



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (šesto vijeće)

22. veljače 2024. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna politika – Direktiva 1999/70/EZ – Okvirni sporazum o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP – Ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru – Ugovorno osoblje na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno – Članci 2. i 3. – Područje primjene – Pojam ‚radnik zaposlen na određeno vrijeme‘ – Članak 5. – Mjere za sprečavanje i sankcioniranje zlouporaba uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme – Odgovarajuće pravne mjere”

U spojenim predmetima C-59/22, C-110/22 i C-159/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje je uputio Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Visoki sud u Madridu, Španjolska), odlukama od 22. prosinca 2021., 21. prosinca 2021. i 3. veljače 2022., koje je Sud zaprimio 27. siječnja, 17. veljače i 3. ožujka 2022., u postupcima

MP

protiv

Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid (C-59/22),

i

IP

protiv

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) (C-110/22),

i

IK

protiv

Agencia Madrileña de Atención Social de la Comunidad de Madrid (C-159/22),

SUD (šesto vijeće),

* Jezik postupka: španjolski

u sastavu: P. G. Xuereb, u svojstvu predsjednika vijeća, A. Kumin (izvjestitelj) i I. Ziemele, suci,
nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid i Agencia Madrileña de Atención Social de la Comunidad de Madrid, A. Caro Sánchez, u svojstvu agenta,
 - za španjolsku vladu, M. J. Ruiz Sánchez, u svojstvu agenta,
 - za Europsku komisiju, I. Galindo Martín, D. Recchia i N. Ruiz García, u svojstvu agenata,
- odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članaka 2., 3. i 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme zaključenog 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 Zahtjevi su upućeni u okviru sporova između, u predmetu C-59/22, osobe MP i Consejerije de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid (Ministarstvo predsjedništva, pravosuđa i unutarnjih poslova, Autonomna zajednica Madrid, Španjolska), u predmetu C-110/22, osobe IP i Universidadada Nacional de Educación a Distancia (UNED) (Nacionalno sveučilište za školovanje na daljinu, Španjolska) i, u predmetu C-159/22, osobe IK i Agencije Madrileña de Atención Social de la Comunidad de Madrid (Madridski ured za socijalnu skrb Autonomne zajednice Madrid, Španjolska), o kvalifikaciji radnog odnosa između zainteresiranih osoba i dotične javne uprave.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 1999/70

3 Uvodna izjava 17. Direktive 1999/70 glasi:

„U pogledu pojmova koji se koriste u Okvirnom sporazumu, a koji u njemu nisu posebno definirani, ova Direktiva omogućuje državama članicama da te pojmove definiraju u skladu s pravom ili praksom pojedine države, kao što je to slučaj s drugim direktivama o socijalnim pitanjima u kojima se koriste slični pojmovi, pod uvjetom da su te definicije u skladu sa sadržajem Okvirnog sporazuma.”

4 Člankom 2. prvim stavkom te direktive predviđa se:

„Države članice donose zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s ovom Direktivom [i moraju] poduz[eti] sve potrebne mjere, kako bi u svakom trenutku mogle zajamčiti ostvarivanje rezultata predviđenih ovom Direktivom. [...]”

Okvirni sporazum

5 Člankom 2. Okvirnog sporazuma, naslovljenim „Područje primjene”, predviđa se:

„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 Člankom 3. Okvirnog sporazuma, naslovljenim „Definicije”, određuje se:

„U smislu ovog Sporazuma pojam

1. ‚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 5. Okvirnog sporazuma, naslovljen „Mjere za sprečavanje zlouporaba”, glasi:
- „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.”

Španjolsko pravo

Ustav

- 8 Člankom 23. stavkom 2. Constitucióna española (španjolski Ustav, u daljnjem tekstu: Ustav), određuje se da građani „imaju pravo u jednakim uvjetima pristupiti javnim službama i položajima ako ispunjavaju zahtjeve utvrđene zakonom”.
- 9 Člankom 103. stavkom 3. Ustava predviđa se, među ostalim, da se zakonom definira status službenika i uređuje pristup javnoj službi u skladu s načelima zasluga i sposobnosti.

Zakonodavstvo o ugovorima o radu na određeno vrijeme

– Zakon o radu

- 10 Člankom 15. stavkom 3. Real Decreta Legislativo 2/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (Kraljevski zakonodavni dekret 2/2015 kojim se potvrđuje izmijenjeni tekst Zakona o radu) od 23. listopada 2015. (BOE br. 255 od 24. listopada 2015., str. 100224.), u verziji primjenjivoj na činjenice iz glavnog postupka (u daljnjem tekstu: Zakon o radu), određuje se da se „[u]govori na određeno vrijeme koji su sklopljeni protivno zakonu smatraju sklopljenima na neodređeno vrijeme”.
- 11 Člankom 15. stavkom 5. Zakona o radu određuje se:
- „Ne dovodeći u pitanje odredbe stavka 1. točke (a) te stavaka 2. i 3. ovog članka, radnici koji su bili zaposleni, s prekidom ili bez njega, na razdoblje dulje od 24 mjeseca tijekom razdoblja od 30 mjeseci, na istovjetnom ili različitom radnom mjestu unutar istog poduzeća ili iste grupe poduzeća, sklopivši barem dva ugovora o radu na određeno vrijeme bilo izravno bilo posredovanjem agencija za privremeno zapošljavanje u skladu s istim ili različitim uvjetima koji se odnose na ugovor na određeno vrijeme, stječu status stalno zaposlenih radnika. [...]”

- 12 Dodatnom odredbom 15. Zakona o radu koja se odnosi na „primjenu ograničenja trajanja ugovora za određeni zadatak ili uslugu ili uzastopne ugovore u javnoj upravi” pojašnjava se da povreda tih ograničenja u „javnim upravama i [...] javnim tijelima koja su s njima povezana ili o njima ovise” ne može spriječiti „primjenu ustavnih načela jednakosti, zasluga i sposobnosti u pristupu zapošljavanju u javnoj upravi i nije prepreka obvezi da se radna mjesta o kojima je riječ popune redovnim postupcima, u skladu s odredbama predviđenim u primjenjivom zakonodavstvu”, tako da „radnik ostaje na radnom mjestu na kojem je bio zaposlen sve dok se ono ne popuni u skladu s gore navedenim postupcima, čime se označava prestanak radnog odnosa osim ako radnik ne dobije pristup javnom zapošljavanju nakon što je uspješno prošao odgovarajući postupak odabira”.

– *EBEP*

- 13 Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (pročišćeni tekst Zakona o temeljnom statusu javnih službenika), odobren Real Decretom Legislativo 5/2015 (Kraljevski zakonodavni dekret br. 5/2015) od 30. listopada 2015. (BOE br. 261 od 31. listopada 2015., str. 103105.), u verziji koja se primjenjuje na činjenice iz glavnog postupka (u daljnjem tekstu: EBEP) izmijenjen je, među ostalim, Real Decreto-leyom 14/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público (Kraljevska uredba sa zakonskom snagom br. 14/2021 o hitnim mjerama za smanjenje privremenog zapošljavanja u javnom sektoru) od 6. srpnja 2021. (BOE br. 161 od 7. srpnja 2021., str. 80375.), u verziji koja se primjenjuje na činjenice iz glavnog postupka (u daljnjem tekstu: Kraljevska uredba sa zakonskom snagom 14/2021).

- 14 Člankom 8. EBEP-a propisuje se:

„1. Javni su službenici osobe koje u javnim upravama uz naknadu obavljaju dužnosti u općem interesu.

2. Javni službenici razvrstani su u:

(a) državne službenike;

(b) službenike zaposlene na određeno vrijeme;

(c) ugovorno osoblje, bilo da je riječ o stalno zaposlenima, zaposlenima na neodređeno ili na određeno vrijeme;

(d) pomoćno osoblje.”

- 15 U skladu s člankom 11. stavcima 1. i 3. EBEP-a:

„1. Ugovornim osobljem smatra se svaka osoba koja na temelju ugovora o radu sklopljenog u pisanom obliku, neovisno o pravilima zapošljavanja propisanim radnim pravom, izvršava usluge uz naknadu koju plaća javna uprava. Prema trajanju, ugovor može biti za stalno, na neodređeno ili na određeno vrijeme.

[...]

3. Postupci odabira zaposlenog osoblja su javni i u svim slučajevima uređeni načelima jednakosti, zasluga i sposobnosti. Za privremeno osoblje uređeni su i načelom brzine, kako bi se ostvarili izričito opravdani razlozi nužnosti i hitnosti.”

16 Članak 55. stavak 1. EBEP-a glasi:

„Svi građani mogu se zaposliti u javnoj upravi, u skladu s ustavnim načelima jednakosti, zasluga i sposobnosti, odredbama ovog zakona i drugih pravila na snazi u pravnom poretku”.

17 Člankom 70. EBEP-a, naslovljenim „Oglas za zapošljavanje u javnoj upravi”, predviđa se:

„1. Potrebe za ljudskim potencijalima za koje se dodjeljuju proračunska sredstva i koje trebaju obuhvaćati zapošljavanje novog osoblja navode se u pozivu za popunjavanje slobodnih radnih mjesta u javnoj službi ili ih treba popuniti drugim sličnim instrumentom za ispunjavanje kadrovskih potreba, što podrazumijeva organiziranje odgovarajućih postupaka odabira za predviđena radna mjesta do dodatnih [10 %] i utvrđivanje maksimalnog roka za objavu obavijesti. U svakom slučaju, objava poziva za popunjavanje slobodnih radnih mjesta u javnoj službi ili sličnog instrumenta mora se provesti u roku od tri godine koji se ne može produljiti.

2. Poziv za popunjavanje slobodnih radnih mjesta u javnoj službi ili sličan instrument koji svake godine odobravaju rukovodeća tijela javne uprave objavljuje se u odgovarajućem službenom listu.

[...]

18 Člankom 1. stavkom 3. Kraljevske uredbe sa zakonskom snagom 14/2021 u EBEP je uvrštena dodatna odredba 18. Tom dodatnom odredbom 18. propisuje se prije svega obveza za javnu upravu da osigura izbjegavanje nepravilnosti u ugovorima o radu na određeno vrijeme i imenovanjima službenika zaposlenih na određeno vrijeme. Zatim se u dodatnoj odredbi 18. osobito navodi da „nepropisna postupanja ” u tom području „dovode do odgovarajućih odgovornosti u skladu s propisima na snazi u svakoj javnoj upravi”. Naposljetku, tom dodatnom odredbom 18. uspostavlja se i pravo radnika da primi, neovisno o mogućim naknadama predviđenim propisima radnog prava, naknadu za nezakonito privremeno zaposlenje koja se sastoji od isplate razlike između maksimalnog iznosa koji proizlazi iz primjene pravila iznosa plaće za 20 dana za svaku navršenu godinu rada, uz ograničenje u iznosu godišnje plaće, i naknade koju bi trebao primiti zbog otkaza ugovora. Ta naknada dopijeva u trenutku otkaza ugovora i ograničena je na ugovor za koji je povrijeđen propis.

– *Zakoni o državnom proračunu za 2017. i 2018.*

19 Dodatna odredba 43. Leya 6/2018 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (Zakon 6/2018 o općem državnom proračunu za 2018.) od 3. srpnja 2018. (BOE br. 161 od 4. srpnja 2018., str. 66621.), u verziji koja se primjenjuje na činjenice iz glavnog postupka (u daljnjem tekstu: Zakon o državnom proračunu za 2018.), koja je zamijenila dodatnu odredbu 34. Leya 3/2017 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 (Zakon 3/2017 o općem državnom proračunu za 2017.) od 27. lipnja 2017. (BOE br. 153 od 28. lipnja 2017., str. 53787., u daljnjem tekstu: Zakon o državnom proračunu za 2017.), predviđa, među ostalim, da se status radnika na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno može dodijeliti samo na temelju sudske odluke. U toj dodatnoj odredbi 43. navodi se da „nepropisna postupanja” koja su prilikom privremenog zapošljavanja „tijela nadležna za osoblje” počinila „u svakoj javnoj upravi i u tijelima od kojih se sastoji njihova javna uprava” dovode do odgovornosti „tijela nadležnih za osoblje, u skladu s propisima na snazi u svakoj javnoj upravi”.

