnih dejavnosti javnih služb, kakršne so oborožene sile ali policija, ali nekaterih posebnih dejavnosti v službah civilne zaščite neizogibno nasprotujejo.

70. Merilo, uporabljeno v členu 2(2), prvi pododstavek, Direktive 89/391 za izključitev nekaterih dejavnosti iz področja uporabe te direktive in posredno iz področja uporabe Direktive o delovnem času, ne temelji na pripadnosti delavca enemu od sektorjev dejavnosti, ki so na splošno opisani v tej določbi, temveč izključno na posebni naravi nekaterih posebnih nalog, ki jih opravljajo delavci iz sektorjev, na katere se nanaša ta določba, in sicer naravi, ki upravičuje odstopanje od pravil te direktive zaradi absolutne nujnosti zagotavljanja učinkovite zaščite skupnosti. [33]

71. Vendar pa ni videti razloga za to, da bi bilo treba italijanske mirovne sodnike na splošno izključiti iz področja uporabe teh dveh direktiv. Zlasti ureditev dopusta bi se očitno lahko brez večjih težav uporabljala tudi za italijanske mirovne sodnike, saj so italijanski poklicni sodniki upravičeni do plačanega dopusta.

72. Zato se Direktiva o delovnem času za italijanske mirovne sodnike uporablja.

33 Sklep z dne 14. julija 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg (C-52/04, EU:C:2005:467, točka 51), ter sodbi z dne 12. januarja 2006, Komisija/Španija (C-132/04, neobjavljena, EU:C:2006:18, točka 24), in z dne 20. novembra 2018, Sindicatul Familia Constanța in drugi (C-147/17, EU:C:2018:926, točka 55).

b) Pojem delavec v Direktivi o delovnem času

73. Ugotoviti je torej treba, ali so italijanski mirovni sodniki delavci v smislu člena 7 Direktive o delovnem času.

74. Za uporabo Direktive o delovnem času pojma „delavec“ ni mogoče razlagati različno glede na nacionalne pravne ureditve, temveč ima v pravu Unije avtonomen pomen.[34] Zato v nasprotju z mnenjem italijanske vlade ne sme biti upoštevno, da se dejavnost mirovnega sodnika po nacionalnem pravu šteje za zaposlitev za določen čas.

75. Nasprotno, v pravu Unije je pojem „delavec“ opredeljen z objektivnimi merili, ki so značilna za delovno razmerje glede na pravice in obveznosti zadevnih oseb. Bistvena značilnost delovnega razmerja pa je okoliščina, da oseba v določenem času v korist druge osebe in po njenih navodilih opravi storitve, za katere prejme plačilo.[35] Vendar pa se ne upoštevajo dejavnosti tako majhnega obsega, da so samo obrobne in pomožne.[36]

76. Predložitveno sodišče navaja, da je tožeča stranka storitve za italijansko sodstvo opravljala v znatnem obsegu. Kot kazenska sodnica je namreč v obdobju od 1. julija 2017 do 30. junija 2018 izdala 478 sodb in 1326 sklepov o ustavitvi postopka. Poleg tega je izvajala dve obravnavi na teden, razen v obdobju dopusta v avgustu 2018. Za to naj bi prejemala plačilo, ki je julija 2018 znašalo približno 3000 EUR neto.

77. Dejstvo, da je bilo to plačilo sestavljeno iz več sestavnih delov, v nasprotju z mnenjem Italije ne preprečuje, da se lahko šteje, da gre za delovno razmerje, saj je sodišče že odločilo, kako je treba v takšnih primerih izračunati nadomestilo za dopust.[37]

78. Glede pogoja plačila bi bilo morda treba odločiti drugače, če bi imelo plačilo značilnosti nadomestila za stroške zaradi opravljanja funkcije ali za izpad dohodka.

79. Vendar je to v obravnavanem primeru izključeno že zaradi obsega in trajanja dejavnosti tožeče stranke. Pri dveh dnevih za obravnave na teden in končanju približno 1800 postopkov ne ostane časa za drugo dejavnost, od katere zaslužek bi se lahko nadomeščal. Zato se nadomestilo ne more omejiti na nadomestilo za stroške zaradi opravljanje funkcije, temveč mora kriti vsaj življenjske stroške in zagotavljati objektivno neodvisnost mirovnega sodnika.

