



Zbirka odločb sodne prakse

Združene zadeve C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 in C-418/13

**Raffaella Mascolo in drugi
proti
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
in
Comune di Napoli**

(Predlogi za sprejetje predhodne odločbe, ki sta jih vložili Tribunale di Napoli in Corte costituzionale)

„Predhodno odločanje — Socialna politika — Okvirni sporazum o delu za določen čas, sklenjen med ETUC, UNICE in CEEP — Veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas — Poučevanje — Javni sektor — Nadomeščanje razpoložljivih in prostih delovnih mest do dokončanja izbirnih postopkov — Določba 5, točka 1 — Ukrepi za preprečevanje zlorab pogodb o zaposlitvi za določen čas — Pojem ‚objektivni razlogi‘, ki upravičujejo take pogodbe — Sankcije — Prepoved spremembe v delovno razmerje za nedoločen čas — Neobstoj pravice do povračila škode“

Povzetek – Sodba Sodišča (tretji senat) z dne 26. novembra 2014

- Vprašanja za predhodno odločanje — Dopustnost — Presoja potrebe po vprašanjih, ki je v pristojnosti nacionalnega sodišča — Splošna ali hipotetična vprašanja — Nedopustnost*
(člen 267 PDEU)
- Socialna politika — Okvirni sporazum o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP — Direktiva 1999/70 — Področje uporabe — Delavci, ki so zaposleni kot učitelji ali kot upravni sodelavci zaradi letnega nadomeščanja v državnih šolah — Vključitev*
(Direktiva Sveta 1999/70, Priloga, določbi 2,3, točka 1, in 5)
- Socialna politika — Okvirni sporazum o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP — Direktiva 1999/70 — Ukrepi za preprečevanje zlorab veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas — Nacionalna zakonodaja, ki do dokončanja natečajev za zaposlitev stalnega osebja državnih šol dovoljuje podaljševanje pogodb za določen čas za zasedbo prostih delovnih mest — Neobstoj natančnih rokov za dokončanje teh natečajnih postopkov — Izključitev možnosti za te zaposlene, da se jim povrne škoda, ki so jo morda utrpeli zaradi takega podaljšanja — Nedopustnost — Obveznost držav članic, da določijo ukrepe za sankcioniranje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas*
(Direktiva Sveta 1999/70, Priloga, določba 5, točka 1)

1. Glej besedilo odločbe.

(Glej točke od 47 do 50.)

2. Iz samega besedila določbe 2, točka 1, Okvirnega sporazuma o delu za določen čas, ki je Priloga k Direktivi Sveta 1999/70/ES o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP je razvidno, da je področje uporabe tega okvirnega sporazuma opredeljeno široko, saj se na splošno nanaša na „delavce, zaposlene za določen čas, ki so sklenili pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje, kakor ju opredeljujejo zakoni, kolektivne pogodbe ali običaji v vsaki državi članici“. Poleg tega opredelitev pojma „delavci, zaposleni za določen čas“ v smislu okvirnega sporazuma, navedena v njegovi določbi 3, točka 1, zajema vse delavce, brez razlikovanja glede na to, ali je delodajalec, pri katerem so zaposleni, javni ali zasebni subjekt, in ne glede na opredelitev njihove pogodbe po nacionalnem pravu.

Okvirni sporazum se tako uporablja za vse delavce, ki odplačno opravljajo zaposlitev v okviru delovnega razmerja za določen čas, sklenjenega z delodajalcem, če so v skladu z nacionalnim pravom zavezani s pogodbo o zaposlitvi, in z edinim pridržkom polja proste presoje, ki je državam članicam priznana z določbo 2, točka 2, okvirnega sporazuma glede uporabe okvirnega sporazuma za določene kategorije pogodb oziroma delovnih razmerij ter izključitve njegove uporabe za delavce na začasnem delu v skladu s četrtem odstavkom preambule okvirnega sporazuma.

