



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

7. ožujka 2018.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna politika – Rad na određeno vrijeme – Ugovori sklopljeni s poslodavcem iz javnog sektora – Mjere za sankcioniranje zlouporabe ugovora na određeno vrijeme – Načela ekvivalentnosti i djelotvornosti”

U predmetu C-494/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunale di Trapani (Sud u Trapaniju, Italija), odlukom od 5. rujna 2016., koju je Sud zaprimio 15. rujna 2016., u postupku

Giuseppa Santoro

protiv

Comune di Valderice,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednica vijeća, C. G. Fernlund, J.–C. Bonichot, A. Arabadjiev (izvjestitelj) i S. Rodin, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: R. Schiano, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 13. srpnja 2017.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za G. Santoro, S. Galleano, V. De Michele, M. De Luca i E. De Nisco, *avvocati*,
- za Comune di Valderice, G. Messina, *avvocatessa*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju G. De Bellisa, *vice avvocato generale dello Stato*, te C. Colelli i G. D’Avanzo, *avvocati dello Stato*,
- za Europsku komisiju, G. Gattinara i M. van Beek, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 26. listopada 2017.,

* Jezik postupka: talijanski

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, sklopljenog 18. ožujka 1999. (u daljnjem tekstu: Okvirni sporazum), koji je u Prilogu Direktivi Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP (SL 1999., L 175, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 228.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Giuseppe Santoro i Comune di Valderice (Općina Valderice, Italija) u pogledu posljedica koje trebaju proizići iz uzastopnog sklapanja ugovora na određeno vrijeme između nje i te općine.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 U skladu s člankom 1. Okvirnog sporazuma, njegova je svrha, s jedne strane, poboljšati kvalitetu rada na određeno vrijeme osiguranjem primjene načela nediskriminacije i, s druge strane, ustanoviti okvir za sprečavanje zlouporaba koje proizlaze iz primjene uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme.
- 4 Članak 5. Okvirnog sporazuma, pod naslovom „Mjere za sprečavanje zlouporaba”, predviđa:
 - „1. Kako bi spriječile zlouporabe, koje proizlaze iz uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme, države članice uvode, nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima, u skladu s nacionalnim pravom, kolektivnim ugovorima ili praksom, i/ili socijalni partneri, kada ne postoje odgovarajuće pravne mjere za sprečavanje zlouporaba, tako da uzimaju u obzir potrebe pojedinačnih sektora i/ili kategorija radnika, jednu ili više sljedećih mjera:
 - (a) objektivni razlozi kojima se opravdava obnavljanje tih ugovora ili odnosa;
 - (b) najdulje ukupno trajanje uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme;
 - (c) broj obnavljanja tih ugovora ili odnosa.
 2. Države članice, nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima, i/ili socijalni partneri prema potrebi utvrđuju pod kojim uvjetima će se ugovori o radu ili radni odnosi na određeno vrijeme:
 - (a) smatrati ‚uzastopnim’;
 - (b) smatrati ugovorima ili odnosima na neodređeno vrijeme.”

Talijansko pravo

- 5 Članak 97. Ustava zahtijeva da javna uprava zapošljava putem postupaka odabira.
- 6 Kao što to proizlazi iz spisa kojim raspolaže Sud, članak 5. stavak 2. Decreto legislativo n. 368 – Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall’UNICE, dal CEEP e dal CES (Zakonodavni dekret br. 368 o prenošenju Direktive

1999/70/EZ o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP) od 6. rujna 2001. (GURI br. 235 od 9. listopada 2001.) u verziji primjenjivoj u vrijeme činjenica iz glavnog postupka propisuje:

„Ako se radni odnos nastavi nakon trideset dana u slučaju ugovora kraćeg od šest mjeseci i ako istekne ukupni rok trajanja iz članka 4.a, ili nakon pedeset dana u drugim slučajevima, nakon isteka tih rokova ugovor se smatra ugovorom na neodređeno vrijeme.”

7 Članak 5. stavak 4.a tog zakonodavnog dekreta propisuje:

„Ne dovodeći u pitanje sustav uzastopnih ugovora koji je određen u prethodnim stavcima, kada, zbog uzastopnog sklapanja ugovora na određeno vrijeme za obavljanje istih zadaća, ukupno trajanje radnog odnosa između istog poslodavca i istog posloprimca premaši trideset i šest mjeseci, uključujući produženja i obnavljanja ugovora, neovisno o razdobljima prekida između ugovora, smatra se da je radni odnos zasnovan na neodređeno vrijeme u skladu sa stavkom 2. [...]”.