80. Ta nujnost plačila izhaja tudi iz obširnih pravil o nezdružljivosti funkcije mirovnega sodnika z določenimi drugimi poklicnimi dejavnostmi.[38] V praksi izključujejo možnost, da bi se preživljal drugače. Zlasti odvetniške dejavnosti, ki se zaradi obvezne pravne usposobljenosti mirovnih sodnikov zdi verjetna, vsaj v sodnem okrožju, v katerem opravlja svojo funkcijo, ne more opravljati.[39]

81. Poleg tega je plačilo italijanskih mirovnih sodnikov po navedbah iz predloga za sprejetje predhodne odločbe predmet enake obdavčitve kot plačilo drugih delavcev. Da se socialni prispevki ne pobirajo, je v nasprotju s tem videti manj pomembno, zlasti glede na to, da mirovni sodniki očitno tudi niso upravičeni do ustreznega socialnega varstva.[40]

34 Sodbi z dne 14. oktobra 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, točka 28), in z dne 20. novembra 2018, Sindicatul Familia Constanța in drugi (C-147/17, EU:C:2018:926, točka 41).

35 Sodbi z dne 14. oktobra 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, točka 28), in z dne 20. novembra 2018, Sindicatul Familia Constanța in drugi (C-147/17, EU:C:2018:926, točka 41).

36 Sodbi z dne 3. maja 2012, Neidel (C-337/10, EU:C:2012:263, točka 23), in z dne 26. marca 2015, Fenoll (C-316/13, EU:C:2015:200, točka 27).

37 Sodbi z dne 15. septembra 2011, Williams in drugi (C-155/10, EU:C:2011:588, točke od 22 do 29), in z dne 22. maja 2014, Lock (C-539/12, EU:C:2014:351, točke od 27 do 34).

38 Točki 87 in 97 predloga za sprejetje predhodne odločbe.

39 Točka 87 predloga za sprejetje predhodne odločbe.

40 O tem v točki 102 predloga za sprejetje predhodne odločbe.

82. Vendar delovno razmerje predpostavlja obstoj podrejenosti med delavcem in njegovim delodajalcem. Obstoj take podrejenosti je treba presojati v vsakem posameznem primeru glede na vse vidike in okoliščine, značilne za razmerja med strankami. [41]

83. Res je, da sodniki po svoji naravi niso dolžni upoštevati navodil – to ne bi bilo združljivo z njihovo nujno potrebno objektivno neodvisnostjo. [42] Vendar to ne izključuje, da jih je treba šteti za delavce. [43] Ne zavezuje jih le splošno pravo, temveč so zaradi svoje dejavnosti zavezani tudi posebnim obveznostim in celo navodilom – na primer v zvezi z izvajanjem obravnav na določenih krajih ali ob določenih časih. V skladu s tem Sodišče šteje sodnike za delavce tudi v zvezi z neugodnim položajem glede upokojitve in glede starostne pokojnine. [44]

84. Posebno za italijanske mirovne sodnike veljajo podobne disciplinske zahteve kot za poklicne sodnike. Skupaj z ministrom za pravosodje jih uveljavlja Consiglio Superiore della Magistratura (vrhovni sodni svet). [45]

85. Vendar pa bi bilo treba šteti, da ne gre za delovno razmerje, če bi lahko mirovni sodniki svobodno odločali, katere postopke bodo obravnavali. V tem primeru bi lahko podobno kot odvetniki svobodno določali obseg in čas svoje dejavnosti. Nasprotno pa ni pomembno, ali lahko mirovni sodniki vnaprej navedejo, da bodo v določenem obdobju prevzeli manj postopkov. Dokler ne postane s tem njihova dejavnost povsem obrobna in pomožna, je to še vedno delovno razmerje, ki ga določa drugi. Ker predlog za sprejetje predhodne odločbe in trditve strank v postopku ne vsebujejo nikakršnih informacij o tem, mora to vprašanje preučiti nacionalno sodišče.

86. Na podlagi navedenega je treba člen 7 Direktive o delovnem času razlagati tako, da je treba italijansko mirovno sodnico, katere nadomestilo je sestavljeno iz majhnega osnovnega zneska ter plačil za končane zadeve in opravljene obravnave, šteti za delavko v smislu člena 7 Direktive o delovnem času in je zato upravičena do plačanega letnega dopusta najmanj štirih tednov, če sodniške dejavnosti opravlja v znatnem obsegu, če ne more sama odločati, katere postopke bo obravnavala, in če zanjo veljajo disciplinske obveznosti poklicnega sodnika.

