



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

8. svibnja 2019.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna politika – Rad na određeno vrijeme – Ugovori sklopljeni s poslodavcem iz javnog sektora – Mjere za sankcioniranje zlouporabe ugovora o radu na određeno vrijeme – Konverzija radnog odnosa u radni odnos na neodređeno vrijeme – Ograničenje retroaktivnog učinka konverzije – Nepostojanje novčane naknade štete”

U predmetu C-494/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Corte d'appello di Trento (Žalbeni sud u Trentu, Italija), odlukom od 13. srpnja 2017., koju je Sud zaprimio 14. kolovoza 2017., u postupku

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR

protiv

Fabija Rossata,

Conservatorio di Musica F. A. Bonporti,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica Suda, u svojstvu predsjednika prvog vijeća, A. Arabadjiev (izvjestitelj), E. Regan, C. G. Fernlund i S. Rodin, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: R. Schiano, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak, uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za F. Rossata, A. Mastrolia, *avvocatessa*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju L. Fiandaca, C. Colelli i G. D'Avanzo, , *avvocati dello Stato*,
- za Europsku komisiju, G. Gattinara i M. van Beek, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 6. prosinca 2018.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: talijanski

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 5. točke 1. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, sklopljenog 18. ožujka 1999. (u daljnjem tekstu: Okvirni sporazum), koji se nalazi u Prilogu Direktivi Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP (SL 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 Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR (Ministarstvo školstva, visokog obrazovanja i istraživanja – MIUR, Italija), s jedne strane, te Fabija Rossata i Conservatorio di Musica F. A. Bonporti (državni glazbeni konzervatorij F. A. Bonporti, Italija), s druge strane, u vezi s naknadom štete koju je F. Rossato navodno pretrpio zbog sklapanja uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme tijekom razdoblja između 18. studenoga 2003. i 2. rujna 2015.

Pravni okvir

Pravo unije

- 3 Svrha Direktive 1999/70 jest, u skladu s njezinim 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 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.
- 5 Članak 5. Okvirnog sporazuma, naslovljen „Mjere za sprečavanje zlouporaba”, određuje:
 - „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.”

Talijansko pravo

- 6 Članak 1. legge n. 107 – Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (Zakon br. 107 o reformi nacionalnog sustava obrazovanja i osposobljavanja te prijenosu ovlasti za izmjenu zakonodavnih odredbi koje su na snazi) od 13. srpnja 2015. (GURI br. 162 od 15. srpnja 2015. (u daljnjem tekstu: Zakon br. 107/2015) u svojem stavku 95. određuje:

„Za školsku godinu 2015./2016., [MIUR] je ovlašten provesti izvanredni plan zapošljavanja nastavnika na neodređeno vrijeme u javnim obrazovnim ustanovama na svim razinama, kako bi se popunila sva glavna i pomoćna radna mjesta koja su ‚zakonski određena‘ i koja su još raspoloživa i slobodna nakon provedbe zapošljavanja za stalno za istu školsku godinu na temelju članka 399. jedinstvenog teksta na koji se odnosi [decreto legislativo n. 297 – Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione (Zakonodavna uredba br. 297 o jedinstvenom tekstu zakonodavnih odredbi primjenjivih u području obrazovanja) od 16. travnja 1994. (redovni dodatak GURI-ju br. 115 od 19. svibnja 1994.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 297/1994)], nakon čega se brišu popisi prikladnih kandidata na natječajima temeljenim na kvalifikacijama i testovima koji su objavljeni prije 2012. [...]”

- 7 U skladu s člankom 1. stavkom 131. Zakona 107/2015:

„Nakon 1. rujna 2016. ugovori o radu na određeno vrijeme sklopljeni s nastavničkim, obrazovnim, administrativnim, tehničkim i pomoćnim osobljem u državnim školskim i obrazovnim institucijama za popunjavanje raspoloživih i slobodnih radnih mjesta ne mogu prelaziti ukupno trajanje od 36 mjeseci, uključujući s prekidima.”

