



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
MACIEJA SZPUNARA  
od 17. srpnja 2014.<sup>1</sup>

**Spojeni predmeti C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13**

**Raffaella Mascolo (C-22/13),  
Alba Forni (C-61/13),  
Immacolata Racca (C-62/13)**

**protiv**

**Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca**

**i**

**Fortuna Russo (C-63/13)**

**protiv**

**Comune di Napoli**

(zahtjevi za prethodnu odluku koje je uputio Tribunale di Napoli (Italija))

**i**

**Carla Napolitano,**

**Salvatore Perrella,**

**Gaetano Romano,**

**Donatella Cittadino,**

**Gemma Zangari**

**protiv**

**Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (C-418/13)**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Corte costituzionale (Italija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna politika – Direktiva 1999/70/EZ – Okvirni sporazum ETUC, UNICE i CEEP o radu na određeno vrijeme – Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme – Sektor javnog školstva – Članak 5. stavak 1. – Mjere za sprječavanje zlouporabe ugovora na određeno vrijeme – Pojam ‚objektivnih razloga‘ koji opravdavaju takve ugovore – Sankcije – Nepostojanje prava na naknadu štete – Zabrana promjene u radni odnos na neodređeno vrijeme“

### I – Uvod

1. Sadrži li nacionalno zakonodavstvo koje dopušta sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme s nastavnicima te administrativnim, tehničkim i pomoćnim osobljem koje obavlja zamjene u sektoru javnog školstva tijekom duljeg vremena, točnije tijekom nekoliko godina, a da nije određen precizan rok u kojem će se provesti natječaj za zapošljavanje, dovoljne mjere za sprečavanje i sankcioniranje

<sup>1</sup> – Izvorni jezik: francuski

zloporabe ugovora na određeno vrijeme u smislu članka 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme<sup>2?</sup> To je srž pitanja koje su sudu uputili Tribunale di Napoli (Sud u Napulju, Italija) (predmeti C-22/13 i C-61/13 do C-63/13) i Corte costituzionale (Ustavni sud, Italija) (predmet C-418/13) u kontekstu Okvirnog sporazuma.

## II – Pravni okvir

### A – Pravo Unije

#### 1. Direktiva 1999/70

#### 2. Članak 1. navedene Direktive određuje:

„Svrha je ove Direktive staviti na snagu Okvirni sporazum o ugovorima o radu na određeno vrijeme, zaključen 18. ožujka 1999. između općih međusektorskih organizacija (ETUC, UNICE i CEEP), koji je u Prilogu ovoj Direktivi.“

3. Prema članku 1. Okvirnog sporazuma, naslovljenom „Svrha“, njegova je svrha, s jedne strane, poboljšati kvalitetu rada na određeno vrijeme osiguranjem primjene načela nediskriminacije i, s druge strane, ustanoviti okvir za sprečavanje zloporaba koje proizlaze iz primjene uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme.

#### 4. Članak 4. Okvirnog sporazuma, naslovljen „Načelo nediskriminacije“, predviđa, u stavku 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.“

#### 5. Odredba članka 5. spomenutog Okvirnog sporazuma, naslovljena „Mjere za sprečavanje zloporaba“, glasi:

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

- (a) objektivni razlozi kojima se opravdava obnavljanje tih ugovora ili odnosa;
- (b) najdulje ukupno trajanje uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme;
- (c) broj obnavljanja tih ugovora ili odnosa.

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

- a) smatrati ‚uzastopnim‘;

2 — Okvirni sporazum o radu na određeno vrijeme sklopljen 18. ožujka 1999. (u daljnjem tekstu: Okvirni sporazum), koji se nalazi u Prilogu Direktivi Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP (SL L 175, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 228.).

b) smatrati ugovorima ili odnosima na neodređeno vrijeme.“

2. Direktiva 91/533/EEZ

6. Direktiva 91/533/EEZ<sup>3</sup> ima za cilj osigurati da radnik bude obaviješten o bitnim značajkama ugovora o radu ili radnog odnosa.

7. Sukladno članku 2. stavku 1. te direktive:

„Poslodavac je obavezan obavijestiti radnika na kojeg se primjenjuje ova Direktiva, u daljnjem tekstu , radnik', o bitnim značajkama ugovora o radu ili radnog odnosa.“

8. Prema članku 2. stavku 2. točki (e) navedene Direktive, obavijest radniku, bilo u slučaju ugovora o radu ili radnog odnosa na određeno vrijeme, sadrži, među ostalim, „očekivano trajanje istog“.

9. Prema odredbama članka 8. stavka 1. iste direktive:

„Države članice u nacionalne pravne sustave uvode potrebne mjere koje omogućuju svim radnicima, koji se smatraju oštećenim zbog neispunjavanja obveza koje proizlaze iz ove Direktive, ostvarivanje svojih zahtjeva sudskim putem, nakon eventualnog obraćanja drugim nadležnim tijelima.“

B – *Talijansko pravo*

10. Članak 117. podstavak 1. Ustava Talijanske Republike određuje da „država i regije zakonodavnu vlast izvršavaju uz poštovanje Ustava, obveza koje proizlaze iz pravnih propisa [prava Unije] i međunarodnih obveza“.

11. U Italiji je sklapanje ugovora na određeno vrijeme u javnom sektoru uređeno Zakonom br. 165 o općim pravilima o organizaciji rada u javnoj upravi (Decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) od 30. ožujka 2001. (Redovni dodatak GURI-ju br. 106 od 9. svibnja 2001.; u daljnjem tekstu: Zakonodavni dekret br. 165/2001).

12. Članak 36. tog dekreta, kako je izmijenjen Zakonom br. 102 o mijenjanju u zakon, nakon izmjena, Zakonodavnog dekreta br. 78 od 1. srpnja 2009. o protukriznim mjerama, produžavanju ugovorâ i talijanskom sudjelovanju u međunarodnim misijama (Legge n. 102 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali) od 3. kolovoza 2009. (Redovni dodatak GURI-ju br. 179 od 4. kolovoza 2009.), naslovljen „Fleksibilni ugovorni oblici za zapošljavanje i posao osoblja“, određuje:

„1. U sklopu svojih redovnih potreba javna uprava zapošljava isključivo na temelju ugovora o radu na neodređeno vrijeme, u skladu s postupcima zapošljavanja predviđenima člankom 35.

3 — Direktiva Vijeća od 14. listopada 1991. o obvezi poslodavca da obavijesti radnike o uvjetima koji se primjenjuju na ugovor o radu ili radni odnos (SL L 288, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 64.).

2. Kako bi odgovorila na privremene i izvanredne zahtjeve, javna uprava može upotrijebiti fleksibilne ugovorne oblike prilikom traženja i zapošljavanja osoblja predviđene građanskim zakonikom te zakonima koji uređuju radne odnose u poduzećima, poštujući postupke zapošljavanja koji su na snazi. Ne dovodeći u pitanje nadležnost uprave u pogledu određivanja organizacijskih potreba i sukladno zakonskim odredbama na snazi, nacionalni kolektivni ugovori uređuju ugovore o radu na određeno vrijeme [...]

3. U cilju suzbijanja zlouporabe fleksibilnog rada uprava najkasnije do 31. prosinca svake godine, na osnovi posebnih uputa navedenih u direktivi Ministra javne uprave i inovacija, izrađuje analitički izvještaj o kategorijama fleksibilnog rada koje se koriste, a da pri tome ne stvaraju nove ili povećane troškove za javne financije, koji svake godine najkasnije do 31. siječnja dostavljaju evaluacijskim tijelima ili službama unutarnje kontrole predviđenima Zakonodavnim dekretom br. 286 od 30. srpnja 1999., kao i predsjedništvu Vijeća ministara, odsjeku za javnu službu, koji izrađuje godišnji izvještaj za Parlament. Menadžerima odgovornima za nepravilnosti u uporabi fleksibilnog rada ne može se isplatiti godišnji bonus.

[...]

5. Ako javna uprava krši obvezne odredbe o zapošljavanju i poslu radnika, to ni u kojem slučaju ne može dovesti do sklapanja ugovora o radu na neodređeno vrijeme s tom javnom upravom, ne dovodeći pri tome u pitanje odgovornosti i sankcije koje uslijed toga mogu nastati. Radnik o kojem je riječ ima pravo na naknadu štete koja proizlazi iz obavljanja rada u suprotnosti s obveznim odredbama. [...]"

13. Prema zahtjevima za prethodnu odluku, rad na određeno vrijeme u javnoj upravi uređen je i Zakonodavnim dekretom br. 368 koji prenosi Direktivu 1999/70/EZ o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP (Decreto legislativo n. 368 – Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), od 6. rujna 2001. (GURI br. 235 od 9. listopada 2001.; u daljnjem tekstu: Zakonodavni dekret br. 368/2001).

