



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deseto vijeće)

25. listopada 2018. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna politika – Direktiva 1999/70/EZ – Okvirni sporazum o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP – Članak 5. – Mjere za sprečavanje zlouporaba uzastopnih ugovora ili radnih odnosa sklopljenih na određeno vrijeme – Nacionalno zakonodavstvo koje isključuje primjenu tih mjera u sektoru opernih i simfonijskih zaklada”

U predmetu C-331/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Corte d'appello di Roma (Žalbeni sud u Rimu, Italija), odlukom od 15. svibnja 2017., koju je Sud zaprimio 1. lipnja 2017., u postupku

Martina Sciotto

protiv

Fondazione Teatro dell'Opera di Roma,

SUD (deseto vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik Suda, u svojstvu predsjednika desetog vijeća, F. Biltgen (izvjestitelj) i E. Levits, suci,

nezavisni odvjetnik: H. Saugmandsgaard Øe,

tajnik: R. Schiano, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 14. lipnja 2018.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za M. Sciotto, F. Andretta, M. Speranza, V. De Michele i S. Galleano, *avvocati*,
- za Fondazione Teatro dell'Opera di Roma, D. De Feo, M. Marazza i M. Marazza, *avvocati*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju G. Albenzija, *avvocato dello Stato*,
- za Europsku komisiju, M. van Beek i G. Gattinara, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: talijanski

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, sklopljenog 18. ožujka 1999. (u daljnjem tekstu: Okvirni sporazum), priloženog 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 1999., L 175, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 228.)
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između M. Sciotto i Fondazione Teatro dell'Opera di Roma, u vezi sa zahtjevom da se njezini uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme sklopljeni za poslove koje je obavljala između 2007. i 2011. pretvore u radni odnos na neodređeno vrijeme.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 U skladu s člankom 1. Direktive 1999/70, njezina je svrha „staviti na snagu [Okvirni sporazum], zaključen [...] između općih međusektorskih organizacija (ETUC, UNICE i CEEP) [...]”.
- 4 Drugi i treći stavak preambule Okvirnog sporazuma glase kako slijedi:

„Stranke ovog Sporazuma priznaju da ugovori o radu na neodređeno vrijeme predstavljaju i da će i nadalje predstavljati osnovni oblik radnog odnosa između poslodavaca i radnika. One također priznaju da ugovori o radu na određeno vrijeme, u određenim okolnostima, odgovaraju potrebama i poslodavaca i radnika.

U ovom Sporazumu utvrđuju se opća načela i minimalni zahtjevi u vezi s radom na određeno vrijeme, pri čemu se prilikom njihove detaljne primjene mora voditi računa o posebnim nacionalnim, sektorskim i sezonskim uvjetima. Sporazum prikazuje pripremljenost socijalnih partnera da uspostave opći okvir za osiguranje jednakog postupanja s radnicima zaposlenima na određeno vrijeme, kako bi ih se zaštitilo od diskriminacije te za korištenje ugovora o radu na određeno vrijeme u skladu s načelima koja su prihvatljiva za poslodavce i radnike.”

- 5 Točke 6. do 8. i 10. Općih razmatranja Okvirnog sporazuma određuju:

„6. Budući da su ugovori o radu na neodređeno vrijeme opći oblik radnog odnosa te da doprinose kakvoći života radnika te poboljšavaju učinak;

7. Budući da je korištenje ugovora o radu na određeno vrijeme, utemeljeno na objektivnim razlozima, način sprečavanja zlouporaba;

8. Budući da su ugovori o radu na određeno vrijeme svojstveni za zapošljavanje u pojedinim sektorima, zanimanjima i djelatnostima koji mogu odgovarati i poslodavcima i radnicima

[...]

10. Budući da se ovim Sporazumom od država članica i socijalnih partnera zahtijeva da sami urede primjenu njegovih općih načela, minimalnih zahtjeva i odredaba, kako bi se u obzir uzela situacija u svakoj pojedinoj državi članici i prilike u pojedinim sektorima i zanimanjima, uključujući djelatnosti sezonske naravi.”

- 6 U skladu s člankom 1. Okvirnog sporazuma, njegova je svrha, s jedne strane, poboljšati kvalitetu rada na određeno vrijeme osiguranjem primjene načela nediskriminacije i, s druge strane, ustanoviti okvir za sprečavanje zlouporaba koje proizlaze iz primjene uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme.
- 7 Članak 2. Okvirnog sporazuma, naslovljen „Područje primjene”, u stavku 1. predviđa:
- „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.”
- 8 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.
2. U smislu ovog Sporazuma pojam ‚usporedivi radnik zaposlen na neodređeno vrijeme’ znači radnik koji je zaključio ugovor o radu ili se nalazi u radnom odnosu na neodređeno vrijeme, u istom poduzeću, koji obavlja isti ili slični posao/zanimanje, pri čemu se u obzir uzima stručna osposobljenost/vještine.”
- 9 Članak 4. Okvirnog sporazuma, pod naslovom „Načelo nediskriminacije”, u točki 1. predviđa:
- „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.”
- 10 Članak 5. Okvirnog sporazuma, naslovljen „Mjere za sprečavanje zlouporaba”, u točki 1. određuje:
- „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.”

