



## Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO  
MACIEJ SZPUNAR IŠVADA,  
pateikta 2014 m. liepos 17 d.<sup>1</sup>

**Sujungtos bylos C-22/13, C-61/13–C-63/13 ir C-418/13**

**Raffaella Mascolo (C-22/13),  
Alba Forni (C-61/13),  
Immacolata Racca (C-62/13)**

**prieš**

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

**ir**

**Fortuna Russo (C-63/13)**

**prieš**

**Comune di Napoli**

**(Tribunale di Napoli (Italija) pateikti prašymai priimti prejudicinį sprendimą)**

**ir**

**Carla Napolitano,**

**Salvatore Perrella,**

**Gaetano Romano,**

**Donatella Cittadino,**

**Gemma Zangari**

**prieš**

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

(Corte costituzionale (Italija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą — Socialinė politika — Direktyva 1999/70/EB — Bendrasis ETUC, UNICE ir CEEP susitarimas dėl darbo pagal terminuotas sutartis — Paeiliui sudaromos terminuotos darbo sutartys — Viešasis mokyklų sektorius — 5 punkto 1 dalis — Piktnaudžiavimo sudarant terminuotas sutartis prevencijos priemonės — Sąvoka „objektyvios priežastys“, pateisinančios tokias sutartis — Sankcijos — Žalos neatlyginimas — Draudimas perkvalifikuoti į neterminuotus darbo santykius“

### I – Įvadas

1. Ar nacionalinės teisės aktuose, pagal kuriuos leidžiama sudaryti terminuotas darbo sutartis su pedagogais ir administracijos, techniniais bei pagalbiniais darbuotojais, ilgą laiką, t. y. kelerius metus pavaduojančiais kitus darbuotojus viešajame mokyklų sektoriuje, nenustatant konkretaus įdarbinimo konkurso vykdymo termino, numatytos pakankamos piktnaudžiavimo sudarant tokias sutartis

<sup>1</sup> — Originalo kalba: prancūzų.

prevencijos ir baudimo už jį priemonės, kaip tai suprantama pagal Bendrojo susitarimo dėl darbo pagal terminuotas sutartis<sup>2</sup> 5 punktą? Iš esmės tokį klausimą nagrinėdami Bendrąjį susitarimą Teisingumo Teismui uždavė *Tribunale di Napoli* (Neapolio teismas (Italija)) (bylose C-22/13 ir C-61/13–C-63/13) ir *Corte costituzionale* (Italijos Konstitucinis Teismas) (byloje C-418/13).

## II – Teisinis pagrindas

### A – Sąjungos teisė

#### 1. Direktyva 1999/70

#### 2. Šios direktyvos 1 straipsnyje nustatyta:

„Šios direktyvos tikslas yra įgyvendinti Bendrąjį susitarimą <...> tarp bendrųjų skirtingų pramonės šakų organizacijų (ETUC, UNICE ir CEEP) ir pateikiamą šios direktyvos priede.“

3. Pagal Bendrojo susitarimo 1 punktą „Tikslas“ šio susitarimo tikslas yra, pirma, pagerinti darbo pagal terminuotas sutartis kokybę užtikrinant nediskriminavimo principo taikymą ir, antra, sukurti bendruosius pagrindus, kurie neleistų piktnaudžiauti paeiliui sudarant terminuotas darbo sutartis ar nustatant terminuotas darbo santykius.

#### 4. Bendrojo susitarimo 4 punkto „Nediskriminavimo principas“ 1 dalyje numatyta:

„Pagal terminuotas sutartis dirbantiems darbuotojams negali būti taikomos mažiau palankios darbo sąlygos negu panašioms nuolatiniam darbuotojams vien dėl to, kad jie sudarė terminuotas darbo sutartis ar palaiko terminuotus darbo santykius, nebent ši nevienoda traktuotė yra objektyviai pagrįsta.“

#### 5. Bendrojo susitarimo 5 punkte „Piktnaudžiavimo prevencijos priemonės“ numatyta:

„1. Kad būtų neleidžiama piktnaudžiauti paeiliui sudarant terminuotas darbo sutartis ar nustatant terminuotus darbo santykius, tais atvejais, kai nėra lygiaverčių teisinių priemonių, neleidžiančių piktnaudžiauti, valstybės narės, pasitarusios su socialiniais partneriais pagal nacionalinę teisę, kolektyvines sutartis ar praktiką, ir (arba) socialiniai partneriai, atsižvelgdami į konkrečių sektorių ir (arba) darbuotojų kategorijų reikmes, nustato vieną ar kelias iš toliau nurodytų priemonių:

- a) objektyvias priežastis, pateisinančias tokių sutarčių ar santykių atnaujinimą;
- b) maksimalią bendrą paeiliui sudaromų terminuotų darbo sutarčių ar nustatomų darbo santykių trukmę;
- c) tokių sutarčių ar santykių atnaujinimo skaičių.

2. Valstybės narės, pasitarusios su socialiniais partneriais, ir (arba) socialiniai partneriai tam tikrais atvejais nustato kokiomis sąlygomis terminuotos darbo sutartys ar santykiai:

- a) laikomi „sudaromais ar nustatomais paeiliui“;

2 — 1999 m. birželio 28 d. Tarybos direktyva 1999/70/EB dėl Europos profesinių sąjungų konfederacijos (ETUC), Europos pramonės ir darbdavių konfederacijų sąjungos (UNICE) ir Europos įmonių, kuriose dalyvauja valstybė, centro (CEEP) bendrojo susitarimo dėl darbo pagal terminuotas sutartis (OL L 175, p. 43; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 3 t., p. 368).

b) laikomi neterminuotomis sutartimis ar santykiais.“

2. Direktyva 91/533/EEB

6. Direktyva 91/533/EEB<sup>3</sup> siekiama užtikrinti darbuotojo informavimą apie svarbiausius darbo sutarties ar darbo santykių aspektus.

7. Pagal šios direktyvos 2 straipsnio 1 dalį:

„Darbdavys įpareigojamas informuoti darbuotoją, kuriam yra taikoma ši direktyva (toliau – darbuotojas), apie visus esminius sutarties arba darbo santykių su juo aspektus.“

8. Pagal minėtos direktyvos 2 straipsnio 2 dalies e punktą darbuotojas turi būti informuojamas terminuotos sutarties arba darbo santykių atveju, be kita ko, apie „jų trukmę“.

9. Šios direktyvos 8 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Valstybės narės savo nacionalinėse teisės sistemose numato priemones, sudarančias sąlygas visiems darbuotojams, manantiems, kad jų teisės buvo pažeistos dėl pareigų pagal šią direktyvą nevykdymo, pateikti reikalavimus teismine tvarka, prieš tai pasinaudojus galimybe kreiptis į kitas kompetentingas institucijas.“

B – *Italijos teisė*

10. Italijos Respublikos Konstitucijos 117 straipsnio pirmoje pastraipoje numatyta, kad „įstatymų leidžiamąją valdžią vykdo valstybė ir regionai, laikydamiesi Konstitucijos ir iš Bendrijos teisės kylančių bei tarptautinių įsipareigojimų.“

11. Italijoje terminuotų darbo sutarčių sudarymas viešajame sektoriuje reglamentuojamas 2001 m. kovo 30 d. Įstatyminiu dekretu Nr. 165 dėl Bendrųjų darbo organizavimo viešojo administravimo įstaigose taisyklių (*decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*) (GURI, Nr. 106, paprastasis priedas, 2001 m. gegužės 9 d., toliau – Įstatyminis dekretas Nr. 165/2001).

12. Šio dekreto 36 straipsnyje „Lanksčios sutartinės darbuotojų įdarbinimo ir darbo formos“, iš dalies pakeistame 2009 m. rugpjūčio 3 d. Įstatymu Nr. 102 dėl 2009 m. liepos 1 d. Įstatyminio dekreto Nr. 78 dėl antikrizinių priemonių ir terminų pratęsimo bei Italijos dalyvavimo tarptautinėse misijose pertvarkymo į įstatymą su daliniais pakeitimais (*legge n. 102 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali*) (GURI, Nr. 179, paprastasis priedas, 2009 m. rugpjūčio 4 d.), numatyta:

„1. Įprastiems savo poreikiams tenkinti viešojo administravimo įstaigos įdarbina tik pagal neterminuotas samdomo darbo sutartis, laikydamosi 35 straipsnyje numatytų įdarbinimo procedūrų.“

3 — 1991 m. spalio 14 d. Tarybos direktyva dėl darbdavio pareigos informuoti darbuotojus apie galiojančias sutarties arba darbo santykių sąlygas (OL L 288, p. 32; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 2 t., p. 2).

2. Laikiniesiems ir išskirtiniams poreikiams tenkinti viešojo administravimo įstaigos gali naudotis Civiliniame kodekse ir įstatymuose, susijusiuose su darbo santykiais įmonėje, numatytais lanksčiomis sutartinėmis darbuotojų įdarbinimo ir darbo formomis, laikydamosi galiojančių įdarbinimo procedūrų. Nepažeidžiant administravimo įstaigų kompetencijos nustatyti organizacinius poreikius pagal galiojančių teisės aktų nuostatas, terminuotos darbo sutartys reglamentuojamos nacionalinėmis kolektyvinėmis sutartimis <...>.

3. Siekiant kovoti su piktnaudžiavimu naudojant lanksčias darbo formas, vėliausiai kiekvienų metų gruodžio 31 d. administracinės institucijos, remdamosi specialiaisiais nurodymais, numatytais Viešojo administravimo ir inovacijų ministro įsakyme, be naujų ar papildomų išlaidų viešiesiems finansams parengia informacijos apie naudojamus lanksčių darbo formų kategorijas analizę, kuri vėliausiai kiekvienų metų sausio 31 d. turi būti pateikiama vertinimo subjektams arba vidaus kontrolės tarnyboms, numatytoms 1999 m. liepos 30 d. Įstatyminiam dekretui Nr. 286, taip pat Ministrų Tarybos prezidento valstybės tarnybos departamentui, kuris parengia parlamentui skirtą metinę ataskaitą. Vadovui, neteisėtai pasinaudojusiam lanksčiomis darbo formomis, negali būti skiriama priemoka už rezultatus.

<...>

5. Bet kuriuo atveju viešojo administravimo įstaigų padarytas imperatyvių nuostatų darbuotojų įdarbinimo ar darbo srityje pažeidimas nelemia neterminuotų darbo santykių nustatymo su minėtomis viešojo administravimo įstaigomis, nedarant poveikio joms galinčiai kilti atsakomybei bei sankcijoms. Atitinkamas darbuotojas turi teisę į žalos, atsiradusios dėl darbo vykdymo pažeidžiant imperatyvias nuostatas, atlyginimą. <...>“

13. Remiantis sprendimais dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, terminuotam darbui viešojo administravimo įstaigoje taip pat taikomas 2001 m. rugsėjo 6 d. Įstatyminis dekretas Nr. 368, kuriuo į nacionalinę teisę perkeliama Direktyva 1999/70/EB dėl Europos profesinių sąjungų konfederacijos (ETUC), Europos pramonės ir darbdavių konfederacijų sąjungos (UNICE) ir Europos įmonių, kuriose dalyvauja valstybė, centro (CEEP) bendrojo susitarimo dėl darbo pagal terminuotas sutartis (*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*) (GURI, Nr. 235, 2001 m. spalio 9 d., p. 4, toliau – Įstatyminis dekretas Nr. 368/2001).