- 8 Članak 1. stavak 132. Zakona br. 107/2015 predviđa:

„Procjenom prihoda i rashoda [MIUR-a] predviđa se uspostava fonda za plaćanja radi provedbe sudskih odluka čiji je predmet naknada štete zbog ponovljenog sklapanja ugovora [o radu] na određeno vrijeme za ukupno trajanje dulje od 36 mjeseci, uključujući s prekidima, za raspoloživa i slobodna radna mjesta, sa sredstvima u visini od 10 milijuna eura za svaku od godina 2015. i 2016. [...]”.

- 9 Članak 399. Uredbe br. 297/1994 predviđa da se zapošljavanje nastavničkog osoblja provodi putem natječaja i stalnih popisa prikladnih kandidata.

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 10 F. Rossato bio je zaposlen kao profesor harmonike na Conservatorio Statale di Musica di Trento F. A. Bonporti (državni glazbeni konzervatorij F. A. Bonporti u Trentu, Italija; u daljnjem tekstu: konzervatorij), na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme, od kojih je prvi sklopljen 18. studenoga 2003. Taj radni odnos nastavio se bez prekida na temelju 17 uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme, za obavljanje iste funkcije.
- 11 F. Rossato podnio je 20. prosinca 2011. pred Tribunaleom di Rovereto (Sud u Roveretu, Italija) zahtjeve za utvrđivanje nezakonitosti odredbi kojima se određuje prestanak različitih uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme koje je sklopio sa svojim poslodavcem i konverzije njegova radnog odnosa na određeno vrijeme u ugovor o radu na neodređeno vrijeme s retroaktivnim učinkom od datuma sklapanja prvog ugovora (u daljnjem tekstu: konverzija). Također zahtijeva, podredno, naknadu štete nastale zbog zlouporabe ugovora o radu na određeno vrijeme i uzimanja u obzir, u skladu s odredbom 4. Okvirnog ugovora, u izračunu njegove naknade za rad, radnog staža koji je stekao na temelju tog radnog odnosa. Tribunale di Rovereto (Sud u Roveretu) prihvatio je samo zahtjev o priznavanju radnog staža u svrhu naknade za rad. Odbio je tvrdnje koje se temelje na zlouporabi ugovora o radu na određeno vrijeme.

- 12 Corte d'appello di Trento (Žalbeni sud u Trentu), pred kojim je 5. ožujka 2013. žalbu protiv te presude podnio MIUR, a kasnije 31. svibnja 2013. F. Rossato, prekinuo je postupak u predmetu u nekoliko navrata u iščekivanju, s jedne strane, 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), i, s druge strane, odluka Corte costituzionale (Ustavni sud, Italija) i Corte suprema di cassazione (Kasacijski sud, Italija) o Zakonu br. 107/2015 donesenom 13. srpnja 2015., nakon 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), kako bi se nacionalni propis prilagodio obvezama koje proizlaze iz Okvirnog sporazuma, a koje je utvrdio Sud u navedenoj presudi.
- 13 Dana 2. rujna 2015., tijekom postupka pred žalbenim sudom, poslodavac F. Rossata proveo je zapošljavanje potonjeg za stalno s retroaktivnim učinkom od 1. siječnja 2014., čime je njihov radni odnos postao radni odnos na neodređeno vrijeme. Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da zapošljavanje F. Rossata za stalno, provedeno u skladu s člankom 399. Zakonodavne uredbe br. 297/1994, proizlazi iz njegova položaja na stalnom popisu prikladnih kandidata, a ne na provedbi izvanrednog plana zapošljavanja uspostavljenog Zakonom br. 107/2015.
- 14 Sud koji je uputio zahtjev ističe da je Corte suprema di cassazione (Kasacijski sud), pozivajući se na sudsku praksu Corte costituzionale (Ustavni sud), presudio da se prijelaznim odredbama iz članka 1. stavka 95. Zakona br. 107/2015 o izvanrednom zapošljavanju profesora koji se nalaze na popisu kandidata za zapošljavanje provode pravila koja je Sud utvrdio u presudi 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). Smatrao je, među ostalim, da konverzija radnog odnosa u radni odnos na neodređeno vrijeme, koju predviđa taj zakon u skladu s izvanrednim planom zapošljavanja, kao i, s istim učinkom, druge moguće konverzije u vezi s radnim odnosom na neodređeno vrijeme, kao što je napredovanje na popisu prikladnih kandidata, predstavljaju, u pogledu slučajeva zlouporabe prije stupanja na snagu Zakona br. 107/2015, proporcionalne, dovoljno učinkovite i odvraćajuće mjere za sankcioniranje takvih zlouporaba, tako da radnik kojem je konvertiran radni odnos, bez obzira na razlog, ne može zahtijevati nikakvu financijsku naknadu po toj osnovi.
- 15 Sud koji je uputio zahtjev sumnja u zakonitost takvog tumačenja s obzirom na Okvirni sporazum i načela koja je Sud utvrdio u presudi Mascolo i dr. (C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401).
- 16 U tim je okolnostima Corte d'appello di Trento (Žalbeni sud u Trentu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 5. točku 1. Okvirnog sporazuma [...] tumačiti na način da mu se protivi primjena članka 1. stavaka 95., 131. i 132. Zakona br. 107/2015, čije odredbe, kada je riječ o nastavnicima, predviđaju promjenu radnog odnosa na određeno vrijeme u radni odnos na neodređeno vrijeme *pro futuro*, bez retroaktivnog učinka i bez naknade štete, kao proporcionalnih, dovoljno djelotvornih i odvraćajućih mjera kojima se jamči puna učinkovitost odredbi Okvirnog sporazuma u slučaju povrede potonjeg sporazuma zlouporabom uzastopnih ugovora na određeno vrijeme tijekom razdoblja koje je prethodilo razdoblju u kojem su mjere predviđene tim odredbama trebale imati pravne učinke?”