14. Prema članku 5. stavku 4.bis Zakonodavnog dekreta br. 368/2001, koji je umetnut Zakonom br. 247 od 24. prosinca 2007. i izmijenjen Uredbom sa zakonskom snagom br. 112 od 25. lipnja 2008.:

„Ne dovodeći u pitanje sustav uzastopnih ugovora koji je određen u prethodnim stavcima, i ako kolektivnim ugovorima koji su na nacionalnoj ili lokalnoj razini ili razini poduzeća sklopljeni sa sindikatima koji su najzastupljeniji na nacionalnoj razini nije drugačije uređeno, kada, zbog uzastopnog sklapanja ugovora na određeno vrijeme za obavljanje istih zadaća, ukupno trajanje radnog odnosa između istog poslodavca i istog posloprimca premaši trideset i šest mjeseci, uključujući produženja i obnavljanja ugovora, neovisno o razdobljima prekida između ugovora, smatra se da je radni odnos zasnovan na neodređeno vrijeme [...]"

15. U skladu s člankom 10. stavkom 4.bis navedenog zakonodavnog dekreta, kako je izmijenjen člankom 9. stavkom 18. Uredbe sa zakonskom snagom br. 70 od 13. svibnja 2011. (u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom br. 70/2011), promijenjene u Zakon br. 106 od 12. srpnja 2011. (GURI br. 160 od 12. srpnja 2011.) glasi:

„[...] ovaj dekret također se ne primjenjuje na ugovore na određeno vrijeme sklopljene radi osiguranja zamjene nastavničkog osoblja i ATP-a [administrativno, tehničko i pomoćno osoblje], uzimajući u obzir potrebu osiguranja kontinuiteta pružanja školskih i obrazovnih usluga, uključujući i slučajeve privremene odsutnosti nastavničkog osoblja i ATP-a koji su u radnom odnosu na neodređeno ili čak na određeno vrijeme. U svakom slučaju ne primjenjuje se članak 5. stavak 4.bis ovog dekreta.“

16. Kada je riječ o nastavničkom osoblju i ATP-u, radni odnos na određeno vrijeme uređen je člankom 4. Zakona br. 124 o hitnim odredbama o školskom osoblju (Legge n. 124 – Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), od 3. svibnja 1999. (GURI br. 107 od 10. svibnja 1999.), kako je izmijenjen Uredbom sa zakonskom snagom br. 134 od 25. rujna 2009., koji je nakon izmjena pretvoren u Zakon br. 167 od 24. studenoga 2009. (GURI br. 274 od 24. studenoga 1999., u daljnjem tekstu: Zakon br. 124/1999). Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev u predmetima C-22/13 i C-61/13 do C-63/13, taj se zakon ne primjenjuje na školu kojom upravlja općina, na koju se primjenjuju Zakonodavni dekret br. 165/2001 i Zakonodavni dekret br. 368/2001.

17. Članak 4. Zakona br. 124/1999 glasi:

„1. Kada nije moguće popuniti profesorska i nastavnička mjesta, koja su stvarno raspoloživa i slobodna prije 31. prosinca i kada je predvidljivo da će ona takva i ostati tijekom cijele školske godine, zapošljavanjem za stalno nastavničkog osoblja koje je dio osoblja zaposlenog u pokrajini ili osoblja koje je višak, te pod uvjetom da na ta radna mjesta nisu već raspoređeni nastavnici zaposleni za stalno na bilo kojem temelju, ona se popunjavaju godišnjim zamjenama do završetka postupaka natječaja za zapošljavanje nastavničkog osoblja za stalno.

2. Radna mjesta profesora i nastavnika koja nisu raspoloživa, a koja se stvarno oslobode prije 31. prosinca i do kraja školske godine, popunjavaju se privremenim zamjenama do kraja nastavnih aktivnosti. Isto tako se privremenim zamjenama do kraja predmetnih nastavnih aktivnosti popunjavaju sati nastave na temelju kojih nije moguće otvoriti radna mjesta na puno ili nepuno radno vrijeme.

[...]

11. Odredbe prethodnih stavaka na jednak se način primjenjuju na administrativno, tehničko i pomoćno osoblje (ATP). [...]

[...]

14.bis Ako su ugovori na određeno vrijeme, sklopljeni radi zamjena predviđenih u staccima 1., 2. i 3., potrebni za osiguranje kontinuiteta pružanja školskih i obrazovnih usluga, oni se mogu promijeniti u radni odnos na neodređeno vrijeme samo u slučaju stalnog zapošljavanja u skladu s važećim odredbama i na temelju popisa prikladnih kandidata predviđenih ovim Zakonom i člankom 1. stavkom 605. točkom (c) Zakona br. 296 od 27. prosinca 2006., sukladno izmijenjenom tekstu.“

18. U skladu s člankom 1. Dekreta Ministarstva obrazovanja br. 131 (Decreto del Ministero della pubblica istruzione, n. 131) od 13. lipnja 2007. (u daljnjem tekstu: Dekret br. 131/2007) nastavničkom i administrativnom osoblju škole dodijeljene su tri vrste zadaća:

- godišnje zamjene za radna mjesta koja su raspoloživa i slobodna, odnosno nisu zauzeta;
- privremene zamjene do kraja nastavnih aktivnosti, za radna mjesta koja nisu raspoloživa, ali su ipak slobodna, i
- privremene zamjene u svim ostalim slučajevima ili kratkoročne zamjene.

19. Zapošljavanje za stalno iz članka 4. stavka 14.bis Zakona br. 124/1999 uređeno je člancima 399. i 401. Zakonodavnog dekreta br. 297 koji sadržava jedinstveni tekst zakonodavnih odredbi koje se primjenjuju u području obrazovanja (Decreto legislativo n. 297 – Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione) od 16. travnja 1994. (Redovni dodatak GURI-ju br. 115 od 19. svibnja 1994.; u daljnjem tekstu: Zakonodavni dekret br. 297/1994).



20. U skladu s člankom 399. stavkom 1. Zakonodavnog dekreta br. 297/1994:

„Zapošljavanje nastavnčkog osoblja u dječjim vrtićima, osnovnim i srednjim školama, uključujući umjetničke škole i umjetničke institute, provodi se za 50% slobodnih mjesta po školskoj godini putem natječaja na temelju kvalifikacija i testova, a za preostalih 50% putem stalnih popisa prikladnih kandidata iz članka 401.“

21. Sukladno članku 401. stavcima 1. i 2. istog dekreta:

„1. Popisi prikladnih kandidata koji se odnose na natječaje na temelju kvalifikacija koji su isključivo provedeni za nastavničko osoblje dječjih vrtića, osnovnih i srednjih škola, uključujući umjetničke škole i umjetničke institute, preoblikuju se u stalne popise prikladnih kandidata koje treba upotrijebiti prilikom stalnog zapošljavanja iz članka 399. stavka 1.“

2. Stalni popisi prikladnih kandidata iz stavka 1. redovito se ažuriraju upisivanjem nastavnika koji su bili uspješni na testovima posljednjeg regionalnog natječaja na temelju kvalifikacija i testova za istu vrstu natječaja i isto radno mjesto te nastavnika koji su podnijeli zahtjev za premještanje na stalni popis prikladnih kandidata druge pokrajine. Ažuriranje razvrstavanja nastavnika koji su već upisani na stalni popis prikladnih kandidata obavlja se istodobno s upisom novih kandidata.“

### III – Činjenična osnova glavnih postupaka

#### A – Predmeti C-22/13 i C-61/13 do C-63/13

22. R. Mascolo, A. Forni, I. Racca i F. Russo bile su zaposlene na temelju uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme, prve tri u svojstvu nastavnica pri Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Ministarstvo obrazovanja, sveučilišta i istraživanja, u daljnjem tekstu: Ministero), a potonja u svojstvu odgajateljice u službi Comune di Napoli (Općina Napulj). U skladu s tim ugovorima one su radile za te poslodavce tijekom sljedećih razdoblja: R. Mascolo ukupno 71 mjesec tijekom razdoblja od 9 godina (između 2003. i 2012.), A. Forni ukupno 50 mjeseci i 27 dana tijekom razdoblja od 5 godina (između 2006. i 2012.), I. Racca ukupno 60 mjeseci tijekom razdoblja od 5 godina (između 2007. i 2012.) i F. Russo ukupno 45 mjeseci i 15 dana tijekom razdoblja od 5 godina (između 2006. i 2011.).

23. Smatrajući da su ti uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme bili nezakoniti, tužiteljice u glavnom postupku pokrenule su postupak pred Tribunale di Napoli, primarno, zahtijevajući promjenu svojih ugovora u radni odnos na neodređeno vrijeme i, slijedom toga, zapošljavanje za stalno<sup>4</sup> kao i isplatu plaća koje odgovaraju razdobljima prekida između prestanka ugovora na određeno vrijeme i početka sljedećeg ugovora, i, podredno, naknadu pretrpljene štete.

24. Suprotno tome, Ministero i Comune di Napoli smatraju da članak 36. Zakonodavnog dekreta br. 165/2001 sprječava bilo kakvu promjenu radnog odnosa. Oni smatraju da se članak 5. stavak 4.bis Zakonodavnog dekreta br. 368/2001, uzimajući u obzir članak 10. stavak 4.bis navedenog dekreta, koji je uspostavljen člankom 9. stavkom 18. Uredbe sa zakonskom snagom br. 70/2011, ne primjenjuje. Osim toga, smatraju da tužiteljice u glavnom postupku također nemaju pravo na naknadu štete s obzirom na to da je postupak zapošljavanja bio zakonit i da ni na koji način nije dokazano postojanje nezakonitih radnji. Napokon, kako ugovori na određeno vrijeme nisu bili međusobno povezani i kako oni ne nastavljaju i ne produžuju ranije ugovore, ne postoji dakle nikakva zlouporaba.