Talijansko pravo

- 11 Članak 3. legge n. 426 – Provvedimenti straordinari a sostegno delle attività musicali (Zakon br. 426 o izvanrednim mjerama potpore za glazbene aktivnosti) od 22. srpnja 1977. (GURI br. 206 od 28. srpnja 1977.) zabranjuje pod prijetnjom ništavosti „obnavljanja radnog odnosa koja na temelju propisa ili ugovornih odredaba dovode do pretvaranja ugovora na određeno vrijeme u ugovore na neodređeno vrijeme”.

- 12 Članak 1. 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 (Zakonodavna uredba br. 368 o prenošenju Direktive 1999/70/EZ o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP) od 6. rujna 2001. (GURI br. 235 od 9. listopada 2001.), u verziji primjenjivoj u vrijeme činjenica iz glavnog postupka (u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 368), u stavku 01. propisuje da je ugovor o radu na neodređeno vrijeme zaposlenika uobičajeni oblik radnog odnosa, u stavku 1. da se prestanak ugovora može utvrditi zbog tehničkih, proizvodnih ili organizacijskih razloga odnosno razloga koji se odnose na kadrovske zamjene i u stavku 2. da se ti razlozi moraju navesti u pisanom obliku.
- 13 Članak 4. Zakonodavne uredbe br. 368/2001 predviđa da se prestanak ugovora na određeno vrijeme može odgoditi, uz suglasnost radnika, samo ako ugovor ima početno trajanje kraće od tri godine. Odgoda je dopuštena samo jednom i pod uvjetom da je potaknuta objektivnim razlozima i odnosi se na istu djelatnost. Teret dokazivanja objektivnih razloga pada na poslodavca.
- 14 U skladu s člankom 5. Zakonodavne uredbe br. 368/2001, kad zbog uzastopnih ugovora ukupno trajanje radnog odnosa prelazi 36 mjeseci, smatra se da je radni odnos sklopljen na neodređeno vrijeme.
- 15 Na temelju članka 11. stavka 4. Zakonodavne uredbe br. 368/2001, pravila utvrđena u člancima 4. i 5. navedene uredbe ne primjenjuju se na umjetničko i tehničko osoblje zaklada za glazbenu produkciju.
- 16 Članak 3. stavak 6. decreto-legge n. 64 – recante disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali (Uredba sa zakonskom snagom br. 64 o hitnim odredbama u području zabave i kulturnih aktivnosti) od 30. travnja 2010. (GURI br. 100 od 30. travnja 2010.), pretvorenim u zakon, s izmjenama putem legge br. 100 (Zakon br. 100) od 29. lipnja 2010. (GURI br. 150 od 30. lipnja 2010., str. 2.), propisuje, s jedne strane, da se članak 3. stavci 4. i 5. Zakona br. 426 od 22. srpnja 1977. o izvanrednim mjerama potpore za glazbene aktivnosti nastavlja primjenjivati na operne i simfonijske zaklade neovisno o njihovoj preobrazbi u osobe privatnog prava i, s druge strane, da se odredbe članka 1. stavaka 01. i 2. Zakonodavne uredbe br. 368/2001 ne primjenjuju na operne i simfonijske zaklade.

Činjenice u glavnom postupku i prethodno pitanje

- 17 Fondazione Teatro dell'Opera di Roma zaposlio je M. Sciotto kao balerinu na temelju više ugovora na određeno vrijeme sklopljenih u okviru različitih umjetničkih izvedbi u razdoblju od 26. lipnja 2007. do 30. listopada 2011.
- 18 Smatrajući da je bila dio stalnog kazališnog osoblja i da je obavljala iste zadatke kao što su to oni dodijeljeni osoblju zaposlenom na neodređeno vrijeme, tužiteljica u glavnom postupku je 20. travnja 2012. podnijela tužbu pred Tribunaleom di Roma (Sud u Rimu, Italija) tvrdeći da njezini ugovori o radu nisu sadržavali specifične tehničke, organizacijske ili proizvodne zahtjeve koji bi mogli opravdati činjenicu da su bili sklopljeni na određeno vrijeme. U okviru te tužbe zatražila je utvrđenje nezakonitosti uvjeta utvrđenih u navedenim ugovorima, pretvaranje svojeg radnog odnosa u ugovor na neodređeno vrijeme i naknadu pretrpljene štete.
- 19 Presudom od 22. studenoga 2013. Tribunale di Roma (Sud u Rimu) odbio je tu tužbu s obrazloženjem da posebni nacionalni propis o opernim i simfonijskim zakladama isključuje da se na njih primjenjuju opća pravna pravila kojima se uređuju ugovori o radu i stoga predstavlja prepreku za pretvaranje ugovora o radu koje sklapaju te zaklade u radni odnos na neodređeno vrijeme.