14. Pagal Įstatyminio dekreto Nr. 368/2001 5 straipsnio 4bis dalį, kuria jis buvo papildytas 2007 m. gruodžio 24 d. Įstatymu Nr. 247 ir kuri iš dalies pakeista 2008 m. birželio 25 d. Įstatyminiu dekretu Nr. 112:

„Nepažeidžiant pirmesnėse dalyse nustatytos tvarkos, taikomos paeiliui sudaromoms sutartims, ir laikantis nacionaliniu, vietos ar įmonių lygiu su daugiausia darbuotojų nacionaliniu lygiu atstovaujančiomis profesinėmis sąjungomis sudarytų kolektyvinių sutarčių nuostatų, kai paeiliui sudarant terminuotas sutartis lygiavertėms pareigoms vykdyti darbo santykių tarp to paties darbdavio ir to paties darbuotojo bendra trukmė viršija 36 mėnesius, įskaitant pratęsimus ir atnaujinimus, neįskaitant pertraukų tarp sutarčių laikotarpių, darbo santykiai laikomi neterminuotais <...>.“

15. Pagal Įstatyminio dekreto Nr. 368/2001, iš dalies pakeisto 2011 m. gegužės 13 d. Dekreto įstatymo Nr. 70 (toliau – Dekretas įstatymas Nr. 70/2011), pertvarkyto į 2011 m. liepos 12 d. Įstatymą Nr. 106 (GURI, Nr. 160, 2011 m. liepos 12 d.), 9 straipsnio 18 dalimi, 10 straipsnio 4bis dalį:

„<...> be to, šis dekretas netaikomas terminuotoms sutartims, sudaromoms su asmenimis, pavaduojančiais pedagoginį ir administracinį, techninį bei pagalbinių personalą (toliau – ATP personalas), atsižvelgiant į būtinybę užtikrinti nuolatinį mokymo ir švietimo paslaugos teikimą, įskaitant atvejus, kai pedagoginis bei ATP personalas, su kuriuo nustatyti neterminuoti arba terminuoti darbo santykiai, laikinai negali eiti savo pareigų. Bet kuriuo atveju šio dekreto 5 straipsnio 4bis dalis netaikoma.“

16. Kalbant apie pedagoginį ir ATP personalą, terminuoti darbo santykiai reglamentuojami 1999 m. gegužės 3 d. Įstatymo Nr. 124 dėl skubių nuostatų, susijusių su mokyklos personalu (*legge n. 124 – Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico*, GURI, Nr. 107, 1999 m. gegužės 10 d.), iš dalies pakeisto 2009 m. rugsėjo 25 d. Dekretu įstatymu Nr. 134, su pakeitimais pertvarkytu 2009 m. lapkričio 24 d. Įstatymu Nr. 167 (GURI, Nr. 274, 1999 m. lapkričio 24 d., toliau – Įstatymas Nr. 124/1999), 4 straipsnyje. Kaip nurodo prašymą priimti prejudicinį sprendimą byloje C-22/13 ir C-61/13–C-63/13 pateikęs teismas, šis įstatymas netaikytinas bendruomenės mokyklai, kuriai toliau taikomi įstatyminiai dekretai Nr. 165/2001 ir Nr. 368/2001.

17. Įstatymo Nr. 124/1999 4 straipsnyje nustatyta:

„1. Jeigu į mokytojų etatus ir pedagogų darbo vietas, kurios faktiškai neužimtos ir laisvos iki gruodžio 31 d., ir numatoma, kad tokiose liks per visus mokslo metus, negalima paskirti etatinių mokytojų iš provincijos etatinių darbuotojų arba viršijant kvotas įdarbinto personalo, ir jeigu į šias darbo vietas nebuvo paskirti jokie kiti etatiniai darbuotojai, vienu metų laikotarpiui įdarbinami pavaduojantys asmenys, kol bus baigtos etatinio pedagoginio personalo atrankos procedūros.

2. Į etatinių mokytojų ir pedagogų darbo vietas, kurios nėra neužimtos, bet faktiškai atsilaisvins iki gruodžio 31 d. ir iki mokslo metų pabaigos, laikinai, kol vykdoma mokymo veikla, įdarbinami pavaduojantys darbuotojai. Siekiant panaudoti visas mokytis skirtas valandas, dėl kurių negali būti įsteigti mokytojo etatai arba darbo ne visą dieną vietas, laikinai, kol vykdoma mokymo veikla, taip pat įdarbinami pavaduojantys darbuotojai.

<...>

11. Pirmesnėse dalyse numatytos nuostatos taip pat taikomos administraciniam, techniniam ir pedagoginiam [ATP] personalui. <...>

<...>

14bis. Terminuotos darbo sutartys, sudarytos įdarbinant 1, 2 ir 3 dalyse numatytus pavaduojančius darbuotojus, kurių reikia siekiant užtikrinti nuolatinį mokymo ir švietimo paslaugos teikimą, gali būti pakeistos į neterminuotus darbo santykius tik priimant etatinį darbuotoją, kaip numatyta galiojančiose teisės nuostatose ir remiantis rezervo sąrašu <...>, numatytu iš dalies pakeisto 2006 m. gruodžio 27 d. Įstatymo Nr. 296 1 straipsnio 605 dalies c punkte.“

18. Pagal 2007 m. birželio 13 d. Švietimo ministerijos (*Ministero della pubblica istruzione*) potvarkio Nr. 131 1 straipsnį yra trys pedagoginio ir administracinio mokyklos personalo įdarbinimo rūšys:

— pavaduojančių darbuotojų įdarbinimas vienu metų laikotarpiui į laisvas ir neužimtas darbo vietas, nesant etatinio darbuotojo,

- laikinas pavaduojančio personalo įdarbinimas į darbo vietas, kurios nėra laisvos, bet neužimtos, iki mokymo veiklos pabaigos, ir
- laikino arba trumpalaikio pavaduojančio personalo įdarbinimas tam tikriems poreikiams tenkinti.

19. Įstatymo Nr. 124/1999 4 straipsnio 14bis dalyje nurodytų pedagogų etatinis įdarbinimas reglamentuojamas 1994 m. balandžio 16 d. Įstatyminio dekreto Nr. 297 dėl konsoliduotų teisės nuostatų, taikomų pedagoginės veiklos srityje (*decreto legislativo n. 297, testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione*) (GURI, Nr. 115, paprastasis priedas, 1994 m. gegužės 19 d. toliau – Įstatyminis dekretas Nr. 297/1994), 399 ir 401 straipsniuose.

20. Įstatyminio dekreto Nr. 297/1994 399 straipsnio 1 dalyje nurodyta:

„Darželių, pradinių ir vidurinių mokyklų, įskaitant meno mokyklas ir institutus, pedagoginis personalas įdarbinamas į 50 % mokslo metais esamų etatų konkurso būdu, jo metu rengiami egzaminai ir vertinama kvalifikacija, o į likusius 50 % etatų įdarbinama pagal nuolatinis rezervo sąrašus, numatytus 401 straipsnyje.“

21. To paties dekreto 401 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatyta:

„1. Rezervo sąrašai, sudaromi po darželių, pradinių ir vidurinių mokyklų, įskaitant meno mokyklas ir institutus, pedagoginio personalo konkurso, kai vertinama tik kvalifikacija, pertvarkomi į nuolatinis rezervo sąrašus, ir jais naudojamosi įdarbinant 399 straipsnio 1 dalyje numatytus etatinius darbuotojus.

2. Šio straipsnio 1 dalyje nurodyti nuolatiniai rezervo sąrašai periodiškai papildomi, įtraukiant pedagogus, išlaikiusius paskutinio regioninio konkurso, per kurį rengiami egzaminai ir vertinama kvalifikacija, egzaminus tai pačiai konkurso kategorijai ir toms pačioms pareigoms, ir pedagogus, kurie paprašė perkelti juos į atitinkamą nuolatinį rezervo sąrašą kitoje provincijoje. Registruojant naujus kandidatus į darbo vietas, taip pat atnaujinamas jau įtrauktų į nuolatinį rezervo sąrašą kandidatų eiliškumas.“

### III – Pagrindinių bylų faktinės aplinkybės

#### A – Bylos C-22/13 ir C-61/13–C-63/13

22. R. Mascolo, A. Forni, I. Racca ir F. Russo buvo įdarbintos pagal paeiliui sudarytas terminuotas darbo sutartis: R. Mascolo, A. Forni ir I. Racca pedagogėmis įdarbino *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca* (Švietimo, universitetų ir mokslo tyrimų ministerija), o F. Russo pedagoge įdarbino *Comune di Napoli* (Neapolio komuna). Pagal šias sutartis jos dirbo savo atitinkamiems darbdaviams tokiais laikotarpiais: iš viso 71 mėnesį per 9 metų laikotarpį (2003–2012 m.) dirbo R. Mascolo, iš viso 50 mėnesių ir 27 dienas per 5 metų laikotarpį (2006–2012 m.) dirbo A. Forni, iš viso 60 mėnesių per 5 metų laikotarpį (2007–2012 m.) dirbo I. Racca ir iš viso 45 mėnesius ir 15 dienų per 5 metų laikotarpį (2006–2011 m.) dirbo F. Russo.

23. Manydamos, kad šios paeiliui sudarytos terminuotos darbo sutartys yra neteisėtos, ieškovės pagrindinėse bylose kreipėsi į *Tribunale di Napoli* ir pirmiausia paprašė perkvalifikuoti šias terminuotas sutartis į neterminuotus darbo santykius, taigi pripažinti jas etatinėmis darbuotojomis<sup>4</sup>, taip pat nurodyti sumokėti joms darbo užmokestį už laikotarpius nuo vienos darbo sutarties nutraukimo iki kitos įsigaliojimo, o nepatenkinus pirmojo reikalavimo – atlyginti patirtą žalą.

4 — Įdarbinta kaip etatinė darbuotoja, nes atsidūrė aukštesnėje Įstatyminio dekreto Nr. 297/1994 401 straipsnyje numatyto rezervo sąrašo vietoje, I. Racca savo pradinį ieškinį perkvalifikavo į prašymą visiškai pripažinti jos stažą ir atlyginti patirtą žalą.

