



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MACIEJA SZPUNARJA,
predstavljeni 26. oktobra 2017¹

Zadeva C-494/16

**Giuseppa Santoro
proti
Comune di Valderice,
Presidenza del Consiglio dei Ministri**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,
ki ga je vložilo Tribunale civile di Trapani (civilno sodišče v Trapaniju, Italija))

„Predhodno odločanje – Socialna politika – Delo za določen čas – Pogodbe, sklenjene z delodajalcem iz javnega sektorja – Ukrepi za sankcioniranje zlorabe pogodb za določen čas – Načeli enakovrednosti in učinkovitosti“

I. Uvod

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Direktive Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP, ter okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sklenjenega 18. marca 1999 (v nadaljevanju: okvirni sporazum), ki je priloga k tej direktivi.² Je ena od številnih predložitvev, ki so jih italijanska sodišča vložila v zvezi z združljivostjo prepovedi, da se pogodbe za določen čas v javnem sektorju spremenijo v eno samo pogodbo za nedoločen čas, kadar delodajalec zlorablja to prvo vrsto pogodb.³

2. Vendar se predložitveno sodišče v obravnavani zadevi v nasprotju s prejšnjimi predlogi sprašuje, katere ukrepe je treba sprejeti za sankcioniranje zlorabe pogodb za določen čas, kar bo Sodišču omogočilo, da obogati svojo sodno prakso o Direktivi 1999/70 in okvirnem sporazumu.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

3. V skladu s členom 1 Direktive 1999/70 je namen te direktive „uveljaviti okvirni sporazum [...], sklenjen [...] med splošnimi medpanožnimi organizacijami (ETUC, UNICE in CEEP)“.

¹ Jezik izvornika: francoščina.

² UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 368.

³ Glej sodbe z dne 7. septembra 2006, Marrosu in Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517); z dne 7. septembra 2006, Vassallo (C-180/04, EU:C:2006:518); z dne 3. julija 2014, Fiamingo in drugi (C-362/13, C-363/13 in C-407/13, EU:C:2014:2044, točke od 62 do 64), in z dne 26. novembra 2014, Mascolo in drugi (C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 in C-418/13, EU:C:2014:2401). Glej tudi sklep predsednika Sodišča z dne 16. marca 2010, Affatato (C-3/10, neobjavljen, EU:C:2010:144).

4. Člen 2, prvi odstavek, te direktive določa:

„Države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, [...] pri čemer jih morajo države članice uvesti tako, da bodo vedno lahko zagotavljale rezultate, ki jih nalaga ta direktiva [...]“

5. Določba 5 okvirnega sporazuma, naslovljena „Ukrepi za preprečevanje zlorab“, določa: „1. Za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerjih za določen čas, države članice po posvetovanju s socialnimi partnerji skladno z nacionalno zakonodajo, kolektivnimi pogodbami ali običaji in/ali socialni partnerji, kadar ni ustreznih pravnih ukrepov, ki bi preprečevali zlorabo, uvedejo enega ali več naslednjih ukrepov tako, da upoštevajo potrebe posameznih sektorjev in/ali kategorij delavcev:

- (a) objektivne razloge, ki upravičujejo obnovitev takšnih pogodb ali razmerij;
- (b) najdaljše skupno trajanje zaporednih pogodb ali razmerij za določen čas;
- (c) število obnovitev takšnih pogodb ali razmerij.

2. Države članice po posvetovanju s socialnimi partnerji in/ali socialni partnerji po potrebi določijo, pod kakšnimi pogoji se pogodbe o zaposlitvi ali delovna razmerja:

- (a) štejejo za ‚zaporedna‘,
- (b) štejejo za pogodbe ali razmerja za nedoločen čas.“

B. Italijansko pravo

6. Direktiva 1999/70 je bila v italijansko pravo prenesena z decreto legislativo n. 368 – Attuazione della direttiva del Consiglio del 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE relativa all'accordo quadro CES, UNICE, CEEP sul lavoro a tempo determinato (zakonska uredba št. 368 o prenosu Direktive 1999/70) z dne 6. septembra 2001 (GURI št. 235 z dne 9. oktobra 2001). Člen 5(2) te zakonske uredbe v različici, ki se je uporabljala v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari, določa:

„Če se delovno razmerje nadaljuje po tridesetem dnevu v primeru pogodb, sklenjenih za obdobje, krajše od šestih mesecev, ali po izteku celotnega obdobja iz odstavka 4a, ali po petdesetem dnevu v drugih primerih, se po izteku navedenih rokov šteje, da je bila pogodba sklenjena za nedoločen čas.“

7. Člen 5(4a) te zakonske uredbe določa:

„Brez poseganja v ureditev o veriženju pogodb iz prejšnjih odstavkov in če zaradi veriženja pogodb za določen čas za opravljanje enakovrednih nalog delovno razmerje med istim delodajalcem in istim delavcem skupaj traja več kot šestintrideset mesecev podaljšanj in obnovitev, ne glede na obdobja prekinitve med posameznima pogodbama, se šteje, da gre za delovno razmerje za nedoločen čas v smislu odstavka 2 [...]“

8. Člen 36 decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull'ordinamento del Lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (zakonska uredba št. 165 o splošnih pravilih organizacije dela v javni upravi) z dne 30. marca 2001 (redni dodatek h GURI št. 106 z dne 9. maja 2001) določa:

„1. Javni organi zaposlujejo za svoje običajne potrebe izključno na podlagi pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas [...]“

2. Javna uprava lahko zaradi izključno začasnih in izjemnih potreb uporabi prilagodljive pogodbene oblike za zaposlitev in delo osebja, ki jih določata civilni zakonik in zakon o delovnih razmerjih v podjetjih, ob spoštovanju veljavnih postopkov zaposlovanja.

[...]

5. Če javni organi kršijo prisilne določbe na področju zaposlovanja in dela delavcev, to nikakor ne more imeti za posledico nastanka delovnega razmerja za nedoločen čas pri teh javnih organih, ne glede na odgovornost in sankcije, ki lahko temu sledijo. Zadevni delavec ima pravico do povrnitve škode, ki je nastala z opravljanjem dela v nasprotju s prisilnimi določbami [...].“

9. Člen 32(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 št. 183 o prenosu pooblastil na vlado na področju napornih in težaških poklicev, reorganizacije organov, dopusta, razpoložljivosti in odobrenih odsotnosti, ukrepov socialnega varstva, služb za zaposlovanje, ukrepov za spodbujanje zaposlovanja, učenja, zaposlovanja žensk, ukrepov zoper delo na črno ter predpisov o zaposlovanju v javnem sektorju in o delovnih sporih) z dne 4. novembra 2010 (redni dodatek h GURI št. 262 z dne 9. novembra 2010) določa:

„Sodišče ob spremembi pogodbe za določen čas delodajalcu naloži, naj delavcu plača odškodnino v enotnem znesku od najmanj 2,5- do največ 12-kratnika zadnje dejanske celotne plače, ob upoštevanju meril iz člena 8 zakona št. 604 z dne 15. julija 1966.“

III. Dejansko stanje

10. Guiseppa Santoro je od leta 1996 do leta 2002 opravljala delo kot družbenokoristna delavka v službi Comune di Valderice (občina Valderice, Italija). Nato je bila na isti občini zaposlena v skladu s pogodbo o usklajenem in stalnem sodelovanju do konca leta 2010. S to občino je 4. oktobra 2010 sklenila pogodbo o zaposlitvi za krajši delovni čas do 31. decembra 2012. Ta pogodba, ki je bila trikrat podaljšana, je prenehala 31. decembra 2016 in je skupaj trajala več kot pet let.