8 U skladu s člankom 36. Decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull’ordinamento del Lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (Zakonodavni dekret br. 165 o općim pravilima o organizaciji rada u javnoj upravi) od 30. ožujka 2001. (redovni dodatak GURI-ju br. 106 od 9. svibnja 2001., u daljnjem tekstu: Zakonodavni dekret br. 165/2001):

„1. U sklopu svojih redovnih potreba javna uprava zapošljava isključivo na temelju ugovora o radu na neodređeno vrijeme [...]

2. Kako bi odgovorila na isključivo privremene i izvanredne zahtjeve, javna uprava može upotrijebiti fleksibilne ugovorne oblike prilikom traženja i zapošljavanja osoblja predviđene građanskim zakonikom te zakonima koji uređuju radne odnose u poduzećima, u skladu s postupcima zapošljavanja koji su na snazi [...]

[...]

5. Ako javna uprava krši obvezne odredbe o zapošljavanju i poslu radnika, to ni u kojem slučaju ne može dovesti do uspostave radnih odnosa na neodređeno vrijeme s tom javnom upravom, ne dovodeći pri tome u pitanje odgovornosti i sankcije koje uslijed toga mogu nastati. Radnik o kojem je riječ ima pravo na naknadu štete koja proizlazi iz obavljanja rada u suprotnosti s obveznim odredbama. Javna uprava obvezna je od odgovornih voditelja ishoditi povrat iznosa plaćenih na tom temelju ako je povreda namjerna ili ako proizlazi iz namjerne pogreške ili grube nepažnje. Voditelji koji djeluju u suprotnosti s odredbama ovog članka također su odgovorni u smislu članka 21. ovog dekreta. Te povrede uzet će se u obzir prilikom ocjene rada voditelja, na temelju članka 5. Zakonodavnog dekreta br. 286 od 30. srpnja 1999.

[...]

5.c Ugovori o radu na određeno vrijeme sklopljeni u suprotnosti s ovim člankom ništavi su i uspostavljaju odgovornost uprave. Voditelji koji djeluju u suprotnosti s odredbama ovog članka također su odgovorni u smislu članka 21. Voditelju koji je odgovoran za nepravilnosti u korištenju fleksibilnim radom ne može se odobriti nikakva nagrada [...] za uspješnost.”

9 Člankom 32. stavkom 5. Legge n. 183 – Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l’impiego, di incentivi all’occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro (Zakon br. 183 o prenošenju ovlasti na vladu u području teških i napornih zanimanja, reorganizaciji uprave, dopustima, dostupnosti i odobrenjima, mjerama socijalne zaštite, službama za zapošljavanje,

mjerama za poticanje zapošljavanja, osposobljavanju i zapošljavanju žena, mjerama protiv neprijavljenog rada i odredbama o zaposlenju u javnom sektoru i o radnim sporovima) od 4. studenoga 2010. (redovni dodatak GURI-ju br. 262 od 9. studenoga 2010., u daljnjem tekstu: Zakon br. 183/2010) određuje se:

„U slučaju konverzije ugovora o radu na određeno vrijeme, sudac nalaže poslodavcu da radniku isplati sveobuhvatnu novčanu naknadu u iznosu od najmanje 2,5 do najviše 12 mjesečnih plaća u visini posljednje potpune stvarne mjesečne plaće sukladno kriterijima utvrđenima člankom 8. Zakona br. 604 od 15. srpnja 1966.”

- 10 U skladu s člankom 8. Legge n. 604 – Norme sui licenziamenti individuali (Zakon br. 604 o pojedinačnim otkazima) od 15. srpnja 1966. (GURI br. 195 od 6. kolovoza 1966.):