Glavni postupci i prethodna pitanja

Predmet C-59/22

- 20 Osoba MP svakog ljeta, od 22. listopada 1994., radi u Službi za sprečavanje požara Comunidad de Madrid (Autonomna zajednica Madrid, Španjolska). Presudom od 27. prosinca 2007. Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Visoki sud u Madridu, Španjolska), sud koji je uputio zahtjev, smatrao je da je osoba MP, od početka svojega radnog odnosa, bila zaposlena u okviru „sezonskog radnog odnosa na neodređeno vrijeme na nepuno radno vrijeme”.
- 21 Dana 13. studenoga 2020. osoba MP podnijela je zahtjev Ministarstvu predsjedništva, pravosuđa i unutarnjih poslova Autonomne zajednice Madrid za, s jedne strane, prekvalifikaciju njezina ugovora o radu u ugovor o radu za stalno i, s druge strane, ishođenje naknade jednake onoj propisanoj španjolskim pravom zbog nezakonitog otkaza. Dotična uprava nije prihvatila taj zahtjev.
- 22 Stoga je osoba MP podnijela tužbu pred Juzgadam de lo Social nº 18 de Madrid (Radni sud br. 18 u Madridu, Španjolska). U potporu toj tužbi navela je iste zahtjeve kao što su oni koje je podnijela u prilog zahtjevu iz prethodne točke ove presude. Taj sud odbio je tu tužbu presudom od 10. lipnja 2021. Osoba MP je protiv te presude podnijela žalbu sudu koji je uputio zahtjev. U prilog svojoj žalbi ističe da je odbijanjem navedene tužbe povrijeđeno, s jedne strane, španjolsko pravo, a s druge strane, Okvirni sporazum kako se tumači sudskom praksom Suda. Prema mišljenju osobe MP, odgovarajuća sankcija zlorababe ugovora protivne svim pravilima od strane uprave jest priznavanje stalnosti njezina radnog odnosa i isplata naknade.
- 23 Budući da je dvojio, prvo, o primjenjivosti Okvirnog sporazuma, i osobito članka 5., na radnika poput osobe MP, koja je od početka svojega radnog odnosa zaposlena u javnoj upravi ugovorom na neodređeno vrijeme, ali ne na stalno, drugo, o usklađenosti španjolskog prava u vezi s tom vrstom ugovora s tim člankom i, treće, o posljedicama moguće neusklađenosti tog prava s tim člankom 5., Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Visoki sud u Madridu) odlučio je prekinuti postupak i Sudu postaviti sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li u svrhu članka 2. sporazuma priloženog Direktivi [1999/70] ,radnika zaposlenog na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno’, kako ga se opisuje u ovoj odluci, smatrati ,radnikom zaposlenim na određeno vrijeme’ i je li on uključen u područje primjene Okvirnog sporazuma, osobito njegova članka 5.?
2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, treba li u svrhu primjene članka 5. [Okvirnog sporazuma] smatrati da su postojali ,uzastopni ugovori o radu ili radni odnosi na određeno vrijeme’ u slučaju radnika zaposlenog u javnoj upravi na temelju ugovora na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno, ako se u tom ugovoru ne navodi njegov rok trajanja, nego je on uvjetovan budućim natječajem za radno mjesto i njegovim popunjavanjem, što bi dovelo do otkaza navedenog ugovora, ako se navedeni natječaj nije otvorio između početka radnog odnosa i prve polovice 2021.?
3. Treba li članak 5. [Okvirnog sporazuma] tumačiti na način da mu se protivi tumačenje članka 15. stavka 5. [Zakona o radu] (čiji je cilj ispunjavanje Direktive, zbog čega se kao najdulje trajanje uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme u referentnom razdoblju od 30 mjeseci određuje 24 mjeseca), u skladu s kojim obračun ne uključuje razdoblja tijekom

kojih je radnik bio zaposlen na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno, s obzirom na to da u tom slučaju za takve ugovore ne bi postojalo nikakvo primjenjivo ograničenje u pogledu trajanja, broja ili razloga njihova obnavljanja kao ni njihova uzastopnog sklapanja u odnosu na druge ugovore?

4. Protivi li se članku 5. [Okvirnog sporazuma] nacionalno zakonodavstvo kojim se ne utvrđuje nikakvo ograničenje (ni brojčano, ni vremensko, ni u pogledu razloga) za izričita ili prešutna obnavljanja konkretnog ugovora na određeno vrijeme, kao što je ugovor radnika zaposlenih u javnom sektoru na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno, nego se samo utvrđuje granica u pogledu ukupnog trajanja navedenog ugovora zajedno s ostalim ugovorima na određeno vrijeme?
5. Budući da španjolski zakonodavac nije utvrdio nikakvo pravilo kojim se ograničavaju izričita ili prešutna obnavljanja ugovora na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno, treba li povredom članka 5. [Okvirnog sporazuma] smatrati slučaj radnika zaposlenog u javnom sektoru, kao što je radnik iz glavnog postupka, koji je zaposlen na temelju ugovora na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno, čije se predviđeno trajanje nikad nije navelo niti utvrdilo i koji se produljivao do 2021., a da se nije proveo nikakav natječaj za popunjavanje tog radnog mjesta i tako okončalo zaposlenje na određeno vrijeme?
6. Može li se smatrati da nacionalno zakonodavstvo sadržava dovoljno odvratajuće mjere za uporabu uzastopnih ugovora ili obnavljanja ugovora na određeno vrijeme koji se protive članku 5. Okvirnog sporazuma, koje ispunjavaju zahtjeve utvrđene u sudskoj praksi Suda u presudama od 7. ožujka 2018., Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166) i od 8. svibnja 2019., Rossato i Conservatorio di Musica F. A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387), koja se odnosi na naknadu štete koju je pretrpio radnik na temelju načela *restitutio in integrum*, ako se tim zakonodavstvom predviđa samo propisana i objektivna naknada štete (iznos plaće za 20 dana za svaku navršenu godinu rada, uz ograničenje u iznosu godišnje plaće), ali se, ako šteta prelazi navedeni iznos, ne predviđa nikakva dodatna naknada u svrhu potpune naknade nastale štete?
7. Može li se smatrati da nacionalno zakonodavstvo sadržava dovoljno odvratajuće mjere za uporabu uzastopnih ugovora ili obnavljanja ugovora na određeno vrijeme koji se protive članku 5. Okvirnog sporazuma, koje ispunjavaju zahtjeve utvrđene u sudskoj praksi Suda u presudama od 7. ožujka 2018., Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166) i od 8. svibnja 2019., Rossato i Conservatorio di Musica F. A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387), koja se odnosi na naknadu štete koju je pretrpio radnik, ako se tim zakonodavstvom predviđa samo naknada štete koja se obračunava u trenutku prestanka ugovora zbog popunjavanja radnog mjesta, ali se tijekom trajanja ugovora ne predviđa nikakva naknada štete koja bi zamijenila njegovo proglašavanje ugovorom na neodređeno vrijeme? Bi li u sporu u kojem se dovodi u pitanje samo je li radnik stalno zaposlen, ali ugovor nije prestao, kao zamjenu za utvrđenje prava na stalno radno mjesto bilo potrebno priznati naknadu štete zbog štete koju je uzrokovalo zapošljavanje na određeno vrijeme?
8. Može li se smatrati da nacionalno zakonodavstvo sadržava dovoljno odvratajuće mjere za javnu upravu i tijela iz javnog sektora za uporabu uzastopnih ugovora ili obnavljanja ugovora na određeno vrijeme koji se protive članku 5. Okvirnog sporazuma, za 'sprečavanje i sankcioniranje zlouporabe ugovora na određeno vrijeme' koju počini tijelo koje je poslodavac u odnosu na druge radnike i buduće radne odnose, a koje ispunjavaju zahtjeve utvrđene u sudskoj praksi Suda u presudama od 7. ožujka 2018., Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166) i od 8. svibnja 2019., Rossato i Conservatorio di Musica F. A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387)

ako navedene mjere čine određena zakonska pravila utvrđena 2017. [dodatna odredba 34. Zakona o državnom proračunu za 2017., dodatna odredba 43. Zakona o državnom proračunu za 2018. i Kraljevska uredba sa zakonskom snagom 14/2021], kojima se određuje da će se zahtijevati odgovornost za ‚nepropisna postupanja‘, pri čemu se ta odgovornost konkretizira samo općim upućivanjem na zakonsku odredbu u kojoj se ona ne precizira i pri čemu se, među tisućama presuda koje se donose u pogledu radnika zaposlenih na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno zbog nepoštovanja pravila o zapošljavanju na određeno vrijeme ne navodi nikakav konkretan slučaj zahtjeva odgovornosti?

9. U slučaju da se navedena pravila smatraju dovoljno odvrćajućima jer su prvi put uvedena 2017., mogu li se ona primijeniti kako bi se izbjeglo pretvaranje ugovora u ugovore na neodređeno vrijeme ako su im uvjeti za to pretvaranje zbog nepoštovanja članka 5. [Okvirnog sporazuma] prethodili ili bi to naprotiv pretpostavljalo retroaktivnu primjenu navedenih pravila koja dovodi do oduzimanja stečenih prava?
10. U slučaju da se smatra da u španjolskom zakonodavstvu ne postoje dovoljno odvrćajuće mjere, treba li kao posljedicu povrede članka 5. [Okvirnog sporazuma], koju počini javni poslodavac, ugovor smatrati ugovorom na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno ili radniku treba u potpunosti priznati status stalnog zaposlenika?
11. Treba li naložiti pretvaranje ugovora u stalni ugovor na temelju [Okvirnog sporazuma] i sudske prakse Suda u kojoj se ono tumači čak i ako se smatra da se ono protivi članku 23. stavku 2. i članku 103. stavku 3. [Ustava], ako se ta ustavna pravila tumače na način da se njima propisuje da kandidat ima pristup svim javnim službama, uključujući zapošljavanje, tek nakon što uspješno prođe natječajni postupak u kojem se primjenjuju načela jednakosti, zasluga, sposobnosti i javnosti?
12. Treba li prestati s primjenom pretvaranja ugovora konkretnog radnika u stalne ugovore zbog činjenice da se zakonski propisuje otvaranje natječaja u postupku konsolidacije privremenog zaposlenja tako da se otvori javni natječaj za popunjavanje radnog mjesta na kojem je radnik zaposlen, uzimajući u obzir da se u navedenom postupku treba osigurati ‚poštovanje načela slobodnog tržišnog natjecanja, jednakosti, zasluga, sposobnosti i javnosti‘ i da stoga radnik s kojim su uzastopno sklapani ili kojem su uzastopno obnavljani ugovori na određeno vrijeme možda ne konsolidira svoje radno mjesto jer se ono dodijeli drugoj osobi, a tada njegov ugovor prestaje i isplaćuje mu se naknada štete u iznosu plaće za 20 dana za svaku navršenu godinu rada, uz ograničenje u iznosu godišnje plaće?
13. Ima li radnik, čak i ako nije otpušten, zbog uzastopnih ugovora ili obnavljanja ugovora koji se protive članku 5. [Okvirnog sporazuma] pravo na naknadu štete jednaku ili veću od navedenog iznosa, čiju visinu, u slučaju da nije zakonski propisana, trebaju utvrditi sudovi?
14. Utječe li na prethodno navedeno, i, ako da, na koji način, činjenica da je riječ o sezonskom radnom odnosu u nepunom radnom vremenu na neodređeno vrijeme, koji se pretvorio u niz ugovora na određeno vrijeme sklapanih sezonski, kao što se to ističe u žalbi koju je podnijela radnica?”

Predmet C-110/22

- 24 Osoba IP radi za UNED kao „redatelj videoprodukcije” od 11. veljače 1994. na temelju uzastopnih ugovora na određeno vrijeme.
- 25 Presudom od 29. rujna 2001. Juzgado de lo Social nº 15 de Madrid (Radni sud br. 15 u Madridu, Španjolska) priznao joj je svojstvo radnika zaposlenog na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno. Iako je UNED radno mjesto na kojem je tužitelj iz glavnog postupka radio u tom svojstvu smatrao nepopunjenim radnim mjestom, za njega na dan podnošenja tužbe od strane tužitelja Juzgado de lo Social nº 42 de Madrid (Radni sud br. 42 u Madridu, Španjolska) još nije bio otvoren natječaj. Pred tim sudom navedeni tužitelj iz glavnog postupka zatražio je sudsko priznavanje svojega prava na zapošljavanje na svojem radnom mjestu na neodređeno vrijeme i, podredno, da ga se zaposli na tom radnom mjestu natječajem na temelju kvalifikacija. Nakon odbijanja tih zahtjeva presudom od 1. lipnja 2021., isti tužitelj iz glavnog postupka podnio je žalbu na tu presudu pred Tribunalom Superior de Justicia de Madrid (Visoki sud u Madridu), sudom koji je uputio zahtjev.
- 26 U prilog svojoj žalbi osoba IP ističe povredu, s jedne strane, španjolskog prava, i s druge strane, Okvirnog sporazuma kako ga tumači Sud. Prema njezinu mišljenju, jedina moguća posljedica takve povrede bilo bi priznavanje svojstva radnika na neodređeno vrijeme, u skladu sa sudskom praksom Suda.
- 27 Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da se, s obzirom na to da Direktiva 1999/70 još nije bila primjenjiva *ratione temporis* na ugovore na određeno vrijeme sklopljene prije 2001., predmet spora iz glavnog postupka odnosi samo na okolnosti koje su nastupile nakon presude od 29. rujna 2001.
- 28 Osim toga, prema mišljenju tog suda, za razliku od onoga što tvrdi UNED u okviru glavnog postupka, ne može se primijeniti „doktrina *acte clair*”. Tako, budući da Sud nije primio dovoljna pojašnjenja u pogledu pojma „radnik zaposlen na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno”, ne može se smatrati da je u presudi od 3. lipnja 2021., Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (C-726/19, EU:C:2021:439), Sud presudio da je svojstvo radnika zaposlenog na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno dovoljno da bi se popravila šteta koja je nastala tom radniku.
- 29 U tim je okolnostima Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Visoki sud u Madridu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li u svrhu članka 2. [Okvirnog sporazuma] ‚radnika zaposlenog na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno’, kako se opisuje u ovoj odluci, smatrati ‚radnikom zaposlenim na određeno vrijeme’ i je li on uključen u područje primjene [Okvirnog sporazuma], osobito njegova članka 5.?
 2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, treba li u svrhu primjene članka 5. [Okvirnog sporazuma] smatrati da su postojali ‚uzastopni ugovori o radu ili radni odnosi na određeno vrijeme’ u slučaju radnika zaposlenog u javnoj upravi na temelju ugovora na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno, ako se u tom ugovoru ne navodi njegov rok trajanja, nego je on uvjetovan budućim natječajem za radno mjesto i njegovim popunjavanjem, što bi dovelo do otkaza navedenog ugovora, ako se nikakav natječaj nije otvorio između 2002. i prve polovice 2021.?