11. Ker je G. Santoro menila, da je to veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas nezakonito, je predložitvenemu sodišču primarno predlagala zlasti spremembo navedenih pogodb v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas od konca 36. meseca, podredno pa je predlagala odškodnino za utrpelo škodo.

12. Predložitveno sodišče v zvezi s tem ugotavlja, da če javna uprava krši prepoved zaporednega sklepanja pogodb o zaposlitvi za določen čas, to v skladu s členom 36(5) zakonske uredbe št. 165 ne more pripeljati do spremembe navedene pogodbe o zaposlitvi v pogodbo za nedoločen čas. G. Santoro lahko kot javna uslužbenka zato zahteva le povrnitev utrpelih škod, ki je v skladu s členom 32(5) zakona št. 183 omejena na plačilo odškodnine v enotnem znesku od najmanj 2,5- do največ 12-kratnika zadnje dejanske celotne plače, medtem ko imajo delavci v zasebnem sektorju pravico do te odškodnine in do spremembe svojih pogodb za določen čas v eno samo pogodbo za nedoločen čas.

13. Vendar je Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče, Italija), ki je zasedalo v združenih senatih, v sodbi št. 5072/2016 z dne 15. marca 2016 odločilo, da kadar javna uprava zlorablja pogodbe za določen čas, kar je nezakonito zaradi prepovedi iz člena 36(1) zakonske uredbe št. 165, ima prizadeti delavec poleg navedene pavšalne odškodnine pravico do povrnitve škode zaradi „izgube možnosti“, ki se lahko dodeli, če se dokaže, da je delavec izgubil možnosti za stalno delo.

14. Ta sodba je bila izdana v postopku, v katerem je prvostopenjsko sodišče vprašalo Sodišče, ali je izključitev spremembe verižnih pogodb za določen čas, sklenjenih z javno upravo, v eno samo pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas združljiva s pravom Unije. Sodišče je v sodbi Marrosu in Sardino⁴ odgovorilo, da taka izključitev ni nezdržljiva z določbami okvirnega sporazuma, priloženega k Direktivi 1999/70, če pravni red določa uporabo „drug[ih] učinkovit[ih] ukrep[ov] za preprečevanje, in, če je potrebno, kaznovanje primerov, ko delodajalec iz javnega sektorja zlorabi veriženje pogodb za določen čas“.

15. Po tej sodbi prvostopenjsko sodišče prizadetim delavcem ni dodelilo le odškodnine v višini vsaj 5-kratnika mesečne plače, temveč tudi „nadomestilo za ponovno vključitev“ v znesku 15-kratnika mesečne plače v višini zadnje dejanske celotne plače. Ta ukrep, ki ga je potrdilo pritožbeno sodišče, je Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče) v sodbi št. 5072/2016 razglasilo za „neprimeren“.

IV. Postopek in vprašnji za predhodno odločanje

16. V teh okoliščinah je Tribunale civile di Trapani (civilno sodišče v Trapaniju, Italija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašnji za predhodno odločanje:

- „1. Ali je dodelitev odškodnine, ki znaša od 2,5- do 12-kratnika zadnje mesečne plače (člen 32(5) zakona št. 183), javnemu uslužbencu, ki je bil žrtev nezakonitega zaporednega sklepanja pogodb o zaposlitvi za določen čas, pri čemer ima možnost, da se mu škoda povrne v celoti le, če dokaže, da je izgubil druge zaposlitvene možnosti ali da bi bil uspešen na rednem natečaju, če bi bil ta objavljen, enakovreden in učinkovit ukrep v smislu sodb z dne 7. septembra 2006, Marrosu in Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), in z dne 26. novembra 2014, Mascolo in drugi (C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 in C-418/13, EU:C:2014:2401)?
2. Ali je treba načelo enakovrednosti, ki ga je navedlo Sodišče (med drugim) v sodbah z dne 7. septembra 2006, Marrosu in Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), in z dne 26. novembra 2014, Mascolo in drugi (C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 in C-418/13, EU:C:2014:2401), razlagati tako, da mora država članica, če se odloči, da za javni sektor ne uporabi preoblikovanja delovnega razmerja (priznanega v zasebnem sektorju), vseeno delavcu zagotoviti enako sredstvo, lahko tudi s povrnitvijo nastale škode, ki je nujno vezana na vrednost zaposlitve za nedoločen čas?

17. Pisna stališča so predložile G. Santoro, občina Valderice, italijanska vlada in Evropska komisija, ki so bile prisotne tudi na obravnavi 13. julija 2017.

V. Analiza

A. Dopustnost

18. Italijanska vlada v pisnih stališčih trdi, da predložitveno sodišče ni ustrezno predstavilo dejanskega okvira, tako da naj bi bili postavljeni vprašnji nedopustni. Po mnenju te vlade v predlogu za sprejetje predhodne odločbe niso natančno navedeni niti sektor javne dejavnosti, v katerem je tožeča stranka v postopku v glavni stvari delala po različnih pogodbenih oblikah, niti funkcije, na katere je bila razporejena, čeprav so ti elementi potrebni za razumevanje, ali so bila sporna podaljšanja zadevnih pogodb o zaposlitvi upravičena iz „objektivnega razloga“ v smislu določbe 5(1)(a) okvirnega sporazuma.

⁴ Sodba z dne 7. septembra 2006 (C-53/04, EU:C:2006:517, točka 49).

19. Sprašujem se, ali italijanska vlada samo dvomi o dopustnosti vprašanj za predhodno odločanje ali pa v zvezi s tem vlaga formalni ugovor. Trditev italijanske vlade ni mogoče sprejeti ne glede na to dvoumnost.

20. Najprej, treba je spomniti, da postopek pred Sodiščem temelji na predložitveni odločbi in da je torej nujno, da nacionalno sodišče v njej izrecno navede predvsem dejanski in pravni okvir spora o glavni stvari.⁵

21. Poleg tega Sodišče ni pristojno, da bi se v okviru odločanja o predlogu za sprejetje predhodne odločbe izreklo o razlagi nacionalnih določb niti da bi presojalo o tem, ali jih predložitveno sodišče pravilno razlaga. Sodišče mora namreč v okviru porazdelitve pristojnosti med sodišči Unije in nacionalnimi sodišči upoštevati dejanski in pravni okvir, v zvezi s katerim se zastavlja vprašanje za predhodno odločanje, kot je opredeljeno v predložitvenem sklepu.⁶

22. V zvezi s tem ugotavljam, da je predložitveno sodišče navedlo, da je bila G. Santoro po pogodbi za določen čas v podrejenem položaju dlje od 36-mesečne omejitve iz Direktive 1999/70. Poleg tega samo predložitveno sodišče ugotavlja, da se vprašanja za predhodno odločanje ne nanašata na presojo zakonitosti ali nezakonitosti pogodb o zaposlitvi, ki jih javni organi podaljšajo prek dovoljenih omejitev, temveč samo na dejansko določitev „odvračilnega“ ukrepa, ki ga je treba uporabiti ob nezakonitem veriženju delovnih razmerij za določen čas v javnem sektorju.