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

- 17 Talijanska vlada osporava dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku. U tom pogledu tvrdi da je postavljeno pitanje, u dijelu u kojem se odnosi na članak 1. stavke 95., 131. i 132. Zakona br. 107/2015, hipotetsko jer se ta odredba ne primjenjuje na situaciju u glavnom postupku. Navodi da radni odnos F. Rossata nije konvertiran u skladu s člankom 1. stavkom 95. tog zakona, nego na temelju „prethodnih instrumenata odabira i natječaja”, kako su se primjenjivali prije stupanja na snagu Zakona br. 107/2015, u ovom slučaju zapošljavanja za stalno s obzirom na položaj na stalnom popisu prikladnih kandidata.

- 18 Međutim, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da Corte costituzionale (Ustavni sud) i Corte suprema di cassazione (Kasacijski sud), u skladu sa Zakonom br. 107/2015, koji načelno isključuje naknadu odnosom radniku s obzirom na to da je njegov radni odnos na određeno vrijeme konvertiran u radni odnos na neodređeno vrijeme, ne prave razliku između slučajeva konverzije radnog odnosa na temelju tog zakona, među ostalim u okviru izvanrednog plana zapošljavanja predviđenog u njegovu članku 1. stavku 95., i onih koji proizlaze iz prethodnih instrumenata odabira i natječaja uspostavljenih prije donošenja navedenog zakona. Sud koji je uputio zahtjev navodi da su ti sudovi stoga proširili područje primjene Zakona br. 107/2015 na nastavnike, kao što je F. Rossato, kojima je radni odnos konvertiran na temelju tih instrumenata, uz isključenje, također i za te nastavnike, prava na novčanu naknadu.
- 19 U tom kontekstu treba podsjetiti da pitanja o tumačenju prava Unije koja uputi nacionalni sud unutar pravnog i činjeničnog okvira koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odlučiti o pitanju koje je uputio nacionalni sud samo kad je očito da traženo tumačenje prava Unije nema nikakav odnos sa stvarnošću ili predmetom glavnog postupka, kada je problem hipotetske naravi ili kad Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima koji su potrebni kako bi na koristan način odgovorio na pitanja koja su mu postavljena (presuda od 4. prosinca 2018., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, t. 27., i navedena sudska praksa).
- 20 U ovom slučaju, s obzirom na informacije iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, valja smatrati da pitanje upućeno Sudu kao prethodno pitanje nije hipotetsko i, prema tome, da je zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

