



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (deseti senat)

z dne 25. oktobra 2018 *

„Predhodno odločanje – Socialna politika – Direktiva 1999/70/ES – Okvirni sporazum o delu za določen čas, sklenjen med ETUC, UNICE in CEEP – Določba 5 – Ukrepi za preprečevanje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas – Nacionalna zakonodaja, ki uporabo teh ukrepov izključuje v sektorju dejavnosti opernih hiš in simfoničnih orkestrov, ki delujejo v obliki ustanove“

V zadevi C-331/17,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Corte d'appello di Roma (pritožbeno sodišče v Rimu, Italija) z odločbo z dne 15. maja 2017, ki je na Sodišče prispela 1. junija 2017, v postopku

Martina Sciotto

proti

Fondazione Teatro dell'Opera di Roma,

SODIŠČE (deseti senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik Sodišča v funkciji predsednika desetega senata, F. Biltgen (poročevalec) in E. Levits, sodnika,

generalni pravobranilec: H. Saugmandsgaard Øe,

sodni tajnik: R. Schiano, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 14. junija 2018,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za M. Sciotto F. Andretta, M. Speranza, V. De Michele in S. Galleano, avvocati,
- za Fondazione Teatro dell'Opera di Roma D. De Feo, M. Marazza in M. Marazza, avvocati,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj z G. Albenziom, avvocato dello Stato,
- za Evropsko komisijo M. van Beek in G. Gattinara, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

* Jezik postopka: italijanščina.

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago določbe 5 okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sklenjenega 18. marca 1999 (v nadaljevanju: okvirni sporazum), ki je Priloga k Direktivi Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 368).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med M. Sciotto in Fondazione Teatro dell'Opera di Roma v zvezi z zahtevkom, da se zaporedne pogodbe o zaposlitvi za določen čas, sklenjene za storitve, opravljene med letoma 2007 in 2011, spremenijo v delovno razmerje za nedoločen čas.

Pravni okvir

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)“.
- 4 V drugem in tretjem odstavku preambule okvirnega sporazuma je navedeno:

„Podpisnice sporazuma se zavedajo, da pogodbe za nedoločen čas so in bodo splošna oblika delovnega razmerja med delodajalci in delavci. Zavedajo se tudi, da pogodbe o zaposlitvi za določen čas v nekaterih okoliščinah ustrezajo potrebam delodajalcev, pa tudi delavcev.

Ta sporazum določa splošna načela in minimalne zahteve v zvezi z delom za določen čas, pri čemer upošteva, da se mora podrobna uporaba ravnati po posebnih nacionalnih, sektorskih in sezonskih razmerah. Kaže pripravljenost socialnih partnerjev, da vzpostavijo splošni okvir za zagotavljanje enake obravnave delavcev, zaposlenih za določen čas, tako da jih ščitijo pred diskriminacijo, in za uporabo pogodb o zaposlitvi za določen čas po načelih, ki so sprejemljiva za delodajalce in delavce.“

- 5 V točkah od 6 do 8 in 10 splošnih ugotovitev okvirnega sporazuma je navedeno:
 - „6. ker so pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas splošna oblika delovnih razmerij in prispevajo h kakovosti življenja zadevnih delavcev in k izboljšanju poslovnih rezultatov;
 7. ker je uporaba pogodb o zaposlitvi za določen čas, ki temeljijo na objektivnih razlogih, način preprečevanja zlorab;
 8. ker so pogodbe o zaposlitvi za določen čas značilnost zaposlovanja v nekaterih sektorjih, poklicih in dejavnostih, kar morebiti ustreza delodajalcem in tudi delavcem;
- [...]
10. ker ta sporazum od držav članic in socialnih partnerjev zahteva, da sami uredijo vse za uresničevanje teh splošnih načel ter izvajanje minimalnih zahtev in določb tega sporazuma, kar omogoča upoštevanje stanja v vsaki državi članici in razmer v posameznih sektorjih in v poklicih, s sezonskimi dejavnostmi vred“.

- 6 V skladu z določbo 1 okvirnega sporazuma je namen tega sporazuma, prvič, izboljšati kakovost dela za določen čas z zagotavljanjem uporabe načela prepovedi diskriminacije in, drugič, vzpostaviti okvir za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas.
- 7 Določba 2 okvirnega sporazuma, naslovljena „Področje uporabe“, v točki 1 predpisuje:
- „Ta sporazum se uporablja za 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.“
- 8 Določba 3 okvirnega sporazuma, naslovljena „Opredelitve“, predpisuje:
- „V tem sporazumu izraz
1. ‚delavec, zaposlen za določen čas‘ pomeni osebo, ki ima pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje, sklenjeno neposredno med delodajalcem in delavcem in pri katerem je konec pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja določen z objektivnimi pogoji, kakršni so potek določenega datuma, dokončanje določene naloge ali nastop posebnega dogodka.
 2. V tem sporazumu izraz ‚primerljiv delavec, zaposlen za nedoločen čas‘ pomeni osebo, ki ima pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje za nedoločen čas v istem podjetju, opravlja enako ali podobno delo/poklic, pri čemer se upošteva izobrazba/strokovnost [...]“.
- 9 Določba 4 okvirnega sporazuma, naslovljena „Načelo nediskriminacije“, v točki 1 predpisuje:
- „Delavce, zaposlene za določen čas, se glede pogojev zaposlitve ne sme obravnavati manj ugodno kakor primerljive delavce, zaposlene za nedoločen čas, razen kjer je različno obravnavanje upravičljivo iz objektivnih razlogov.“
- 10 Določba 5 okvirnega sporazuma, naslovljena „Ukrepi za preprečevanje zlorab“, v točki 1 predpisuje:
- „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.“

