



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 23. siječnja 2020.¹

Predmet C-658/18

UX
protiv
Governo della Repubblica italiana

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Giudice di pace di Bologna (mirovni sudac iz Bologne, Italija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Dopuštenost – Vanjska i unutarnja neovisnost sudova – Socijalna politika – Direktiva 2003/88/EZ – Radno vrijeme – Članak 7. – Plaćeni godišnji odmor – Mirovni sudac – Direktiva 1999/70/EZ – Okvirni sporazum o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP – Članak 4. – Zabrana diskriminacije – Odgovornost država članica za povrede prava Unije”

I. Uvod

1. Jesu li talijanski mirovni suci radnici te imaju li, stoga, pravo na plaćeni godišnji odmor?
2. O tom pitanju treba odlučiti u ovom postupku. Mirovni suci obavljaju prema mišljenju Italije i njezinih viših sudova počasnu funkciju, za koju primaju naknadu. Nasuprot tomu, tužiteljica u glavnom postupku, mirovna sutkinja koja je tijekom godine koja prethodi predmetnom razdoblju godišnjeg odmora zaključila oko 1800 postupaka i dva dana u tjednu održavala rasprave, smatra da je radnik i traži plaćeni godišnji odmor. U okviru postupka za izdavanje platnog naloga pred drugim mirovnim sucem traži naknadu plaće za vrijeme godišnjeg odmora koja joj je odbijena.
3. U zahtjevu za prethodnu odluku koji proizlazi iz tog postupka postavljena su pitanja osobito u vezi s Direktivom o radnom vremenu² i Okvirnim sporazumom o radu na određeno vrijeme³. Međutim, sporna je već i dopuštenost zahtjeva s obzirom na to da Italija i Komisija optužuju nacionalni sud zbog sukoba interesa.

¹ Izvorni jezik: njemački

² Direktiva 2003/88/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4. studenoga 2003. o određenim vidovima organizacije radnog vremena (SL 2003., L 299, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 31.)

³ Direktiva Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP (SL 1999., L 175, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 228.)

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva o radnom vremenu

4. Člankom 1. Direktive o radnom vremenu uređuje se njezin predmet i područje primjene:

„1. Ova Direktiva postavlja minimalne sigurnosne i zdravstvene uvjete za organizaciju radnog vremena.

2. Ova se Direktiva primjenjuje na:

(a) najkraća razdoblja dnevnog odmora, tjednog odmora i godišnjeg odmora, na stanke i najveći broj radnih sati tjedno [...]

(b) [...]

3. Ova se Direktiva primjenjuje na sve sektore djelatnosti, kako javne, tako i privatne, u smislu članka 2. Direktive 89/391/EEZ, ne dovodeći u pitanje članke 14., 17., 18. i 19. ove Direktive.

[...]

4. [...]”

5. Člankom 7. Direktive o radnom vremenu uređuje se najmanji broj dana godišnjeg odmora:

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

2. [...]”

2. Direktiva 89/391/EEZ

6. Člankom 2. Direktive Vijeća 89/391/EEZ od 12. lipnja 1989. o uvođenju mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja radnika na radu⁴ definiraju se sektorske djelatnosti koje su obuhvaćene tom direktivom:

„1. Ova Direktiva primjenjuje se na sve sektore djelatnosti, kako javne tako i privatne (industrijske, poljoprivredne, trgovinske, administrativne, uslužne, obrazovne, kulturne, zabavne itd.).

2. Ova Direktiva ne primjenjuje se kod obilježja svojstvenih određenim specifičnim aktivnostima u sektoru državne uprave kao što su oružane snage ili policija, ili na neke posebne aktivnosti u poslovima zaštite građana s kojima je u direktnoj suprotnosti.

U tom slučaju potrebno je u najvećoj mogućoj mjeri osigurati sigurnost i zdravlje radnika s obzirom na svrhu ove Direktive.”

⁴ SL 1989., L 183, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 50.) Naknadne izmjene te direktive nisu relevantne za ovaj postupak.

3. Okvirni sporazum o radu na određeno vrijeme

7. Okvirni sporazum o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP postao je obvezujuć na temelju Direktive 1999/70.

8. Člankom 2. Okvirnog sporazuma uređuje se njegovo područje primjene:

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

2. [...]”

9. Člankom 3. Okvirnog sporazuma definiraju se različiti pojmovi:

„1. U smislu ovog Sporazuma pojam ‚radnik zaposlen na određeno vrijeme’ znači osoba koja je zaključila ugovor o radu ili se nalazi u radnom odnosu, koji je sklopljen neposredno između poslodavca i radnika, a u kojem je prestanak ugovora o radu ili radnog odnosa utvrđen objektivnim okolnostima, kao što je određeni datum, dovršenje određenog posla ili nastupanje određenog događaja[;]

2. U smislu ovog Sporazuma pojam ‚usporedivi radnik, zaposlen na neodređeno vrijeme’ znači radnik koji je zaključio ugovor o radu ili se nalazi u radnom odnosu na neodređeno vrijeme, u istom poduzeću, koji obavlja isti ili slični posao/zanimanje, pri čemu se u obzir uzima stručna osposobljenost/vještine.

[...]”

10. U članku 4. Okvirnog sporazuma navodi se načelo nediskriminacije radnika zaposlenih na određeno vrijeme:

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

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

3. Način primjene ovog člana utvrđuju države članice nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima i/ili socijalni partneri, uzimajući u obzir pravo Zajednice, nacionalno pravo, kolektivne ugovore i praksu.

4. Vrijeme potrebno za stjecanje kvalifikacija, u vezi s posebnim uvjetima zapošljavanja, jednako je za radnike zaposlene na određeno vrijeme kao za radnike zaposlene na neodređeno vrijeme, osim u slučaju kada su različite kvalifikacije, stečene za obavljanje rada u određenom vremenu, opravdane iz objektivnih razloga.”

B. Talijansko pravo

11. Članak 106. talijanskog Ustava sadržava temeljne odredbe o pristupu sudskoj službi:

„Pravosudni dužnosnici imenuju se na temelju natječaja.

Zakonom o ustrojstvu pravosuđa može se predvidjeti imenovanje, uključujući temeljem izbora, počasnih pravosudnih dužnosnika na sve funkcije koje obavljaju suci pojedinci.

[...]”

12. Članak 1. Zakona br. 374 od 21. studenoga 1991. o „Uvođenju mirovnih sudaca” sadržava temeljne odredbe o statusu i dužnostima mirovnog suca:

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

2. Službu mirovnih suca obavlja počasni pravosudni dužnosnik iz reda pravosudnih dužnosnika. [...]”.

13. Zakonom br. 374 predviđen je prema zahtjevu za prethodnu odluku selekcijski postupak za pristup toj službi, koji podliježe člancima 4., 4.a i 5. i koji se odvija u tri faze: (a) utvrđivanje privremenog razvrstavanja na temelju kvalifikacija za sudjelovanje u probnom radu; (b) obavljanje probnog rada tijekom razdoblja od šest mjeseci; (c) utvrđivanje konačnog razvrstavanja i imenovanje mirovnim sucem nakon ispita za provjeru osposobljenosti, koje provode sudska vijeća i Consiglio Superiore della Magistratura (Vrhovno sudsko vijeće, Italija)⁵. Italija navodi da sâmo imenovanje provodi ministar pravosuđa.

14. Italija također navodi da se mirovni suci mogu imenovati za razdoblje od četiri godine i ponovno imenovati za razdoblje od najviše četiri godine. Ta se informacija vjerojatno temelji na članku 18. stavcima 1. i 2. Decreta legislativo n. 116 (Zakonodavna uredba br. 116) od 13. srpnja 2017. Čini se da su prethodni propisi omogućavali dulje obavljanje službe.