3. Treba li članak 5. [Okvirnog sporazuma] tumačiti na način da mu se protivi tumačenje članka 15. stavka 5. [Zakona o radu] (čiji je cilj ispunjavanje Direktive [1999/70], zbog čega se kao najdulje trajanje uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme u referentnom razdoblju od 30 mjeseci određuje 24 mjeseca), u skladu s kojim obračun ne uključuje razdoblja tijekom kojih je radnik bio zaposlen na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno, s obzirom na to da u tom slučaju za takve ugovore ne bi postojalo nikakvo primjenjivo ograničenje u pogledu trajanja, broja ili razloga njihova obnavljanja kao ni njihova uzastopnog sklapanja u odnosu na druge ugovore?
4. Protivi li se članku 5. [Okvirnog sporazuma] nacionalno zakonodavstvo kojim se ne utvrđuje nikakvo ograničenje (ni brojčano, ni vremensko, ni u pogledu razloga) za izričita ili prešutna obnavljanja konkretnog ugovora na određeno vrijeme, kao što je ugovor radnika zaposlenih u javnom sektoru na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno, nego se samo utvrđuje granica u pogledu ukupnog trajanja navedenog ugovora zajedno s ostalim ugovorima na određeno vrijeme?
5. Budući da španjolski zakonodavac nije utvrdio nikakvo pravilo kojim se ograničavaju izričita ili prešutna obnavljanja ugovora na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno, treba li povredom članka 5. [Okvirnog sporazuma] smatrati slučaj radnika zaposlenog u javnom sektoru, kao što je radnik iz glavnog postupka, koji je zaposlen na temelju ugovora na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno, čije se predviđeno trajanje nikad nije navelo niti utvrdilo i koji se produljivao barem od 2002. (vraćanje na posao nakon otkaza) do 2021. a da se nije proveo nikakav natječaj za popunjavanje tog radnog mjesta i tako okončalo zaposlenje na određeno vrijeme?
6. Može li se smatrati da nacionalno zakonodavstvo sadržava dovoljno odvratajuće mjere za uporabu uzastopnih ugovora ili obnavljanja ugovora na određeno vrijeme koji se protive članku 5. Okvirnog sporazuma, koje ispunjavaju zahtjeve utvrđene u sudskoj praksi Suda u presudama od 7. ožujka 2018., Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166) i od 8. svibnja 2019., Rossato i Conservatorio di Musica F. A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387), koja se odnosi na naknadu štete koju je pretrpio radnik na temelju načela *restitutio in integrum*, ako se tim zakonodavstvom predviđa samo propisana i objektivna naknada štete (iznos plaće za 20 dana za svaku navršenu godinu rada, uz ograničenje u iznosu godišnje plaće), ali se, ako šteta prelazi navedeni iznos, ne predviđa nikakva dodatna naknada u svrhu potpune naknade nastale štete?
7. Može li se smatrati da nacionalno zakonodavstvo sadržava dovoljno odvratajuće mjere za uporabu uzastopnih ugovora ili obnavljanja ugovora na određeno vrijeme koji se protive članku 5. Okvirnog sporazuma, koje ispunjavaju zahtjeve utvrđene u sudskoj praksi Suda u presudama od 7. ožujka 2018., Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166) i od 8. svibnja 2019., Rossato i Conservatorio di Musica F. A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387), koja se odnosi na naknadu štete koju je pretrpio radnik, ako se tim zakonodavstvom predviđa samo naknada štete koja se obračunava u trenutku prestanka ugovora zbog popunjavanja radnog mjesta, ali se tijekom trajanja ugovora ne predviđa nikakva naknada štete koja bi zamijenila njegovo proglašavanje ugovorom na neodređeno vrijeme? Bi li u sporu u kojem se dovodi u pitanje samo je li radnik stalno zaposlen, ali ugovor nije prestao, kao zamjenu za utvrđenje prava na stalno radno mjesto bilo potrebno priznati naknadu štete zbog štete koju je uzrokovalo zapošljavanje na određeno vrijeme?

8. Može li se smatrati da nacionalno zakonodavstvo sadržava dovoljno odvratajuće mjere za javnu upravu i tijela iz javnog sektora za uporabu uzastopnih ugovora ili obnavljanja ugovora na određeno vrijeme koji se protive članku 5. Okvirnog sporazuma, koje su namijenjene ‚sprečavanju i sankcioniranju zlouporabe ugovora na određeno vrijeme‘ koju počini tijelo koje je poslodavac u odnosu na druge radnike i buduće radne odnose, a koje ispunjavaju zahtjeve utvrđene u sudskoj praksi Suda u presudama od 7. ožujka 2018., Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166) i od 8. svibnja 2019., Rossato i Conservatorio di Musica F. A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387) ako navedene mjere čine određena zakonska pravila utvrđena 2017. [dodatna odredba 34. Zakona o državnom proračunu za 2017., dodatna odredba 43. Zakona o državnom proračunu za 2018. i Kraljevska uredba sa zakonskom snagom 14/2021], kojima se određuje da će se zahtijevati odgovornost za ‚nepropisna postupanja‘, pri čemu se ta odgovornost konkretizira samo općim upućivanjem na zakonsku odredbu u kojoj se ona ne precizira i pri čemu se, među tisućama presuda koje se donose u pogledu radnika zaposlenih na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno zbog nepoštovanja pravila o zapošljavanju na određeno vrijeme, ne navodi nikakav konkretan slučaj zahtjeva odgovornosti?
9. U slučaju da se navedena pravila smatraju dovoljno odvratajućima jer su prvi put uvedena 2017., mogu li se ona primijeniti kako bi se izbjeglo pretvaranje ugovora u ugovore na neodređeno vrijeme ako su im uvjeti za to pretvaranje zbog nepoštovanja članka 5. [Okvirnog sporazuma] prethodili ili bi to naprotiv pretpostavljalo retroaktivnu primjenu navedenih pravila koja dovodi do oduzimanja stečenih prava?
10. U slučaju da se smatra da u španjolskom zakonodavstvu ne postoje dovoljno odvratajuće mjere, treba li kao posljedicu povrede članka 5. [Okvirnog sporazuma], koju počini javni poslodavac, ugovor smatrati ugovorom na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno ili radniku treba u potpunosti priznati status stalnog zaposlenika, bez pojašnjenja?
11. Treba li naložiti pretvaranje ugovora u stalni ugovor na temelju [Okvirnog sporazuma] i sudske prakse Suda u kojoj se ona tumači, na temelju načela nadređenosti prava Unije, čak i ako se smatra da se ona protivi članku 23. stavku 2. i članku 103. stavku 3. [Ustava], ako se ta ustavna pravila tumače na način da se njima propisuje da kandidat ima pristup svim javnim službama, uključujući zapošljavanje, tek nakon što uspješno prođe natječajni postupak u kojem se primjenjuju načela jednakosti, zasluga, sposobnosti i javnosti? Budući da je moguće drugo tumačenje, koje primjenjuje Tribunal Constitucional (Ustavni sud, Španjolska), treba li na nacionalna ustavna pravila primijeniti načelo usklađenog tumačenja, tako da bude obvezno slijediti tumačenje na temelju kojeg su ta pravila u skladu s pravom Unije, te u tom slučaju smatrati da se člankom 23. stavkom 2. i člankom 103. stavkom 3. Ustava ne uvodi obveza primjene načela jednakosti, zasluga i sposobnosti na postupak zapošljavanja ugovornog osoblja?
12. Može li se ne primijeniti pretvaranje ugovora u stalni ugovor na temelju [Okvirnog sporazuma] i sudske prakse Suda u kojoj se ona tumači ako se, prije nego što se pretvaranje naloži u okviru sudskog postupka, zakonski uspostavi postupak konsolidacije privremenog zaposlenja koji treba provesti tijekom sljedećih nekoliko godina, koji podrazumijeva provedbu javnih natječaja za popunjavanje radnog mjesta na kojem je radnik zaposlen, uzimajući u obzir da u navedenom postupku treba osigurati ‚poštovanje načela slobodnog tržišnog natjecanja, jednakosti, zasluga, sposobnosti i javnosti‘ i da stoga radnik s kojim su uzastopno sklapani ili kojem su uzastopno obnavljani ugovori na određeno vrijeme

može, ali i ne mora konsolidirati svoje radno mjesto jer se ono dodijeli drugoj osobi, a tada njegov ugovor prestaje i isplaćuje mu se naknada štete u iznosu plaće za 20 dana za svaku navršenu godinu rada, uz ograničenje u iznosu godišnje plaće?”

Predmet C-159/22

- 30 Osoba IK radi, od 21. prosinca 1998., u Madridskom uredu za socijalnu skrb Autonomne zajednice Madrid, i to na temelju uzastopnih ugovora na određeno vrijeme, s prekidom ugovora između 1999. i 2010.
- 31 Dana 14. listopada 2020. osoba IK podnijela je tužbu pred Juzgadam de lo Social nº 21 de Madrid (Radni sud br. 21 u Madridu, Španjolska) kako bi se priznalo da je ugovor o radu sklopljen s njezinim poslodavcem bio na neodređeno vrijeme i, podredno, da je taj ugovor bio na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno. Taj sud odbio je tu tužbu presudom od 19. travnja 2021.
- 32 Osoba IK je protiv te presude podnijela žalbu Tribunalu Superior de Justicia de Madrid (Visoki sud u Madridu), sudu koji je uputio zahtjev. U prilog svojoj žalbi ona ističe povredu španjolskog prava i Okvirnog sporazuma kako ga tumači Sud. Osim toga, osoba IK ističe da bi jedino rješenje u skladu sa zahtjevima koje je utvrdio sud Europske unije bilo to da se utvrdi da je njezin radni odnos na neodređeno vrijeme i, podredno, da je taj radni odnos na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno.
- 33 Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da se predmet spora odnosi isključivo na zadnji ugovor o radu, to jest ugovor službenika na određeno vrijeme kojim se popunjava slobodno radno mjesto, koji su stranke iz glavnog postupka sklopile 1. kolovoza 2016. i koji je produljen barem do dana pobijane presude, odnosno 19. travnja 2021. Taj sud navodi da, u skladu sa španjolskim pravom, osobito presudom Tribunala Supremo (Vrhovni sud) od 28. lipnja 2021., donesenom radi provedbe članka 5. Okvirnog sporazuma, kako se tumači u presudi od 3. lipnja 2021., Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (C-726/19, EU:C:2021:439), valja zaključiti, u ovom slučaju, da je zlouporaba uzastopnih ugovora na određeno vrijeme od strane predmetne uprave protivna tom članku 5. Naime, ta uprava nije objavila natječaj za slobodno radno mjesto te je tako prešutno godinu za godinom obnavljala ugovor o kojem je riječ u glavnom postupku. Međutim, prema mišljenju navedenog suda, valja utvrditi mora li posljedica takve povrede biti to da se radnici iz glavnog postupka dodijeli status radnice zaposlene na neodređeno vrijeme.
- 34 Osim toga, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, zbog istog razloga kao što je onaj naveden u točki 28. ove presude, primjena „doktrine *acte clair*” nije nužna u ovom slučaju.
- 35 U vezi s tim je Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Visoki sud u Madridu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Može li se smatrati da nacionalno zakonodavstvo sadržava dovoljno odvratajuće mjere za uporabu uzastopnih ugovora ili obnavljanja ugovora na određeno vrijeme koji se protive članku 5. Okvirnog sporazuma, koje ispunjavaju zahtjeve utvrđene u sudskoj praksi Suda u presudama od 7. ožujka 2018., Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166) i od 8. svibnja 2019., Rossato i Conservatorio di Musica F. A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387), koja se odnosi na naknadu štete koju je pretrpio radnik na temelju načela *restitutio in integrum*, ako se tim

zakonodavstvom predviđa samo propisana i objektivna naknada štete (iznos plaće za 20 dana za svaku navršenu godinu rada, uz ograničenje u iznosu godišnje plaće), ali se, ako šteta prelazi navedeni iznos, ne predviđa nikakva dodatna naknada u svrhu potpune naknade nastale štete?