4 — Budući da se I. Racca na temelju napredovanja na popisu stalnih prikladnih kandidata iz članka 401. Zakonodavnog dekreta br. 297/1994 tijekom trajanja sudskog postupka zaposlila za stalno, ona je svoj prvobitni zahtjev izmijenila u zahtjev za puno priznanje svojeg radnog staža i naknadu štete.

25. U postupcima pred sudom koji je uputio zahtjev glavno je pitanje ono o neusklađenosti sustava koji koristi talijanska država kako bi zamijenila radnike na neodređeno vrijeme u sektoru javnog školstva s člankom 5. Okvirnog sporazuma. Tribunale di Napoli primjećuje da taj sustav počiva na popisima prikladnih kandidata u koje se nastavnici na zamjeni upisuju sukladno radnome staži. Oni mogu biti zaposleni za stalno ovisno o napredovanju na tim popisima i raspoloživim mjestima. Prema mišljenju tog suda, taj sustav pogoduje zlouporabi ugovora o radu na određeno vrijeme u sektoru javnog školstva, kao što pokazuju brojnost i ukupno trajanje ugovora na određeno vrijeme sklopljenih u ovim predmetima. Sud koji je uputio zahtjev ističe<sup>5</sup> osobito to da taj sustav ne sadržava mjere za sprječavanje zlouporabâ u smislu stavka 1. točke (a) do (c) navedenog članka. Također se pita je li sustav u skladu s nekoliko općih načela prava Unije ili odredbi Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

#### B – *Predmet C-418/13*

26. Ministero je zaposlio C. Napolitano, D. Cittadino, G. Zangari, S. Perrellu i G. Romana na temelju uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme, prvo četvero u svojstvu nastavnika, a G. Romana u svojstvu upravnog suradnika, u različitim obrazovnim ustanovama. Na temelju spomenutih ugovora, oni su radili u razdoblju ukupnog trajanja, ovisno o slučaju, između četiri i sedam školskih godina.

27. Smatrajući da su ti uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme nezakoniti, tužitelji u glavnom postupku pokrenuli su postupak pred Tribunale di Roma, odnosno Tribunale di Lamezia Terme, primarno zahtijevajući promjenu svojih ugovora u ugovore o radu na neodređeno vrijeme i, slijedom toga, zapošljavanje za stalno te isplatu plaća koje odgovaraju razdobljima prekida između kraja ugovora na određeno vrijeme i početka sljedećeg ugovora. Tužitelji u glavnom postupku podredno su također zahtijevali naknadu pretrpljene štete.

28. U okviru sporova koji se pred njima vode Tribunale di Roma i Tribunale di Lamezia Terme postavili su pitanje o sukladnosti članka 4. stavka 1. i članka 11. Zakona br. 124/1999 članku 5. Okvirnog sporazuma s obzirom na to da ta nacionalna odredba omogućuje da uprava bez ograničenja na određeno vrijeme zapošljava nastavničko, tehničko i administrativno osoblje radi popunjavanja raspoloživih radnih mjesta u školskom planu radnih mjesta. Budući da su smatrali da se o tom pitanju ne može odlučiti ni usklađenim tumačenjem, jer je ta odredba oblikovana na nedvosmislen način, ni neprimjenom nacionalnih odredbi o kojima je riječ, jer članak 5. Okvirnog sporazuma nema izravan učinak, ti sudovi su u okviru postupka pred Corte costituzionale (Ustavni sud) podnijeli zahtjev za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom, koji se odnosi na članak 4. stavke 1. i 11. Zakona br. 124/1999 zbog neusklađenosti s člankom 117. Ustava Talijanske Republike.

29. U odluci kojom je uputio zahtjev za prethodnu odluku Corte costituzionale je ustvrdio da, kada je riječ o osoblju koje je zaposleno na određeno vrijeme, talijanski propis koji se primjenjuje na sektor školstva ne određuje ni najdulje trajanje ugovora ni najveći broj njihovih obnavljanja u smislu članka 5. stavka 1. točaka (b) i (c) Okvirnog sporazuma. Pita se, međutim, može li taj propis biti opravdan „objektivnim razlogom“ u smislu stavka 1. točke (a) navedene odredbe.

30. Corte costituzionale u tom pogledu ističe da je nacionalno zakonodavstvo strukturirano, barem na načelnoj razini, tako da zapošljavanje školskog osoblja na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme može zadovoljiti objektivne razloge predviđene člankom 5. stavkom 1. točkom (a) Okvirnog sporazuma. Ipak, on iskazuje sumnju u pogledu usklađenosti različitih odredbi nacionalnog zakonodavstva s navedenim člankom.

5 — Protivno onome što je Corte suprema di cassazione (kasacijski sud) odlučio u svojoj presudi br. 10127/12.

#### IV – Prethodna pitanja

31. Prethodna pitanja koja postavlja sud koji je uputio zahtjev djelomice se podudaraju. Prvih šest pitanja postavljenih u predmetima C-22/13, C-61/13 i C-62/13 identična su. Tri pitanja postavljena u predmetu C-63/13 odgovaraju pak drugom i četvrtom pitanju postavljenima u predmetima C-22/13, C-61/13 i C-62/13. U predmetima C-61/13 i C-62/13 Sudu se postavlja sedmo pitanje. Na kraju, pitanja postavljena u predmetu C-418/13 u bitnome odgovaraju prvome pitanju postavljenom u predmetima C-22/13, C-61/13 i C-62/13.

32. Poradi jasnoće, u nastavku prenosim sva prethodna pitanja postavljena od strane obaju sudova koji su uputili zahtjev.

33. U predmetima C-22/13 i C-61/13 do C-63/13, Tribunale di Napoli odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedećih sedam prethodnih pitanja:

- „1. Predstavlja li zakonodavni okvir školskog sektora, kako je opisan, odgovarajuću mjeru u smislu članka 5. Direktive [1999/70]?
2. Kada valja smatrati da je riječ o radnom odnosu u kojem je poslodavac ‚država‘ u smislu članka 5. Direktive [1999/70], a osobito u smislu izraza ‚pojedinačni sektori i/ili kategorije radnika‘, na temelju čega je moguće opravdati drugačije posljedice u radnim odnosima u privatnom sektoru?
3. Uzimajući u obzir pojašnjenja iz članka 3. stavka 1. točke (c) Direktive Vijeća 2000/78/EZ (od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (SL L 303, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 69.)) i članka 14. stavka 1. točke (c) Direktive Europskog parlamenta i Vijeća 2006/54/EZ (od 5. srpnja 2006. o provedbi mogućnosti jednakih načela i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada (SL L 204, str. 23.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 246.)), obuhvaća li pojam „uvjeti zapošljavanja“ iz članka 4. Direktive [1999/70] posljedice nezakonitog prekida radnog odnosa? Ako je odgovor na prethodno pitanje potvrđan, mogu li različite posljedice, koje nacionalno zakonodavstvo obično veže uz nezakonit prekid radnog odnosa, ovisno o tome je li on zasnovan na neodređeno ili određeno vrijeme, biti opravdane u odnosu na članak 4. [Direktive 1999/70]?
4. Je li na temelju načela lojalne suradnje državi članici zabranjeno da u okviru prethodnog postupka za tumačenje podnese Sudu [...] nacionalni zakonodavni okvir koji namjerno ne odgovara stvarnosti i je li sudac obavezan da, u nedostatku ikakvog drugog tumačenja nacionalnog prava koje također ispunjava obveze koje proizlaze iz pripadnosti Europskoj uniji, a kada je to moguće, tumači nacionalno pravo u skladu s tumačenjem koje daje država članica?
5. Obuhvaćaju li uvjeti koji se primjenjuju na ugovor o radu ili radni odnos, određeni Direktivom [91/533], a osobito njezinim člankom 2. stavkom 1. i stavkom 2. točkom (e), navođenje primjera u kojima se ugovor o radu na određeno vrijeme može pretvoriti u ugovor na neodređeno vrijeme?
6. Ako je odgovor na prethodno pitanje potvrđan, je li retroaktivna izmjena zakonodavnog okvira, koja radniku ne osigurava mogućnost da se poziva na svoja prava koja ima na temelju Direktive [91/533], odnosno na poštovanje uvjeta rada navedenih u dokumentu o zapošljavanju, u suprotnosti s člankom 8. stavkom 1. [91/533] i [njezinim] ciljevima, osobito onima navedenima u njezinoj uvodnoj izjavi 2.?
7. Treba li opća načela [prava Unije] o pravnoj sigurnosti, zaštiti legitimnog očekivanja, ravnopravnosti stranaka, djelotvornoj sudskoj zaštiti, pravu na neovisni sud i, općenito, na pravično suđenje, koja su zajamčena [člankom 6. UEU-a] [...] – u vezi s člankom 6. [EKLJP-a] i



člancima 46., 47. i člankom 52. stavkom 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima [...] – tumačiti u smislu da unutar područja primjene Direktive [1999/70] sprječavaju da talijanska država nakon vrlo dugog roka (tri godine i šest mjeseci) donese zakonsku odredbu – kao što je članak 9. Uredbe sa zakonskom snagom br. 70[/2001], koji je članku 10. Zakonodavnog dekreta br. 368/2001 dodao stavak 4.bis – koja mijenja posljedice postupaka koji su u tijeku, čime je radnik izravno oštećen u korist poslodavca, tj. države, te ukida nacionalnim pravnim poretkom predviđenu mogućnost sankcioniranja zloporabe uzastopnog sklapanja ugovora na određeno vrijeme?“

