



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

J. КОКОТТ

представено на 23 януари 2020 година<sup>1</sup>

**Дело C-658/18**

**UX**

**срещу**

**Governo della Repubblica italiana**

(Преюдициално запитване, отправено от Giudice di pace di Bologna (Мирови съд Болоня, Италия)

„Преюдициално запитване — Допустимост — Външна и вътрешна независимост на съдилищата — Социална политика — Директива 2003/88/ЕО — Работно време — Член 7 — Платен годишен отпуск — Мирови съдия — Директива 1999/70/ЕО — Рамково споразумение за срочната работа, сключено между Европейската конфедерация на профсъюзите (CES), Съюза на индустриалците в Европейската общност (UNICE) и Европейския център на предприятията с държавно участие (СЕЕР) — Клауза 4 — Недопускане на дискриминация — Отговорност на държавите членки за нарушения на правото на Съюза“

### I. Въведение

1. Работници ли са италианските мирови съдии и имат ли поради тази причина право на платен отпуск?
2. Този въпрос следва да бъде изяснен в настоящото производство. Според Италия и нейните висши съдилища мировите съдии заемат почетна длъжност, за която получават обезщетение за направените от тях разходи. За разлика от тях мировият съдия — заявител, която през годината, предхождаща спорния отпуск, е приключила 1 800 производства и два дни в седмицата е провеждала съдебни заседания, счита, че е работник и иска платен отпуск. Тя претендира отказаното ѝ обезщетение за отпуск пред друг мирови съд в рамките на производство за издаване на заповед за изпълнение.
3. Произтичащото от това производство преюдициално запитване повдига въпроси по-специално относно Директивата за работното време<sup>2</sup> и Рамковото споразумение за срочната работа<sup>3</sup>. Спорна е обаче и допустимостта на запитването, тъй като Италия и Комисията обвиняват националната юрисдикция в конфликт на интереси.

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: немски.

<sup>2</sup> Директива 2003/88/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 4 ноември 2003 година относно някои аспекти на организацията на работното време (ОВ L 299, 2003 г., стр. 9; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 3).

<sup>3</sup> Директива 1999/70/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 година относно Рамково споразумение за срочната работа, сключено между Европейската конфедерация на профсъюзите (CES), Съюза на индустриалците в Европейската общност (UNICE) и Европейския център на предприятията с държавно участие (СЕЕР) (ОВ L 175, 1999 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 5, стр. 129).

## II. Правна уредба

### A. Правото на Съюза

#### 1. Директивата за работното време

4. Член 1 от Директивата за работното време урежда нейния предмет и приложно поле:

„1. Настоящата директива определя минималните изисквания за безопасност и здраве при организацията на работното време.

2. Настоящата директива се прилага за:

а) минималната продължителност на междудневната почивка, междуседмичната почивка и годишния отпуск, на почивките в работно време и максималната продължителност на седмично работно време[...]

б) [...]

3. Настоящата директива се прилага за всички сектори на дейност, както обществени, така и частни, по смисъла на член 2 от Директива 89/391/ЕИО, без да се засягат разпоредбите на членове 14, 17, 18 и 19 от настоящата директива.

[...]

4. [...]“.

5. Член 7 от Директивата за работното време урежда правото на минимален отпуск:

„1. Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че всеки работник има право на платен годишен отпуск от най-малко четири седмици в съответствие с условията за придобиване на право и предоставяне на такъв отпуск, предвидени от националното законодателство и/или практика.

2. [...]“.

#### 2. Директива 89/391/ЕИО

6. Член 2 от Директива 89/391/ЕИО на Съвета от 12 юни 1989 година за въвеждане на мерки за насърчаване подобряването на безопасността и здравето на работниците на работното място<sup>4</sup> определя сферите на дейност, които са обхванати от тази директива:

„1. Настоящата директива се прилага във всички сфери на дейност, както в обществения, така и в частния сектор (промишленост, селско стопанство, търговия, администрация, услуги, обучение, култура, развлечения и др.).

2. Настоящата директива не се прилага, когато особеностите на някои специфични дейности на обществени служби, като например въоръжените сили и полицията или някои специфични дейности на службите на гражданска защита, неизбежно влизат в конфликт с нея.

<sup>4</sup> ОВ L 183, 1989 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 2, стр. 88. Следващите промени на тази директива са без значение за настоящото производство.

В този случай безопасността и здравето на работниците трябва да се осигури във възможно най-висока степен в светлината на целите на настоящата директива“.

### 3. *Рамковото споразумение за срочната работа*

7. Рамковото споразумение за срочната работа, сключено между Европейската конфедерация на профсъюзите (CES), Съюза на индустриалците в Европейската общност (UNICE) и Европейския център на предприятията с държавно участие (CEEP), става обвързващо посредством Директива 1999/70.

8. Клауза 2 от Рамковото споразумение урежда неговото приложно поле:

„1. Настоящото споразумение се прилага за работници на срочни трудови договори, които имат трудов договор или трудово правоотношение определени от закон, колективен трудов договор или практика във всяка държава членка.

2. [...]“.

9. Клауза 3 от Рамковото споразумение съдържа определения на различни понятия:

„1. По смисъла на настоящото споразумение терминът „работник на срочен трудов договор“ означава лице, което има трудов договор или правоотношение, сключени директно между работодателя и работника, където изтичането на срока на трудовия договор или правоотношение е обусловено от обективни условия, такива като достигане на определена дата, завършване на специфична задача или настъпване на определен случай.

2. По смисъла на настоящото споразумение терминът „работник на постоянен трудов договор [в сходно положение]“ означава работник с трудов договор или правоотношение с неопределена продължителност, в същото ведомство, ангажиран със същата или подобна работа/занятие, като се отдава дължимото внимание на квалификацияте/уменията.

[...]“.

10. Клауза 4 от Рамковото споразумение установява принципа на недискриминация на работници на срочен трудов договор:

„1. По отношение на условията за наемане на работа, работниците на срочни трудови договори не се третират по по-неблагоприятен начин спрямо работници на постоянен трудов договор [в сходно положение], само защото имат срочен договор или правоотношение, освен ако различното третиране не е оправдано от обективни причини.

2. Където е уместно, се прилага принципът на *pro rata temporis*.

3. Редът и условията за прилагането на настоящата клауза се определят от държавите членки след консултация със социалните партньори и/или социалните партньори, като имат предвид правото на Общността и националното законодателство, колективните трудови договори и практика.

4. Критериите за прослужено време, свързани с определени условия за наемане на работа, са същите за работниците на срочни трудови договори, както и за работниците на постоянни трудови договори, освен когато различните критерии за прослужено време са оправдани по обективни причини“.

## Б. Италианското право

11. Член 106 от италианската конституция съдържа основни разпоредби относно назначаването на съдийска длъжност:

„Назначаването на магистрати се осъществява чрез конкурс.

Legge sull'ordinamento giudiziario [Закон за съдебната система] допуска назначаването, включително чрез пряк избор, на почетни магистрати на всички длъжности, отредени за еднолични съдии.

[...]“.

12. Член 1 от Legge del 21 novembre 1991, n. 374, recante „Istituzione del giudice di pace“ (Закон № 374 от 21 ноември 1991 г. за създаване на мирови съд) съдържа основни разпоредби относно статута и функциите на мировия съдия:

„1. Създава се мирови съд, който осъществява правораздавателни функции в областта на гражданското и наказателното право и помирителна функция в областта на гражданското право съгласно разпоредбите на настоящия закон.

2. Длъжността на мирови съдия се заема от почетен магистрат, който е част от съдебната система. [...]“.

