



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

26. studenoga 2014.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna politika – Okvirni sporazum ETUC, UNICE i CEEP o radu na određeno vrijeme – Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme – Nastava – Javni sektor – Zamjena raspoloživih i slobodnih radnih mjesta do završetka postupaka natječaja – Članak 5. stavak 1. – Mjere za sprečavanje zlouporabe ugovora na određeno vrijeme – Pojam ‚objektivnih razloga‘ koji opravdavaju takve ugovore – Sankcije – Zabrana promjene u radni odnos na neodređeno vrijeme – Nepostojanje prava na naknadu štete“

U spojenim predmetima C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku koje su uputili Tribunale di Napoli (Italija), odlukama od 2., 15. i 29. siječnja 2013., koje je Sud zaprimio 17. siječnja (C-22/13) i 7. veljače 2013. (C-61/13 do C-63/13), s jedne strane, i Corte costituzionale (Italija), odlukom od 3. srpnja 2013., koju je Sud zaprimio 23. srpnja 2013. (C-418/13), s druge strane, u postupcima

**Raffaella Mascolo** (C-22/13),

**Alba Forni** (C-61/13),

**Immacolata Racca** (C-62/13)

protiv

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

uz sudjelovanje:

**Federazione Gilda-Unams,**

**Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL),**

**Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL),**

i

**Fortuna Russo**

protiv

**Comune di Napoli** (C-63/13),

i

\* Jezik postupka: talijanski

**Carla Napolitano,**

**Salvatore Perrella,**

**Gaetano Romano,**

**Donatella Cittadino,**

**Gemma Zangari**

protiv

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

SUD (treće vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, A. Ó Caoimh (izvjestitelj), C. Toader, E. Jarašiūnas i C. G. Fernlund, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: L. Carrasco Marco, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 27. ožujka 2014.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za R. Mascolo, M. Ambron, P. Ambron, L. Martino, V. De Michele, S. Galleano i N. Zampieri, *avvocati* (C-22/13),
- za A. Forni, M. Ambron, P. Ambron, L. Martino, M. Miscione, F. Visco i R. Garofalo, *avvocati* (C-61/13),
- za I. Racca, M. Ambron, P. Ambron, L. Martino, R. Cosio, R. Ruocco i F. Chietera, *avvocati* (C-62/13),
- za F. Russo, P. Esposito, *avvocatessa* (C-63/13),
- za C. Napolitano, S. Perrellu i G. Romana, D. Balbi i A. Coppola, *avvocati* (C-418/13),
- za D. Cittadino i G. Zangari, T. de Grandis i E. Squillaci, *avvocati* (C-418/13),
- za Federazione Gilda-Unams, T. de Grandis, *avvocato* (C-62/13),
- za Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL), V. Angiolini, F. Americo i I. Barsanti Mauceri, *avvocati* (C-62/13),
- za Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), A. Andreoni, *avvocato* (C-62/13),
- za Comune di Napoli, F. M. Ferrari i R. Squeglia, *avvocati* (C-63/13),
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju C. Gerardis i S. Varonea, *avvocati dello Stato*,

— za grčku vladu, D. Tsagaraki i M. Tassopoulou, u svojstvu agenata (C-418/13),  
— za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta (C-22/13 i C-61/13 do C-63/13),  
— za Europsku komisiju, C. Cattabriga, D. Martin i J. Enegren, u svojstvu agenata,  
saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 17. srpnja 2014.,  
donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 4. i članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, koji je zaključen 18. ožujka 1999. (u daljnjem tekstu: Okvirni sporazum) i 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.), članka 2. stavaka 1. i 2. Direktive Vijeća 91/533/EEZ 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.), načela lojalne suradnje, predviđenog u članku 4. stavku 3. UEU-a, kao i općih načela prava Unije o pravnoj sigurnosti, zaštiti legitimnog očekivanja, ravnopravnosti stranaka, djelotvornoj sudskoj zaštiti, pravu na neovisni sud i na pravično suđenje, koja su zajamčena člankom 6. stavkom 2. UEU-a, u vezi s člankom 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koja je potpisana u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP), i člancima 46., 47. i 52. stavkom 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.
- 2 Ti zahtjevi upućeni su u okviru spora između R. Mascolo i osam ostalih radnika, koji su svi članovi osoblja javnih škola, s jedne strane, i njihovog poslodavca, odnosno za osmero od njih Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Ministarstvo obrazovanja, sveučilišta i istraživanja, u daljnjem tekstu: Ministero), a za F. Russo Comune di Napoli (Općina Napulj), s druge strane, o kvalifikaciji ugovora o radu koje su tužitelji sklopili s navedenim poslodavcima.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

#### Direktiva 1999/70

- 3 Direktiva 1999/70 temelji se na članku 139. stavku 2. UEZ-a i njezina je svrha, u skladu s člankom 1., „staviti na snagu Okvirni sporazum [...], zaključen [...] između općih međusektorskih organizacija (Europske konfederacije sindikata (ETUC), Unije industrijskih saveza europskih poslodavaca (UNICE) i Europskog centra poduzeća s javnim sudjelovanjem (CEEP)), koji je u Prilogu ovoj Direktivi.“
- 4 Članak 1. Okvirnog sporazuma glasi:  
„Svrha ovog Okvirnog sporazuma je:
  - a) poboljšati kvalitetu rada na određeno vrijeme osiguranjem primjene načela nediskriminacije;
  - b) ustanoviti okvir za sprečavanje zlouporaba, koje proizlaze iz primjene uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme.“

5 Članak 2. Okvirnog sporazuma, naslovljen „Područje primjene“, određuje:

- „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. Države članice, nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima, i/ili socijalni partneri, mogu odlučiti da se ovaj Sporazum ne primjenjuje na:
  - a) početno strukovno osposobljavanje i programe naukovanja;
  - b) 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.“

6 Članak 3. Okvirnog sporazuma, naslovljen „Definicije“, određuje:

- „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;

[...]“

7 Članak 4. Okvirnog sporazuma, naslovljen „Načelo nediskriminacije“, u svom stavku 1. određuje:

„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.“

8 U skladu s člankom 5. Okvirnog sporazuma, naslovljenim „Mjere za sprječavanje zlouporaba“:

- „1. Kako bi spriječile zlouporabe, 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 zlouporaba, 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‘;
  - b) smatrati ugovorima ili odnosima na neodređeno vrijeme.“

Direktiva 91/533

- 9 Članak 2. stavak 1. Direktive 91/533 glasi kako slijedi:

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

- 10 Na temelju članka 2. stavka 2. točke (e) navedene direktive u slučaju ugovora o radu ili radnog odnosa na određeno vrijeme obavijest radniku odnosi se među ostalim na „očekivano trajanje istog“.

*Talijansko pravo*

- 11 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“.

- 12 U Italiji je sklapanje ugovora na određeno vrijeme u javnom sektoru uređeno Zakonodavnim dekretom 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).

- 13 Članak 36. stavak 5. 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 ugovora 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:

„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 pritom 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 [...]“

- 14 U skladu s odlukama kojima se upućuju zahtjevi 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).

- 15 Članak 5. stavak 4 bis tog zakonodavnog dekreta glasi kako slijedi:

„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 [...]“

- 16 U skladu s člankom 1. 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.):

„[...] 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“.

- 17 Kada je riječ o nastavničkom, administrativnom, tehničkom i pomoćnom osoblju, 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, nesporno je da se taj zakon primjenjuje samo na škole kojima upravlja država. Suprotno tome, taj zakon se ne primjenjuje na školu kojom upravlja općina, na koju se primjenjuju Zakonodavni dekret br. 165/2001 i Zakonodavni dekret br. 368/2001.

- 18 U skladu s člankom 4. Zakona br. 124/1999:

„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.

3. U ostalim slučajevima koji nisu predviđeni stavcima 1. i 2., radna mjesta se popunjavaju privremenim zamjenama.

[...]

6. Za godišnje i privremene zamjene, do kraja nastavnih aktivnosti u školskoj godini, valja voditi popis stalnih prikladnih kandidata iz članka 401. jedinstvenog teksta, kako je zamijenjen člankom 1. stavkom 6. ovog zakona.

[...]

