



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 7. marca 2018 *

„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“

V zadevi C-494/16,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunale di Trapani (sodišče v Trapaniju, Italija) z odločbo z dne 5. septembra 2016, ki je na Sodišče prispela 15. septembra 2016, v postopku

Giuseppa Santoro

proti

Comune di Valderice,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, C. G. Fernlund, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (poročevalec) in S. Rodin, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodni tajnik: R. Schiano, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 13. julija 2017,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za G. Santoro S. Galleano, V. De Michele, M. De Luca in E. De Nisco, odvetniki,
- za Comune di Valderice G. Messina, odvetnica,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj z G. De Bellisom, vice avvocato generale dello Stato, C. Colelli in G. D'Avanzo, avvocati dello Stato,
- za Evropsko komisijo G. Gattinara in M. van Beek, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 26. oktobra 2017

* 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 Giuseppe Santoro in Comune di Valderice (občina Valderice, Italija), in sicer zaradi učinkov, ki jih je treba pripisati veriženju pogodb o zaposlitvi za določen čas, sklenjenih med G. Santoro in to občino.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 V skladu z določbo 1 okvirnega sporazuma je namen tega sporazuma, prvič, izboljšati kakovost dela za določen čas z zagotavljanjem uporabe načela nediskriminacije in, drugič, vzpostaviti okvir za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas.
- 4 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.“

Italijansko pravo

- 5 Člen 97 ustave določa, da javne uprave zaposlujejo samo na podlagi izbirnega postopka.
- 6 Kot izhaja iz spisa, ki je na voljo Sodišču, člen 5(2) decreto legislativo n. 368 – Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES (zakonska uredba št. 368 o prenosu 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 je veljala 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, v nadaljevanju: zakonska uredba št. 165/2001) določa:

„1. Javne uprave zaposlujejo za svoje običajne potrebe izključno na podlagi pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas [...].

2. Javne uprave lahko zaradi izključno začasnih in izjemnih potreb uporabijo 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 javne uprave 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 upravah, 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 z obveznimi določbami. Uprave morajo zneske, plačane v ta namen, izterjati od odgovornih vodilnih oseb, če je kršitev namerna ali če je posledica hude malomarnosti. Vodilne osebe, ki s svojim ravnanjem kršijo določbe tega člena, so prav tako odgovorne v smislu člena 21 te uredbe. Te kršitve se upoštevajo pri oceni dela vodilnih oseb, in sicer na podlagi člena 5 zakonske uredbe št. 286 z dne 30. julija 1999.

[...]

5c. Pogodbe o zaposlitvi za določen čas, ki kršijo ta člen, so nične in povzročijo odgovornost uprave. Vodilne osebe, ki s svojim ravnanjem kršijo določbe tega člena, so prav tako odgovorne v smislu člena 21. Vodilni osebi, odgovorni za nepravilnost pri uporabi prožnega dela, ni mogoče dodeliti nobene nagrade [...] za delovno uspešnost“.

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 težavskih 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, v nadaljevanju: zakon št. 183/2010) 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 mesečne plače, ob upoštevanju meril iz člena 8 zakona št. 604 z dne 15. julija 1966.“

- 10 Člen 8 legge n. 604 – Norme sui licenziamenti individuali (zakon št. 604 o individualnih odpovedih pogodbe o zaposlitvi) z dne 15. julija 1966 (GURI št. 195 z dne 6. avgusta 1966) določa:

„Če je ugotovljeno, da niso podani utemeljeni razlogi za odpoved pogodbe o zaposlitvi, mora delodajalec delavcu v 3 dneh omogočiti vrnitev na delo, v nasprotnem primeru pa plačati odškodnino v enotnem znesku od najmanj 2,5 do največ 6 mesečnih plač v višini zadnje dejanske celotne plače, ob upoštevanju števila zaposlenih, velikosti podjetja, dobe zaposlitve delavca pri delodajalcu ter ravnanja strank in njihovih pogojev, ki veljajo zanje. Najvišji znesek te odškodnine se lahko poveša na 10 mesečnih plač za delavce, ki so bili pri delodajalcu zaposleni več kot 10 let, in na 14 mesečnih plač za delavce, ki so bili pri delodajalcu zaposleni več kot 20 let in če podjetje zaposluje več kot 15 delavcev.“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