- 20 U svojoj žalbi pred Corte d'appello di Roma (Žalbeni sud u Rimu, Italija) M. Sciotto tvrdi, pozivajući se na presudu Suda od 26. veljače 2015., Komisija/Luksemburg (C-238/14, EU:C:2015:128), da posebni nacionalni propis koji se primjenjuje na operne i simfonijske zaklade nije u skladu s pravom Unije.
- 21 Sud koji je uputio zahtjev ističe da je propis koji se odnosi na operne i simfonijske zaklade vrlo složen i razlikuje tri razdoblja tijekom kojih su one uzastopno mijenjale pravnu prirodu iz pravne osobe javnog prava u javni gospodarski subjekt, a zatim u pravnu osobu privatnog prava u obliku zaklade.
- 22 Doista, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, Zakonodavna uredba br. 368/2001, donesena u trećem razdoblju, u članku 11. stavku 4. propisuje da se pravila navedena u njezinim člancima 4. i 5. ne primjenjuju na umjetničko i tehničko osoblje zaklada za glazbenu produkciju. Osim toga, člankom 11. decreto-legge n. 91 – recante Disposizioni urgenti per la tutela, valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo (Uredba sa zakonskom snagom br. 91 o hitnim odredbama za zaštitu, vrednovanje i obnovu kulturnih dobara i djelatnosti i turizma) od 8. kolovoza 2013. (GURI br. 186 od 9. kolovoza 2003.), pretvorenim u zakon, s izmjenama putem legge n. 112 (Zakon br. 112) od 7. listopada 2013. (GURI br. 236 od 8. listopada 2013., str. 1.), pod naslovom „Hitne odredbe za sanaciju opernih i simfonijskih zaklada i obnovu nacionalnog sustava glazbene izvrsnosti”, određuje se, u njegovu stavku 19., da se radni odnos na neodređeno vrijeme s opernim i simfonijskim zakladama zasniva isključivo javnim postupcima odabira.
- 23 Sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje je li zaštita radnika koji su s opernim i simfonijskim zakladama sklopili uzastopne ugovore o radu na određeno vrijeme na ukupno razdoblje duže od tri godine u skladu sa zahtjevima prava Unije, s obzirom na to da nacionalni propis koji se primjenjuje na taj sektor ne zahtijeva da se navedu objektivni razlozi koji opravdavaju obnovu ugovora, ne sadržava navode o najduljem trajanju tih ugovora, ne precizira najveći broj obnova tih ugovora na određeno vrijeme, ne sadržava jednakovrijedne zakonodavne mjere i njime se razlozi za sklapanje ugovorâ na određeno vrijeme u tom sektoru ne ograničavaju na razloge koji se odnose na kadrovske zamjene.
- 24 U tim okolnostima Corte d'appello di Roma (Žalbeni sud u Rimu) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:
- „Je li nacionalni propis (kao što je to članak 3. stavak 6. Uredbe sa zakonskom snagom br. 64 od 30. travnja 2010. [o hitnim odredbama iz područja priredbi i kulturnih djelatnosti], pretvorene, s izmjenama, u Zakon br. 100 od 29. lipnja 2010., koji određuje da se „U svakom slučaju, odredbe članka 1. stavaka 01. i 2. Zakonodavne uredbe [br. 368/2001] ne primjenjuju na operne i simfonijske zaklade”) protivan članku 5. [Okvirnog sporazuma]?”

O prethodnom pitanju

- 25 Svojim pitanjem, kako je formulirano, sud koji je uputio zahtjev od Suda traži da odluči o sukladnosti određenih odredaba nacionalnog prava s pravom Unije.
- 26 Tuženik u glavnom postupku tvrdi da je taj zahtjev nedopušten s obzirom na to da Sud nije nadležan odlučivati o tumačenju nacionalnog prava.
- 27 U tom pogledu, treba podsjetiti da se sustav koji je ustanovljen člankom 267. UFEU-a zasniva na jasnoj razdiobi ovlasti između nacionalnih sudova i Suda. U okviru postupka koji je uveden tim člankom, odredbe unutarnjeg prava tumače sudovi država članica, a ne Sud, te Sud nema nadležnost za odlučivanje o usklađenosti normi unutarnjeg prava s odredbama prava Unije. Nasuprot tomu, Sud je nadležan pružiti nacionalnom sudu sve odgovarajuće elemente tumačenja prava Unije koji mu omogućuju ocjenu usklađenosti normi unutarnjeg prava s propisima Unije (presuda od 15. listopada 2015., Iglesias Gutiérrez i Rion Bea, C-352/14 i C-353/14, EU:C:2015:691, t. 21. kao i navedena sudska praksa).