13. Според преюдициалното запитване за назначаването на тази длъжност Закон № 374 предвижда процедура за подбор, която е уредена в членове 4, 4а и 5 и се провежда в три фази: а) установяване на първоначална класификация по документи за целите на назначаването за изпитателен срок; б) преминаване през изпитателния срок от шест месеца; в) установяване на окончателната класификация и назначаване като мирови съдия след провеждането на изпити за правоспособност от съветите на магистратите и от Consiglio Superiore della Magistratura (Висш съвет на магистратите)<sup>5</sup>. Италия посочва, че действителното назначаване се извършва от министъра на правосъдието.

14. Освен това Италия посочва, че мировите съдии се назначават за четири години и могат да бъдат назначени отново максимум за още четири години. Тази информация вероятно се основава на член 18, параграфи 1 и 2 от Decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Законодателен декрет № 116 от 13 юли 2017 г.). Предходна правна уредба явно е позволявала по-дълъг период на работа.

15. Компетентността на заявителката като мирови съдия по наказателни дела се урежда от Decreto legislativo n. 274/2000 „Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace“ (Законодателен декрет № 274/2000 за компетентността по наказателни дела на мировия съдия, наричан по-нататък „Законодателен декрет № 274/2000“) и от codice penale (Наказателен кодекс). Член 4 от Законодателен декрет № 274/2000 предвижда по-конкретно материалната компетентност на мировия съдия за определени престъпления съгласно Наказателния кодекс и за определени престъпления или опити за извършване на престъпления и нарушения, които са посочени в някои специални закони. Освен това мировият съдия е компетентен и по отношение на определени престъпления, свързани с имиграцията, както и по отношение на преразглеждането на определени мерки в областта на правото относно чужденците.

<sup>5</sup> Точка 85 от преюдициалното запитване.

16. Съгласно преюдициалното запитване заплащането на мировите съдии се състои от няколко компонента. За всеки месец, през който извършват дейност като мирови съдия, те получават основна сума в размер на 258,63 EUR. Освен това те получават плащания за дните, в които се провеждат съдебни заседания, и за приключването на висящи дела. По време на съдебната ваканция през август обаче мировите съдии не получават възнаграждение.

17. Този режим на възнаграждения е различен от режима на възнаграждения на професионалните магистрати. Последните получават месечно възнаграждение и платен годишен отпуск от 30 дни.

18. Действително мировите съдии могат да извършват други професионални дейности, но определени дейности са им забранени. Например те не могат по-специално да упражняват адвокатска дейност в съдебния район, в който изпълняват своята длъжност.

19. Съгласно преюдициалното запитване възнаграждението на италианските мирови съдии подлежи на облагане със същите данъци като възнаграждението на други работници и служители. Според него не се начисляват социалноосигурителни вноски, но мировите съдии не се ползват и от съответна социалноосигурителна закрила<sup>6</sup>.

20. Накрая, спрямо мировите съдии трябва да се прилагат сходни дисциплинарни изисквания като при професионалните магистрати. За тяхното спазване следят Consiglio Superiore della Magistratura (Висш съвет на магистратите) съвместно с министъра на правосъдието.

### III. Фактическите обстоятелства и преюдициалното запитване

21. Заявителката в главното производство (наричана по-нататък „заявителката“) изпълнява функцията на мирови съдия от 26 март 2002 г.

22. Според предоставената от запитващата юрисдикция информация в периода от 1 юли 2017 г. до 30 юни 2018 г. в качеството си на съдия по наказателни дела заявителката е издала 478 съдебни решения, както и 1 326 определения за прекратяване. Освен това е провеждала по две съдебни заседания на седмица, с изключение на периода на отпуск през август 2018 г.

23. На 8 октомври 2018 г. заявителката подава пред Giudice di pace di Bologna (Мирови съд Болоня) искане за издаване на заповед за изпълнение срещу правителството на Италия, което да ѝ заплати възнаграждение за август 2018 г. въз основа на иск за отговорност на държавата. Тя претендира сума в размер на 4 500 EUR, която съответства на възнаграждението на професионален магистрат с 14 години трудов стаж, при условията на евентуалност обаче, не по-малко от сумата на нейното нетно възнаграждение за юли в размер на 3 039,76 EUR.

24. Това плащане е поискано от заявителката като обезщетение за претърпените вреди в резултат на явното нарушение от страна на италианската държава на клауза 2 и на клауза 4, точки 1, 2 и 4 от Рамковото споразумение за срочната работа във връзка с член 1, параграф 3 и член 7 от Директива 2003/88/ЕО, както и с член 31, параграф 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

<sup>6</sup> Вж. по този въпрос точка 102 от преюдициалното запитване.

25. Първоначално Мировият съд в Болоня отправя до Съда пет въпроса във връзка с това производство<sup>7</sup>, по-късно обаче се отказва от два от тях. Ео защо остават следните три въпроса:

- „1. Попада ли в понятието за обща европейска юрисдикция, компетентна да отправя преюдициални запитвания съгласно член 267 ДФЕС, мировият съдия — запитваща юрисдикция, въпреки че поради липсата на сигурност на работното място националната правна уредба не му признава условия на труд, еднакви с тези на професионалните магистрати, макар да изпълнява същите правораздавателни функции и да е част от националната съдебна система, което представлява нарушение на установените от Съда в решения от 19 септември 2006 г., *Wilson* (C-506/04, EU:C:2006:587, т. 47—53), от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 32 и 41—45), и от 25 юли 2018 г., *Minister for Justice and Equality* (Недостатъци на съдебната система) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 50—54), гаранции за независимост и безпристрастност на общите европейски юрисдикции?
2. При утвърдителен отговор на първия въпрос, попада ли трудовата дейност на мировия съдия — заявител, в понятието „работник на срочен договор“ по член 1, параграф 3 и член 7 от Директива 2003/88 във връзка с клауза 2 от Рамковото споразумение за срочната работа, което е част от Директива 1999/70, и във връзка с член 31, параграф 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз, така както е тълкувано от Съда в решения от 1 март 2012 г., *O'Brien* (C-393/10, EU:C:2012:110), и от 29 ноември 2017 г., *King* (C-214/16, EU:C:2017:914), и при утвърдителен отговор, може ли редовият или професионалният магистрат да се счита за работник на трудов договор за неопределено време, който се намира в сходно положение с мировия съдия, работник на срочен трудов договор, за целите на прилагане на същите условия на труд, установени в клауза 4 от Рамковото споразумение за срочната работа, което е част от Директива 1999/70?
3. При утвърдителен отговор на първия и втория въпрос и като се има предвид практиката на Съда на Европейския съюз относно отговорността на италианската държава за явно нарушение на общностното законодателство от съд, действащ като последна инстанция, в съдебни решения от 30 септември 2003 г., *Köbler* (C-224/01, EU:C:2003:513), от 13 юни 2006 г., *Traghetti del Mediterraneo* (C-173/03, EU:C:2006:391), и от 24 ноември 2011 г., *Комисия/Италианска република* (C-379/10, непубликувано, EU:C:2011:775), противоречи ли на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз във връзка с член 267 ДФЕС, член 2, алинеи 3 и 3-bis от legge 13 aprile 1988, n. 117, sulla responsabilità civile dei magistrati (Закон № 117 от 13 април 1988 г. за гражданската отговорност на магистратите), който предвижда отговорност на съда за умисъл или груба небрежност „в случай на явно нарушение на закона, както и на правото на Европейския съюз“ и който поставя националния съд пред избора (чието упражняване обаче е основание за гражданска и дисциплинарна отговорност спрямо държавата по делата, в които самата публична администрация е страна в спора по същество, особено когато съдия по делото е мирови съдия, работещ на срочен трудов договор, лишен от ефективна правна, икономическа и социална защита) — както в конкретния случай — дали да наруши националната правна уредба, да я остави без приложение и да приложи правото на Европейския съюз, така както се тълкува от Съда, или да наруши правото на Европейския съюз, като приложи националните разпоредби, които не допускат признаването на защита и противоречат на член 1, параграф 3 и член 7 от Директива 2003/88, клаузи 2 и 4 от Рамковото споразумение за срочната работа, което е част от Директива 1999/70, и член 31, параграф 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз?“.