- 11 G. Santoro je od leta 1996 do leta 2002 opravljala delo kot družbenokoristna delavka v službi Comune di Valderice (občina Valderice), 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 s krajšim delovnim časom do 31. decembra 2012. Ta pogodba je bila trikrat podaljšana, nazadnje do 31. decembra 2016, torej je skupaj trajala štiri leta.
- 12 G. Santoro je s tožbo, vloženo pri Tribunale di Trapani (sodišče v Trapaniju, Italija), predlagala, naj se ugotovi, da je šlo pri teh pogodbah za določen čas za zlorabo, ter naj se občini Valderice naloži, naj v naravi popravi nastalo škodo, in sicer, naj se odredi vzpostavitev delovnega razmerja za nedoločen čas, podredno pa je predlagala, naj se tej občini naloži, da ji plača denarno odškodnino za to škodo, in sicer, naj se jo razvrsti ter naj se jo obravnava pravno enako kot delavca navedene občine, ki je zaposlen za nedoločen čas in ki je enako dolgo zaposlen kot ona.
- 13 Iz člena 36(5) zakonske uredbe št. 165/2001 izhaja, da dejstvo, da javne uprave kršijo prepoved ponavljajočega sklepanja pogodbe o zaposlitvi za določen čas, ne more imeti za posledico spremembe navedene pogodbe o zaposlitvi v pogodbo za nedoločen čas. Posledično delavec, kakršna je G. Santoro, lahko zahteva le povrnitev nastale škode, ki je na podlagi člena 32(5) zakona št. 183/2010 omejena na plačilo odškodnine v enotnem znesku od 2,5- do 12-kratnika mesečne plače v višini zadnje dejanske celotne plače tega delavca. Kot izhaja iz navedb predložitvenega sodišča, naj bi ta povrnitev nadomestila le prihodke, ki bi jih navedeni delavec sicer prejemal, „dokler“ ne bi uspel v postopku.
- 14 Tribunale di Genova (sodišče v Genovi, Italija) je vprašalo Sodišče, ali je prepoved spremembe verižnih pogodb za določen čas, sklenjenih z javno upravo, v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas združljiva s pravom Unije. Sodišče je v sodbi z dne 7. septembra 2006, Marrosu in Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, točka 57), odgovorilo, da taka prepoved ni nezdružljiva z določbami okvirnega sporazuma, če nacionalni pravni red zadevne države članice določa uporabo „drugih učinkovitih ukrepov za preprečevanje in, če je potrebno, sankcioniranje primerov, ko delodajalec iz javnega sektorja zlorabi veriženje pogodb za določen čas“.