- 28 Iako je točno da se u tekstu prethodnih pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev Sud poziva da odluči o usklađenosti odredbe unutarnjeg prava s pravom Unije, ništa ne sprečava Sud da tom sudu dade koristan odgovor pružajući mu odgovarajuće elemente tumačenja prava Unije koji mu omogućuju ocjenu usklađenosti unutarnjeg prava s pravom Unije (presuda od 15. listopada 2015., Iglesias Gutiérrez i Rion Bea, C-352/14 i C-353/14, EU:C:2015:691, t. 22. kao i navedena sudska praksa).
- 29 Stoga postavljeno pitanje valja razumjeti tako da se u biti odnosi na to treba li članak 5. Okvirnog sporazuma tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, na temelju kojeg se opća pravna pravila koja uređuju radne odnose i kojima je cilj zlouporabu uzastopnih ugovora na određeno vrijeme sankcionirati automatskim pretvaranjem ugovora na određeno vrijeme u ugovor na neodređeno vrijeme ako se radni odnos nastavi nakon određenog datuma ne primjenjuju na sektor djelatnosti opernih i simfonijskih zaklada.
- 30 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 minimalan broj zaštitnih odredaba namijenjenih sprečavanju nestabilnosti za zaposlenike (presude od 4. srpnja 2006., Adeneler i dr., C-212/04, EU:C:2006:443, t. 63.; od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 72. i od 7. ožujka 2018., Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, t. 25.).
- 31 Naime, kao što to proizlazi iz drugog stavka preambule Okvirnog sporazuma kao i iz točaka 6. do 8. njegovih Općih razmatranja, stabilnost zaposlenja smatra se važnim elementom zaštite radnika, dok samo u određenim okolnostima ugovori o radu na određeno vrijeme mogu zadovoljiti potrebe i poslodavaca i radnika (presude od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 73.; od 26. veljače 2015. Komisija/Luksemburg, C-238/14, EU:C:2015:128, t. 36. kao i od 14. rujna 2016., Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, t. 27.).
- 32 Prema tome, člankom 5. stavkom 1. Okvirnog sporazuma od država članica se zahtijeva, u cilju sprečavanja zlouporaba uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme, djelotvorno i obvezujuće usvajanje barem jedne od mjera koje se navode kada njihovo domaće pravo ne sadržava jednake zakonske mjere. Tri mjere navedene u točki 1. podtočkama (a) do (c) tog članka odnose se na objektivne razloge koji opravdavaju obnovu takvih ugovora ili radnih odnosa, najdulje ukupno trajanje tih uzastopnih ugovora ili radnih odnosa i broj njihovih obnavljanja (presude od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 74.; od 26. veljače 2015., Komisija/Luksemburg, C-238/14, EU:C:2015:128, t. 37. kao i od 7. ožujka 2018., Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, t. 26.).
- 33 U tom smislu države članice raspolažu marginom prosudbe jer mogu izabrati između primjene jedne ili više mjera navedenih u tom članku 5. točki 1. podtočkama (a) do (c) i jednakovrijednih postojećih zakonskih mjera (vidjeti, u tom smislu, presudu od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 75.; od 26. veljače 2015., Komisija/Luksemburg, C-238/14, EU:C:2015:128, t. 38. kao i od 7. ožujka 2018., Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, t. 27.).
- 34 Pritom članak 5. točka 1. Okvirnog sporazuma zadaje državama članicama opći cilj koji se sastoji u sprečavanju takvih zlouporaba, ostavljajući im na izbor sredstva za njegovo postizanje, pod uvjetom da ne dovedu u pitanje cilj ili koristan učinak Okvirnog sporazuma (presuda od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 76.; od 26. veljače 2015., Komisija/Luksemburg, C-238/14, EU:C:2015:128, t. 39. kao i od 7. ožujka 2018., Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, t. 28.).