24. Tačiau *Ministero* ir *Comune di Napoli* teigia, kad pagal Įstatymu Nr. 102 iš dalies pakeisto Įstatyminio dekreto Nr. 165/2001 36 straipsnį darbo santykiai negali būti perkvalifikuojami. Įstatyminio dekreto Nr. 368/2001 5 straipsnio 4bis dalis netaikoma, atsižvelgiant į to paties dekreto 10 straipsnio 4bis dalį, kuria šis dekretas papildytas Dekreto įstatymo Nr. 70/2011 9 straipsnio 18 dalimi. Be to, ieškovės pagrindinėse bylose neturi teisės į žalos atlyginimą, nes įdarbinimo procedūra buvo teisėta ir bet kuriuo atveju nėra įrodyti neteisėtumą sudarantys požymiai. Galiausiai, kadangi terminuotos darbo sutartys nėra tarpusavyje susijusios, todėl jos nereiškė nei ankstesnių sutarčių tolesnio galiojimo, nei pratęsimo, nebuvo jokio piktnaudžiavimo.

25. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo nagrinėjamosiose bylose svarbiausias klausimas yra susijęs su Italijos valstybės panaudotos sistemos siekiant, kad viešųjų mokyklų sektoriuje būtų pavaduojami pagal neterminuotas darbo sutartis dirbantys darbuotojai, nesuderinamumu su Bendrojo susitarimo 5 punktu. *Tribunale di Napoli* pažymi, kad ši sistema grindžiama rezervo sąrašais, į kuriuos pavaduojantieji pedagogai įtraukiami pagal stažą. Jie gali būti įdarbinami kaip etatiniai darbuotojai, jeigu jų vieta šiuose sąrašuose pakyla ir jeigu yra laisvų darbo vietų. Šio teismo teigimu, ši sistema, kaip rodo šiose bylose sudarytų terminuotų sutarčių skaičius ir bendra trukmė, gali būti palanki piktnaudžiauti sudarant terminuotas darbo sutartis viešųjų mokyklų sektoriuje. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas visų pirma pažymi<sup>5</sup>, kad šioje sistemoje nenumatyta piktnaudžiavimo prevencijos priemonių, kaip tai suprantama pagal minėto punkto 1 dalies a–c punktus. Jis taip pat kelia klausimą dėl šios sistemos atitikties keliems bendriesiems Sąjungos teisės principams ar Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) nuostatomis.

B – *Byla C-418/13*

26. C. Napolitano, D. Cittadino ir G. Zangari, taip pat S. Perrella ir G. Romano *Ministero* įdarbino pagal paeiliui sudarytas terminuotas darbo sutartis; C. Napolitano, D. Cittadino ir G. Zangari ir S. Perrella buvo įdarbinti įvairiose mokyklinėse įstaigose kaip pedagogai, o G. Romano – kaip administracinis bendradarbis. Pagal minėtas darbo sutartis jie iš viso dirbo nuo ketverių iki septynerių mokslo metų, atsižvelgiant į konkretų atvejį.

27. Manydami, kad šios paeiliui sudarytos terminuotos darbo sutartys yra neteisėtos, ieškovai pagrindinėje byloje atitinkamai kreipėsi į *Tribunale di Roma* ir *Tribunale di Lamezia Terme* ir pirmiausia paprašė atitinkamas jų darbo sutartis perkvalifikuoti į neterminuotas darbo sutartis, todėl pripažinti juos etatiniais darbuotojais, taip pat sumokėti jiems priklausantį darbo užmokestį už laikotarpį nuo vienos darbo sutarties pasibaigimo iki kitos įsigaliojimo. Nepatenkinus pirmojo reikalavimo, ieškovai pagrindinėje byloje prašė atlyginti patirtą žalą.

28. Nagrinėjant jiems perduotas bylas, *Tribunale di Roma* ir *Tribunale di Lamezia Terme* kilo klausimas dėl Įstatymo Nr. 124/1999 4 straipsnio 1 ir 11 dalių atitikties Bendrojo susitarimo 5 punktui, nes šia nuostata institucijai leidžiama be apribojimų apibrėžtam terminui įdarbinti pedagoginį, techninį ar administracinį personalą, siekiant užimti mokykloje esančias laisvas darbo vietas. Manydami, kad į šį klausimą negalima atsakyti nei aiškinant Sąjungos teisę atitinkančiu būdu, nes minėta nuostata suformuluota nevienareikšmiai, nei netaikant nagrinėjamų nacionalinės teisės nuostatų, nes Bendrojo susitarimo 5 punktas neveikia tiesiogiai, šie teismai papildomai kreipėsi į *Corte costituzionale* dėl Įstatymo Nr. 124/1999 4 straipsnio 1 ir 11 dalių atitikties Italijos Respublikos Konstitucijos 117 straipsniui.

5 — Priešingai tam, ką *Corte suprema di cassazione* (Aukščiausias kasacinis teismas) nusprendė Sprendime Nr. 10127/12.

29. Sprendime dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą *Corte Costituzionale* konstatavo, kad mokyklų sektoriuje taikytinuose Italijos teisės aktuose, kalbant apie laikinai įdarbintą personalą, nenumatyta nei maksimali sutarčių trukmė, nei maksimalus jų pratęsimo skaičius, kaip tai suprantama pagal Bendrojo susitarimo 5 punkto 1 dalies b ir c punktus. Vis dėlto jam kyla klausimas, ar šių teisės aktų negalima pateisinti „objektyvia priežastimi“, kaip tai suprantama pagal minėto punkto 1 dalies a punktą.

30. *Corte costituzionale* šiuo atžvilgiu pažymi, kad nacionalinės teisės aktų struktūra bent iš principo yra tokia, kad mokyklinio personalo įdarbinimas pagal terminuotas darbo sutartis gali atitikti Bendrojo susitarimo 5 punkto 1 dalies a punkte nurodytas objektyvias priežastis. Vis dėlto jis abejoja dėl įvairių nacionalinės teisės aktų nuostatų atitikties šiam punktui.

#### IV – Prejudiciniai klausimai

31. Prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismų prejudiciniai klausimai iš dalies dubliuojasi. Pirmieji šeši klausimai, pateikti bylose C-22/13, C-61/13 ir C-62/13, yra identiški. Pirmasis, antrasis ir trečiasis klausimai, pateikti byloje C-63/13, atitinkamai atitinka antrąjį, trečiąjį ir ketvirtąjį klausimus, pateiktus bylose C-22/13, C-61/13 ir C-62/13. Bylose C-61/13 ir C-62/13 Teisingumo Teismui pateiktas septintasis klausimas. Galiausiai byloje C-418/13 pateikti klausimai iš esmės atitinka pirmąjį klausimą, pateiktą bylose C-22/13, C-61/13 ir C-62/13.

32. Siekdamas aiškumo toliau perrašysiu visus prejudicinius klausimus, kuriuos pateikė kiekvienas prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

33. Bylose C-22/13 ir C-61/13–C-63/13 *Tribunale di Napoli* nusprendė sustabdyti bylų nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui tokius septynis prejudicinius klausimus:

- „1. Ar apibūdinti teisės aktai, kuriais reglamentuojamas mokyklų sektorius, yra lygiavertė priemonė, kaip ji suprantama pagal direktyvos [1999/70] [priedo] 5 punktą?
2. Kokiais atvejais reikia laikyti, kad darbo santykiai priskirtini „valstybės“ tarnybai, kaip tai suprantama pagal direktyvos [1999/70] [priedo] 5 punktą, ypač atsižvelgiant į žodžių junginį „konkrečių sektorių ir (arba) darbuotojų kategorijos“, todėl gali pateisinti kitokias pasekmes nei privačių darbo santykių atveju?
3. Ar, atsižvelgiant į 2000 m. lapkričio 27 d. Tarybos direktyvos 2000/78/EB, [nustatančios vienodo požiūrio užimtumo ir profesinėje srityje bendruosius pagrindus (OL L 303, p. 16; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 4 t., p. 79)], 3 straipsnio 1 dalies c punkte ir 2006 m. liepos 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2006/54/EB [dėl moterų ir vyrų lygių galimybių ir vienodo požiūrio į moteris ir vyrus užimtumo bei profesinės veiklos srityje principo įgyvendinimo (OL L 204, p. 23)] 14 straipsnio 1 dalies c punkte pateiktus paaiškinimus, direktyvos [1999/70] 4 punkte įtvirtinta „darbo sąlygų“ sąvoka apima ir neteisėto darbo santykių nutraukimo pasekmes? Jeigu į šį klausimą būtų atsakyta teigiamai, ar pagal 4 punktą galima pateisinti vidaus teisėje numatytas skirtingas įprastų neteisėto neterminuotų ir terminuotų darbo santykių nutraukimo pasekmes?
4. Ar, remiantis lojalios bendradarbiavimo principu, vykstant procesui dėl prejudicinio sprendimo dėl išaiškinimo priėmimo <...>, valstybei draudžiama Teisingumo Teismui sąmoningai nurodyti tikrovės neatitinkantį vidaus teisinį pagrindą, ir tuo atveju, jei nėra kito vidaus teisės aiškinimo, kuris atitiktų išpareigojimus, prisiimtus dėl narystės Europos Sąjungoje, teismas, jeigu įmanoma, turi aiškinti vidaus teisę remdamasis valstybės pateiktu aiškinimu?



5. Ar prie direktyvoje [91/533], visų pirma jos 2 straipsnio 1 dalyje ir 2 dalies e punkte numatytų, galiojančių darbo sutarties ar darbo santykių sąlygų priskiriamas nurodymas atvejų, kai terminuota darbo sutartis gali būti pakeista į neterminuotą darbo sutartį?
6. Jei atsakymas į pirmesnę klausimą būtų teigiamas, ar atgaline data iš dalies pakeistas teisinis pagrindas, pagal kurį samdomam darbuotojui nėra užtikrinama galimybė remtis iš šios direktyvos išplaukiančiomis teisėmis, t. y. kad būtų laikomasi įdarbinimo dokumente nurodytų darbo sąlygų, prieštarauja direktyvos [91/533] 8 straipsnio 1 daliai ir direktyvos [91/533] tikslams, nurodytiems visų pirma jos antroje konstatuojamojoje dalyje?
7. Ar galiojančius [Sąjungos] teisės bendruosius principus – teisinio saugumo, teisėtų lūkesčių apsaugos, procesinės lygybės, veiksmingos teisminės gynybos, teisės į nepriklausomą teisumą ir apskritai į teisingą teismo procesą, kurie užtikrinami [ESS] 6 straipsnio 2 dalimi <...>, taikoma kartu su 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašytos Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsniu ir <...> [Chartijos] 46, 47 straipsniais ir 52 straipsnio 3 dalimi <...>, reikia aiškinti taip, jog direktyvos [1999/70] taikymo srityje Italijos valstybei užkertamas kelias praėjus ilgam laikotarpiui (3 metams ir 6 mėnesiams) priimti teisės akto nuostatą, kaip antai Dekreto įstatymo Nr. 70/2001 9 straipsnį, kuriuo Įstatyminio dekreto [Nr. 368/2001] 10 straipsnis buvo papildytas 4bis dalimi, kuria siekiama pakeisti vykstančių procesų pasekmes, ir taip tiesiogiai padaroma žala darbuotojui ir suteikiama nauda valstybei – darbdaviui bei panaikinama vidaus teisės aktuose numatyta galimybė bausti už piktnaudžiavimą paeiliiui sudarant terminuotas darbo sutartis?“