<sup>7</sup> ОВ L 25, 2019 г., стр. 19.

26. Заявителката, Италианската република и Европейската комисия са представили писмени становища и в съдебното заседание от 28 ноември 2019 г. са изложили устни становища.

#### IV. Правен анализ

27. Първо ще разгледам допустимостта на преюдициалното запитване и веднага след това ще се спра на първия въпрос. Накрая ще отговоря на втория и третия въпрос.

##### A. Допустимост

28. Както Италия, така и Комисията имат съмнения относно допустимостта на преюдициалното запитване, като тези съмнения се припокриват с първия въпрос на мировия съдия.

##### 1. Относно необходимостта от отправяне на преюдициално запитване

29. Първо, Комисията твърди, че според самата запитваща юрисдикция преюдициалното запитване не е необходимо. В това отношение обаче тя не преценява правилно обстоятелството, че посоченият откъс от преюдициалното запитване<sup>8</sup> отразява само доводите на заявителката.

30. Освен това Комисията поддържа становището, че запитващата юрисдикция не посочва достатъчно ясно защо е необходимо решение на Съда. Ето защо тя твърди, че е налице нарушение на член 94, буква в) от Процедурния правилник на Съда. Съгласно тази разпоредба преюдициалното запитване трябва да излага причините, поради които запитващата юрисдикция има съмнения относно тълкуването на някои разпоредби на правото на Съюза, както и установената от нея връзка между тези разпоредби и националното законодателство, приложимо в главното производство. Преюдициалното запитване не отговаряло на тези изисквания.

31. В отговор на този довод обаче следва да се отбележи, че въпросите относно правото на Съюза се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправен от национална юрисдикция преюдициален въпрос само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на норма от правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси<sup>9</sup>.

32. Според тези критерии вторият въпрос е от значение за решението, тъй като се отнася до сърцевината на правния спор пред националната юрисдикция. За да се постанови решение по въпроса дали заявителката може да претендира обезщетение за вреди поради отказа да ѝ бъде предоставен платен отпуск, трябва да се изясни именно дали италианските мирови съдии следва да се квалифицират като „работници“ по смисъла на Директивата за работното време.

33. Член 7 от Директивата за работното време обаче предвижда само минимален отпуск от четири седмици, докато август 2018 г. включва допълнителни работни дни. Освен това от Директивата за работното време не следва, че по време на отпуск италианските мирови съдии следва да получават заплащане като това на професионални магистрати. Следователно трябва

<sup>8</sup> Точка 22 от преюдициалното запитване.

<sup>9</sup> Решения от 22 юни 2010 г., Melki и Abdeli (C-188/10 и C-189/10, EU:C:2010:363, т. 27), от 19 декември 2013 г., Fish Legal и Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, т. 30), от 10 декември 2018 г., Wightman и др. (C-621/18, EU:C:2018:999, т. 27), и от 19 ноември 2019 г., А. К. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд) (C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982, т. 98).

да се изясни и въпросът дали принципът за недопускане на дискриминация, който се съдържа в Рамковото споразумение за срочната работа, изисква италианските мирови съдии да получават същия брой дни отпуск и същото възнаграждение при отпуск като това на италианските професионални магистрати.

34. Противно на мнението на Комисията, обстоятелството, че според Consiglio superiore della magistratura (Висш съвет на магистратите) и самата запитваща юрисдикция мировите съдии без всякакво съмнение са работници, не води до ирелевантност на втория въпрос. Това е така, тъй като съгласно преюдициалното запитване Corte di cassazione (Касационен съд, Италия) и Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) — съдилищата, които са компетентни да се произнесат по този въпрос като последна инстанция — отказват да признаят на мировите съдии статута на работници или да ги третират като професионални магистрати<sup>10</sup>. Освен това става въпрос за понятие на правото на Съюза, което следва да се тълкува самостоятелно<sup>11</sup>. Следователно въпросът трябва да бъде изяснен.

35. Също така първият въпрос относно правото на националната юрисдикция за отправяне на преюдициално запитване и съмненията относно нейната независимост е от значение за по-нататъшното разглеждане на допустимостта на преюдициалното запитване, тъй като той е тясно свързан с възраженията на Италия и Комисията срещу допустимостта на преюдициалното запитване. Освен това духът на сътрудничество, който ръководи отношенията между националните юрисдикции и Съда, изисква при наличие на съмнения да се отговори на въпроси относно правото на националните юрисдикции за отправяне на преюдициално запитване, доколкото те са свързани с висящи дела<sup>12</sup>.

36. Най-трудно е да се прецени значението на третия въпрос за решаването на спора. С този въпрос запитващата юрисдикция иска да установи дали италианската правна уредба относно личната отговорност на магистратите при умисъл или груба небрежност „в случай на явно нарушение на закона, както и на правото на Европейския съюз“, е съвместима с изискванията на правото на Съюза.

37. Този въпрос няма пряко значение за решението по главното производство, тъй като то не се отнася до личната отговорност на магистратите. Посоченият въпрос обаче има косвено значение, тъй като запитващият съдия го разбира в смисъл, че той трябва да носи лична отговорност пред държавата, ако прилага национални разпоредби, които са несъвместими с правото на Съюза, но също така и ако прилага правото на Съюза и поради тази причина оставя национални разпоредби без приложение. Подобна дилема би могла да попречи на запитващата юрисдикция да предостави на заявителката ефективна правна защита. Следователно този въпрос също има значение за решаването на спора.

10 Точка 14 от преюдициалното запитване посочва по-специално решение на Consiglio di Stato (Държавен съвет) от 18 юли 2017 г. (№ 3556), както и решения на Corte di Cassazione (Касационен съд) от 31 май 2017 г. (№ 13721, ECLI:IT:CASS:2017:13721CIV), от 16 ноември 2017 г. (№ 27198, ECLI:IT:CASS:2017:27198CIV) и от 4 януари 2018 г. (№ 99, ECLI:IT:CASS:2018:99CIV).

11 Решения от 14 октомври 2010 г., Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, т. 28), и от 20 ноември 2018 г., Sindicatul Familia Constanța и др. (C-147/17, EU:C:2018:926, т. 41).

12 Решение от 16 декември 2008 г., Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, т. 68—70).



*2. Относно независимостта на запитващата юрисдикция като предпоставка за правото за отправяне на преюдициално запитване*

38. По принцип Съдът вече е признал правомощията на италианските мирови съдилища да отправят преюдициално запитване и по този начин статута им на „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС<sup>13</sup>. Както Комисията и Италия, така и самият запитващ мирови съдия имат обаче съмнения относно независимостта на мировия съдия, който отправя преюдициално запитване до Съда в настоящото производство.

39. Тези съмнения не са убедителни за мен, но въпреки това следва да бъдат проверени.

40. Първо трябва да се посочи, че независимостта е едно от изискванията, което съгласно постоянната съдебна практика се поставя от Съда по отношение на „юрисдикциите“ по смисъла на член 267 ДФЕС<sup>14</sup>.

41. Независимостта на националните юрисдикции е от основно значение за правилното функциониране на системата за съдебно сътрудничество. По тази причина Съдът обвързва правото за отправяне на преюдициално запитване с органи, на които е възложено да прилагат правото на Съюза, по-конкретно с тяхната независимост<sup>15</sup>.