Italijansko pravo

- 11 Člen 3 legge n. 426 – Provvedimenti straordinari a sostegno delle attività musicali (zakon št. 426 o posebnih ukrepih za podporo glasbenih dejavnosti) z dne 22. julija 1977 (GURI št. 206 z dne 28. julija 1977) prepoveduje „obnovitve delovnih razmerij, ki bi na podlagi zakonskih ali pogodbenih določb privedle do spremembe pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas“, ker so sicer nične.
- 12 Člen 1 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 (zakonska uredba št. 368 o izvajanju Direktive 1999/70/ES o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med

ETUC, UNICE in CEEP) z dne 6. septembra 2001 (GURI št. 235 z dne 9. oktobra 2001) v različici, ki se uporablja za dejansko stanje iz postopka v glavni stvari (v nadaljevanju: zakonska uredba št. 368/2001) v odstavku 01 določa, da je običajna oblika delovnega razmerja pogodba o zaposlitvi za nedoločen čas, v odstavku 1, da se iz tehničnih, produkcijskih, organizacijskih razlogov ali razlogov nadomeščanja lahko določi omejitev trajanja pogodbe, v odstavku 2 pa, da morajo biti ti razlogi določeni v pisni obliki.

- 13 Člen 4 zakonske uredbe št. 368/2001 določa, da se potek pogodbe za določen čas s soglasjem delavca lahko podaljša le, če je bil prvotni čas trajanja pogodbe krajši od treh let. Podaljšanje je dovoljeno enkrat in pod pogojem, da je potrebno iz objektivnih razlogov in se nanaša na isto delo. Objektivne razloge mora dokazati delodajalec.
- 14 Če na podlagi zaporednih pogodb skupno trajanje delovnega razmerja preseže 36 mesecev, se v skladu s členom 5 zakonske uredbe št. 368/2001 za delovno razmerje šteje, da je sklenjeno za nedoločen čas.
- 15 Na podlagi člena 11(4) zakonske uredbe št. 368/2001 se pravila iz členov 4 in 5 te zakonske uredbe ne uporabljajo za umetniško in tehnično osebje ustanov glasbene produkcije.
- 16 Člen 3(6) decreto-legge n. 64 – recante disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali (uredba-zakon št. 64 o nujnih določbah na področju uprizoritvenih in kulturnih dejavnosti) z dne 30. aprila 2010 (GURI št. 100 z dne 30. aprila 2010), ki je bila s spremembami preoblikovana v zakon št. 100 z dne 29. junija 2010 (GURI št. 150 z dne 30. junija 2010, str. 2), na eni strani določa, da se za operne hiše in simfonične orkestre, ki delujejo v obliki ustanove, kljub preoblikovanju v osebe zasebnega prava še naprej uporablja člen 3(4) in (5) zakona št. 426 z dne 22. julija 1977 o posebnih ukrepih za podporo glasbenih dejavnosti, in na drugi, da se določbe člena 1(01) in (2) zakonske uredbe št. 368/2001 ne uporabljajo za operne hiše in simfonične orkestre, ki delujejo v obliki ustanove.

Dejansko stanje v sporu o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 17 M. Sciotto je bila na podlagi več pogodb za določen čas in podaljšanj, sklenjenih za razne predstave v obdobju od 26. junija 2007 do 30. oktobra 2011, kot baletka zaposlena pri Fondazione Teatro dell'Opera di Roma.
- 18 Ker je menila, da je bila stalna članica osebja gledališča in je opravljala iste naloge, kot so bile dodeljene osebju, ki je bilo zaposleno za nedoločen čas, je tožeča stranka iz postopka v glavni stvari 20. aprila 2012 vložila tožbo pri Tribunale di Roma (sodišče v Rimu, Italija) in v tej trdila, da iz njenih pogodb o zaposlitvi ni bil razviden obstoj posebnih tehničnih, organizacijskih ali produkcijskih razlogov, ki bi utemeljili, da so bile sklenjene za določen čas. S to tožbo je zahtevala ugotovitev nezakonitosti pogojev, določenih v teh pogodbah, spremembo svojega delovnega razmerja v pogodbo za nedoločen čas in odškodnino.
- 19 Tribunale di Roma (sodišče v Rimu) je s sodbom z dne 22. novembra 2013 to tožbo zavrnilo z obrazložitvijo, da posebna nacionalna ureditev, ki se uporablja za operne hiše in simfonične orkestre, ki delujejo v obliki ustanove, izključuje, da se zanje uporabijo splošna pravila, ki urejajo pogodbe o zaposlitvi, in torej preprečuje spremembo pogodb o zaposlitvi, ki jih sklenejo te ustanove, v delovna razmerja za nedoločen čas.
- 20 M. Sciotto v pritožbi, vloženi pri Corte d'appello di Roma (pritožbeno sodišče v Rimu, Italija), trdi, da posebna ureditev za operne hiše in simfonične orkestre, ki delujejo v obliki ustanove, na podlagi sodbe Sodišča z dne 26. februarja 2015, Komisija/Luksemburg (C-238/14, EU:C:2015:128), ni združljiva s pravom Unije.