15. Tužiteljčina nadležnost kao mirovne sutkinje u kaznenim predmetima uređena je Decretom legislativo n. 274/2000, „Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace” (Zakonodavna uredba br. 274/2000 o kaznenoj nadležnosti mirovnih sudaca), od 28. kolovoza 2000. i Kaznenim zakonikom. Člankom 4. Zakonodavne uredbе br. 274/2000 propisana je, među ostalim, materijalna nadležnost mirovne sutkinje za određena kaznena djela predviđena Kaznenim zakonikom te određena kaznena djela ili pokušaje počinjenja kaznenih djela i prekršaje koji su navedeni u određenim posebnim zakonima. Osim toga, mirovna sutkinja nadležna je i za određena kaznena djela povezana s useljavanjem kao i za ispitivanje određenih mjera u području prava stranaca.

16. Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da se plaćanje mirovnih sudaca sastoji od nekoliko elemenata. Primaju osnovni iznos od 258,63 eura za svaki mjesec u kojem rade kao mirovni suci. Primaju i plaćanja za dane u kojima se održavaju rasprave i za rješavanje predmeta koji su u tijeku. Međutim, tijekom sudskih praznika u kolovozu ne primaju nikakvu naknadu.

17. Taj se sustav naknada razlikuje od onog koji se primjenjuje na profesionalne suce. Potonji primaju mjesečnu plaću i imaju plaćeni godišnji odmor od 30 dana.

18. Iako mirovni suci mogu obavljati druge poslovne djelatnosti, zabranjene su im određene djelatnosti. Tako ne mogu obavljati osobito odvjetničku djelatnost unutar sudskog okruga u kojem obavljaju svoju dužnost.

5 T. 85. zahtjeva za prethodnu odluku

19. Naknada za talijanske mirovne suce podliježe prema zahtjevu za prethodnu odluku istim porezima kao i naknada za ostale radnike. Iz zahtjeva proizlazi da nisu naplaćena socijalna davanja, ali mirovni suci ni nemaju odgovarajuće socijalno osiguranje⁶.

20. Mirovni suci podvrgnuti su u konačnici sličnim disciplinskim zahtjevima kao i profesionalni suci. Te zahtjeve zajednički nadziru Consiglio Superiore della Magistratura (Vrhovno sudsko vijeće) i ministar pravosuđa.

III. Činjenično stanje i zahtjev za prethodnu odluku

21. Tužiteljica u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: tužiteljica) od 26. ožujka 2002. obavlja dužnost mirovne sutkinje.

22. Sud koji je uputio zahtjev navodi da je tužiteljica u razdoblju od 1. srpnja 2017. do 30. lipnja 2018. donijela 478 presuda i 1326 rješenja o arhiviranju predmeta. Osim toga, održavala je dva ročišta tjedno, uz iznimku razdoblja godišnjih odmora u kolovozu 2018.

23. Tužiteljica je 8. listopada 2018. pred Giudice di pace di Bologna (Mirovni sudac u Bologni, Italija) podnijela zahtjev za izdavanje platnog naloga kojim se traži da se Vladi Talijanske Republike naloži plaćanje naknade za kolovoz 2018. po osnovi odgovornosti države. Potražuje iznos od 4 500 eura, koji odgovara plaći profesionalnog suca s 14 godina staža u službi, a, podredno, barem iznos svoje neto plaće u srpnju 2018., u iznosu od 3 039,76 eura.

24. To je plaćanje tužiteljica zatražila na ime naknade za štetu pretrpljenu zbog očite povrede, koju je počinila talijanska država, članka 2. i članka 4. stavaka 1., 2. i 4. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme u vezi s člankom 1. stavkom 3. i člankom 7. Direktive 2003/88/EZ kao i člankom 31. stavkom 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

25. Mirovni sudac u Bologni najprije je Sudu uputio pet prethodnih pitanja iz tog postupka⁷, ali nakon toga je od dva odustao. Stoga preostaju sljedeća tri pitanja:

1. Je li mirovni sudac, kao što je sud koji upućuje zahtjev za prethodnu odluku, obuhvaćen pojmom suda države članice nadležnog za upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a unatoč tome što mu nacionalni poredak, protivno jamstvima neovisnosti i nepristranosti suda države članice koje je Sud naveo u presudama od 19. rujna 2006., *Wilson* (C-506/04, EU:C:2006:587, t. 47. do 53.), od 27. veljače 2018., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, t. 32. i 41. do 45.), te od 25. srpnja 2018., *Minister for Justice and Equality (Nedostaci pravosudnog sustava)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 50. do 54.), zbog njegovog nestalnog radnog statusa ne priznaje uvjete rada jednake onima profesionalnih sudaca iako obavlja jednake pravosudne dužnosti koje su dio nacionalnog pravosudnog sustava?
2. U slučaju da je odgovor na prvo pitanje potvrđan, je li tužiteljčina služba mirovne sutkinje obuhvaćena pojmom „radnika na određeno vrijeme” iz članka 1. stavka 3. i članka 7. Direktive 2003/88 u vezi s člankom 2. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme usvojenog Direktivom 1999/70 i člankom 31. stavkom 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, prema tumačenju Suda u presudama od 1. ožujka 2012., *O’ Brien* (C-393/10, EU:C:2012:110), i od 29. studenoga 2017., *King* (C-214/16, EU:C:2017:914), te, u slučaju potvrdnog odgovora, može li se u svrhu primjene istih uvjeta rada iz članka 4. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme

⁶ O tome u t. 102. zahtjeva za prethodnu odluku

⁷ SL 2019., C 25, str. 19.

usvojenog Direktivom 1999/70, redovni ili profesionalni sudac smatrati radnikom zaposlenim na neodređeno vrijeme usporedivim s radnikom zaposlenim na određeno vrijeme koji je „mirovni sudac“?

3. U slučaju da je odgovor na prvo i drugo pitanje potvrđan, protive li se članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima u vezi s člankom 267. UFEU-a, uzimajući u obzir sudsku praksu Suda EU-a u predmetima u vezi s odgovornošću talijanske države za očitu povredu pravila Zajednice koju je počinio sud koji sudi u najvišem stupnju u presudama od 30. rujna 2003., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513), od 13. lipnja 2006., Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391), i od 24. studenoga 2011., Komisija/Italija (C-379/10, neobjavljeno, EU:C:2011:775), članak 2. stavci 3. i 3. bis Legge 13 aprile 1988 n. 117 sulla responsabilità civile dei magistrati (Zakon br. 117 od 13. travnja 1988. o građanskopravnoj odgovornosti sudaca) koji predviđa odgovornost suca „u slučaju očite povrede zakona i prava Europske unije“ počinjene s namjerom ili krajnjom nepažnjom i kojim se nacionalni sud dovodi pred izbor koji, bez obzira na to kakav bio, dovodi do građanskopravne i stegovne odgovornosti u odnosu na državu u predmetima u kojima su bitna stranka ta ista tijela javne uprave, osobito kada je sud u predmetu mirovni sudac zaposlen na određeno vrijeme, bez učinkovite sudske, ekonomske i socijalne zaštite, kao u ovom predmetu da povrijedi nacionalne propise odbijanjem njihove primjene i primjenom prava Europske unije, onako kako ga tumači Sud, ili pak da povrijedi pravo Europske unije primjenjujući nacionalna pravila koja uskraćuju priznavanje zaštite i koja su protivna članku 1. stavku 3. i članku 7. Direktive 2003/88 i člancima 2. i 4. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme usvojenog Direktivom 1999/70 i člankom 31. stavkom 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima?

26. Tužiteljica, Talijanska Republika i Europska komisija podnijele su svoja pisana očitovanja te iznijele usmena očitovanja na raspravi koja je održana 28. studenoga 2019.

IV. Pravna ocjena

27. Najprije ću ispitati dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku razmatrajući pritom već prvo prethodno pitanje. Zatim ću odgovoriti na drugo i treće prethodno pitanje.

A. *Dopuštenost*

28. Italija i Komisija dvoje u pogledu dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku, pri čemu se te dvojbe preklapaju s prvim pitanjem mirovnog suca.