„Kad se utvrdi da zbog opravdanog razloga nisu ispunjene pretpostavke za otkazivanje, poslodavac je obavezan ponovno primiti na rad radnika u roku od tri dana ili, u nedostatku toga, platiti mu naknadu u iznosu od najmanje 2,5 mjesečne plaće do najviše njih 6 u visini posljednje potpune stvarne mjesečne plaće, uzimajući u obzir broj zaposlenih radnika, veličinu poduzeća, radni staž radnika te ponašanje stranaka i uvjete rada. Najviši iznos navedene naknade štete može dosegnuti 10 mjesečnih plaća za radnika s navršenih 10 godina radnog staža i 14 mjesečnih plaća za radnika s navršenih 20 godina radnog staža, ako poduzeće zapošljava više od 15 radnika.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 11 G. Santoro je od 1996. do 2002. radila kao socijalna radnica u općini Valderice, a potom ju je ista općina zaposlila na temelju ugovora o usklađenoj i stalnoj suradnji do kraja 2010. Dana 4. listopada 2010. sklopila je s tom općinom ugovor o radu u nepunom radnom vremenu, koji je istjecao 31. prosinca 2012. Taj je ugovor produljen u tri navrata, do 31. prosinca 2016., tj. u ukupnom trajanju od pet godina.
- 12 G. Santoro podnijela je tužbu pred Tribunaleom di Trapani (Sud u Trapaniju, Italija) radi, među ostalim, utvrđivanja zlouporabne naravi tih ugovora na određeno vrijeme, osude općine Valderice na popravljavanje pretrpljene štete u naravi, nalaganjem uspostave radnog odnosa na neodređeno vrijeme i, podređno, osude te općine da joj isplati novčanu naknadu te štete i da joj dodijeli pravni tretman istovjetan onom zaposlenika u toj općini koji je zaposlen na neodređeno vrijeme i koji ima isti radni staž kao ona.
- 13 U skladu s člankom 36. stavkom 5. Zakonodavnog dekreta br. 165/2001, ako javna uprava ne poštuje zabranu uzastopnog sklapanja ugovora o radu na određeno vrijeme, to ne može dovesti do konverzije navedenog ugovora o radu u ugovor na neodređeno vrijeme. Slijedom toga, radnik poput G. Santoro ne može zahtijevati naknadu pretrpljene štete koja je u skladu s člankom 32. stavkom 5. Zakona br. 183/2010 ograničena na plaćanje sveobuhvatne novčane naknade u iznosu od najmanje 2,5 do najviše 12 mjesečnih plaća u visini posljednje potpune stvarne mjesečne plaće tog radnika. Prema navodima suda koji je uputio zahtjev, ta naknada štete nadoknađuje samo prihode koje bi taj radnik primio „čekajući” uspjeh u postupku.
- 14 Tribunale di Genova (Sud u Genovi, Italija) zatražio je od Suda da se izjasni o pitanju je li konverzija uzastopno sklopljenih ugovora o radu na određeno vrijeme s javnom upravom u ugovor o radu na neodređeno vrijeme u skladu s pravom Unije. U presudi od 7. rujna 2006., Marrosu i Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, t. 57.), Sud je na to pitanje odgovorio na način da ta zabrana nije spojiva s člancima Okvirnog sporazuma, pod uvjetom da je u unutarnjem pravnom poretku dotične države članice predviđena primjena „druge djelotvorne mjere za sprječavanje i, po potrebi, sankcioniranje poslodavca iz javnog sektora koji zloupotrebljava uzastopne ugovore o radu na određeno vrijeme”.