34. Byloje C-418/13 *Corte costituzionale* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

- „1. Ar [Bendrojo susitarimo] 5 punkto 1 dalį reikia aiškinti taip, kad pagal ją draudžiama taikyti Įstatymo [Nr. 124/1999] 4 straipsnio 1 dalies paskutinį sakinį ir 11 dalį, kuriomis reglamentuojamas pavaduojančio personalo įdarbinimas vieniems metams į „faktiškai laisvas ir iki gruodžio 31 d. neužimtas“ darbo vietas ir nurodoma, kad tai bus daroma, „kol bus baigtos etatinio pedagoginio personalo atrankos procedūros“, jeigu nuostatoje, pagal kurią sudaromos terminuotos darbo sutartys, nenustatyti tikslūs konkursų terminai ir nenumatyta teisė į žalos atlyginimą?
2. Ar prie objektyvių priežasčių, kaip jos suprantamos pagal [Bendrojo susitarimo] 5 punkto 1 dalį, galima priskirti pirmiau nurodytus Italijos mokyklų sistemos organizavimo reikalavimus, dėl kurių tokia Italijos teisės nuostata, pagal kurią laikinai įdarbintam mokyklos personalui nenumatyta teisė į žalos atlyginimą, gali būti pripažinta suderinama su Sąjungos teise?“

## V – Procesas Teisingumo Teisme

35. Sprendimus dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teismas gavo 2013 m. sausio 17 d. (byla C-22/13), vasario 7 d. (bylos C-61/13–C-63/13) ir liepos 23 d. (byla C-418/13). 2013 m. kovo 8 d. Teisingumo Teismo pirmininko nutartimi bylos C-22/13 ir C-61/13–C-63/13 buvo sujungtos. Pastabas raštu pateikė R. Mascolo, A. Forni, I. Racca ir F. Russo (bylos C-22/13 ir C-61/13–C-63/13), C. Napolitano, D. Cittadino ir G. Zangari bei S. Perrella ir G. Romano (byla C-418/13), taip pat Italijos vyriausybė ir Europos Komisija. *Federazione Gilda-Unams, Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLCCGIL)* ir *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL)* pateikė pastabas tik byloje C-62/13. Lenkijos vyriausybė pateikė pastabas bylose C-22/13 ir C-61/13–C-63/13, o Graikijos vyriausybė – tik byloje C-418/13.

36. 2011 m. vasario 11 d. sprendimu Teisingumo Teismas pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 54 straipsnio 1 dalį nusprendė sujungti bylas C-22/13, C-61/13–C-63/13 ir C-418/13, kad būtų bendrai vykdoma žodinė proceso dalis ir priimtas sprendimas.

37. Kadangi buvo rengiamas šioms byloms bendras posėdis, Teisingumo Teismas, taikydamas Procedūros reglamento 61 straipsnio 2 dalį, paprašė teismo posėdyje dalyvauti ketinančių šalių suderinti savo atitinkamas pozicijas, kalbas dėl Bendrojo susitarimo 5 punkto aiškinimo ir atsakyti į septintąjį klausimą, pateiktą bylose C-61/13 ir C-62/13.

38. 2013 m. kovo 27 d. teismo posėdyje pastabos žodžiu buvo pateiktos R. Mascolo, A. Forni, I. Racca, F. Russo, C. Napolitano ir D. Cittadino, *Ministero, Comune di Napoli, Federazione Gilda-Unams, Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLCCGIL)* ir *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL)*, taip pat Italijos vyriausybės ir Komisijos vardu.

## VI – Analizė

### A – Dėl Teisingumo Teismo kompetencijos ir prašymų priimti prejudicinį sprendimą priimtinumą

39. Pirma, savo pastabose raštu *Comune di Napoli*, Italijos vyriausybė ir Komisija ginčijo ketvirtojo prejudicinio klausimo, pateikto bylose C-22/13, C-61/13 ir C-62/13, priimtinumą ir trečiojo prejudicinio klausimo, pateikto byloje C-63/13, priimtinumą.

40. Šie klausimai susiję, pirma, su lojalaus bendradarbiavimo principo išaiškinimu atsižvelgiant į valstybės narės elgesį per ankstesnę prejudicinę procedūrą. Iš tiesų prielaida, kuria remiantis byloje C-22/13, C-61/13 ir C-62/13 pateiktas pirmasis prejudicinis klausimas, yra ta, kad Italijos vyriausybės pateikiamas nacionalinės teisės aiškinimas yra neteisingas. Remdamasis šia prielaida, *Tribunale di Napoli* ketvirtajame klausime nurodo Italijos vyriausybės nacionalinės teisės aktų aiškinimą, pateiktą byloje *Affatato*<sup>6</sup>. Jo nuomone, tas aiškinimas neatitinka aiškinimo, kurį Italijos vyriausybė pateikė šiose bylose. Todėl jam kyla klausimas, ar todėl Italijos vyriausybė pažeidė lojalaus bendradarbiavimo pareigą.

41. Antra, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas<sup>7</sup> taip pat nori sužinoti, ar pagal lojalaus bendradarbiavimo pareigą aiškinant vidaus teisę pagal Sąjungos teisę būtina vadovautis jo valstybės narės kitokiomis aplinkybėmis Teisingumo Teismui pateiktu išaiškinimu, nors šis aiškinimas nacionalinio aukštesnės instancijos teismo buvo pripažintas klaidingu<sup>8</sup>.

42. Norėčiau priminti, kad, atsižvelgiant į Teisingumo Teismo ir nacionalinių teismų funkcijų pasidalijimą, taikomą prašymo priimti prejudicinį sprendimą procedūrai, Teisingumo Teismas nėra kompetentingas spręsti dėl valstybės narės elgesio ar dėl nacionalinės teisės normų išaiškinimo. Tik nacionaliniai teismai, o ne Teisingumo Teismas turi aiškinti nacionalinę teisę<sup>9</sup>, todėl nagrinėti ginčus, susijusius su šiuo išaiškinimu.

6 — Toje byloje Italijos vyriausybė teigė, kad Įstatyminio dekreto Nr. 368/2001 5 straipsnio 4bis dalis, kurioje numatyta, kad ilgiau kaip 36 mėnesių terminui paeiliui sudaromos terminuotos darbo sutartys pertvarkomos į neterminuotas darbo sutartis, taikytina viešajam sektoriui. Žr. Nutartį *Affatato* (C-3/10, EU:C:2010:574, 48 punktą).

7 — Kalbant apie šį klausimo aspektą, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas remiasi kitokia prielaida, t. y. kad nacionalinė teisė gali būti aiškinama taip, jog Įstatyminio dekreto Nr. 368/2001 5 straipsnio 4bis dalis, kurioje numatytas ilgiau kaip 36 mėnesiams paeiliui sudaromų terminuotų darbo sutarčių perkvalifikavimas į neterminuotas darbo sutartis, taikoma viešajam sektoriui, įskaitant mokyklas. Žr. šios išvados 5 išnašą.

8 — Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad *Corte di cassazione* Sprendime Nr. 10127/12 atmetė galimybę Įstatyminio dekreto Nr. 368/01 5 straipsnio 4bis dalį taikyti viešajam sektoriui, įskaitant mokyklas, todėl iš esmės pastabos, pateiktos byloje *Affatato*, neatitinka tikrovės (žr. Nutarties *Affatato*, EU:C:2010:574, 48 punktą).

9 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą *Dietz* (C-435/93, EU:C:1996:395, 39 punktą); Sprendimą *Thibault* (C-136/95, EU:C:1998:178, 21 punktą) ir Sprendimą *Bouanich* (C-265/04, EU:C:2006:51, 51 punktą).

43. Antra, turiu atmesti *Comune di Napoli* byloje C-63/13 pateiktus argumentus, kad Teisingumo Teismui pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą yra nepriimtinas. Iš esmės ji teigė, kad Bendrojo susitarimo 5 punkto išaiškinimas nėra būtinas. Iš tiesų *Comune di Napoli* tvirtina, kad iš sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, jog *Tribunale di Napoli*, remdamasis Teisingumo Teismo praktikoje pateiktomis gairėmis, mano, kad prevencinių priemonių ir sankcijų, numatytų Italijos teisės aktuose siekiant perkelti Bendrąjį susitarimą į nacionalinę teisę, nepakanka, todėl nagrinėdamas visas bylos aplinkybes, kad priimtų sprendimą, jis galėjo pateikti Sąjungos teisę atitinkantį aiškinimą.

44. Norėčiau priminti, kad pagal SESV 267 straipsnyje įtvirtintą teismų bendradarbiavimo principą klausimams, susijusiems su Sąjungos teise, galioja reikšmingumo prezumpcija. Teisingumo Teismas gali atmesti nacionalinio teismo pateiktą prašymą tik esant ypatingiems atvejams<sup>10</sup>. Be to, tik nacionalinis teismas yra kompetentingas įvertinti prejudicinio sprendimo būtinumą ir Teisingumo Teismui pateikiamų klausimų reikšmingumą<sup>11</sup>.

#### B – Dėl esmės

45. Savo prejudiciniais klausimais prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikę teismai iš esmės nori sužinoti, ar tokie nacionalinės teisės aktai, susiję su viešųjų mokyklų sektoriumi, kaip pagrindinėje byloje nagrinėjami Italijos teisės aktai, atitinka Bendrąjį susitarimą. Visų pirma *Tribunale di Napoli* kelia klausimą dėl įvairių Italijos teisės aktų nuostatų atitikties Bendrojo susitarimo 5 punktui ir keliems bendriesiems Sąjungos teisės principams bei Chartijos nuostatomis.

46. Nagrinėdamas prašymą priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teismas negali spręsti dėl nacionalinės priemonės atitikties Sąjungos teisei. Vis dėlto jis gali pateikti Sąjungos teisės aiškinimo gaires, kurios nacionaliniam teismui padėtų įvertinti šią atitiktį, kad jis galėtų priimti sprendimą nagrinėjamoje byloje<sup>12</sup>.

#### 1. Pirminės pastabos

47. Šios bylos teisinės aplinkybės yra sudėtingos<sup>13</sup>. Todėl man atrodo, kad prieš pradėdant nagrinėti prejudicinius klausimus pirmiausia reikėtų priminti svarbiausius nacionalinės pedagoginio personalo pavadinimo sistemos, taikytinos viešųjų mokyklų sektoriuje, aspektus<sup>14</sup>. Remdamasis informacija, išplaukiančia iš sprendimų dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, taip pat per teismo posėdį pateikta informacija, manau, kad Italijos teisės aktais nustatyta sistema veikia toliau aprašytu būdu.