1. *Nužnost upućivanja prethodnog pitanja*

29. Komisija tvrdi, kao prvo, da sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku sâm navodi da zahtjev nije potreban. Međutim, ona pritom zanemaruje činjenicu da se u navedenom dijelu zahtjeva za prethodnu odluku navodi⁸ tek tužiteljčina argumentacija.

30. Komisija također smatra da sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku nije dostatno obrazložio zbog čega je potrebna odluka Suda. Stoga se poziva na povredu članka 94. točke (c) Poslovnika Suda. Zahtjev za prethodnu odluku sadržava prema toj odredbi prikaz razloga koji su naveli sud koji je uputio zahtjev da se zapita o tumačenju određenih odredaba prava Unije kao i pojašnjenje veze koja po mišljenju tog suda postoji između tih odredaba i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u glavnom postupku. Komisija smatra da zahtjev za prethodnu odluku ne udovoljava tim zahtjevima.

⁸ T. 22. zahtjeva za prethodnu odluku

31. Međutim, valja podsjetiti da se na pitanja koja se odnose na pravo Unije primjenjuje pretpostavka relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja⁹.

32. U skladu s tim kriterijima, drugo pitanje relevantno je za rješenje spora u glavnom postupku jer se odnosi na srž spora pred nacionalnim sudom. Naime, da bi se odlučilo može li tužiteljica zahtijevati naknadu štete zbog toga što joj je odbijen plaćeni godišnji odmor, valja utvrditi jesu li talijanski mirovni suci radnici u smislu Direktive o radnom vremenu.

33. Međutim, člankom 7. Direktive o radnom vremenu predviđa se isključivo minimalni godišnji odmor od četiri tjedna, dok je kolovoz 2018. sadržavao dodatne radne dane. Osim toga, iz Direktive o radnom vremenu ne proizlazi da talijanski mirovni suci moraju biti plaćeni za vrijeme godišnjeg odmora kao što je to slučaj s profesionalnim sucima. Stoga, također valja utvrditi nalaže li se zabranom diskriminacije, sadržanom u Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme, da se talijanskim mirovnim sucima odobri isti broj dana godišnjeg odmora kao talijanskim profesionalnim sucima te da im se za vrijeme trajanja godišnjeg odmora plati ista plaća.

34. Suprotno stajalištu Komisije, drugo prethodno pitanje nije nerelevantno zbog toga što su, čak i u slučaju nepostojanja bilo kakve sumnje, mirovni suci radnici prema mišljenju Consiglia Superiore della Magistratura (Vrhovno sudsko vijeće). Naime, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da su Corte Suprema di Cassazione (Kasacijski sud, Italija) i Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), sudovi nadležni za odluku o tom pitanju u zadnjem stupnju, odbili priznati mirovnim sucima status radnika ili tretirati ih kao profesionalne suce¹⁰. Usto, riječ je o pojmu prava Unije koji treba samostalno tumačiti¹¹. Prema tome, to pitanje treba razjasniti.

35. K tomu, prvo prethodno pitanje koje se odnosi na ovlast nacionalnog suda da uputi zahtjev za prethodnu odluku i dvojbe u pogledu njegove neovisnosti važno je za daljnje ispitivanje dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku jer je usko povezano s prigovorima Italije i Komisije u pogledu dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku. Osim toga, duh suradnje na kojem se temelje odnosi između nacionalnih sudova i Suda nalaže da se u slučaju sumnje odgovori na pitanja o ovlasti nacionalnih sudova da upute zahtjev za prethodnu odluku ako su ta pitanja povezana s predmetima koji su u tijeku¹².

36. Važnost trećeg pitanja za rješavanje glavnog postupka najteže je ocijeniti. Tim pitanjem sud koji je uputio zahtjev želi saznati je li u skladu sa zahtjevima prava Unije talijanski propis o osobnoj odgovornosti suca „u slučaju očite povrede zakona ili prava Unije” počinjene s namjerom ili krajnjom nepažnjom.

9 Presude od 22. lipnja 2010., Melki i Abdeli (C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, t. 27.), od 19. prosinca 2013., Fish Legal i Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, t. 30.), od 10. prosinca 2018., Wightman i dr. (C-621/18, EU:C:2018:999, t. 27.), te od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 98.)

10 U točki 14. zahtjeva za prethodnu odluku osobito se navodi presuda Consiglio di Stato (Državno vijeće) od 18. srpnja 2017. (t. 3556.) kao i presude Corte Suprema di Cassazione (Kasacijski sud) od 31. svibnja 2017. (točka 13721., ECLI:IT:CASS:2017:13721CIV), od 16. studenoga 2017. (točka 27198., ECLI:IT:CASS:2017:27198CIV) i od 4. siječnja 2018. (točka 99., ECLI:IT:CASS:2018:99CIV).

11 Presude od 14. listopada 2010., Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, t. 28.), i od 20. studenoga 2018., Sindicatul Familia Constanța i dr. (C-147/17, EU:C:2018:926, t. 41.)

12 Presuda od 16. prosinca 2008., Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, t. 68. do 70.)

37. To pitanje nije izravno bitno za odluku u glavnom postupku jer se on ne odnosi na osobnu odgovornost sudaca. Međutim, ono je neizravno relevantno s obzirom na to da sud koji je uputio zahtjev smatra da osobno odgovara državi ako primjenjuje nacionalne odredbe koje nisu u skladu s pravom Unije, ali i ako primjenjuje pravo Unije, a zbog toga ne primjenjuje nacionalne odredbe. Takva bi dilema mogla spriječiti sud da tužiteljici zajamči djelotvornu sudsku zaštitu. Stoga je to pitanje također relevantno za rješenje spora.

2. Neovisnost suda koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku kao pretpostavka ovlasti za upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku

38. Sud je u načelu talijanskim mirovnim sucima već priznao ovlast da mu upute zahtjev za prethodnu odluku te time njihov status „suda” u smislu članka 267. UFEU-a¹³. Međutim, Komisija i Italija kao i sâm mirovni sudac dvoje u pogledu neovisnosti mirovnog suca koji je u ovom postupku uputio zahtjev za prethodnu odluku.

39. Iako mi te sumnje nisu uvjerljive, ipak ih treba ispitati.

40. Najprije valja istaknuti da je neovisnost jedan od zahtjeva koje Sud prema ustaljenoj sudskoj praksi postavlja u pogledu „suda” u smislu članka 267. UFEU-a¹⁴.

41. Neovisnost nacionalnih sudova osobito je nužna za dobro funkcioniranje sustava pravosudne suradnje. Zbog toga Sud povezuje ovlast određenih tijela čija je zadaća primijeniti pravo Unije da upute zahtjev za prethodnu odluku s njihovom neovisnosti¹⁵.

42. Zahtjev neovisnosti tijela koje je uputilo zahtjev sadržava prema sudskoj praksi dva aspekta, objektivnu, „vanjsku” i subjektivnu, „unutarnju” neovisnost.

a) Objektivna neovisnost

43. Objektivna neovisnost podrazumijeva da sud svoje funkcije obavlja potpuno samostalno, a da pritom ne bude ni u kakvoj hijerarhijskoj vezi ili podređenosti i ne prima naloge ili upute bilo koje vrste¹⁶. Time je zaštićen od vanjskih utjecaja ili pritiska koji mogu ugroziti neovisnu prosudbu njegovih članova u pogledu sporova koji se pred njima vode¹⁷.

44. Sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku u prvom pitanju ima dvojbe u pogledu vlastite objektivne neovisnosti, koje su povezane s uvjetima rada talijanskih mirovnih sudaca. Konkretnije, radi se, među ostalim, o naknadi za mirovne suce, uključujući pravo na plaćeni godišnji odmor, ali i o ograničenju njihova mandata na četiri godine, uz mogućnost produljenja za dodatno razdoblje od četiri godine.

¹³ Vidjeti, primjerice, presudu od 2. prosinca 2010., Jakubowska (C-225/09, EU:C:2010:729), te rješenja od 19. siječnja 2012., Patriciello (C-496/10, neobjavljeno, EU:C:2012:24) i od 21. ožujka 2013., Mbaye (C-522/11, neobjavljeno, EU:C:2013:190).