- 15 Tribunale di Genova (sodišče v Genovi) po tej sodbi 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 teh delavcev. To odločitev je Corte d'appello di Genova (pritožbeno sodišče v Genovi, Italija) izrecno potrdilo ter jo označilo za odgovor na nujnost večjega varstva delavcev iz javnega sektorja, kot izhaja iz sodbe z dne 7. septembra 2006, Marrosu in Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517).
- 16 Vendar pa je Corte suprema di cassazione (kasacijsko sodišče, Italija) v sodbi z dne 15. marca 2016 (št. 5072/2016) presodilo, da je – kadar se javna uprava odloči za uporabo pogodb za določen čas, ki je na podlagi prepovedi iz člena 36(1) zakonske uredbe št. 165/2001 prepovedana – razen mehanizmov pravnih sredstev zoper odgovorne vodilne osebe določeno le, da ima oškodovani delavec pravico do – poleg pavšalne odškodnine, omenjene v prejšnji točki – povrnitve škode zaradi „izgube možnosti“. Ta izguba naj bi izhajala iz dejstva, da zaradi zaposlitve za določen čas „delavec lahko izgubi druge možnosti za stalno delo“. To sodišče je presodilo, da je ukrep, za katerega se je odločilo Tribunale di Genova (sodišče v Genovi), neprimeren, ker oseba, ki sklene pogodbo z javno upravo, ne more izgubiti zaposlitve, do katere se lahko pride le z uspehom na zaposlitvenem natečaju.
- 17 Predložitveno sodišče meni, da ta element ni v celoti skladen z zahtevami iz sodbe Sodišča z dne 7. septembra 2006, Marrosu in Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), in sicer zlasti zaradi razlike v obstoječem obravnavanju zaposlenih delavcev, ki sklenejo pogodbo z javno upravo, in tistimi, ki sklenejo pogodbo o zaposlitvi s subjektom zasebnega prava. Predložitveno sodišče se torej sprašuje, ali se morajo za prvonavedene uporabiti ukrepi, ki so manj ugodni od ukrepov, ki se uporabijo za drugonavedene, in sicer odškodnina za nadomestitev neobstoja spremembe delovnega razmerja za določen čas v delovno razmerje za nedoločen čas.
- 18 V teh okoliščinah je Tribunale di Trapani (sodišče v Trapaniju) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:
- „1. Ali je dodelitev odškodnine, ki znaša od 2,5- do 12-kratnika zadnje mesečne plače (člen 32(5) zakona št. 183/2010), 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?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Dopustnost

- 19 Italijanska vlada dvomi o dopustnosti predloženih vprašanj. Trdi, da predložitveno sodišče ni jasno predstavilo dejanskega stanja v postopku v glavni stvari, saj ni natančno navedlo niti sektorja javne dejavnosti, v katerem je tožeča stranka delala, niti nalog, ki so ji bile zaupane.

- 20 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča v okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, ki ga določa člen 267 PDEU, le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločitev, pristojno, da ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po izdaji predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, in tudi upoštevnost vprašanj, ki jih predloži Sodišču. Zato je Sodišče, kadar se predložena vprašanja nanašajo na razlago prava Unije, načeloma dolžno odločiti (sodba z dne 12. novembra 2015, *Hewlett-Packard Belgium*, C-572/13, EU:C:2015:750, točka 24 in navedena sodna praksa).
- 21 Sodišče lahko odločanje o vprašanju za predhodno odločanje, ki ga postavi nacionalno sodišče, zavrne le, če razlaga prava Unije, ki jo zahteva nacionalno sodišče, očitno nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če gre za hipotetičen primer ali če Sodišče nima na voljo potrebnih dejanskih in pravnih elementov, da bi lahko koristno odgovorilo na postavljena vprašanja (sodbi z dne 16. junija 2015, *Gauweiler in drugi*, C-62/14, EU:C:2015:400, točka 25, in z dne 8. septembra 2015, *Taricco in drugi*, C-105/14, EU:C:2015:555, točka 30).
- 22 To v obravnavani zadevi ne velja. Po eni strani je namreč v predložitveni odločbi dejanski in pravni okvir dovolj ustrezno predstavljen, da omogoča določitev obsega zastavljenih vprašanj. Predložitveno sodišče v zvezi s tem pojasnjuje, da je bila tožeča stranka iz postopka v glavni stvari pri istem delodajalcu zaposlena med 4. oktobrom 2010 in 31. decembrom 2016, in sicer na podlagi veriženja pogodb za določen čas, ter navaja, da so mu bili v obravnavo predloženi zahtevki, utemeljeni z zlorabo veriženja pogodb za določen čas. Po drugi strani so v predložitveni odločbi jasno izpostavljeni in predstavljeni razlogi, zakaj se predložitveno sodišče sprašuje o potrebni razlagi nekaterih določb prava Unije ter zakaj je po njegovem mnenju treba Sodišču predložiti vprašanja za predhodno odločanje. Navedeno sodišče se namreč sprašuje, ali je odškodnina, določena v členu 32(5) zakona št. 183/2010, ustrezen ukrep za povrnitev škode, nastale zaradi zlorabe pogodb za določen čas, pri čemer navaja, da odgovor na to vprašanje potrebuje za odločanje o sporu v postopku v glavni stvari.
- 23 Iz navedenega izhaja, da sta vprašanji za predhodno odločanje dopustni.