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 stavicama 1., 2. i 3., potrebni za osiguranje kontinuiteta pružanja školskih i obrazovnih usluga, oni se mogu promijeniti u radne odnose na neodređeno vrijeme samo u slučaju stalnog zapošljavanja u skladu s važećim odredbama i na temelju popisa prikladnih kandidata [...]"

19 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, administrativnom, tehničkom i pomoćnom osoblju škole kojom upravlja država 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.

20 Zapošljavanje za stalno iz članka 4. stavka 14 bis Zakona br. 124/1999 uređeno je člancima 399. i 401. Zakonodavnog dekreta br. 297 koji sadrži 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./1994).

21 Članak 399. stavak 1. tog dekreta određuje:

„Zapošljavanje nastavničkog 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.“

22 Članak 401. stavci 1. i 2. navedenog dekreta određuje:

„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 po popisima prikladnih kandidata obavlja se istodobno s upisom novih kandidata.“

## Glavni postupci i prethodna pitanja

*Predmeti C-22/13 i C-61/13 do C-63/13*

23 R. Mascolo, A. Forni, I. Racca i F. Russo zaposlene su na temelju uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme, prve tri u svojstvu nastavnika pri Ministeru, a F. Russo u svojstvu odgajateljice u jaslicama i dječjem vrtiću pri Comune di Napoli. U skladu s tim ugovorima one su radile za te poslodavce tijekom sljedećih razdoblja: R. Mascolo 71 mjesec tijekom razdoblja od 9 godina (između

2003. i 2012.), A. Forni 50 mjeseci i 27 dana tijekom razdoblja od 5 godina (između 2006. i 2011.), I. Racca 60 mjeseci tijekom razdoblja od 5 godina (između 2007. i 2012.) i F. Russo 45 mjeseci i 15 dana tijekom razdoblja od 5 godina (između 2006. i 2011.).

- 24 Smatrajući da su ti uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme nezakoniti, tužiteljice u glavnom postupku pokrenule su postupak pred Tribunale di Napoli primarno zahtijevajući promjenu svojih ugovora u radne odnose na neodređeno vrijeme i, slijedom toga, zapošljavanje za stalno, isplatu plaća koje odgovaraju razdobljima prekida između prestanka ugovora na određeno vrijeme i početka sljedećeg ugovora te, podredno, naknadu pretrpljene štete.
- 25 Budući da se I. Racca na temelju napredovanja na popisu stalnih prikladnih kandidata tijekom trajanja sudskog postupka zaposlila za stalno, ona je svoj prvobitni zahtjev izmijenila u zahtjev za puno priznanje svojeg radnog staža i za naknadu štete.
- 26 Suprotno tome, Ministero i Comune di Napoli smatraju da članak 36. stavak 5. 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 zloporaba.
- 27 Tribunale di Napoli, pred kojim se vodi postupak povodom te tužbe, kao prvo navodi da je nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku, protivno onome što je Corte suprema di cassazione (kasacijski sud) odlučio u svojoj presudi br. 10127/12, u suprotnosti s člankom 5. Okvirnog sporazuma.
- 28 Naime, on navodi da taj propis ne sadrži nikakvu mjeru za sprječavanje u smislu stavka 1. točke (a) tog članka s obzirom na to da ne omogućuje objektivnu, transparentu i konkretnu provjeru postojanja stvarne potrebe privremene zamjene i, kao što to izričito predviđa članak stavak 1. Zakona br. 124/1999, dopušta obnavljanje ugovora o radu na određeno vrijeme radi popunjavanja stvarno slobodnih radnih mjesta. Nadalje, navedeni propis ne sadrži ni mjere za sprječavanje u smislu stavka 1. točke (b) navedenog članka. Naime, članak 10. stavak 4 bis Zakonodavnog dekreta br. 368/2001 isključuje sada primjenu 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, na škole kojima upravlja država. Osim toga, navedeni propis ne sadrži mjere za sprječavanje u smislu stavka 1. točke (c) istog članka.
- 29 S druge strane, nije predviđena nikakva mjera sankcije jer se ugovori o radu na određeno vrijeme sukladno članku 4. stavku 14 bis Zakona br. 124/1999 mogu pretvoriti u ugovore o radu na neodređeno vrijeme samo u slučaju stalnog zapošljavanja na temelju popisa prikladnih kandidata. Osim toga, isključeno je i pravo na naknadu štete uzrokovane sklapanjem uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme. Naime, u skladu s presudom br. 10127/12 Corte suprema di cassazione, članak 36. stavak 5. Zakonodavnog dekreta br. 165/2001, koji načelno predviđa takvo pravo u javnom sektoru, ne primjenjuje se kada su uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme premašili najdulje trajanje od 36 mjeseci određeno u članku 5. stavku 4 bis Zakonodavnog dekreta br. 368/2001.
- 30 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev napominje da jedino škola kojom upravlja država ima pravo zapošljivati osoblje na određeno vrijeme, a pritom ne biti podvrgnuta ograničenjima predviđenima Zakonodavnim dekretom br. 368/2001, čime se narušava tržišno natjecanje na štetu privatne škole, i pita se je li škola kojom upravlja država obuhvaćena pojmom „pojedinačni sektori i/ili kategorije radnika“ u smislu članka 5. Okvirnog sporazuma, što opravdava različite mjere za sprječavanje i sankcioniranje zloporabe uzastopnog zapošljavanja na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme.



- 31 Kao treće, taj sud se pita o sukladnosti predmetnog nacionalnog propisa članku 4. Okvirnog sporazuma s obzirom na to da taj propis određuje da radnik iz javnog sektora koji je nezakonito zaposlen na određeno vrijeme, za razliku od radnika zaposlenog na neodređeno vrijeme koji je nezakonito otpušten, nema pravo na naknadu pretrpljene štete.
- 32 Kao četvrto, navedeni sud, smatrajući da je u predmetu Affatato (C-3/10, EU:C:2010:574) talijanska vlada tvrdila da se članak 5. stavak 4 bis Zakonodavnog dekreta br. 368/2001 primjenjuje na javni sektor, dok je Corte suprema di cassazione presudio suprotno u svojoj presudi br. 10127/12, se pita treba li, uzimajući u obzir načelo lojalne suradnje, to pogrešno tumačenje nacionalnog prava od strane vlade od tada biti obvezujuće za nacionalne sudove, čime bi se pojačala njihova obveza da daju tumačenje u skladu s pravom Unije.
- 33 Kao peto, Tribunale di Napoli se pita o tome pripada li mogućnost promjene ugovora o radu na određeno vrijeme u ugovor o radu na neodređeno vrijeme, predviđena člankom 5. stavkom 4 bis Zakonodavnog dekreta br. 368/2001, u obavijest iz članka 2. stavka 1. i stavka 2. točke (e) Direktive 91/533, o kojoj je poslodavac obvezan informirati radnika, te, ako je odgovor potvrđan, je li retroaktivno isključivanje primjene tog članka 5. stavka 4 bis na školu kojom upravlja država Uredbom sa zakonskom snagom br. 70/2011 u skladu s tom direktivom.
- 34 Napokon, kao šesto, sud koji je uputio zahtjev se pita je li takva retroaktivna izmjena nacionalnog pravnog propisa, koja je imala za posljedicu to da je osoblju škole kojom upravlja država oduzeto pravo koje mu je bilo priznato u trenutku zapošljavanja, u skladu s općim načelima prava Unije.
- 35 U tim je okolnostima Tribunale di Napoli odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja, pri čemu je sedmo pitanje upućeno jedino u predmetima C-61/13 i C-62/13, dok su u predmetu C-63/13 upućeni samo drugo, treće i četvrto pitanje, na način da ta pitanja čine prvo, drugo i treće pitanje u tom potonjem predmetu:

- „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 obvezan 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, općenitije, 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], promijenjene u Zakon br. 106. od 12. srpnja 2011., 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?“

36 Rješenjem predsjednika Suda od 8. ožujka 2013. predmeti C-22/13 i C-61/13 do C-63/13 spojeni su u svrhu pisanog i usmenog postupka kao i presude.