- 21 Predložitveno sodišče navaja, da je ureditev, ki velja za področje dejavnosti organizacij opernih hiš in simfoničnih orkestrrov, zelo zapletena in so bila glede nje podana tri obdobja, v katerih so te organizacije spremenile pravno naravo tako, da so iz pravnih oseb javnega prava postale javni gospodarski zavodi in nato pravne osebe zasebnega prava, ki delujejo v obliki ustanove.
- 22 Vendar po navedbah predložitvenega sodišča zakonska uredba št. 368/2001, ki je bila sprejeta v tretjem obdobju, v členu 11(4) določa, da se pravila iz členov 4 in 5 te zakonske uredbe ne uporabljajo za umetniško in tehnično osebje ustanov glasbene produkcije. Poleg tega člen 11 decreto-legge n. 91 – recante Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo (uredba-zakon št. 91 o nujnih določbah za varovanje, spodbujanje in razvoj kulturnih dobrin in dejavnosti ter turizma) z dne 8. avgusta 2013 (GURI št. 186 z dne 9. avgusta 2013), ki je bila preoblikovana v legge n. 112 (zakon št. 112) z dne 7. oktobra 2013 (GURI št. 236 z dne 8. oktobra 2013, str. 1), z naslovom „Nujne določbe za sanacijo opernih hiš in simfoničnih orkestrrov, ki delujejo v obliki ustanove, in oživitve nacionalnega glasbenega sistema odličnosti“, v odstavku 19 določa, da se lahko v opernih hišah in simfoničnih orkestrrih, ki delujejo v obliki ustanove, pogodba o zaposlitvi za nedoločen čas sklene izključno na podlagi ustreznega javnega postopka za izbor.
- 23 Predložitveno sodišče se sprašuje, ali je varstvo delavcev, ki so z opernimi hišami in simfoničnimi orkestri, ki delujejo v obliki ustanove, sklenili zaporedne pogodbe o zaposlitvi za določen čas za skupno obdobje, daljše od treh let, izpolnjuje zahteve prava Unije, saj nacionalna zakonodaja, ki se uporablja za ta sektor, ne zahteva, da se navedejo objektivni razlogi, ki upravičujejo obnovitev pogodb, ne vključuje nobenih navedb glede najdaljšega trajanja pogodb, ne določa največjega števila podaljšanj teh pogodb za določen čas, ne določa enakovrednih pravnih ukrepov in sklepanja pogodb o zaposlitvi za določen čas v navedenem sektorju ne omejuje na razloge nadomeščanja.
- 24 V teh okoliščinah je Corte d'appello di Roma (pritožbeno sodišče v Rimu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:
- „Ali je nacionalna ureditev (zlasti člen 3(6) uredbe-zakona št. 64 z dne 30. aprila 2010 [o nujnih določbah na področju uprizoritvenih in kulturnih dejavnosti], ki je bila s spremembami preoblikovana v zakon št. 100 z dne 29. junija 2010, v delu, v katerem določa, da se ‚[z]a operne hiše in simfonične orkestre, ki delujejo v obliki ustanove, nikakor ne uporabljajo določbe člena 1(01) in (2) zakonske uredbe [št. 368/2001]‘, v nasprotju z določbo 5 [okvirnega sporazuma]?“

Vprašanje za predhodno odločanje

- 25 Predložitveno sodišče z vprašanjem, kakor je postavljeno, Sodišče prosi, naj poda mnenje o skladnosti nekaterih določb nacionalnega prava s pravom Unije.
- 26 Tožena stranka v postopku v glavni stvari trdi, da ta predlog ni dopusten, ker Sodišče ni pristojno, da se izreče o razlagi nacionalnega prava.
- 27 V zvezi s tem je treba opozoriti, da sistem sodelovanja, ki ga določa člen 267 PDEU, temelji na jasni ločitvi nalog med nacionalnimi sodišči in Sodiščem. V okviru postopka, ki je bil uveden na podlagi tega člena, morajo nacionalne določbe razlagati sodišča držav članic, in ne Sodišče, ki mu prav tako ni treba odločati o skladnosti pravnih pravil nacionalnega prava z določbami prava Unije. Po drugi strani je Sodišče pristojno, da nacionalnemu sodišču da vse napotke za razlago prava Unije, ki mu bodo omogočili presojo skladnosti pravnih pravil nacionalnega prava s predpisi Unije (sodba z dne 15. oktobra 2015, Iglesias Gutiérrez in Rion Bea, C-352/14 in C-353/14, EU:C:2015:691, točka 21 in navedena sodna praksa).