O prethodnom pitanju

- 21 Valja podsjetiti da je, u okviru suradnje između nacionalnih sudova i Suda ustanovljene u članku 267. UFEU-a, na Sudu da nacionalnom sucu pruži koristan odgovor na temelju kojega će moći riješiti predmet u kojem vodi postupak. U sklopu toga Sud u slučaju potrebe ima pravo preformulirati pitanja koja su mu upućena (vidjeti, među ostalim, presudu od 27. ožujka 2014., Le Rayon d'Or, C-151/13, EU:C:2014:185, t. 25. i navedenu sudska praksu).
- 22 U tom pogledu, iz obrazloženja odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da je F. Rossatu 2. rujna 2015. konvertiran njegov radni odnos na određeno vrijeme u radni odnos na neodređeno vrijeme s retroaktivnim učinkom od 1. siječnja 2014.
- 23 Postavljeno pitanje stoga valja shvatiti kao da se njime u biti želi saznati treba li članak 5. točku 1. Okvirnog sporazuma tumačiti na način da joj je protivan nacionalni propis koji, kako ga primjenjuju nacionalni vrhovni sudovi, za nastavnike u javnom sektoru čiji je radni odnos na određeno vrijeme konvertiran u radni odnos na neodređeno vrijeme s ograničenim retroaktivnim učinkom, isključuje pravo na financijsku naknadu zbog zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme.
- 24 Uvodno valja podsjetiti da članak 5. točka 1. Okvirnog sporazuma zahtijeva od država članica, u cilju sprečavanja zlouporaba uzastopnih ugovora ili radnih odnosa na određeno vrijeme, usvajanje barem jedne od mjera koje navodi kad njihovo unutarnje pravo ne sadržava jednake zakonske mjere (presude od 7. ožujka 2018., Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, t. 26. i navedena sudska praksa, i od 25. listopada 2018., Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, t. 32.).
- 25 S tim u svezi, države članice raspolažu marginom prosudbe zato što mogu izabrati koristiti se jednom ili s više mjera navedenih u tom članku 5. točki 1. podtočkama (a) do (c) ili postojećim jednakovrijednim zakonskim mjerama, a uzimajući u obzir potrebe pojedinih sektora i/ili kategorija radnika (presude od 7. ožujka 2018., Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, t. 27. i navedena sudska praksa, i od 25. listopada 2018., Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, t. 33.).

- 26 Pritom članak 5. točka 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 (presude od 7. ožujka 2018., Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, t. 28. i navedena sudska praksa, i od 25. listopada 2018., Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, t. 34.).
- 27 Usto, kada, kao u ovom slučaju, pravo Unije ne predviđa određene sankcije za slučajeve u kojima bi se ipak utvrdile zlouporabe, 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 (presuda od 7. ožujka 2018., Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, t. 29. i navedena sudska praksa).
- 28 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 (presude od 3. srpnja 2014., Fiamingo i dr., C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, t. 64.; 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 od 7. ožujka 2018., Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, t. 31.).
- 29 Na Sudu nije da se izjašnjava o tumačenju odredaba unutarnjeg prava jer je ta zadaća isključivo na sudu koji je uputio zahtjev, koji u ovom slučaju mora utvrditi ispunjavaju li odredbe relevantnih nacionalnih propisa zahtjeve navedene u trima prethodnim točkama. Sud, međutim, prilikom odlučivanja o zahtjevu za prethodnu odluku može, u slučaju potrebe, dati pojašnjenja koja će služiti kao vodilja nacionalnom sudu prilikom donošenja odluke (vidjeti, osobito, presudu od 7. ožujka 2018., Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, t. 45.).
- 30 Kao prvo, valja utvrditi da je u presudi 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), Sud smatrao da propis koji je prethodio Zakonu br. 107/2015 nije sadržavao dovoljno učinkovitu i odvraćajuću sankciju za osiguranje pune učinkovitosti pravila donesenih radi primjene Okvirnog sporazuma. Konkretno, Sud je smatrao da za nastavnike o kojima je riječ u tom predmetu sama mogućnost za konverziju radnog odnosa na određeno vrijeme u radni odnos na neodređeno vrijeme ovisi o njihovu zapošljavanju za stalno provedenom zbog njihova napretka na stalnom popisu prikladnih kandidata i, prema tome, o okolnostima koje su se trebale smatrati nepredvidivim i neizvjesnim, s obzirom na to da su ovisile o ukupnom trajanju ugovora o radu na određeno vrijeme i radnim mjestima koja su u međuvremenu postala raspoloživa (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. 107.).
- 31 Sud se s tim u svezi oslonio na okolnost da je rok za zapošljavanje nastavnika za stalno jednako promjenjiv kao i neizvjestan (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. 105.).
- 32 U ovom slučaju, iz spisa kojima Sud raspolaže, proizlazi da je nacionalni zakonodavac, kako bi se zajamčio prijelaz na novi sustav koji uključuje mjere za sprečavanje i sankcioniranje zlouporabe ugovora o radu na određeno vrijeme, donio izvanredni plan zapošljavanja kojim se predviđa konverzija, tijekom školske godine 2015./2016., svih radnih odnosa na određeno vrijeme sklopljenih s nastavnicima „lošijeg” statusa, postupnim i konačnim iscrpljivanjem popisa prikladnih kandidata i razvrstavanjima kojima se uprava koristi za zapošljavanje nastavnika na određeno vrijeme.
- 33 Talijanska vlada također je navela da nastavlja, usporedo, do njihova završetka, postupke, koji su u tijeku, zapošljavanja za stalno nastavnika koji se već nalaze na popisu prikladnih kandidata. Naime, članak 1. stavak 95. zakona br. 107/2015 određuje u tom pogledu da se izvanredni plan zapošljavanja provodi „kako bi se popunila sva radna mjesta [...] koja su još slobodna i raspoloživa nakon provedbe