#### *Predmet C-418/13*

- 37 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. Iz podataka podnesenih Sudu proizlazi da su, u skladu s tim ugovorima, oni za svog poslodavca radili tijekom sljedećih razdoblja: C. Napolitano 55 mjeseci tijekom razdoblja od 6 godina (između 2005. i 2010.), D. Cittadino 100 mjeseci tijekom razdoblja od 10 godina (između 2002. i 2012.), G. Zangari 113 mjeseci tijekom razdoblja od 11 godina (između 2001. i 2012.), S. Perrella 81 mjesec tijekom razdoblja od 7 godina (između 2003. i 2010.) i G. Romano 47 mjeseci tijekom razdoblja od 4 godine (između 2007. i 2011.).
- 38 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.
- 39 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 te odredbe, jer navedeni članak 5. 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 povrede članka 117. prvog podstavka Ustava Talijanske Republike u vezi s člankom 5. Okvirnog sporazuma.

- 40 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, nacionalni propis koji se primjenjuje na školu kojom upravlja država ne određuje ni najdulje ukupno trajanje uzastopnih ugovora na određeno vrijeme ni najveći broj njihovih obnavljanja u smislu članka 5. stavka 1. točaka (b) i (c) Okvirnog sporazuma. Međutim, taj sud se pita može li taj propis biti opravdan „objektivnim razlogom“ u smislu stavka 1. točke (a) navedenog članka.
- 41 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku barem je načelno zamišljen tako da zapošljavanje osoblja na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme može biti opravdano takvim objektivnim razlogom. Naime, taj sud smatra da je pružanje školskih usluga moguće „aktivirati na zahtjev“, u smislu da temeljno pravo na obrazovanje određeno Ustavom Talijanske Republike podrazumijeva da ga država ne može odbiti pružiti te da je slijedom toga ona obvezna organizirati pružanje tih usluga tako da ih može prilagođavati promjenama u broju školske populacije. Zbog tog inherentnog zahtjeva fleksibilnosti neophodno je zapošljavanje velikog broja nastavnika i članova osoblja škola kojima upravlja država na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme. Osim toga, sustav stalnih popisa prikladnih kandidata i sustav javnih natječaja jamče poštovanje objektivnih mjerila prilikom zapošljavanja osoblja na temelju takvih ugovora o radu na određeno vrijeme te takvom osoblju omogućuje razumnu priliku zapošljavanja za stalno.
- 42 Međutim, Corte costituzionale ističe da, iako članak 4. stavak 1. Zakona br. 124/1999 ne predviđa uzastopno obnavljanje ugovora o radu na određeno vrijeme i ne isključuje pravo na naknadu štete, on omogućuje godišnje zamjene za raspoloživa i slobodna radna mjesta „u očekivanju završetka postupaka natječaja za zapošljavanje nastavničkog osoblja za stalno“. Međutim, postupci natječaja prekinuti su između 2000. i 2011. Stoga bi ta odredba predviđala mogućnost da ugovori o radu na određeno vrijeme budu obnovljeni, a da se pritom ne odredi konkretan rok za provođenje natječaja. Ta okolnost zajedno s nepostojanjem odredbe koja priznaje pravo na naknadu štete osoblju škola kojima upravlja država a s kojim su neopravdano sklopljeni uzastopni ugovori na određeno vrijeme može značiti da je ta odredba u suprotnosti s člankom 5. stavkom 1. Okvirnog sporazuma.
- 43 U tim je okolnostima Corte costituzionale odlučio 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 pritom 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?“
- 44 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 pisanog i usmenog postupka kao i presude.

## O prethodnim pitanjima

45 Sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjima pita Sud o tumačenju članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma (prvo i drugo pitanje u predmetima C-22/13, C-61/13 i C-62/13, prvo pitanje u predmetu C-63/13 kao i prvo i drugo pitanje u predmetu C-418/13), članka 4. tog Okvirnog sporazuma (treće pitanje u predmetima C-22/13, C-61/13 i C-62/13 kao i drugo pitanje u predmetu C-63/13), načela lojalne suradnje (četvrto pitanje u predmetima C-22/13, C-61/13 i C-62/13 i treće pitanje u predmetu C-63/13), Direktive 91/533 (peto i šesto pitanje u predmetima C-22/13, C-61/13 i C-62/13) i tumačenju više općih načela prava Unije (sedmo pitanje u predmetima C-61/13 i C-62/13).

### *Dopuštenost*

46 Comune di Napoli ističe da tumačenje prava Unije koje traži Tribunale di Napoli u predmetu C-63/13 nije potrebno za donošenje odluke u glavnom postupku, pa je stoga zahtjev za prethodnu odluku u tom predmetu u cijelosti nedopušten. Sam taj sud u svojoj odluci kojom upućuje zahtjev za prethodnu odluku navodi da smatra da su, uzimajući u obzir sudsku praksu Suda o Okvirnom sporazumu, mjere koje je donio nacionalni zakonodavac za prijenos te direktive nedostatne. Stoga je, prema mišljenju Comune di Napoli, na tom sudu da donese odluku u glavnom postupku oslanjajući se na tumačenje nacionalnog prava koje je sukladno pravu Unije.

47 Međutim, valja podsjetiti da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, u okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova koja je određena člankom 267. UFEU-a samo na nacionalnom sudu pred kojim je pokrenut postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uzimajući u obzir posebnosti predmeta, ocijeni kako činjenicu koliko mu je potrebna prethodna odluka da bi donio svoju presudu tako i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu (presuda Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, t. 32. i navedena sudska praksa).

48 Kao što je Sud u više navrata odlučio, nacionalni sudovi u tom smislu imaju najširu mogućnost obraćanja Sudu ako smatraju da predmet koji se vodi pred njima otvara pitanja koja zahtijevaju tumačenje odredbi prava Unije (vidjeti osobito presude Križan i dr., C-416/10, EU:C:2013:8, t. 64. i Ogiariakhi, C-244/13, EU:C:2014:2068, t. 52.).

49 Iz toga proizlazi da, iako postojanje ustaljene sudske prakse o određenom pitanju prava Unije može navesti Sud da donese odluku na temelju članka 99. svog Poslovnika, to neće utjecati na dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku ako nacionalni sud u okviru svoje diskrecijske ovlasti odluči Sudu postaviti prethodno pitanje na temelju članka 267. UFEU-a.

50 Također valja podsjetiti da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, Sud može odbiti donošenje odluke o prethodnom pitanju koje postavi nacionalni sud kad je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nije ni u kakvoj vezi s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, kad je pitanje hipotetske naravi ili kada Sud ne raspolaže činjeničnim ili pravnim elementima nužnima da bi na koristan način odgovorio na postavljena mu pitanja (vidjeti osobito presudu Érsekcsanádi Mezőgazdasági, C-56/13, EU:C:2014:352, t. 36. i navedenu sudsku praksu).

51 U predmetnom slučaju valja napomenuti da je u predmetu C-63/13 sud koji je uputio zahtjev Sudu uputio tri prethodna pitanja koja su istovjetna drugom, trećem i četvrtom pitanju koja su već bila postavljena u predmetima C-22/13, C-61/13 i C-62/13.

52 Međutim, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da se kako činjenični tako i pravni okvir u predmetu C-63/13 razlikuju od onih u preostala tri predmeta s obzirom na to da se, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, za razliku od R. Mascolo, A. Forni i I. Racce, kao i, osim toga, tužitelja u predmetu C-418/13, na F. Russo kao odgajateljicu zaposlenu u jaslicama i dječjem



vrću ne primjenjuje nacionalni propis koji se primjenjuje na škole kojima upravlja država i sadržan je u Zakonu br. 124/1999, nego se na nju primjenjuje opći propis određen ponajprije Zakonodavnim dekretom br. 368/2001.