2. Okvirni sporazum o delu za določen čas

87. Vendar pa je treba razjasniti še, ali imajo italijanski mirovni sodniki poleg minimalnega dopusta iz člena 7 Direktive o delovnem času tudi enako pravico do plačanega dopusta in enakega nadomestila za dopust kot italijanski poklicni sodniki. Taka pravica bi lahko izhajala iz načela prepovedi diskriminacije, ki je določeno v določbi 4 okvirnega sporazuma o delu za določen čas.

a) Italijanski mirovni sodniki kot delavci, zaposleni za določen čas

88. Najprej je treba preučiti, ali je treba tudi italijanske mirovne sodnike šteti za delavce v smislu okvirnega sporazuma ali pa vsaj v zvezi z okvirnim sporazumom drži mnenje Italije, da gre za zaposlitev za določen čas.

41 Sodbe z dne 14. oktobra 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, točka 29); z dne 26. marca 2015, Fenoll (C-316/13, EU:C:2015:200, točka 29), in z dne 20. novembra 2018, Sindicatul Familia Constanța in drugi (C-147/17, EU:C:2018:926, točka 42).

42 Sodba z dne 1. marca 2012, O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110, točka 48), in točka 43 zgoraj.

43 Glej v tem smislu sodbo z dne 1. marca 2012, O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110, točka 47).

44 Sodba z dne 5. novembra 2019, Komisija/Poljska (neodvisnost splošnih sodišč) (C-192/18, EU:C:2019:924, točka 61). Glej tudi sodbo z dne 6. novembra 2012, Komisija/Madžarska (C-286/12, EU:C:2012:687).

45 Točka 90 in naslednje predloga za sprejetje predhodne odločbe.

89. Na prvi pogled se zdi, da bi se lahko Italija v zvezi s tem oprla na besedilo določbe 2(1) okvirnega sporazuma. V skladu z njim se okvirni sporazum uporablja za delavce, zaposlene za določen čas, ki so sklenili pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje, kakor ju opredeljujejo zakoni, kolektivne pogodbe ali običaji *v vsaki državi članici*. To je mogoče razumeti tako, da italijanska opredelitev dejavnosti mirovnega sodnika za zaposlitev za določen čas uporabo okvirnega sporazuma izključuje.

90. Vendar je Sodišče iz tega besedila že razbralo, da je področje uporabe okvirnega sporazuma široko opredeljeno. [46]

91. Torej opredelitev pojma „delavci, zaposleni za določen čas“, v smislu okvirnega sporazuma, ki je navedena v njegovi določbi 3(1), v skladu z ustaljeno sodno prakso zajema vse delavce, brez razlikovanja glede na to, ali je delodajalec, pri katerem so zaposleni, javni ali zasebni subjekt, in – zlasti – ne glede na opredelitev njihove pogodbe po nacionalnem pravu. [47]

92. To ugotovitev je Sodišče utemeljilo zlasti s pomenom načel enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije, ki sta del splošnih načel prava Unije. Zato je treba določbam, ki so določene v okvirnem sporazumu, z namenom delavcem, zaposlenim za določen čas, zagotoviti uživanje enakih ugodnosti, kot jih uživajo primerljivi delavci, zaposleni za nedoločen čas, razen če se različno obravnavanje ne upravičuje z objektivnimi razlogi, priznati splošni učinek. Gre za pravila socialnega prava Unije, ki so posebnega pomena in jih mora uživati vsak delavec kot minimalne varstvene zahteve. [48]

93. Polni učinek okvirnega sporazuma ter njegova enotna uporaba v državah članicah bi bila zelo vprašljiva, če bi ju lahko nekatere kategorije oseb samovoljno izločile iz varstva, ki naj bi se uveljavilo s temi instrumenti prava Unije. [49] Zato je Sodišče zavrnilo izključevanje določenih skupin delavcev, na primer pomožnega osebja [50] in „statutarnega osebja“ [51], iz področja uporabe okvirnega sporazuma.

94. Nasprotno, okvirni sporazum se uporablja za vse delavce, ki opravljajo odplačne storitve v okviru delovnega razmerja za določen čas, sklenjenega s svojim delodajalcem. [52]

95. Kot sem že razložila, so italijanski mirovni sodniki v delovnem razmerju z ministrstvom za pravosodje. [53] To se konča, ker so imenovani za štiri leta in so lahko zdaj zgolj enkrat ponovno imenovani. Tožeča stranka pa kot mirovna sodnica zdaj dela že več kot sedemnajst let, a ravno tako na podlagi imenovanj za določen čas.