2. Može li se smatrati da nacionalno zakonodavstvo sadržava dovoljno odvratajuće mjere za uporabu uzastopnih ugovora ili obnavljanja ugovora na određeno vrijeme koji se protive članku 5. Okvirnog sporazuma, koje ispunjavaju zahtjeve utvrđene u sudskoj praksi Suda u presudama od 7. ožujka 2018., Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166) i od 8. svibnja 2019., Rossato i Conservatorio di Musica F. A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387), koja se odnosi na naknadu štete koju je pretrpio radnik, ako se tim zakonodavstvom predviđa samo naknada štete koja se obračunava u trenutku prestanka ugovora zbog popunjavanja radnog mjesta, ali se tijekom trajanja ugovora ne predviđa nikakva naknada štete koja bi zamijenila njegovo proglašavanje ugovorom na neodređeno vrijeme? Bi li u sporu u kojem se dovodi u pitanje samo je li radnik stalno zaposlen, ali ugovor nije prestao, kao zamjenu za utvrđenje prava na stalno radno mjesto bilo potrebno priznati naknadu štete zbog štete koju je uzrokovalo zapošljavanje na određeno vrijeme?
3. Može li se smatrati da nacionalno zakonodavstvo sadržava dovoljno odvratajuće mjere za javnu upravu i tijela iz javnog sektora za uporabu uzastopnih ugovora ili obnavljanja ugovora na određeno vrijeme koji se protive članku 5. Okvirnog sporazuma, koje su namijenjene ‚sprečavanju i sankcioniranju zlouporabe ugovora na određeno vrijeme‘ koju počini tijelo koje je poslodavac u odnosu na druge radnike i buduće radne odnose, a koje ispunjavaju zahtjeve utvrđene u sudskoj praksi Suda u presudama od 7. ožujka 2018., Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166) i od 8. svibnja 2019., Rossato i Conservatorio di Musica F. A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387) ako navedene mjere čine određena zakonska pravila utvrđena 2017. [dodatna odredba 34. Zakona o državnom proračunu za 2017., dodatna odredba 43. Zakona o državnom proračunu za 2018. i Kraljevska uredba sa zakonskom snagom 14/2021], kojima se određuje da će se zahtijevati odgovornost za ‚nepropisna postupanja‘, pri čemu se ta odgovornost konkretizira samo općim upućivanjem na zakonsku odredbu u kojoj se ona ne precizira i pri čemu se, među tisućama presuda koje se donose u pogledu radnika zaposlenih na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno zbog nepoštovanja pravila o zapošljavanju na određeno vrijeme, ne navodi nikakav konkretan slučaj zahtjeva odgovornosti?
4. U slučaju da se smatra da u španjolskom zakonodavstvu ne postoje dovoljno odvratajuće mjere, treba li kao posljedicu povrede članka 5. [Okvirnog sporazuma], koju počini javni poslodavac, ugovor smatrati ugovorom na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno ili radniku treba u potpunosti priznati status stalnog zaposlenika, bez pojašnjenja?
5. Treba li naložiti pretvaranje ugovora u stalni ugovor na temelju [Okvirnog sporazuma] i sudske prakse Suda u kojoj se ono tumači, na temelju načela nadređenosti prava Unije, čak i ako se smatra da se onoprotivi članku 23. stavku 2. i članku 103. stavku 3. [Ustava], ako se ta ustavna pravila tumače na način da se njima propisuje da kandidat ima pristup svim javnim službama, uključujući zapošljavanje, tek nakon što uspješno prođe natječajni postupak u kojem se primjenjuju načela jednakosti, zasluga, sposobnosti i javnosti? Budući da je moguće drugo tumačenje, koje primjenjuje Tribunal Constitucional (Ustavni sud), treba li na nacionalna ustavna pravila primijeniti načelo usklađenog tumačenja, tako da bude obvezno slijediti tumačenje na temelju kojeg su ta pravila u skladu s pravom Unije, te u tom slučaju smatrati da se člankom 23. stavkom 2. i člankom 103. stavkom 3. [Ustava] ne uvodi obveza primjene načela jednakosti, zasluga i sposobnosti na postupak zapošljavanja ugovornog osoblja?

6. Može li se ne primijeniti pretvaranje ugovora u stalni ugovor na temelju Okvirnog sporazuma [...] i sudske prakse Suda u kojoj se ona tumači ako se, prije nego što se to pretvaranje naloži u okviru sudske prakse, zakonski uspostavi postupak konsolidacije privremenog zaposlenja koji treba provesti tijekom sljedećih nekoliko godina, koji podrazumijeva provedbu javnih natječaja za popunjavanje radnog mjesta na kojem je radnik zaposlen, uzimajući u obzir da u navedenom postupku treba osigurati „poštovanje načela slobodnog tržišnog natjecanja, jednakosti, zasluga, sposobnosti i javnosti” i da stoga radnik s kojim su uzastopno sklapani ili kojem su uzastopno obnavljani ugovori na određeno vrijeme može, ali i ne mora konsolidirati svoje radno mjesto jer se ono dodijeli drugoj osobi, a tada njegov ugovor prestaje i isplaćuje mu se naknada štete u iznosu plaće za 20 dana za svaku navršenu godinu rada, uz ograničenje u iznosu godišnje plaće?”

Postupak pred Sudom

- 36 Odlukom od 27. travnja 2022. predmeti C-59/22, C-110/22 i C-159/22 spojeni su u svrhu pisanog i usmenog dijela postupka i donošenja presude.

Nadležnost Suda i dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

- 37 Tuženici iz glavnih postupaka u predmetima C-59/22 i C-159/22 te španjolska vlada smatraju da Sud nije nadležan za odgovor na zahtjeve za prethodnu odluku i da se oni u svakom slučaju trebaju proglasiti nedopuštenima.
- 38 Kao prvo, prema mišljenju tih tuženika i te vlade, Sud nije nadležan za odlučivanje o zahtjevima za prethodnu odluku jer oni podrazumijevaju tumačenje nacionalnog prava.
- 39 Osim toga, ti tuženici i ta vlada tvrde da se tim zahtjevima od Suda zapravo traži da dâ savjetodavno mišljenje opće primjene o pojmu španjolskog prava – „radnika zaposlenog na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno” – i to na temelju aspekata o kojima se Sud već izjasnio u nekoliko navrata.
- 40 Konkretnije, navedenim zahtjevima namjeravaju se dovesti u pitanje dvije ustaljene sudske prakse Suda, odnosno, prva, ona prema kojoj pretvaranje ugovora o radu u „ugovor na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno” predstavlja odgovarajuću sankciju zlouporabe uzastopnih ugovora na određeno vrijeme i, druga, ona prema kojoj države članice nemaju obvezu, na temelju Okvirnog sporazuma, pretvoriti radni odnos na određeno vrijeme u radni odnos na neodređeno vrijeme kada postoje nacionalna pravila koja omogućuju sankcioniranje i odvratanje od zlouporabe uzastopnih ugovora na određeno vrijeme.
- 41 Kao drugo, tuženici u predmetima C-59/22 i C-159/22 ističu da sud koji je uputio zahtjev proširuje predmet sporova iz glavnih postupaka time što u zahtjeve za prethodnu odluku uključuje pitanja o dodjeli naknade predmetnom radniku. Međutim, u tim sporovima tužitelji iz glavnih postupaka zatražili su samo priznavanje neodređenog trajanja svojeg radnog odnosa. Stoga te zahtjeve treba proglasiti nedopuštenim u dijelu u kojem se odnose na pitanja o dodjeli takve naknade jer su ta pitanja hipotetska.
- 42 U tom pogledu, treba podsjetiti na to 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 25. listopada 2018., *Sciotto*, C-331/17, EU:C:2018:859, t. 27. i navedena sudska praksa).

- 43 Valja podsjetiti i na to da je u okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova, uspostavljene u članku 267. UFEU-a, isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudska odluka koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Posljedično, kada se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je u pravilu dužan donijeti odluku (presuda od 3. lipnja 2021., *Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca – MIUR i dr. (Sveučilišni istraživači)*, C-326/19, EU:C:2021:438, t. 35. i navedena sudska praksa).
- 44 Iz navedenog proizlazi da pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o prethodnom pitanju koje je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje pravila Unije nema nikakve veze sa stvarnošću ili predmetom glavnog postupka, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima za davanje korisnog odgovora na upućena pitanja (vidjeti presudu od 3. lipnja 2021., *Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca – MIUR i dr. (Sveučilišni istraživači)*, C-326/19, EU:C:2021:438, t. 36. i navedenu sudska praksu).
- 45 U ovom slučaju valja utvrditi da iz elemenata koje je dostavio sud koji je uputio zahtjev jasno proizlazi da su u spojenim predmetima C-59/22, C-110/22 i C-159/22 tužitelji iz glavnog postupka sklopili nekoliko uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme i da je u predmetima C-59/22 i C-110/22 radni odnos već bio prekvalificiran, presudom od 27. prosinca 2007. i presudom od 29. rujna 2001. u „radni odnos na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno”. Međutim, prema mišljenju tog suda, ostaje dvojba osobito o tome ulazi li, u skladu s člancima 2. i 3. Okvirnog sporazuma, takav odnos u područje primjene tog okvirnog sporazuma.
- 46 Osim toga, iz zahtjeva za prethodnu odluku nedvojbeno proizlazi da sud koji je uputio zahtjev smatra da prekvalifikacija nezakonitog radnog odnosa u „radni odnos na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno” nije mjera koja valjano sankcionira taj zlouporabni radni odnos, tako da će u glavnim postupcima on morati odrediti nacionalne mjere koje omogućuju, u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz Direktive 1999/70, sankcioniranje zlouporabe uzastopnih radnih odnosa na određeno vrijeme.
- 47 U tim okolnostima nije očito da tumačenje prava Unije koje je zatražio sud koji je uputio zahtjev, odnosno tumačenje članaka 2., 3. i 5. Okvirnog sporazuma, nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku ili da su pitanja o dodjeli naknade, predviđene u španjolskom pravu, kao mjere kojom se u skladu sa zahtjevima Direktive 1999/70 sankcionira zlouporaba predmetnih privremenih radnih odnosa, hipotetska.
- 48 Usto, navodno dovodenje u pitanje, zahtjevima za prethodnu odluku, dvaju ustaljenih sudskih praksi Suda, dio je analize merituma tih zahtjeva i, slijedom toga, nema utjecaja na nadležnost Suda da odgovori na navedene zahtjeve ili o njihovoj dopuštenosti.

- 49 Međutim, trinaestim pitanjem postavljenim u predmetu C-59/22 sud koji je uputio zahtjev u biti pita bi li dodjela dodatne naknade u odnosu na onu iz šestog i sedmog pitanja postavljenih u predmetima C-59/22 i C-110/22 te prvog i drugog pitanja postavljenih u predmetu C-159/22, koju bi odredili nacionalni sudovi, mogla biti odgovarajuća mjera, u smislu članka 5. Okvirnog sporazuma, kako bi se sankcionirale zlouporabe koje proizlaze iz uporabe ugovora na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno koji se uzastopno produljuju.
- 50 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je, budući da u okviru postupka uspostavljenog člankom 267. UFEU-a zahtjev za prethodnu odluku čini temelj tog postupka pred Sudom, nužno da nacionalni sud u tom zahtjevu odredi činjenični i zakonodavni okvir spora u glavnom postupku i da pruži osnovna objašnjenja o razlozima zbog kojih je odabrao odredbe prava Unije čije tumačenje traži kao i o vezi koju uspostavlja između tih odredbi i nacionalnog propisa koji je primjenjiv u sporu koji je pred njim pokrenut (presuda od 5. svibnja 2022., *Universiteit Antwerpen i dr.*, C-265/20, EU:C:2022:361, t. 24. i navedena sudska praksa).
- 51 Ti kumulativni zahtjevi koji se odnose na sadržaj zahtjeva za prethodnu odluku izričito su navedeni u članku 94. Pravilnika Suda, s kojima sud koji je uputio zahtjev mora biti upoznat, u okviru suradnje ustanovljene člankom 267. UFEU-a, koje je dužan strogo poštovati i koji su, među ostalim, navedeni u Preporukama namijenjenima nacionalnim sudovima koje se odnose na pokretanje prethodnog postupka (SL 2019., C 380, str. 1.) (presuda od 5. svibnja 2022., *Universiteit Antwerpen i dr.*, C-265/20, EU:C:2022:361, t. 25. i navedena sudska praksa).
- 52 Također valja istaknuti da podaci koji se nalaze u zahtjevima za prethodnu odluku služe ne samo tomu da omoguće Sudu da pruži korisne odgovore već i tomu da se vladama država članica i drugim zainteresiranim osobama omogući da podnesu očitovanja u skladu s člankom 23. Statuta Suda Europske unije. Zadaća je Suda osigurati zaštitu te mogućnosti, vodeći računa o činjenici da se na temelju te odredbe zainteresiranim osobama priopćavaju samo odluke kojima se upućuje prethodno pitanje zajedno s prijevodom na službeni jezik svake države članice, ali ne i nacionalni spis koji je sud koji je uputio zahtjev eventualno poslao Sudu (presuda od 5. svibnja 2022., *Universiteit Antwerpen i dr.*, C-265/20, EU:C:2022:361, t. 26. i navedena sudska praksa).
- 53 Valja utvrditi da zahtjev za prethodnu odluku podnesen u predmetu C-59/22 ne sadržava nikakvo pojašnjenje o naknadi iz trinaestog pitanja te da se u njemu ne navodi, osobito, tekst relevantnih odredaba ili sudske prakse o toj naknadi u španjolskom pravu.
- 54 Slijedom toga, trinaesto pitanje postavljeno u predmetu C-59/22 treba proglasiti nedopuštenim.
- 55 Što se tiče četrnaestog pitanja postavljenog u predmetu C-59/22, kojim sud koji je uputio zahtjev u biti pita ima li okolnost da je tužiteljica iz glavnog postupka bila „sezonski” zaposlena kao radnica na neodređeno vrijeme na nepuno radno vrijeme utjecaja na odgovor koji treba dati na prethodna pitanja, iako iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da su u španjolskom pravu ugovori u vezi sa statusom „sezonskog ugovornog osoblja na neodređeno vrijeme na nepuno radno vrijeme” dio kategorije ugovora na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno, sud koji je uputio zahtjev ne navodi relevantni tekst odredaba ili sudske prakse o tom statusu u španjolskom pravu. Osim toga, taj sud ne pojašnjava razloge zbog kojih smatra da bi navedeni status mogao imati utjecaja na tumačenje članka 2., 3. i 5. Okvirnog sporazuma.
- 56 Slijedom toga, s obzirom na sudske prakse navedene u točkama 50. do 52. ove presude, četrnaesto pitanje postavljeno u predmetu C-59/22 treba proglasiti nedopuštenim.