- 53 U tim okolnostima čini se da prvo pitanje upućeno u predmetu C-63/13, kojim se, kao i u predmetima C-22/13, C-61/13 i C-62/13, nastoji saznati je li nacionalni propis predviđen Zakonom br. 124/1999 sukladan članku 5. Okvirnog sporazuma utoliko što navedeni zakon dopušta da država u školama kojima upravlja zapošljava osoblje na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme a da pritom, za razliku od privatnih škola, nije podvrgnuta ograničenjima određenima u Zakonodavnom dekretu br. 368/2001, nije relevantno za donošenje odluke u glavnom postupku u predmetu C-63/13 te je stoga hipotetsko.
- 54 Isto vrijedi i za drugo pitanje upućeno u navedenom predmetu, kojim se u biti želi saznati je li predmetni nacionalni propis, koji proizlazi osobito iz članka 36. stavka 5. Zakonodavnog dekreta br. 165/2001, u skladu s člankom 4. Okvirnog sporazuma utoliko što navedeni propis u javnom sektoru isključuje svako pravo na naknadu štete u slučaju zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme.
- 55 Naime, sam Tribunale di Napoli u svojoj odluci kojom upućuje zahtjev za prethodnu odluku u predmetu C-63/13 ističe da se na tužiteljicu u glavnom postupku, za razliku od tužitelja u predmetima C-22/13, C-61/13 i C-62/13, primjenjuje članak 5. stavak 4 bis Zakonodavnog dekreta 368/2001, koji predviđa promjenu uzastopnih ugovora na određeno vrijeme čije trajanje premašuje 36 mjeseci u ugovore o radu na neodređeno vrijeme, pa taj sud ispravno primjećuje da to predstavlja mjeru koja je, time što sprječava zlouporabu takvih ugovora i ima za posljedicu potpuno uklanjanje posljedica zlouporabe, u skladu sa zahtjevima prava Unije (vidjeti osobito presudu Fiamingo i dr., C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, t. 69. i 70. i navedenu sudsku praksu).
- 56 Valja ustvrditi da navedeni sud uopće ne objašnjava po čemu u tim okolnostima njegovo drugo pitanje u predmetu C-63/13 ostaje relevantno za to da se u glavnom postupku odluči o sukladnosti predmetnog nacionalnog propisa pravu Unije.
- 57 U svakom slučaju, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku nije vidljivo na koji to način radnik, koji ima pravo na takvu promjenu i čiji je zahtjev za naknadu štete uostalom podnesen podredno, kao što su to radnici koji se nalaze u situaciji tužitelja u glavnom postupku u predmetima C-22/13, C-61/13 i C-62/13, na koje se ne primjenjuje članak 5. stavak 4 bis, trpi štetu koja daje pravo na naknadu.
- 58 U tim okolnostima valja smatrati je drugo upućeno pitanje u predmetu C-63/13 također hipotetsko pitanje.
- 59 Osim toga, Comune di Napoli, talijanska vlada i Europska komisija osporavaju dopuštenost četvrtog pitanja u predmetima C-22/13, C-61/13 i C-62/13 i trećeg pitanja u predmetu C-63/13 zato što smatraju da je odgovor na ta pitanja u cijelosti ili djelomično nevažan za glavne postupke.
- 60 Valja primijetiti da se ta pitanja, čiji je tekst istovjetan, temelje, kao što je već navedeno u točki 32. ove presude, na pretpostavci sukladno kojoj je tumačenje nacionalnog prava koje navodi talijanska vlada u predmetu Affatato (EU:C:2010:574, t. 48.), prema kojem se članak 5. stavak 4 bis Zakonodavnog dekreta 368/2001 primjenjuje na javni sektor, pogrešno te stoga predmetna država članica njime krši načelo lojalne suradnje.
- 61 Kao što proizlazi iz točaka 14. i 15. ove presude, to tumačenje međutim u svim točkama odgovara tumačenju koje je u predmetnom slučaju iznio Tribunale di Napoli i na temelju kojeg, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, Sud treba ispitati podnesene zahtjeve za prethodnu odluku (vidjeti

osobito presudu Pontin, C-63/08, EU:C:2009:666, t. 38.). Naime, taj sud u svojim odlukama kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku izričito navodi da prema njegovom mišljenju nacionalni zakonodavac nije želio isključiti primjenu navedenog članka 5. stavka 4 bis na javni sektor.

- 62 Osim toga, kao što proizlazi iz točke 28. ove presude, sam sud koji je uputio zahtjev smatra, što i ulazi u njegovu isključivu nadležnost, da se članak 5. stavak 4 bis Zakonodavnog dekreta br. 368/2001, iako se primjenjuje na javni sektor, ne može primijeniti na škole kojima upravlja država, zbog čega ta odredba ne utječe na ishod glavnih postupaka u predmetima C-22/13, C-61/13 i C-62/13.
- 63 Iz toga proizlazi da su četvrto pitanje u predmetima C-22/13, C-61/13 i C-62/13 i treće pitanje u predmetu C-63/13 hipotetska pitanja.
- 64 Uzimajući u obzir prethodno navedeno, valja utvrditi da su, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 50. ove presude, sva pitanja iz zahtjeva za prethodnu odluku u predmetu C-63/13 kao i četvrto pitanje u predmetima C-22/13, C-61/13 i C-62/13 nedopuštena.

### *Meritum*

- 65 Sudovi koji su uputili zahtjeve prvim pitanjem u predmetima C-22/13, C-61/13 i C-62/13, odnosno s dva pitanja u predmetu C-418/13, koja valja ispitati zajedno, u biti žele znati treba li članak 5. stavak 1. Okvirnog sporazuma tumačiti u smislu da je on u suprotnosti s nacionalnim pravnim propisom kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku koji, u očekivanju završetka postupaka natječaja za zapošljavanje za stalno osoblje u školama kojima upravlja država, dopušta obnavljanje ugovora o radu na određeno vrijeme radi popunjavanja raspoloživih i slobodnih radnih mjesta nastavnika te administrativnog, tehničkog i pomoćnog osoblja, a pritom ne navodi konkretne rokove za završetak tih natječaja i isključuje bilo kakvu mogućnost da ti nastavnici i navedeno osoblje dobiju naknadu štete koju su eventualno pretrpjeli uslijed takvog obnavljanja.

### O području primjene Okvirnog sporazuma

- 66 Grčka vlada ističe da nije primjereno da se na sektor nastave primjenjuju odredbe Okvirnog sporazuma o zlouporabi uzastopnih ugovora na određeno vrijeme. Naime, ona smatra da je značajka tog sektora postojanje „posebnih potreba“ u smislu članka 5. stavka 1. tog Okvirnog sporazuma s obzirom na to da nastava osigurava poštovanje prava na obrazovanje i da je neophodna za dobro funkcioniranje obrazovnog sustava.
- 67 U tom smislu valja podsjetiti da iz teksta članka 2. stavka 1. Okvirnog sporazuma proizlazi da je njegovo područje primjene široko određeno, s obzirom na to da se odnosi općenito na „radnike na određeno vrijeme koji imaju ugovor ili radni odnos uređen zakonom, kolektivnim ugovorom ili praksom na snazi u svakoj državi članici“. Osim toga, definicija pojma „radnici 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 neovisno o tome kako nacionalno pravo kvalificira njihove ugovore (vidjeti presudu Fiamingo i dr., EU:C:2014:2044, t. 28. i 29. i navedenu sudsku praksu).
- 68 Okvirni sporazum primjenjuje se na sve radnike koji isporučuju usluge uz naknadu u okviru radnog odnosa na određeno vrijeme koji ih veže za njihova poslodavca, pod uvjetom da je s njima sklopljen ugovor o radu u smislu nacionalnog prava, i uz jedini pridržaj margine prosudbe koja je državama članicama priznata člankom 2. stavkom 2. Okvirnog sporazuma glede primjene tog sporazuma na određene kategorije ugovora ili radnih odnosa kao i isključenja privremenih radnika, u skladu s četvrtim podstavkom preambule Okvirnog sporazuma (vidjeti presudu Fiamingo i dr., EU:C:2014:2044, t. 30. do 33. i navedenu sudsku praksu).