96. Zato so italijanski mirovni sodniki delavci v smislu okvirnega sporazuma – vsaj če delajo v podobnem obsegu kot tožeča stranka.

46 Sodbi z dne 4. julija 2006, Adeneler in drugi (C-212/04, EU:C:2006:443, točka 56), in z dne 9. julija 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, točka 30).

47 Sodbi z dne 4. julija 2006, Adeneler in drugi (C-212/04, EU:C:2006:443, točka 56), in z dne 9. julija 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, točka 31).

48 Sodbi z dne 13. septembra 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, točka 27), in z dne 9. julija 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, točka 32).

49 Sodbi z dne 13. septembra 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, točka 29), in z dne 9. julija 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, točka 34).

50 Sodba z dne 9. julija 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, točka 34).

51 Sodba z dne 13. septembra 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, točka 29).

52 Sodbi z dne 13. septembra 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, točka 28), in z dne 9. julija 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, točka 33).

53 Glej točke od 73 do 86 zgoraj.

b) Različni delovni pogoji mirovnih sodnikov in poklicnih sodnikov

97. Zato je treba preučiti, ali so razlike med delovnimi pogoji italijanskih mirovnih sodnikov in poklicnih sodnikov dopustne zlasti glede plačila in pravice do dopusta.

98. V skladu z določbo 4(1) se delavcev, zaposlenih za določen čas, glede pogojev zaposlitve ne sme obravnavati manj ugodno od primerljivih delavcev, zaposlenih za nedoločen čas, zgolj zato, ker so zaposleni za določen čas, razen če različno obravnavanje ni upravičljivo iz objektivnih razlogov.

99. Izhodišče za presojo, ali je delavce, zaposlene za določen čas, in delavce, zaposlene za nedoločen čas, mogoče primerjati, ki jo je dolžno opraviti predložitveno sodišče, je v skladu z opredelitvijo pojma „primerljiv delavec, zaposlen za nedoločen čas“, iz določbe 3(2), prvi pododstavek, okvirnega sporazuma to, ali oba opravljata enako ali podobno delo oziroma poklic. To je treba razjasniti na podlagi vseh okoliščin, kakršne so narava dela, zahteve glede usposobljenosti in delovni pogoji. [54]

100. Na prvi pogled opravljajo italijanski mirovni sodniki in poklicni sodniki podobno delo, saj opravljajo sodniško funkcijo. Razlike glede izobrazbe niso dokazane. Pri pomenu in težavnosti pravnih zadev, ki jih morajo obravnavati, pa bi razlike lahko obstajale. V skladu s členom 106, drugi odstavek, italijanske ustave so lahko mirovni sodniki imenovani samo za sodnike posameznike, torej ne v senate. Poleg tega se mirovni sodniki na prvi stopnji ukvarjajo z manj pomembnimi postopki, poklicni sodniki pa se na višjih stopnjah ukvarjajo s pomembnejšimi postopki.

101. Bistvena razlika je tudi pri dostopu do sodniške funkcije. Italijanski poklicni sodniki so imenovani na podlagi formalnega izbirnega postopka, torej razpisa s posebnimi preizkusi, ki se ga udeležijo različni usposobljeni kandidati. Za imenovanje mirovnih sodnikov pa takšen poseben razpis ni določen, temveč temelji imenovanje na njihovih nazivih, torej strokovni usposobljenosti. Vendar Sodišče takšni razliki pri izboru vsaj v zvezi s priznavanjem poklicnih izkušenj srednješolskih učiteljev ni pripisalo pomena. [55]

102. Toda ni mogoče izključiti, da so zaradi načina izbora delavcev upravičene razlike pri drugih delovnih pogojih, na primer pri vrsti dejavnosti, plačilu ali možnosti napredovanja.