- 28 Vendar, čeprav je dobesedna vsebina vprašanj za predhodno odločanje predložitvenega sodišča res poziv Sodišču, naj se izjavi glede skladnosti določbe notranjega prava s pravom Unije, Sodišču nič ne preprečuje, da predložitvenemu sodišču ne bi dalo koristnega odgovora tako, da poda razlago, ki izhaja iz prava Unije in ki bo predložitvenemu sodišču omogočila, da samo razsodi glede skladnosti notranjega prava s pravom Unije (sodba z dne 15. oktobra 2015, Iglesias Gutiérrez in Rion Bea, C-352/14 in C-353/14, EU:C:2015:691, točka 22 in navedena sodna praksa).
- 29 Zato je treba postavljeno vprašanje razumeti tako, da se z njim v bistvu sprašuje, ali je treba določbo 5 okvirnega sporazuma razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je obravnavana v postopku v glavni stvari, v skladu s katero se splošna pravila, ki urejajo delovna razmerja in katerih namen je sankcioniranje zlorabe veriženja pogodb za določen čas s samodejno spremembo pogodbe za določen čas v pogodbo za nedoločen čas, če se delovno razmerje nadaljuje po točno določenem datumu, ne uporabljajo za sektor dejavnosti opernih hiš in simfoničnih orkestrov, ki delujejo v obliki ustanove.
- 30 Opozoriti je treba, da je namen določbe 5, točka 1, okvirnega sporazuma uresničevanje enega od ciljev okvirnega sporazuma, in sicer, da se omeji veriženje pogodb ali delovnih razmerij za določen čas, ki so lahko potencialni vir zlorab v škodo delavcev, z določitvijo nekaj minimalnih varstvenih določb, ki naj bi preprečile poslabšanje položaja delavcev (sodbe z dne 4. julija 2006, Adeneler in drugi, C-212/04, EU:C:2006:443, točka 63; 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, točka 72, in z dne 7. marca 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, točka 25).
- 31 Kot namreč izhaja iz drugega odstavka preambule okvirnega sporazuma ter točk od 6 do 8 Splošnih ugotovitev navedenega okvirnega sporazuma, je stabilnost zaposlitve pomemben element varstva delavcev, saj pogodbe o zaposlitvi za določen čas ustrezajo tako potrebam delodajalcev kot tudi delavcev le v nekaterih okoliščinah (sodbe 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, točka 73; z dne 26. februarja 2015, Komisija/Luksemburg, C-238/14, EU:C:2015:128, točka 36, in z dne 14. septembra 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, točka 27).
- 32 Določba 5, točka 1, okvirnega sporazuma namreč državam članicam zaradi preprečevanja zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, nalaga dejansko in zavezujoče sprejetje vsaj enega od ukrepov, ki so naštet v njej, kadar v nacionalnem pravu teh držav članic ni ustreznih pravnih ukrepov. Trije ukrepi, ki so tako naštet v točki 1, od (a) do (c), te določbe, se nanašajo na objektivne razloge, ki upravičujejo obnovitev takšnih pogodb ali delovnih razmerij, na najdaljše skupno trajanje takšnih zaporednih pogodb ali delovnih razmerij oziroma na število njihovih obnovitev (sodbe 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, točka 74; z dne 26. februarja 2015, Komisija/Luksemburg, C-238/14, EU:C:2015:128, točka 37, in z dne 7. marca 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, točka 26).
- 33 Države članice imajo v zvezi s tem polje proste presoje, saj lahko uporabijo enega ali več ukrepov, naštetih v navedeni določbi 5, točka 1, od (a) do (c), ali že obstoječe ustrezne zakonske ukrepe (glej v tem smislu sodbe 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, točka 75; z dne 26. februarja 2015, Komisija/Luksemburg, C-238/14, EU:C:2015:128, točka 38, in z dne 7. marca 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, točka 27).
- 34 Tako določba 5, točka 1, okvirnega sporazuma za države članice določa splošni cilj preprečevanja takšnih zlorab, pri tem pa jim prepušča izbiro sredstev za uresničitev tega cilja, če ne ogrozijo cilja ali polnega učinka okvirnega sporazuma (sodbe 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, točka 76; z dne 26. februarja 2015, Komisija/Luksemburg, C-238/14, EU:C:2015:128, točka 39, in z dne 7. marca 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, točka 28).