Vsebinska presoja

- 24 Predložitveno sodišče z vprašanjema, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je določbo 5 okvirnega sporazuma treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki ravnanja delodajalca iz javnega sektorja, ki zlorabi veriženje pogodb za določen čas, ne sankcionira tako, da je zadevni delavec upravičen do plačila odškodnine kot nadomestila za to, da se delovno razmerje za določen čas ni spremenilo v delovno razmerje za nedoločen čas, ampak določa dodelitev odškodnine od 2,5- do 12-kratnika zadnje mesečne plače navedenega delavca, pri čemer ima zadnjenavedeni možnost, da prejme celotno nadomestilo škode, če dokaže, da je izgubil druge zaposlitvene možnosti ali da bi bil uspešen na rednem zaposlitvenem natečaju, če bi bil ta organiziran.
- 25 Opozoriti je treba, da je namen določbe 5(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 (glej med drugim sodbe z dne 4. julija 2006, *Adeneler in drugi*, C-212/04, EU:C:2006:443, točka 63; z dne 26. januarja 2012, *Kücük*, C-586/10, EU:C:2012:39, točka 25, in z dne 3. julija 2014, *Fiamingo in drugi*, C-362/13, C-363/13 in C-407/13, EU:C:2014:2044, točka 54).
- 26 Tako določba 5(1) okvirnega sporazuma državam članicam zaradi preprečevanja zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, nalaga sprejetje vsaj enega od ukrepov, ki so naštet v njej, kadar v nacionalnem pravu ni enakovrednih zakonskih ukrepov. Trije ukrepi, ki so tako naštet v določbi 5(1), od (a) do (c), 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 (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 74 in navedena sodna praksa).

- 27 Države članice imajo v zvezi s tem polje proste presoje, saj lahko uporabijo enega ali več ukrepov, naštetih v določbi 5(1), od (a) do (c), ali že obstoječe ustrezne zakonske ukrepe, vse to pa ob upoštevanju potreb posameznih sektorjev in/ali kategorij delavcev (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 75 in navedena sodna praksa).
- 28 Tako določba 5(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 tega cilja ali polnega učinka 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 76 in navedena sodna praksa).
- 29 Poleg tega, kadar pravo Unije – tako kot v obravnavani zadevi – ne določa posebnih sankcij in bi bila zloraba kljub temu ugotovljena, je naloga nacionalnih organov, da 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 (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 77 in navedena sodna praksa).
- 30 Kadar to področje ni urejeno s pravom Unije in so predpisi za izvajanje teh pravil določeni v nacionalnem pravnem redu držav članic na podlagi načela njihove postopkovne avtonomije, pa ti predpisi ne smejo biti manj ugodni od tistih, ki urejajo podobne položaje, ki zadevajo zgolj nacionalno pravo (načelo enakovrednosti), niti ne smejo dejansko onemogočiti ali pretirano otežiti izvrševanja pravic, ki jih podeljuje pravni red Unije (načelo učinkovitosti) (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 78 in navedena sodna praksa).
- 31 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 (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 79 in navedena sodna praksa).
- 32 Sodišče je presodilo, da ker določba 5(2) okvirnega sporazuma ne določa splošne obveznosti držav članic, naj predvidijo spremembo pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, niti ne določa natančnih pogojev, pod katerimi se lahko sklepajo pogodbe o zaposlitvi za določen čas, neko mero pooblastil v zvezi s presojo na tem področju prepušča državam članicam (sodba z dne 7. septembra 2006, Marrosu in Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, točka 47).
- 33 Torej določba 5 okvirnega sporazuma kot taka ne nasprotuje temu, da država članica drugače obravnava zlorabe verižnih pogodb ali delovnih razmerij za določen čas glede na to, ali so bile navedene pogodbe ali razmerja, sklenjena z delodajalcem iz zasebnega ali delodajalcem iz javnega sektorja (sodba z dne 7. septembra 2006, Marrosu in Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, točka 48).
- 34 Vendar mora, zato da nacionalna ureditev, kakršna je obravnavana v postopku v glavni stvari, ki zgolj v javnem sektorju prepoveduje spremembo zaporednih pogodb za določen čas v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, lahko šteje za skladno z okvirnim sporazumom, notranji pravni red zadevne države članice v navedenem sektorju obsegati drug učinkovit ukrep za preprečevanje in, če je potrebno, sankcioniranje zlorabe verižnih pogodb za določen čas (sodba z dne 7. septembra 2006, Marrosu in Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, točka 49).