- 57 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da je, s jedne strane, Sud nadležan za odlučivanje o zahtjevima za prethodnu odluku i da su, s druge strane, zahtjevi za prethodnu odluku dopušteni, osim trinaestog i četrnaestog pitanja postavljenih u predmetu C-59/22.

O prethodnim pitanjima

Prva pitanja postavljena u predmetima C-59/22 i C-110/22

- 58 Prvim pitanjima postavljenim u predmetima C-59/22 i C-110/22 sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 2. i 3. Okvirnog sporazuma tumačiti na način da radnika zaposlenog na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno treba smatrati radnikom na određeno vrijeme u smislu tog okvirnog sporazuma i, slijedom toga, da ulazi u njegovo područje primjene.
- 59 U tom pogledu, kao prvo, prema ustaljenoj sudskoj praksi, iz teksta članka 2. stavka 1. Okvirnog sporazuma proizlazi da je njegovo područje primjene široko određeno jer se općenito odnosi na „radnike na određeno vrijeme koji imaju ugovor ili radni odnos uređen zakonom, kolektivnim ugovorom ili praksom na snazi u svakoj državi članici”. Usto, definicija pojma „radnici zaposleni na određeno vrijeme” u smislu članka 3. točke 1. Okvirnog sporazuma obuhvaća sve radnike, neovisno o tome je li riječ o poslodavcu iz javnog ili privatnog sektora za kojeg su vezani i o tome kako je njihov ugovor klasificiran prema nacionalnom pravu (presuda od 3. lipnja 2021., Servicio Aragonés de Salud, C-942/19, EU:C:2021:440, t. 31. i navedena sudska praksa).
- 60 Kao drugo, valja podsjetiti na to da se, kao što to jasno proizlazi iz članka 3. točke 1. Okvirnog sporazuma, ta odredba ograničava na definiranje pojma „radnika na određeno vrijeme” i određivanje, u tom okviru, karakterističnog elementa ugovora na određeno vrijeme, a to je činjenica da se prestanak takvog ugovora određuje „objektivnim uvjetima, kao što su točan datum, ispunjenje konkretnog zadatka ili nastup određenog događaja” (vidjeti u tom smislu presudu od 3. srpnja 2014., Fiamingo i dr., C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, t. 46.).
- 61 Okvirni sporazum primjenjuje se, prema tome, 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 ili radni odnos u smislu nacionalnog prava i uz jedini pridržaj margine prosudbe koja je državama članicama priznata člankom 2. točkom 2. Okvirnog sporazuma glede primjene tog sporazuma na određene kategorije ugovora ili radnih odnosa kao i isključenja privremenih radnika, u skladu s četvrtim stavkom preambule Okvirnog sporazuma (presuda od 3. lipnja 2021., Servicio Aragonés de Salud, C-942/19, EU:C:2021:440, t. 32. i navedena sudska praksa).
- 62 U ovom slučaju, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je u javnom sektoru pojam „radnik zaposlen na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno” („trabajador indefinido no fijo”) tvorevina sudske prakse i da ga treba razlikovati od pojma „radnik zaposlen na stalno” („trabajador fijo”).
- 63 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev ističe da, iako se na prestanak ugovora radnika za stalno primjenjuju razlozi za prestanak i opći uvjeti utvrđeni Zakonom o radu, na prestanak ugovora radnika zaposlenog na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno primjenjuje se, u skladu sa sudskom praksom Tribunala Supremo (Vrhovni sud), poseban razlog za prestanak. Tako je u slučaju prekvalifikacije predmetnog radnog odnosa u ugovor na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno dotična uprava dužna poštovati postupak namijenjen popunjavanju radnog mjesta na kojem radi radnik zaposlen na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno, primjenjujući ustavna načela javnosti,

jednakosti, zasluga i sposobnosti. Nakon što se to mjesto popuni, ugovor radnika zaposlenog na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno se otkazuje, osim ako je taj radnik sam sudjelovao u tom postupku i zaposlen je na navedenom radnom mjestu.

- 64 Taj sud pojašnjava da, prema mišljenju Tribunala Supremo (Vrhovni sud), za ugovor na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno, čije je trajanje ograničeno nastupom određenog događaja, odnosno konačnim zapošljavanjem na radnom mjestu na kojem predmetni radnik radi osobe koja je bila uspješna na natječaju koji uprava mora organizirati kako bi popunila to mjesto, treba smatrati da je ugovor na određeno vrijeme u svrhe primjene Direktive 1999/70.
- 65 Slijedom toga, uzimajući u obzir prirodu ugovora na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno, kao što je definiran, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, u španjolskom pravu, za radnike, poput tužitelja iz glavnih postupaka u predmetima C-59/22 i C-110/22, treba smatrati da imaju svojstvo „radnika na određeno vrijeme” u smislu članka 3. točke 1. Okvirnog sporazuma i, slijedom toga, da ulaze u njegovo područje primjene.
- 66 S obzirom na prethodna razmatranja, na prva pitanja postavljena u predmetima C-59/22 i C-110/22 valja odgovoriti tako da članke 2. i 3. Okvirnog sporazuma treba tumačiti na način da radnika zaposlenog na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno treba smatrati radnikom na određeno vrijeme u smislu tog okvirnog sporazuma i, slijedom toga, da ulazi u njegovo područje primjene.

Druga pitanja postavljena u predmetima C-59/22 i C-110/22

- 67 Drugim pitanjima postavljenim u predmetima C-59/22 i C-110/22 sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li izraz „uzastopni ugovori o radu ili radni odnosi na određeno vrijeme”, koji se nalazi u članku 5. Okvirnog sporazuma, tumačiti na način da obuhvaća situaciju u kojoj je radnik zaposlen u dotičnoj upravi samo na temelju ugovora na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno ako se u tom ugovoru ne navodi njegov rok trajanja, nego se otkazuje u slučaju zapošljavanja na predmetnom radnom mjestu nakon natječaja i ako taj natječaj nije bio organiziran u roku koji je ta uprava odredila.
- 68 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je svrha članka 5. Okvirnog sporazuma provedba ciljeva tog sporazuma, tj. ograničiti pribjegavanje uzastopnim ugovorima o radu ili radnim odnosima na određeno vrijeme koji se mogu smatrati mogućim izvorom zlouporaba na štetu radnika, tako da predviđa određeni broj zaštitnih odredaba namijenjenih izbjegavanju nesigurnosti položaja zaposlenika (presuda od 3. lipnja 2021., Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, t. 26. i navedena sudska praksa).
- 69 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 u njemu navode kada njihovo domaće pravo ne sadržava odgovarajuće pravne mjere (presuda od 3. lipnja 2021., Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, t. 27. i navedena sudska praksa).
- 70 Stoga iz teksta te odredbe kao i iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se navedena odredba primjenjuje samo u slučaju uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme, na način da ugovor koji je u potpunosti prvi ili jedini ugovor o radu na određeno vrijeme nije

obuhvaćen njezinim područjem primjene (presuda od 3. lipnja 2021., Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, t. 28. i navedena sudska praksa).

- 71 Usto, valja pojasniti da u skladu s ustaljenom sudskom praksom iz članka 5. stavka 2. točke (a) Okvirnog sporazuma proizlazi da je dužnost država članica odrediti uvjete pod kojima će se ugovori o radu ili radni odnosi na određeno vrijeme smatrati „uzastopnima” u smislu Okvirnog sporazuma (presuda od 3. lipnja 2021., Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, t. 29. i navedena sudska praksa).
- 72 Iako se takvo upućivanje na države članice i/ili na socijalne partnere za definiciju konkretnih načina primjene izraza „uzastopni” u smislu Okvirnog sporazuma objašnjava nastojanjem očuvanja različitosti nacionalnih propisa u tom području, ipak valja podsjetiti na to da margina prosudbe koja je tako ostavljena nacionalnim tijelima nije neograničena jer ni u kojem slučaju ne može dovesti u pitanje cilj ili koristan učinak Okvirnog sporazuma. Konkretno, ta tijela ne smiju se koristiti tom diskrecijskom ovlašću na način da nastane situacija koja može dovesti do zlouporabe te stoga biti u suprotnosti s tim ciljem (presuda od 3. lipnja 2021., Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, t. 30. i navedena sudska praksa).
- 73 Naime, države članice dužne su osigurati rezultat propisan pravom Unije, kao što to proizlazi ne samo iz članka 288. trećeg stavka UFEU-a nego i iz članka 2. prvog stavka Direktive 1999/70, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 17. (presuda od 3. lipnja 2021., Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, t. 31. i navedena sudska praksa).
- 74 Granice diskrecijske ovlasti ostavljene državama članicama iz točke 72. ove presude osobito se nameću kad je riječ o ključnom pojmu kao što je to pojam uzastopnosti radnog odnosa, koji je odlučujući za određivanje samog područja primjene nacionalnih odredaba namijenjenih provedbi Okvirnog sporazuma (presuda od 3. lipnja 2021., Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, t. 32. i navedena sudska praksa).
- 75 U ovom slučaju, iz zahtjeva za prethodnu odluku u predmetima C-59/22 i C-110/22 proizlazi da, prvo, kada je radnik proglašen „radnikom zaposlenim na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno”, to proglašenje, iako se može smatrati da je sankcija protiv predmetnog poslodavca za zlouporabu uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme, ima učinak da zamijeni takvo svojstvo ugovora na određeno vrijeme koje je taj radnik mogao sklopiti prije tako da s navedenim proglašenjem predmetni radni odnos postaje, od početka, radni odnos na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno. Tako ugovori na određeno vrijeme koji su prije sklopljeni više nisu na snazi i navedeni radnik od početka ima samo jedan ugovor na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno.
- 76 Drugo, u tim predmetima sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da ugovor na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno nema određeno trajanje, nego njegov prestanak ovisi o otvaranju radnog mjesta o kojemu je riječ te da je dotična uprava dužna otvoriti javni postupak za popunjavanje tog radnog mjesta.
- 77 Treće, taj sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-59/22 ističe da nijedan selekcijski test nije bio organiziran od početka radnog odnosa na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno o kojemu je riječ u glavnom postupku, odnosno 27 godina. Jednako tako, iz zahtjeva za prethodnu odluku

podnesenog u predmetu C-110/22 proizlazi da je natječaj bio odgođen i da na dan podnošenja tužbe u glavnom postupku u tom predmetu još uvijek nije bio održan, tako da je tužitelj u dotičnoj upravi zaposlen 20 godina na temelju ugovora na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno.