23. Tako se zdi, da je stališče predložitvenega sodišča v zvezi z ugotovitvijo zlorab pogodb za določen čas s strani občine Valdericie nedvoumno, zato se njegov predlog za sprejetje predhodne odločbe nanaša le na ukrepe za sankcioniranje take zlorabe.

24. Zato se mi zdi, da se lahko Sodišče na podlagi dejanskih elementov, ki jih je podalo predložitveno sodišče, izreče o vprašanjih za predhodno odločanje, menim pa tudi, da je treba postavljeni vprašanji šteti za dopustni.

B. Vsebinska preučitev

1. Uvodne ugotovitve

25. Iz določbe 1 okvirnega sporazuma izhaja, da je njegov namen vzpostaviti okvir za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas. V skladu z določbo 5 okvirnega sporazuma so države članice dolžne pri izvajanju svojih nalog sprejeti ukrepe za preprečevanje zlorab v zvezi s pogodbami za določen čas.

26. Kadar do take zlorabe kljub temu pride, je treba omogočiti uporabo ukrepov za sankcioniranje te zlorabe. Tak ukrep, ki se nanaša na spremembo v eno samo pogodbo za nedoločen čas, je izrecno naveden v določbi 5(2)(b) okvirnega sporazuma.

27. Zato lahko nacionalna ureditev, sprejeta za doseganje rezultatov, ki jih nalagata Direktiva 1999/70 in okvirni sporazum, vsebuje dve vrsti ukrepov: ukrepe za preprečevanje zlorab iz določbe 5(1) okvirnega sporazuma in ukrepe za sankcioniranje zlorab zlasti iz določbe 5(2)(b) tega okvirnega sporazuma.⁷

⁵ Sklep z dne 3. julija 2014, Talasca (C-19/14, EU:C:2014:2049, točki 20 in 21).

⁶ Sodba z dne 23. aprila 2009, Angelidaki in drugi (od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, točka 48).

⁷ Glej v tem smislu moje sklepe predloge v združenih zadevah Mascolo in drugi (C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 in C-418/13, EU:C:2014:2103, točka 61), in sklepe predloge generalnega pravobranilca M. Posaresa Madura v zadevi Marrosu in Sardino (C-53/04, EU:C:2005:569, točka 29).

28. Vendar je v skladu z ustaljeno sodno prakso treba okvirni sporazum razlagati tako, da načeloma ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki v primeru, da delodajalec iz javnega sektorja zlorabi veriženje pogodb ali delovnih razmerij za določen čas, izključuje, da bi se te pogodbe oziroma razmerja spremenili v pogodbe ali delovna razmerja za nedoločen čas, kot je določeno v določbi 5(2) okvirnega sporazuma, čeprav je taka sprememba predvidena za pogodbe in delovna razmerja, sklenjena z delodajalcem iz zasebnega sektorja, če vsebuje ta ureditev druge učinkovite ukrepe za preprečevanje in, če je potrebno, kaznovanje primerov, ko delodajalec iz javnega sektorja zlorabi veriženje pogodb za določen čas.⁸

2. Vprašnji za predhodno odločanje

a) Enakovrednost ukrepov za sankcioniranje

1. Predmet vprašanj za predhodno odločanje glede načela enakovrednosti, stališč strank in uvodnih ugotovitev

29. Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem za predhodno odločanje izvedeti, ali so odškodninski ukrepi, ki jih v sodbi št. 5072/2016 predvideva Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče), enakovredni in učinkoviti ukrepi. V zvezi s tem predložitveno sodišče navaja besedilo iz sodb Marrosu in Sardino⁹ ter Mascolo in drugi¹⁰ ter enači ti zahtevi z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti. V drugem vprašanju za predhodno odločanje predložitveno sodišče ponovno navaja načelo enakovrednosti in Sodišče poziva, naj se izreče o obsegu odškodnine zaradi izgube možnosti, ki se delavcu v javnem sektorju dodeli, če država članica v nasprotju z rešitvijo iz zasebnega sektorja odloči, da ne spremeni njegovega delovnega razmerja. Zato se mi z vidika načela enakovrednosti zdi, da je ti vprašanji mogoče analizirati skupaj.

30. Predložitveno sodišče v obravnavani zadevi meni, da je treba spoštovanje načela enakovrednosti presojati glede na položaj zaposlenih v zasebnem sektorju. Predložitveno sodišče, ki izhaja iz te premise, izpodbija stališče Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče), ki je menilo, da mora odškodnina zaradi izgube možnosti ustrezati povrnitvi dejanske škode, ki se v nacionalnem pravnem redu uporablja v civilnih zadevah. To sodišče navaja tudi, da bo lahko predmet povrnitve le vrednost zaposlitve za nedoločen čas.

31. Komisija nasprotuje tej premisi predložitvenega sodišča. Meni, da je treba združljivost ukrepov iz predloga za sprejetje predhodne odločbe z načelom enakovrednosti presojati ob upoštevanju določil iz nacionalnega prava, ki se uporabljajo za podobne primere v zvezi z enako kategorijo javnih uslužbencev.

32. Najprej je treba spomniti, da načelo enakovrednosti temelji na ideji, da posamezniki, ki uveljavljajo pravice iz pravnega reda Unije, ne smejo biti v slabšem položaju kot posamezniki, ki uveljavljajo povsem notranje pravice. Z ukrepi, ki jih nacionalni zakonodajalec sprejme pri izpolnjevanju obveznosti iz Direktive 1999/70 za sankcioniranje zlorab pogodb za določen čas s strani delodajalcev v zasebnem sektorju, pa se še naprej izvaja pravo Unije, čeprav so v nacionalnem pravu za javni sektor določeni drugi ukrepi. Zato podrobnih pravil za ti vrsti ukrepov ni mogoče primerjati glede na načelo enakovrednosti, saj se ti ukrepi nanašajo izključno na uveljavljanje pravic, ki jih zagotavlja pravni red Unije.

⁸ Sodba z dne 7. septembra 2006, Vassallo (C-180/04, EU:C:2006:518, točka 42).

⁹ Sodba z dne 7. septembra 2006 (C-53/04, EU:C:2006:517).

¹⁰ Sodba z dne 26. novembra 2014 (C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 in C-418/13, EU:C:2014:2401).

33. Ob upoštevanju navedenega, glede načela enakovrednosti, če država članica samo v javnem sektorju določi odškodninske ukrepe kot ukrepe za sankcioniranje v smislu določbe 5(2) okvirnega sporazuma in izključi spremembo delovnega razmerja, ki je priznana v zasebnem sektorju, teh dveh položajev ni mogoče primerjati za določitev, ali se to načelo spoštuje, saj gre v obeh primerih za uveljavljanje pravic, ki jih zagotavlja pravni red Unije.

2. Splošno načelo enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije

34. Podredno bi se bilo mogoče vprašati, ali dvomi predložitvenega sodišča o enakovrednosti ukrepov iz javnega in zasebnega sektorja v bistvu ne temeljijo na splošnem načelu enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije, v skladu s katerim se primerljivi položaji ne obravnavajo različno, različni položaji pa se ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno utemeljeno.