34. U predmetu C-418/13 Corte costituzionale odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li članak 5. stavak 1. Okvirnog sporazuma [...] tumačiti u smislu da je on u suprotnosti s primjenom članka 4. stavka 1. posljednje rečenice i stavka 11. Zakona [br. 124/1999] – koji, nakon određivanja godišnjih zamjena za radna mjesta ,koja su stvarno raspoloživa i slobodna prije 31. prosinca’, određuje da je radna mjesta potrebno popuniti godišnjim zamjenama ,u očekivanju završetka postupaka natječaja za zapošljavanje nastavničkog osoblja za stalno’ – jer ta odredba omogućuje sklapanje ugovora na određeno vrijeme, a pri tome ne određuje konkretne rokove za završetak natječaja te ne predviđa pravo na naknadu štete?
2. Predstavljaju li zahtjevi organizacije talijanskog školskog sustava, kako je gore opisan, objektivne razloge u smislu članka 5. stavka 1. [Okvirnog sporazuma], na temelju kojih je propis kao što je onaj talijanski, koji za zapošljavanje školskog osoblja na određeno vrijeme ne predviđa pravo na naknadu štete, u skladu s pravom Unije?“

## V – Postupak pred Sudom

35. Sud je zahtjeve za prethodnu odluku zaprimio 17. siječnja (predmet C-22/13), 7. veljače (predmeti C-61/13 do C-63/13) i 23. srpnja 2013. (predmet C-418/13). Rješenjem predsjednika Suda od 8. ožujka 2013. predmeti C-22/13 i C-61/13 do C-63/13 su spojeni. Pisana očitovanja podnijeli su R. Mascolo, A. Forni, I. Racca i F. Russo (predmeti C-22/13 i C-61/13 do C-63/13), C. Napolitano, D. Cittadino, G. Zangari, S. Perrella i G. Romano (predmet C-418/13), talijanska vlada kao i Europska komisija. Federazione Gilda-Unams, Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL) i Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) podnijeli su pisana očitovanja samo u predmetu C-62/13. Poljska vlada podnijela je pisana očitovanja u predmetima C-22/13 i C-61/13 do C-63/13, a grčka vlada samo u predmetu C-418/13.

36. Odlukom Suda od 11. veljače 2014. predmeti C-22/13 i C-61/13 do C-63/13 te C-418/13 spojeni su u svrhu usmenog postupka i presude, sukladno članku 54. stavku 1. Poslovnika Suda.

37. Kako bi održao zajedničku raspravu u ovim predmetima, Sud je, primjenjujući članak 61. stavak 2. svojeg Poslovnika pozvao stranke zainteresirane za sudjelovanje da usuglase svoja stajališta te da svoja izlaganja usredotoče na tumačenje članka 5. Okvirnog sporazuma i odgovore na sedmo pitanje postavljeno u predmetima C-61/13 i C-62/13.

38. Na raspravi održanoj 27. ožujka 2013. iznesena su usmena očitovanja u ime R. Mascolo, A. Forni, I. Racca i F. Russo, C. Napolitano i D. Cittadino, Ministera, Comune di Napoli, Federazione Gilda-Unams, Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL), Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), talijanske vlade kao i Komisije.

## VI – Analiza

### A – Nadležnosti Suda i dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

39. Na prvome mjestu, u svojim pisanim očitovanjima Comune di Napoli, talijanska vlada i Komisija osporili su dopuštenost četvrtog pitanja u predmetima C-22/13, C-61/13 i C-62/13 te trećeg pitanja u predmetu C-63/13.

40. Ta se pitanja, kao prvo, odnose na tumačenje načela lojalne suradnje s obzirom na postupanje države članice u okviru ranijeg prethodnog postupka. Naime, prvo pitanje postavljeno u predmetima C-22/13, C-61/13 i C-62/13 polazi od pretpostavke da je tumačenje nacionalnog prava od strane talijanske vlade netočno. Na osnovi te pretpostavke Tribunale di Napoli u svojem se četvrtom pitanju poziva na tumačenje nacionalnog pravnog okvira koji je talijanska vlada izložila u predmetu Affatato<sup>6</sup>. Prema njemu, potonje tumačenje ne odgovara onome koje je talijanska vlada izložila u okviru ovoga predmeta. Pita se je li time talijanska država prekršila obvezu lojalne suradnje.

41. Kao drugo, taj sud<sup>7</sup> želi saznati obvezuje li ga načelo lojalne suradnje, kada tumači svoje unutarnje pravo u skladu s pravom Unije, da slijedi tumačenje koje je Sudu u drugom kontekstu iznijela država članica kojoj pripada, čak i kada je nacionalno sudsko tijelo višeg stupnja ocijenilo to tumačenje pogrešnim<sup>8</sup>.

42. Podsjećam da, u okviru podjele uloga između Suda i nacionalnih sudova kojom je uređen postupak zahtjeva za prethodnu odluku, Sud nije nadležan donositi odluke o postupanju države članice niti tumačiti odredbe nacionalnog prava. Jedino su nacionalni sudovi, a ne Sud, ovlašteni tumačiti nacionalno pravo<sup>9</sup> i, prema tome, rješavati sporove u vezi s tim tumačenjem.

43. Na drugome mjestu, moram odbaciti argumente koje je Comune di Napoli iznijela u predmetu C-63/13, prema kojima je zahtjev za prethodnu odluku upućen Sudu nedopušten. Comune di Napoli zapravo tvrdi da tumačenje članka 5. Okvirnog sporazuma nije potrebno. Naime, Comune di Napoli smatra da iz odluke o upućivanju prethodnog pitanja proizlazi da Tribunale di Napoli, na osnovi smjernica iz ustaljene prakse Suda, smatra da su preventivne mjere i sankcije donesene u talijanskom zakonodavstvu radi prijenosa Okvirnog sporazuma nedostatne, tako da je, ispitavši sve okolnosti slučaja, mogao donijeti odluku na temelju usklađenog tumačenja.

44. Podsjećam da u okviru pravosudne suradnje predviđene člankom 267. UFEU-a vrijedi pretpostavka relevantnosti pitanja vezanih uz pravo Unije. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu koji je uputio nacionalni sud samo u posebnim situacijama<sup>10</sup>. Osim toga, nacionalni sud jedini je nadležan procijeniti kako potrebu za prethodnom odlukom tako i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu<sup>11</sup>.

6 — U tome predmetu talijanska vlada tvrdila je da je članak 5. stavak 4.bis Zakonodavnog dekreta br. 368/2001, koji predviđa pretvaranje uzastopno sklopljenih ugovora o radu na određeno vrijeme čije trajanje premašuje 36 mjeseci u ugovore o radu na neodređeno vrijeme, primjenjiv na javni sektor. Vidjeti rješenje Affatato (C-3/10, EU:C:2010:574, t. 48.).

7 — Glede ovog aspekta pitanja, sud koji je podnio zahtjev polazi od drugačije pretpostavke, to jest, da se nacionalno pravo može tumačiti na način da se članak 5. stavak 4.bis Zakonodavnog dekreta br. 368/2001 koji predviđa pretvaranje uzastopno sklopljenih ugovora o radu na određeno vrijeme čije trajanje premašuje 36 mjeseci u ugovore na neodređeno vrijeme primjenjuje na javni sektor, što uključuje i škole. Vidjeti bilješku 5. ovog mišljenja.

8 — Sud koji je podnio zahtjev navodi da je Corte suprema di cassazione u svojoj presudi br. 10127/12 iz primjene članka 5. stavka 4.bis Zakonodavnog dekreta br. 368/2001 isključio javni sektor, uključujući i škole, i, da stoga očitovanja u predmetu Affatato u biti ne odgovaraju stvarnosti (vidjeti rješenje Affatato, EU:C:2010:574, točka 48.).

9 — Vidjeti u tom smislu presude Dietz (C-435/93, EU:C:1996:395, t. 39.); Thibault (C-136/95, EU:C:1998:178, t. 21.) i Bouanich (C-265/04, EU:C:2006:51, t. 51.).

10 — Presuda Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, točka 35.).

11 — Presuda Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, točka 32.).

## B – *Meritum*

45. Sudovi koji podnose zahtjev svojim prethodnim pitanjima u biti žele saznati je li nacionalni propis koji se odnosi na sektor javnog školstva, poput talijanskog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku, u skladu s Okvirnim sporazumom. Posebice, Tribunale di Napoli se pita o usklađenosti različitih odredaba talijanskog zakonodavstva s člankom 5. Okvirnog sporazuma kao i s više općih načela prava Unije ili odredaba Povelje.

46. U okviru prethodnog postupka Sud nije nadležan za odlučivanje o usklađenosti nacionalne mjere s pravom Unije. Međutim, može nacionalnom sudu pružiti sve elemente koji se odnose na tumačenje prava Unije i koji će mu omogućiti da sam odluči o pitanju usklađenosti u cilju donošenja odluke u sporu koji je pred njim pokrenut<sup>12</sup>.