¹⁴ Presude od 14. lipnja 2011., Miles i dr. (C-196/09, EU:C:2011:388, t. 37.), od 17. srpnja 2014., Torresi (C-58/13 i C-59/13, EU:C:2014:2088, t. 17.), te od 16. veljače 2017., Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, t. 27.) Drugi kriteriji su pravni izvor tijela, njegova stalnost, svojstvo obvezne nadležnosti, kontradiktorna priroda postupka i primjena pravnih pravila od strane tijela.

¹⁵ Presuda od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, t. 43.)

¹⁶ Presude od 17. srpnja 2014., Torresi (C-58/13 i C-59/13, EU:C:2014:2088, t. 22.), od 6. listopada 2015., Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, t. 19.), i od 16. veljače 2017., Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, t. 37.)

¹⁷ Presude od 9. listopada 2014., TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, t. 30.), od 6. listopada 2015., Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, t. 19.), i od 16. veljače 2017., Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, t. 37.)

45. Naknada za suce i ograničenje njihova mandata doista je važno za objektivnu neovisnost sudova, posebice s obzirom na nedavnu sudsku praksu Suda u vezi s plaćama sudaca u Portugalu¹⁸ i neovisnosti poljskih sudova¹⁹. Iz sudske prakse također proizlazi da je tako shvaćena neovisnost pretpostavka ovlasti tijela da u smislu članka 267. UFEU-a uputi zahtjev za prethodnu odluku²⁰.

46. Međutim, dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku ne dovodi se u pitanje sâmom dvojmom u pogledu primjerenosti naknade za suce ili trajanja njihova mandata odnosno načina njegova mogućeg produljenja. Naprotiv, kao i u slučaju pitanja o relevantnosti zahtjeva za prethodnu odluku, Sud bi trebao pretpostaviti da su sudovi država članica dovoljno objektivno neovisni. Ta se pretpostavka nameće već uzajamnim povjerenjem u pravosuđe država članica²¹, što Sud također mora prihvatiti.

47. Takva pretpostavka objektivne neovisnosti suda koji je uputio zahtjev može se oboriti, ali u ovom slučaju ništa ne upućuje na to da bi bila ugrožena objektivna neovisnost suda koji je uputio zahtjev. Da treće prethodno pitanje također ne dovodi do toga, obrazložiti će se u okviru odgovora na to pitanje²².

48. Stoga na prvo prethodno pitanje valja odgovoriti da je Giudice di pace di Bologna (mirovni sudac u Bologni) sud u smislu članka 267. UFEU-a.

b) Subjektivna neovisnost

49. Subjektivna neovisnost dovodi se u vezu s pojmom nepristranosti i ima za cilj osiguranje jednake distance naspram stranaka spora i njihovih pripadajućih interesa u odnosu na predmet spora. Taj kut gledanja zahtijeva poštovanje objektivnosti i nepostojanje bilo kakvog interesa u rješavanju spora osim isključivo primjene pravnih pravila²³.

50. Italija i Komisija dovode u pitanje tu unutarnju neovisnost mirovnog suca, koji je u ovom postupku Sudu uputio zahtjev za prethodnu odluku. Naime, s obzirom na to da je riječ o statusu i pravima mirovnih sudaca, tvrde da on nužno ima osobni interes za ishod glavnog postupka.

51. Međutim, Sud je već odgovorio na različite zahtjeve za prethodnu odluku koji se odnose na status sudaca, a da nije dvojio u neovisnost sudova koji su uputili zahtjeve²⁴.

52. Međutim, u ovom je predmetu riječ o okolnostima koje bi na prvi pogled mogle dovesti do sumnje u pogledu subjektivne neovisnosti mirovnog suca koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku. Naime, argument Italije i Komisije svodi se na to da su tužiteljica i mirovni sudac koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku zlouporabom doveli do njegove nadležnosti za odlučivanje u glavnom postupku.

18 Presuda od 27. veljače 2018., Associação Sindica dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, t. 43. i 45.)

19 Presuda od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda), C-619/18, EU:C:2019:531, t. 45., 71. i 72. te 108. i sljedeće točke)

20 Presuda od 27. veljače 2018., Associação Sindica dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, t. 43.)

21 Vidjeti presude od 11. veljače 2003., Gözütok i Brugge (C-187/01 i C-385/01, EU:C:2003:87, t. 33.), od 10. veljače 2009., Allianz i Generali Assicurazioni Generali (C-185/07, EU:C:2009:69, t. 30.), i od 5. rujna 2019. AH i dr. (Pretpostavka nedužnosti) (C-377/18, EU:C:2019:670, t. 39), te mišljenje 1/03 (Nova Konvencija iz Lugana) od 7. veljače 2006. (EU:C:2006:81, t. 163.), i mišljenje 2/13 (Pristupanje Unije EKLJP-u) od 18. prosinca 2014. (EU:C:2014:2454, t. 168.).

22 Vidjeti u nastavku t. 113. i sljedeće točke.

23 Presude od 9. listopada 2014., TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, t. 31.), i od 16. veljače 2017., Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, t. 38.)

24 Presude od 13. lipnja 2017., Florescu i dr. (C-258/14, EU:C:2017:448, osobito t. 61. i sljedeće točke), od 27. veljače 2018., Associação Sindica dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), od 7. veljače 2019., Escobano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106), i od 19. studenoga 2019. AK i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982)

53. Italija i Komisija prije svega ističu da se istaknuti zahtjevi temelje na radnopravnom sporu o tome jesu li mirovni suci radnici. Mirovni suci su u prethodnim zahtjevima za prethodnu odluku koji se odnose na uvjete rada talijanskih mirovnih sudaca izričito priznali da nisu nadležni za taj spor. Stoga je Sud te zahtjeve odbio kao nedopuštene²⁵.

54. Međutim, u ovom predmetu nije riječ o radnopravnim zahtjevima, nego o zahtjevu utemeljenom na odgovornosti države. Italija i Komisija ne osporavaju da su mirovni suci nadležni za odlučivanje o takvim zahtjevima. Zbog te se okolnosti predmetni zahtjev za prethodnu odluku razlikuje od nedopuštenih zahtjeva koji su navedeni u bilješci 25.

55. Osim toga, Italija tvrdi da se nadležnost mirovnog suca temelji na podjeli tužiteljičinih potraživanja prema talijanskoj državi koja je nezakonita prema talijanskom pravu. Kad bi istaknula sve svoje zahtjeve, prekoračila bi se gornja granica vrijednosti spora koja je propisana u pogledu mirovnih sudaca. Stoga bi svoju tužbu morala podnijeti općim građanskim sudovima. Smatra da nadležni profesionalni suci u toj zemlji nemaju nikakav osobni interes za status mirovnih sudaca.

56. Međutim, nije na Sudu da provjeri je li odluka kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku donesena u skladu s institucionalnim i postupovnim pravilima²⁶, što je već izričito utvrđeno u pogledu argumenta u vezi s podjelom potraživanja u drugim slučajevima²⁷. Nasuprot tomu, Sud se i u slučaju sumnje u primjenu nacionalnog postupovnog prava mora držati odluke kojom se upućuje zahtjev suda države članice sve dok ona nije ukinuta u okviru postupka po pravnim lijekovima koji se eventualno predviđa nacionalnim pravom²⁸.

57. Što se tiče zahtjeva za prethodnu odluku, valja dodati da nacionalni sudovi koji upućuju taj zahtjev samo pokreću postupak pred Sudom. Međutim, Sud daje odgovor pod vlastitom odgovornošću, tako da eventualna pristranost nacionalnog suda koji upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne može utjecati na ishod prethodnog postupka.

58. Stoga se eventualne sumnje u pogledu nadležnosti suda koji je uputio zahtjev i njegove subjektivne neovisnosti prije svega trebaju istaknuti u okviru pravnih sredstava nacionalnog prava.