- 35 Osim toga, kao što to proizlazi iz članka 5. točke 1. Okvirnog sporazuma i u skladu s trećim stavkom preambule kao i točkama 8. i 10. uvodnih izjava tog sporazuma, države članice u okviru njegove provedbe imaju mogućnost, pod uvjetom da je to objektivno opravdano, uzeti u obzir posebne potrebe koje se odnose na sektore s posebnim djelatnostima i/ili kategorijama radnika o kojima je riječ (presude od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 70. i navedena sudska praksa kao i od 26. veljače 2015., Komisija/Luksemburg, C-238/14, EU:C:2015:128, t. 40.).
- 36 U ovom slučaju nije sporno da nacionalni propis iz glavnog postupka dopušta zapošljavanje radnika u sektoru opernih i simfonijskih zaklada na temelju uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme a da se pritom ne predviđa nijedno ograničenje navedeno u članku 5. točki 1. podtočkama (b) i (c) Okvirnog sporazuma u vezi s najduljim ukupnim trajanjem tih ugovora ili brojem njihovih obnavljanja. Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje osobito proizlazi da su ugovori o radu u navedenom sektoru izričito isključeni iz područja primjene nacionalne odredbe koja dopušta pretvaranje uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme nakon određenog trajanja u radni odnos na neodređeno vrijeme.
- 37 Budući da iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje također proizlazi da navedeni nacionalni propis ne sadržava, u pogledu osoblja zaposlenog na određeno vrijeme u sektoru djelatnosti opernih i simfonijskih zaklada, nijednu zakonsku mjeru jednakovrijednu onima navedenim u članku 5. točki 1. Okvirnog sporazuma, valja provjeriti može li se upotreba, u tom sektoru, uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme opravdati objektivnim razlogom u smislu članka 5. točke 1. podtočke (a) Okvirnog sporazuma.
- 38 Naime, kao što to proizlazi iz točke 7. Općih razmatranja tog okvirnog sporazuma, njegove stranke potpisnice smatrale su da je korištenje ugovora o radu na određeno vrijeme, utemeljeno na objektivnim razlozima, način sprečavanja zlouporaba (vidjeti, u tom smislu, presude od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 86. i navedenu sudska praksu kao i od 26. veljače 2015., Komisija/Luksemburg, C-238/14, EU:C:2015:128, t. 43.).
- 39 U tom pogledu, pojam „objektivni razlog” treba shvatiti tako 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 prirode zadaća radi kojih su takvi ugovori sklopljeni i iz značajki svojstvenih takvim zadaćama ili, ovisno o slučaju, iz provođenja legitimnog cilja socijalne politike države članice (presude od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 87. i navedena sudska praksa kao i od 26. veljače 2015., Komisija/Luksemburg, C-238/14, EU:C:2015:128, t. 44.).
- 40 Nasuprot tomu, 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. Naime, 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 zadanog cilja i nužno u tu svrhu. Takva odredba sadržava, dakle, stvarnu opasnost od mogućih zlouporaba te vrste ugovora i stoga nije u skladu s ciljem i korisnim učinkom Okvirnog sporazuma (presude od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 88. i navedena sudska praksa kao i od 26. veljače 2015., Komisija/Luksemburg, C-238/14, EU:C:2015:128, t. 45.).
- 41 Talijanska vlada smatra da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku ne uspostavlja općenito i apstraktno odobrenje za uporabu uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme, već, naprotiv, sadržava posebne i jasne odredbe u tom pogledu.

- 42 Talijanska vlada najprije u bitnome ističe da su operne i simfonijske zaklade kao što je tuženik u glavnom postupku, bez obzira na činjenicu da su osnovane u obliku pravne osobe privatnog prava, poput javnih tijela. To se stajalište temelji na činjenici da se ugovori o radu u sektoru djelatnosti tih zaklada obično sklapaju na određeno vrijeme, a posebno se u tom kontekstu naglašava ustavom zaštićeni cilj razvoja talijanske kulture i očuvanja povijesne i umjetničke baštine Italije. Osim toga, ističe posebnosti svojstvene tom sektoru, s obzirom na to da svaka umjetnička izvedba ima osobit karakter i da se ugovori o radu sklopljeni za jednu umjetničku izvedbu nužno razlikuju od onih sklopljenih za prethodne umjetničke izvedbe. Naposljetku, talijanska vlada objašnjava da je zakonska zabrana pretvaranja ugovora na određeno vrijeme u radni odnos na neodređeno vrijeme u tom sektoru obrazložena dvama razmatranjima, usko povezanim s karakterom javnih subjekata poput tuženika u glavnom postupku, pri čemu se jedno odnosi na nužnost ograničavanja javnih troškova povezanih s financiranjem takvih zaklada, a drugo na sprječavanje izbjegavanja pravila prema kojem se za zapošljavanje radnika na neodređeno vrijeme treba organizirati natječaj. Talijanska vlada smatra da je zaštita radnika dovoljno osigurana pozivanjem na odgovornost ravnatelja opernih i simfonijskih zaklada u slučaju kada bi sklapali ugovore u suprotnosti s primjenjivim pravnim odredbama.
- 43 Što se tiče, kao prvo, argumenta koji se odnosi na javni karakter opernih i simfonijskih zaklada kao što je tuženik u glavnom postupku, valja istaknuti da takav karakter ne utječe na zaštitu koju uživa radnik na temelju članka 5. Okvirnog sporazuma. Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi, Direktiva 1999/70 i Okvirni sporazum primjenjuju se i na ugovore o radu na određeno vrijeme sklopljene s upravama i drugim tijelima javnog sektora (vidjeti, u tom smislu, presude od 4. srpnja 2006., *Adeneler i dr.*, C-212/04, EU:C:2006:443, t. 54. kao i od 7. rujna 2006., *Vassallo*, C-180/04, EU:C:2006:518, t. 32.), s obzirom na to da definicija pojma „radnici na određeno vrijeme” u smislu Okvirnog sporazuma, navedena u članku 3. točki 1., obuhvaća sve radnike, ne praveći razliku između javnog ili privatnog sektora poslodavca kod kojega su zaposleni (vidjeti, u tom smislu, presude od 4. srpnja 2006., *Adeneler i dr.*, C-212/04, EU:C:2006:443, t. 56., od 26. studenoga 2014., *Mascolo i dr.*, C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 67. kao i od 14. rujna 2016., *Pérez López*, C-16/15, EU:C:2016:679, t. 24.).
- 44 Što se tiče, kao drugo, argumenta da se ugovori o radu u sektoru djelatnosti opernih i simfonijskih zaklada tradicionalno sklapaju na određeno vrijeme, važno je utvrditi da činjenica da se državi članici omogući da se pozove na kontinuitet pravnih pravila kako bi se moglo osigurati poštovanje opće obveze koju ima u skladu s člankom 5. točkom 1. Okvirnog sporazuma, to jest učinkovitog i obvezujućeg usvajanja barem jedne od tamo navedenih mjera za sprečavanje zlouporaba uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme, ne samo da ne nalazi nikakvu pravnu osnovu u odredbama tog okvirnog sporazuma već je i jasno upućena protiv jednog od ciljeva koji se njime želi postići, navedenog u točki 31. ove presude, to jest stabilnosti zaposlenja kao glavnog elementa zaštite radnika, i stoga bi značajno suzila kategorije osoba koje bi mogle imati korist od zaštitnih mjera predviđenih tom odredbom.
- 45 Osim toga, treba istaknuti da, iako se razvoj talijanske kulture te očuvanje povijesne i umjetničke baštine mogu smatrati ciljevima vrijednim ustavne zaštite, talijanska vlada ne iznosi zašto ostvarenje tih ciljeva zahtijeva da poslodavci u kulturnom i umjetničkom sektoru zapošljavaju samo osoblje na određeno vrijeme. Naime, ne čini se da taj sektor, za razliku od drugih javnih komunalnih službi, poput zdravstva ili nacionalnog obrazovanja, zahtijeva stalno usklađivanje između broja radnika koji su u njemu zaposleni i broja potencijalnih korisnika ili da se mora nositi s uslugama skrbi koje se trebaju trajno osigurati ili drugim čimbenicima koje je teško predvidjeti.
- 46 Kao treće, što se tiče argumenata koji se odnose na posebnosti svojstvene sektoru opernih i simfonijskih zaklada, točno je da izrada godišnjeg programa umjetničkih priredbi iziskuje, za poslodavca, privremene potrebe u pogledu zapošljavanja.

