



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 26. novembra 2014*

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

V združenih zadevah C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 in C-418/13,

katerih predmet so predlogi za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki sta jih vložila Tribunale di Napoli (Italija) z odločbami z dne 2., 15. in 29. januarja 2013, ki so prispele na Sodišče 17. januarja (C-22/13) in 7. februarja 2013 (od C-61/13 do C-63/13), na eni strani in Corte costituzionale (Italija) z odločbo z dne 3. julija 2013, ki je prispela na Sodišče 23. julija 2013 (C-418/13), na drugi, v postopkih

Raffaella Mascolo (C-22/13),

Alba Forni (C-61/13),

Immacolata Racca (C-62/13)

proti

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

ob udeležbi

Federazione Gilda-Unams,

Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL),

Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL),

in

Fortuna Russo (C-63/13)

proti

Comune di Napoli (C-63/13),

* Jezik postopka: italijanščina.

in

Carla Napolitano,

Salvatore Perrella,

Gaetano Romano,

Donatella Cittadino,

Gemma Zangari

proti

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

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi M. Ilešič, predsednik senata, A. Ó Caoimh (poročevalec), C. Toader, sodnica, E. Jarašiūnas in C. G. Fernlund, sodnika,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodna tajnica: L. Carrasco Marco, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 27. marca 2014,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za R. Mascolo M. Ambron, P. Ambron, L. Martino, V. De Michele, S. Galleano in N. Zampieri, odvetniki (C-22/13),
- za A. Forni M. Ambron, P. Ambron, L. Martino, M. Miscione, F. Visco in R. Garofalo, odvetniki (C-61/13),
- za I. Racca M. Ambron, P. Ambron, L. Martino, R. Cosio, R. Ruocco in F. Chietera, odvetniki (C-62/13),
- za F. Russo P. Esposito, odvetnica (C-63/13),
- za C. Napolitano ter za S. Perrello in G. Romana D. Balbi in A. Coppola, odvetnika (C-418/13),
- za D. Cittadino in G. Zangari T. de Grandis in E. Squillaci, odvetnika (C-418/13),
- za Federazione Gilda-Unams T. de Grandis, odvetnik (C-62/13),
- za Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL) V. Angiolini, F. Americo in I. Barsanti Mauceri, odvetniki (C-62/13),
- za Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) A. Andreoni, odvetnik (C-62/13),
- za Comune di Napoli F. M. Ferrari in R. Squeglia, odvetnika (C-63/13),
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s C. Gerardis in S. Varone, državna pravobranilca,

- za grško vlado D. Tsagaraki in M. Tassopoulou, agentki (C-418/13),
- za poljsko vlado B. Majczyna, agent (C-22/13 in od C-61/13 do C-63/13),
- za Evropsko komisijo C. Cattabriga ter D. Martin in J. Enegren, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 17. julija 2014

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlogi za sprejetje predhodne odločbe se nanašajo na razlago določb 4 in 5, točka 1, Okvirnega sporazuma o delu za določen čas, ki je bil sklenjen 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), člena 2(1) in (2) Direktive Sveta z dne 14. oktobra 1991 o obveznosti delodajalca, da zaposlene obvesti o pogojih, ki se nanašajo na pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje (91/533/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 2, str. 3), načela lojalnega sodelovanja, določenega v členu 4(3) PEU, ter splošnih načel prava Unije o pravni varnosti, varstvu zaupanja v pravo, enakosti orožij v postopku, učinkovitem sodnem varstvu, pravici do neodvisnega sodišča in do poštenega postopka, zagotovljenih s členom 6(2) PEU v povezavi s členom 6 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu (v nadaljevanju: EKČP) ter s členi 46, 47 in 52(3) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.
- 2 Ti predlogi so bili vloženi v okviru spora med R. Mascolo in osmimi drugimi delavci, ki so vsi člani osebja javnih šol na eni strani, in njihovim delodajalcem na drugi, in sicer v osmih primerih je bilo to Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (ministrstvo za šolstvo, univerze in raziskave, v nadaljevanju: ministero), v zadnjem primeru pa Comune di Napoli (občina Neapelj), zaradi opredelitve pogodb o zaposlitvi, sklenjenih z navedenima delodajalcema.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva št. 1999/70

- 3 Direktiva 1999/70 temelji na členu 139(2) ES in ima na podlagi člena 1 namen „uveljaviti okvirni sporazum [...], sklenjen [...] med splošnimi medpanožnimi organizacijami [Evropsko konfederacijo sindikatov (ETUC), Združenjem evropskih industrijskih in delodajalskih konfederacij (UNICE) in Evropskim centrom za podjetja z javno udeležbo (CEEP)], ki je priloga tej direktivi“.
- 4 Določba 1 okvirnega sporazuma določa:
„Namen okvirnega sporazuma je:
(a) izboljšati kakovost dela za določen čas z zagotavljanjem uporabe načela nediskriminacije;
(b) vzpostaviti okvir za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas.“