59. Posljedično, sumnje koje su iznijele Italija i Komisija u vezi s nadležnosti suda koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku za glavni postupak ne protive se tomu da Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku.

3. Upotreba postupka izdavanja platnog naloga

60. Drugi prigovori Italije i Komisije u vezi s dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku odnose se na okolnost da se glavni postupak vodi kao postupak izdavanja platnog naloga i da talijanska država u tom postupku još nije imala priliku izjasniti se.

61. Komisija iz toga zaključuje da nije riječ o kontradiktornom postupku, što predstavlja svojstvo suda koji je u smislu članka 267. UFEU-a ovlašten uputiti zahtjev za prethodnu odluku.

25 Rješenja od 6. rujna 2018., Di Girolamo (C-472/17, neobjavljeno, EU:C:2018:684, t. 30.), te od 17. siječnja 2019., Rossi i dr. (C-626/17, neobjavljeno, EU:C:2019:28, t. 26.), i Cipollone (C-600/17, neobjavljeno, EU:C:2019:29, t. 26.)

26 Presude od 14. siječnja 1982., Reina (65/81, EU:C:1982:6, t. 7.), od 11. travnja 2000., Deliège (C-51/96 i C-191/97, EU:C:2000:199, t. 29.), od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr., C-62/14, EU:C:2015:400, t. 26.), te od 10. prosinca 2018., Wightman i dr. (C-621/18, EU:C:2018:999, t. 30.)

27 Rješenja od 6. rujna 2018., Di Girolamo (C-472/17, neobjavljeno, EU:C:2018:684, t. 24. i 30.), i od 17. siječnja 2019., Rossi i dr. (C-626/17, neobjavljeno, EU:C:2019:28, t. 22. i 26.)

28 Presude od 14. siječnja 1982., Reina (65/81, EU:C:1982:6, t. 7.), od 20. listopada 1993., Balocchi (C-10/92, EU:C:1993:846, t. 16.), od 11. srpnja 1996., SFEI i dr. (C-39/94, EU:C:1996:285, t. 24.), te od 7. srpnja 2016., Genentech (C-567/14, EU:C:2016:526, t. 23.)

62. Točno je da je saslušanje protivne stranke razumno te se također nalaže načelom prava na saslušanje. Sud je već presudio da se zahtjev za prethodnu odluku može uputiti Sudu i u nekontradiktornom postupku²⁹, uključujući u talijanskom postupku izdavanja platnog naloga³⁰, a da pritom nije potrebno saslušati protivnu stranku³¹. Naprotiv, presudno je je li na sudu koji je uputio zahtjev da donese odluku u postupku s ciljem donošenja odluke sudske naravi³². Međutim, to je slučaj u ovom predmetu.

B. Pravo mirovnog suca na godišnji odmor (drugo prethodno pitanje)

63. Da bi se odlučilo može li tužiteljica zahtijevati naknadu štete zbog toga što joj je odbijen plaćeni godišnji odmor, valja utvrditi jesu li talijanski mirovni suci radnici u smislu Direktive o radnom vremenu. Osim toga, s obzirom na to da kolovoz traje dulje od najkraćeg godišnjeg odmora od četiri tjedna predviđenog člankom 7. Direktive o radnom vremenu, valja ispitati nalaže li se zabranom diskriminacije navedenom u Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme da se talijanskim mirovnim sucima odobri isti broj dana godišnjeg odmora i ista naknada plaće za vrijeme godišnjeg odmora kao i talijanskim profesionalnim sucima.

1. Direktiva o radnom vremenu

64. U skladu s člankom 7. stavkom 1. Direktive o radnom vremenu, države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi svaki radnik imao pravo na plaćeni godišnji odmor u trajanju od najmanje četiri tjedna.

65. Stoga valja utvrditi primjenjuje li se Direktiva o radnom vremenu na talijanske mirovne suce (o tome u točki a) ovog mišljenja) i jesu li talijanski mirovni suci radnici u smislu navedene odredbe (o tome u točki (b) ovog mišljenja).

a) Područje primjene Direktive o radnom vremenu

66. Člankom 1. stavkom 3. Direktive o radnom vremenu određeno je njezino područje primjene upućivanjem na članak 2. Direktive 89/391.

67. U skladu s člankom 2. stavkom 1. Direktive 89/391, ona se primjenjuje na „sve sektore djelatnosti, kako javne tako i privatne”.

68. Iako sudska djelatnost talijanskog mirovnog suca nije izričito navedena u navedenim primjerima, riječ je o javnom sektoru djelatnosti. Stoga ona u načelu ulazi u područje primjene obiju direktiva.

69. Međutim, kao što to proizlazi iz članka 2. stavka 2. podstavka 1. Direktive 89/391, ona se ne primjenjuje kod obilježja svojstvenih određenim specifičnim aktivnostima u sektoru državne uprave kao što su oružane snage ili policija, ili na neke posebne aktivnosti u poslovima zaštite građana s kojima je u direktnoj suprotnosti.

29 Presude od 27. travnja 2006., Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, t. 13.), i od 25. lipnja 2009., Roda Golf & Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395, t. 33.)

30 Presude od 14. prosinca 1971., Politi (43/71, EU:C:1971:122, t. 4. i 5.), i od 18. lipnja 1998., Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:306, t. 23.)

31 Presude od 28. lipnja 1978., Simmenthal (70/77, EU:C:1978:139, t. 10. i 11.), od 20. listopada 1993., Balocchi (C-10/92, EU:C:1993:846, t. 14.), i od 3. ožujka 1994., Eurico Italia i dr. (C-332/92, C-333/92 i C-335/92, EU:C:1994:79, t. 11.)

32 Presuda od 16. prosinca 2008., Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, t. 56.)

70. Kriterij za isključenje iz područja primjene Direktive 89/391, koji je primijenjen u njezinu članku 2. stavku 2. podstavku 1., ne temelji se na pripadnosti radnika jednom od područja djelatnosti koje su općenito opisane u toj odredbi, nego isključivo na posebnoj naravi određenih posebnih zadaća koje obavljaju radnici sektora predviđenih tom odredbom, što opravdava iznimku od pravila navedene direktive u području zaštite sigurnosti i zdravlja radnika zbog apsolutne nužnosti jamstva učinkovite zaštite zajednice³³.

71. Međutim, ne vidim razloga da se talijanski mirovni suci općenito isključe iz područja primjene obiju direktiva. Očigledno bi se osobito pravila o godišnjem odmoru mogla bez većih problema primijeniti i na talijanske mirovne suce s obzirom na to da talijanski profesionalni suci imaju pravo na plaćeni godišnji odmor.

72. Prema tome, Direktiva o radnom vremenu primjenjiva je na talijanske mirovne suce.

b) Pojam radnika u smislu Direktive o radnom vremenu

73. Stoga valja utvrditi jesu li talijanski mirovni suci radnici u smislu članka 7. Direktive o radnom vremenu.

74. Pojam „radnika” ne može se za potrebe primjene Direktive o radnom vremenu tumačiti različito ovisno o nacionalnim pravima, nego ima svoje samostalno značenje u pravu Unije³⁴. Stoga, suprotno onomu što tvrdi talijanska vlada, ne može biti važno to što se djelatnost mirovnih sudaca smatra prema nacionalnom pravu počasnou funkcijom.

75. Naprotiv, pravom Unije pojam „radnika” definira se prema objektivnim kriterijima koji radni odnos određuju s obzirom na prava i obveze dotičnih osoba. Temeljno obilježje radnog odnosa jest okolnost da određena osoba tijekom određenog razdoblja u korist druge osobe i prema njezinim uputama obavlja poslove za koje u zamjenu dobiva naknadu³⁵. Međutim, isključene su djelatnosti tako malog razmjera da ih se može smatrati isključivo marginalnima i dopunskima³⁶.

76. Sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku navodi da je tužiteljica obavljala znatne poslove u korist talijanskog pravosuđa. Naime, u razdoblju od 1. srpnja 2017. do 30. lipnja 2018. donijela je kao kaznena sutkinja 478 presuda i 1326 rješenja o arhiviranju predmeta. Osim toga, održavala je dva ročišta tjedno, uz iznimku razdoblja godišnjih odmora u kolovozu. Za to je također primala naknadu, koja je u srpnju 2018. iznosila otprilike 3 000 eura neto.

77. Suprotno stajalištu Italije, činjenica da se ta naknada sastojala od više sastavnih dijelova ne protivi se zaključku o postojanju radnog odnosa jer je Sud već presudio kako se u takvim slučajevima obračunava naknada plaće za vrijeme godišnjeg odmora³⁷.

78. Uvjet u pogledu naknade mogao bi se drugačije ocijeniti ako bi naknada imala obilježje naknade troškova ili naknade za gubitak zarade.

33 Rješenje od 14. srpnja 2005., Personalrat der Feuerwehr Hamburg (C-52/04, EU:C:2005:467, t. 51.), te presude od 12. siječnja 2006., Komisija/Španjolska (C-132/04, neobjavljeno, EU:C:2006:18, t. 24.), i od 20. studenoga 2018., Sindicatul Familia Constanța i dr. (C-147/17, EU:C:2018:926, t. 55.)

34 Presude od 14. listopada 2010., Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, t. 28.), i od 20. studenoga 2018., Sindicatul Familia Constanța i dr. (C-147/17, EU:C:2018:926, t. 41.)

35 Presude od 14. listopada 2010., Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, t. 28.), i od 20. studenoga 2018., Sindicatul Familia Constanța i dr. (C-147/17, EU:C:2018:926, t. 41.)

36 Presude od 3. svibnja 2012., Neidel (C-337/10, EU:C:2012:263, t. 23.), i od 26. ožujka 2015., Fenoll (C-316/13, EU:C:2015:200, t. 27.)

37 Presude od 15. rujna 2011., Williams i dr. (C-155/10, EU:C:2011:588, t. 22. do 29.), i od 22. svibnja 2014., Lock (C-539/12, EU:C:2014:351, t. 27. do 34.)

79. Međutim, to je u predmetnom slučaju već isključeno zbog opsega i trajanja tužiteljčine djelatnosti. U slučaju dva dana tjedno u kojima se održavaju rasprave i rješavanja otprilike 1 800 predmeta tijekom godine nema prostora za drugu djelatnost kojom bi se mogla nadoknaditi zarada. Stoga se naknada ne može ograničiti na naknadu troškova, nego se njome moraju barem podmiriti osnovne životne potrebe i osigurati objektivna neovisnost mirovnih sudaca.

80. Ta nužnost naknade proizlazi također iz dalekosežnih pravila o nespojivosti službe mirovnog suca s određenim drugim profesionalnim djelatnostima³⁸. Ona u praksi isključuju mogućnost da se sredstva za život zarade na drugi način. Konkretno, oni odvjetničku djelatnost, koja je bliska na temelju potrebnih pravnih kvalifikacija mirovnih sudaca, ne mogu obavljati barem unutar sudskog okruga u kojem obavljaju svoju dužnost³⁹.

81. Uostalom, naknada za talijanske mirovne suce podliježe prema zahtjevu za prethodnu odluku istim porezima kao i naknada za ostale radnike. Suprotno tomu, činjenica da se ne naplaćuju socijalna davanja čini se od sekundarne važnosti, osobito s obzirom na to da mirovni suci očigledno nemaju ni odgovarajuće socijalno osiguranje⁴⁰.

82. Međutim, radni odnos pretpostavlja postojanje podređenosti između radnika i njegova poslodavca. Postojanje takve podređenosti treba ocjenjivati u svakom pojedinom slučaju s obzirom na sve elemente i okolnosti svojstvene odnosu između stranaka⁴¹.

83. Suci, doduše, ne mogu u pogledu svojih sudskih odluka biti podložni uputama – to bi bilo nespojivo s njihovom nužnom objektivnom neovisnosti⁴². Međutim, to ne isključuje da ih se smatra radnicima⁴³. Oni nisu samo općenito vezani pravom, nego su zbog svoje djelatnosti također podvrgnuti posebnim obvezama i čak uputama, primjerice u pogledu održavanja rasprava na određenim mjestima ili u određena vremena. Slijedom toga, Sud smatra da su suci radnici i kad je riječ o nepovoljnom položaju u pogledu umirovljenja i starosne mirovine⁴⁴.

84. Konkretno, talijanski mirovni suci podvrgnuti su sličnim disciplinskim zahtjevima kao i profesionalni suci. Te zahtjeve zajednički nadziru Consiglio Superiore della Magistratura (Vrhovno sudsko vijeće) i ministar pravosuđa⁴⁵.

85. Međutim, radni odnos mogao bi se isključiti ako bi mirovni suci mogli slobodno odlučiti koje će predmete rješavati. U tom bi slučaju mogli, slično kao odvjetnici, uglavnom samostalno odrediti opseg i vrijeme svojeg rada. Naprotiv, ne bi bilo štetno kad bi mirovni suci mogli unaprijed navesti da tijekom određenog razdoblja žele preuzimati manji broj predmeta. Sve dok time rad nije takvog razmjera da ga se može smatrati isključivo marginalnim i dopunskim, riječ je još uvijek o radnom odnosu s drugom osobom. S obzirom na to da zahtjev za prethodnu odluku i argumentacija stranaka ne sadržavaju naznake u tom pogledu, na nacionalnom je sudu da ispita to pitanje.

38 T. 87. i 97. zahtjeva za prethodnu odluku

39 T. 87. zahtjeva za prethodnu odluku

40 O tome u t. 102. zahtjeva za prethodnu odluku

41 Presude od 14. listopada 2010., Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, t. 29.), od 26. ožujka 2015., Fenoll (C-316/13, EU:C:2015:200, t. 29.), i od 20. studenoga 2018., Sindicatul Familia Constanța i dr. (C-147/17, EU:C:2018:926, t. 42.)

42 Vidjeti presudu od 1. ožujka 2012., O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110, t. 48.) kao i točku 43. ovog mišljenja.

43 Vidjeti u tom smislu presudu od 1. ožujka 2012., O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110, t. 47.).

44 Presuda od 5. studenoga 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost redovnih sudova), C-192/18, EU:C:2019:924, t. 61.) Vidjeti također presudu od 6. studenoga 2012., Komisija/Mađarska (C-286/12, EU:C:2012:687).

45 T. 90. i sljedeće točke zahtjeva za prethodnu odluku

86. Prema tome, članak 7. Direktive o radnom vremenu treba tumačiti na način da talijansku mirovnu sutkinju, čija se naknada sastoji od malog osnovnog iznosa kao i plaćanja za riješene predmete i održane rasprave, treba smatrati radnikom u smislu članka 7. Direktive o radnom vremenu i da stoga ima pravo na najmanje četiri tjedna godišnjeg odmora ako obavlja sudske poslove u znatnoj mjeri, ne može sama odlučiti o predmetima koje će rješavati te je podvrgnuta disciplinskim obvezama profesionalnih sudaca.

2. Okvirni sporazum o radu na određeno vrijeme

87. Međutim, još treba utvrditi imaju li talijanski mirovni suci, pored najkraćeg godišnjeg odmora na temelju članka 7. Direktive o radnom vremenu, isto pravo na plaćeni godišnji odmor i pravo na istu naknadu plaće za vrijeme godišnjeg odmora kao i talijanski profesionalni suci. Takvo pravo moglo bi proizlaziti iz zabrane diskriminacije u skladu s člankom 4. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme.

a) Talijanski mirovni suci kao radnici zaposleni na određeno vrijeme

88. Najprije valja razmotriti treba li talijanske mirovne suce također smatrati radnicima u smislu Okvirnog sporazuma ili valja barem u pogledu Okvirnog sporazuma prihvatiti talijansko stajalište da se radi o počasnoj funkciji.