Iz tega izhaja, da okvirni sporazum iz področja uporabe ne izključuje nobenega posameznega sektorja in da se zato uporablja za osebje, ki je zaposleno v izobraževalnem sektorju. Ta ugotovitev je potrjena tudi z vsebino določbe 5, točka 1, okvirnega sporazuma, iz katere je razvidno, da imajo v skladu s tretjim odstavkom preambule in točkama 8 in 10 splošnih ugotovitev okvirnega sporazuma države članice v okviru izvajanja tega okvirnega sporazuma možnost, da upoštevajo posebne potrebe, ki se nanašajo na področja s posebnimi dejavnostmi in/ali na zadevne kategorije delavcev, če je to objektivno utemeljeno.

Iz tega sledi, da za delavce, ki so bili zaposleni kot učitelji ali kot upravni sodelavci zaradi nadomeščanja letnih odsotnosti v državnih šolah na podlagi pogodb o zaposlitvi v skladu z nacionalno zakonodajo, glede katerih ni sporno, da ne gre za delovna razmerja, ki bi bila izključena iz področja uporabe okvirnega sporazuma, veljajo določbe tega okvirnega sporazuma, zlasti njegova določba 5.

(Glej točke od 67 do 71.)

3. Določbo 5, točka 1, Okvirnega sporazuma o delu za določen čas, ki je Priloga k Direktivi Sveta 1999/70/ES o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP, je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta iz postopkov v glavni stvari, na podlagi katere je v pričakovanju dokončanja izbirnih postopkov za redno zaposlitev osebja v državnih šolah dopustno obnavljanje pogodb o zaposlitvi za določen čas, zato da se zapolnijo prosta in razpoložljiva delovna mesta učiteljev ter upravnega, tehničnega in pomožnega osebja, ne da bi bil pri tem določen konkreten rok za dokončanje izbirnih postopkov in z izključitvijo vsakršne možnosti, da bi ti učitelji in osebje lahko zahtevali povračilo škode, ki bi jim lahko nastala zaradi takega obnavljanja pogodb. Taka zakonodaja namreč očitno ne omogoča, kar morata preveriti predložitveni sodišči, možnosti določitve objektivnih in preglednih meril za preizkus, ali je obnovev takih pogodb resnično potrebna, ali se z njo lahko doseže želeni cilj in ali je za dosego tega cilja nujna, in ne vsebuje nobenega drugega ukrepa za preprečevanje in sankcioniranje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas.

Nacionalna zakonodaja, ki dovoljuje obnavljanje pogodb o zaposlitvi za določen čas za nadomeščanje, po eni strani, osebja v državnih šolah do dokončanja izbirnih postopkov za redno zaposlitev osebja in, po drugi strani, osebja v teh šolah, ki je začasno nesposobno za opravljanje svojega dela, sama po sebi ni v nasprotju z okvirnim sporazumom. Začasno nadomeščanje drugega zaposlenega zaradi zadostitve začasne potrebe delodajalca po delavcih namreč lahko načeloma pomeni „objektivni razlog“ v smislu določbe 5, točka 1(a) tega okvirnega sporazuma.

V zvezi s tem, prvič, je v upravi, ki ima veliko zaposlenih, kot je to v izobraževalnem sektorju, neizogibno, da se pogosto pojavi potreba po začasnem nadomeščanju, med drugim zaradi odsotnosti osebja, ki je na bolniškem, porodniškem, starševskem ali drugem dopustu.

Dalje, izobraževanje je ena od temeljnih pravic, zagotovljenih z ustavo države članice, ki tej državi nalaga obveznost zagotovitve šolskih storitev tako, da je zagotovljeno stalno uravnavanje števila učiteljev s številom učencev. Ni pa mogoče zanikati, da je to uravnavanje odvisno od številnih dejavnikov, med katerimi so lahko do neke mere tudi taki, ki jih je težko nadzirati ali predvideti, kot so zlasti zunanje in notranje preместitve ali izbira predmetov učencev.