- 35 Iz predložitvene odločbe izhaja, da člen 36(5) zakonske uredbe št. 165/2001 določa, da če javne uprave kršijo določbe s področja zaposlovanja ali dela delavcev, to ne more povzročiti, da se med navedenimi upravami in zadevnimi delavci vzpostavi delovno razmerje za nedoločen čas, temveč da imajo zadnjenavedeni pravico do povrnitve utrpljene škode. V zvezi s tem člen 32(5) zakona št. 183/2010 določa, da sodišče v primeru zlorab pogodb o zaposlitvi za določen čas delodajalcu naloži, naj delavcu plača odškodnino v enotnem znesku od 2,5- do 12-kratnika zadnje dejanske celotne mesečne plače.
- 36 Iz predložitvene odločbe prav tako izhaja, da lahko delavec v skladu s sodno prakso Corte suprema di cassazione (kasacijsko sodišče) uveljavlja tudi povrnitev škode, nastale zaradi izgube drugih zaposlitvenih možnosti.
- 37 Predložitveno sodišče pa meni, da odškodnina, določena v členu 32(5) zakona št. 183/2010, ni ustrezen ukrep za povrnitev škode, nastale zaradi zlorabe pogodb za določen čas, ter da je predložitev zahtevanega dokaza glede izgube drugih zaposlitvenih možnosti lahko izjemno težka, če ne celo nemogoča naloga. Bilo naj bi namreč nemogoče predložiti dokaz o izgubi možnosti uspeti na upravnem natečaju. Zato naj bi bila možnost zadevnega delavca, da dokaže obstoj škode, nastale zaradi take izgube možnosti, zgolj teoretična. Tako naj bi po mnenju predložitvenega sodišča ne bilo izključeno, da določbe nacionalnega prava, ki urejajo določitev škode, v praksi temu delavcu onemogočajo ali znatno otežujejo uveljavljanje pravic, ki mu jih zagotavlja pravo Unije, zlasti pravico do povrnitve škode, ki mu je nastala, ker je njegov nekdanji delodajalec iz javnega sektorja zlorabil veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas.
- 38 V skladu z ugotovitvami iz točke 30 te sodbe pa je vendar treba preveriti, ali nacionalne določbe, obravnavane v postopku v glavni stvari, spoštujejo načeli enakovrednosti in učinkovitosti.
- 39 Prvič, v zvezi z načelom enakovrednosti je treba opozoriti, da na podlagi tega načela osebe, ki uveljavljajo pravice, ki jih zagotavlja pravni red Unije, ne smejo biti v slabšem položaju kot osebe, ki uveljavljajo povsem notranje pravice.
- 40 Kot pa je poudaril generalni pravobranilec v točkah 32 in 33 sklepnih predlogov, se z ukrepi, ki jih nacionalni zakonodajalec sprejme za sankcioniranje zlorab pogodb za določen čas s strani delodajalcev iz zasebnega sektorja – tako kot z ukrepi, ki jih nacionalni zakonodajalec sprejme v okviru Direktive 1999/70 za sankcioniranje zlorab pogodb za določen čas s strani delodajalcev iz javnega sektorja – izvaja pravo Unije. Zato podrobnih pravil, značilnih 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.
- 41 Zato Sodišče nima razloga, da bi dvomilo o združljivosti določb, obravnavanih v postopku v glavni stvari, z načelom enakovrednosti.
- 42 Poleg tega, kot je bilo že opozorjeno v točki 33 te sodbe, določba 5 okvirnega sporazuma kot taka ne nasprotuje temu, da država članica zlorabe verižnih pogodb ali delovnih razmerij za določen čas obravnava drugače glede na to, ali so bili navedeni pogodbe ali razmerja sklenjeni z delodajalcem iz zasebnega ali delodajalcem iz javnega sektorja.
- 43 Drugič, glede načela učinkovitosti je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da vprašanje, ali nacionalna postopkovna določba v praksi onemogoča ali pretirano otežuje izvajanje pravic, ki jih posamezniku zagotavlja pravo Unije, preizkusiti ob upoštevanju mesta te določbe v celotnem postopku, poteka postopka in njegovih posebnosti pred različnimi nacionalnimi sodišči. Pri tem je treba, odvisno od primera, upoštevati načela, na katerih temelji nacionalni pravni sistem, kot so načelo varstva pravice do obrambe, načelo pravne varnosti in načelo učinkovitega poteka postopka (sodbi z dne 21. februarja 2008, *Tele2 Telecommunication*, C-426/05, EU:C:2008:103, točka 55 in navedena sodna praksa, ter z dne 29. oktobra 2009, *Pontin*, C-63/08, EU:C:2009:666, točka 47).