### 1. Uvodne napomene

47. Pravni kontekst ovog predmeta je složen<sup>13</sup>. Stoga smatram potrebnim započeti podsjećanjem na bitne dijelove nacionalnog sustava zamjene nastavnčkog osoblja primjenjive na sektor javnog školstva<sup>14</sup>, prije nego što nastavim s ispitivanjem prethodnih pitanja. Oslanjajući se na podatke koji proizlaze iz odluka kojima se upućuju prethodna pitanja kao i one prikupljene na raspravi, čini mi se da sustav uspostavljen talijanskim zakonodavstvom u biti funkcionira na sljedeći način.

48. Zakonodavnim dekretima br. 165/2001 i 368/2001 Okvirni sporazum prenesen je u talijansko pravo, u javni odnosno privatni sektor. Međutim, iz odluka kojima se upućuju prethodna pitanja proizlazi da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku a koji se primjenjuje na javno školstvo u određenim bitnim aspektima odstupa od tih zakonodavnih dekreta.

49. Na temelju tog propisa zapošljavanje za stalno nastavnčkog osoblja provodi se na dva različita načina, to jest za 50% slobodnih mjesta po školskoj godini putem natječaja na temelju kvalifikacija i testova, a za preostalih 50% putem stalnih popisa prikladnih kandidata u koje su upisani nastavnici koji su već prošli takav natječaj<sup>15</sup>. Predviđeno je da se slobodna mjesta „do završetka postupaka natječaja za zapošljavanje nastavnčkog osoblja za stalno“<sup>16</sup> popunjavaju godišnjim zamjenama s navedenih popisa. Napredovanje na tim popisima koje može dovesti do zapošljavanja za stalno vezano je uz ponovljeno izvršavanje zamjenskih poslova.

50. Glede toga, iz pisanih očitovanja tužiteljâ u glavnom postupku u predmetu C-418/13, kao i iz očitovanja Komisije tijekom izlaganja na raspravi, proizlazi da se na stalnim popisima prikladnih kandidata nalaze ne samo imena nastavnika koji su prošli javne natječaje na temelju kvalifikacija i testova, ali pritom nisu dobili stalno radno mjesto, već isto tako i imena onih nastavnika koji su pohađali škole za izobrazbu nastavnika te stoga pohađali tečajeve osposobljavanja za nastavnike. Tako taj sustav napredovanja putem popisa prikladnih kandidata temeljen na stažu koji je ostvarila u njega upisana osoba omogućuje stalno zapošljavanje, s jedne strane, nastavnika koji su prošli na javnom natječaju i, s druge strane, onih koji nikad nisu prošli na takvom natječaju, ali su pohađali gore spomenute tečajeve osposobljavanja.

12 — Presuda Azienda Agro-Zootecnica Franchini i Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, t. 35. i navedena sudska praksa).

13 — Moram istaknuti da je taj kontekst iznesen na prilično zbujujući način u odlukama kojima se upućuju prethodna pitanja Tribunalea di Napoli.

14 — Iz spisa proizlazi da pojam javnog školstva treba shvatiti na način da ne obuhvaća škole kojima upravlja općina.

15 — Vidjeti članak 399. stavak 1. i članak 401. stavke 1. i 2. Zakonodavnog dekreta br. 297/1994.

16 — Vidjeti članak 4. stavak 1. Zakona br. 124/1999.

51. Corte costituzionale glede toga iznosi da su natječajni postupci bili prekinuti između 1999. i 2011.<sup>17</sup> i da je to razdoblje bilo obilježeno vrlo ograničenim brojem zapošljavanja na temelju ugovora o radu na neodređeno vrijeme u sektoru školstva i znatnim smanjenjem, između 2007. i 2012., broja ugovora o radu na određeno vrijeme.

52. Iz spisa također proizlazi i da je pristup školama za izobrazbu nastavnika bio prekinut za neodređeno razdoblje Zakonom br. 133 od 25. lipnja 2008.

53. To je kontekst u kojem valja ispitati prethodna pitanja.

## 2. Prvo pitanje

54. Prvim pitanjem koje je postavio Tribunale di Napoli u predmetima C-22/13, C-61/13 i C-62/13 kao i prvim i drugim pitanjem koje je postavio Corte costituzionale u predmetu C-418/13, a koja valja zajedno ispitati, ti sudovi koji su uputili zahtjev u biti žele saznati sadržava li talijansko zakonodavstvo primjenjivo na ugovore o radu na određeno vrijeme sklopljene s nastavnicima na zamjeni u sektoru javnog školstva dovoljne mjere za sprečavanje i sankcioniranje zlorabe takvih ugovora te je li, stoga, usklađeno s člankom 5. Okvirnog sporazuma.<sup>18</sup>

55. Kako bih utvrdio sadržava li nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ u glavnom postupku dovoljne mjere u smislu te odredbe, kao prvo, ispitat ću područje primjene Okvirnog sporazuma prije nego što se, kao drugo, pozabavim tumačenjem tog Okvirnog sporazuma s obzirom na relevantnu sudsku praksu.

### a) Područje primjene Okvirnog sporazuma

56. Grčka vlada ističe da država članica može potpuno osloboditi sektor obrazovanja obveza koje nameće članak 5. stavak 1. Okvirnog sporazuma. U prilog tom argumentu ta vlada ističe da taj članak dopušta da se u obzir uzmu „potrebe pojedinih sektora i/ili kategorija radnika“.

57. U tom pogledu podsjećam da je područje primjene Okvirnog sporazuma određeno člankom 2. stavkom 1. u vezi s člankom 3. stavkom 1. tog Okvirnog sporazuma. Tako, prema ustaljenoj praksi Suda, iz samog teksta te prve odredbe proizlazi da Okvirni sporazum ima široko područje primjene iz kojega nijedan specifičan sektor načelno nije isključen<sup>19</sup>. Taj se Okvirni sporazum, naime, općenito 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“.

58. Usto, Sud je već presudio da pojam „radnik zaposlen na određeno vrijeme“<sup>20</sup> obuhvaća sve radnike, ne praveći razliku glede javnog ili privatnog sektora poslodavca kod kojega su zaposleni<sup>21</sup>.

17 — Iz spisa proizlazi da su 2012. bili pokrenuti novi natječajni postupci.

18 — Iz pisanih očitovanja Komisije proizlazi da je ona pokrenula postupke protiv Republike Italije zbog povrede obveze, prigovarajući Talijanskoj Republici da nije donijela mjere za sprečavanje zlorabe uzastopnih ugovora na određeno vrijeme u sektoru školstva.

19 — Presude Adeneler i dr. (C-212/04, EU:C:2006:443, t. 56.); Angelidaki i dr., (C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, t. 114. i 166.); rješenje Koukou (C-519/08, EU:C:2009:269, t. 71.); presude Sorge (C-98/09, EU:C:2010:369, t. 30. i 31.); Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres (C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, t. 39.), kao i Della Rocca (C-290/12, EU:C:2013:235, t. 34.).

20 — U skladu s člankom 3. Okvirnog sporazuma, radnik zaposlen na određeno vrijeme jest „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“.

21 — Presude Adeneler i dr. (EU:C:2006:443, t. 56.) i Della Rocca (EU:C:2013:235, t. 34.).

59. Zato ugovori o radu ili radni odnosi na određeno vrijeme sklopljeni u sektoru javnog obrazovanja ne mogu biti isključeni iz područja primjene tog Okvirnog sporazuma<sup>22</sup>. Moram dakle odbaciti argument grčke vlade iznesen u okviru prvog pitanja u predmetu C-418/13.

#### b) Tumačenje članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma

60. Iz članka 1. Okvirnog sporazuma proizlazi da je njegov cilj ustanoviti okvir za sprečavanje zlorab koja proizlaze iz primjene uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme<sup>23</sup>. Taj okvir dakle predviđa minimalni broj zaštitnih odredaba namijenjenih sprečavanju nestabilnosti za zaposlenike<sup>24</sup>, i prema tome slabljenju njihova položaja zato što su zaposleni na temelju ugovora na određeno vrijeme tijekom dugog vremenskog razdoblja<sup>25</sup>. Naime, ta je kategorija zaposlenika tako u opasnosti da, u značajnom dijelu svoje profesionalne karijere, bude izuzeta od pogodnosti koju pruža stabilnost zaposlenja, a koja međutim, predstavlja, kao što proizlazi iz Okvirnog sporazuma, glavni element zaštite radnika<sup>26</sup>.

61. U tu svrhu spomenuti okvir sadržava dvije vrste mjera: mjere za sprječavanje zlorab, predviđene člankom 5. stavkom 1., i mjere za sankcioniranje zlorab, predviđene osobito člankom 5. stavkom 2. točkom (b) Okvirnog sporazuma<sup>27</sup>.

#### i) Postojanje mjera za sprečavanje zlorab

62. Države članice imaju obvezu usvojiti („učinkovito i obvezujuće usvajanje“) jednu ili više mjera navedenih u članku 5. stavku 1. točkama (a) do (c) Okvirnog sporazuma kada njihovo domaće pravo ne uključuje jednakovrijedne zakonske mjere<sup>28</sup>. Mjere na koje se odnosi navedeni članak u vezi su s, redom, objektivnim razlozima koji opravdavaju uzastopno obnavljanje ugovora ili radnih odnosa na određeno vrijeme, s maksimalnim ukupnim trajanjem tih ugovora ili radnih odnosa i s njihovim brojem.