- 47 Naime, privremeno zapošljavanje radnika radi zadovoljenja privremenih i specifičnih potreba poslodavca za osobljem može u načelu predstavljati „objektivni razlog” u smislu članka 5. točke 1. podtočke (a) Okvirnog sporazuma (vidjeti u tom smislu presude od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 91. kao i od 14. rujna 2016., Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, t. 44.).
- 48 Naime, umjetnički ili tehnički zahtjevi povezani s izvedbom predstave mogu biti takve prirode da zahtijevaju privremeno zapošljavanje. Isto vrijedi i kada je potrebno osigurati zamjenu nedostupnog umjetnika ili tehničara, između ostalog zbog bolesti ili rođiljnog dopusta.
- 49 S druge strane, ne može se prihvatiti da se ugovori o radu na određeno vrijeme mogu obnavljati radi stalnog i trajnog obavljanja zadaća u predmetnim kulturnim zakladama koje su inače sastavni dio uobičajenih djelatnosti u sektoru opernih i simfonijskih zaklada.
- 50 U tom pogledu, članak 5. točka 1. podtočka (a) Okvirnog sporazuma zahtijeva da se konkretno provjeri je li obnavljanje uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme namijenjeno pokrivanju privremenih potreba.
- 51 Međutim, s jedne strane, nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku ne uvjetuje nijednim uvjetom takve prirode odstupanja od redovnih pravnih pravila koja se primjenjuju na ugovore o radu i za sankcioniranje zlouporabe uzastopnih ugovora na određeno vrijeme.
- 52 S druge strane, ne čini se da je sklapanje uzastopnih ugovora o radu o kojima je riječ u glavnom postupku bilo odgovor na jednostavne privremene potrebe poslodavca, već je zapravo bilo odraz uobičajenih potreba njegova programa.
- 53 Iako godišnji program različitih predstava može zahtijevati zapošljavanje posebnih ili dodatnih radnika, iz spisa kojim raspolaže Sud međutim ne proizlazi po čemu su umjetničke izvedbe za koje su sklopljeni ugovori tužiteljice u glavnom postupku posebne ni zašto bi dovele do samo privremene potrebe za zapošljavanjem.
- 54 Osim toga, različiti ugovori o radu na određeno vrijeme na temelju kojih je tužiteljica bila zaposlena rezultirali su obavljanjem sličnih zadataka tijekom nekoliko godina, tako da je taj radni odnos mogao, što međutim treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev, zadovoljavati potrebu koja nije bila privremene naravi, već naprotiv trajna.
- 55 Kao četvrto, 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. točke 1. Okvirnog sporazuma (presuda od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 110. kao i rješenje od 21. rujna 2016., Popescu, C-614/15, EU:C:2016:726, t. 63.).
- 56 Kao peto, valja podsjetiti da nacionalni propis koji omogućuje obnavljanje uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme radi zamjene osoblja u iščekivanju ishoda postupaka natječaja organiziranih u svrhu zapošljavanja radnika na neodređeno vrijeme nije sam po sebi u suprotnosti s Okvirnim sporazumom i može se opravdati objektivnim razlogom.
- 57 Konkretna primjena tog razloga, uzimajući u obzir osobitosti predmetne djelatnosti i uvjete njezina obavljanja, treba međutim biti u skladu sa zahtjevima iz Okvirnog sporazuma (vidjeti, u tom smislu, presudu od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 91. i 99. kao i rješenje od 21. rujna 2016., Popescu, C-614/15, EU:C:2016:726, t. 64.).