- 35 Kot je torej razvidno iz določbe 5, točka 1, okvirnega sporazuma in v skladu s tretjim odstavkom preambule ter točkama 8 in 10 Splošnih ugotovitev tega sporazuma, imajo države članice v okviru izvajanja okvirnega sporazuma možnost, da upoštevajo posebne potrebe, ki se nanašajo na področja posebnih dejavnosti in/ali na zadevne kategorije delavcev, če je to objektivno utemeljeno (sodbi 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, točka 70 in navedena sodna praksa, ter z dne 26. februarja 2015, Komisija/Luksemburg, C-238/14, EU:C:2015:128, točka 40).
- 36 V obravnavani zadevi ni sporno, da nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari v sektorju opernih hiš in simfoničnih orkestrrov, ki delujejo v obliki ustanove, dovoljuje zaposlovanje delavcev z veriženjem pogodb o zaposlitvi za določen čas in pri tem ne določa nobene omejitve glede najdaljšega trajanja teh pogodb ali števila njihovih obnovitev iz določbe 5, točka 1, (b) in (c) okvirnega sporazuma. Iz predložitvene odločbe zlasti izhaja, da so pogodbe o zaposlitvi v navedenem sektorju izrecno izključene s področja uporabe nacionalne določbe, ki nad določenim trajanjem omogoča spremembo zaporednih pogodb za določen čas v delovno razmerje za nedoločen čas.
- 37 Ker je iz predložitvene odločbe tudi razvidno, da navedena nacionalna ureditev glede zaposlenih za določen čas v sektorju dejavnosti opernih hiš in simfoničnih orkestrrov, ki delujejo v obliki ustanove, ne vsebuje nobenega pravnega ukrepa, ki bi ustrezal tistim iz določbe 5, točka 1, okvirnega sporazuma, je treba preveriti, ali je veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas v tem sektorju mogoče upravičiti z objektivnim razlogom v smislu določbe 5, točka 1, (a) okvirnega sporazuma.
- 38 Kot namreč izhaja iz točke 7 splošnih ugotovitev tega okvirnega sporazuma, so podpisnice zadnjenavedenega menile, da je uporaba pogodb o zaposlitvi za določen čas, ki temelji na objektivnih razlogih, način preprečevanja zlorab (glej v tem smislu sodbi 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, točka 86 in navedena sodna praksa, ter z dne 26. februarja 2015, Komisija/Luksemburg, C-238/14, EU:C:2015:128, točka 43).
- 39 V zvezi s tem je treba pojem „objektivni razlog“ razumeti tako, da se nanaša na jasno določene in konkretne okoliščine, ki označujejo določeno dejavnost in ki so posledično take, da v tem posebnem okviru upravičujejo veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas. Te okoliščine so lahko zlasti posledica posebnosti nalog, za izvedbo katerih so bile sklenjene take pogodbe, in njihovih notranjih značilnosti ali pa, odvisno od primera, posledica uresničevanja legitimnega cilja socialne politike države članice (sodbi 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, točka 87 in navedena sodna praksa, ter z dne 26. februarja 2015, Komisija/Luksemburg, C-238/14, EU:C:2015:128, točka 44).
- 40 Nacionalna določba, ki bi na splošno in abstraktno z zakonsko ali podzakonsko normo dovolila veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas, nasprotno, ne bi bila v skladu s takimi zahtevami, kot so bile pojasnjene v prejšnji točki te sodbe. Na podlagi take povsem formalne določbe namreč ni mogoče ugotoviti objektivnih in jasnih meril za preizkus, ali je obnovitev takih pogodb resnično potrebna, ali se z njo lahko doseže cilj in ali je za ta cilj nujna. Taka določba torej pomeni dejansko tveganje, da se bodo take pogodbe zlorablale, in torej ni združljiva s ciljem in polnim učinkom okvirnega sporazuma (sodbi 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, točka 88 in navedena sodna praksa, ter z dne 26. februarja 2015, Komisija/Luksemburg, C-238/14, EU:C:2015:128, točka 45).
- 41 Italijanska vlada meni, da nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari ne določa splošnega in abstraktnega dovoljenja za veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas, ampak vsebuje posebne in natančne določbe na tem področju.
- 42 Italijanska vlada najprej v bistvu poudarja, da je mogoče operne hiše in simfonične orkestre, ki delujejo v obliki ustanove, kakršna je tožena stranka iz postopka v glavni stvari, kljub temu, da delujejo kot pravne osebe zasebnega prava, primerjati z javnimi zavodi. Dalje, sklicuje se na to, da se pogodbe

o zaposlitvi v sektorju dejavnosti teh ustanov običajno sklepajo za določen čas in v tem okviru še posebej izpostavlja ustavno varovan cilj razvoja italijanske kulture in varovanja italijanske zgodovinske in umetnostne dediščine. Poleg tega poudarja posebnosti tega sektorja, in sicer, da ima vsaka predstava svoje značilnosti in da se pogodbe o zaposlitvi, ki se sklenejo za neko predstavo, nujno razlikujejo od tistih, ki so bile sklenjene za prejšnje predstave. Nazadnje, italijanska vlada pojasnjuje, da je zakonska prepoved preoblikovanja pogodb o zaposlitvi za določen čas v delovno razmerje za nedoločen čas v navedenem sektorju utemeljeno z dvema preudarkoma, ki sta tesno povezana s tem, da so zavodi, kot je tožena stranka v postopku v glavni stvari, po svojem bistvu javni, in sicer prvič potrebo po omejitvi javnih izdatkov v zvezi s financiranjem takih zavodov in, drugič, preprečevanjem obidenja pravila, da je za zaposlitev delavcev za nedoločen čas treba organizirati natečaj. Italijanska vlada meni, da je varstvo delavcev v zadostni meri zagotovljeno z uveljavljanjem odgovornosti vodstev opernih hiš in simfoničnih orkestrrov, ki delujejo v obliki ustanove, če sklenejo pogodbe v nasprotju z veljavnimi pravnimi določbami.