103. Zato odločitev Sodišča o priznanju poklicnih izkušenj srednješolskih učiteljev potrjuje moje mnenje, da je odločilno, ali so delavci, zaposleni za določen čas, in delavci, zaposleni za nedoločen čas, tudi in ravno *glede spornega delovnega pogoja* v primerljivem položaju. [56]

104. Pri preizkusu diskriminacije je treba vsekakor ugotavljati in presojati, ali so položaji primerljivi, in sicer med drugim glede na cilj in namen akta, s katerim je uvedeno zadevno razlikovanje; poleg tega je treba upoštevati načela in cilje področja, na katero spada ta akt. [57]

54 Sodbi z dne 8. septembra 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, točka 66), in z dne 13. marca 2014, Nierodzik (C-38/13, EU:C:2014:152, točka 31), ter sklepa z dne 18. marca 2011, Montoya Medina (C-273/10, neobjavljen, EU:C:2011:167, točka 37), in z dne 9. februarja 2017, Rodrigo Sanz (C-443/16, EU:C:2017:109, točka 38); glej v tem smislu že sodbo z dne 31. maja 1995, Royal Copenhagen (C-400/93, EU:C:1995:155, točka 33).

55 Sodba z dne 20. septembra 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, točki 33 in 34).

56 Moji sklepni predlogi v zadevah Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2017:1021, točka 44), Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2017:1022, točka 49) in Vernaza Ayovi (C-96/17, EU:C:2018:43, točka 71).

57 Sodbe z dne 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi (C-127/07, EU:C:2008:728, točka 26); z dne 11. julija 2013, Ziegler/Komisija (C-439/11 P, EU:C:2013:513, točka 167), in z dne 26. julija 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597, točka 46).

105. Merila za primerjavo različnih plačil delodajalca, ki na podlagi pogodbe o zaposlitvi ali na podlagi zakona pripadajo delavcem, zaposlenim za določen čas, na eni strani, in delavcem, zaposlenim za nedoločen čas, na drugi strani, nujno vključujejo tudi dejanski in pravni položaj, v katerem se konkretna plačila delodajalca zahtevajo.[58]

106. Ob upoštevanju teh preudarkov primerljivost glede trajanja upravičenega dopusta obstaja. Italijanski mirovni sodniki imajo zaradi podobne dejavnosti potrebo po počitku in uživanju prostega časa, primerljivo poklicnim sodnikom.

107. Videti tudi ni nobenega objektivnega razloga, zakaj bi bili v zvezi s tem italijanski mirovni sodniki v primerjavi s poklicnimi sodniki upravičeno v slabšem položaju.

108. Glede višine plačil med dopustom pa ti dve skupini nista primerljivi, ker je njuna dejavnost različno plačana. Italijanski sodniki prejemajo fiksno plačo, plačilo mirovnih sodnikov pa je sestavljeno iz mesečnega osnovnega zneska ter nadaljnjih plačil za dni, ko imajo obravnave, in za zaključek obravnavanih postopkov. Če pa bo Sodišče kljub temu menilo, da sta skupini primerljivi, predstavljajo te razlike pri načinu plačila vsaj objektiven razlog za neenako obravnavanje italijanskih mirovnih sodnikov in poklicnih sodnikov glede nadomestila za dopust.

109. Zato za izračun nadomestila za dopust italijanskih mirovnih sodnikov ni mogoče uporabiti plače poklicnih sodnikov. Nasprotno, to nadomestilo je treba izračunati na podlagi običajnega plačila, ki ga mirovni sodniki prejemajo, ko niso na dopustu.[59]

110. Za primer, če bo Sodišče ta postopek izkoristilo za to, da preuči tudi združljivost različnega plačevanja italijanskih mirovnih in poklicnih sodnikov z določbo 4 okvirnega sporazuma, želim na kratko pripomniti, da italijanske mirovne sodnike in poklicne sodnike glede plačila na podlagi razpoložljivih informacij ne štejem za primerljive.

111. Pri tej primerjavi sta odločilno pomembna dostop do sodniške funkcije in različna narava obravnavanih postopkov. Zaradi izbora najboljših, ki je neločljivo povezan s formalnim izbirnim postopkom s posebnimi preizkusi, in s tem povezanimi kariernimi možnostmi, je treba domnevati, da so kljub podobnim zahtevam glede izobrazbe poklicni sodniki bolje usposobljeni od mirovnih sodnikov. In če se mirovni sodniki na prvi stopnji res ukvarjajo z manj pomembnimi postopki, poklicni sodniki pa so zaposleni na višjih stopnjah in se ukvarjajo s pomembnejšimi postopki, sta ti skupini glede plačila skorajda neprimerljivi; vsaj razlike pri plačilu so upravičene.

c) Vmesni predlog

112. Takšno mirovno sodnico, ki je bila imenovana samo za določeno obdobje, je torej glede trajanja plačanega letnega dopusta mogoče primerjati z italijanskimi poklicnimi sodniki, tako da lahko v skladu z določbo 4 okvirnega sporazuma o delu za določen čas zahteva dopust v enakem obsegu kot poklicni sodniki. Plačilo med dopustom je treba odmeriti glede na njeno običajno plačilo med sodniško dejavnostjo.