35. V zvezi s tem enako kot Komisija navajam, da je Sodišče že razsodilo, da določba 5 okvirnega sporazuma načeloma ne nasprotuje temu, da bi imela ugotovitev zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas različne posledice glede na sektor ali kategorijo, v katero spadajo zadevni uslužbenci, če pravni red zadevne države članice v tem sektorju ali v zvezi s to kategorijo uslužbencev določa drug učinkovit ukrep za preprečevanje in sankcioniranje zlorabe.¹¹

36. Iz tega sledi, da se lahko ukrepi, ki so na razpolago delavcem iz različnih kategorij, v okviru Direktive 1999/70 razlikujejo, v teh okoliščinah pa se vprašanje enakosti v širšem smislu – vsaj neposredno – ne postavlja. Da se navedeni delavci ne obravnavajo v nasprotju s pravom Unije, se zagotovi z učinkovitostjo ukrepov za sankcioniranje.

3. Iskanje podobnih položajev v nacionalnem pravu

37. Kljub tem pojasnilom menim, da je koristno nadaljevati analizo v zvezi z načelom enakovrednosti, saj se mi zdi, da bi lahko dvome predložitvenega sodišča, ko se sklicuje na to načelo, vzbudilo predvsem iskanje ustreznih primerjav.

38. V skladu z ustaljeno sodno prakso mora za opredelitev ustreznih primerjav nacionalno sodišče, ki edino neposredno pozna podrobna postopkovna pravila v zvezi s pravnimi sredstvi delovnega prava, preučiti predmet in razlog ter bistvene elemente domnevno podobnih nacionalnih pravnih sredstev.¹² Vendar lahko Sodišče nacionalnemu sodišču ob upoštevanju presoje, ki jo mora zadnjenavedeno sodišče opraviti, zagotovi nekatere elemente v zvezi z razlago prava Unije.

39. Tako je Sodišče v sodbi *Transportes Urbanos y Servicios Generales*¹³ že menilo, da je odškodninsko tožbo zoper državo, ki temelji na kršitvi nacionalne ustave, in odškodninsko tožbo zoper državo, ki temelji na kršitvi prava Unije, mogoče šteti za podobni. Natančneje, Sodišče je menilo, da je povrnitev škode, ki jo je utrpel oškodovanec zaradi dejanja ali opustitve države, skupni predmet zadevnih tožb,¹⁴ medtem ko je bila zahteva po izčrpanju vseh pravnih sredstev njun bistveni element.¹⁵ Poleg tega sta zadevni tožbi po mnenju generalnega pravobranilca M. Poiaresa Maduro temeljili na enakem razlogu, in sicer na nezakonnosti škodljivega ravnanja.¹⁶

¹¹ Sodba z dne 14. septembra 2016, Martínez Andrés in Castrejana López (C-184/15 in C-197/15, EU:C:2016:680, točke 40, 41 in 48).

¹² Glej sodbi z dne 1. decembra 1998, Levez (C-326/96, EU:C:1998:577, točki 41 in 43), in z dne 16. maja 2000, Preston in drugi (C-78/98, EU:C:2000:247, točki 55 in 56).

¹³ Sodba z dne 26. januarja 2010 (C-118/08, EU:C:2010:39).

¹⁴ Sodba z dne 26. januarja 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, točka 36).

¹⁵ Sodba z dne 26. januarja 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, točka 37).

¹⁶ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Poiaresa Madura v zadevi *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2009:437, točka 30).

40. Nadalje je v sodbi Pontin¹⁷ Sodišče, ki je končno preverjanje prepustilo nacionalnemu sodišču, pri zagotavljanju elementov za razlago prava Unije obravnavalo primerjavo postopkovnih pravil za tožbo za ugotovitev ničnosti in vrnitev na delo nosečnice, katere pogodba o zaposlitvi je bila odpovedana med nosečnostjo, na podlagi prava Unije, s postopkovnimi pravili v zvezi s, prvič, odškodninskimi tožbami, na voljo vsem drugim delavcem, katerih pogodba o zaposlitvi je bila odpovedana, in, drugič, tožbami za ugotovitev ničnosti in vrnitev na delo delavca, katerega pogodba o zaposlitvi je bila odpovedana zaradi poroke. V enakem smislu je Sodišče v sodbi Bulicke¹⁸ obravnavalo primerjavo med določbo o prekluzivnem roku za tožbe za povrnitev škode, ki izhajajo iz kršitve prepovedi diskriminacije na podlagi starosti, z določbami o varstvu pred odpovedjo delovnega razmerja in neveljavnosti pogodbe za določen čas.

41. Res je, da so elementi za razlago iz teh dveh sodb manj nedvoumni kot tisti iz sodbe Transportes Urbanos y Servicios Generales,¹⁹ zlasti ker niso izčrpní, saj Sodišče ne more nadomestiti nacionalnega sodišča in določiti, ali je bilo spoštovano načelo enakovrednosti. Zdi se mi, da domnevna podobnost med zadevnimi tožbami v sodbah Pontin²⁰ in Bulicke²¹ ni temeljila na identiteti njunih predmetov v ožjem pomenu. Nekatere sodbe so se namreč nanašale na odškodnino za utrpelo škodo, druge pa na vrnitev zaposlenega na delo. Vendar ti sodbi potrjujeta, da podobnost predmetov, razlogov in bistvenih elementov zadostuje, da se tožbe štejejo za podobne ob upoštevanju načela enakovrednosti.

42. Komisija je tako v pisnih stališčih trdila, da je predmet odškodninskih ukrepov v italijanskem pravu ob upoštevanju načela enakovrednosti povrnitev škode zaradi zlorab s strani delodajalca iz javnega sektorja. Sam pa menim, da se iskanje podobnih položajev ne sme omejiti na položaje, ki zadevajo enako kategorijo javnih uslužbencev.

43. Res je, da je Sodišče v sodbi Edis²² svoja pojasnila o spoštovanju načela enakovrednosti utemeljilo z nacionalno ureditvijo o zastaralnem roku za tožbe za vračilo davkov ali dajatev, ki temeljijo na pravu Skupnosti, pri čemer se ni sklicevalo na najugodnejša podrobna pravila za tožbe za vračilo neupravičeno izplačanih zneskov med posamezniki, ki jih navaja tudi predložitveno sodišče, temveč na podrobna pravila za izpodbijanje davkov in drugih dajatev. Vendar stališče Sodišča ni temeljilo na ideji, da ta ugodnejša podrobna pravila ne ustrezajo merilu podobnosti v smislu načela enakovrednosti. Nasprotno, Sodišče je svojo izbiro utemeljilo z navedbo, da se to načelo ne sme razlagati tako, da mora država članica najugodnejšo nacionalno ureditev razširiti na vse tožbe, ki temeljijo na pravicah pravnega reda Unije.²³

44. Kadar gre za načelo enakovrednosti, iskana podobnost zato ne temelji na identiteti strank, ki imajo dostop do zadevnih ukrepov, temveč na primerljivosti njihovih predmetov, razlogov in bistvenih elementov. Ob upoštevanju teh preudarkov bi bilo treba preveriti, ali so dokazno breme za pridobitev odškodnine zaradi izgube možnosti, obseg te odškodnine in obseg pavšalne odškodnine manj ugodna podrobna pravila od tistih, ki urejajo podobne nacionalne položaje, tako da ne bi bila skladna s pravom Unije.²⁴

¹⁷ Sodba z dne 29. oktobra 2009 (C-63/08, EU:C:2009:666, točki 55 in 59).

¹⁸ Sodba z dne 8. julija 2010 (C-246/09, EU:C:2010:418, točki 31 in 34).