- 44 Preučiti je torej treba, ali nacionalno pravo v skladu s sodbama z dne 7. septembra 2006, Marrosu in Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), ter 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), določa drug učinkovit ukrep za preprečevanje zlorab veriženja pogodb za določen čas ter tudi ustrezno sankcioniranje teh zlorab in odpravo posledic kršitve prava Unije. Pri tem je treba upoštevati vse določbe nacionalne zakonodaje, kar v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 34 te sodbe, vključuje mehanizme sankcioniranja.
- 45 Sodišče ni dolžno razlagati nacionalnega prava, ker je to izključna naloga predložitvenega sodišča, ki mora v konkretnem primeru odločiti, ali določbe upoštevanih nacionalnih predpisov izpolnjujejo zahteve iz prejšnjih treh točk. Vendar lahko Sodišče, ko odloča o vprašanju za predhodno odločanje, po potrebi poda pojasnila, ki nacionalno sodišče usmerjajo pri njegovi presoji.
- 46 Tako predložitveno sodišče sprašuje, ali se mora za delavce iz javnega sektorja – poleg pavšalne odškodnine iz člena 32(5) zakona št. 183/2010 – uporabiti ukrep, ki ni manj ugoden od ukrepa, ki se uporabi za delavce iz zasebnega sektorja, in sicer odškodnina za nadomestitev neobstoja spremembe delovnega razmerja za določen čas v delovno razmerje za nedoločen čas.
- 47 Vendar, kot je bilo opozorjeno v točki 32 te sodbe, v položaju, kakršen je obravnavan v postopku v glavni stvari, iz določbe 5 okvirnega sporazuma ne izhaja obveznost za države članice, naj določijo spremembo pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbe za nedoločen čas. Zato jim niti ni mogoče naložiti, naj ob neobstoju spremembe dodelijo odškodnino za nadomestitev neobstoja takšne spremembe pogodbe.
- 48 Predložitveno sodišče tudi poudarja, da naj bi bila nadomestitev te škode zgolj teoretična, saj naj bi ne bilo mogoče določiti, kako lahko zadevni delavec uveljavlja pravico do povrnitve nastale škode, med drugim, če bi uprava organizirala zaposlitveni natečaj ali če bi mu bilo ponujeno delo za nedoločen čas.
- 49 Italijanska vlada v zvezi s tem trdi, da nacionalna sodišča uporabljajo še posebej ugodna merila, in sicer tako glede ugotovitve kot določitve škode, nastale zaradi izgube zaposlitvenih možnosti, saj kot edini dokaz – v obliki domneve – zahtevajo izgubo, in to ne ugodnosti, ampak zgolj možnosti prejetja te ugodnosti, ter določitev utrpljene škode opravijo tudi, če zadevni delavec ne predloži konkretnih dokazov.
- 50 Glede na težave dokazovanja obstoja izgube možnosti je treba ugotoviti, da mehanizem domneve – s katerim se želi delavcu, ki je zaradi zlorabe veriženja pogodb za določen čas utrpel izgubo zaposlitvenih možnosti, zagotoviti možnost odprave posledic takšne kršitve prava Unije – izpolnjuje zahtevo učinkovitosti.
- 51 Vsekakor okoliščina – da ukrep, ki ga je nacionalni zakonodajalec sprejel za sankcioniranje zlorabe pogodb za določen čas s strani delodajalcev iz zasebnega sektorja, daje najširše varstvo, ki je lahko priznано delavcu – sama po sebi ne more zmanjšati učinkovitosti nacionalnih ukrepov, ki veljajo za delavce iz javnega sektorja.
- 52 V zvezi s tem iz spisa, ki je na voljo Sodišču, izhaja, da so v nacionalni zakonodaji določeni drugi ukrepi za preprečevanje in sankcioniranje zlorab pogodb za določen čas. Tako člen 36(5) zakonske uredbe št. 165/2001 določa, da morajo uprave pri odgovornih vodilnih osebah zbrati zneske, plačane delavcem iz naslova povrnitve škode, nastale zaradi kršitve določb s področja zaposlovanja ali dela, in sicer, če je kršitev namerna ali če izhaja iz hude malomarnosti. Takšna kršitev se poleg tega upošteva pri oceni dela teh vodilnih oseb, ki se jim zaradi te kršitve ne sme izplačati nagrada za delovno uspešnost. Poleg tega člen 36(6) te zakonske uredbe določa, da je javnim upravam, ki so s svojim ravnanjem kršile določbe s področja zaposlovanja ali dela, v treh letih po tej kršitvi onemogočeno zaposlovanje v kakršni koli obliki.