42. Съгласно съдебната практика изискването за независимост на запитващия орган има два аспекта — обективната, „външна“ независимост и субективната, „вътрешна“ независимост.

*а) Обективната независимост*

43. Обективна независимост предполага, че дадена юрисдикция упражнява функциите си напълно самостоятелно, без да е йерархично обвързана или да е подчинена на когото и било и без да получава нареждания или инструкции от какъвто и да било вид<sup>16</sup>. По този начин тя е защитена от външна намеса или натиск, които могат да застрашат независимостта на членовете ѝ при вземане на решение по повдигнатите пред тях спорове<sup>17</sup>.

44. Първият въпрос на запитващата юрисдикция поражда съмнения относно нейната собствена обективна независимост, която е свързана с условията на труд на италианските мирови съдии. По-конкретно, тук става въпрос главно за възнаграждението на мировите съдии, включително правото на платен отпуск, но също и за ограничаването на тяхната работа до четири години с възможност за удължаване с още четири години.

13 Вж. например решение от 2 декември 2010 г., Jakubowska (C-225/09, EU:C:2010:729), и определения от 19 януари 2012 г., Patriciello (C-496/10, непубликувано, EU:C:2012:24), и от 21 март 2013 г., Mbaye (C-522/11, непубликувано, EU:C:2013:190).

14 Решения от 14 юни 2011 г., Miles и др. (C-196/09, EU:C:2011:388, т. 37), от 17 юли 2014 г., Torresi (C-58/13 и C-59/13, EU:C:2014:2088, т. 17), и от 16 февруари 2017 г., Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, т. 27). Други критерии са дали органът е законоустановен, дали е постоянно действащ, дали юрисдикцията му е задължителна, дали производството е състезателно, дали той прилага правни норми.

15 Решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 43).

16 Решения от 17 юли 2014 г., Torresi (C-58/13 и C-59/13, EU:C:2014:2088, т. 22), от 6 октомври 2015 г., Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, т. 19), и от 16 февруари 2017 г., Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, т. 37).

17 Решения от 9 октомври 2014 г., TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, т. 30), от 6 октомври 2015 г., Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, т. 19), и от 16 февруари 2017 г., Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, т. 37).

45. Всъщност възнаграждението на съдиите и ограничението на техния мандат във времето играят роля за обективната независимост на съдилищата по-специално като се има предвид неотдавнашната практика на Съда относно възнаграждението на съдиите в Португалия<sup>18</sup> и независимостта на полските съдилища<sup>19</sup>. В това отношение от съдебната практика следва също, че разбираната по този начин независимост е предпоставка за правото на даден орган за отправяне на преюдициално запитване съгласно член 267 ДФЕС<sup>20</sup>.

46. Допустимостта на преюдициалното запитване обаче не се поставя под въпрос само поради наличието на съмнения относно адекватността на възнаграждението на съдиите, които участват в разглеждането на делата или продължителността на техния мандат, съответно условията за евентуалното му удължаване. Както при въпроса за релевантността на преюдициалното запитване, Съдът би трябвало по-скоро да изхожда от презумпцията, че съдилищата на държавите членки имат достатъчна обективна независимост. Тази презумпция се дължи още на взаимното доверие в правосъдието на държавите членки<sup>21</sup>, което Съдът също трябва да приеме.

47. Подобна презумпция за обективна независимост на запитваща юрисдикция може да бъде оборена, но в настоящия случай няма доказателства, че обективната независимост на запитващата юрисдикция е била накърнена. Фактът, че третият въпрос също не води до това заключение, е изложен в рамките на неговия отговор<sup>22</sup>.

48. Следователно на първия въпрос следва да се отговори, че *Giudice di pace di Bologna* (Мирови съд Болоня) е юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС.

#### *б) Относно субективната независимост*

49. Субективната независимост е свързана с понятието за безпристрастност и цели да гарантира еднаквата отдалеченост от страните по спора и от съответните им интереси с оглед на предмета на спора. Този аспект изисква запазването на обективност и липсата на всякакъв интерес от изхода на спора извън строгото прилагане на правната норма<sup>23</sup>.

50. Италия и Комисията поставят под въпрос независимостта на мировия съдия, който отправя до Съда преюдициално запитване по настоящото производство. Тъй като в случая става дума за статута и правата на мирови съдии, той неизбежно има личен интерес от решението по главното производство.

51. Съдът вече е предоставил отговор на различни преюдициални запитвания относно статута на съдии, без да поставя под съмнение независимостта на запитващите юрисдикции<sup>24</sup>.

18 Решение от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 43 и 45).

19 Решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531, т. 45, 71, 72 и 108 и сл.).

20 Решение от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 43).

21 Вж. решения от 11 февруари 2003 г., *Gözütok и Brügger* (C-187/01 и C-385/01, EU:C:2003:87, т. 33), от 10 февруари 2009 г., *Allianz и Generali Assicurazioni Generali* (C-185/07, EU:C:2009:69, т. 30) и от 5 септември 2019 г., АН и др. (Презумпция за невинност) (C-377/18, EU:C:2019:670, т. 39), както и становища 1/03 (Нова конвенция от Лугано) от 7 февруари 2006 г. (EU:C:2006:81, т. 163) и 2/13 (Присъединяване на Съюза към ЕКПЧ) от 18 декември 2014 г. (EU:C:2014:2454, т. 168).

22 Точка 113 и сл. по-долу.

23 Решения от 9 октомври 2014 г., *TDC* (C-222/13, EU:C:2014:2265, т. 31), и от 16 февруари 2017 г., *Margarit Panicello* (C-503/15, EU:C:2017:126, т. 38).

24 Решения от 13 юни 2017 г., *Florescu и др.* (C-258/14, EU:C:2017:448, по-специално т. 61 и сл.), от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117), от 7 февруари 2019 г., *Escribano Vindel* (C-49/18, EU:C:2019:106), и от 19 ноември 2019 г., А. К. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд) (C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982).

52. В настоящия случай обаче има обстоятелства, които на пръв поглед биха могли да породят съмнения относно субективната независимост на запитващия мирови съдия. Твърдението на Италия и Комисията се свежда до това, че заявителката и мировият съдия, който отговаря за преюдициалното запитване, неправомерно са създали условията за компетентността на последния в главното производство.

53. Италия и Комисията първо подчертават, че предявените претенции се основават на трудов спор относно въпроса дали мировите съдии са работници. В предходни преюдициални запитвания относно условията на труд на италиански мирови съдии запитващите мирови съдии изрично посочват, че не са компетентни по този спор. Ето защо Съдът отхвърля тези искания като недопустими<sup>25</sup>.

54. В настоящото производство обаче не става въпрос за трудовоправни претенции, а за иск за отговорност на държавата. Италия и Комисията не поставят под съмнение факта, че мировите съдии са компетентни да се произнасят по такива претенции. Това обстоятелство отличава настоящото преюдициално запитване от недопустимите запитвания, които са посочени в бележка под линия 25.

55. Освен това Италия твърди, че компетентността на мировия съдия се основава на разделяне на претенциите на заявителката срещу италианската държава, което е недопустимо съгласно италианското право. Ако тя била предявила всички претенции, щяла да бъде превишена границата на предвидената за мирови съдия цена на спора. Ето защо тя трябвало да предяви своя иск пред общите граждански съдилища. Компетентните там професионални магистрати нямало да имат личен интерес по отношение на статута на мировите съдии.