63. Sudovi koji su uputili zahtjev, tužitelji u glavnim predmetima i Komisija slažu se, u biti, da talijansko zakonodavstvo u predmetnom slučaju ne predviđa ni broj takvih uzastopnih ugovora ni njihovo maksimalno trajanje, u smislu članka 5. stavka 1. točaka (b) i (c) Okvirnog sporazuma. Tribunale di Napoli posebno ističe da, od stupanja na snagu Zakonodavnog dekreta br. 70/2011, članak 10. stavak 4.bis Zakonodavnog dekreta br. 368/2001 isključuje sektor javnog školstva iz primjene članka 5. stavka 4.bis navedenog dekreta, koji predviđa da se ugovori o radu na određeno vrijeme čije trajanje premašuje 36 mjeseci pretvaraju u ugovore o radu na neodređeno vrijeme, što dopušta mogućnost njihovog obnavljanja u neograničenom broju.

22 — U skladu s člankom 2. stavkom 2. istog Okvirnog sporazuma, države članice i/ili socijalni partneri mogu isključiti iz područja primjene ovog Okvirnog sporazuma „početno strukovno osposobljavanje i programe naučavanja“ kao i „ugovore o radu i radne odnose, koji su zaključeni u okviru posebnog obrazovanja na teret države ili obrazovanja koje subvencionira država, programa integracije i programa stručne prekvalifikacije“. Presude Adeneler i dr. (EU:C:2006:443, t. 57.) i Della Rocca (EU:C:2013:235, t. 35.).

23 — Presuda Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, t. 26.).

24 — Presude Adeneler i dr. (EU:C:2006:443, t. 63.); Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, t. 88.) i Angelidaki i dr. (EU:C:2009:250, t. 73.). U Uniji većina novih radnih mjesta stvorenih proteklih godina (čak i prije krize) temelji se na privremenim ugovorima i drugim netipičnim oblicima zapošljavanja. Vidjeti Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija od 18. travnja 2012. naslovljenu „Prema oporavku s brojnim novim radnim mjestima“ [COM(2012) 173 final, str. 12.].

25 — Točka 6. uvodnih izjava Okvirnog sporazuma proglašava da su ugovori o radu na neodređeno vrijeme opći oblik radnog odnosa i da doprinose kakvoći života radnika te da poboljšavaju učinak.

26 — Presuda Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, t. 64.). Sud je također presudio da iz drugog stavka preambule Okvirnog sporazuma i točke 8. njegovih uvodnih izjava proizlazi da samo u određenim okolnostima ugovori o radu na određeno vrijeme mogu odgovoriti potrebama i poslodavaca i radnika. Vidjeti rješenje Vassilakis i dr. (C-364/07, EU:C:2008:346, t. 83.).

27 — Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika Poiaresa Madura u predmetu Marrosu i Sardino (C-53/04, EU:C:2005:569, t. 29.).

28 — Presude Marrosu i Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, t. 44. i 50.) i, novija, Márquez Samohano (C-190/13, EU:C:2014:146, t. 42.).



64. Nakon moje analize spisa dijelim to stajalište. Stoga, ako zakonodavstvo koje je posrijedi ne ulazi u područje primjene ni stavka 1. točke (b) ni stavka 1. točke (c) članka 5. Okvirnog sporazuma, treba ispitati predstavlja li ono preventivnu mjeru u smislu stavka 1. točke (a) tog članka ili, u suprotnom slučaju, mjeru koja je jednakovrijedna onima iz navedenog članka 5.

65. Kako proizlazi iz svih pisanih očitovanja, odgovor na ovo pitanje treba pronaći u praksi Suda, točnije u presudi Küçük<sup>29</sup>. Ova se presuda bavi pitanjem može li privremena potreba za zamjenskim osobljem predviđena nacionalnim propisom predstavljati objektivan razlog u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma. Bilo bi stoga korisno kratko se podsjetiti na zaključke koje je Sud donio u toj presudi.

66. Kao prvo, Sud je presudio da se pojam objektivnih razloga koji u konkretnom kontekstu mogu opravdati obnavljanje ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme mora odnositi na precizne i konkretne okolnosti koje karakteriziraju neku djelatnost, i koje stoga mogu u tom konkretnom kontekstu opravdati uporabu uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme<sup>30</sup>. S druge strane, nacionalna odredba kojom se zakonom ili drugim propisom na općenit i apstraktan način samo dopušta uporaba uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme nije u skladu sa zahtjevima<sup>31</sup>.

67. Kao drugo, Sud je utvrdio da odredba koja omogućuje obnavljanje ugovora o radu na određeno vrijeme radi zamjene drugih zaposlenika koji trenutno nisu u mogućnosti obavljati svoje funkcije nije sama po sebi u suprotnosti s Okvirnim sporazumom<sup>32</sup>. U tom pogledu Sud je naveo da činjenica da uprava ima mnogo zaposlenika neizbježno dovodi do česte uporabe privremenih zamjena osobito zbog odsutnosti članova osoblja koji su na bolovanju, roditeljskom ili drugom dopustu. Prema mišljenju Suda, privremena zamjena radnika može biti objektivan razlog u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma koji opravdava uporabu ugovora o radu na određeno vrijeme kao i njihovo obnavljanje ako se pojavi potreba za tim<sup>33</sup>.

68. Međutim, Sud je naveo da, iako se zamjena odsutnog osoblja može, u načelu, prihvatiti kao objektivan razlog u smislu članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma, nadležna tijela moraju osigurati da konkretna primjena tog objektivnog razloga, uzimajući u obzir osobitosti predmetne djelatnosti i uvjete njezinog obavljanja, bude u skladu sa zahtjevima iz Okvirnog sporazuma. Prilikom primjene predmetnog zakonodavstva ta tijela trebaju dakle imati mogućnost utvrditi objektivna i transparentna mjerila u svrhu provjere služe li takvi ugovori za zadovoljavanje stvarne potrebe koja je privremena a ne stalna i trajna<sup>34</sup>.

69. Na kraju, Sud je presudio da obnavljanje ugovora na određeno vrijeme radi zadovoljenja potreba koje su stalne i trajne nije opravdano u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma. Sud je naveo da sva tijela dotične države članice moraju osigurati, u okviru svojih nadležnosti, poštovanje članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma, konkretno provjeravajući je li obnavljanje uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme namijenjeno zadovoljavanju privremenih potreba i ne upotrebljava li se predmetno nacionalno zakonodavstvo zapravo za zadovoljavanje stalnih i trajnih potreba poslodavca glede osoblja. Sud je osobito naveo da „ta tijela moraju ispitati sve okolnosti

29 — C-586/10, EU:C:2012:39. U vezi s tom presudom vidjeti komentar S. Robin-Oliviera i P. Rémyja, „La protection des travailleurs atypiques est-elle en régression? Double réflexion sur l'arrêt Küçük de la Cour de justice“, *Revue de droit du travail*, 2013., str. 645.

30 — Vidjeti u tom smislu presude Adeneler i dr. (EU:C:2006:443, t. 69.); Angelidaki i dr. (EU:C:2009:250, t. 97.) i Küçük (EU:C:2012:39, t. 27.).

31 — Presude Adeneler i dr. (EU:C:2006:443, t. 71.) i Küçük (EU:C:2012:39, t. 28.).

32 — Presuda Küçük (EU:C:2012:39, t. 30.).

33 — *Ibidem* (t. 31.).

34 — Vidjeti u tom smislu *ibidem* (t. 34. i 36.).

slučaja, uzimajući u obzir ponajprije broj navedenih uzastopnih ugovora sklopljenih s istom osobom ili radi izvršenja istog posla, kako bi se isključila mogućnost sklapanja onih ugovora o radu na određeno vrijeme koji, iako su naizgled sklopljeni radi zadovoljenja potrebe zamjene osoblja, znače zlouporabu od strane poslodavaca<sup>35</sup>.

70. Primjećujem da je u glavnim postupcima nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ uobličeno na prilično općenit i apstraktan način, bez stvarne veze sa specifičnim sadržajem i konkretnim uvjetima obavljanja djelatnosti za koju se sklapaju uzastopni ugovori na određeno vrijeme. Čini se da takav propis ne omogućuje, kada ga primjenjuju nadležna tijela, da se utvrde objektivni i transparentni kriteriji u svrhu provjere postoji li stvarna potreba za privremenom zamjenom.

71. Usto, iako nacionalni propis poput ovoga u glavnome predmetu može načelno predstavljati objektivni razlog u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma<sup>36</sup>, i dalje si postavljam sljedeće pitanje: je li sustav obnavljanja uzastopnih ugovora na određeno vrijeme uveden ovim propisom uspostavljen isključivo kako bi zadovoljio privremene potrebe uprave za nastavnim osobljem?

72. Ne čini se da je o tome riječ. Naime, iz odluka kojima se upućuje prethodno pitanje proizlazi da spomenuto talijansko zakonodavstvo primjenjivo na sektor javnog školstva ne ograničava sklapanje ni obnovu uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme sa zamjenskim osobljem na zamjenu privremeno odsutnog osoblja. Upravo suprotno, čini mi se da korištenje navedenih zamjena također ima za cilj zadovoljiti *stalne i trajne potrebe za osobljem*<sup>37</sup>.