zapošljavanja za stalno za istu školsku godinu na temelju članka 399. Zakonodavne uredbe br. 297/1994”, odnosno zapošljavanja za stalno na temelju napretka na stalnom popisu prikladnih kandidata.

- 34 Proizlazi stoga, pod uvjetom provjera koje mora izvršiti sud koji je uputio zahtjev, da se izvanredno zapošljavanje i postupci u skladu s člankom 399. Zakonodavne uredbe 297/1994, poput onoga koji je doveo do zapošljavanja za stalno F. Rossata, odnose na istu kategoriju nastavničkog osoblja i da je, stoga, radni odnos na određeno vrijeme F. Rossata trebalo konvertirati najkasnije do kraja školske godine 2015./2016. u radni odnos na neodređeno vrijeme, bilo zbog dovršetka postupka zapošljavanja za stalno bilo u okviru plana izvanrednog zapošljavanja.
- 35 Na temelju te okolnosti, pod pretpostavkom da postoji, može se zaključiti da situacija F. Rossata ulazi, zbog reforme provedene Zakonom br. 107/2015, u znatno drugačiji okvir, s činjeničnom i pravnog gledišta, od onoga o kojem je riječ u presudi 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).
- 36 Naime, suprotno situaciji nastavnika u predmetu u kojem je donesena ta presuda, konverzija radnog odnosa F. Rossata nije bila ni nesigurna ni nepredvidiva ni neizvjesna, jer je postala obvezna Zakonom br. 107/2015.
- 37 Stoga, dovoljno učinkovita i odvraćajuća sankcija predviđena takvim propisom ne može biti dovedena u pitanje na temelju navodne nepredvidljivosti i neizvjesnosti konverzije radnog odnosa.
- 38 Glede, kao drugo, nepostojanja naknade štete u slučaju konverzije takvog radnog odnosa, valja podsjetiti, kao što to proizlazi iz točaka 24. do 26. ove presude, da države članice raspolažu širokom marginom prosudbe prilikom odabira mjera kojima mogu ostvariti ciljeve svoje socijalne politike.
- 39 Valja, osim toga, istaknuti da iz članka 5. točke 2. Okvirnog sporazuma proizlazi da države članice imaju mogućnost, u okviru mjera za sprečavanje zlorabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme, konvertirati radne odnose na određeno vrijeme u radne odnose na neodređeno vrijeme, s obzirom na to da stabilnost zaposlenja koju ti odnosi pružaju predstavljaju glavni element zaštite radnika.
- 40 S tim u vezi, valja podsjetiti da je Sud u biti smatrao da propis kojim se predviđa obvezno pravilo da se, u slučaju zlorabe ugovora o radu na određeno vrijeme, potonji konvertiraju u radni odnos na neodređeno vrijeme, može uključivati mjeru kojom se učinkovito sankcionira takva zloraba (vidjeti, među ostalim, presudu od 3. srpnja 2014., Fiamingo i dr., C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, t. 70. i navedenu sudsku praksu) i tako zadovoljiti zahtjeve navedene u točkama 27. i 28. ove presude.
- 41 Međutim, sudska praksa ne zahtijeva kumulaciju mjera (vidjeti u tom smislu presudu od 2. kolovoza 1993., Marshall, C-271/91, EU:C:1993:335, t. 25., i od 17. prosinca 2015., Arjona Camacho, C-407/14, EU:C:2015:831, t. 32. i 35.).
- 42 Štoviše, ni načelo pune naknade pretrpljene štete ni načelo proporcionalnosti ne zahtijevaju plaćanje kaznene odštete (vidjeti u tom smislu presudu od 17. prosinca 2015., Arjona Camacho, C-407/14, EU:C:2015:831, t. 37.).
- 43 Naime, ta načela zahtijevaju od država članica da osiguraju odgovarajuću naknadu, koja je veća od isključivo simboličke naknade, a da ne nadilazi punu naknadu (vidjeti u tom smislu presude od 10. travnja 1984., von Colson i Kamann, 14/83, EU:C:1984:153, t. 28.; od 2. kolovoza 1993., Marshall, C-271/91, EU:C:1993:335, t. 26., i od 17. prosinca 2015., Arjona Camacho, C-407/14, EU:C:2015:831, t. 33.).