58 Glej v tem smislu sodbi z dne 12. decembra 2013, Carratù (C-361/12, EU:C:2013:830, točki 44 in 45), in z dne 5. junija 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, točka 59).

59 V zvezi s tem glej sklicevanja v opombi 37 in sodbo z dne 11. novembra 2015, Greenfield (C-219/14, EU:C:2015:745, točke od 54 do 56).

C. Tveganja v zvezi z odgovornostjo italijanskih sodnikov (tretje vprašanje)

113. S tretjim vprašanjem predložitveno sodišče sprašuje, ali je z zahtevami prava Unije združljivo, da je v nacionalnem pravu določena osebna odgovornost odločujočih sodnikov za naklep ali hudo malomarnost „v primeru hude kršitve zakonov in prava Evropske unije“. To določbo razume tako, da se njegova odgovornost uveljavi, če uporabi nacionalno pravo in pri tem krši pravo Unije, a tudi če uporabi pravo Unije, ki ima prednost, in pri tem ne uporabi nacionalnega prava.

114. Z vidika prava Unije je treba v zvezi s tem ugotoviti, da bi bila grožnja s sankcijo za uporabo prava Unije ob hkratni neuporabi nezdružljivega nacionalnega prava v nasprotju s primarnostjo prava Unije, načelom lojalnega sodelovanja v skladu s členom 4(3) PEU in pravico do učinkovitega pravnega varstva v skladu s členom 47 Listine. Vprašljivo pa je tudi, ali bi lahko sodnik glede na grožnjo z odgovornostjo za prednostno uporabo prava Unije to pravico neodvisno uveljavil.

115. Zato je treba pravilo o osebni odgovornosti sodnika za naklep ali hudo malomarnost „v primeru hude kršitve zakonov in prava Evropske unije“ razlagati tako, da zaradi uporabe prednostnega prava Unije ne nastane nikakršna odgovornost sodnika. To je sicer tudi razlaga upoštevnih določb, ki jo je pred sodiščem zastopala Italija.

116. Če takšna razlaga ni mogoča, tega pravila ni mogoče uporabiti. Zadevnemu sodniku se nikakor ne sme groziti s sankcijo za pravilno uporabo prava Unije.

V. Predlog

117. Sodišču zato predlagam, naj odloči:

1. Giudice di pace di Bologna (mirovni sodnik v Bologni, Italija) je sodišče v smislu člena 267 PDEU.

2. Člen 7 Direktive 2003/88/ES o določenih vidikih organizacije delovnega časa je razlagati tako, da je treba italijansko mirovno sodnico, katere nadomestilo je sestavljeno iz majhnega osnovnega zneska ter plačil za končane zadeve in opravljene obravnave, šteti za delavko v smislu člena 7 Direktive o delovnem času in je zato upravičena do plačanega letnega dopusta najmanj štirih tednov, če sodniške dejavnosti opravlja v znatnem obsegu, če ne more sama odločati, katere postopke bo obravnavala, in če zanjo veljajo disciplinske obveznosti poklicnega sodnika.

   Glede trajanja plačanega letnega dopusta je takšna mirovna sodnica, ki je imenovana samo za določeno obdobje, primerljiva z italijanskimi poklicnimi sodniki. Zato lahko v skladu z določbo 4 okvirnega sporazuma o delu za določen čas zahteva dopust v enakem obsegu kot poklicni sodniki. Plačilo med dopustom je treba odmeriti glede na njeno običajno plačilo med sodniško dejavnostjo.

3. Pravilo o osebni odgovornosti sodnika za naklep ali hudo malomarnost „v primeru hude kršitve zakonov in prava Evropske unije“ pa je treba glede na pravo Unije razlagati tako, da zaradi uporabe prednostnega prava Unije ne nastane nikakršna odgovornost sodnika. Če takšna razlaga ni mogoča, tega pravila ni mogoče uporabiti.