- 53 Predložitveno sodišče mora preveriti, ali so ti elementi – ki zadevajo sankcije, ki se jih v primeru zlorab pogodb za določen čas lahko izreče javnim upravam in njihovim vodilnim – učinkoviti in odvračilni, tako da se z njimi zagotavlja polna učinkovitost določb, sprejetih na podlagi okvirnega sporazuma.
- 54 Glede na vse zgornje ugotovitve je na zastavljeni vprašanji treba odgovoriti tako, da je določbo 5 okvirnega sporazuma treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki po eni strani ravnanja delodajalca iz javnega sektorja, ki zlorablja veriženje pogodb za določen čas, ne sankcionira tako, da se zadevnemu delavcu izplača odškodnina kot nadomestilo za to, da se delovno razmerje za določen čas ni spremenilo v delovno razmerje za nedoločen čas, po drugi strani pa določa dodelitev odškodnine od 2,5- do 12-kratnika zadnje mesečne plače navedenega delavca, pri čemer ima zadnjenavedeni možnost, da prejme celotno nadomestilo škode, če v obliki domneve dokaže, da je izgubil druge zaposlitvene možnosti ali da bi bil uspešen na rednem zaposlitvenem natečaju, če bi bil ta organiziran, pod pogojem, da takšna zakonodaja določa učinkovit in odvračilen mehanizem sankcioniranja, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

Stroški

- 55 Ker je ta postopek za stranke 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 (prvi senat) razsodilo:

Določbo 5 Okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sklenjenega 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 ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki po eni strani ravnanja delodajalca iz javnega sektorja, ki zlorablja veriženje pogodb za določen čas, ne sankcionira tako, da se zadevnemu delavcu izplača odškodnina kot nadomestilo za to, da se delovno razmerje za določen čas ni spremenilo v delovno razmerje za nedoločen čas, po drugi strani pa določa dodelitev odškodnine od 2,5- do 12-kratnika zadnje mesečne plače navedenega delavca, pri čemer ima zadnjenavedeni možnost, da prejme celotno nadomestilo škode, če v obliki domneve dokaže, da je izgubil druge zaposlitvene možnosti ali da bi bil uspešen na rednem zaposlitvenem natečaju, če bi bil ta organiziran, pod pogojem, da takšna zakonodaja določa učinkovit in odvračilen mehanizem sankcioniranja, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

Podpisi