- 69 Iz toga proizlazi da Okvirni sporazum iz svojeg područja primjene ne isključuje nijedan poseban sektor te da se stoga primjenjuje na osoblje zaposleno u sektoru obrazovanja (vidjeti u tom smislu presudu *Fiamingo i dr.*, EU:C:2014:2044, t. 38.).
- 70 Ovaj zaključak podupire sadržaj članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma, iz kojeg proizlazi da, u skladu s trećim podstavkom preambule Okvirnog sporazuma i sa stavicima 8. i 10. njegovih Općih razmatranja, države članice mogu prilikom provedbe Okvirnog sporazuma voditi računa o posebnim potrebama pojedinih sektora i/ili odnosnih kategorija radnika, pod uvjetom da je to objektivno opravdano (presuda *Fiamingo i dr.*, EU:C:2014:2044, t. 39.).
- 71 Iz toga proizlazi da se na radnike, koji se nalaze u situaciji tužitelja u glavnom postupku, koji su bili zaposleni u svojstvu nastavnika ili upravnog suradnika kao godišnje zamjene u školama kojima upravlja država na temelju ugovora o radu u smislu nacionalnog prava i glede kojih nije sporno da nije riječ o radnim odnosima koji mogu biti isključeni iz područja primjene Okvirnog sporazuma, primjenjuje taj Okvirni sporazum, a osobito njegov članak 5. (vidjeti *per analogiam* presudu *Márquez Samohano*, C-190/13, EU:C:2014:146, t. 39.).

#### O tumačenju članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma

- 72 Valja podsjetiti da je svrha članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma provedba jednog od njegovih ciljeva, odnosno ograničenje uzastopne primjene ugovora ili radnih odnosa na određeno vrijeme, koji se smatraju potencijalnim izvorom zlouporaba na štetu radnika, pružajući minimalni broj zaštitnih odredaba namijenjenih sprečavanju nestabilnosti za zaposlenike (vidjeti osobito presude *Adeneler i dr.*, C-212/04, EU:C:2006:443, t. 63.; *Kücük*, C-586/10, EU:C:2012:39, t. 25. i *Fiamingo i dr.*, EU:C:2014:2044, t. 54.).
- 73 Štoviše, kao što to proizlazi iz drugog podstavka preambule Okvirnog sporazuma kao i iz točaka 6. i 8. njegovih Općih razmatranja, stabilnost zaposlenja smatra se glavnim elementom zaštite radnika, dok samo u određenim okolnostima ugovori o radu na određeno vrijeme mogu zadovoljiti potrebe i poslodavaca i radnika (presude *Adeneler i dr.*, EU:C:2006:443, t. 62. i *Fiamingo i dr.*, EU:C:2014:2044, t. 55.).
- 74 U skladu s tim, članak 5. stavak 1. Okvirnog sporazuma zahtijeva od država članica, u cilju sprečavanja zlouporaba uzastopnih ugovora ili radnih odnosa na određeno vrijeme, učinkovito i obvezujuće usvajanje barem jedne od mjera koje navodi jer njihovo domaće pravo ne sadrži jednake zakonske mjere. Tri mjere navedene u stavku 1. točkama (a) do (c) navedenog članka odnose se na objektivne razloge koji opravdavaju obnavljanje takvih ugovora ili radnih odnosa, maksimalno ukupno trajanje tih uzastopnih ugovora ili radnih odnosa i broj njihovih obnavljanja (vidjeti osobito presude *Kücük*, EU:C:2012:39, t. 26. i *Fiamingo i dr.*, EU:C:2014:2044, t. 56.).
- 75 U tom smislu države članice raspoložu marginom prosudbe zato što mogu izabrati koristiti se jednom ili s više mjera navedenih u stavku 1. točkama (a) do (c) tog članka ili postojećim jednakovrijednim zakonskim mjerama, a uzimajući u obzir potrebe pojedinih sektora i/ili kategorija radnika (vidjeti presudu *Fiamingo i dr.*, EU:C:2014:2044, t. 59. i navedenu sudsku praksu).
- 76 Pritom članak 5. stavak 1. Okvirnog sporazuma zadaje državama članicama opći cilj koji se sastoji u prevenciji takve zlouporabe, ostavljajući im na izbor sredstva za njegovo postizanje, pod uvjetom da ne dovedu u pitanje cilj ili koristan učinak Okvirnog sporazuma (presuda *Fiamingo i dr.*, EU:C:2014:2044, t. 60.).

- 77 Usto, kada, kao u ovom slučaju, pravo Unije ne predviđa određene sankcije za slučajeve u kojima bi se ipak utvrdile zloporabe, zadaća je tijela nacionalnih vlasti da usvoje mjere koje moraju biti ne samo razmjerne nego i dovoljno učinkovite i odvraćajuće, kako bi se osigurala puna djelotvornost standarda utvrđenih na temelju Okvirnog sporazuma (vidjeti osobito presudu Fiamingo i dr., EU:C:2014:2044, t. 62. i navedenu sudsku praksu).
- 78 Iako, u nedostatku propisa Unije o tom pitanju, načini provedbe tih odredaba pripadaju u unutarnji pravni poredak država članica prema načelu njihove procesne autonomije, oni ne smiju biti manje povoljni od onih koji uređuju slične domaće situacije (načelo jednakovrijednosti) ni praktično onemogućiti ili pretjerano otežati ostvarivanje prava dodijeljenih pravnim poretkom Unije (načelo učinkovitosti) (vidjeti osobito presudu Fiamingo i dr., EU:C:2014:2044, t. 63. i navedenu sudsku praksu).
- 79 Iz toga slijedi da se, u slučaju zloporabe uzastopnih ugovora ili radnih odnosa na određeno vrijeme, mjera koja daje učinkovita i istovjetna jamstva za zaštitu radnika mora moći primijeniti za pravilno kažnjavanje zloporaba i poništavanje posljedica povrede prava Unije (presuda Fiamingo i dr., EU:C:2014:2044, t. 64. i navedena sudska praksa).
- 80 U tom pogledu valja imati na umu da, kao što je to Sud u više navrata naglasio, Okvirni sporazum ne određuje opću obvezu država članica da predvide konverziju ugovora o radu na određeno vrijeme u ugovor o radu na neodređeno vrijeme. Štoviše, članak 5. stavak 2. Okvirnog sporazuma načelno ostavlja državama članicama da utvrde uvjete pod kojima će se ugovori ili radni odnosi na određeno vrijeme smatrati kao da su zaključeni na neodređeno vrijeme. Iz toga proizlazi da Okvirni sporazum ne propisuje uvjete pod kojima je moguće primjenjivati ugovore na neodređeno vrijeme (vidjeti osobito presudu Fiamingo i dr., EU:C:2014:2044, t. 65. i navedenu sudsku praksu).
- 81 U ovom slučaju, glede nacionalnog zakonodavstva o kojemu je riječ u glavnom postupku, treba napomenuti da nije zadaća Suda donijeti odluku o tumačenju odredaba domaćeg prava, nego isključivo suda koji je uputio zahtjev ili, po potrebi, nadležnih nacionalnih sudova, koji moraju utvrditi jesu li zahtjevi iz točaka 74. do 79. ove presude u skladu s odredbama važećih nacionalnih propisa (vidjeti osobito presudu Fiamingo i dr., EU:C:2014:2044, t. 66. i navedenu sudsku praksu).
- 82 Stoga je zadaća nacionalnog suda procijeniti u kojoj mjeri uvjeti za primjenu i učinkovitu provedbu odgovarajućih odredaba domaćeg prava predstavljaju odgovarajuće mjere za sprečavanje i, u slučaju potrebe, sankcioniranje zloporabe uzastopnih ugovora ili radnih odnosa na određeno vrijeme (vidjeti presudu Fiamingo i dr., EU:C:2014:2044, t. 67. i navedenu sudsku praksu).
- 83 Sud, međutim, prilikom odlučivanja o zahtjevu za prethodnu odluku može, u slučaju potrebe, dati pojašnjenja koja će služiti kao nit vodilja nacionalnom sudu prilikom donošenja odluke (vidjeti osobito presudu Fiamingo i dr., EU:C:2014:2044, t. 68. i navedenu sudsku praksu).
- O postojanju mjera koje sprječavaju zloupotrebu uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme
- 84 Kada je riječ o postojanju mjera koje sprječavaju zloporabu uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme u smislu članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma, nesporno je da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku omogućuje zapošljavanje nastavnika u okviru uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme radi osiguranja zamjena, a pritom ne predviđa nijednu mjeru koja ograničava ukupno najdulje trajanje tih ugovora ili broj njihovih obnavljanja u smislu stavka 1. točaka (b) i (c) navedenog članka. Konkretno, Tribunale di Napoli u tom smislu navodi da, kao što proizlazi iz točke 28. ove presude, članak 10. stavak 4 bis Zakonodavnog dekreta br. 368/2001 isključuje primjenu članka 5. stavka 4 bis navedenog dekreta, koji predviđa da se ugovori o radu na određeno vrijeme kojih trajanje premašuje trideset i šest mjeseci pretvaraju u ugovore o radu na neodređeno vrijeme, na školu kojom

upravlja država i na taj način omogućuje neodređen broj obnavljanja tih ugovora. Isto tako nije sporno da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku ne sadrži nijednu mjeru koja odgovara onima iz članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma.