48. Įstatymiais dekretais Nr. 165/2001 ir Nr. 368/2001 į Italijos teisę, atitinkamai į viešąjį ir privatųjį sektorius, buvo perkeltas Bendrasis susitarimas. Tačiau iš sprendimų dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad pagrindinėje byloje nagrinėjamais nacionalinės teisės aktais, taikytiniais viešosioms mokykloms, tam tikrais esminiais aspektais nukrypstama nuo šių įstatyminių dekretų.

10 — Sprendimas *Inter-Environnement Wallonie ir Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103, 35 punktas).

11 — Sprendimas *Rosado Santana* (C-177/10, EU:C:2011:557; 32 punktas).

12 — Sprendimas *Azienda Agro-Zootecnica Franchini ir Eolica di Altamura* (C-2/10, EU:C:2011:502, 35 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

13 — Norėčiau pabrėžti, kad *Tribunale di Napoli* sprendimuose dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą jas apibūdino gana painiai.

14 — Iš bylos medžiagos matyti, kad viešosios mokyklos sąvoką reikia suprasti kaip neapimančią bendruomeninės mokyklos.

49. Pagal tuos teisės aktus pedagoginis personalas tampa etatiniais darbuotojais dviem skirtingais būdais, t. y. 50 % laisvų etatų per mokslo metus užimama konkurso būdu, per kurį rengiami egzaminai ir vertinama kvalifikacija, o likę 50 % – iš nuolatinių rezervo sąrašų, į kuriuos įtraukti visų pirma tokį konkursą jau laimėję pedagogai<sup>15</sup>. Taigi laisvos darbo vietos užimamos kasmet pavaduojančiais darbuotojais iš minėtų sąrašų, „kol bus baigtos etatinių darbuotojų įdarbinimo konkurso procedūros“<sup>16</sup>. Kilimas šiuose sąrašuose, kuris gali lemti etatinį įsidarbinimą, susijęs su pakartotiniu pavadavimu.

50. Šiuo atžvilgiu iš ieškovų pagrindinėje byloje pastabų raštu byloje C-418/13, taip pat iš Komisijos pastabų per teismo posėdį matyti, kad į nuolatinių rezervo sąrašus būdavo įtraukiami ne tik viešuosius konkursus, per kuriuos rengiami egzaminai ir vertinama kvalifikacija, laimėtojai, kuriems nepavyko gauti etato, bet ir pedagogai, kurie baigė specializuotas pedagogines įstaigas ir mokytojo kvalifikaciją suteikiančius kursus. Taigi ši kilimo rezervo sąrašuose sistema, grindžiama asmens, įtraukto į šiuos sąrašus, įgytu stažu, leidžia, viena, įdarbinti viešuosius konkursus laimėjusius pedagogus etatiniais darbuotojais ir, kita, etatiniais darbuotojais įdarbinti tuos pedagogus, kurie niekada nelaimėjo tokio konkurso, tačiau baigė minėtus kvalifikacinius kursus.

51. Šiuo atžvilgiu *Corte costituzionale* pažymi, kad 1999–2011 m. konkurso procedūros buvo sustabdytos<sup>17</sup> ir kad šiam laikotarpiui būdinga tai, jog viešųjų mokyklų sektoriuje labai mažai darbuotojų buvo įdarbinta pagal neterminuotas darbo sutartis, taip pat 2007–2012 m. akivaizdžiai mažėjo terminuotų darbo sutarčių.

52. Be to, iš bylos medžiagos taip pat matyti, kad 2008 m. birželio 25 d. Įstatymu Nr. 133 galimybė patekti į specializuotas mokyklas buvo sustabdyta neapibrėžtam laikui.

53. Taigi prejudicinius klausimus reikia nagrinėti atsižvelgiant į nurodytas aplinkybes.

## 2. Dėl pirmojo klausimo

54. Pirmuoju prejudiciniu klausimu, kurį *Tribunale di Napoli* pateikė bylose C-22/13, C-61/13 ir C-62/13, taip pat pirmuoju ir antruoju prejudiciniaisiais klausimais, kuriuos *Corte costituzionale* pateikė byloje C-418/13 ir kuriuos reikia nagrinėti kartu, šie prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikę teismai iš esmės nori sužinoti, ar Italijos teisės aktais, taikytiniais terminuotoms darbo sutartims, sudarytoms su viešųjų mokyklų sektoriuje pavaduojančiais pedagogais, nustatomos pakankamos piktnaudžiavimo tokiomis sutartimis prevencijos ir baudimo už jį priemonės, taigi, ar jie atitinka Bendrojo susitarimo 5 punktą<sup>18</sup>.

55. Siekdamas nustatyti, ar pagrindinėse bylose nagrinėjama nacionalinės teisės aktais pagal minėtą nuostatą nustatytos pakankamos priemonės, pirmiausia nagrinėsiu Bendrojo susitarimo taikymo sritį, o tuomet šio susitarimo aiškinimą atsižvelgdamas į reikšmingą teismų praktiką.

### a) Dėl Bendrojo susitarimo taikymo srities

56. Graikijos vyriausybė teigia, kad valstybė narė gali visiškai netaikyti Bendrojo susitarimo 5 punkto 1 dalyje nustatytų įpareigojimų švietimo sektoriui. Siekdama pagrįsti šį argumentą ji teigia, kad pagal šią nuostatą leidžiama atsižvelgti į „konkrečių sektorių ir (arba) konkrečių kategorijų darbuotojų poreikius“.

15 — Žr. Įstatyminio dekreto Nr. 297/1994 399 straipsnio 1 dalį ir 401 straipsnio 1 ir 2 dalis.

16 — Žr. Įstatymo Nr. 124/1999 4 straipsnio 1 dalį.

17 — Iš bylos medžiagos matyti, kad naujos konkurso procedūros buvo surengtos 2012 m.

18 — Iš Komisijos raštu pateiktų dokumentų matyti, kad ji pradėjo procedūras dėl įsipareigojimų neįvykdymo, kaltindama Italijos Respubliką nesiemus tinkamų piktnaudžiavimo mokyklų sektoriuje paeilui sudarant terminuotas sutartis prevencijos priemonių.

57. Šiuo atžvilgiu norėčiau priminti, kad Bendrojo susitarimo taikymo sritis apibrėžta jo 2 punkto 1 dalyje, aiškinamoje kartu su jo 3 punkto 1 dalimi. Taigi remiantis nusistovėjusia Teisingumo Teismo praktika iš Bendrojo susitarimo 2 punkto 1 dalies teksto matyti, kad Bendrojo susitarimo taikymo sritis yra plati ir iš jos nepašalintas iš principo joks konkretus sektorius<sup>19</sup>. Iš tiesų šis susitarimas apskritai taikomas „pagal terminuotas darbo sutartis dirbantiems darbuotojams, kurių darbo sutartį arba darbo santykius apibrėžia kiekvienos valstybės narės teisė, kolektyvinės sutartys ar praktika“.

58. Be to, Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad sąvoka „darbuotojas, dirbantis pagal terminuotą darbo sutartį“<sup>20</sup>, apima visus darbuotojus, nedarant skirtumo tarp to, ar darbuotoją yra įdarbinęs viešojo, ar privataus sektoriaus darbdavys<sup>21</sup>.

59. Todėl terminuotos darbo sutartys ar terminuoti darbo santykiai viešajame švietimo sektoriuje negali būti pašalinti iš šio Bendrojo susitarimo taikymo srities<sup>22</sup>. Taigi turiu atmesti Graikijos vyriausybės argumentą, pateiktą byloje C-418/13 dėl pirmojo prejudicinio klausimo.

#### b) Dėl Bendrojo susitarimo 5 punkto 1 dalies aiškinimo

60. Iš Bendrojo susitarimo 1 punkto matyti, kad jo tikslas – sukurti bendruosius pagrindus, kurie neleistų piktnaudžiauti paeiliui sudarinėjant terminuotas darbo sutartis ar nustatant terminuotas darbo santykius<sup>23</sup>. Pagal šiuos bendruosius pagrindus numatytos tam tikros minimalios apsaugos nuostatos, skirtos išvengti pagal darbo sutartis dirbančių darbuotojų situacijos nestabilumo<sup>24</sup>, taigi jų pažeidžiamumo dėl to, kad jie įdarbinti ilgą laiką pagal terminuotą darbo sutartį<sup>25</sup>. Iš tiesų šiai pagal darbo sutartį dirbančių darbuotojų kategorijai didelę jų profesinės karjeros laiko dalį gresia galimybės turėti stabilų darbą neturėjimas, o darbo stabilumas, kaip matyti iš Bendrojo susitarimo, yra svarbus darbuotojų apsaugos aspektas<sup>26</sup>.

61. Šiuo atžvilgiu minėtas bendrasis pagrindas apima dviejų rūšių priemones: piktnaudžiavimo prevencijos priemones, numatytas Bendrojo susitarimo 5 punkto 1 dalyje, ir nubaudimo už piktnaudžiavimą priemones, numatytas 5 punkto 2 dalies b punkte<sup>27</sup>.

19 — Sprendimas *Adeneler ir kt.* (C-212/04, EU:C:2006:443, 56 punktas); Sprendimas *Angelidaki ir kt.* (C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, 114 ir 166 punktai); Nutartis *Koukou* (C-519/08, EU:C:2009:269, 71 punktas); Sprendimas *Sorge* (C-98/09, EU:C:2010:369, 30 ir 31 punktai); Sprendimas *Gavieiro ir Iglesias Torres* (C-444/09 ir C-456/09, EU:C:2010:819, 39 punktas); Sprendimas *Della Rocca* (C-290/12, EU:C:2013:235, 34 punktas).

20 — Remiantis šio bendrojo susitarimo 3 punktu, pagal terminuotą sutartį dirbantis darbuotojas yra „asmuo, dirbantis pagal darbo sutartį, tiesiogiai sudarytą darbdavio ir darbuotojo, arba palaikantis tiesioginius darbo santykius su darbdaviu, kai darbo sutarties ar santykių pabaiga nustatoma pagal tokias objektyvias sąlygas, kaip antai konkreči diena, konkrečios užduoties įvykdymas ar konkretus įvykis“.

21 — Sprendimas *Adeneler ir kt.* (EU:C:2006:443, 56 punktas) ir Sprendimas *Della Rocca* (EU:C:2013:235, 34 punktas).

22 — Pagal to paties Bendrojo susitarimo 2 punkto 2 dalį valstybės narės ir (arba) socialiniai partneriai gali nustatyti, kad šis susitarimas netaikomas tik „pirminio profesinio mokymo santykiams ir gamybinė praktikos programoms“ bei „darbo sutartims ar darbo santykiams, sudarytiems ar nustatytiems pagal konkrečią valstybinę ar valstybės finansuojamą mokymo, integravimo ar profesinio perkvalifikavimo programą“. Sprendimas *Adeneler ir kt.* (EU:C:2006:443, 57 punktas) ir Sprendimas *Della Rocca* (EU:C:2013:235, 35 punktas).