¹⁹ Sodba z dne 26. januarja 2010 (C-118/08, EU:C:2010:39).

²⁰ Sodba z dne 29. oktobra 2009 (C-63/08, EU:C:2009:666).

²¹ Sodba z dne 8. julija 2010 (C-246/09, EU:C:2010:418).

²² Sodba z dne 15. septembra 1998 (C-231/96, EU:C:1998:401).

²³ Sodba z dne 15. septembra 1998, Edis (C-231/96, EU:C:1998:401, točki 36 in 37).

²⁴ Glej v tem smislu, v zvezi s kaznovalnimi odškodninami, sodbo z dne 13. julija 2006, Manfredi in drugi (od C-295/04 do C-298/04, EU:C:2006:461, točka 99), in, glede omejitev pavšalnih odškodnin, sodbo z dne 22. aprila 1997, Draehmpaehl (C-180/95, EU:C:1997:208, točke od 29 do 31).

45. V skladu s sodbo Palmisani,²⁵ če predložitveno sodišče ne bi moglo upoštevno primerjati pogojev sporne pritožbe in pogojev v zvezi s podobnimi nacionalnimi pritožbami, bi bilo treba ob upoštevanju preverjanj glede spoštovanja načela učinkovitosti sklepati, da pravo Unije ne nasprotuje zadevni nacionalni ureditvi. Zdi se mi, da je Sodišče ta pristop vsaj posredno ponovno potrdilo v sodbi Impact²⁶ v zvezi z Direktivo 1999/70 in okvirnim sporazumom.²⁷ Predložitveno sodišče je v navedeni zadevi postavilo vprašanja v zvezi z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti. Generalna pravobranilka J. Kokott je zadevno problematiko podobno kot predložitveno sodišče obravnavala ob upoštevanju teh dveh načel,²⁸ pri čemer je v obravnavani zadevi menila, da načeli nista bili spoštovani z nacionalno zakonodajo.²⁹ Vendar je Sodišče v sodbi obravnavalo le načelo učinkovitosti in njegovo kršitev.³⁰

46. Ob upoštevanju teh preudarkov, pri čemer se predložitvenemu sodišču prepusti, da opravi zadnja preverjanja, nobeden od elementov iz predložitvene odločbe po mojem mnenju ne kaže na to, da načelo enakovrednosti ni bilo spoštovano, zlasti ker to sodišče ni izrecno navedlo položajev nacionalnega prava – razen položaja delavcev v zasebnem sektorju – ki jih je mogoče šteti za primerljive. Naj v zvezi s tem dodam, da je po pojasnilih, ki jih je italijanska vlada navedla na obravnavi, odškodnina zaradi izgube možnosti, za katero veljajo enaki pogoji dokazovanja, na splošno dovoljena v nacionalnem pravu. Poleg tega predložitveno sodišče navaja, da se povrnitev dejanske škode uporablja tudi v nacionalnem pravnem redu v civilnih zadevah. Komisija v pisnih stališčih trdi, da se zdi, da je odškodnina, katere omejitve so bile vnaprej opredeljene z italijansko ureditvijo, določena tudi v nacionalnem pravu, če je ugotovljeno, da niso podani utemeljeni razlogi za odpoved pogodbe o zaposlitvi. Vendar se najnižji in najvišji zneski odškodnine v teh primerih višajo glede na trajanje zaposlitve, kar bi moralo predložitveno sodišče upoštevati pri preverjanjih v zvezi s spoštovanjem načela enakovrednosti, če meni, da gre za tožbo, ki je podobna tisti iz postopka v glavni stvari.

b) Učinkovitost ukrepov za sankcioniranje

1. Predmet prvega vprašanja za predhodno odločanje z vidika polnega učinka Direktive 1999/70 in načela učinkovitosti

47. Kot sem ugotovil v točki 29 teh sklepnih predlogov, želi predložitveno sodišče s prvim vprašanjem za predhodno odločanje izvedeti tudi, ali se z odškodninskimi ukrepi, ki jih v sodbi št. 5072/2016 predvideva Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče), spoštuje načelo učinkovitosti, pri čemer navaja besedilo sodb Marrosu in Sardino³¹ ter Mascolo in drugi.³²

48. Predložitveno sodišče meni, da je v nasprotju z načelom učinkovitosti izgubo možnosti za pridobitev boljše zaposlitve mogoče dokazati le teoretično, tako da je pavšalna odškodnina, ki znaša od 2,5- do 12-kratnika mesečne plače, edini instrument za zaščito delavca, ki je bil žrtev zlorabe pogodb za določen čas. Vendar take pavšalne odškodnine po mnenju istega sodišča ni mogoče šteti za učinkovit odvrčilen ukrep.

49. Komisija v pisnih stališčih trdi, da bi bili zadevni odškodninski ukrepi lahko združljivi z načelom učinkovitosti, če odškodnina ni zgolj simbolična, ampak gre za ustrezno in celotno povrnitev utrpele škode.

25 Sodba z dne 10. julija 1997 (C-261/95, EU:C:1997:351, točka 39).

26 Glej sodbo z dne 15. aprila 2008 (C-268/06, EU:C:2008:223).

27 Glej v tem smislu Póltorak, N., *European Union Rights in National Courts*, Wolters Kluwer, Varšava, 2015, str. 74.

28 Glej sklepnje predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Impact (C-268/06, EU:C:2008:2, točke od 54 do 79).

29 Glej sklepnje predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Impact (C-268/06, EU:C:2008:2, točka 80).

30 Glej sodbo z dne 15. aprila 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, točke od 45 do 55).

31 Sodba z dne 7. septembra 2006 (C-53/04, EU:C:2006:517).

32 Sodba z dne 26. novembra 2014 (C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 in C-418/13, EU:C:2014:2401).

50. Ugotavljam, da se predložitveno sodišče z navedbo koncepta „enakovrednega in učinkovitega ukrepa“ v smislu sodb Marrosu in Sardino³³ ter Mascolo in drugi³⁴ sklicuje na njuni točki 53 in 79, v katerih je Sodišče navedlo, da mora „takrat, ko pride do zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, obstajati možnost, da se uporabi ukrep, ki *dejansko in enakovredno* zagotavlja varstvo delavcev, da bi se tako ustrezno kaznovala ta zloraba in odpravile posledice kršitve prava Skupnosti“³⁵.

51. Ta izraz, ki ga Sodišče sistematično uporablja v sodni praksi o okvirnem sporazumu, je sinteza dveh premis. Tako, prvič, Sodišče še vedno ugotavlja, da morajo nacionalni organi v okviru Direktive 1999/70 sprejeti ukrepe za sankcioniranje, ki morajo biti ne le sorazmerni, ampak tudi dovolj učinkoviti in odvrtačilni, da bodo zagotovili polni učinek norm, sprejetih na podlagi okvirnega sporazuma. Drugič, Sodišče navaja, da kadar to področje ni urejeno z ureditvijo Unije, so predpisi za izvajanje takih pravil določeni v nacionalnem pravnem redu držav članic v skladu z načelom njihove postopkovne avtonomije in morajo posledično spoštovati načeli enakovrednosti in učinkovitosti.³⁶

52. Trditi bi bilo mogoče, da Sodišče pojem „učinkovitosti“ uporablja v dveh različnih kontekstih, ki se po eni strani nanašata na učinkovitost prava Unije v širšem smislu (polni učinek) in po drugi strani na načelo učinkovitosti, ki pomeni omejitve iz prava Unije za postopkovno avtonomijo držav članic. Zdi se, da morajo države članice predvsem zaradi učinkovitosti prava Unije (polni učinek) sprejeti dovolj učinkovite in odvrtačilne ukrepe, da bodo zagotovili polni učinek norm, sprejetih na podlagi okvirnega sporazuma, z načelom učinkovitosti pa se zgolj zagotavlja, da se s podrobnimi pravili za izvrševanje pravic iz pravnega reda Unije v praksi ne onemogoči ali čezmerno oteži njihovo uveljavljanje.