- 85 U tim okolnostima potrebno je da obnavljanje takvih ugovora o radu bude opravdano „objektivnim razlogom“ u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma.
- 86 Stoga, kao što je to naznačeno u točki 7. njegovih Općih razmatranja i kao što proizlazi iz točke 74. ove presude, stranke potpisnice Okvirnog ugovora smatraju da je primjena ugovora o radu na određeno vrijeme utemeljena na objektivnim razlozima sredstvo za prevenciju zlouporaba (vidjeti presude Adeneler i dr., EU:C:2006:443, t. 67. i Fiamingo i dr., EU:C:2014:2044, t. 58.).
- 87 Kada je riječ o pojmu „objektivnih razloga“ koji je sadržan u članku 5. stavku 1. točki (a) Okvirnog sporazuma, Sud je već ranije presudio da ga treba razumjeti kao da se odnosi 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. 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 (presuda Küçük, EU:C:2012:39, t. 27. i navedena sudska praksa).
- 88 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 navedenima u prethodnoj točki ove presude. Takva odredba, koja je čisto formalne prirode, ne omogućuje utvrđivanje objektivnih i transparentnih kriterija radi provjere odgovara li obnavljanje takvih ugovora stvarnoj potrebi, je li primjereno za postizanje traženog cilja i potrebno u tu svrhu. Takva odredba sadrži dakle stvarnu opasnost od mogućih zlouporaba te vrste ugovora i stoga nije u skladu s ciljem i korisnim učinkom Okvirnog sporazuma (presuda Küçük, EU:C:2012:39, t. 28. i 29. i navedena sudska praksa).
- 89 U predmetnom slučaju najprije valja istaknuti da iz odluka kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku i objašnjenja koja su dana na raspravi proizlazi da se, na temelju nacionalnog pravnog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku, kako je određen u Zakonu br. 124/1999, osoblje u školama kojima upravlja država zapošljava ili na neodređeno vrijeme putem zapošljavanja za stalno ili na određeno vrijeme putem zamjena. Zapošljavanje za stalno obavlja se u skladu sa sustavom „dvostrukog kanala“, odnosno za polovicu raspoloživih radnih mjesta u školskoj godini putem natječaja na temelju kvalifikacija i testova, a za drugu polovicu upotrebom stalnih popisa prikladnih kandidata na koje su upisani nastavnici koji su prošli takav natječaj, ali pritom nisu dobili stalno radno mjesto, te nastavnici koji su pohađali tečajeve osposobljavanja koje organiziraju škole za izobrazbu nastavnika. Prilikom zamjena uvijek se upotrebljavaju ti isti popisi, s tim da uzastopne zamjene istim nastavnikom dovode do njegovog napredovanja na popisu i mogu dovesti do njegovog zapošljavanja za stalno.
- 90 Iz tih odluka kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku također proizlazi da predmetni nacionalni propis kako je određen u članku 4. Zakona br. 124/1999, u vezi s člankom 1. Zakonodavnog dekreta br. 131/2007, predviđa tri vrste zamjena: prvo, „zakonski određene“ godišnje zamjene po planu radnih mjesta, u očekivanju završetka postupaka natječaja za zapošljavanje osoblja za stalno, za raspoloživa i slobodna radna mjesta, odnosno koja nisu zauzeta, koji traju do kraja školske godine, odnosno do 31. kolovoza; drugo, „stvarne“ privremene zamjene po planu radnih mjesta za radna mjesta koja nisu raspoloživa, ali su slobodna, koje traju do završetka nastavnih aktivnosti, odnosno do 3. lipnja; i treće, privremene ili kratkoročne zamjene u ostalim slučajevima, čiji završetak odgovara prestanku okolnosti koje su stvorile potrebu za njima.

- 91 Valja istaknuti da nacionalni propis, koji omogućuje obnavljanje ugovora o radu na određeno vrijeme radi zamjene, s jedne strane, osoblja škola kojima upravlja država u očekivanju rezultata postupaka natječaja za zapošljavanje osoblja za stalno i, s druge strane, osoblja navedenih škola koje trenutno nije u mogućnosti obavljati svoje funkcije, nije sam po sebi u suprotnosti s Okvirnim sporazumom. Naime, privremena zamjena radnika radi zadovoljenja privremenih potreba poslodavca za osobljem može u načelu predstavljati „objektivni razlog“ u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) tog Okvirnog sporazuma (vidjeti u tom smislu presude Angelidaki i dr., C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, t. 101. i 102., i Küçük, EU:C:2012:39, t. 30.).
- 92 U tom smislu najprije valja podsjetiti da je u upravi koja ima mnogo zaposlenika, kao što je to sektor nastave, neizbježno često pojavljivanje potrebe za privremenim zamjenama, osobito zbog odsutnosti članova osoblja koji su na bolovanju, roditeljskom ili drugom dopustu. U tim okolnostima privremena zamjena radnika može biti objektivni razlog u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma koji opravdava kako to da su ugovori o radu s osobljem koje nekoga mijenja sklopljeni na određeno vrijeme tako i to da se ti ugovori obnavljaju ako se pojavi potreba za tim, uz pridržaj poštovanja zahtjeva koji su u tom smislu određeni u Okvirnom sporazumu (vidjeti u tom smislu presudu Küçük, EU:C:2012:39, t. 31.).
- 93 Taj se zaključak tim više nameće kada nacionalni propis koji opravdava obnavljanje ugovora na određeno vrijeme radi privremenih zamjena također ima ciljeve koji su priznati kao legitimni ciljevi socijalne politike. Naime, kao što proizlazi iz točke 87. ove presude, pojam „objektivni razlog“ iz članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma obuhvaća ostvarenje takvih ciljeva. Međutim, mjere koje se odnose, osobito na zaštitu trudnoće i materinstva te mjere koje muškarcima i ženama omogućavaju da usklade svoje profesionalne i obiteljske obveze ostvaruju legitimne ciljeve socijalne politike (vidjeti presudu Küçük, EU:C:2012:39, t. 32. i 33. i navedenu sudsku praksu).
- 94 Zatim valja istaknuti da je, kao što proizlazi iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku u predmetu C-418/13, obrazovanje temeljno pravo koje jamči Ustav Talijanske Republike koji toj državi nameće obvezu organiziranja školskih usluga na način da je osiguran stalan primjeren odnos između broja nastavnika i broja učenika. Međutim, nemoguće je zaniijekati da taj stalan primjeren odnos ovisi o mnogobrojnim čimbenicima, od kojih je neke u određenoj mjeri teško kontrolirati ili predvidjeti, poput, osobito, unutarnjih i vanjskih premještaja ili učeničkog izbora predmeta.
- 95 Valja priznati da zbog takvih čimbenika u sektoru nastave o kojem je riječ u glavnom postupku postoji posebna potreba za fleksibilnošću koja, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 70. ove presude, u određenom sektoru može, u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma, objektivno opravdati sklapanje uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme radi primjerenog odgovora na potražnju za osobljem u školama i radi izbjegavanja opasnosti da država kao poslodavac u tom sektoru mora zapošljavati znatno veći broj nastavnika za stalno od onoga koji je stvarno potreban za ispunjenje njezinih obveza u tom području.
- 96 Napokon, valja utvrditi da, kada država članica u školama kojima upravlja ograniči pristup stalnim radnim mjestima samo na one osobe koje su prošle natječaj, može na temelju navedene odredbe također biti objektivno opravdano da se slobodna radna mjesta koja je potrebno popuniti u očekivanju završetka postupaka natječaja popune sklapanjem uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme.
- 97 Međutim, tužitelji u glavnom postupku tvrde da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku, kako proizlazi iz članka 4. stavka 1. Zakona br. 124/1999, koji omogućuje obnavljanje ugovora o radu na određeno vrijeme radi osiguranja popunjavanja raspoloživih i slobodnih radna mjesta godišnjim zamjenama „u očekivanju završetka postupaka natječaja za zapošljavanje nastavničkog osoblja za stalno“, u praksi dovodi do zlouporabe ugovora o radu na određeno vrijeme jer datum provedbe tih postupaka natječaja nije izvjestan. Obnavljanje tih ugovora o radu na određeno vrijeme na taj način omogućuje zadovoljenje stalnih i trajnih potreba u školama kojima upravlja država, koje su rezultat strukturnog manjak osoblja zaposlenog za stalno.