- 58 Međutim, u ovom slučaju, spis kojim raspolaže Sud ne sadržava nikakve informacije u vezi s mogućnošću tužiteljice u glavnom postupku da sudjeluje u postupcima natječaja koje je organizirao njezin poslodavac, pa čak ni o samom postojanju tih postupaka natječaja.
- 59 Što se tiče, naposljetku, zabrana iz nacionalnog zakonodavstva pretvaranja ugovora o radu na određeno vrijeme u radni odnos na neodređeno vrijeme u sektoru opernih i simfonijskih zaklada, važno je podsjetiti da Okvirni sporazum ne određuje opću obvezu država članica da predvide pretvaranja ugovora na određeno vrijeme u ugovor o radu na neodređeno vrijeme. Štoviše, članak 5. točka 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 određeno vrijeme (presuda od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 80. kao i rješenje od 11. prosinca 2014., León Medialdea, C-86/14, neobjavljeno, EU:C:2014:2447, t. 47.).
- 60 Međutim, kako bi se nacionalni propis, poput onoga u glavnom postupku, kojim se zabranjuje da se u sektoru opernih i simfonijskih zaklada ugovor o radu na određeno vrijeme pretvori u ugovor o radu na neodređeno vrijeme, mogao smatrati usklađenim s Okvirnim sporazumom, unutarnji pravni poredak države članice na koju se to odnosi mora u navedenom sektoru sadržavati drugu djelotvornu mjeru za sprečavanje i, u slučaju potrebe, sankcioniranje zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme (vidjeti, po analogiji, presude od 14. rujna 2016., Martínez Andrés i Castrejana López, C-184/15 i C-197/15, EU:C:2016:680, t. 41. kao i od 7. ožujka 2018., Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, t. 34.).
- 61 Međutim, nesporno je da radnici u sektoru opernih i simfonijskih zaklada nemaju pravo, čak i u slučaju zlouporabe, na pretvaranje njihovih ugovora na određeno vrijeme u radni odnos na neodređeno vrijeme i ne uživaju druge oblike zaštite, kao što je ograničavanje mogućnosti korištenja ugovora na određeno vrijeme.
- 62 Iz toga proizlazi da talijanski pravni poredak ne sadržava, u sektoru opernih i simfonijskih zaklada, nijednu učinkovitu mjeru, u smislu sudske prakse navedene u točki 60. ove presude, za sankcioniranje zlouporaba ugovora o radu na određeno vrijeme, iako osoblje u tom sektoru može, za razliku od radnika o kojima je riječ u predmetu koji je doveo do presude od 7. ožujka 2018., Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166, t. 35. i 36.), zahtijevati pravo na dodjelu naknade štete radi naknade pretrpljene štete.
- 63 Kad je riječ o odgovornosti ravnatelja, na koju se poziva talijanska vlada kao na djelotvornu mjeru, valja podsjetiti da nacionalno zakonodavstvo obvezuje uprave da od odgovornih osoba traže povrat iznosa isplaćenih radnicima kao naknada pretrpljene štete zbog povrede odredbi o zapošljavanju i poslu ako je navedena povreda namjerna ili proizlazi iz teške povrede dužnosti. Međutim, ta obveza za uprave tek je jedna od mjera namijenjenih sprječavanju i sankcioniranju zlouporabe uzastopnih ugovora na određeno vrijeme i na sudu koji je uputio zahtjev jest da provjeri je li provođenje te odgovornosti dovoljno djelotvorno i odvrćajuće radi jamčenja pune učinkovitosti normi donesenih na temelju Okvirnog sporazuma (vidjeti, u tom smislu, presudu od 7. ožujka 2018., Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, t. 52. i 53.).
- 64 Usto, kada pravo Unije ne predviđa određene sankcije za slučajeve u kojima bi se ipak utvrdile zlouporabe, zadaća je nacionalnih tijela da usvoje mjere koje moraju biti ne samo razmjerne nego i dovoljno učinkovite i odvrćajuće, kako bi se osigurala puna djelotvornost standarda utvrđenih na temelju Okvirnog sporazuma (presuda od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 77. i navedena sudska praksa kao i od 7. ožujka 2018., Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, t. 29.).