23 — Sprendimas *Del Cerro Alonso* (C-307/05, EU:C:2007:509, 26 punktas).

24 — Sprendimas *Adeneler ir kt.* (EU:C:2006:443, 63 punktas); Sprendimas *Impact* (C-268/06, EU:C:2008:223, 88 punktas) ir Sprendimas *Angelidaki ir kt.* (EU:C:2009:250, 73 punktas). Sąjungoje dauguma naujų darbo vietų, sukurtų pastaraisiais metais (net prieš krizę), grindžiamos laikinosiomis sutartimis ir kitomis netipinėmis darbo formomis. Žr. 2012 m. balandžio 18 d. Komisijos komunikatą Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui, pavadintą „Ekonomikos atsigavimas kuriant darbo vietas“, [COM(2012) 173 final, p. 12].

25 — Bendrojo susitarimo bendrųjų nuostatų 6 punkte nurodyta, kad neterminuotos darbo sutartys yra bendriausia darbo santykių forma, padedanti gerinti pagal jas dirbančių darbuotojų gyvenimo kokybę ir darbo rezultatus.

26 — Sprendimas *Mangold* (C-144/04, EU:C:2005:709, 64 punktas). Teisingumo Teismas taip pat nusprendė, kad iš Bendrojo susitarimo preambulės antros pastraipos ir jo bendrųjų nuostatų 8 punkto darytina išvada, kad terminuotos darbo sutartys gali atitikti darbdavių ir darbuotojų poreikius tik esant tam tikroms aplinkybėms. Žr. Nutartį *Vassilakis ir kt.* (C-364/07, EU:C:2008:346, 83 punktas).

27 — Žr. generalinio advokato M. Poiars Maduro išvadą byloje *Marrosu ir Sardino* (C-53/04, EU:C:2005:569, 29 punktas).

i) Dėl piktnaudžiavimo prevencijos priemonių buvimo

62. Valstybės narės privalo („iš tikrųjų privalo priimti“) imtis vienos ar daugiau Bendrojo susitarimo 5 punkto 1 dalies a–c punktuose išvardytų priemonių, jeigu jų nacionalinėje teisėje dar nėra lygiaverčių teisinių priemonių<sup>28</sup>. Minėtame punkte nurodytos priemonės atitinkamai susijusios su objektyviomis priežastimis, pateisinančiomis terminuotų paeiliui sudaromų sutarčių ar nustatomų santykių atnaujinimą, su maksimalia bendra paeiliui sudaromų tokių darbo sutarčių ar darbo santykių trukme ir su jų skaičiumi.

63. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikę teismai, ieškovai pagrindinėse bylose ir Komisija iš esmės sutaria, kad pagrindinėse bylose nagrinėjamuose Italijos teisės aktuose nenumatyta nei šių paeiliui sudaromų sutarčių skaičius, nei maksimali trukmė, kaip tai suprantama pagal Bendrojo susitarimo 5 punkto 1 dalies b ir c punktus. Visų pirma *Tribunale di Napoli* nurodo, kad po Įstatyminio dekreto Nr. 70/2011 įsigaliojimo pagal Įstatyminio dekreto Nr. 368/2001 10 straipsnio 4bis dalį viešųjų mokyklų sektoriui netaikoma šio dekreto 5 straipsnio 4bis dalis, kurioje numatyta, kad terminuotos darbo sutartys, sudaromos ilgiau kaip 36 mėnesiams, perkvalifikuojamos į neterminuotas darbo sutartis, o tai leidžia neapibrėžtą pratęsimų skaičių.

64. Išanalizavęs bylos medžiagą, sutinku su tokia pozicija. Taigi, jei nagrinėjamiems teisės aktams netaikomas nei Bendrojo susitarimo 5 punkto 1 dalies b punktas, nei jo 1 dalies c punktas, reikia išnagrinėti, ar jais nustatoma prevencinė priemonė, kaip tai suprantama pagal šio punkto 1 dalies a punktą, o jos nesant – 5 punkte nurodytoms priemonėms lygiavertė priemonė.

65. Taigi, kaip matyti iš visų pastabų raštu, atsakymo į šį klausimą reikia ieškoti Teisingumo Teismo praktikoje, konkrečiai kalbant, Sprendime *Küçük*<sup>29</sup>. Tas sprendimas susijęs su klausimu, ar nacionaliniuose teisės aktuose numatyta su pavaduojančiu personalu susijęs laikinas poreikis pagal Bendrojo susitarimo 5 punkto 1 dalies a punktą gali būti objektyvi priežastis. Taigi naudinga trumpai priminti Teisingumo Teismo motyvus, kuriuos jis nurodė tame sprendime.

66. Pirma, Teisingumo Teismas nusprendė, kad sąvoka „objektyvios priežastys, kuriomis konkrečiomis aplinkybėmis yra pateisinamas terminuotų darbo sutarčių ar darbo santykių atnaujinimas“, turi būti susijusi su apibrėžtomis ir konkrečiomis aplinkybėmis, apibūdinančiomis konkrečią veiklą, todėl, esant šiam konkrečiam kontekstui, galinčiomis pateisinti terminuotų darbo sutarčių sudarymą paeiliui<sup>30</sup>. Tačiau nacionalinės teisės nuostata, kuri tik – įstatymo ar kito teisės akto norma, – bendrai ir abstrakčiai leidžia paeiliui sudaryti terminuotas darbo sutartis, negali būti suderinama su minėtais reikalavimais<sup>31</sup>.

67. Antra, Teisingumo Teismas laikėsi nuomonės, kad nuostata, pagal kurią leidžiama atnaujinti terminuotas sutartis siekiant pavaduoti kitus darbuotojus, negalinčius tuo metu atlikti savo funkcijų, savaime neprieštarauja Bendrajam susitarimui<sup>32</sup>. Šiuo atžvilgiu Teisingumo Teismas patikslino, kad kai administracija turi daug darbuotojų, neišvengiamai dažnai būtina pakeisti darbuotojus, be kita ko, dėl to, kad jie negali dirbti dėl suteiktų ligos, motinystės, vaiko priežiūros ar kitų atostogų. Jo teigimu, laikinas darbuotojų pavadavimas tokiomis aplinkybėmis gali būti objektyvi priežastis pagal Bendrojo susitarimo 5 punkto 1 dalies a punktą, pateisinanti ir terminuotų sutarčių sudarymą, ir šių sutarčių atnaujinimą pagal poreikius<sup>33</sup>.

28 — Sprendimas *Marrosu ir Sardino* (C-53/04, EU:C:2006:517, 44 ir 50 punktai) ir neseniai priimtas Sprendimas *Márquez Samohano* (C-190/13, EU:C:2014:146, 42 punktas).

29 — C-586/10, EU:C:2012:39. Dėl šio sprendimo žr. S. Robin-Olivier ir P. Rémy komentarą „La protection des travailleurs atypiques est-elle en régression? Double réflexion sur l'arrêt Küçük de la Cour de justice“, *Revue de droit de travail* (2013), p. 645.

30 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą *Adeneler ir kt.* (EU:C:2006:443, 69 punktas); Sprendimą *Angelidaki ir kt.* (EU:C:2009:250, 97 punktas) ir Sprendimą *Küçük* (EU:C:2012:39, 27 punktas).

31 — Sprendimas *Adeneler ir kt.* (EU:C:2006:443, 71 punktas) ir Sprendimas *Küçük* (EU:C:2012:39, 28 punktas).

32 — Sprendimas *Küçük* (EU:C:2012:39, 30 punktas).

33 — Ten pat, 31 punktas.

68. Tačiau Teisingumo Teismas pripažino, kad nors nesančio personalo pavadavimas iš principo gali būti pripažintas objektyvia priežastimi pagal Bendrojo susitarimo 5 punkto 1 dalį, kompetentingos institucijos turi užtikrinti, kad konkretus šios objektyvios priežasties taikymas, atsižvelgiant į atitinkamos veiklos ypatumus ir į jos vykdymo sąlygas, atitiktų Bendrojo susitarimo reikalavimus. Taikydamos atitinkamus teisės aktus, šios institucijos turi galėti nustatyti objektyvius ir skaidrius kriterijus, siekdamas patikrinti, ar tokių sutarčių atnaujinimas iš tiesų atitinka tikrą poreikį, kuris yra laikinas, o ne nuolatinis ir ilgalaikis<sup>34</sup>.

69. Galiausiai Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad terminuotų darbo sutarčių atnaujinimas siekiant patenkinti nuolatinis ir ilgalaikius poreikius nėra pateisinamas pagal Bendrojo susitarimo 5 punkto 1 dalies a punktą. Jis nurodė, kad visos atitinkamos valstybės narės institucijos, naudodamosi atitinkama kompetencija, turi užtikrinti, kad būtų laikomasi Bendrojo susitarimo 5 punkto 1 dalies a punkto, konkrečiai tikrindamos, ar terminuotų darbo sutarčių sudarymu paeiliui siekiama patenkinti laikinus poreikius ir ar atitinkamais nacionalinės teisės aktais faktiškai nesinaudojama siekiant patenkinti nuolatinis ir ilgalaikius darbdavio poreikius, susijusius su personalu. Visų pirma Teisingumo Teismas patvirtino, kad „šios institucijos kiekvienu atveju turi ištirti visas konkrečius atvejo aplinkybes, atsižvelgdamos, be kita ko, į šių su tuo pačiu asmeniu ar tam pačiam darbui atlikti paeiliui sudarytų sutarčių skaičių, kad būtų pašalinta galimybė darbdaviams piktnaudžiauti terminuotomis darbo sutartimis, net jei šios sutartys buvo sudarytos tariamai siekiant padengti poreikį turėti pavaduojantį personalą“<sup>35</sup>.

70. Norėčiau pažymėti, kad pagrindinėse bylose nagrinėjami nacionalinės teisės aktai suformuluoti gana bendrai ir abstrakčiai, nenustatant jokio realaus ryšio su konkrečiu veiklos, dėl kurios paeiliui sudaromos terminuotos darbo sutartys, turiniu ar konkrečiomis jos vykdymo sąlygomis. Atrodo, kad, kompetentingos institucijos, taikydamos tokius teisės aktus, negali nustatyti objektyvių ir skaidrių kriterijų, siekdamas patikrinti, ar yra tikras laikino pavadavimo poreikis.

71. Be to, nors tokie nacionalinės teisės aktai, kaip nagrinėjamieji pagrindinėse bylose, iš principo gali būti objektyvi priežastis, kaip tai suprantama pagal Bendrojo susitarimo 5 punkto 1 dalies a papunktį<sup>36</sup>, man dar kyla toks klausimas: ar šiais teisės aktais nustatyta paeiliui sudaromų terminuotų darbo sutarčių atnaujinimo sistema buvo įgyvendinta tik siekiant patenkinti laikinus administracijos turimus su pedagoginiu personalu susijusius poreikius?