89. Na prvi pogled čini se da bi se Italija mogla osloniti na tekst članka 2. stavka 1. Okvirnog sporazuma. On se u skladu s tom odredbom primjenjuje na radnike koji rade na određeno vrijeme, koji su sklopili ugovor o radu ili se nalaze u radnom odnosu na način utvrđen zakonom, kolektivnim ugovorima ili praksom *u svakoj pojedinoj državi članici*. To bi se moglo tumačiti na način da talijansko kvalificiranje posla mirovnog suca kao počasne funkcije isključuje primjenu Okvirnog sporazuma.

90. Međutim, Sud je iz teksta te odredbe zaključio da je područje primjene Okvirnog sporazuma široko određeno⁴⁶.

91. Stoga, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, definicija pojma „radnici zaposleni na određeno vrijeme” u smislu Okvirnog sporazuma, navedena u njegovu članku 3. stavku 1., obuhvaća sve radnike, neovisno o tome radi li se o poslodavcu iz javnog ili privatnog sektora za kojeg su vezani i, prije svega, bez obzira na to kako se njihov ugovor kvalificira prema nacionalnom pravu⁴⁷.

92. Taj zaključak Sud osobito temelji na važnosti načela jednakog postupanja i nediskriminacije, koja čine sastavni dio općih načela prava Unije. Stoga se odredbama koje su predviđene Okvirnim sporazumom kako bi se radnicima zaposlenima na određeno vrijeme zajamčilo uživanje jednakih prednosti poput onih predviđenih za usporedive radnike zaposlene na neodređeno vrijeme treba priznati opći učinak, osim ako različito postupanje nije opravdano iz objektivnih razloga. Riječ je o pravnim pravilima socijalnog prava Unije od posebnog značaja, koja se na svakog radnika moraju primjenjivati kao minimalni zaštitni zahtjevi⁴⁸.

46 Presude od 4. srpnja 2006., Adeneler i dr. (C-212/04, EU:C:2006:443, t. 56.), i od 9. srpnja 2015., Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, t. 30.)

47 Presude od 4. srpnja 2006., Adeneler i dr. (C-212/04, EU:C:2006:443, t. 56.), i od 9. srpnja 2015., Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, t. 31.)

48 Presude od 13. rujna 2007., Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, t. 27.), i od 9. srpnja 2015., Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, t. 32.)

93. Koristan učinak Okvirnog sporazuma kao i njegova ujednačena primjena u državama članicama znatno bi se doveo u pitanje kada bi se državama članicama ostavila mogućnost da pojedine kategorije osoba samovoljno isključe iz uživanja zaštite koja se želi postići tim instrumentima Unije⁴⁹. Stoga je Sud odbio isključiti iz područja primjene Okvirnog sporazuma određene skupine radnika, kao što su pomoćni radnici⁵⁰ ili „statutarni radnici”⁵¹.

94. Naprotiv, Okvirni sporazum primjenjuje se na sve radnike koji pružaju usluge uz naknadu u okviru radnog odnosa na određeno vrijeme koji ih veže za njihova poslodavca⁵².

95. Kao što sam već navela, talijanski mirovni suci u radnom su odnosu s Ministarstvom pravosuđa⁵³. Njegov istek određen je činjenicom da se imenuju za razdoblje od četiri godine i da ih se može ponovno imenovati. Suprotno tomu, tužiteljica radi kao mirovna sutkinja više od sedamnaest godina, ali također na temelju imenovanjâ na određeno vrijeme.

96. Iz toga slijedi da su talijanski mirovni suci radnici u smislu Okvirnog sporazuma, barem ako rade u sličnoj mjeri kao tužiteljica.

b) Različiti uvjete rada mirovnih i profesionalnih sudaca

97. Stoga valja ispitati jesu li dopuštene razlike u radnim uvjetima talijanskih mirovnih i profesionalnih sudaca, osobito s obzirom na njihovo pravo na godišnji odmor i naknadu.

98. U skladu s člankom 4. stavkom 1., u pogledu uvjeta zapošljavanja, prema radnicima zaposlenim na određeno vrijeme ne smije se postupati na nepovoljniji način nego prema usporedivim radnicima zaposlenim na neodređeno vrijeme, jedino zato što prvi imaju ugovor ili se nalaze u radnom odnosu na određeno vrijeme, osim ako drukčije postupanje nije opravdano iz objektivnih razloga.

99. Polaznu točku za razmatranje usporedivosti između radnika zaposlenih na određeno vrijeme i radnika zaposlenih na neodređeno vrijeme, koje je na sudu koji je uputio zahtjev, predstavlja u skladu s definicijom pojma „usporedivi radnik, zaposlen na neodređeno vrijeme” iz članka 3. točke 2. stavka 1. Okvirnog sporazuma okolnost obavljaju li oba radnika u odnosnom poduzeću isti ili sličan posao odnosno zanimanje. To treba razjasniti vodeći računa o cijelom nizu čimbenika poput naravi posla, uvjeta stručnog osposobljavanja i uvjeta rada⁵⁴.

100. Naime, na prvi pogled talijanski mirovni i profesionalni suci obavljaju sličan posao, i to sudsku službu. Nisu izložene razlike s obzirom na osposobljavanje. Međutim, mogu se razlikovati značaj i težina predmeta koji se rješavaju. Mirovni suci mogu se u skladu s člankom 106. stavkom 2. talijanskog Ustava imenovati isključivo kao suci pojedinci te, stoga, ne kao suci u sudskim vijećima. Osim toga, mirovni suci u prvom stupnju odlučuju u postupcima od manje važnosti, dok profesionalni suci u višim stupnjevima odlučuju u postupcima od veće važnosti.

49 Presude od 13. rujna 2007., Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, t. 29.), i od 9. srpnja 2015., Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, t. 34.)

50 Presuda od 9. srpnja 2015., Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, t. 34.)

51 Presuda od 13. rujna 2007., Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, t. 29.)

52 Presude od 13. rujna 2007., Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, t. 28.), i od 9. srpnja 2015., Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, t. 33.)

53 Vidjeti točke 73. do 86. ovog mišljenja.

54 Presude od 8. rujna 2011., Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, t. 66.), i od 13. ožujka 2014., Nierodzik (C-38/13, EU:C:2014:152, t. 31.), te rješenja od 18. ožujka 2011., Montoya Medina (C-273/10, neobjavljeno, EU:C:2011:167, t. 37.), i od 9. veljače 2017., Rodrigo Sanz (C-443/16, EU:C:2017:109, t. 38.); vidjeti u istom smislu presudu od 31. svibnja 1995., Royal Copenhagen (C-400/93, EU:C:1995:155, t. 33.).

101. Također postoji bitna razlika u pristupu sudskoj službi. Talijanski profesionalni suci imenuju se na temelju formalnog selekcijskog postupka dakle natječaja s posebnim ispitima na kojem sudjeluju kandidati različitih kvalifikacija. Suprotno tomu, imenovanje mirovnih sudaca ne pretpostavlja takav natječaj, nego se temelji na njihovim titulama, to jest stručnim kvalifikacijama. Međutim, Sud u svakom slučaju nije pridao važnost takvoj razlici prilikom odabira u pogledu priznavanja profesionalnog iskustva nastavnika u srednjoj školi⁵⁵.

102. Ipak, ne može se isključiti da metoda odabira radnika opravdava razlike u odnosu na druge uvjete rada kao što su vrsta djelatnosti, naknada ili mogućnosti napredovanja.

103. Stoga, odluka Suda o priznavanju profesionalnog iskustva nastavnika u srednjoj školi potvrđuje moje mišljenje da je odlučujuće nalaze li se u usporedivom položaju radnici zaposleni na određeno vrijeme i radnici zaposleni na neodređeno vrijeme upravo *s obzirom na sporne uvjete rada*⁵⁶.

104. Naime, kao i inače prilikom ispitivanja diskriminacije, usporedivost situacija valja utvrđivati i ocjenjivati osobito vodeći računa o predmetu i svrsi akta kojim se provodi sporno razlikovanje; nadalje, treba uzeti u obzir načela i ciljeve područja na koje se akt odnosi⁵⁷.