- 15 Nakon te presude Tribunale di Genova (Sud u Genovi) oštećenim radnicima dodijelio je ne samo naknadu štete u iznosu od najmanje pet mjesečnih plaća nego i „odštetnu naknadu za ponovno zapošljavanje” u iznosu od petnaest mjesečnih plaća u visini posljednje potpune stvarne mjesečne plaće. Tu je odluku izričito potvrdio Corte d’appello di Genova (Žalbeni sud u Genovi, Italija), koji je smatrao da je ona odgovor na potrebu povećanja zaštite radnika u javnom sektoru, u skladu s presudom od 7. rujna 2006., Marrosu i Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517).
- 16 Međutim, u svojoj presudi od 15. ožujka 2016. (br. 5072/2016) Corte suprema di cassazione (Kasacijski sud, Italija) presudio je da je u slučaju primjene ugovora na određeno vrijeme od strane javne uprave, što je nezakonita primjena zbog zabrane iz članka 36. stavka 1. Zakonodavnog dekreta br. 165/2001, osim pokretanja mehanizama žalbi protiv odgovornih voditelja predviđeno jedino da oštećeni radnik ima pravo, uz paušalnu naknadu štete iz prethodne točke, na naknadu štete u vezi s „gubitkom prilike”. Potonja proizlazi iz činjenice da je zaposlenje na određeno vrijeme moglo „radniku uzrokovati gubitak drugih prilika za stalno zaposlenje”. Taj je sud smatrao neprikladnom mjeru o kojoj je odlučio Tribunale di Genova (Sud u Genovi) jer osoba koja sklopi ugovor s javnom upravom ne može izgubiti zaposlenje koje se može steći samo uspjehom na javnom natječaju.
- 17 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, taj element nije u potpunosti u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz presude Suda od 7. rujna 2006., Marrosu i Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), s obzirom na, među ostalim, razliku u postupanju koja postoji između radnika koji sklapaju ugovor s javnom upravom i onih koji sklapaju ugovor o radu sa subjektom privatnog prava. Sud koji je uputio zahtjev stoga se pita moraju li prvonavedeni imati pravo na mjeru koja nije manje povoljna od one na koju imaju pravo drugonavedeni, tj. naknadu štete koja treba nadoknaditi nepostojanje konverzije ugovora o radu na određeno vrijeme u ugovor o radu na neodređeno vrijeme.
- 18 U tim je okolnostima Tribunale di Trapani (Sud u Trapaniju, Italija) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Predstavlja li dodjela novčane naknade u iznosu od najmanje 2,5 do najviše 12 mjesečnih plaća u visini posljednje mjesečne plaće (članak 32. stavak 5. Zakona br. 183/2010) radniku u javnom sektoru, žrtvi zlouporabe uzastopnog sklapanja ugovorâ o radu na određeno vrijeme, koji ima mogućnost da mu se u cijelosti nadoknadi šteta samo ako dokaže da je propustio prilike za zaposlenje ili da bi uspio na redovnom natječaju da je on bio raspisan, ekvivalentnu i djelotvornu mjeru u smislu presuda od 7. rujna 2006., Marrosu i Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517) i od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr. (C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401)?
2. Treba li načelo ekvivalentnosti, koje Sud (među ostalim) navodi u presudama od 7. rujna 2006., Marrosu i Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517) i od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr. (C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401), tumačiti na način da je, kad država članica odluči da u javnom sektoru neće primjenjivati konverziju radnog odnosa (koja se primjenjuje u privatnom sektoru), dužna u svakom slučaju radniku zajamčiti istu prednost, prema potrebi, u obliku naknade štete čiji se predmet nužno odnosi na vrijednost radnog mjesta na neodređeno vrijeme?”

O prethodnim pitanjima

Dopuštenost

- 19 Talijanska vlada osporava dopuštenost postavljenih pitanja. Ona ističe da odluka kojom se upućuje prethodno pitanje ne opisuje jasno činjenice u glavnom postupku jer ne precizira ni javni sektor u kojem je tužiteljica radila ni zadaće koje su joj bile povjerene.

- 20 U tom pogledu valja podsjetiti da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, u okviru suradnje između njega i nacionalnih sudova uspostavljene u članku 267. UFEU-a, isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku 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 načelno obavezan donijeti odluku (presuda od 12. studenoga 2015., *Hewlett-Packard Belgium*, C-572/13, EU:C:2015:750, t. 24. i navedena sudska praksa).
- 21 Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima za davanje korisnog odgovora na upućena pitanja (presude od 16. lipnja 2015., *Gauweiler i dr.*, C-62/14, EU:C:2015:400, t. 25. i od 8. rujna 2015., *Taricco i dr.*, C-105/14, EU:C:2015:555, t. 30.).
- 22 To, međutim, u ovom predmetu nije tako. Naime, s jedne strane, odluka kojom se upućuje prethodno pitanje dovoljno opisuje činjenični i pravni okvir za utvrđivanje dosega postavljenih pitanja. Sud koji je uputio zahtjev u tom smislu pojašnjava da je tužiteljica u glavnom postupku radila za račun istog poslodavca od 4. listopada 2010. do 31. prosinca 2016., na temelju uzastopnih ugovora na određeno vrijeme i navodi da su mu podneseni zahtjevi koji se temelje na zlouporabnoj primjeni ugovora na određeno vrijeme. S druge strane, zahtjev za prethodnu odluku jasno izlaže razloge koji su naveli taj sud da se zapita o tumačenju koje valja dati određenim odredbama prava Unije i da ocijeni potrebnim postaviti prethodna pitanja Sudu. Naime, taj se sud pita o tome je li naknada predviđena člankom 32. stavkom 5. Zakona br. 183/2010 prikladna mjera za naknadu štete koja proizlazi iz zlouporabne upotrebe ugovora na određeno vrijeme i navodi da mu je odgovor na to pitanje potreban za odlučivanje o sporu u glavnom postupku.
- 23 Iz toga slijedi da su postavljena pitanja dopuštena.