56. Съдът обаче не следва да проверява дали актът за преюдициално запитване е постановен съобразно националните правила за съдебната организация и съдопроизводството<sup>26</sup>, което той вече изрично е установил специално по отношение на твърдението за разделяне на искове в други случаи<sup>27</sup>. Освен това в случай на съмнения относно прилагането на националното процесуално право Съдът също е длъжен да се съобразява с акта за преюдициално запитване, постановен от юрисдикция на държава членка, доколкото той не е отменен в рамките на евентуално предвидените в националното право способности за правна защита<sup>28</sup>.

57. По отношение на преюдициално запитване следва да се добави, че националните съдии, които участват в това запитване, само инициират производството пред Съда. Отговорът обаче е отговорност на Съда, така че резултатът от производството по преюдициалното запитване не може да бъде повлиян от евентуалната пристрастност на запитващия съдия.

58. Ето защо всякакви съмнения относно компетентността на запитващата юрисдикция и нейната субективна независимост би следвало да бъдат предявени преди всичко посредством правните способности за защита, които са предвидени в националното законодателство.

59. Ето защо съмненията на Италия и на Комисията относно компетентността на запитващата юрисдикция в главното производство не изключват правото ѝ да отправи преюдициално запитване до Съда.

25 Определения от 6 септември 2018 г., Di Girolamo (C-472/17, непубликувано, EU:C:2018:684, т. 30), както и от 17 януари 2019 г., Rossi и др. (C-626/17, непубликувано, EU:C:2019:28, т. 26), и Cipollone (C-600/17, непубликувано, EU:C:2019:29, т. 26).

26 Решения от 14 януари 1982 г., Reina (65/81, EU:C:1982:6, т. 7), от 11 април 2000 г., Deliège (C-51/96 и C-191/97, EU:C:2000:199, т. 29), от 16 юни 2015 г., Gauweiler и др. (C-62/14, EU:C:2015:400, т. 26), и от 10 декември 2018 г., Wightman и др. (C-621/18, EU:C:2018:999, т. 30).

27 Определения от 6 септември 2018 г., Di Girolamo (C-472/17, непубликувано, EU:C:2018:684, т. 24 и 30), и от 17 януари 2019 г., Rossi и др. (C-626/17, непубликувано, EU:C:2019:28, т. 22 и 26).

28 Решения от 14 януари 1982 г., Reina (65/81, EU:C:1982:6, т. 7), от 20 октомври 1993 г., Balocchi (C-10/92, EU:C:1993:846, т. 16), от 11 юли 1996 г., SFEI и др. (C-39/94, EU:C:1996:285, т. 24), и от 7 юли 2016 г., Genentech (C-567/14, EU:C:2016:526, т. 23).

### *3. Относно използването на процедурата за издаване на заповед за изпълнение*

60. Други възражения на Италия и на Комисията относно допустимостта на преюдициалното запитване са свързани с обстоятелството, че главното производство се провежда като производство за издаване на заповед за изпълнение и насрещната страна, италианската държава, все още не е имала възможност да изрази становище в това производство.

61. От това Комисията заключава, че не става въпрос за състезателно производство, което обаче е отличителен белег на юрисдикцията, имаща право да отправя преюдициални запитвания по смисъла на член 267 от ДФЕС.

62. По правило изслушването на насрещната страна действително има смисъл и също така се изисква с оглед на правото на защита. Съдът обаче вече се е произнесъл, че преюдициалното запитване може да бъде отправено и в рамките на производство, което няма състезателен характер<sup>29</sup>, по-специално в рамките на италианското производство за издаване на заповед за изпълнение<sup>30</sup>, без да е необходимо насрещната страна да бъде изслушана предварително<sup>31</sup>. Определящо е обаче обстоятелството дали запитващата юрисдикция трябва да постанови решение в рамките на производство, което трябва да завърши с произнасяне на решение с правораздавателен характер<sup>32</sup>. В настоящия случай обаче е така.

### *Б. Относно правото на отпуск на мировия съдия (втори въпрос)*

63. За да се постанови дали и в какъв размер заявителката може да претендира обезщетение за вреди поради отказа да ѝ бъде предоставен платен отпуск, трябва да се изясни дали италианските мирови съдии са работници по смисъла на Директивата за работното време. И тъй като август продължава по-дълго от минималния отпуск от четири седмици съгласно член 7 от Директивата за работното време, трябва също да се провери дали принципът за недопускане на дискриминация, който се съдържа в Рамковото споразумение за срочната работа, изисква италианските мирови съдии да получават същия брой почивни дни и същото възнаграждение за отпуск като тези на италианските професионални магистрати.

#### *1. Относно Директивата за работното време*

64. Съгласно член 7, параграф 1 от Директивата за работното време държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че всеки работник има право на платен годишен отпуск от най-малко четири седмици.

65. Следователно е необходимо да се изясни дали Директивата за работното време се прилага за италианските мирови съдии (вж. по този въпрос буква а) по-долу) и дали италианските мирови са работници по смисъла на горепосочената разпоредба (вж. по този въпрос буква б) по-долу).

#### *а) Относно приложното поле на Директивата за работното време*

66. Член 1, параграф 3 от Директивата за работното време определя нейното приложно поле чрез позоваване на член 2 от Директива 89/391.

<sup>29</sup> Решения от 27 април 2006 г., Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, т. 13), и от 25 юни 2009 г., Roda Golf & Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395, т. 33).

<sup>30</sup> Решения от 14 декември 1971 г., Politi (43/71, EU:C:1971:122, т. 4 и 5), и от 18 юни 1998 г., Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:306, т. 23).

<sup>31</sup> Решения от 28 юни 1978 г., Simmenthal (70/77, EU:C:1978:139, т. 10 и 11), от 20 октомври 1993 г., Balocchi (C-10/92, EU:C:1993:846, т. 14), и от 3 март 1994 г., Eurico Italia и др. (C-332/92, C-333/92 и C-335/92, EU:C:1994:79, т. 11).

<sup>32</sup> Решение от 16 декември 2008 г., Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, т. 56).

67. Съгласно член 2, параграф 1 от Директива 89/391 последната се прилага във „всички сфери на дейност, както в обществения, така и в частния сектор“.

68. Действително правораздавателната дейност на италианския мирови съдия не е посочена изрично в дадените примери, но също е в обществения сектор. Следователно по принцип тя попада в приложното поле на двете директиви.

69. Все пак, както следва от член 2, параграф 2, първа алинея от Директива 89/391, тя не се прилага, когато особеностите на някои специфични дейности на обществени служби, по-специално въоръжените сили и полицията, или някои специфични дейности на службите на гражданска защита неизбежно влизат в конфликт с нея.

70. Използваният в член 2, параграф 2, първа алинея от Директива 89/391 критерий за изключване на определени дейности от приложното поле на тази директива и непряко, от това на Директивата за работното време, се основава не на принадлежността на работниците към един от секторите на обществените служби по тази разпоредба, разглеждани в тяхната цялост, а само на специфичното естество на някои отделни задачи, извършвани от работниците в обхванатите от тази разпоредба сектори, естество, което обосновава дадено изключение от разпоредбите на тази директива поради абсолютната необходимост да се осигури ефективна защита на общността<sup>33</sup>.

71. Въпреки това няма основание италианските мирови съдии да се изключат като цяло от приложното поле на двете директиви. По-специално, правната уредба на отпуските очевидно би могла без големи проблеми да се приложи и за италиански мирови съдии, тъй като италиански професионални магистрати ползват платен отпуск.

72. Следователно Директивата за работното време е приложима за италианските мирови съдии.

*б) Относно понятието „работник“ от Директивата за работното време*

73. Поради това трябва да се изясни дали италианските мирови съдии са работници по смисъла на член 7 от Директивата за работното време.