73. U tom pogledu Corte costituzionale posebice ističe da se u posljednjoj rečenici članka 4. stavka 1. Zakona br. 124/1999 navodi da se radna mjesta koja su stvarno *raspoloživa i slobodna* prije 31. prosinca popunjavaju godišnjim zamjenama „u očekivanju završetka postupaka natječaja za zapošljavanje nastavničkog osoblja za stalno“<sup>38</sup>. Taj sud smatra da ova odredba prema tome izričito predviđa obnavljanje ugovora o radu na određeno vrijeme zamjenskog osoblja kako bi se popunila raspoloživa radna mjesta. Stoga, iako je takvo zapošljavanje zamjenskog osoblja načelno privremeno, činjenica da nije određen nikakav fiksni rok za provedbu natječaja za zapošljavanje osoblja za stalno stvara potpunu nesigurnost u pogledu trenutka u kojem bi se ti natječaji trebali dogoditi. Kako je istaknula i Komisija u svojim pisanim i usmenim očitovanjima, taj je trenutak neizvjestan s obzirom na to da ovisi o postojanju potrebnih financijskih sredstava i organizacijskih odluka koje su prepuštene na donošenje upravi.

74. Iz toga, po mojem mišljenju, slijedi da propis o kojem je riječ u glavnom postupku dopušta korištenje ugovora na određeno vrijeme za potrebe „trajnog“ popunjavanja „stalnih potreba“ sektora školstva. Takvo je korištenje vrijedno kritike i trebalo je biti spriječeno donošenjem jedne ili više mjera ograničavanja predviđenih člankom 5. Okvirnog sporazuma<sup>39</sup>.

35 — *Ibidem* (t. 39. i 40.).

36 — Primjerice, radi činjenice da sektor školstva raspolaže znatnom radnom snagom, što neminovno dovodi do uporabe privremenih zamjena.

37 — „A system in which permanent jobs are done by individual temporary agents, who are replaced by other individual temporary agents, contravenes the framework agreement, in the letter of the law and in the spirit of the law. Employers cannot take the easy route of employing successive temporary personnel for permanent jobs. Besides, such a system is contrary to the principle that employment should be on the basis of an indeterminate period and that it is only possible to offer temporary contracts if there are objective reasons“, Blanpain, R., *European Labour Law*, dvanaesto izdanje, Wolters Kluwer, 2010., str. 472.

38 — Moje isticanje. Naime, na osnovi ove odredbe između uprave i nastavnika može biti sklopljeno nekoliko vrsta ugovora na određeno vrijeme: i) „zakonski određene“ godišnje zamjene po planu radnih mjesta za slobodna i raspoloživa radna mjesta, ne za stalno već do kraja školske godine (31. kolovoza); ii) „stvarne“ privremene zamjene po planu radnih mjesta za radna mjesta koja nisu raspoloživa, ali su slobodna i traju do svršetka nastavnih aktivnosti (30. lipnja); te, na kraju, iii) privremene ili kratkoročne zamjene u ostalim slučajevima, koje traju do prestanka okolnosti koje su stvorile potrebu za njima.

39 — Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika Jääskinenä u predmetu Jansen (C-313/10, EU:C:2011:593, t. 35.).

75. Uistinu, sudska praksa Suda ukazuje na to da članak 5. stavak 1. Okvirnog sporazuma državama članicama ostavlja široku marginu prosudbe prilikom ostvarivanja cilja iz tog članka. Sud međutim dodaje da je ta margina prosudbe podložna uvjetu da države članice zajamče ostvarivanje rezultata koji je postavilo pravo Unije, a što proizlazi ne samo iz članka 288. trećeg stavka UFEU-a već također i iz članka 2. stavka 1. Direktive 1999/70, tumačenog zajedno s uvodnom izjavom 17. iste Direktive<sup>40</sup>.

76. Ne smatram da je rezultat koji nameće Okvirni sporazum zajamčen navedenim propisom o kojem je riječ. U tom pogledu moram odbaciti argumente koje je iznijela talijanska vlada i, u biti, grčka vlada, prema kojima je takav propis opravdan u području zapošljavanja školskog osoblja. Opravdanja su, s jedne strane, potreba za vrlo visokom fleksibilnošću koja dopušta uzimanje u obzir bliskog odnosa između potrebe da se pronađu zamjene i cikličke i nepredvidive promjene školske populacije. S druge strane, radi se o razlozima financijske naravi radi kojih su brojne novije odredbe za ograničavanje javne potrošnje nametale ograničenja u pogledu zapošljavanja za stalno te korištenje ugovora na određeno vrijeme u školskom sektoru.

77. Kao prvo, u pogledu argumenta koji se tiče fleksibilnosti sektora obrazovanja, kao što je to istaknuo i Corte costituzionale, točno je da je, u mjeri u kojoj odgovara temeljnom pravu na obrazovanje, školska usluga dostupna za traženje. Mehanizam predviđen za davanje odgovora na potrebu zamjene osoblja zahtijeva određenu fleksibilnost u vezi s čimbenicima poput, osobito, promjene u školskoj populaciji ili bolovanja ili rodiljnog dopusta. Stoga, prema mišljenju tog suda, sustav stalnih popisa prikladnih kandidata, povezan sa sustavom javnih natječaja, može jamčiti poštovanje objektivnih kriterija prilikom zapošljavanja školskog osoblja na temelju ugovora na određeno vrijeme. Taj sustav također pruža tom osoblju razumnu mogućnost za stjecanje stalnog zaposlenja i da bude zaposleno na temelju ugovora na neodređeno vrijeme.

78. Međutim, kao što proizlazi iz točke 73. ovog mišljenja, činjenica da nije određen nikakav fiksni rok za provedbu javnih natječaja, koji su bili prekinuti više od deset godina<sup>41</sup>, ukazuje na potpunu nesigurnost u pogledu trenutka u kojem bi se ti natječaji trebali dogoditi i pokazuje da su ugovori na određeno vrijeme bili korišteni kako bi se odgovorilo na stalne i trajne potrebe predmetne uprave, što moraju ocijeniti sudovi koji su uputili zahtjev.

79. Kao drugo, glede argumenta koji se odnosi na financijska ograničenja odnedavno nametnuta brojnim nacionalnim odredbama u sektoru školstva, smatram da ta ograničenja ne mogu opravdati zlouporabu uzastopnih ugovora na određeno vrijeme. Stoga sudovi koji su uputili zahtjev moraju ocijeniti jesu li financijska ograničenja nametnuta javnoj upravi na temelju brojnih odredaba dovoljno konkretno opravdanje za korištenje ugovora na određeno vrijeme, kako to zahtijeva sudska praksa Suda navedena u točkama od 66. do 69. ovoga mišljenja. Naime, prema toj sudskoj praksi, nacionalne odredbe kojima se zakonom ili drugim propisom na općenit i apstraktan način samo dopušta uporaba uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme nije u skladu sa zahtjevima opravdanja uporabe preciznim i konkretnim okolnostima. Sud je u tom pogledu presudio da te okolnosti mogu proizlaziti ponajprije iz osobite naravi zadaća za izvršenje kojih su takvi ugovori sklopljeni i iz značajki svojstvenih takvim zadaćama ili, ovisno o slučaju, iz provođenja nekog legitimnog cilja socijalne politike jedne države članice<sup>42</sup>.

80. Usto, opće odredbe koje nameću financijska ograničenja ostavljaju poslodavcu u sektoru javnog školstva veliku slobodu da zlouporabi sklapanje ugovora na određeno vrijeme iako Okvirni sporazum ima za cilj spriječiti takvu zlouporabu. Čini mi se da ta sloboda prelazi marginu prosudbe kojom u smislu Okvirnog sporazuma raspolažu države članice.

40 — Presude Angelidaki i dr. (EU:C:2009:250, t. 80.) i Küçük (EU:C:2012:39, t. 48.).

41 — Vidjeti t. 51. ovog mišljenja.

42 — Presude Angelidaki i dr. (EU:C:2009:250, t. 96.) i Küçük (EU:C:2012:39, t. 27.). Sud kao legitimne ciljeve socijalne politike spominje mjere koje se odnose na zaštitu trudnoće i materinstva te mjere koje muškarcima i ženama omogućavaju da usklade svoje profesionalne i obiteljske obveze (presuda Küçük, EU:C:2012:39, t. 33.).

81. Posljedično, kao što proizlazi iz točke 30. ovog mišljenja, čak i da je sustav o kojem je riječ u glavnom postupku načelno strukturiran na način da zadovoljava objektivne razloge iz članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma, talijanska vlada nije pružila dokaz o postojanju konkretnih elemenata za opravdanje. Poglavitito ovdje mislim na privremenu a ne trajnu narav uzastopnog korištenja ugovora na određeno vrijeme u sektoru školstva. Upravo suprotno, čini mi se da iz spisa jasno proizlazi da korištenje tih ugovora u nekoliko pogleda predstavlja zlouporabu utoliko što to korištenje za cilj ima odgovoriti na *strukturne potrebe za nastavničkim osobljem*. Te strukturne potrebe proizlaze iz znatnog broja osoblja koje je dovedeno u nesiguran profesionalni položaj tijekom više od deset godina, a da pritom nije bilo predviđeno nikakvo ograničenje ni u pogledu broja obnavljanja ugovora ni u pogledu maksimalnog trajanja tih ugovora. Moje je mišljenje da je dobar dio tih radnih mjesta mogao biti popunjen zapošljavanjem za stalno na temelju ugovora na neodređeno vrijeme, a da pri tome ipak bude sačuvana potrebna fleksibilnost na koju se Corte costituzionale opravdano poziva.