- 98 Talijanska vlada pak tvrdi da sustav „dvostrukog kanala“, kako je opisan u točki 89. ove presude, omogućuje zapošljavanje za stalno osoblja s kojim je sklopljen ugovor na određeno vrijeme u školama kojima upravlja država s obzirom na to da to osoblje može ne samo sudjelovati na javnim natječajima nego da, zbog napredovanja na popisu uspješnih kandidata kao rezultat uzastopnih zamjena, može također prikupiti dovoljno razdoblja rada na određeno vrijeme radi zapošljavanja za stalno. Međutim, ti popisi trebaju biti „ograničeni“, u smislu da se, kada je na njih upisan određen broj nastavnika, oni više ne mogu nadopunjavati. Navedeni popisi predstavljaju dakle instrument kojim se nastoji spriječiti nesigurnost zapošljavanja. Stoga, neovisno o pojedinom činjeničnom stanju, treba smatrati da je predmetni nacionalni propis u skladu s člankom 5. stavkom 1. točkom (a) Okvirnog sporazuma.
- 99 S tim u vezi valja naglasiti da, iako nacionalni propis koji omogućuje obnavljanje uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme radi zamjene osoblja u očekivanju završetka postupaka natječaja može biti opravdan objektivnim razlogom, konkretna primjena tog razloga, uzimajući u obzir osobitosti predmetne djelatnosti i uvjete njezina obavljanja, treba biti u skladu sa zahtjevima iz Okvirnog sporazuma. Prilikom primjene predmetne odredbe nacionalnog prava, nadležna tijela dakle trebaju imati mogućnost utvrditi objektivna i transparentna mjerila u svrhu provjere je li obnavljanje takvih ugovora stvarno potrebno, je li ono primjereno za postizanje traženog cilja i je li nužno u tu svrhu (vidjeti u tom smislu presudu Küçük, EU:C:2012:39, t. 34. i navedenu sudsku praksu).
- 100 Međutim, kao što je Sud u više navrata odlučio, obnavljanje ugovora o radu na određeno vrijeme ili radnih odnosa na određeno vrijeme radi zadovoljenja potreba koje zapravo nisu privremene nego, naprotiv, stalne i trajne, nije opravdano u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma. Naime, takvo sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme ili radnih odnosa na određeno vrijeme u izravnoj je suprotnosti s pretpostavkom na kojoj se temelji taj Okvirni sporazum, a ta je da ugovori o radu na neodređeno vrijeme čine osnovni oblik radnog odnosa iako su ugovori o radu na određeno vrijeme svojstveni zapošljavanju u određenim sektorima, zanimanjima i djelatnostima (presuda Küçük, EU:C:2012:39, t. 36. i 37. i navedena sudska praksa).
- 101 Poštovanje članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma stoga zahtijeva konkretnu provjeru je li obnavljanje uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme ili uzastopnih radnih odnosa na određeno vrijeme namijenjeno zadovoljavanju privremenih potreba i ne upotrebljava li se nacionalna odredba kao što je članak 4. stavak 1. Zakona br. 124/1999, u vezi s člankom 1. Dekreta br. 131/2007, zapravo za zadovoljavanje stalnih i trajnih potreba poslodavca glede osoblja (vidjeti u tom smislu presudu Küçük, EU:C:2012:39, t. 39. i navedenu sudsku praksu).
- 102 U tu svrhu potrebno je u svakom pojedinom slučaju ispitati sve okolnosti, 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 ili radnih odnosa na određeno vrijeme koji, iako su naizgled sklopljeni radi zadovoljenja potrebe zamjene osoblja, predstavljaju zlouporabu od strane poslodavaca (vidjeti u tom smislu presudu Küçük, EU:C:2012:39, t. 40. i navedenu sudsku praksu).
- 103 Postojanje „objektivnog razloga“ u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma stoga načelno isključuje postojanje zlouporabe, osim ako sveobuhvatno ispitivanje okolnosti obnavljanja predmetnih ugovora o radu na određeno vrijeme ili radnih odnosa na određeno vrijeme pokaže da potreba za izvršenje zadaća povjerenih radniku nije samo privremena (presuda Küçük, EU:C:2012:39, t. 51.).
- 104 Slijedom toga, suprotno onome što tvrdi talijanska vlada, sama činjenica da bi nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku mogao biti opravdan „objektivnim razlogom“ u smislu te odredbe nije dovoljna da bi se smatralo da je taj propis u skladu s tom odredbom ako se pokaže da njegova konkretna primjena u predmetnom slučaju dovodi do zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme.

- 105 Međutim, ako je u tom smislu, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 81. i 82. ove presude, procjena činjenica u okviru postupka određenog u članku 267. UFEU-a u nadležnosti nacionalnih sudova, valja utvrditi da iz podataka koji su u ovim predmetima podneseni Sudu proizlazi da je rok za zapošljavanje nastavnika za stalno u okviru tog sustava promjenjiv i neizvjestan, što uostalom priznaje i sama talijanska vlada.
- 106 Naime, kao što proizlazi iz teksta samog prvog pitanja u predmetu C-418/13, s jedne strane nije sporno da u nacionalnom pravnom propisu o kojem je riječ u glavnom postupku nije određen konkretan rok kada je riječ o provođenju postupaka natječaja jer to ovisi o financijskim mogućnostima države i diskrecijskoj ocjeni uprave. Dakle, sukladno utvrđenjima Corte costituzionale navedenima u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku u tom predmetu, između 2000. i 2011. nije proveden nikakav postupak natječaja.
- 107 S druge strane, iz obrazloženja talijanske vlade proizlazi da zapošljavanje za stalno putem napredovanja nastavnika na popisu prikladnih kandidata, s obzirom na to da je ono povezano s ukupnim trajanjem ugovora o radu na određeno vrijeme i radnim mjestima koja su u međuvremenu postala raspoloživa, ovisi o, kao što je Komisija ispravno tvrdila, neizvjesnim i nepredvidljivim okolnostima.
- 108 Iz toga proizlazi da nacionalni propis kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, iako formalno ograničava sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme radi godišnjih zamjena za raspoloživa i slobodna radna mjesta u školama kojima upravlja država samo na određeno razdoblje koje traje do trenutka završetka postupaka natječaja, ne osigurava da konkretna primjena tog objektivnog razloga, uzimajući u obzir osobitosti predmetne djelatnosti i uvjete njezinog obavljanja, bude u skladu sa zahtjevima iz Okvirnog sporazuma.
- 109 Naime, u nedostatku konkretnog datuma o provođenju i završetku postupaka natječaja nakon kojih prestaju zamjene, i stoga u nedostatku stvarnog ograničenja broja godišnjih zamjena koje je jedan te isti radnik izvršio za isto raspoloživo radno mjesto, takav propis može, kršeći pritom članak 5. stavak 1. točku (a) Okvirnog sporazuma, omogućiti obnavljanje ugovora o radu na određeno vrijeme za zadovoljenje potreba koje zapravo nisu privremene nego, naprotiv, stalne i trajne radi strukturnog manjka radnih mjesta za stalno zaposleno osoblje u predmetnoj državi članici. Čini se da takav zaključak potvrđuje ne samo situacija tužitelja u glavnom postupku, kako je opisana u točkama 23. i 37. ove presude, nego isto tako, općenitije, i podaci koji su Sudu podneseni u okviru ovih predmeta. Stoga se čini da je, ovisno o godinama i izvorima, oko 30%, odnosno prema Tribunale di Napoli, 61%, administrativnog, tehničkog i pomoćnog osoblja u školama kojima upravlja država zaposleno na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme i da je između 2006. i 2011. nastavničko osoblje s kojim su bili sklopljeni takvi ugovori činilo između 13% i 18% ukupnog nastavnčkog osoblja u navedenim školama.
- 110 S tim u vezi valja podsjetiti da, iako proračunski razlozi mogu biti temelj izbora socijalne politike države članice i mogu utjecati na karakter i doseg mjera socijalne zaštite koje država želi donijeti, oni međutim nisu sami za sebe cilj takve politike i stoga ne mogu opravdati nepostojanje bilo kakve mjere koja sprječava zlouporabu uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme u smislu članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma (vidjeti *per analogiam* presudu Thiele Meneses, C-220/12, EU:C:2013:683, t. 43. i navedenu sudsku praksu).
- 111 U svakom slučaju valja primijetiti da, kao što proizlazi iz točke 89. ove presude, nacionalni propis kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku ne omogućuje osoblju koje je prošlo natječaj zapošljavanje za stalno u školama kojima upravlja država jer on u okviru sustava „dvostrukog kanala“ također omogućuje zapošljavanje za stalno nastavnika koji su jedino pohađali tečajeve osposobljavanja. Kao što je Komisija istaknula na raspravi, u tim okolnostima ni na koji način ne proizlazi, a provjera toga je na sudovima koji su uputili zahtjeve, da se može smatrati da je objektivno opravdano, u smislu



članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma, da se u predmetnom slučaju sklapaju uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme radi osiguranja raspoloživih i slobodnih radnih mjesta u navedenim školama u očekivanju završetka postupaka natječaja.

112 U tom smislu valja istaknuti, kao što to čini Komisija, da radi provedbe članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma, država članica može legitimno odabrati da ne donese mjeru iz stavka 1. točke (a) navedenog članka. Ona se, umjesto toga, može odlučiti donijeti jednu od mjera ili obje mjere iz stavka 1. točaka (b) i (c) navedenog članka koje se odnose na ukupno najdulje trajanje takvih uzastopnih ugovora ili radnih odnosa i na broj njihovih obnavljanja pod uvjetom da, bez obzira na mjeru koju odabere, bude zajamčeno učinkovito sprečavanje zlorabe ugovora ili radnih odnosa na određeno vrijeme (vidjeti u tom smislu presudu *Fiamingo i dr.*, EU:C:2014:2044, t. 61.).

113 Stoga valja utvrditi da iz podataka koji su u okviru ovih predmeta podneseni Sudu proizlazi da se čini da nacionalni propis kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku ne određuje, uz pridržaj provjere koju su dužni provesti sudovi koji su uputili zahtjeve, mjere sprječavanja zlorabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme u smislu članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma, suprotno zahtjevima navedenima u točkama 74. i 76. ove presude.

– O postojanju mjera sankcija za zlorabu uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme

114 Kada je riječ o postojanju mjera sankcija za zlorabu uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme ili uzastopnih radnih odnosa na određeno vrijeme, najprije valja istaknuti da, kao što proizlazi iz odluka kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku te kao što je izričito naveo Corte costituzionale u svom drugom prethodnom pitanju u predmetu C-418/13, nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku isključuje svako pravo na naknadu štete nastale zlorabom uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme u sektoru nastave. Osobito nije sporno da na temelju sustava predviđenog člankom 36. stavkom 5. Zakonodavnog dekreta br. 165/2001 u slučaju zlorabe ugovora o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru nije moguće priznati takvo pravo u glavnim predmetima.

115 Osim toga, kao što proizlazi iz točaka 28. i 84. ove presude, ne osporava se da ni to da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku ne dopušta pretvorbu uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme u ugovor o radu na neodređeno vrijeme ili radni odnos na određeno vrijeme s obzirom na to da je isključena primjena članka 5. stavka 4 bis Zakonodavnog dekreta br. 368/2001.

116 Iz toga slijedi da je, kao što proizlazi iz odluka kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku i očitovanja talijanske vlade, jedina mogućnost koju radnik, koji je na temelju članka 4. Zakona br. 124/1999 bio na zamjeni u školi kojom upravlja država, ima da se njegovi uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme pretvore u ugovor o radu na neodređeno vrijeme ili radni odnos na neodređeno vrijeme zapošljavanje za stalno zbog napredovanja na popisu prikladnih kandidata.

117 Međutim, budući da je, kao što proizlazi iz točaka 105. do 107. ove presude, ta mogućnost neizvjesna, ne može se smatrati da je riječ o sankciji koja je dovoljno učinkovita i odvraćajuća za osiguranje pune učinkovitosti pravila donesenih radi primjene Okvirnog sporazuma.

118 Ako država članica prilikom provedbe članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma ima pravo uzeti u obzir potrebe specifičnih sektora kao što je sektor nastave, kao što je već istaknuto u točkama 70. i 95. ove presude, to pravo ne treba razumjeti tako da ono toj državi članici omogućuje da ne poštuje obvezu donošenja odgovarajuće mjere za propisno sankcioniranje zlorabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme.

- 119 Stoga valja utvrditi da iz podataka podnesenih Sudu u okviru ovih predmeta proizlazi da se čini da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku nije u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz sudske prakse navedene u točkama 77. do 80. ove presude, uz pridržaj provjera koje će obaviti sudovi koji su uputili zahtjeve.
- 120 Slijedom toga, na pitanja koja su uputili sudovi koji su uputili zahtjeve valja odgovoriti na način da članak 5. stavak 1. Okvirnog sporazuma treba tumačiti u smislu da je on u suprotnosti s nacionalnim pravnim propisom kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, koji u očekivanju završetka postupaka natječaja za zapošljavanje za stalno osoblja u školama kojima upravlja država dopušta obnavljanje ugovora o radu na određeno vrijeme radi popunjavanja raspoloživih i slobodnih radnih mjesta nastavnika i administrativnog, tehničkog i pomoćnog osoblja a da pritom ne navodi konkretne rokove za završetak tih postupaka natječaja te da isključuje svaku mogućnost da ti nastavnici i osoblje dobiju naknadu štete koja im eventualno nastane zbog takvog obnavljanja. Naime, čini se da taj pravni propis, uz pridržaj provjere koju će obaviti sudovi koji su uputili zahtjeve, s jedne strane, ne omogućuje utvrđivanje objektivnih i transparentnih mjerila u svrhu provjere je li obnavljanje navedenih ugovora stvarno potrebno, je li ono primjereno za postizanje traženog cilja i nužno u tu svrhu i, s druge strane, ne sadrži nikakvu drugu mjeru kojom se sprječava ili sankcionira zlouporaba uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme.
- 121 U tim okolnostima nije potrebno odgovoriti na ostala pitanja koja je uputio Tribunale di Napoli u predmetima C-22/13, C-61/13 i C-62/13.

### **Troškovi**

- 122 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (treće vijeće) odlučuje:

**Članak 5. stavak 1. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, koji je zaključen 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, treba tumačiti u smislu da je on u suprotnosti s nacionalnim pravnim propisom kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku koji u očekivanju završetka postupaka natječaja za zapošljavanje za stalno osoblja u školama kojima upravlja država dopušta obnavljanje ugovora o radu na određeno vrijeme radi popunjavanja raspoloživih i slobodnih radnih mjesta nastavnika i administrativnog, tehničkog i pomoćnog osoblja a da pritom ne navodi konkretne rokove za završetak tih postupaka natječaja te isključuje bilo kakvu mogućnost da ti nastavnici i osoblje dobiju naknadu štete koja im eventualno nastane zbog takvog obnavljanja. Naime, čini se da taj pravni propis, uz pridržaj provjere koju će obaviti sudovi koji su uputili zahtjeve, s jedne strane, ne omogućuje utvrđivanje objektivnih i transparentnih mjerila u svrhu provjere je li obnavljanje navedenih ugovora stvarno potrebno, je li ono primjereno za postizanje traženog cilja i nužno u tu svrhu i, s druge strane, ne sadrži nikakvu drugu mjeru kojom se sprječava ili sankcionira zlouporaba uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme.**

Potpisi