- 65 Iz toga slijedi da se u slučaju zlouporabe uzastopnih ugovora ili radnih odnosa 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 (vidjeti, u tom smislu, presude od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 79. i navedenu sudsku praksu kao i od 7. ožujka 2018., Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, t. 31.).
- 66 Stoga, ako bi sud koji je uputio zahtjev utvrdio da u nacionalnom zakonodavstvu o kojem je riječ u glavnom postupku ne postoji nijedna druga učinkovita mjera za sprječavanje i kažnjavanje zlouporabe u odnosu na osoblje zaposleno u sektoru opernih i simfonijskih zaklada, takva bi situacija mogla ugroziti postizanje cilja i korisnog učinka Okvirnog sporazuma.
- 67 Sukladno ustaljenoj sudskoj praksi, obveza država članica da ostvare rezultat koji nameće direktiva te njihova dužnost na temelju članka 4. UEU-a da poduzmu sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, potrebne da se osigura ispunjenje te obveze odnose se na sva tijela država članica, uključujući i sudove kad je riječ o stvarima koje potpadaju pod njihovu nadležnost (presuda od 14. rujna 2016., Martínez Andrés i Castrejana López, C-184/15 i C-197/15, EU:C:2016:680, t. 50. kao i navedena sudska praksa).
- 68 Stoga je na sudovima predmetne države članice da osiguraju poštovanje članka 5. točke 1. Okvirnog sporazuma, pazeći da radnici u odnosu na koje su zlouporabljani uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme ne budu obeshrabreni, nadajući se da će i dalje biti zaposleni u određenom sektoru, ostvariti pred nacionalnim tijelima, uključujući i sudove, prava koja proizlaze iz uspostave nacionalnim propisom svih preventivnih mjera predviđenih u članku 5. točki 1. Okvirnog sporazuma (vidjeti, u tom smislu, presudu od 14. rujna 2016., Martínez Andrés i Castrejana López, C-184/15 i C-197/15, EU:C:2016:680, t. 51. kao i navedenu sudsku praksu).
- 69 Konkretno, na sudu pred kojim je pokrenut postupak jest da relevantnim odredbama nacionalnog prava, u mjeri u kojoj je to moguće i ako je došlo do zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme, dade tumačenje i primjenu kako bi se pravilno kaznila ta zlouporaba i poništile posljedice povrede prava Unije (rješenje od 11. prosinca 2014., León Medialdea, C-86/14, neobjavljeno, EU:C:2014:2447, t. 56.).
- 70 U ovom slučaju, s obzirom na to da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku sadržava pravila koja se primjenjuju na ugovore o radu općeg prava kojima je cilj sankcionirati zlouporabu uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme, predviđajući automatsko pretvaranje ugovora na određeno vrijeme u ugovor na neodređeno vrijeme ako se radni odnos nastavi nakon određenog datuma, primjena tog pravila u predmetu u glavnom postupku mogla bi predstavljati preventivnu mjeru za takve zlouporabe, u smislu članka 5. Okvirnog sporazuma.
- 71 U svakom slučaju, kao što je istaknula Komisija, s obzirom na to da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku ni u kojem slučaju ne dopušta, u sektoru djelatnosti opernih i simfonijskih zaklada, pretvaranje ugovora o radu na određeno vrijeme u ugovor na neodređeno vrijeme, vjerojatno će dovesti do diskriminacije između radnika zaposlenih na određeno vrijeme iz tog sektora i radnika zaposlenih na određeno vrijeme u drugim sektorima, pri čemu potonji mogu postati, nakon pretvaranja njihova ugovora o radu u slučaju kršenja normi u vezi sa sklapanjem ugovora na određeno vrijeme, usporedivi radnici zaposleni na neodređeno vrijeme u smislu članka 4. točke 1. Okvirnog sporazuma.
- 72 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti da se članak 5. Okvirnog sporazuma treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, na temelju kojega se opća pravna pravila koja uređuju radne odnose i kojima je cilj sankcionirati zlouporabu uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme pomoću automatskog pretvaranja ugovora na određeno vrijeme u ugovor na neodređeno vrijeme ako se radni odnos nastavi nakon određenog datuma ne primjenjuju na sektor djelatnosti opernih i simfonijskih zaklada, s obzirom na to da ne postoji nikakva druga djelotvorna mjera u nacionalnom pravnom poretku koja bi sankcionirala zlouporabe utvrđene u tom sektoru.

Troškovi

- 73 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 navedenog, Sud (deseto vijeće) odlučuje:

Članak 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, sklopljenog 18. ožujka 1999., priloženog 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 na način da mu se protivi nacionalni propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, na temelju kojega se pravila općeg prava koja uređuju radne odnose i kojima je cilj sankcionirati zlouporabu uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme pomoću automatskog pretvaranja ugovora na određeno vrijeme u ugovor na neodređeno vrijeme ako se radni odnos nastavi nakon određenog datuma ne primjenjuju na sektor djelatnosti opernih i simfonijskih zaklada, s obzirom na to da ne postoji nikakva druga djelotvorna mjera u nacionalnom pravnom poretku koja bi sankcionirala zlouporabe utvrđene u tom sektoru.

Potpisi