72. Panašu, kad taip nėra. Iš tiesų, skaitant sprendimus dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, matyti, kad pagal Italijos teisės aktus, taikytinus viešųjų mokyklų sektoriuje, terminuotų darbo sutarčių sudarymas ar atnaujinimas netaikomas tik personalui, pavaduojančiam laikinai nesančius darbuotojus. Priešingai, man atrodo, kad, pasitelkus tokį pavadavimą, taip pat siekiama patenkinti *nuolatinis ir ilgalaikius su personalu susijusius poreikius*<sup>37</sup>.

34 — Šiuo klausimu žr. ten pat, 34 ir 36 punktai.

35 — Ten pat, 39 ir 40 punktai.

36 — Pavyzdžiui, todėl, kad mokyklų sektorius turi daug darbuotojų, kuriuos yra būtina laikinai pavaduoti.

37 — „A system in which permanent jobs are done by individual temporary agents, who are replaced by other individual temporary agents, contravenes the framework agreement, in the letter of the law and in the spirit of the law. Employers cannot take the easy route of employing successive temporary personnel for permanent jobs. Besides, such a system is contrary to the principle that employment should be on the basis of an indeterminate period and that it is only possible to offer temporary contracts if there are objective reasons“, R. Blanpain „European Labour Law“, 12-asis leidimas, Wolters Kluwer, 2010, p. 472.

73. Visų pirma *Corte costituzionale* šiuo atžvilgiu pažymi, kad Įstatymo Nr. 124/1999 4 straipsnio 1 dalies paskutiniame sakinyje patikslinta, kad taip siekiama užimti iki gruodžio 31 d. faktiškai *neužimtas ir laisvas* darbo vietas, vienų metų laikotarpiui įdarbinant pavaduojančiuosius asmenis, „kol bus baigtos etatinio pedagoginio personalo atrankos procedūros“<sup>38</sup>. Jis nurodo, kad šioje nuostatoje aiškiai numatytas pavaduojančiųjų darbuotojų terminuotų darbo sutarčių atnaujinimas siekiant užimti laisvas darbo vietas. Taigi, nors šis pavaduojančiųjų darbuotojų įdarbinimas iš principo yra laikinas, tai, kad nenustatytas joks konkretus etatinių darbuotojų įdarbinimo konkurso įvykdymo terminas, sukelia visišką netikrumą dėl to, kada šis konkursas bus rengiamas. Be to, kaip Komisija nurodė savo pastabose raštu ir žodžiu, šis laikas yra neaiškus, nes priklauso nuo būtinų finansinių išteklių buvimo ir organizacinių sprendimų, kuriuos administracija priima savo nuožiūra.

74. Mano nuomone, remiantis tuo darytina išvada, kad pagal pagrindinėse bylose nagrinėjamus teisės aktus terminuotas sutartis leidžiama naudoti siekiant „ilgą laiką tenkinti nuolatinius [mokyklų sektoriaus] poreikius“, todėl tokiam naudojimui turi būti užkirstas kelias priėmus vieną ar kelias Bendrojo susitarimo 5 punkte numatytas ribojamąsias priemones<sup>39</sup>.

75. Aišku, Teisingumo Teismo praktikoje nurodyta, kad valstybės narės pagal Bendrojo susitarimo 5 punkto 1 dalį turi diskreciją šioje nuostatoje numatytam tikslui pasiekti. Tačiau joje priduriama, jog šiai diskrecijai taikoma sąlyga, kad valstybės narės turi užtikrinti Sąjungos teisės nustatytą rezultatą, kaip matyti ne tik iš SESV 288 straipsnio trečios pastraipos, bet ir iš Direktyvos 1999/70 2 straipsnio pirmos pastraipos, nagrinėjamos atsižvelgiant į jos 17 konstatuojamąją dalį<sup>40</sup>.

76. Nemanau, kad nagrinėjamais teisės aktais užtikrinamas Bendrojo susitarimu reikalaujamas rezultatas. Šiuo atžvilgiu turiu atmesti argumentus, kuriuos pateikė Italijos vyriausybė ir iš esmės Graikijos vyriausybė, kad teisės aktai mokyklinio personalo įdarbinimo srityje yra pateisinami. Pateisinančios aplinkybės yra, pirma, būtinybė taikyti labai didelį lankstumą, leidžiantį atsižvelgti į glaudų ryšį tarp poreikio surasti pavaduojančiuosius darbuotojus ir cikliškų bei neprognozuojamų mokinių skaičiaus pokyčių. Antra, kalbama apie finansinio pobūdžio priežastis, dėl kurių daugeliu neseniai priimtų nuostatų siekiama apriboti viešąsias išlaidas, taigi jomis buvo nustatyti apribojimai, susiję su etatinių darbuotojų skaičiumi ir terminuotų darbo sutarčių sudarymu mokyklų sektoriuje.

77. Kalbant, pirma, apie argumentą, susijusį su lankstumu švietimo sektoriuje, kaip nurodė *Corte costituzionale*, reikia nurodyti: kadangi mokymo paslauga atitinka pagrindinę teisę į švietimą, ji gali būti pradedama teikti atsiradus paklausai. Mechanizmui, kuris yra skirtas su pavaduojančiu personalu susijusiems poreikiams patenkinti, reikalingas tam tikras lankstumas, susijęs su tokiais veiksniais, kaip antai mokinių skaičiaus pokyčiais ar ligos ar motinystės atostogomis. Taigi, šio teismo teigimu, iš principo nuolatinių rezervo sąrašų sistema, susieta su viešojo konkurso sistema, užtikrinama, kad, įdarbinant mokyklinį personalą pagal terminuotą darbo sutartį, būtų paisoma objektyvių kriterijų. Be to, taip šiam personalui gali būti suteikta pagrįsta galimybė tapti etatiniais darbuotojais ir pasirašyti neterminuotą darbo sutartį.

38 — Kursyvu išskirta mano. Iš tiesų remiantis šia nuostata tarp institucijos ir pedagogų gali būti sudaromos kelių rūšių terminuotos darbo sutartys: i) dėl pavaduojančio personalo įdarbinimo pagal „teisės aktus“ patvirtintus sąrašus į laisvas ir faktiškai neužimtas, t. y. nesant etatinio darbuotojo, darbo vietas vienų metų laikotarpiui iki mokslo metų pabaigos (rugpjūčio 31 d.); ii) dėl laikino pavaduojančio personalo įdarbinimo pagal „faktiškai“ patvirtintus sąrašus į darbo vietas, kurios nėra laisvos, bet faktiškai neužimtos, iki mokymo veiklos pabaigos (birželio 30 d.); ir galiausiai iii) dėl laikino arba trumpalaikio pavaduojančio personalo įdarbinimo kitais atvejais tam tikriems poreikiams tenkinti iki poreikių išnykimo.

39 — Žr. generalinio advokato N. Jääskinen išvadą byloje *Jansen* (C-313/10, EU:C:2011:593, 35 punktą).

40 — Sprendimas *Angelidaki ir kt.* (EU:C:2009:250, 80 punktą) ir Sprendimas *Kücük* (EU:C:2012:39, 48 punktą).



78. Tačiau, ir kaip matyti iš šios išvados 73 punkto, tai, kad nenustatytas joks konkretus viešųjų konkursų, kurie buvo stabdomi ilgiau kaip dešimt metų, įvykdymo terminas<sup>41</sup>, reiškia visišką netikrumą dėl šių konkursų rengimo laiko ir rodo, kad terminuotos sutartys buvo naudojamos nuolatiniais ir ilgalaikiams atitinkamos institucijos poreikiams tenkinti, o tai turi įvertinti prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikę teismai.

79. Kalbant, antra, apie argumentą, susijusį su finansiniais apribojimais, kurie neseniai buvo nustatyti įvairiomis nacionalinėmis mokyklų sektoriaus nuostatomis, manau, kad jie negali pateisinti piktnaudžiavimo paeiliui sudarant terminuotas sutartis. Taigi prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikę teismai turi įvertinti, ar viešajai institucijai pagal įvairias nuostatas pritaikyti finansiniai apribojimai yra pakankamai konkretus terminuotų sutarčių sudarymo pateisinimas, kaip to reikalaujama pagal Teisingumo Teismo praktiką, nurodytą šios išvados 66–69 punktuose. Iš tiesų pagal tą teismo praktiką nacionalinės nuostatos, kuriomis tiesiog bendrai ir abstrakčiai įstatymo ar kito teisės akto norma leidžiama paeiliui sudaryti terminuotas darbo sutartis, neatitinka reikalavimų tiksliais ir konkrečiomis aplinkybėmis pateisinti paeiliui sudaromų terminuotų sutarčių. Šiuo atžvilgiu Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad tokias aplinkybes gali lemti, pavyzdžiui, ypatingas užduočių, kurioms atlikti šios sutartys buvo sudarytos, pobūdis ir su juo susiję požymiai arba, jei reikia, teisėto valstybės narės socialinės politikos tikslo siekimas<sup>42</sup>.

80. Be to, bendrosiomis nuostatomis, kuriomis nustatomi finansiniai apribojimai, viešųjų mokyklų sektoriaus darbdaviui paliekama didelė laisvė piktnaudžiauti sudarant terminuotas sutartis, o Bendroju susitarimu siekiama neleisti tokio piktnaudžiavimo. Man atrodo, kad ši laisvė viršija diskreciją, kurią valstybės narės turi pagal Bendrąjį susitarimą.

81. Todėl, ir kaip matyti iš šios išvados 30 punkto, nors pagrindinėse bylose nagrinėjama sistema iš principo sudaryta taip, kad atitiktų Bendrojo susitarimo 5 punkto 1 dalies a punkte numatytas objektyvias priežastis, Italijos vyriausybė nepateikė įrodymų, kad yra konkrečios pateisinančios aplinkybės. Visų pirma kalbu apie dažną laikiną ir nepastovų terminuotų darbo sutarčių naudojimo mokyklų sektoriuje pobūdį. Atvirksčiai, man iš bylos medžiagos yra visiškai aišku, kad naudojant šias sutartis piktnaudžiaujama tam tikrais aspektais, nes jomis siekiama patenkinti *struktūrinius su pedagoginiu personalu susijusius poreikius*. Šiuos struktūrinius poreikius lemia didelis darbuotojų, kurie daugiau kaip 10 metų yra atsidūrę nestabilioje profesinėje padėtyje, skaičius, nenustačius jokios sutarčių atnaujinimo ribos ir maksimalios šių sutarčių trukmės. Mano nuomone, daug šių darbo vietų galėjo būtų nuolat užimtos įdarbinant pagal neterminuotas darbo sutartis ir kartu išlaikytas būtinas lankstumas, kurį pagrįstai nurodė *Corte costituzionale*.