74. За целите на прилагането на Директивата за работното време понятието „работник“ не може да има различно тълкуване съгласно всяко национално право, а има самостоятелно, присъщо на правото на Съюза значение<sup>34</sup>. Следователно, противно на схващането на италианското правителство, няма значение, че съгласно националното законодателство дейността на мировите съдии се счита за почетна длъжност.

<sup>33</sup> Определение от 14 юли 2005 г., Personalrat der Feuerwehr Hamburg (C-52/04, EU:C:2005:467, т. 51), и решения от 12 януари 2006 г., Комисия/Испания (C-132/04, непубликувано, EU:C:2006:18, т. 24), и от 20 ноември 2018 г., Sindicatul Familia Constanța и др. (C-147/17, EU:C:2018:926, т. 55).

<sup>34</sup> Решения от 14 октомври 2010 г., Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, т. 28), и от 20 ноември 2018 г., Sindicatul Familia Constanța и др. (C-147/17, EU:C:2018:926, т. 41).

75. По-скоро правото на Съюза определя понятието „работник“ съобразно обективни критерии, които характеризират трудовото правоотношение с оглед на правата и задълженията на съответните лица. Основната характеристика на трудовото правоотношение обаче е обстоятелството, че през определен период от време лицето предоставя работна сила в полза на друго лице и под негово ръководство, срещу което получава възнаграждение<sup>35</sup>. Изключения правят обаче дейностите, които са толкова незначителни, че се явяват единствено странични и допълнителни<sup>36</sup>.

76. Според предоставената от запитващата юрисдикция информация заявителката е предоставила услуги в значителен размер на италианската съдебна система. В периода от 1 юли 2017 г. до 30 юни 2018 г. в качеството си на съдия по наказателни дела тя е издала по-конкретно 478 съдебни решения, както и 1 326 определения за прекратяване. Освен това тя е провеждала по две съдебни заседания на седмица, с изключение на периода на отпуск през август 2018 г. Също така за посочената дейност тя е получавала възнаграждение, което през юли 2018 г. е било приблизително 3 000 EUR нето.

77. Противно на становището на Италия, обстоятелството, че това възнаграждение се състои от няколко компонента, не изключва наличието на трудово правоотношение, тъй като Съдът вече се е произнесъл как трябва да се изчислява възнаграждението за времето на отпуск в тези случаи<sup>37</sup>.

78. Вероятно преценката на условието за възнаграждение би била различна, ако то имаше характер на обезщетение за направените разходи или компенсация за загуба поради нереализиран доход.

79. В случая обаче тази възможност се изключва само поради обхвата и продължителността на дейността на заявителката. При наличието на заседания през два дни от всяка седмица и приключването на около 1 800 производства годишно не остава възможност за друга дейност, доходите от която биха могли да бъдат заменени. Следователно възнаграждението не може да се ограничи до обезщетение за направените разходи, а трябва да покрива поне необходимите средства за издръжка и да осигурява обективната независимост на мировите съдии.

80. Тази необходимост от възнаграждение произтича и от широкообхватните правила относно несъвместимостта на длъжността на мировия съдия с някои други професионални дейности<sup>38</sup>. Те на практика изключват възможността за получаване на средства за издръжка по друг начин. По-специално, те не могат да упражняват близката поради необходимата за мирови съдии юридическа квалификация адвокатска дейност, поне не в съдебния район, в който изпълняват своята длъжност<sup>39</sup>.

81. Освен това съгласно преюдициалното запитване възнаграждението на италианските мирови съдии подлежи на облагане със същите данъци като възнаграждението на други работници и служители. В сравнение с този факт обстоятелството, че не се начисляват социалноосигурителни вноски, изглежда от второстепенно значение, особено като се има предвид, че мировите съдии явно не се ползват и от съответна социалноосигурителна закрила<sup>40</sup>.

35 Решения от 14 октомври 2010 г., *Union syndicale Solidaires Isère* (C-428/09, EU:C:2010:612, т. 28), и от 20 ноември 2018 г., *Sindicatul Familia Constanța* и др. (C-147/17, EU:C:2018:926, т. 41).

36 Решения от 3 май 2012 г., *Neidel* (C-337/10, EU:C:2012:263, т. 23), и от 26 март 2015 г., *Fenoll* (C-316/13, EU:C:2015:200, т. 27).

37 Решения от 15 септември 2011 г., *Williams* и др. (C-155/10, EU:C:2011:588, т. 22—29), и от 22 май 2014 г., *Lock* (C-539/12, EU:C:2014:351, т. 27—34).

38 Точки 87 и 97 от преюдициалното запитване.

39 Точка 87 от преюдициалното запитване.

40 Вж. по този въпрос т.102 от преюдициалното запитване.

82. Трудовото правоотношение обаче предполага наличието на отношение на подчиненост между работника и неговия работодател. Наличието на подобно отношение трябва да се преценява за всеки конкретен случай в зависимост от всички данни и обстоятелства, които характеризират правоотношението между страните<sup>41</sup>.

83. Естествено при постановяване на своите решения съдиите не могат да бъдат подчинени на указания — това би било несъвместимо с тяхната необходима обективна независимост<sup>42</sup>. Това обаче не изключва възможността те да бъдат разглеждани като работници<sup>43</sup>. Те не само като цяло са обвързани от закона, но също така и от специални задължения и дори указания поради своята дейност — например по отношение на провеждането на заседания на определени места или в определено време. Съответно Съдът разглежда съдиите като работници и по отношение на неблагоприятно положение при пенсионирането и при пенсията<sup>44</sup>.

84. По-специално, спрямо италианските мирови съдии се прилагат сходни дисциплинарни изисквания като при професионалните магистрати. За тяхното спазване следи Consiglio Superiore della Magistratura (Висш съвет на магистратите) съвместно с министъра на правосъдието<sup>45</sup>.

85. Наличието на трудово правоотношение обаче би следвало да се изключи, ако мировите съдии можеха свободно да решават по кои производства да работят. Тогава, подобно на адвокатите, те биха могли до голяма степен свободно да определят обхвата и времето на своята дейност. И обратно, нямаше да има последствия, ако мировите съдии можеха предварително да заявяват, че биха искали в определен период да поемат по-малък брой производства. Докато по този начин по своя обхват дейността не се превърне в напълно странична и несъществена, все още би могло да се приеме, че тя се извършва въз основа на трудово правоотношение, което зависи от трети лица. Тъй като преюдициалното запитване и твърденията на страните не съдържат никаква информация в това отношение, националната юрисдикция трябва да изследва този въпрос.

86. Ето защо член 7 от Директивата за работното време трябва да се тълкува в смисъл, че италиански мирови съдия, чието възнаграждение се състои от ниска по размер основна сума и плащания за приключени дела и заседания, следва да се разглежда като работник по смисъла на член 7 от Директивата за работното време и следователно има право на платен годишен отпуск от най-малко четири седмици, ако извършва правораздавателна дейност със значителен обхват, не може да решава самостоятелно по кои производства да работи и е обвързван от задълженията с дисциплинарен характер на професионалните магистрати.

## *2. Относно Рамковото споразумение за срочната работа*

87. Трябва да се изясни обаче и въпросът дали в допълнение към минималния отпуск по член 7 от Директивата за работното време на италианските мирови съдии се полага същото право на платен отпуск и същото възнаграждение за времето на отпуск като тези на италианските професионални магистрати. Такова право би могло да произтича от принципа за недопускане на дискриминация съгласно член 4 от Рамковото споразумение за срочната работа.

41 Решения от 14 октомври 2010 г., Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, т. 29), от 26 март 2015 г., Fenoll (C-316/13, EU:C:2015:200, т. 29), и от 20 ноември 2018 г., Sindicatul Familia Constanța и др. (C-147/17, EU:C:2018:926, т. 42).