- 78 Međutim, zaključak o nepostojanju uzastopnih radnih odnosa na određeno vrijeme u smislu članka 5. Okvirnog sporazuma samo zato što je radnik zaposlen u dotičnoj upravi samo jednim ugovorom na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno iako se, kao što to proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku, s jedne strane, potonji ugovor, također privremen, sankcijom zamjenjuje uzastopnim ugovorima na određeno vrijeme i, s druge strane, trajno je zadržavanje tog radnika na predmetnom radnom mjestu na temelju radnog odnosa na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno posljedica poslodavčeva nepoštovanja zakonske obveze da u propisanom roku organizira natječaj za konačno popunjavanje tog slobodnog radnog mjesta, na način da je slijedom toga njegov radni odnos prešutno produljen tijekom više godina – mogao bi ugroziti predmet, cilj i korisni učinak tog sporazuma (vidjeti u tom smislu presudu od 3. lipnja 2021., Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, t. 35. i navedenu sudsku praksu).
- 79 Naime, takva uska definicija pojma „uzastopni radni odnosi na određeno vrijeme” omogućila bi da se radnici privremeno zapošljavaju tijekom mnogo uzastopnih godina (presuda od 3. lipnja 2021., Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, t. 36. i navedena sudska praksa).
- 80 Osim toga, to usko tumačenje moglo bi imati za učinak ne samo da se iz prava na zaštitu radnika koje se nastoji postići Direktivom 1999/70 i Okvirnim sporazumom isključi velik broj radnih odnosa na određeno vrijeme, lišavajući njihov cilj velikog dijela svoje biti, nego i da se poslodavcima omogući zlouporaba takvih odnosa kako bi zadovoljili stalne i trajne potrebe za osobljem (presuda od 3. lipnja 2021., Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, t. 37. i navedena sudska praksa).
- 81 U ovom slučaju, zbog toga što dotična uprava u propisanom roku nije organizirala postupak odabira za konačno popunjavanje radnog mjesta na kojem je bio zaposlen radnik na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno, automatska produljenja tog ugovora na određeno vrijeme mogu se izjednačiti s obnovama i, slijedom toga, sklapanjem zasebnih ugovora na određeno vrijeme. Iz toga slijedi da situacije o kojima je riječ u glavnim postupcima u predmetima C-59/22 i C-110/22 nisu obilježene sklapanjem samo jednog i jedinstvenog ugovora, nego sklapanjem ugovora koji se zaista mogu kvalificirati „uzastopnima” u smislu članka 5. Okvirnog sporazuma, a što će biti na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.
- 82 S obzirom na prethodna razmatranja, na druga pitanja postavljena u predmetima C-59/22 i C-110/22 valja odgovoriti tako da članak 5. Okvirnog sporazuma treba tumačiti na način da izraz „uzastopni ugovori o radu ili radni odnosi na određeno vrijeme”, koji se nalazi u toj odredbi, obuhvaća situaciju u kojoj je, zbog toga što dotična uprava u propisanom roku nije organizirala postupak odabira za konačno popunjavanje radnog mjesta na kojem je bio zaposlen radnik na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno, ugovor na određeno vrijeme kojim je taj radnik zaposlen u toj upravi produljen po samom zakonu.

Treća, četvrta i peta pitanja postavljena u predmetima C-59/22 i C-110/22

- 83 Što se tiče trećih, četvrtih i petih pitanja postavljenih u predmetima C-59/22 i C-110/22, sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da, s obzirom na to da je pojam „ugovor na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno” tvorevina sudske prakse, ne postoji španjolski propis za tu vrstu ugovora. Slijedom toga, španjolski zakonodavac nije donio nijednu od mjera predviđenih u članku 5. stavku 1. točkama (a) do (c) Okvirnog sporazuma kako bi se spriječile zlouporabe koje bi mogle dovesti do primjene ugovora na neodređeno vrijeme koji se uzastopno produljuju.
- 84 S obzirom na to, sud koji je uputio zahtjev smatra da nije isključeno to da se, na temelju načela usklađenog tumačenja, članak 15. stavak 5. Zakona o radu, kojim se određuje ograničenje nastavka ugovora na određeno vrijeme, primjenjuje i na ugovore na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno.
- 85 Međutim, sud koji je uputio zahtjev ističe da, čak i u tom slučaju, ostaje dvojba o usklađenosti španjolskih propisa s člankom 5. Okvirnog sporazuma jer taj članak 15. stavak 5. ne određuje ograničenje za trajanje ili obnovu, izričito ili prešutno, ugovora na neodređeno, ali ne za stalno, nego samo utvrđuje vremensko ograničenje uzastopnosti jednog i jedinstvenog ugovora na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno s drugim ugovorima na određeno vrijeme.
- 86 U vezi s tim, trećim, četvrtim i petim pitanjima postavljenima u predmetima C-59/22 i C-110/22 sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. Okvirnog sporazuma tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se ne propisuje nijedna od mjera iz točke 1. podtočaka (a) do (c) tog članka, ni „odgovarajuća pravna mjera” u smislu tog članka, kako bi se spriječila zlouporaba ugovora na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno.
- 87 U tom pogledu valja podsjetiti, kako je istaknuto u točkama 68. i 69. ove presude, na to da članak 5. Okvirnog sporazuma – čija je svrha provedba njegovih ciljeva, tj. ograničiti pribjegavanje uzastopnim ugovorima o radu ili radnim odnosima na određeno vrijeme – u stavku 1. nalaže državama članicama da donesu najmanje jednu od mjera koje nabroja, koja će biti učinkovita i obvezujuća, kada njihovo domaće pravo ne sadržava odgovarajuće pravne mjere. Tri mjere tako nabrojene u stavku 1. točkama (a) do (c) tog članka redom se odnose na objektivne razloge kojima se opravdava obnavljanje takvih ugovora ili takvih radnih odnosa, na najdulje ukupno trajanje tih uzastopnih ugovora o radu ili tih radnih odnosa na određeno vrijeme i na broj njihovih obnavljanja (presuda od 3. lipnja 2021., Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, t. 43. i navedena sudska praksa).
- 88 Države članice u tom pogledu raspolažu marginom prosudbe s obzirom na to da mogu izabrati hoće li se koristiti jednom ili više mjera koje su navedene u članku 5. stavku 1. točkama (a) do (c) Okvirnog sporazuma ili postojećim odgovarajućim pravnim mjerama, a sve to uzimajući u obzir potrebe pojedinih sektora i/ili kategorija radnika (presuda od 3. lipnja 2021., Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, t. 44. i navedena sudska praksa).
- 89 Tako članak 5. stavak 1. Okvirnog sporazuma zadaje državama članicama opći cilj koji se sastoji od sprečavanja takvih povreda, pri čemu im prepušta izbor sredstava za njegovo ostvarenje, pod uvjetom da ne dovode u pitanje cilj ili koristan učinak Okvirnog sporazuma (presuda od 3. lipnja 2021., Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, t. 45. i navedena sudska praksa).

- 90 Osim toga, treba podsjetiti na to da nije zadaća Suda da odlučuje o tumačenju odredaba domaćeg prava s obzirom na to da ta zadaća pripada nadležnim nacionalnim sudovima, koji moraju utvrditi jesu li odredbe mjerodavnog nacionalnog propisa u skladu sa zahtjevima koji su propisani člankom 5. Okvirnog sporazuma (presuda od 3. lipnja 2021., Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, t. 50. i navedena sudska praksa).
- 91 Stoga je zadaća suda koji je uputio zahtjev procijeniti u kojoj mjeri uvjeti za primjenu i učinkovitu provedbu relevantnih odredaba domaćeg prava predstavljaju odgovarajuću mjeru za sprečavanje i, u slučaju potrebe, sankcioniranje zlouporabe uzastopnih ugovora ili radnih odnosa na određeno vrijeme (presuda od 3. lipnja 2021., Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, t. 51. i navedena sudska praksa).
- 92 Sud, međutim, prilikom odlučivanja o zahtjevu za prethodnu odluku može dati pojašnjenja koja će služiti kao nit vodilja tim sudovima prilikom donošenja odluke (presuda od 3. lipnja 2021., Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, t. 52. i navedena sudska praksa).
- 93 Iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da i tuženik iz glavnog postupka u predmetu C-59/22 i španjolska vlada ističu da, kao što je to smatrao Tribunal Supremo (Vrhovni sud), pojam „radnik zaposlen na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno” odgovara obilježjima triju mjera navedenih u članku 5. Okvirnog sporazuma. To je, prvo, primjena vrste ugovora koja odgovara objektivnom razlogu, odnosno jamčiti pristup zapošljavanju u javnom sektoru u uvjetima jednakosti, zasluga, sposobnosti i javnosti, uporabom nepropisnih ugovora u tom sektoru sve dok se ne popuni slobodno radno mjesto, drugo, maksimalno trajanje te vrste ugovora koje ovisi o objavi natječaja za popunjavanje tog radnog mjesta, a koju može pokrenuti sam radnik i koja treba nastupiti u maksimalnom roku u skladu sa španjolskim pravom te, treće, isključivanje bilo kakve uzastopnosti jer se navedene vrste ugovora ne obnavljaju.
- 94 U vezi s tim, s obzirom na to da, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, kao što je navedeno u točkama 83. do 85. ove presude, španjolsko pravo za kategoriju ugovora na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno ne predviđa nikakvu mjeru za sprečavanje zlouporabe tih ugovora u smislu članka 5. stavka 1. točaka (a) do (c) Okvirnog sporazuma te da ni članak 15. stavak 5. Zakona o radu, iako tumačen u skladu sa zahtjevima toga članka 5., ne omogućava uspostavu takve mjere, valja, kako bi se dao koristan odgovor tom sudu, dati pojašnjenja u vezi s argumentacijom koju je naveo tuženik iz glavnog postupka u predmetu C-59/22 i španjolska vlada, kao što je to navedeno u točki 93. ove presude.
- 95 Kao prvo, kada je riječ o objektivnim razlozima koje su naveli ti tuženici iz glavnog postupka i španjolska vlada, odnosno jamčiti pristup zapošljavanju u javnom sektoru u uvjetima jednakosti, zasluga, sposobnosti i javnosti, uporabom nepropisnih ugovora u tom sektoru sve dok se ne popuni slobodno radno mjesto, valja istaknuti, kao što to proizlazi iz samog teksta članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma, da se potonja odredba odnosi na objektivne razloge koji opravdavaju „obnovu” ugovora s ograničenim trajanjem, a ne objektivne razloge koji opravdavaju primjenu, kao takve, vrste ugovora kao što je ugovor na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno.

- 96 Što se tiče, kao drugo, organizacije u propisanim rokovima postupaka odabira radi konačnog popunjavanja radnih mjesta na kojima su privremeno zaposleni radnici na određeno vrijeme, valja primijetiti da se takvom mjerom može izbjeći nastavak privremenog statusa tih radnika, osiguravajući da se njihova radna mjesta ubrzo konačno popune (presuda od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 94.).
- 97 Stoga organizacija takvih postupaka u propisanim rokovima načelno može u situacijama o kojima je riječ u glavnom postupku spriječiti zlouporabe koje proizlaze iz uzastopnih radnih odnosa na određeno vrijeme dok se ta radna mjesta ne popune konačno (presuda od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 95.).
- 98 S obzirom na navedeno, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da se u ovom slučaju, unatoč činjenici da propis o kojem je riječ u glavnom postupku predviđa precizne rokove za predmetnu upravu da organizira takve postupke, ti rokovi u stvarnosti ne poštuju i da su ti postupci rijetki.
- 99 U tim okolnostima nacionalno zakonodavstvo koje predviđa organizaciju postupaka odabira radi konačnog popunjavanja radnih mjesta na kojima su privremeno zaposleni radnici na određeno vrijeme kao i precizne rokove u tu svrhu, ali ne osigurava stvarno osiguravanje takvih postupaka, nije prikladno za sprečavanje poslodavčeve zlouporabe uzastopnih radnih odnosa na određeno vrijeme (presuda od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 97.).
- 100 Stoga, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjeve, ne čini se da je takav propis dovoljno djelotvorna i odvratajuća mjera kako bi se osigurala puna učinkovitost pravila donesenih u skladu s Okvirnim sporazumom i stoga „odgovarajuća pravna mjera” u smislu članka 5. Okvirnog sporazuma.
- 101 S obzirom na prethodna razmatranja, na treća, četvrta i peta pitanja postavljena u predmetima C-59/22 i C-110/22 valja odgovoriti tako da članak 5. stavak 1. točke (a) do (c) Okvirnog sporazuma treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni popis koji ne predviđa nijednu od mjera iz te odredbe niti „odgovarajuću pravnu mjeru” u smislu tog članka kako bi se spriječila zlouporaba ugovora na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno.

Šesta i sedma pitanja u predmetima C-59/22 i C-110/22 te prvo i drugo pitanje postavljeno u predmetu C-159/22

- 102 Šestim i sedmim pitanjima postavljenima u predmetima C-59/22 i C-110/22 te prvim i drugim pitanjem postavljenim u predmetu C-159/22 sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. Okvirnog sporazuma tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se predviđa isplata propisane naknade jednake iznosu plaće za 20 dana za svaku navršenu godinu rada, uz ograničenje u iznosu godišnje plaće, svakom radniku za kojeg je poslodavac zlouporabio ugovore na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno koji se uzastopno produljuju.
- 103 U tom pogledu valja podsjetiti na to da članak 5. Okvirnog sporazuma ne navodi posebne sankcije za slučaj u kojem bi se utvrdilo postojanje zlouporaba. U takvom je slučaju na nacionalnim tijelima da donesu mjere koje moraju biti ne samo proporcionalne nego i dovoljno djelotvorne i odvratajuće kako bi se osigurala puna učinkovitost pravila donesenih u skladu s Okvirnim sporazumom (presuda od 13. siječnja 2022., MIUR i Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, t. 81. i navedena sudska praksa).