Meritum

- 24 Svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. Okvirnog sporazuma tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji zlouporabu, od strane poslodavca iz javnog sektora, uzastopnih ugovora na određeno vrijeme ne sankcionira isplatom dotičnom radniku naknade štete koja treba nadoknaditi nepostojanje konverzije radnog odnosa na određeno vrijeme u radni odnos na neodređeno vrijeme, ali predviđa dodjelu naknade u iznosu od 2,5 do 12 mjesečnih plaća u visini posljednje plaće tog radnika, uz mogućnost da ostvari potpunu naknadu štete ako dokaže gubitak prilika za pronalazak zaposlenja ili da bi, da je organiziran redovni javni natječaj, na njemu uspio.
- 25 Valja podsjetiti da je svrha članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma provedba jednog od njegovih ciljeva, odnosno ograničenje uzastopne primjene ugovora ili radnih odnosa na određeno vrijeme, koji se smatraju potencijalnim izvorom zlouporaba na štetu radnika, pružajući minimalni broj zaštitnih odredaba namijenjenih sprečavanju nestabilnosti za zaposlenike (vidjeti osobito presude od 4. srpnja 2006., *Adeneler i dr.*, C-212/04, EU:C:2006:443, t. 63.; od 26. siječnja 2012., *Kücük*, C-586/10, EU:C:2012:39, t. 25. i od 3. srpnja 2014., *Fiamingo i dr.*, C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, t. 54.).
- 26 Iz toga slijedi da članak 5. stavak 1. Okvirnog sporazuma zahtijeva od država članica, u cilju sprečavanja zlouporaba uzastopnih ugovora ili radnih odnosa na određeno vrijeme, usvajanje barem jedne od mjera koje navodi kad njihovo unutarnje pravo ne sadržava jednake zakonske mjere. Tri mjere navedene u tom članku 5. stavku 1. točkama (a) do (c) odnose se na objektivne razloge koji

opravdavaju obnavljanje takvih ugovora ili radnih odnosa, maksimalno ukupno trajanje tih uzastopnih ugovora ili radnih odnosa i broj njihovih obnavljanja (presuda od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 74. i navedena sudska praksa).

- 27 U tom smislu države članice raspoložu marginom prosudbe zato što mogu izabrati koristiti se jednom ili s više mjera navedenih u tom članku 5. stavku 1. točkama (a) do (c) ili postojećim jednakovrijednim zakonskim mjerama, a uzimajući u obzir potrebe pojedinih sektora i/ili kategorija radnika (presuda od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 75. i navedena sudska praksa).
- 28 Pritom članak 5. stavak 1. Okvirnog sporazuma zadaje državama članicama opći cilj koji se sastoji u prevenciji takve zlouporabe, ostavljajući im na izbor sredstva za njegovo postizanje, pod uvjetom da ne dovedu u pitanje cilj ili koristan učinak Okvirnog sporazuma (presuda od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 76. i navedena sudska praksa).
- 29 Usto, kada, kao u ovom slučaju, pravo Unije ne predviđa određene sankcije za slučajeve u kojima bi se ipak utvrdile zlouporabe, zadaća je nacionalnih tijela da usvoje mjere koje moraju biti ne samo razmjerne nego i dovoljno učinkovite i odvraćajuće, kako bi se osigurala puna djelotvornost standarda utvrđenih na temelju Okvirnog sporazuma (presuda od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 77. i navedena sudska praksa).
- 30 Iako, u nedostatku propisa Unije o tom pitanju, načini provedbe tih odredaba pripadaju unutaršnjem pravnom poretku država članica prema načelu njihove procesne autonomije, oni ne smiju biti manje povoljni od onih koji uređuju slične domaće situacije (načelo ekvivalentnosti) ni praktično onemogućiti ili pretjerano otežati ostvarivanje prava dodijeljenih pravnim poretkom Unije (načelo djelotvornosti) (presuda od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 78. i navedena sudska praksa).
- 31 Iz toga slijedi da se u slučaju zlouporabe uzastopnih ugovora ili radnih odnosa na određeno vrijeme mjera koja daje učinkovita i istovjetna jamstva za zaštitu radnika mora moći primijeniti za pravilno kažnjavanje zlouporaba i poništavanje posljedica povrede prava Unije (presuda od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 79. i navedena sudska praksa).
- 32 Sud je presudio da, s obzirom na to da članak 5. stavak 2. Okvirnog sporazuma ne propisuje opću obvezu država članica da predvide konverziju ugovora o radu na određeno vrijeme u ugovore na neodređeno vrijeme, kao što ne propisuje ni precizne uvjete pod kojima se mogu primijeniti ugovori na određeno vrijeme, on državama članicama u tom području ostavlja određenu marginu prosudbe (presuda od 7. rujna 2006., Marrosu i Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, t. 47.).
- 33 Slijedom navedenog, članku 5. Okvirnog sporazuma kao takvom ne protivi se to da država članica drukčije uredi zlouporabu uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme, ovisno o tome jesu li navedeni ugovori sklopljeni ili odnosi nastali s poslodavcem iz privatnog sektora ili poslodavcem iz javnog sektora (presuda od 7. rujna 2006., Marrosu i Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, t. 48.).
- 34 Međutim, kako bi se propis, poput onoga u glavnom postupku, kojim se zabranjuje da se jedino u javnom sektoru slijed ugovora o radu na određeno vrijeme pretvori u ugovor o radu na neodređeno vrijeme, mogao smatrati usklađenim s Okvirnim sporazumom, unutarnji pravni poredak države članice na koju se to odnosi mora u navedenom sektoru sadržavati drugu djelotvornu mjeru za sprečavanje i, u slučaju potrebe, sankcioniranje zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme (presuda od 7. rujna 2006., Marrosu i Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, t. 49.).