42 Вж. решение от 1 март 2012 г., O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110, т. 48), както и точка 43 по-горе.

43 Вж. в този смисъл решение от 1 март 2012 г., O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110, т. 47).

44 Решение от 5 ноември 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища) (C-192/18, EU:C:2019:924, т. 61). Вж. също решение от 6 ноември 2012 г., Комисия/Унгария (C-286/12, EU:C:2012:687).

45 Точка 90 и сл. от преюдициалното запитване.

*а) Италианските мирови съдии като работници на срочни трудови договори*

88. На първо място, трябва да се обсъди дали италианските мирови съдии трябва да се считат и за работници по смисъла на Рамковото споразумение или дали, поне по отношение на Рамковото споразумение, надделява становището на Италия, че става дума за почетна длъжност.

89. На пръв поглед изглежда, че в това отношение Италия би могла да се обоснове с текста на клауза 2, точка 1 от Рамковото споразумение. Съгласно посочения текст споразумението се прилага за работници на срочни трудови договори, които имат трудов договор или трудово правоотношение, определено от закон, колективен трудов договор или практика във *всяка държава членка*. Този текст може да се тълкува в смисъл, че възприетата в Италия квалификация на дейността на мировия съдия като почетна длъжност изключва прилагането на Рамковото споразумение.

90. На базата на този текст обаче Съдът стига до извода, че приложното поле на Рамковото споразумение е очертано широко<sup>46</sup>.

91. Съответно съгласно постоянната практика Съда определението на понятието „работник на срочен трудов договор“ по смисъла на Рамковото споразумение, намиращо се в клауза 3, точка 1 от същото, обхваща всички работници, без да прави разграничение в зависимост от това дали работодателят, с когото те са обвързани, е в публичния или в частния сектор и —преди всичко —независимо от квалифицирането на техния договор по вътрешното право<sup>47</sup>.

92. В подкрепа на този извод Съдът посочва значението на принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация, които са сред общите принципи на правото на Съюза. Следователно, за да се гарантират на работниците на срочен трудов договор същите предимства като запазените за работниците на трудов договор за неопределено време, които се намират в сходно положение, освен ако различното третиране не е обосновано от обективни причини, на разпоредбите, предвидени в Рамковото споразумение, трябва да се признае общо действие. Те представляват особено важни правила на социалното право на Съюза, от които всеки работник трябва да може да се възползва в качеството им на минимални изисквания за закрила<sup>48</sup>.

93. Полезното действие на Рамковото споразумение, както и еднаквото му прилагане в държавите членки биха били сериозно застрашени, ако на последните се даде възможност да лишат по собствено усмотрение определена категория лица от закрилата, която се цели с тези актове на Съюза<sup>49</sup>. Ето защо Съдът е отказал да изключи определени групи работници, като служители от помощния персонал<sup>50</sup> или служители „с нормативноустановен статут“<sup>51</sup>, от приложното поле на Рамковото споразумение.

46 Решения от 4 юли 2006 г., Adeneler и др. (C-212/04, EU:C:2006:443, т. 56), и от 9 юли 2015 г., Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, т. 30).

47 Решения от 4 юли 2006 г., Adeneler и др. (C-212/04, EU:C:2006:443, т. 56), и от 9 юли 2015 г., Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, т. 31).

48 Решения от 13 септември 2007 г., Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, т. 27), и от 9 юли 2015 г., Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, т. 32).

49 Решения от 13 септември 2007 г., Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, т. 29), и от 9 юли 2015 г., Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, т. 34).

50 Решение от 9 юли 2015 г., Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, т. 34).

51 Решение от 13 септември 2007 г., Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, т. 29).



94. Рамковото споразумение следва по-скоро да се прилага за всички работници, полагащи труд срещу възнаграждение в рамките на възникнало с работодателя им срочно трудово правоотношение<sup>52</sup>.

95. Както вече беше посочено, италианските мирови съдии са в трудовоправно отношение с Министерството на правосъдието<sup>53</sup>. Краят му се определя от обстоятелството, че те се назначават за четири години и че понастоящем е възможно само едно повторно назначаване. Същевременно обаче заявителката извършва дейност като мирови съдия повече от седемнадесет години, но също въз основа на срочни назначения.

96. Следователно италианските мирови съдии са работници по смисъла на Рамковото споразумение, поне доколкото дейността им е с подобен обхват като този на заявителката.

*б) Относно различните условия на труд на мировите съдии и професионалните магистрати*

97. Съответно трябва да се изследва дали разликите в условията на труд на италианските мирови съдии и професионални магистрати, по-специално по отношение на правото им на отпуск и възнаграждението, са допустими.

98. Съгласно клауза 4, точка 1 не е позволено по отношение на условията за наемане на работа работниците на срочни трудови договори да се третират по по-неблагоприятен начин спрямо работници на постоянен трудов договор в сходно положение само защото имат срочен договор или правоотношение, освен ако различното третиране не е оправдано от обективни причини.

99. От определението на термина „работник на постоянен трудов договор [в сходно положение]“ съгласно клауза 3, точка 2, първа алинея от Рамковото споразумение следва, че отправна точка за разсъжденията относно сходството между работниците на срочни трудови договори и работниците на постоянни трудови договори, които запитващата юрисдикция следва да направи, е въпросът дали и двете категории работници са ангажирани със същата или подобна работа, респективно занятие. Този въпрос следва да се изясни при отчитане на всички фактори като естеството на работата, изискванията за образование и условията на труд<sup>54</sup>.

100. На пръв поглед италианските мирови съдии и професионални магистрати извършват сходна работа, те изпълняват по-конкретно съдийски функции. Разлики в образованието не са посочени. Би трябвало обаче да има разлика в значението и сложността на делата, по които се работи. Съгласно член 106, параграф 2 от конституцията на Италия мировите съдии могат да действат само еднолично и следователно не могат да бъдат назначавани в колегиални съдилища. Освен това мировите съдии разглеждат като първа инстанция дела с второстепенно значение, докато професионалните магистрати разглеждат в по-горни инстанции дела с по-голямо значение.

<sup>52</sup> Решения от 13 септември 2007 г., Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, т. 28), и от 9 юли 2015 г., Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, т. 33).

<sup>53</sup> Вж. точки 73—86 по-горе.

<sup>54</sup> Решения от 8 септември 2011 г., Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, т. 66), и от 13 март 2014 г., Nierodzik (C-38/13, EU:C:2014:152, т. 31), както и определения от 18 март 2011 г., Montoya Medina (C-273/10, непубликувано, EU:C:2011:167, т. 37), и от 9 февруари 2017 г., Rodrigo Sanz (C-443/16, EU:C:2017:109, т. 38); вж. в съдия смисъл и решение от 31 май 1995 г., Royal Copenhagen (C-400/93, EU:C:1995:155, т. 33).

101. Съществена разлика има и в назначаването на съдийска длъжност. Италианските професионални магистрати се назначават въз основа на формална процедура за подбор, тоест съревнование между различни квалифицирани участници, които полагат специални изпити. Напротив, назначаването на мирови съдии не предполага такова съревнование, а се основава на техните звания, тоест на професионалната им квалификация. Съдът обаче не отдава значение на такава разлика при подбора, поне що се отнася до признаването на професионален опит на преподаватели в гимназиален етап<sup>55</sup>.

102. Не може да се изключи обаче възможността методът за подбор на работници да оправдава различия по отношение на други условия на труд, например по отношение на вида на работа, възнаграждението или възможностите за кариерно развитие.

103. Следователно решението на Съда относно признаването на професионален опит на преподаватели в гимназиален етап потвърждава моето становище, че е от значение дали работниците на срочни трудови договори и работниците на трудов договор за неопределено време се намират в сходно положение, включително и именно *по отношение на спорното условие на труд*<sup>56</sup>.