82. Posljedično, sudovima koji su uputili zahtjev ostaje za procijeniti je li zapošljavanje nastavnika korištenjem više ugovora na određeno vrijeme tijekom dužih vremenskih razdoblja, kao što proizlazi iz okolnosti slučaja u glavnom postupku, u skladu s člankom 5. Okvirnog sporazuma.

#### ii) Postojanje mjera za sankcioniranje zlouporaba

83. Prema sudovima koji su uputili zahtjev, zakonodavstvo o kojem je riječ u glavnom postupku ne obuhvaća sankciju za zlouporabu ugovorâ na određeno vrijeme. Naime, nakon stupanja na snagu Zakonodavnog dekreta br. 70/2011, ugovori o radu na određeno vrijeme ne mogu biti pretvoreni u ugovore o radu na neodređeno vrijeme, prema članku 4. stavku 14.bis Zakona br. 124/1999, osim u slučaju zapošljavanja za stalno na osnovi popisa prikladnih kandidata. K tome, iz odluka kojima se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je iz sektora školstva isključen sustav naknade štete koju je pretrpio zaposlenik nakon zlouporabe ugovorâ na određeno vrijeme<sup>43</sup>.

84. Sukladno članku 5. stavku 2. Okvirnog sporazuma, države članice, nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima, i/ili socijalni partneri, „prema potrebi“ utvrđuju pod kojim uvjetima će se ugovori na određeno vrijeme, s jedne strane, smatrati „uzastopnima“ i, s druge strane, smatrati ugovorima ili odnosima na neodređeno vrijeme. Te države stoga raspoložu širokom marginom prosudbe pri utvrđivanju, ovisno o postojećem socijalnom i pravnom kontekstu, trebaju li donijeti mjere za promjenu<sup>44</sup>.

85. Međutim, prema ustaljenoj praksi Suda, u slučaju zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme, mjera koja daje učinkovita i istovjetna jamstva za zaštitu radnika mora moći primijeniti za pravilno kažnjavanje zlouporaba i poništavanje posljedica povrede prava Unije. Naime, sukladno samim odredbama članka 2. podstavka 1. Direktive 1999/70, države članice moraju „poduz[eti] sve potrebne mjere kako bi u svakom trenutku mogle zajamčiti ostvarivanje rezultata predviđenih [spomenutom] Direktivom“<sup>45</sup>, bilo pretvaranjem tih odnosa u ugovore na neodređeno vrijeme ili dodjeljivanjem naknade štete<sup>46</sup>.

43 — Prema Tribunaleu di Napoli, iako članak 36. stavak 5. Zakonodavnog dekreta br. 165/2001 u teoriji predviđa naknadu štete koju je pretrpio radnik u javnom sektoru protuzakonito zaposlen na određeno vrijeme, taj članak potonjem ne omogućuje ostvarivanje naknade štete. Naime, Corte suprema di cassazione u svojoj je presudi br. 10127/12 presudio da ta odredba nije primjenjiva kada su ugovori na određeno vrijeme prekoračili maksimalno trajanje od 36 mjeseci, zato što je zapošljavanje na određeno vrijeme izvršeno u skladu sa zakonodavstvom, i da se nepravilnost ne odnosi na uvjete izvršenja rada. Taj je sud također presudio da radnik protuzakonito zaposlen na određeno vrijeme ne trpi nikakvu štetu zato što je primao novčanu naknadu po osnovi tog ugovora te se ne može pozivati na njegovu ništetnost.

44 — Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika Poiaresa Madura u predmetu Marrosu i Sardino (EU:C:2005:569, t. 30.).

45 — Vidjeti posebice presudu Vassallo (C-180/04, EU:C:2006:518, t. 38. i navedenu sudsku praksu).

46 — Vidjeti posebice presudu Angelidaki i dr. (EU:C:2009:250, t. 160. do 166.).



86. U ovom slučaju, kao što proizlazi iz točaka 63., 64., 78. i 83. ovog mišljenja, propis o kojem je riječ u glavnom postupku, kako je prikazan u odlukama kojima se upućuju prethodna pitanja, ne sadržava dovoljne mjere ni za sprečavanje ni za sankcioniranje zlorabom uzastopnih ugovora na određeno vrijeme u smislu članka 5. Okvirnog sporazuma. Takvo lišavanje zaštite nastavničkog osoblja u sektoru školstva koje očigledno nadilazi ono što je dopušteno na temelju teksta članka 5. stavaka 1. i 2. Okvirnog sporazuma te je suprotno okviru koji je uspostavio taj Okvirni sporazum, što moraju provjeriti nacionalni sudovi<sup>47</sup>.

### c) Međuzaključak

87. Nacionalno zakonodavstvo, poput talijanskog o kojem je riječ u glavnom postupku, koje, s jedne strane, dopušta obnavljanje ugovora na određeno vrijeme, u očekivanju završetka postupaka natječaja za zapošljavanje za stalno, radi popunjavanja raspoloživih nastavničkih radnih mjesta i mjesta za ATP u javnim školama, a da pri tome ne daje nikakvu sigurnost u pogledu rokova za završetak tih natječajnih postupaka i stoga ne definira objektivna i transparentna mjerila koja omogućuju provjeru toga odgovara li obnavljanje navedenih ugovora stvarnoj potrebi te je li primjereno za postizanje traženog cilja i potrebno u tu svrhu i, s druge strane, ne predviđa nikakvu mjeru za sprečavanje i sankcioniranje zlorabom uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme u sektoru školstva, ne može se smatrati opravdano objektivnim razlozima u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma. Međutim, na sudovima koji su uputili zahtjev je da, s obzirom na prethodna razmatranja, procijene jesu li te okolnosti ispunjene u glavnim predmetima.

### 3. Drugo i treće pitanje

88. Budući da predlažem negativan odgovor na prvo pitanje, smatram suvišnim odgovoriti na drugo i treće pitanje u predmetima C-22/13, C-61/13 i C-62/13, kao i na prvo i drugo pitanje u predmetu C-63/13, koja se tiču usklađenosti navedenog nacionalnog propisa o kojem je riječ s Okvirnim sporazumom.

### 4. Peto i sedmo pitanje

89. S obzirom na prijedlog odgovora na prvo pitanje, sud koji je uputio zahtjev u predmetima C-22/13 i C-61/13 do C-63/13 raspolaže svim elementima potrebnima za pravilno rješenje glavnih postupaka<sup>48</sup>.

## VII – Zaključak

90. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je Tribunale di Napoli postavio u predmetima C-22/13 i C-61/13 do C-63/13, i Corte costituzionale u predmetu C-418/13 odgovori na sljedeći način:

Nacionalno zakonodavstvo, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, koje, s jedne strane, dopušta obnavljanje ugovora na određeno vrijeme, u očekivanju završetka postupaka natječaja za zapošljavanje za stalno, popunjavanja raspoloživih nastavničkih radnih mjesta i mjesta za administrativno, tehničko i pomoćno osoblje u javnim školama, a da pri tome ne daje nikakvu

47 — Talijanska vlada u tom pogledu tvrdi da nacionalno pravo može ponuditi rješenja u tom smislu, čime se, kako se čini, potvrđuju očitovanja nekih od tužitelja u glavnome postupku koji se pozivaju na nedavni Zakonodavni dekret br. 104 od 12. rujna 2013. Prema tim tužiteljima, taj Zakonodavni dekret može pružiti stabilnost zaposlenika u sektoru školstva koji su bili zaposleni dulje od 36 mjeseci na način da ih se zaposli za stalno na razdoblje od 2014. do 2016.

48 — U svojim presudama Scattolon (C-108/10, EU:C:2011:542, t. 84.) i Carratù (C-361/12, EU:C:2013:830, t. 49.) Sud je naveo da, s obzirom na svoje ostale odgovore u tim predmetima više nije potrebno odgovarati na četvrto i šesto prethodno pitanje u tim predmetima, koja su formilirana na način sličan onome iz sedmog pitanja postavljenog u predmetima C-61/13 i C-62/13.



sigurnost u pogledu rokova za završetak tih natječajnih postupaka i stoga ne definira objektivna i transparentna mjerila koja omogućuju provjeru toga odgovara li obnavljanje navedenih ugovora stvarnoj potrebi te je li primjereno za postizanje traženog cilja i potrebno u tu svrhu i, s druge strane, ne predviđa nikakvu mjeru za sprečavanje i sankcioniranje zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme u sektoru školstva, ne može se smatrati opravdano objektivnim razlozima u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme zaključenog 18. ožujka 1999., koji se nalazi u Prilogu Direktivi Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP. Međutim, na sudovima koji su uputili zahtjev je da, s obzirom na prethodna razmatranja, procijene jesu li te okolnosti ispunjene u glavnim predmetima.