- 44 Uostalom, pod uvjetom da se F. Rossato pozove na različito postupanje u odnosu na radnike koji su ostvarili kažnjavanje svojeg poslodavca zbog zlouporabe ugovora o radu na određeno vrijeme prije stupanja na snagu Zakona br. 107/2015 i koji su mogli, u skladu s ranijim propisom, kumulirati naknadu i pravo na zapošljavanje na ugovor o radu na neodređeno vrijeme, dovoljno je podsjetiti da različito postupanje između dviju kategorija radnika na određeno vrijeme zbog reforme mjerodavnog zakonodavstva ne ulazi u načelo nediskriminacije utvrđeno člankom 4. Okvirnog sporazuma (vidjeti presudu od 21. studenoga 2018., *Viejobueno Ibáñez i de la Vara González*, C-245/17, EU:C:2018:934, EU:C:2018:934, t. 50. i 51.).
- 45 S obzirom na prethodna razmatranja, valja utvrditi da Okvirni ugovor ne zahtijeva od država članica da predvide, u slučaju zlouporabe ugovora o radu na određeno vrijeme, pravo na naknadu uz konverziju radnog odnosa na određeno vrijeme u radni odnos na neodređeno vrijeme.
- 46 Kao treće, sud koji je uputio zahtjev pita Sud o usklađenosti, s obzirom na članak 5. točku 1. Okvirnog sporazuma, ograničenog retroaktivnog učinka konverzije radnog odnosa F. Rossata. S tim u svezi ističe da je F. Rossato predavao kao profesor glazbe na temelju 17 ugovora o radu na određeno vrijeme tijekom osobito dugog razdoblja, od 18. studenoga 2003. do 2. rujna 2015., prije nego što mu je u rujnu 2015. konvertiran radni odnos s učinkom od 1. siječnja 2014. godine. Sud koji je uputio zahtjev primjećuje, nadalje, da bi konverzija takvog radnog odnosa u privatnom sektoru zbog zlouporabe ugovora o radu na određeno vrijeme stupila na snagu retroaktivno na dan sklapanja prvog ugovora o radu. Za tužitelja u glavnom postupku bi to rezultiralo, među ostalim, potpunim uzimanjem u obzir radnog staža stečenog na temelju njegovih uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme u svrhu određivanja njegove naknade.
- 47 S tim u svezi, valja podsjetiti kako, s jedne strane, okolnost da je mjera koju je donio nacionalni zakonodavac radi sankcioniranja zlouporabe poslodavaca u javnom sektoru ugovora na određeno vrijeme najšira moguća zaštita koja se može priznati radniku ne može sama za sebe imati posljedicu da umanjuje djelotvornost nacionalnih mjera primjenjivih na radnike u javnom sektoru (presuda od 7. ožujka 2018., *Santoro*, C-494/16, EU:C:2018:166, t. 51.).
- 48 S druge strane, valja utvrditi da bi uzimanje u obzir svih godina rada na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme prilikom zapošljavanja odnosno radnika za stalno dovelo do potpune obnove karijere poput one koja je rezervirana za dužnosnike koji su prošli natječaj. U tom kontekstu valja podsjetiti da pravo Unije ne nameće državama članicama da na jednak način postupaju s karijernim službenicima zaposlenima na temelju otvorenog natječaja i onih koji su zaposleni na osnovi kvalifikacija, na temelju njihova radnog iskustva stečenog na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme, jer to različito postupanje proizlazi iz potrebe, s jedne strane, uzimanja u obzir traženih kvalifikacija i prirode poslova za koje karijerni službenici moraju biti odgovorni i, s druge strane, izbjegavanja obratne diskriminacije u odnosu na potonje (vidjeti, među ostalim, presudu od 20. rujna 2018., *Motter*, C-466/17, EU:C:2018:758, t. 46. i 47., i navedenu sudsku praksu).
- 49 Prema tome, ne može se isključiti da ograničenje retroaktivnog učinka na konverziju radnog odnosa F. Rossata može biti barem djelomično opravdano poseбноšću javnog sektora.
- 50 Međutim, u ovom slučaju valja naglasiti da je radni staž koji je uzet u obzir F. Rossatu znatno kraći od razdoblja rada na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme.
- 51 Iako je točno da država članica prilikom provedbe članka 5. točke 1. Okvirnog sporazuma ima pravo uzeti u obzir potrebe specifičnih sektora kao što je sektor nastave, to pravo ne treba razumjeti tako da ono toj državi članici omogućuje da ne poštuje obvezu donošenja odgovarajuće mjere za propisno sankcioniranje zlouporabe uzastopnih ugovora o radu 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. 118.). Takva mjera mora biti, kao što je to među ostalim navedeno u točki 28. ove presude, proporcionalna.