- 43 Na prvem mestu je treba v zvezi s trditvijo glede javne narave opernih hiš in simfoničnih orkestrrov, ki delujejo v obliki ustanove, poudariti, da taka narava ne vpliva na varstvo, ki ga ima delavec na podlagi določbe 5 okvirnega sporazuma. Iz ustaljene sodne prakse namreč izhaja, da se Direktiva 1999/70 in okvirni sporazum uporabljata tudi za pogodbe o zaposlitvi za določen čas, sklenjene med upravami in drugimi subjekti javnega sektorja (glej v tem smislu sodbi z dne 4. julija 2006, Adeneler in drugi, C-212/04, EU:C:2006:443, točka 54, in z dne 7. septembra 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, točka 32), pojem „delavci, zaposleni za določen čas“ v smislu okvirnega sporazuma, ki je določen v določbi 3, točka 1, tega sporazuma, pa zajema vse delavce, brez razlikovanja glede na to, ali je delodajalec, pri katerem so zaposleni, javni ali zasebni subjekt (glej v tem smislu sodbe z dne 4. julija 2006, Adeneler in drugi, C-212/04, EU:C:2006:443, točka 56; 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, točka 67, in z dne 14. septembra 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, točka 24).
- 44 Na drugem mestu je treba v zvezi s trditvijo, da se v sektorju dejavnosti opernih hiš in simfoničnih orkestrrov, ki delujejo v obliki ustanove, pogodbe o zaposlitvi običajno sklepajo za določen čas, ugotoviti, da to, da bi se državi članici zato, da bi se jo oprostilo spoštovanja splošne obveznosti, ki jo ima v skladu s klavzulo 5, točka 1, okvirnega sporazuma, in sicer da dejansko in zavezujoče uvede vsaj enega od v njej navedenih ukrepov, ki so namenjeni preprečevanju zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, dovolilo, da se sklicuje na neprekinjeno časovno veljavnost predpisov, ne le nima nobene pravne podlage v določbah tega okvirnega sporazuma, temveč bi bilo tudi v očitnem nasprotju z enim od ciljev, ki jih uresničuje ta okvirni sporazum in je naveden v točki 31 te sodbe, in sicer stabilnost zaposlitve, ki je pomemben element varstva delavcev, in bi lahko tudi zelo zmanjšalo kategorije oseb, ki bi bile lahko upravičene do varstvenih ukrepov iz te določbe.
- 45 Poleg tega je treba navesti, da čeprav se lahko razvoj italijanske kulture in varovanje italijanske zgodovinske in umetnostne dediščine štejeta za cilja, vredna ustavnega varstva, italijanska vlada ne pojasni, zakaj bi sledenje tem ciljem zahtevalo, da delodajalci v kulturnem in umetniškem sektorju osebje zaposlujejo le za določen čas. Ne zdi se namreč, da bi ta sektor v nasprotju z drugimi javnimi službami, kot sta zdravstvo ali izobraževanje, zahteval nenehno prilagajanje števila v njem zaposlenih delavcev in potencialnih uporabnikov ali moral zagotavljati stalna dežurstva ali pa se soočati z drugimi težko predvidljivimi dejavniki.
- 46 Na tretjem mestu je v zvezi s trditvijo glede posebnosti sektorja dejavnosti opernih hiš in simfoničnih orkestrrov, ki delujejo v obliki ustanove, sicer res, da letno načrtovanje predstav pri delodajalcu nujno ustvari potrebo po začasnem zaposlovanju.

- 47 Zato začasno nadomeščanje drugega zaposlenega zaradi zadostitvečasne potrebe delodajalca po delavcih načeloma lahko pomeni „objektivni razlog“ v smislu določbe 5, točka 1, (a) tega okvirnega sporazuma (glej v tem smislu sodbi 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, točka 91, in z dne 14. septembra 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, točka 44).
- 48 Zaradi umetniških ali tehničnih zahtev v zvezi s predstavo je namreč lahko potrebna začasna zaposlitev. Enako velja, kadar je treba nadomestiti umetnika ali tehnika, ki ni na voljo, med drugim na primer zaradi bolezni ali porodniškega dopusta.
- 49 Vendar ni mogoče sprejeti, da se pogodbe o zaposlitvi za določen čas obnovijo zato, da bi se v zadevnih kulturnih institucijah stalno in trajno opravljale naloge, ki spadajo med običajne dejavnosti sektorja dejavnosti opernih hiš in simfoničnih orkestrov, ki delujejo v obliki ustanove.
- 50 V zvezi s tem spoštovanje določbe 5, točka 1, (a), okvirnega sporazuma zahteva konkretno preverjanje, da je namen podaljšanja zaporednih pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas premostitev začnih potreb.
- 51 Vendar na eni strani nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari ne določa nobenih pogojev za tako odstopanje, ki ga uvaja od splošnih pravil, ki se uporabljajo za pogodbe o zaposlitvi in so namenjene sankcioniranju zlorabe veriženja pogodb za določen čas.
- 52 Na drugi strani sklenitev zaporednih pogodb o zaposlitvi v postopku v glavni stvari očitno ni zgolj pokrivala začasne potrebe delodajalca, ampak bolj njegove običajne programske potrebe.
- 53 Čeprav lahko letno programiranje različnih predstav zahteva najetje posebnih ali dodatnih delavcev, iz spisa, s katerim razpolaga Sodišče, ne izhaja, zakaj bi bile predstave, za katere so bile sklenjene pogodbe tožeče stranke iz postopka v glavni stvari, posebne niti zakaj bi povzročile zgolj začasno potrebo po osebju.
- 54 Poleg tega so bile na podlagi različnih pogodb o zaposlitvi za določen čas, s katerimi je bila zaposlena tožeča stranka, opravljene podobne naloge v obdobju več let, tako da bi lahko to delovno razmerje, kar pa mora vendarle preveriti predložitveno sodišče, zadovoljevalo trajno in ne začasno potrebo.
- 55 Na četrtem mestu je treba v zvezi s trditvami glede proračunskih vidikov opozoriti, da so taki vidiki sicer lahko temelj za izbiro socialne politike države članice in lahko vplivajo na naravo ali obseg ukrepov, ki jih ta želi sprejeti, vendar ne pomenijo cilja, ki mu ta politika sledi, zato ne morejo upravičiti neobstoja vsakršnega ukrepa za preprečevanje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas v smislu določbe 5, točka 1 okvirnega sporazuma (sodba 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, točka 110, ter sklep z dne 21. septembra 2016, Popescu, C-614/15, EU:C:2016:726, točka 63).
- 56 Na petem mestu je treba opozoriti, da nacionalna zakonodaja, ki dovoljuje veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas za nadomeščanje osebja do dokončanja izbirnih postopkov za zaposlitev delavcev za nedoločen čas, sama po sebi ni v nasprotju z okvirnim sporazumom in se lahko utemelji z objektivnim razlogom.
- 57 Vendar mora biti konkretna uporaba tega razloga glede na posebnosti zadevne dejavnosti in pogoje njenega opravljanja v skladu z zahtevami okvirnega sporazuma (glej v tem smislu sodbo 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, točki 91 in 99, ter sklep z dne 21. septembra 2016, Popescu, C-614/15, EU:C:2016:726, točka 64).