- 104 Osim toga, Sud je pojasnio da u slučaju zlouporabe uzastopnih ugovora ili radnih odnosa na određeno vrijeme mjera koja daje učinkovita i odgovarajuća jamstva za zaštitu radnika mora se moći primijeniti za pravilno sankcioniranje zlouporaba i poništavanje posljedica povrede prava Unije. Naime, u skladu sa samim tekstom članka 2. prvog stavka Direktive 1999/70, od država članica zahtijeva se da „poduzmu sve potrebne mjere, kako bi u svakom trenutku mogle zajamčiti ostvarivanje rezultata predviđenih [tom] direktivom” (presuda od 13. siječnja 2022., MIUR i Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, t. 84. i navedena sudska praksa).
- 105 U ovom slučaju iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da se, u skladu sa španjolskim pravom, propisana naknada duguje radnicima na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno prilikom otkaza njihovih ugovora zbog popunjavanja njihova radnog mjesta, što pretpostavlja da su sudjelovali u postupku odabira i nisu uspjeli ili da nisu sudjelovali u tom postupku.
- 106 Sud je presudio da isplatom novčane naknade za kraj ugovora ne bi bilo moguće ostvariti cilj koji se želi postići člankom 5. Okvirnog sporazuma, a koji se sastoji od sprečavanja zlouporaba koje proizlaze iz uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme. Naime, čini se da je takva isplata neovisna o svakom razmatranju koje se odnosi na legitimnost ili nepoštenost korištenja ugovorima o radu na određeno vrijeme (presuda od 3. lipnja 2021., Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, t. 74. i navedena sudska praksa).
- 107 Takva mjera nije dakle prikladna za pravilno sankcioniranje zlouporaba ugovora ili radnih odnosa na određeno vrijeme i poništavanje posljedica povrede prava Unije te se, posljedično, ne čini da predstavlja, sama po sebi, dovoljno djelotvornu i odvraćajuću mjeru koja bi osigurala punu djelotvornost pravila donesenih u skladu s Okvirnim sporazumom, u smislu sudske prakse navedene u točki 103. ove presude (vidjeti presudu od 3. lipnja 2021., Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, t. 75. i navedenu sudsku praksu).
- 108 S obzirom na prethodna razmatranja, na šesta i sedma pitanja postavljena u predmetima C-59/22 i C-110/22 te na prvo i drugo pitanje postavljeno u predmetu C-159/22 treba odgovoriti tako da članak 5. Okvirnog sporazuma treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji predviđa isplatu propisane naknade koja je jednaka iznosu plaće za 20 dana za svaku navršenu godinu rada, uz ograničenje u iznosu godišnje plaće, svakom radniku za kojeg je poslodavac zlouporabio ugovore na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno koji se uzastopno produljuju, kada je isplata te naknade neovisna o svakom razmatranju koje se odnosi na legitimnost ili nepoštenost korištenja tim ugovorima.

Osma i deveta pitanja postavljena u predmetima C-59/22 i C-110/22 i treće pitanje postavljeno u predmetu C-159/22

- 109 Osmim pitanjima postavljenim u predmetima C-59/22 i C-110/22 i trećim pitanjem postavljenim u predmetu C-159/22 sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. Okvirnog sporazuma tumačiti na način da mu se protive nacionalne odredbe prema kojima „nepropisna postupanja” dovode do odgovornosti javnih uprava „u skladu s propisima na snazi u svakoj [od tih] javnih uprava”.

- 110 U slučaju niječnog odgovora na ta pitanja, sud koji je uputio zahtjev devetim pitanjima postavljenim u predmetima C-59/22 i C-110/22 u biti pita bi li se te nacionalne odredbe, donesene od 2017., trebale primjenjivati u pogledu zlouporaba počinjenih prije datuma njihova stupanja na snagu.
- 111 U tom pogledu valja podsjetiti na to da će u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 103. ove presude biti na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri jesu li navedene nacionalne odredbe djelotvorne i odvrćajuće kako bi zajamčile punu učinkovitost normi donesenih na temelju Okvirnog sporazuma. Konkretno, na tom će sudu biti da ispita jesu li te nacionalne odredbe djelotvorne mjere ne samo kako bi se izbjegla zloupotreba uzastopnih ugovora na određeno vrijeme nego i za valjano sankcioniranje te zlouporabe i uklanjanje posljedica povrede prava Unije.
- 112 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da se čini da sud koji je uputio zahtjev ima dvojbe o usklađenosti predmetnih nacionalnih odredaba, odnosno dodatne odredbe 43. Zakona o državnom proračunu za 2018. i dodatne odredbe 17. EBEP-a uvedene Kraljevskom uredbom sa zakonskom snagom 14/2021, s člankom 5. Okvirnog sporazuma. Tako, prvo, izraz „nepropisna postupanja” nije definiran i slijedom toga ostao je previše neprecizan da bi omogućio primjenu sankcija ili pripisivanja odgovornosti u skladu s načelima zakonitosti i sigurnosti. Drugo, tim nacionalnim odredbama ne pojašnjavaju se odgovornosti koje mogu nastati i samo se upućuje na „u skladu s propisima na snazi u svakoj javnoj upravi” jer se oni ne mogu identificirati. Treće, sud koji je uputio zahtjev nema saznanja ni o jednoj javnoj upravi čija je odgovornost nastala jer je poticala na sklapanje ili sklapala uzastopne ugovore na određeno vrijeme.
- 113 U tim okolnostima valja utvrditi da se, s obzirom na nacionalni pravni okvir naveden u zahtjevima za prethodnu odluku, tekst dodatne odredbe 43. Zakona o državnom proračunu za 2018. i dodatne odredbe 17. EBEP-a čini dvosmislen i apstraktan tako da nisu usporedive s talijanskim mehanizmom odgovornosti uprava, na koji se Sud poziva u presudi od 7. ožujka 2018., Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166), za koji se, zajedno s drugim djelotvornim i odvrćajućim mjerama, zaključilo da je, pod uvjetom provjera koje su na sudu koji uputio zahtjev u predmetu u kojem je donesena ta presuda, takav da može opravdati usklađenost talijanskog propisa s člankom 5. Okvirnog sporazuma.
- 114 S obzirom na prethodna razmatranja, na osma pitanja postavljena u predmetima C-59/22 i C-110/22 i treće pitanje postavljeno u predmetu C-159/22 valja odgovoriti tako da članak 5. Okvirnog sporazuma treba tumačiti na način da mu se protive nacionalne odredbe prema kojima „nepropisna postupanja” dovode do odgovornosti javnih uprava „u skladu s propisima na snazi u svakoj [od tih] javnih uprava” ako te nacionalne odredbe nisu djelotvorne ni odvrćajuće da bi jamčile punu djelotvornost normi donesenih na temelju tog članka.
- 115 Uzimajući u obzir odgovor dan na osma pitanja postavljena u predmetima C-59/22 i C-110/22, nema potrebe odlučiti o devetim pitanjima postavljenima u tim predmetima.

Dvanaesta pitanja postavljena u predmetima C-59/22 i C-110/22 i šesto pitanje postavljeno u predmetu C-159/22

- 116 Dvanaestim pitanjima postavljenim u predmetima C-59/22 i C-110/22 i šestim pitanjem postavljenim u predmetu C-159/22 sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. Okvirnog sporazuma tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji predviđa

organizaciju postupaka konsolidacije privremenog zaposlenja natječajima za popunjavanje radnih mjesta na kojima su zaposleni članovi privremenog osoblja, a među njima radnici na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno.

- 117 U tom pogledu valja istaknuti da je Sud pojasnio da, iako organizacija postupaka odabira radnicima koji su bili zloporabno zaposleni u okviru uzastopnih radnih odnosa na određeno vrijeme pruža priliku da pokušaju osigurati stabilnost zaposlenja, s obzirom na to da oni u načelu mogu sudjelovati u tim postupcima, takva okolnost ne može osloboditi državu članicu od poštovanja obveze propisivanja prikladnih mjera za odgovarajuće sankcioniranje zloporabe uzastopnih ugovora o radu i radnih odnosa na određeno vrijeme. Naime, takvi postupci, ishod kojih je usto neizvjestan, otvoreni su i kandidatima koji nisu bili žrtve takve zloporabe (vidjeti u tom smislu presudu od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 100.).
- 118 Slijedom toga, budući da je organizacija takvih postupaka neovisna o ikakvom razmatranju koje se odnosi na zloporabu ugovora na određeno vrijeme, ne čini se da se njome može odgovarajuće sankcionirati zloporaba takvih radnih odnosa i ukloniti posljedice povrede prava Unije. Stoga se čini da ta organizacija ne omogućuje postizanje cilja iz članka 5. Okvirnog sporazuma (vidjeti u tom smislu presudu od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 101.).
- 119 U ovom slučaju, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da, prvo, postupcima konsolidacije španjolski zakonodavac nastoji smanjiti korištenje uzastopnim ugovorima na određeno vrijeme u nacionalnoj javnoj upravi a da se pritom u tim postupcima ne odrekne poštovanja načela jednakosti, slobodnog natjecanja, javnosti, zasluga i sposobnosti. Drugo, radnici na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno mogu izgubiti svoje radno mjesto ako ne uspiju u predmetnim testiranjima. Treće, u slučaju raskida ugovora na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno, ti radnici imaju pravo na propisanu naknadu u iznosu plaće za 20 dana za svaku navršenu godinu rada, uz ograničenje u iznosu godišnje plaće.
- 120 Međutim, u skladu s razmatranjima koja proizlaze iz sudske prakse Suda navedene u točkama 117. i 118. ove presude, koja se, uzimajući u obzir elemente spisa kojima raspolaže Sud, primjenjuju u ovom slučaju, ne čini se da se organizacijom postupaka konsolidacije predviđenom u španjolskom pravu, pod uvjetom provjere suda koji je uputio zahtjev, može valjano odgovarajuće sankcionirati zloporaba uzastopnih radnih odnosa na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno i time ukloniti posljedice povrede prava Unije.
- 121 S obzirom na prethodna razmatranja, na dvanaesta pitanja postavljena u predmetima C-59/22 i C-110/22 i šesto pitanje postavljeno u predmetu C-159/22 valja odgovoriti tako da članak 5. Okvirnog sporazuma treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji predviđa organizaciju postupaka konsolidacije privremenog zaposlenja natječajima za popunjavanje radnih mjesta na kojima su zaposleni članovi privremenog osoblja, među njima radnici na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno, kada je ta organizacija neovisna o ikakvom razmatranju koje se odnosi na zloporabu ugovora na određeno vrijeme.

Deseta i jedanaesta pitanja u predmetima C-59/22 i C-110/22 te četvrto i peto pitanje postavljeno u predmetu C-159/22

- 122 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da, iako Tribunal Constitucional (Ustavni sud) smatra da se ustavna načela iz članka 23. stavka 2. i članka 103. stavka 3. Ustava, prema kojima pristup zapošljavanju u javnoj upravi poštuje načela jednakosti, zasluga i sposobnosti, ne primjenjuju na ugovorne radne odnose, Vijeće za socijalne predmete Tribunala Supremo (Vrhovni sud) primjenjuje ta načela na takve odnose, a što čini nemogućim, prema mišljenju potonjeg suda, kvalifikaciju radnika koji nisu zaposleni na temelju postupka odabira kojim se poštuju navedena načela, „radnikom na neodređeno vrijeme” te je slijedom toga učinilo nužnim uvođenje pojma „radnik zaposlen na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno”. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, iz toga proizlazi da bi se pretvaranje uzastopnih ugovora na određeno vrijeme, a osobito ugovora na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno koji se uzastopno produljuju u ugovore na neodređeno vrijeme moglo smatrati protivnom prije navedenim odredbama Ustava, kako ih tumači Tribunal Supremo (Vrhovni sud).
- 123 U vezi s tim desetim i jedanaestim pitanjima postavljenim u predmetima C-59/22 i C-110/22 te četvrtim i petim pitanjem postavljenim u predmetu C-159/22 sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. Okvirnog sporazuma tumačiti na način da, zbog nepostojanja odgovarajućih mjera u nacionalnom pravu kako bi se spriječile i, po potrebi, sankcionirale, na temelju tog članka 5., zlouporabe koje proizlaze iz uzastopnih ugovora na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno, ti bi se ugovori na određeno vrijeme trebali pretvoriti u ugovore na neodređeno vrijeme, i to iako je takvo pretvaranje protivno članku 23. stavku 2. i članku 103. stavku 3. Ustava, kako ih tumači Tribunal Supremo (Vrhovni sud).
- 124 U tom pogledu iz ustaljene sudske prakse proizlazi da članak 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme ne određuje obvezu država članica da predvide pretvaranje ugovorâ o radu na određeno vrijeme u ugovor o radu na neodređeno vrijeme niti, kao što je to navedeno u točki 103. ove presude, navodi posebne sankcije za slučaj u kojem bi se utvrdilo postojanje zlouporaba (presuda od 7. travnja 2022., Ministero della Giustizia i dr. (Status talijanskih mirovnih sudaca), C-236/20, EU:C:2022:263, t. 60. i navedena sudska praksa).
- 125 Valja, osim toga, istaknuti da iz članka 5. stavka 2. Okvirnog sporazuma proizlazi da države članice imaju mogućnost, u okviru mjera za sprečavanje zlouporabe 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 predstavlja glavni element zaštite radnika (presuda od 8. svibnja 2019., Rossato i Conservatorio di Musica F. A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, t. 39.).
- 126 Stoga je na nacionalnim tijelima da donesu proporcionalne, djelotvorne i odvratajuće mjere kako bi se osigurala puna učinkovitost pravila donesenih u skladu s Okvirnim sporazumom o radu na određeno vrijeme, kojima se u tu svrhu može predvidjeti pretvaranje ugovora na određeno vrijeme u ugovore na neodređeno vrijeme. Međutim, u slučaju zlouporabe uzastopnih radnih odnosa na određeno vrijeme, mjera se mora moći primijeniti za pravilno kažnjavanje tih zlouporaba i poništavanje posljedica povrede (presuda od 7. travnja 2022., Ministero della Giustizia i dr. (Status talijanskih mirovnih sudaca), C-236/20, EU:C:2022:263, t. 61. i navedena sudska praksa).