- 35 U skladu s odlukom kojom se upućuje prethodno pitanje, članak 36. stavak 5. Zakonodavnog dekreta br. 165/2001 predviđa da povreda javne uprave odredaba u vezi sa zapošljavanjem ili radom radnika ne može dovesti do uspostave radnog odnosa na neodređeno vrijeme između te uprave i dotičnih radnika, ali da oni imaju pravo na naknadu pretrpljene štete. U tom smislu članak 32. stavak 5. Zakona br. 183/2010 predviđa da u slučaju zlouporabe ugovora o radu na određeno vrijeme sud osuđuje poslodavca na plaćanje dotičnom radniku ukupne naknade u iznosu od 2,5 do 12 mjesečnih plaća u visini njegove posljednje potpune stvarne mjesečne plaće.
- 36 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje također proizlazi da, u skladu sa sudskom praksom Corte suprema di cassazione (Kasacijski sud), radnik također može tražiti naknadu štete nastale zbog gubitka prilike za zaposlenje.
- 37 Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da naknada predviđena člankom 32. stavkom 5. Zakona br. 183/2010 nije prikladna mjera za naknadu štete zbog zlouporabe ugovora na određeno vrijeme i da zahtijevano dokazivanje gubitka prilike za zaposlenje može biti vrlo teško ili nemoguće. Naime, nemoguće je dokazati gubitak prilike za uspjeh na javnom natječaju. Prema tome, mogućnost za dotičnog radnika da dokaže postojanje štete zbog takvog gubitka prilike isključivo je teoretska. Stoga, prema mišljenju tog suda, ne može se isključiti da odredbe nacionalnog prava koje uređuju ocjenu štete praktički onemogućuju ili pretjerano otežavaju tom radniku ostvarivanje prava koja su mu dodijeljena pravom Unije, a osobito prava na naknadu štete koju je pretrpio zbog zlouporabe njegova bivšeg javnog poslodavca uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme.
- 38 S obzirom na to, u skladu s razmatranjima u točki 30. ove presude, valja provjeriti poštuju li nacionalne odredbe iz glavnog postupka načela ekvivalentnosti i djelotvornosti.
- 39 Što se tiče, kao prvo, načela ekvivalentnosti, valja podsjetiti da iz njega proizlazi da osobe koje se pozivaju na prava dodijeljena pravnim poretkom Unije ne smiju biti stavljene u nepovoljniji položaj u odnosu na one koje se pozivaju na isključivo unutarnja prava.
- 40 Međutim, kao što je to naveo nezavisni odvjetnik u točkama 32. i 33. svojeg mišljenja, poput mjera koje donosi nacionalni zakonodavac u okviru Direktive 1999/70 radi sankcioniranja zlouporabe poslodavaca u javnom sektoru ugovora na određeno vrijeme, one koje donosi taj zakonodavac radi sankcioniranja zlouporabe poslodavaca u privatnom sektoru takvih ugovora također provode pravo Unije. Iz toga slijedi da se načini provedbe tih dviju vrsta mjera ne mogu usporediti u pogledu načela ekvivalentnosti, s obzirom na to da se one odnose na ostvarivanje prava koja se dodjeljuju pravnim poretkom Unije.
- 41 Prema tome, Sud ne raspolaže elementima koji bi dovodili u sumnju sukladnost odredaba iz glavnog postupka s načelom ekvivalentnosti.
- 42 Nadalje, kao što je to već navedeno u točki 33. ove presude, članku 5. Okvirnog sporazuma kao takvom ne protivi se to da država članica drukčije uredi zlouporabu uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme, ovisno o tome jesu li navedeni ugovori sklopljeni ili odnosi nastali s poslodavcem iz privatnog sektora ili poslodavcem iz javnog sektora.
- 43 S druge strane, što se tiče načela djelotvornosti, Sud je već presudio da se pitanje čini li nacionalna postupovna odredba nemogućim ili pretjerano teškim ostvarivanje prava povjerenih pojedincima pravom Unije mora analizirati uzimajući u obzir mjesto te odredbe u cjelokupnom postupku, njegovo odvijanje i osobitosti pred različitim nacionalnim sudovima. U tom pogledu valja, ovisno o slučaju, uzeti u obzir načela na kojima se temelji nacionalni pravosudni sustav, kao što su to zaštita prava obrane, načelo pravne sigurnosti i nesmetano odvijanje postupka (presude od 21. veljače 2008., *Tele2 Telecommunication*, C-426/05, EU:C:2008:103, t. 55. i navedena sudska praksa i od 29. listopada 2009., *Pontin*, C-63/08, EU:C:2009:666, t. 47.).