105. Time kriteriji za usporedbu različitih davanja poslodavca koja na temelju ugovora o radu ili na temelju zakona pripadaju, s jedne strane, radnicima zaposlenima na određeno vrijeme, i radnicima zaposlenima na neodređeno vrijeme, s druge strane, nužno obuhvaćaju također činjeničnu i pravnu situaciju u kojoj treba zahtijevati odnosna davanja poslodavca⁵⁸.

106. S obzirom na ta razmatranja postoji usporedivost u vezi s trajanjem prava na godišnji odmor. Talijanski mirovni suci zbog svoje slične djelatnosti imaju potrebu da se odmire i da imaju pravo na svoje slobodno vrijeme, a ona je usporediva s onom profesionalnih sudaca.

107. Osim toga, nijedan objektivni razlog ne opravdava stavljanje u nepovoljniji položaj talijanskih mirovnih sudaca u odnosu na profesionalne suce u tom pogledu.

108. Naprotiv, te dvije skupine nisu usporedive u pogledu iznosa naknade za vrijeme trajanja godišnjeg odmora s obzirom na to da se njihov rad različito plaća. Talijanski profesionalni suci primaju fiksnu plaću, dok se plaćanje mirovnih sudaca sastoji od osnovnog mjesečnog iznosa te drugih plaćanja za dane u kojima se održavaju rasprave i rješavanje predmeta. Ako bi Sud ipak smatrao da se radi o usporedivosti, te bi razlike u vrsti naknade predstavljale barem objektivni razlog kojim bi se opravdalo različito postupanje prema talijanskim mirovnim sucima u odnosu na profesionalne suce u pogledu naknade za vrijeme godišnjeg odmora.

109. Stoga se izračun naknade za vrijeme godišnjeg odmora talijanskih mirovnih sudaca ne može temeljiti na plaći profesionalnih sudaca. Umjesto toga, ta se naknada treba izračunati na temelju uobičajene naknade mirovnog suca izvan razdoblja godišnjeg odmora⁵⁹.

55 Presuda od 20. rujna 2018., Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, t. 33. i 34.)

56 Moje mišljenje u predmetima Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2017:1021, t. 44.), Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2017:1022, t. 49.) i Vernaza Ayovi (C-96/17, EU:C:2018:43, t. 71.)

57 Presude od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique et Lorraine i dr. (C-127/07, EU:C:2008:728, t. 26.), od 11. srpnja 2013., Ziegler/Komisija (C-439/11 P, EU:C:2013:513, t. 167.), i od 26. srpnja 2017. Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597, t. 46.)

58 Vidjeti u tom smislu presudu od 12. prosinca 2013., Carratù (C-361/12, EU:C:2013:830, t. 44. i 45.), i od 5. lipnja 2018., Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, t. 59.)

59 Vidjeti u tom pogledu upućivanja u točki 37. ovog mišljenja i presudu od 11. studenoga 2015., Greenfield (C-219/14, EU:C:2015:745, t. 54. do 56.)

110. Ako bi Sud u ovom postupku iskoristio priliku da ispita i usklađenost različitog plaćanja talijanskih mirovnih i profesionalnih sudaca i s člankom 4. Okvirnog sporazuma, ukratko napominjem da smatram da prema dostupnim informacijama talijanski mirovni i profesionalni suci nisu usporedivi u pogledu naknade.

111. Prilikom te usporedbe odlučujuću važnost ima pristup sudskoj službi i različita priroda predmeta koji se rješavaju. Zbog odabira najboljih na temelju formalnog selekcijskog postupka s posebnim ispitima i s time povezanim perspektivama u karijeri može se pretpostaviti da su profesionalni suci bolje kvalificirani od mirovnih sudaca unatoč sličnim zahtjevima u pogledu izobrazbe. A ako je točno da mirovni suci u prvom stupnju odlučuju u postupcima od manje važnosti, dok profesionalni suci rade na višestupanjskim sudovima i odlučuju u postupcima od veće važnosti, te dvije skupine gotovo su neusporedive u pogledu naknade; međutim, razlike u naknadi barem su opravdane.

c) Međuzaključak

112. Stoga je takva mirovna sutkinja, koja je imenovana isključivo za određeno razdoblje, usporediva s talijanskim profesionalnim sucima u pogledu trajanja plaćenog godišnjeg odmora, tako da ona na temelju članka 4. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme može zahtijevati godišnji odmor istovjetan onome profesionalnih sudaca. Naknadu za vrijeme godišnjeg odmora treba odrediti na temelju njihove uobičajene naknade za poslove suca.

C. Rizici od odgovornosti talijanskih sudaca (treće prethodno pitanje)

113. Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku želi saznati je li u skladu sa zahtjevima prava Unije to da se nacionalnim pravom predvidi osobna odgovornost sudaca koji donose odluke „u slučaju očite povrede zakona i prava Europske unije” počinjene s namjerom ili krajnjom nepažnjom. Taj sud to pravilo tumači na način da do njegove odgovornosti dolazi ako primjenjuje nacionalno zakonodavstvo protivno pravu Unije, ali i ako primjenjuje nadređeno pravo Unije, a pritom ne primijeni nacionalno pravo.

114. U tom pogledu valja istaknuti da iz perspektive prava Unije proizlazi da bi prijetnja sankcijom u slučaju primjene prava Unije i istodobne neprimjene protivnog nacionalnog prava bila protivna nadređenosti prava Unije, načelu lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a i pravu na djelotvornu sudsku zaštitu koje je utvrđeno u članku 47. Povelje. Istodobno je dvojbeno može li sud još samostalno primijeniti to pravo s obzirom na rizik od odgovornosti zbog primjene nadređenog prava Unije.

115. Stoga, pravilo o osobnoj odgovornosti suca „u slučaju očite povrede zakona i prava Europske unije” počinjene s namjerom ili krajnjom nepažnjom treba tumačiti na način da se odgovornost suca ne može temeljiti na primjeni nadređenog prava Unije. Uostalom, to je tumačenje relevantnih odredbi koje je Italija iznijela pred Sudom.

116. Ako takvo tumačenje nije moguće, to se pravilo ne može primijeniti. Dotičnom sucu ni u kojem slučaju ne smije prijetiti sankcija zbog pravilne primjene prava Unije.

V. Zaključak

117. Stoga predlažem Sudu da odluči kako slijedi:

1. Giudice di pace di Bologna (mirovni sudac u Bologni) jest sud u smislu članka 267. UFEU-a.

2. Članak 7. Direktiva 2003/88/EZ o određenim vidovima organizacije radnog vremena treba tumačiti na način da talijansku mirovnu sutkinju, čija se naknada sastoji od malog osnovnog iznosa kao i plaćanja za riješene predmete i održane rasprave, treba smatrati radnikom u smislu članka 7. Direktive o radnom vremenu i da stoga ima pravo na najmanje četiri tjedna godišnjeg odmora ako obavlja sudske poslove u znatnoj mjeri, ne može sama odlučiti o predmetima koje će rješavati te je podvrgnuta disciplinskim obvezama profesionalnih sudaca.

Takva je mirovna sutkinja, koja je imenovana isključivo za određeno razdoblje, usporediva s talijanskim profesionalnim sucima u pogledu trajanja plaćenog godišnjeg odmora. Stoga na temelju članka 4. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme može zahtijevati godišnji odmor istovjetan onome profesionalnih sudaca. Naknadu za vrijeme godišnjeg odmora treba odrediti na temelju njihove uobičajene naknade za poslove suca.

3. Pravilo o osobnoj odgovornosti suca „u slučaju očite povrede zakona i prava Europske unije” počinjene s namjerom ili krajnjom nepažnjom treba tumačiti na način da se odgovornost suca ne može temeljiti na primjeni nadređenog prava Unije. Ako takvo tumačenje nije moguće, to se pravilo ne može primijeniti.