- 52 Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni, vodeći računa, s jedne strane, o mogućem opravdanju ograničenja uzimanja u obzir radnog staža stečenog na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme i, s druge strane, osobito dugom trajanju zlouporabe u odnosu na F. Rossata, predstavlja li retroaktivno uzimanje u obzir njegova radnog staža od 1. siječnja 2014. proporcionalnu mjeru za pravilno sankcioniranje te zlouporabe i otklanjanje posljedica povrede prava Unije u smislu sudske prakse navedene u točki 28. ove presude.
- 53 S obzirom na prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti da članak 5. točku 1. Okvirnog sporazuma treba tumačiti na način da mu nije protivan nacionalni propis koji, kako ga primjenjuju nacionalni vrhovni sudovi, za nastavnike u javnom sektoru čiji je radni odnos na određeno vrijeme konvertiran u radni odnos na neodređeno vrijeme s ograničenim retroaktivnim učinkom, isključuje svako pravo na financijsku naknadu zbog zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme, kada takva konverzija nije ni nesigurna ni nepredvidiva ni neizvjesna te kada ograničenje uzimanja u obzir radnog staža stečenog na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme predstavlja proporcionalnu mjeru za sankcioniranje te zlouporabe, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Troškovi

- 54 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 (prvo vijeće) odlučuje:

Članak 5. točku 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 na način da mu nije protivan nacionalni propis koji, kako ga primjenjuju nacionalni vrhovni sudovi, za nastavnike u javnom sektoru čiji je radni odnos na određeno vrijeme konvertiran u radni odnos na neodređeno vrijeme s ograničenim retroaktivnim učinkom, isključuje svako pravo na financijsku naknadu zbog zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme, kada takva konverzija nije ni nesigurna ni nepredvidiva ni neizvjesna te kada ograničenje uzimanja u obzir radnog staža stečenog na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme predstavlja proporcionalnu mjeru za sankcioniranje te zlouporabe, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Potpisi