53. Ta pristop spominja na sodbo Angelidaki in drugi³⁷ ter na sklepa Vassilakis in drugi³⁸ in Koukou,³⁹ v katerih je Sodišče navedlo, da morajo države članice uvesti vse potrebne ukrepe, ki jim omogočajo, prvič, da bodo vedno lahko zagotavljale rezultate, ki jih nalaga Direktiva 1999/70, in, drugič, da določijo podrobna pravila za izvajanje norm, sprejetih za izvajanje okvirnega sporazuma, ki zagotavljajo pravico do učinkovitega sodnega varstva in zlasti ob upoštevanju načela učinkovitosti.⁴⁰

54. Ob upoštevanju navedenih preudarkov je pomisleke predložitvenega sodišča v zvezi z učinkovitostjo ukrepov, ki jih predvideva Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče), mogoče analizirati tako, da želi izvedeti, ali, prvič, je dokaz, ki ga je treba predložiti za pridobitev odškodnine zaradi izgube možnosti, združljiv z načelom učinkovitosti, ter ali, drugič, polni učinek Direktive 1999/70 in okvirnega sporazuma ne nasprotuje obsegu zadevnih odškodninskih ukrepov.

33 Sodba z dne 7. septembra 2006 (C-53/04, EU:C:2006:517, točka 53).

34 Sodba z dne 26. novembra 2014 (C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 in C-418/13, EU:C:2014:2401, točka 79).

35 Moj poudarek.

36 Glej sodbe z dne 4. julija 2006, Adeneler in drugi (C-212/04, EU:C:2006:443, točke 94, 95 in 102); z dne 7. septembra 2006, Marrosu in Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, točke od 51 do 53); z dne 7. septembra 2006, Vassallo (C-180/04, EU:C:2006:518, točke od 36 do 38); z dne 23. aprila 2009, Angelidaki in drugi (od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, točke od 158 do 160); z dne 3. julija 2014, Fiamingo in drugi (C-362/13, C-363/13 in C-407/13, EU:C:2014:2044, točke od 62 do 64), in z dne 26. novembra 2014, Mascolo in drugi (C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 in C-418/13, EU:C:2014:2401, točke od 77 do 79). Glej tudi sklepe z dne 12. junija 2008, Vassilakis in drugi (C-364/07, neobjavljen, EU:C:2008:346, točke od 125 do 127); z dne 24. aprila 2009, Koukou (C-519/08, neobjavljen, EU:C:2009:269, točke od 64 do 66); z dne 16. marca 2010, Affatato (C-3/10, neobjavljen, EU:C:2010:144, točke od 45 do 47), in z dne 12. decembra 2013, Papalia (C-50/13, neobjavljen, EU:C:2013:873, točke od 20 do 22).

37 Sodba z dne 23. aprila 2009 (od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, točka 176).

38 Sklep z dne 12. junija 2008 (C-364/07, neobjavljen, EU:C:2008:346, točka 149).

39 Sklep z dne 24. aprila 2009 (C-519/08, neobjavljen, EU:C:2009:269, točka 101).

40 Glej sklepa z dne 12. junija 2008, Vassilakis in drugi (C-364/07, neobjavljen, EU:C:2008:346, točka 149), in z dne 24. aprila 2009, Koukou (C-519/08, neobjavljen, EU:C:2009:269, točka 101).

2. Ali se z dokaznim bremenom za izgubo možnosti odvzame učinkovitost ukrepu za sankcioniranje?

55. Povračilo škode zaradi izgube možnosti je po mnenju predložitvenega sodišča povsem teoretično, saj pravno ni mogoče, da delavec dokaže – tudi če z uporabo domnev – kot v sodbi št. 5072/2016 zahteva Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče), da bi bil uspešen na natečaju, če bi ga javna uprava razpisala, ali da so mu bile zaradi veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas odvzete druge zaposlitvene možnosti. Predložitveno sodišče navaja, da domneve v nasprotju s tem, kar izhaja iz sodbe št. 5072/2016, prizadetemu delavcu nikakor dejansko ne pomagajo in da poleg tega uprava nikoli ne razpiše nobenega natečaja.

56. Glede obveznosti, da se dokaže izguba zaposlitvenih možnosti in posledična izguba dobička, je Sodišče, ki je končno preverjanje v zvezi s tem prepustilo nacionalnemu sodišču, v sklepu Papalia⁴¹ navedlo, da ni mogoče izključiti, da je lahko zaradi te zahteve praktično onemogočeno ali čezmerno oteženo uveljavljanje pravic, ki so temu delavcu zagotovljene s pravom Unije.

57. Enako velja v zadevi v postopku v glavni stvari, tako da mora preverjanja v zvezi s tem prav tako opraviti nacionalno sodišče.

3. Ali se z obsegom odškodnine za izgubo možnosti odvzame učinkovitost ukrepu za sankcioniranje?

58. Glede obsega odškodnine za izgubo možnosti predložitveno sodišče meni, da sprejetje učinkovitih ukrepov za sankcioniranje ne more biti omejeno na povrnitev dejanske škode v skladu z nacionalnim pravom v civilnih zadevah, ampak mora odsevati vrednost zaposlitve za nedoločen čas.

59. Kadar se država članica odloči sankcionirati kršitev prava Unije s povrnitvijo škode, mora biti ta povrnitev po ustaljeni sodni praksi učinkovita, imeti pa mora tudi ustrezen odvračilni učinek, tako da se lahko ustrezno in v celoti povrne nastala škoda.⁴² Vendar te zahteve ne pomenijo, da se osebi, ki je bila oškodovana zaradi kršitve prava Unije, prisodi kaznovalna odškodnina, ki je večja od povrnitve celotne dejansko utrpele škode in pomeni ukrep za sankcioniranje.⁴³

60. Iz tega sledi, da v Direktivi 1999/70 in okvirnem sporazumu ni zahteve, da odškodnina za izgubo možnosti presega dejansko škodo, ki jo je utrpel delavec, žrtev zlorabe pogodb za določen čas.

4. Ali je obseg pavšalne odškodnine dovolj učinkovit in odvračilen ukrep za sankcioniranje?

61. Glede pavšalne odškodnine, ki znaša od 2,5- do 12-kratnika zadnje mesečne plače, iz člena 32(5) zakona št. 183, ta odškodnina ob spremembi pogodbe za določen čas v zasebnem sektorju po ugotovitvah predložitvenega sodišča nadomesti le dohodke, ki bi bili prejeti, „dokler“ delavec ne uspe v postopku. Vendar v javnem sektorju pavšalna odškodnina, čeprav je zgolj pomožna, v praksi postane edini ukrep za sankcioniranje zlorab, zato je ni mogoče šteti za učinkovit odvračilni ukrep.