104. Както и при проверката за наличие на дискриминация сходството на положенията трябва по-специално да бъде определено и преценено предвид предмета и целта на акта, с който се установява разглежданото различие при третирането; освен това трябва да бъдат взети предвид принципите и целите в областта, към която се отнася този акт<sup>57</sup>.

105. Следователно критериите за сравнение на различните престации на работодателя, на които работниците на срочни трудови договори, от една страна, и работниците на трудов договор за неопределено време, от друга страна, имат право по силата на трудов договор или по силата на закона, включват по необходимост и фактическото и правното положение, в което съответните престации на работодателя следва да се претендират<sup>58</sup>.

106. В светлината на тези съображения сходството е налице по отношение на продължителността на правото на отпуск. Поради сходството на работата си италианските мирови съдии имат съпоставима с професионалните магистрати нужда да си починат и да се насладят на свободното си време.

107. Няма и обективно основание, което би оправдало в това отношение италианските мирови съдии да бъдат поставени в по-неблагоприятно положение спрямо професионалните магистрати.

108. Двете групи обаче не са сравними по отношение на размера на плащането по време на отпуск, защото работата им се заплаща по различен начин. Италианските професионални магистрати получават фиксирано възнаграждение, докато заплащането на мировите съдии се състои от основна месечна сума и други плащания за дните, в които се провеждат заседания и за приключването на производства. Ако Съдът все пак приеме наличието на сходство, тези различия във вида на възнаграждението биха били поне обективно основание за неравното третиране на италианските мирови съдии и професионални магистрати по отношение на възнаграждението по време на отпуск.

55 Решение от 20 септември 2018 г., Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, т. 33 и 34).

56 Заключениета ми по дела Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2017:1021, т. 44), Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2017:1022, т. 49) и Vergnaza Ayovi (C-96/17, EU:C:2018:43, т. 71).

57 Решения от 16 декември 2008 г., Arcelor Atlantique et Lorraine и др. (C-127/07, EU:C:2008:728, т. 26), от 11 юли 2013 г., Ziegler/Комисия (C-439/11 P, EU:C:2013:513, т. 167), и от 26 юли 2017 г., Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597, т. 46).

58 Вж. в този смисъл решения от 12 декември 2013 г., Carratù (C-361/12, EU:C:2013:830, т. 44 и 45), и от 5 юни 2018 г., Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, т. 59).

109. Следователно заплатата на професионален магистрат не може да се използва за изчисляването на възнаграждението по време на отпуск на италиански мирови съдии. По-скоро това възнаграждение трябва да се изчисли въз основа на обичайното възнаграждение на мировия съдия извън периода на отпуск<sup>59</sup>.

110. Ако Съдът следва да използва настоящия случай, за да провери и съвместимостта на различните плащания на италианските мирови съдии и професионални магистрати с клауза 4 от Рамковото споразумение, бих искала накратко да отбележа, че въз основа на наличната информация не намирам сходство между италианските мирови съдии и професионални магистрати по отношение на възнаграждението.

111. При това сравнение назначаването на съдийска длъжност и различният характер на разглежданите производства са от решаващо значение. Поради факта, че се избират най-добрите кандидати, което е присъщо за формалната процедура за подбор, придружена от специални изпити, и свързаните с това перспективи за кариерно развитие, следва да се приеме, че въпреки наличието на сходни образователни изисквания професионалните магистрати са по-квалифицирани от мировите съдии. И ако е вярно, че мировите съдии разглеждат дела с второстепенно значение като първа инстанция, докато професионалните магистрати извършват дейност в съдилища от по-горна инстанция и разглеждат дела с по-голямо значение, то двете групи едва ли са сравними по отношение на възнаграждението, но поне разликите в възнагражденията са оправдани.

*в) Междинно заключение*

112. Следователно такъв мирови съдия, който е назначен само за определен период, може да се сравнява с италиански професионални магистрати по отношение на продължителността на платения годишен отпуск, така че съгласно клауза 4 от Рамковото споразумение за срочната работа може да претендира отпуск в същия обхват като професионалните магистрати. Възнаграждението по време на отпуска следва да се изчислява въз основа на неговото обичайно възнаграждение за времето, през което извършва дейност като съдия.

***В. Относно рисковете във връзка с отговорността на италианските магистрати (трети въпрос)***

113. С третия въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали националното законодателство, което предвижда лична отговорност на разглеждащите делото магистрати при умисъл или груба небрежност „в случай на явно нарушение на закона, както и на правото на Европейския съюз“, е съвместимо с изискванията на правото на Съюза. Запитващата юрисдикция разбира тази уредба в смисъл, че нейната отговорност се ангажира, ако приложи националното законодателство в нарушение на правото на Съюза, но също и ако приложи правото на Съюза, което има предимство, и остави без приложение националното законодателство.

114. От гледна точка на правото на Съюза в това отношение следва да се посочи, че заплахата от санкция за прилагането на правото на Съюза при едновременно неприлагане на несъвместимо национално законодателство би противоречила на принципа за предимство на правото на Съюза, принципа на лоялно сътрудничество по член 4, параграф 3 ДЕС и правото на ефективна правна защита. В същото време би било спорно дали предвид заплахата от отговорност за приоритетното прилагане на правото на Съюз съдиите все още могат да прилагат това право независимо.

<sup>59</sup> Вж. по този въпрос данните по точка 37 и решение от 11 ноември 2015 г., Greenfield (C-219/14, EU:C:2015:745, т. 54—56).

115. Следователно правна уредба относно личната отговорност на съдиите при умисъл или груба небрежност „в случай на явно нарушение на закона, както и на правото на Европейския съюз“, трябва да се тълкува в смисъл, че прилагането на правото на Съюза, което има предимство, не е основание за отговорност на съдиите. Впрочем това е тълкуването на релевантните разпоредби, застъпвано от Италия пред Съда.

116. Ако такова тълкуване не е възможно, правната уредба не може да се приложи. В никакъв случай съответният съдия не може да бъде заплашван със санкция за правилното прилагане на правото на Съюза.

## V. Заключение

117. Ето защо предлагам на Съда да се произнесе, както следва:

„1) *Giudice di pace di Bologna* (Мирови съд Болоня) е юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС.

2) Член 7 от Директива 2003/88/ЕО относно някои аспекти на организацията на работното време трябва да се тълкува в смисъл, че италиански мирови съдия, чието възнаграждение се състои от ниска по размер основна сума и плащания за приключени дела и заседания, следва да се разглежда като работник по смисъла на член 7 от Директивата за работното време и следователно има право на платен годишен отпуск от най-малко четири седмици, ако извършва правораздавателна дейност със значителен обхват, не може да решава самостоятелно по кои производства да работи и спрямо него се прилагат задълженията в дисциплинарната област на професионалните магистрати.

Такъв мирови съдия, който е назначен само за определен период, може да се сравнява с италианските професионални магистрати по отношение на продължителността на платения годишен отпуск. Следователно същият може съгласно клауза 4 от Рамковото споразумение за срочната работа да претендира отпуск в същата степен както професионалните магистрати. Възнаграждението по време на отпуска следва да се изчислява въз основа на неговото обичайно възнаграждение за времето, през което извършва дейност като съдия.

3) Правна уредба относно личната отговорност на съдиите при умисъл или груба небрежност „в случай на явно нарушение на закона, както и на правото на Европейския съюз“, трябва от своя страна да се тълкува с оглед на правото на Съюза в смисъл, че прилагането на правото на Съюза, което има предимство, не е основание за отговорност на съдиите. Ако такова тълкуване не е възможно, правната уредба не може да се приложи“.