- 58 V obravnavani zadevi pa v spisu, s katerim razpolaga Sodišče, ni vsebovana nobena informacija o možnosti, da bi tožeča stranka iz postopka v glavni stvari lahko sodelovala v izbirnem postopku, ki ga je organiziral njen delodajalec, še več, niti o obstoju takih postopkov.
- 59 Nazadnje je treba v zvezi s prepovedjo spremembe pogodb o zaposlitvi za določen čas v delovno razmerje za nedoločen čas v sektorju opernih hiš in simfoničnih orkestrrov, ki delujejo v obliki ustanove, ki je določena z nacionalno zakonodajo, poudariti, da okvirni sporazum državam članicam ne nalaga splošne obveznosti, da določijo spremembo pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbo za nedoločen čas. Določba 5, točka 2, okvirnega sporazuma namreč državam članicam načeloma prepušča, da določijo, pod katerimi pogoji se pogodbe o zaposlitvi ali delovna razmerja za določen čas štejejo za sklenjena za nedoločen čas. Iz tega izhaja, da okvirni sporazum ne določa pogojev, pod katerimi se lahko uporabijo pogodbe za določen čas (sodba 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, točka 80, in sklep z dne 11. decembra 2014, León Medialdea, C-86/14, neobjavljen, EU:C:2014:2447, točka 47).
- 60 Vendar mora zato, da se nacionalna ureditev, kakršna je obravnavana v postopku v glavni stvari, ki zgolj v sektorju opernih hiš in simfoničnih orkestrrov, ki delujejo v obliki ustanove, prepoveduje spremembo verižnih pogodb za določen čas v pogodbo za nedoločen čas, lahko šteje za skladno z okvirnim sporazumom, notranji pravni red zadevne države članice v tem sektorju obsegati drug učinkovit ukrep za preprečevanje in, če je potrebno, sankcioniranje zlorabe verižnih pogodb za določen čas (glej po analogiji sodbi z dne 14. septembra 2016, Martínez Andrés in Castrejana López, C-184/15 in C-197/15, EU:C:2016:680, točka 41, in z dne 7. marca 2018 v zadevi Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, točka 34).
- 61 Ni pa sporno, da delavci v sektorju opernih hiš in simfoničnih orkestrrov, ki delujejo v obliki ustanove, niti v primeru zlorabe niso upravičeni do spremembe svojih pogodb o zaposlitvi za določen čas v delovno razmerje za nedoločen čas, kakor tudi ne do drugih oblik varstva, kot je določitev omejitve za možnost uporabe pogodb za določen čas.
- 62 Iz tega sledi, da italijanski pravni red v sektorju opernih hiš in simfoničnih orkestrrov, ki delujejo v obliki ustanove, ne vsebuje nobenega učinkovitega ukrepa v smislu sodne prakse, navedene v točki 60 te sodbe, za sankcioniranje zlorabe pogodb za določen čas, in to kljub temu, da osebje tega sektorja v nasprotju z delavci iz zadeve, v kateri je bila izdana sodba z dne 7. marca 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166, točki 35 in 36), ne more zahtevati dodelitve odškodnine za utrpljeno škodo.
- 63 Glede uveljavljanja odgovornosti vodstva, na katero se kot učinkovit ukrep sklicuje italijanska vlada, je treba opozoriti, da nacionalna zakonodaja od uprav zahteva, da od odgovornih vodilnih oseb poberejo zneske, ki so bili delavcem plačani kot povrnitev škode, ki jim je nastala zaradi kršitve določb s področja zaposlovanja ali dela, in sicer, če je kršitev namerna ali če izhaja iz hude malomarnosti. Vendar je ta obveznost uprav le eden od ukrepov za preprečevanje in sankcioniranje zlorabe pogodb o zaposlitvi za določen čas in predložitveno sodišče mora preveriti, ali je uveljavljanje te odgovornosti dovolj učinkovito in odvračilno, da se zagotovi polna učinkovitost pravil, sprejetih na podlagi okvirnega sporazuma (glej v tem smislu sodbo z dne 7. marca 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, točki 52 in 53).
- 64 V zvezi s tem je naloga nacionalnih organov, da kadar pravo Unije ne določa posebnih sankcij, zloraba pa je ugotovljena, sprejmejo ustrezne ukrepe, ki morajo biti ne le sorazmerni, ampak tudi dovolj učinkoviti in odvračilni, da zagotovijo polni učinek pravil, sprejetih za izvajanje okvirnega sporazuma (sodbi 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, točka 77 in navedena sodna praksa, in z dne 7. marca 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, točka 29).