- 44 Stoga valja ispitati predviđa li, u skladu s presudama od 7. rujna 2006., Marrosu i Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517) i od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr. (C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401), nacionalno pravo drugu djelotvornu mjeru za izbjegavanje zlouporabe uzastopnih ugovora na određeno vrijeme, ali također za odgovarajuće sankcioniranje te zlouporabe i uklanjanje posljedica povrede prava Unije. U tom okviru valja uzeti u obzir sve odredbe koje je predvidio nacionalni zakonodavac, što obuhvaća, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 34. ove presude, mehanizme sankcija.
- 45 Na Sudu nije da se izjašnjava o tumačenju unutarnjeg prava jer je ta zadaća isključivo na sudu koji je uputio zahtjev, koji u ovom slučaju mora utvrditi ispunjavaju li odredbe relevantnih nacionalnih propisa zahtjeve navedene u trima prethodnim točkama. Sud, međutim, prilikom odlučivanja o zahtjevu za prethodnu odluku može, u slučaju potrebe, dati pojašnjenja koja će služiti kao smjernica nacionalnom sudu prilikom donošenja odluke.
- 46 Tako potonji pita moraju li radnici u javnom sektoru imati pravo, uz paušalnu naknadu predviđenu člankom 32. stavkom 5. Zakona br. 183/2010, na mjeru koja nije manje povoljna od one na koju imaju pravo radnici u privatnom sektoru, tj. naknadu štete koja treba nadoknaditi nepostojanje konverzije ugovora o radu na određeno vrijeme u ugovor o radu na neodređeno vrijeme.
- 47 Međutim, kao što je to navedeno u točki 32. ove presude, u slučaju poput onoga u glavnom postupku države članice nisu obvezne, s obzirom na članak 5. Okvirnog sporazuma, predvidjeti konverziju ugovora na određeno vrijeme u ugovore na neodređeno vrijeme. Prema tome, ne može im se ni nametnuti da u suprotnom dodjeljuju naknadu namijenjenu nadomještanju nepostojanja takve konverzije ugovora.
- 48 Sud koji je uputio zahtjev usto navodi da je naknada te štete isključivo teoretska jer nije moguće utvrditi na koji se način dotični radnik može pozvati na pravo na naknadu pretrpljene štete da je javna uprava organizirala javni natječaj ili da je dobio ponudu zaposlenja na neodređeno vrijeme.
- 49 Talijanska vlada u tom smislu ističe da nacionalni sudovi primjenjuju osobito povoljne kriterije, kako u pogledu utvrđivanja tako i u pogledu ocjene štete koja proizlazi iz gubitka prilika za zaposlenje, zahtijevajući jedino dokazivanje, putem presumpcije, gubitka ne prednosti, nego puke mogućnosti njegova stjecanja i provodeći ocjenu pretrpljene štete, čak i u slučaju nepostojanja konkretnih dokaza dotičnog radnika.
- 50 Uzimajući u obzir probleme svojstvene dokazivanju postojanja gubitka prilike, valja utvrditi da mehanizam presumpcije, koji ima za cilj radniku koji je zbog zlouporabe uzastopnih ugovora na određeno vrijeme pretrpio gubitak prilika za zaposlenje zajamčiti mogućnost uklanjanja posljedica takve povrede prava Unije, ispunjava zahtjev djelotvornosti.
- 51 U svakom slučaju, okolnost da je mjera koju je donio nacionalni zakonodavac radi sankcioniranja zlouporabe poslodavaca u javnom sektoru ugovora na određeno vrijeme najšira moguća zaštita koja se može priznati radniku ne može sama za sebe imati posljedicu da umanjuje djelotvornost nacionalnih mjera primjenjivih na radnike u javnom sektoru.
- 52 U tom smislu iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da nacionalno zakonodavstvo sadržava druge mjere namijenjene sprečavanju i sankcioniranju zlouporabe ugovora na određeno vrijeme. Tako članak 36. stavak 5. Zakonodavnog dekreta br. 165/2001 predviđa da je uprava obvezna od odgovornih voditelja ishoditi povrat iznosa plaćenih radnicima na ime naknade štete pretrpljene zbog povreda odredaba o zapošljavanju i radu ako ta povreda proizlazi iz namjere ili grube nepažnje. Nadalje, takva se povreda uzima u obzir prilikom ocjenjivanja rada tih voditelja, koji zbog te povrede ne mogu dobiti nagradu za uspješnost. Usto, članak 36. stavak 6. tog zakonodavnog dekreta predviđa da javne uprave koje su djelovale u suprotnosti s odredbama o zapošljavanju ili radu ne mogu provoditi zapošljavanja, bez obzira na kojem temelju, tri godine nakon te povrede.