82. Todėl prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikę teismai turi įvertinti, ar pedagogų įdarbinimas ilgiems laikotarpiams pagal kelias terminuotas darbo sutartis, kaip matyti iš pagrindinių bylų aplinkybių, atitinka Bendrojo susitarimo 5 punktą.

#### ii) Dėl baudimo už piktnaudžiavimą priemonių buvimo

83. Prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismų teigimu, pagrindinėse bylose nagrinėjamuose teisės aktuose nenumatyta sankcija už piktnaudžiavimą terminuotomis sutartimis. Iš tiesų įsigaliojus Įstatyminiam dekretui Nr. 70/2011, pagal Įstatymo Nr. 124/1999 4 straipsnio 4bis dalį terminuotos darbo sutartys gali būti pertvarkomos į neterminuotas darbo sutartis tik jeigu darbuotojai

41 — Žr. šios išvados 51 punktą.

42 — Sprendimas *Angelidaki ir kt.* (EU:C:2009:250, 96 punktas) ir Sprendimas *Kücüik* (EU:C:2012:39, 27 punktas). Teisingumo Teismas kaip teisėtus socialinės politikos tikslus nurodo priemones, kuriomis siekiama apsaugoti nėštumą ir motinystę ir leisti vyrams bei moterims suderinti savo profesines ir šeimos pareigas (Sprendimas *Kücüik*, EU:C:2012:39, 33 punktas).

yra priimami etatiniais darbuotojais pagal rezervo sąrašus. Be to, iš sprendimų dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą aišku, kad mokyklų sektoriuje pagal darbo sutartį dirbančio darbuotojo žalos, patirtos dėl to, kad buvo piktnaudžiuojama sudarant terminuotas darbo sutartis, atlyginimo sistema nėra galima<sup>43</sup>.

84. Pagal Bendrojo susitarimo 5 punkto 2 dalį valstybės narės, pasitarusios su socialiniais partneriais, ir (arba) socialiniai partneriai „tam tikrais atvejais“ nustato, kokiomis sąlygomis terminuotos darbo sutartys, pirma, laikomos sudaromomis paeiliui, antra, laikomos neterminuotomis sutartimis. Taigi atsižvelgdamos į esamas socialines ir teisines aplinkybes jos turi didelę diskreciją nustatyti, ar reikia taikyti perkvalifikavimo priemones<sup>44</sup>.

85. Tačiau, remiantis nusistovėjusia Teisingumo Teismo praktika, jeigu buvo piktnaudžiuojama paeiliui sudarant terminuotas darbo sutartis, turi būti įmanoma taikyti priemonę, kuria numatomos veiksmingos ir lygiavertės darbuotojų apsaugos garantijos, kad būtų tinkamai nubausta už tokį piktnaudžiavimą ir panaikinti Sąjungos teisės pažeidimo padariniai. Iš tiesų pagal Direktyvos 1999/70 2 straipsnio pirmos pastraipos formuluotę valstybės narės privalo „imtis visų būtinų priemonių, leidžiančių joms visuomet garantuoti, kad bus pasiekti [šioje] direktyvoje nustatyti rezultatai“<sup>45</sup>, ir pertvarkyti šiuos santykius į neterminuotus darbo santykius arba atlyginti žalą<sup>46</sup>.

86. Šioje byloje, kaip matyti iš šios išvados 63, 64, 78 ir 83 punktų, pagrindinėse bylose nagrinėjamuose teisės aktuose, kaip antai apibūdinti sprendimuose dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, nenumatyta nei pakankamų piktnaudžiavimo paeiliui sudarant terminuotas darbo sutartis prevencijos priemonių, nei baudimo už šį piktnaudžiavimą priemonių, kaip tai suprantama pagal Bendrojo susitarimo 5 punktą. Šis apsaugos atėmimas iš mokyklų sektoriaus pedagoginio personalo akivaizdžiai viršija tai, kas yra leidžiama Bendrojo susitarimo 5 punkto 1 ir 2 dalyse ir prieštarauja juo nustatytai sistemai<sup>47</sup>, o tai turi patikrinti prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikę teismai.

### c) Tarpinė išvada

87. Nacionalinės teisės aktai, kaip antai pagrindinėse bylose nagrinėjami Italijos teisės aktai, kuriais, viena vertus, leidžiama atnaujinti terminuotas sutartis, kad būtų galima užimti laisvas viešųjų mokyklų pedagoginio ir ATA personalo darbo vietas, kol bus įvykdytos etatinių darbuotojų įdarbinimo konkurso procedūros, nesant visiškai jokio tikrumo dėl to, kada šios procedūros bus baigtos, ir todėl neapibrėžiant objektyvių ir skaidrių kriterijų, leidžiančių patikrinti, ar šių sutarčių atnaujinimas tikrai atitinka realų poreikį ir juo galima pasiekti šiuo tikslu numatytą ir būtiną tikslą, ir, kita vertus, kuriuose nenumatyta jokia piktnaudžiavimo mokyklų sektoriuje paeiliui sudarant terminuotas darbo sutartis prevencijos ir baudimo už ją priemonė, negali būti laikomi pateisinamais dėl objektyvių priežasčių, kaip tai suprantama pagal Bendrojo susitarimo 5 punkto 1 dalies a punktą. Tačiau prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikę teismai, atsižvelgdami į pateiktus argumentus, turi įvertinti, ar pagrindinėse bylose susiklostė tokios aplinkybės.

43 — *Tribunale di Napoli* teigimu, nors Įstatyminio dekreto Nr. 165/2001 36 straipsnio 5 dalyje teoriškai yra numatytas neteisėtai terminuotam laikotarpiui įdarbinto viešojo sektoriaus darbuotojo žalos atlyginimas, jis negali jo gauti. Iš tiesų *Corte suprema di cassazione* sprendime Nr. 10127/12 nusprendė, kad ši nuostata netaikytina, jeigu terminuotos sutartys viršija maksimalią 36 mėnesių trukmę, remiantis tuo, kad terminuotam laikotarpiui įdarbinta laikantis teisės aktų ir kad šis trūkumas nesusijęs su darbo vykdymo ypatumais. Jis taip pat nusprendė, kad neteisėtai terminuotam laikotarpiui įdarbintas darbuotojas nepatiria jokios žalos, jeigu gavo atlyginimą pagal šią sutartį, ir kad jis negalėjo nepaisyti jos niekinio pobūdžio.

44 — Žr. generalinio advokato M. Poiares Maduro išvadą byloje *Marrosu ir Sardino* (EU:C:2005:569, 30 punktas).

45 — Visų pirma žr. Sprendimą *Vassallo* (C-180/04, EU:C:2006:518, 38 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

46 — Visų pirma žr. Sprendimą *Angelidaki ir kt.* (EU:C:2009:25, 160–166 punktai).

47 — Italijos vyriausybė šiuo atžvilgiu pažymi, kad nacionalinėje teisėje šiuo klausimu gali būti rasti sprendimo būdai, ir, atrodo, tai patvirtinama pastabose, pateiktose kai kurių ieškovų pagrindinėse bylose, kurie rėmėsi neseniai priimtu 2013 m. rugsėjo 12 d. Dekretu įstatymu Nr. 104. Šių ieškovų teigimu, pagal minėtą dekretą įstatymą gali būti leidžiama stabilizuoti mokyklų sektoriaus darbuotojus, įgijusius didesnę nei 36 mėnesių stažą, 2014–2016 m. įdarbinant juos etatiniais darbuotojais.

### 3. Dėl antrojo ir trečiojo klausimų

88. Kadangi siūlau į pirmąjį klausimą atsakyti neigiamai, manau, nebūtina atsakyti į antrąjį ir trečiąjį prejudicinius klausimus, pateiktus bylose C-22/13, C-61/13 ir C-62/13, ir į pirmąjį ir antrąjį prejudicinius klausimus byloje C-63/13, susijusius su minėtu nagrinėjamų nacionalinės teisės aktų atitiktimi Bendrajam susitarimui.

### 4. Dėl penktojo, šeštojo ir septintojo klausimų

89. Atsižvelgiant į mano siūlomą atsakymą į pirmąjį klausimą, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas bylose C-22/13 ir C-61/13–C-63/13 turi visą būtiną informaciją, kad naudingai išspręstų ginčą pagrindinėse bylose<sup>48</sup>.

## VII – Išvada

90. Atsižvelgdamas į visas pateiktas pastabas, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Tribunale di Napoli* bylose C-22/13 ir C-61/13–C-63/13 ir į *Corte costituzionale* byloje C-418/13 pateiktus prejudicinius klausimus:

Tokie nacionalinės teisės aktai, kaip nagrinėjamieji pagrindinėse bylose, kuriais, viena vertus, leidžiama atnaujinti terminuotas sutartis, kad būtų galima užimti laisvas viešųjų mokyklų pedagoginio, administracinio, techninio ir pagalbinių personalo darbo vietas, kol bus įvykdytos etatinių darbuotojų įdarbinimo konkurso procedūros, nesant visiškai jokio tikrumo dėl to, kada šios procedūros bus baigtos, todėl neapibrėžiant objektyvių ir skaidrių kriterijų, leidžiančių patikrinti, ar šių sutarčių atnaujinimas tikrai atitinka realų poreikį ir juo galima pasiekti šiuo atžvilgiu numatytą ir būtiną tikslą, ir, kita vertus, kuriuose nenumatyta jokia piktnaudžiavimo mokyklų sektoriuje paeiliui sudarant terminuotas darbo sutartis prevencijos ir baudimo už jį priemonė, negali būti laikomi pateisinamais dėl objektyvių priežasčių, kaip tai suprantama pagal Bendrojo susitarimo dėl terminuotų darbo sutarčių, sudaryto 1999 m. kovo 18 d. tarp bendrųjų skirtingų pramonės šakų organizacijų (ETUC, UNICE ir CEEP) ir pateikto 1999 m. birželio 28 d. Tarybos direktyvos 1999/70/EB dėl Europos profesinių sąjungų konfederacijos (ETUC), Europos pramonės ir darbdavių konfederacijų sąjungos (UNICE) ir Europos įmonių, kuriose dalyvauja valstybė, centro (CEEP) bendrojo susitarimo dėl darbo pagal terminuotas sutartis priede, 5 punkto 1 dalies a punktą. Tačiau prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikę teismai, atsižvelgdami į pateiktus argumentus, turi įvertinti, ar pagrindinėse bylose susiklostė tokios aplinkybės.

48 — Sprendime *Scattolon* (C-108/10, EU:C:2011:542, 84 punktas) ir Sprendime *Carratù* (C-361/12, EU:C:2013:830, 49 punktas) Teisingumo Teismas pripažino, kad, atsižvelgiant į kitus jo atsakymus šiose bylose, nebereikia atsakyti į jose pateiktus atitinkamai ketvirtąjį ir šeštąjį prejudicinius klausimus, kurie suformuluoti analogiškai septintajam klausimui bylose C-61/13 ir C-62/13.