Nazadnje, kadar država članica v šolah, ki jih upravlja, dostop do stalne zaposlitve omeji tako, da za nedoločen čas zaposli le osebe, ki je uspešno prestalo izbirni postopek, je glede na določbo 5, točka 1(a), okvirnega sporazuma objektivno upravičeno tudi, da se delovna mesta, ki jih je treba zapolniti, do dokončanja izbirnih postopkov zapolnijo z zaporednimi pogodbami o zaposlitvi za določen čas.

Nacionalna zakonodaja, v skladu s katero je dopustno obnavljanje zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas za nadomeščanje osebja do dokončanja izbirnih postopkov, bi sicer lahko bila utemeljena z objektivnim razlogom, vendar mora biti konkretna uporaba tega objektivnega razloga glede na posebnosti zadevne dejavnosti in glede pogojev izvajanja te dejavnosti v skladu z zahtevami okvirnega sporazuma. Pri uporabi navedene zakonodaje morajo torej pristojni organi imeti možnost, da določijo objektivna in pregledna merila, da bi bilo mogoče preveriti, ali je obnovitev takih pogodb resnično potrebna, ali se z njo lahko doseže cilj in ali je za ta cilj nujna.

Spoštovanje določbe 5, točka 1(a), okvirnega sporazuma torej zahteva konkretno preverjanje, ali je namen obnovitve zaporednih pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas premostitev začasnih potreb in ali se nacionalna določba dejansko uporablja za zadostitev stalne in trajne potrebe delodajalca po delavcih. Zato je treba v vsakem posameznem primeru preizkusiti vse okoliščine primera in pri tem med drugim upoštevati število teh zaporednih pogodb, ki so bile sklenjene z isto osebo ali za opravljanje istega dela, da se tako izključi možnost, da bi se sklepale pogodbe o zaposlitvi ali delovna razmerja za določen čas – tudi če je očitno, da so sklenjene zaradi potrebe po nadomeščanju – ki pomenijo zlorabo od delodajalcev.

Zato zgolj dejstvo, da bi bilo mogoče zadevno nacionalno zakonodajo upravičiti z „objektivnim razlogom“ v smislu določbe 5, točka 1(a), okvirnega sporazuma, ne more zadostovati za to, da bi se jo štelo kot skladno s to določbo, če konkretna uporaba te zakonodaje dejansko vodi do zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas.

V zvezi s tem pa je rok za redno zaposlitev učiteljev v okviru nacionalnega sistema nedoločen in negotov. Po eni strani namreč ni določen konkretni rok glede izvedbe izbirnih postopkov, ker je ta odvisna od finančnih zmožnosti države in proste presoje uprave. Po drugi strani je redna zaposlitev na podlagi napredovanja učiteljev na seznamu primernih kandidatov glede na skupno trajanje pogodb o zaposlitvi za določen čas ter delovnih mest, ki so se v tem času sprostila, odvisna od negotovih in nepredvidljivih okoliščin. Iz tega izhaja, da nacionalna zakonodaja, ki pogodbe o zaposlitvi za določen čas zaradi letnega nadomeščanja prostih in razpoložljivih delovnih mest v državnih šolah sicer formalno omejuje le na začasno obdobje, ki se izteče s koncem izbirnih postopkov, kljub temu ne zagotavlja, da je konkretna uporaba tega objektivnega razloga v skladu z zahtevami okvirnega sporazuma.

Poleg tega proračunski vidik ne pomeni cilja socialne politike in zato ne more upravičiti neobstoja vsakršnega ukrepa za preprečevanje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas.

Glede obstoja ukrepov za sankcioniranje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas je treba navesti, da čeprav ima država članica res pravico, da pri izvajanju določbe 5, točka 1, okvirnega sporazuma upošteva potrebe posameznega sektorja, kot je izobraževalni, pa te pravice ni mogoče razumeti tako, da dovoljuje opustitev spoštovanja obveznosti določitve primerne ukrepa za dosledno sankcioniranje zlorabe veriženja navedenih pogodb.

(Glej točke 91, 92, 94, 96, 99, 101, 102, od 104 do 108, 110, 114, 118, 120 in izrek.)