⁴¹ Glej sklep z dne 12. decembra 2013 (C-50/13, neobjavljen, EU:C:2013:873, točka 32).

⁴² Glej sodbe z dne 10. aprila 1984, von Colson in Kamann (14/83, EU:C:1984:153, točka 28); z dne 2. avgusta 1993, Marshall (C-271/91, EU:C:1993:335, točka 26), in z dne 17. decembra 2015, Arjona Camacho (C-407/14, EU:C:2015:831, točka 33).

⁴³ Glej v tem smislu, v zvezi z diskriminacijo na podlagi spola, sodbo z dne 17. decembra 2015, Arjona Camacho (C-407/14, EU:C:2015:831, točka 34).

62. Pri zlorabi pogodb za določen čas se lahko pokaže, da je bila kršitev ponavljajoča se in sistematična več let.⁴⁴ Sprememba v eno samo pogodbo za nedoločen čas bi omogočila sankcioniranje te zlorabe in trajno odpravo njenih posledic, neodvisno od trenutka, ko je do nje prišlo. V obravnavani zadevi pa je ta možnost izključena in zdi se, da se odškodninski ukrepi iz italijanskega prava brez razlikovanja uporabljajo za vse zlorabe, toda v okviru omejitev iz člena 32(5) zakona št. 183.

63. Vendar mora strogost sankcij v zvezi z enakim obravnavanjem pri zaposlovanju in delu v skladu s sodbo *Asociația Accept*⁴⁵ ustrezati teži kršitev, ki se z njimi sankcionirajo, med drugim zato, da se zagotovi resničen odvračilni učinek, pri čemer pa je treba spoštovati splošno načelo sorazmernosti. Zdi se mi, da obseg teh pojasnil presega problematiko diskriminacije delavcev, tako da se uporabljajo v okviru Direktive 1999/70. Prvič, kot sem spomnil v točki 52 teh sklepnih predlogov, se enaki merili sorazmernosti in odvratanja kot iz sodbe *Asociația Accept*⁴⁶ kažejo v sodni praksi o okvirnem sporazumu in njegovi določbi 5(2). Drugič, ob upoštevanju razmerja med sorazmernostjo sankcij in njihovim odvračilnim učinkom v tej sodbi se Sodišče sklicuje zlasti na sodno prakso v zvezi s skupinskimi odpovedmi delovnih razmerij, kar pomeni, da enake rešitve *mutatis mutandis* veljajo tudi zunaj okvira direktiv o diskriminaciji.

64. Res je, da v skladu s členom 32(5) zakona št. 183 končni znesek pavšalne odškodnine, ki znaša od 2,5- do 12-kratnika mesečne plače, določi nacionalno sodišče ob upoštevanju meril iz italijanskega prava, kar omogoča, da se pri obsegu odškodnine upoštevajo okoliščine obravnavane zadeve. V zvezi s tem je Komisija navedla, da se ta merila nanašajo tudi na „ravnanje“ delodajalca – s čimer ni mogoče podkrepiti trditve, da pavšalna odškodnina ni bila določena kot ukrep za sankcioniranje – in da bi lahko omogočala, da se upošteva trajanje zlorabe.

65. Vendar ko zloraba doseže določen obseg, ima sankcija zgornjo mejo. Zato, prvič, se predhodne kršitve ne sankcionirajo sorazmerno, če gre za očitno zlorabo. Drugič, s to standardizacijo sankcij bi se namesto preprečevanja ponovnih kršitev te lahko spodbujale zaradi obstoja univerzalne splošne meje, ki je ni mogoče preseči, ne glede na ponavljanje zlorab. Tako kot Komisija menim, da bi nesorazmerje med mogočim obsegom zlorabe, ki bi lahko imela posledice več let, in pavšalno odškodnino, ki znaša največ 12-kratnik mesečne plače, lahko oslabilo odvračilen učinek ukrepov za sankcioniranje.

66. Zato bi bilo za odpravo trajajočih zlorab mogoče prilagoditi omejitve pavšalne odškodnine ob upoštevanju trajanja zaposlitev po pogodbah za določen čas, ki so bile sklenjene v nasprotju s pravicami iz pravnega reda Unije, pri čemer pa je treba spoštovati splošno načelo sorazmernosti.

5. Sinergijski učinek ukrepov za sankcioniranje

67. Predložitveno sodišče je ugotovilo, da je Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče) v sodbi št. 5072/2016 štelo, da lahko pogoje iz sodne prakse Sodišča izpolnjujejo ne le odškodninski ukrepi, temveč tudi ukrepi o odgovornosti vodilne osebe, ki ji je mogoče pripisati nezakonito uporabo pogodbe za določen čas. V teh okoliščinah se sprašujem, ali je s takimi ukrepi za sankcioniranje mogoče odpraviti pomanjkljivosti pavšalne odškodnine, ki izhajajo iz dejstva, da navedena odškodnina ni dovolj odvračilen ukrep za sankcioniranje prejšnjih kršitev in za preprečevanje ponovnih kršitev.

⁴⁴ Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je bila G. Santoro v Comune de Valderice po pogodbah za določen čas zaposlena več kot pet let, če pa se upoštevajo tudi druge pogodbe, ki so bile z istim subjektom sklenjene pred tem in brez prekinitve, ne manj kot dvajset let, in sicer od leta 1996. Tudi iz nespornega dejanskega okvira sklepa z dne 12. decembra 2013, *Papalia* (C-50/13, neobjavljen, EU:C:2013:873, točki 8 in 9), izhaja, da je R. Papalia v *Comune* neprekinjeno delal na podlagi verženja pogodb o zaposlitvi za določen čas skoraj trideset let, in sicer od leta 1983 do leta 2012.

⁴⁵ Sodba z dne 25. aprila 2013 (C-81/12, EU:C:2013:275, točka 63 in navedena sodna praksa).

⁴⁶ Sodba z dne 25. aprila 2013 (C-81/12, EU:C:2013:275).

68. Iz nacionalnega pravnega okvira, ki ga je predstavila italijanska vlada, izhaja, da je nacionalni zakonodajalec sprejel vsaj tri ukrepe, ki se nanašajo na osebe, odgovorne za zlorabo pogodb za določen čas. Nenavadno je, da predložitveno sodišče v predlogu za sprejetje predhodne odločbe teh določb ni upoštevalo. Zdi se mi, da mora biti dovolj učinkovit in odvrčilen ves sistem ukrepov za sankcioniranje in ne le vsak posamezno sprejet ukrep.

69. Taka rešitev se mi zdi v skladu z logiko okvirnega sporazuma. Iz besedila določbe 5(1) okvirnega sporazuma namreč izhaja, da morajo države članice zaradi preprečevanja zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, sprejeti „enega ali več [...] ukrepov“ iz te določbe. V zvezi s tem imajo države članice še večje polje proste presoje, saj lahko uporabijo enega ali več ukrepov, naštetih v določbi 5(1) okvirnega sporazuma, ali že obstoječe ustrezne zakonske ukrepe.⁴⁷ Zdi se mi, da enako velja za ukrepe za sankcioniranje iz določbe 5(2) okvirnega sporazuma. Države članice lahko prav tako prosto izbirajo ukrepe za sankcioniranje. Poleg tega druge vrste sankcij niso že na začetku izključene⁴⁸.