- 53 Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri jesu li ti elementi, koji se odnose na sankcije koje se mogu izreći protiv javnih uprava i njihovih voditelja u slučaju zlouporabe ugovora na određeno vrijeme, djelotvorni i odvratajući radi jamčenja pune učinkovitosti normi donesenih na temelju Okvirnog sporazuma.
- 54 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članak 5. Okvirnog sporazuma treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis koji, s jedne strane, zlouporabu, od strane poslodavca iz javnog sektora, uzastopnih ugovora na određeno vrijeme ne sankcionira isplatom dotičnom radniku naknade štete koja treba nadoknaditi nepostojanje konverzije radnog odnosa na određeno vrijeme u radni odnos na neodređeno vrijeme, ali, s druge strane, predviđa dodjelu naknade u iznosu od 2,5 do 12 mjesečnih plaća u visini posljednje plaće tog radnika, uz mogućnost da ostvari potpunu naknadu štete ako dokaže, putem presumpcije, gubitak prilika za pronalazak zaposlenja ili da bi, da je organiziran redovni javni natječaj, na njemu uspio, pod uvjetom da takav propis prati mehanizam djelotvornih i odvratajućih sankcija, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Troškovi

- 55 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 (prvo vijeće) odlučuje:

Članak 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, sklopljenog 18. ožujka 1999., koji je u Prilogu Direktivi Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP, treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis koji, s jedne strane, zlouporabu, od strane poslodavca iz javnog sektora, uzastopnih ugovora na određeno vrijeme ne sankcionira isplatom dotičnom radniku naknade štete koja treba nadoknaditi nepostojanje konverzije radnog odnosa na određeno vrijeme u radni odnos na neodređeno vrijeme, ali, s druge strane, predviđa dodjelu naknade u iznosu od 2,5 do 12 mjesečnih plaća u visini posljednje plaće tog radnika, uz mogućnost da ostvari potpunu naknadu štete ako dokaže, putem presumpcije, gubitak prilika za pronalazak zaposlenja ili da bi, da je organiziran redovni javni natječaj, na njemu uspio, pod uvjetom da takav propis prati mehanizam djelotvornih i odvratajućih sankcija, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Potpisi