- 65 Iz tega sledi, da mora ob zlorabi, ki izhaja iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, obstajati možnost uporabe ukrepa, ki dejansko in enakovredno zagotavlja varstvo delavcev, da bi se tako ta zloraba ustrezno sankcionirala in bi se odpravile posledice kršitve prava Unije (glej v tem smislu sodbi 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, točka 79 in navedena sodna praksa, in z dne 7. marca 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, točka 31).
- 66 Če bi torej predložitveno sodišče ugotovilo, da v nacionalni ureditvi iz postopka v glavni stvari ni nobenega drugega učinkovitega ukrepa za preprečevanje in sankcioniranje zlorab, ki bi se morebiti ugotovile v zvezi z osebjem sektorja opernih hiš in simfoničnih orkestrov, ki delujejo v obliki ustanove, bi se s tem položajem škodovalo tako cilju kot polnemu učinku določbe 5 okvirnega sporazuma.
- 67 V skladu z ustaljeno sodno prakso obveznost držav članic, ki izhaja iz direktive, da dosežejo rezultat, ki ga ta določa, in dolžnost na podlagi člena 4 PEU, da sprejmejo vse splošne ali posebne ukrepe za zagotovitev izpolnjevanja te obveznosti, velja za vse organe teh držav članic, vključno s sodnimi organi v okviru njihovih pristojnosti (sodba z dne 14. septembra 2016, Martínez Andrés in Castrejana López, C-184/15 in C-197/15, EU:C:2016:680, točka 50 in navedena sodna praksa).
- 68 Zato je naloga sodnih organov zadevne države članice, da zagotovijo upoštevanje določbe 5, točka 1, okvirnega sporazuma, tako da poskrbijo, da delavci, ki so bili žrtve zlorabe, ki izhaja iz veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, niso odvrnjeni v upanju, da bodo še naprej zaposleni v danem sektorju, da pri nacionalnih organih, vključno s sodnimi, uveljavljajo pravice, ki so jim priznane z nacionalno ureditvijo in ki izhajajo iz njenega izvajanja vseh preventivnih ukrepov iz določbe 5, točka 1, okvirnega sporazuma (glej v tem smislu sodbo z dne 14. septembra 2016, Martínez Andrés in Castrejana López, C-184/15 in C-197/15, EU:C:2016:680, točka 51 in navedena sodna praksa).
- 69 Natančneje, sodišče, ki odloča o zadevi, mora upoštevne določbe nacionalnega prava, kolikor je mogoče in če je prišlo do zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, razlagati in uporabiti tako, da se ta zloraba ustrezno sankcionira in se posledice kršitve prava Unije odpravijo (sklep z dne 11. decembra 2014, León Medialdea, C-86/14, neobjavljen, EU:C:2014:2447, točka 56).
- 70 V obravnavani zadevi bi – glede na to, da nacionalna zakonodaja iz postopka v glavni stvari vsebuje pravila, ki se uporabljajo za splošne pogodbe o zaposlitvi in katerih namen je sankcioniranje zlorabe veriženja pogodb za določen čas tako, da določajo samodejno spremembo pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbo za nedoločen čas, če delovno razmerje traja dlje od določenega datuma – lahko zato uporaba tega pravila v postopku v glavni stvari pomenila ukrep za preprečevanje take zlorabe v smislu določbe 5 okvirnega sporazuma.
- 71 Vsekakor lahko nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari, kot je trdila Komisija, ker v sektorju dejavnosti opernih hiš in simfoničnih orkestrov, ki delujejo v obliki ustanove, nikakor ne dopušča spremembe pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbo za nedoločen čas, uvede diskriminacijo med delavci navedenega sektorja, ki so zaposleni za določen čas, in delavci, ki so za določen čas zaposleni v drugih sektorjih, ker lahko zadnji po spremembi svoje pogodbe o zaposlitvi v primeru kršitve pravil glede sklepanja pogodb za določen čas postanejo primerljivi delavcem, zaposlenim za nedoločen čas, v smislu določbe 4, točka 1, okvirnega sporazuma.
- 72 Na podlagi zgornjih preudarkov je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba določbo 5 okvirnega sporazuma razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je obravnavana v postopku v glavni stvari, v skladu s katero se splošna pravila, ki urejajo delovna razmerja in s katerimi se želi sankcionirati zlorabe veriženja pogodb za določen čas s samodejno spremembo pogodbe za določen čas v pogodbo za nedoločen čas, če se delovno razmerje nadaljuje po točno

določenem datumu, ne uporabljajo za sektor dejavnosti opernih hiš in simfoničnih orkestrrov, ki delujejo v obliki ustanove, kadar v nacionalnem pravnem redu ne obstaja noben drug učinkovit ukrep za sankcioniranje zlorab, ki so bile ugotovljene v tem sektorju.

Stroški

- 73 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (deseti senat) razsodilo:

Določbo 5 okvirnega sporazuma o delu za določen čas, ki je bil sklenjen 18. marca 1999, ki je Priloga k Direktivi Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP, je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je obravnavana v postopku v glavni stvari, v skladu s katero se splošna pravila, ki urejajo delovna razmerja in s katerimi se želi sankcionirati zlorabe veriženja pogodb za določen čas s samodejno spremembo pogodbe za določen čas v pogodbo za nedoločen čas, če se delovno razmerje nadaljuje po točno določenem datumu, ne uporabljajo za sektor dejavnosti opernih hiš in simfoničnih orkestrrov, ki delujejo v obliki ustanove, kadar v nacionalnem pravnem redu ne obstaja noben drug učinkovit ukrep za sankcioniranje zlorab, ki so bile ugotovljene v tem sektorju.

Podpisi