70. Dalje je mogoče koristna pojasnila o tem vprašanju najti v sodni praksi v zvezi z Direktivo 76/207/ES⁴⁹ o enakem obravnavanju moških in ženskih delavcev. V tej direktivi se tako kot v Direktivi 1999/70 ne zahteva določena oblika ukrepov za sankcioniranje ob kršitvi pravic, dodeljenih z direktivo. Vendar, če se je država članica odločila za njihovo sankcioniranje z dodelitvijo pravice do odškodnine, je mogoče določbe, ki zagotavljajo ustrezno denarno odškodnino, kot je Sodišče že ugotovilo, „okrepiti“ s sistemom kazni.⁵⁰

71. Iz tega sledi, da je mogoče z več ukrepi in njihovim skupnim učinkom ustrezno sankcionirati kršitve prava Unije. Zato bi bilo treba presojo o odvrčilnem učinku ukrepov za sankcioniranje opraviti ob upoštevanju ne le ukrepov v korist delavcev, ki so žrtve zlorabe pogodb za določen čas, temveč vseh razpoložljivih ukrepov.

72. Vendar je treba ugotoviti, da je vsaj eden od ukrepov iz nacionalne zakonodaje, ki jo opisuje italijanska vlada, pogojen s tem, da je zloraba pogodb za določen čas namerna ali da izhaja iz hude napake. Predložitveno sodišče mora presoditi, ali tak pogoj v praksi odgovornim ne omogoča, da se sistematično izognejo sankcijam, kar bi zadevnim ukrepom odvzelo učinkovitost in odvrčilni učinek. Enako velja za oprostitev odgovornosti, ki jih organi po potrebi uporabijo za vodilne osebe, ko odločajo o posledicah zlorab.

73. Poleg tega množitev ukrepov za sankcioniranje ne sme privedi do oslabitve učinkovitosti enega od zadevnih ukrepov, tako da bi postal nezdržljiv s pravom Unije. Države članice morajo zagotoviti rezultat, ki ga nalaga pravo Unije. Vsekakor je treba zagotoviti načelo učinkovitosti in – če je v nacionalnem pravu mogoče najti ustrezno primerjavo – načelo enakovrednosti. Diskrecijsko pravico, podeljeno državam članicam, je prav tako treba izvajati ob upoštevanju prava Unije in njegovih splošnih načel,⁵¹ zlasti – kadar gre za pravico do pravnega sredstva – načela učinkovitega sodnega varstva. Iz tega sledi, da kljub množitvi ukrepov za sankcioniranje, če je država članica uvedla

47 Sodba z dne 26. februarja 2015, Komisija/Luksemburg (C-238/14, EU:C:2015:128, točka 38).

48 Glej sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v združenih zadevah Angelidaki in drugi (od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2008:686, točka 91).

49 Direktiva Sveta z dne 9. februarja 1976 o izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zvezi z dostopom do zaposlitve, poklicnega usposabljanja in napredovanja ter delovnih pogojev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 187).

50 Glej sodbi z dne 10. aprila 1984, von Colson in Kamann (14/83, EU:C:1984:153, točka 18), in z dne 10. aprila 1984, Harz (79/83, EU:C:1984:155, točka 18).

51 Glej v tem smislu v zvezi z določbo 5(1) okvirnega sporazuma sodbo z dne 10. marca 2011, Deutsche Lufthansa (C-109/09, EU:C:2011:129, točka 37).

odškodninske ukrepe, simbolične sankcije nikoli ni mogoče šteti za pravilno in učinkovito izvajanje okvirnega sporazuma, saj zanemarljivo nadomestilo ne more biti ustrezen odškodninski ukrep. Iz istih razlogov pavšalna odškodnina ne more povsem nadomestiti celotne odškodnine za utrpelo škodo, čeprav jo nacionalni zakonodajalec lahko uvede.⁵²

74. Ob upoštevanju vsega navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanji, ki ju je predložilo predložitveno sodišče, odgovori tako, da Direktiva 1999/70 in okvirni sporazum ter njun polni učinek ne nasprotujejo nacionalni ureditvi, kakršna je v postopku v glavni stvari, ki ob zlorabi veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas s strani javnega delodajalca izključuje spremembo delovnega razmerja v javnem sektorju, čeprav je v zasebnem sektorju priznana kot ukrep za sankcioniranje, in v zameno določa:

- pavšalno odškodnino, ki znaša od 2,5- do 12-kratnika zadnje mesečne plače, dodeljeno javnemu uslužbencu, ki je bil žrtev nezakonitega veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, če je ta odškodnina dovolj odvrčilen ukrep, kar je mogoče zagotoviti zlasti z določitvijo njenih omejitev glede na trajanje zlorabe pogodb za določen čas ali s skupnim učinkom katerega koli drugega ukrepa za sankcioniranje iz nacionalnega prava;
- možnost, da se delavcu povrne dejansko utrpela škoda, če je pravica do te povrnitve pogojena s tem, da ta delavec dokaže, da je izgubil možnosti za stalno zaposlitev ali, če bi uprava razpisala redn natečaj, da bi bil na njem uspešen.

Ob upoštevanju teh pojasnil nobeden od elementov, ki so bili podani v predložitveni odločbi, ne kaže, da z nacionalno ureditvijo v obravnavani zadevi ne bi bili spoštovani načeli učinkovitosti in enakovrednosti. Kljub temu mora nacionalno sodišče opraviti končna preverjanja v zvezi s tem.

Predlog

75. Ob upoštevanju navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo Tribunale civile di Trapani (civilno sodišče v Trapaniju, Italija), odgovori:

Direktiva Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP, in okvirni sporazum o delu za določen čas, ki je priložen k tej direktivi, ter njun polni učinek ne nasprotujejo nacionalni ureditvi, kakršna je v postopku v glavni stvari, ki ob zlorabi veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas s strani javnega delodajalca izključuje spremembo delovnega razmerja v javnem sektorju, čeprav je v zasebnem sektorju priznana kot ukrep za sankcioniranje, in v zameno določa:

- pavšalno odškodnino, ki znaša od 2,5- do 12-kratnika zadnje mesečne plače, dodeljeno javnemu uslužbencu, ki je bil žrtev nezakonitega veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, če je ta odškodnina dovolj odvrčilen ukrep, kar je mogoče zagotoviti zlasti z določitvijo njenih omejitev, ki naraščajo glede na trajanje zlorabe pogodb za določen čas, ali s skupnim učinkom katerega koli drugega ukrepa za sankcioniranje iz nacionalnega prava;
- možnost, da se delavcu povrne dejansko utrpela škoda, če je pravica do te povrnitve pogojena s tem, da ta delavec dokaže, da je izgubil možnosti za stalno zaposlitev ali, če bi uprava razpisala redn natečaj, da bi bil na njem uspešen.

⁵² V zvezi z razmerjem med pavšalnimi odškodninskimi ukrepi in ukrepi na podlagi načela povrnitve škode v celoti glej sodbo z dne 22. aprila 1997, Draehmpaehl (C-180/95, EU:C:1997:208, točke od 32 do 37).

Ob upoštevanju teh pojasnil nobeden od elementov, ki so bili podani v predložitveni odločbi, ne kaže, da z nacionalno ureditvijo v obravnavani zadevi ne bi bili spoštovani načeli učinkovitosti in enakovrednosti. Kljub temu mora nacionalno sodišče opraviti končna preverjanja v zvezi s tem.