- 127 Kako bi se nacionalni propis, poput španjolskog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku, koji je tumačio Tribunal Supremo (Vrhovni sud), a kojim se zabranjuje da se u javnom sektoru slijed ugovora o radu na određeno vrijeme pretvori u ugovor o radu na neodređeno vrijeme, poput ugovora na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno o kojem je riječ u glavnim postupcima, mogao smatrati usklađenim s Okvirnim sporazumom o radu na određeno vrijeme, 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 u tom smislu presudu od 7. ožujka 2018., Ministero della Giustizia i dr. (Status talijanskih mirovnih sudaca), C-236/20, EU:C:2022:263, t. 62. i navedena sudska praksa).
- 128 Iz prethodno navedenog proizlazi da propis kojim se predviđa obvezno pravilo da se, u slučaju zlouporabe ugovora o radu na određeno vrijeme, poput ugovora na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno o kojima je riječ u glavnom postupku, ti ugovori konvertiraju u radni odnos na neodređeno vrijeme, može uključivati mjeru kojom se učinkovito sankcionira takva zlouporaba te se slijedom toga smatrati usklađenim s člankom 5. Okvirnog sporazuma (presuda od 8. svibnja 2019., Rossato i Conservatorio di Musica F. A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, t. 40. i navedena sudska praksa).
- 129 Međutim, kada je riječ o neusklađenosti takvog pretvaranja s ustavnim načelima jednakosti, zasluga i sposobnosti, kako ih tumači Tribunal Supremo (Vrhovni sud), što navodi sud koji je uputio zahtjev, valja podsjetiti na to da je Sud presudio da članak 5. stavak 1. Okvirnog sporazuma očito nije, glede svojeg sadržaja, bezuvjetan i dovoljno precizan da bi se na njega mogao pozvati pojedinac pred nacionalnim sudom. Naime, na temelju te odredbe države članice raspoložu diskrecijskom ovlasti da se radi sprečavanja zlouporabe ugovora o radu na određeno vrijeme koriste jednom ili više mjera navedenih u tom članku ili postojećim jednakovrijednim zakonskim mjerama, i to uzimajući u obzir potrebe pojedinih sektora i/ili kategorija radnika. Osim toga, nije moguće u dovoljnoj mjeri utvrditi minimalnu zaštitu koju u svakom slučaju treba provesti na temelju članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma (presuda od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru), C-760/18, EU:C:2021:113, t. 64. i navedena sudska praksa).
- 130 Međutim, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da su prilikom primjene unutarnjeg prava nacionalni sudovi dužni, koliko je god to moguće, tumačiti ga u skladu s tekstem i ciljem predmetne direktive kako bi se postigao njome predviđen rezultat i postupilo u skladu s trećim stavkom članka 288. UFEU-a. Ta obveza usklađenog tumačenja odnosi se na sve odredbe nacionalnog prava, kako na one koje prethode direktivi o kojoj je riječ tako i na one koje slijede nakon nje (presuda od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru), C-760/18, EU:C:2021:113, t. 65. i navedena sudska praksa).
- 131 Zahtjev usklađenog tumačenja nacionalnog prava je naime svojstven sustavu UFEU-a jer omogućuje nacionalnim sudovima da osiguraju, u okviru svojih nadležnosti, potpunu učinkovitost prava Unije prilikom rješavanja sporova koji se pred njima vode (presuda od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru), C-760/18, EU:C:2021:113, t. 66. i navedena sudska praksa).
- 132 Točno je da je obveza nacionalnog suda da se pozove na sadržaj direktive prilikom tumačenja i primjene relevantnih pravila unutarnjeg prava ograničena općim načelima prava, među ostalim načelima pravne sigurnosti i zabrane retroaktivnosti, te ne može služiti kao temelj tumačenja

nacionalnog prava *contra legem* (presuda od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru), C-760/18, EU:C:2021:113, t. 67. i navedena sudska praksa).

- 133 Ipak, načelo usklađenog tumačenja zahtijeva da nacionalni sudovi učine sve što je u njihovoj nadležnosti, uzimajući u obzir cjelokupno nacionalno pravo i primjenjujući metode tumačenja koje ono priznaje, kako bi se zajamčila puna učinkovitost predmetne direktive i kako bi se došlo do rješenja koje je u skladu s ciljem koji se njome nastoji postići (presuda od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru), C-760/18, EU:C:2021:113, t. 68. i navedena sudska praksa).
- 134 U ovom slučaju bit će na sudu koji je uputio zahtjev 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 primjereno sankcionirala ta zlouporaba i poništile posljedice povrede prava Unije. U tom okviru bit će na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni mogu li se relevantne odredbe Ustava, po potrebi, tumačiti usklađeno s člankom 5. Okvirnog sporazuma kako bi se jamčila puna djelotvornost Direktive 1999/70 i došlo do rješenja u skladu s njezinom zadanom svrhom (vidjeti po analogiji presudu od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru), C-760/18, EU:C:2021:113, t. 69. i navedena sudska praksa).
- 135 Osim toga, Sud je presudio da zahtjev usklađenog tumačenja uključuje obvezu za nacionalne sudove da izmjene, ako je potrebno, ustaljenu sudsku praksu ako se ona temelji na tumačenju nacionalnog prava koje nije u skladu s ciljevima direktive. Slijedom toga, nacionalni sud ne može valjano smatrati da nije u mogućnosti protumačiti nacionalnu odredbu u skladu s pravom Unije samo zbog činjenice da se ta odredba ustaljeno tumačila na način koji nije spojiv s tim pravom (presuda od 3. lipnja 2021., Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, t. 86. i navedena sudska praksa).
- 136 Iz svega prethodno navedenog proizlazi, s jedne strane, da u slučaju u kojem sud koji je uputio zahtjev treba smatrati da predmetni nacionalni pravni poredak ne sadržava djelotvornu mjeru u javnom sektoru kako bi se izbjegla i sankcionirala zlouporaba uzastopnih ugovora na određeno vrijeme, uključujući ugovore na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno koji se uzastopno produljuju, pretvaranje tih ugovora u radni odnos na neodređeno vrijeme može činiti takvu mjeru.
- 137 S druge strane, iako bi u takvom slučaju sud koji je uputio zahtjev trebao, osim toga, smatrati da se sudskej praksi koju je uspostavio Tribunal Supremo (Vrhovni sud), za razliku od sudske prakse Tribunala Constitucional (Ustavni sud), protivi takvo pretvaranje, taj sud bi stoga trebao izmijeniti tu sudskej praksu Tribunala Supremo (Vrhovni sud) ako se ona zasniva na tumačenju odredaba Ustava koje nije usklađeno s ciljevima Direktive 1999/70 i, osobito, članka 5. Okvirnog sporazuma.
- 138 S obzirom na prethodna razmatranja, na deseta i jedanaesta pitanja postavljena u predmetima C-59/22 i C-110/22 te na četvrto i peto pitanje postavljeno u predmetu C-159/22 valja odgovoriti tako da članak 5. Okvirnog sporazuma treba tumačiti na način da zbog nepostojanja odgovarajućih mjera u nacionalnom pravu kako bi se spriječile i, po potrebi, sankcionirale, na temelju tog članka 5., zlouporabe koje proizlaze iz korištenja uzastopnih ugovora na određeno vrijeme, uključujući ugovore na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno koji se uzastopno produljuju, pretvaranje tih ugovora na određeno vrijeme u ugovore na neodređeno vrijeme može

činiti takvu mjeru. Po potrebi, na nacionalnom sudu je da izmijeni ustaljenu sudsku praksu ako se ona zasniva na tumačenju nacionalnih odredaba, uključujući ustavne, koje nije usklađeno s ciljevima Direktive 1999/70 i, osobito, navedenog članka 5.

Troškovi

- 139 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 (šesto vijeće) odlučuje:

- 1. Članke 2. i 3. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, zaključenog 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:

radnika zaposlenog na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno treba smatrati radnikom na određeno vrijeme u smislu tog okvirnog sporazuma i, slijedom toga, da ulazi u njegovo područje primjene.

- 2. Članak 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, sklopljenog 18. ožujka 1999., priloženog Direktivi 1999/70,**

treba tumačiti na način da:

izraz „uzastopni ugovori o radu ili radni odnosi na određeno vrijeme”, koji se nalazi u toj odredbi, obuhvaća situaciju u kojoj je, zbog toga što dotična uprava u propisanom roku nije organizirala postupak odabira za konačno popunjavanje radnog mjesta na kojem je bio zaposlen radnik na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno, ugovor na određeno vrijeme kojim je taj radnik zaposlen u toj upravi produljen po samom zakonu.

- 3. Članak 5. stavak 1. točke (a) do (c) Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, sklopljenog 18. ožujka 1999., priloženog Direktivi 1999/70,**

treba tumačiti na način da mu se:

protivi nacionalni popis koji ne predviđa nijednu od mjera iz te odredbe niti „odgovarajuću pravnu mjeru” u smislu tog članka kako bi se spriječila zlouporaba ugovora na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno.

- 4. Članak 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, sklopljenog 18. ožujka 1999., priloženog Direktivi 1999/70,**

treba tumačiti na način da mu se:

protivi nacionalni propis koji predviđa isplatu propisane naknade koja je jednaka iznosu plaće za 20 dana za svaku navršenu godinu rada, uz ograničenje u iznosu godišnje plaće,

svakom radniku za kojeg je poslodavac zloupotrijebio ugovore na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno koji se uzastopno produljuju, kada je isplata te naknade neovisna o bilo kojem razmatranju koje se odnosi na legitimnost ili nepoštenost korištenja tih ugovora.

5. Članak 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, sklopljenog 18. ožujka 1999., priloženog Direktivi 1999/70,

treba tumačiti na način da mu se:

protive nacionalne odredbe prema kojima „nepropisna postupanja” dovode do odgovornosti javnih uprava „u skladu s propisima na snazi u svakoj [od tih] javnih uprava” ako te nacionalne odredbe nisu djelotvorne ni odvratajuće da bi jamčile punu djelotvornost normi donesenih na temelju tog članka.

6. Članak 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, sklopljenog 18. ožujka 1999., priloženog Direktivi 1999/70,

treba tumačiti na način da mu se:

protivi nacionalni propis koji predviđa organizaciju postupaka konsolidacije privremenog zaposlenja natjecajima za popunjavanje radnih mjesta na kojima su zaposleni članovi privremenog osoblja, među njima radnici na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno, kada je ta organizacija neovisna o ikakvom razmatranju koje se odnosi na zloupotrijebu ugovora na određeno vrijeme.

7. Članak 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, sklopljenog 18. ožujka 1999., priloženog Direktivi 1999/70,

treba tumačiti na način da:

zbog nepostojanja odgovarajućih mjera u nacionalnom pravu kako bi se spriječile i, po potrebi, sankcionirale, na temelju tog članka 5., zloupotrijebe koje proizlaze iz korištenja uzastopnih ugovora na određeno vrijeme, uključujući ugovore na neodređeno vrijeme, ali ne za stalno koji se uzastopno produljuju, pretvaranje tih ugovora na određeno vrijeme u ugovore na neodređeno vrijeme može činiti takvu mjeru. Po potrebi, na nacionalnom sudu je da izmijeni ustaljenu sudsku praksu ako se ona zasniva na tumačenju nacionalnih odredaba, uključujući ustavne, koje nije usklađeno s ciljevima Direktive 1999/70 i, osobito, navedenog članka 5.

Potpisi