5 Določba 2 okvirnega sporazuma, naslovljena „Področje uporabe“, določa:

- „1. 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.
2. Po posvetovanju s socialnimi partnerji lahko države članice in/ali socialni partnerji določijo, da se ta sporazum ne uporablja za:
 - (a) začetno poklicno usposabljanje in vajeniške programe,
 - (b) pogodbe o zaposlitvi in delovna razmerja, ki so bila sklenjena v okviru posebnega javnega ali javno podprtega usposabljanja, programov povezovanja in poklicnega prekvalificiranja.“

6 Določba 3 okvirnega sporazuma, naslovljena „Opredelitve“, določa:

- „1. V tem sporazumu izraz ‚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.
[...].“

7 Določba 4 okvirnega sporazuma, naslovljena „Načelo nediskriminacije“, v točki 1 določa:

„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.“

8 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.“

Direktiva 91/533

9 Člen 2(1) Direktive 91/533 določa:

„Delodajalec je dolžan obvestiti zaposlenega, za katerega se uporablja ta direktiva (v nadaljnjem besedilu: ‚zaposleni‘) z bistvenimi sestavinami pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja.“

10 V skladu s členom 2(2)(e) te direktive mora obvestilo zaposlenemu v primeru začasne pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja med drugim zajemati „predvideni čas trajanja začasne pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja“.

Italijansko pravo

11 Člen 117, prvi odstavek, ustave Italijanske republike določa, da „država in regije zakonodajno oblast izvajajo ob upoštevanju ustave ter omejitev, ki izhajajo iz prava [Unije] in mednarodnih obveznosti“.

12 V Italiji sklepanje pogodb o zaposlitvi za določen čas v javnem sektorju ureja zakonska uredba št. 165 o splošnih pravilih glede organizacije dela v javnih organih (Decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle diendenze delle amministrazioni pubbliche) z dne 30. marca 2001 (redni dodatek h GURI št. 106 z dne 9. maja 2001, v nadaljevanju: zakonska uredba št. 165/2001).

13 Člen 36(5) te uredbe z dne 3. avgusta 2009, kakor je bila spremenjena z zakonom št. 102 o preoblikovanju – po spremembah – uredbe-zakona št. 78 z dne 1. julija 2009 o protikriznih ukrepih ter podalšanju pogodb in italijanskem sodelovanju v mednarodnih misijah (Legge n. 102 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1 ° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali) (redni dodatek h GURI št. 179 z dne 4. avgusta 2009), ki pod naslovom „Prilagodljive pogodbene oblike za zaposlitev in delo osebja“, določa:

„Če javni organi kršijo obvezne določbe na področju zaposlovanja in dela delavcev, to nikakor ne more povzročiti, da navedeni javni organi sklenejo pogodbe za nedoločen čas, ne glede na odgovornost in sankcije, ki lahko zaradi tega nastanejo. Zadevni delavec ima pravico do povrnitve škode, ki je nastala z opravljanjem dela v nasprotju z zavezujočimi določbami [...]“.

14 V skladu s predložitvenimi odločbami se tudi za delo za določen čas v javni upravi uporablja zakonska uredba št. 368 z dne 6. septembra 2001 o prenosu Direktive 1999/70/ES o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP (Decreto legislativo n. 368 – Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall’UNICE, dal CEEP e dal CES) (GURI št. 235 z dne 9. oktobra 2001, str. 4, v nadaljevanju: zakonska uredba št. 368/2001).

15 Člen 5(4a) te zakonske uredbe določa:

„Brez poseganja v ureditev veriženja pogodb, kakor je določena v prejšnjih odstavkih, in razen če kolektivne pogodbe, sklenjene na nacionalni oziroma lokalni ravni ali na ravni podjetja s sindikati, ki so najbolj zastopani na nacionalni ravni, določajo drugače, velja, da se delovno razmerje, kadar zaradi veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas za opravljanje enakovrednih nalog med istim delodajalcem in istim zaposlenim skupno presega 36 mesecev, vključno s podalšanji in obnovitvami, ne glede na obdobja prekinitve med pogodbami, šteje za delovno razmerje za nedoločen čas [...]“.

- 16 V skladu s členom 10(4a) navedene zakonske uredbe, kakor je bila spremenjena s členom 9(18) uredbe-zakona št. 70 z dne 13. maja 2011 (v nadaljevanju: uredba-zakon št. 70/2011), spremenjene v zakon št. 106 z dne 12. julija 2011 (GURI št. 160 z dne 12. julija 2011):

„[...] ta uredba se prav tako ne uporablja za pogodbe o zaposlitvi za določen čas, sklenjene, da bi bilo mogoče nadomestiti učitelje ter UTP [upravno, tehnično in pomožno osebje], ob upoštevanju potrebe, da se zagotovi nepretrganost šolskih in izobraževalnih storitev, vključno v primeru začasne odsotnosti učiteljev in UTP, ki so v delovnem razmerju za nedoločen ali celo določen čas. Člen 5(4a) te uredbe se v nobenem primeru ne uporabi.“

- 17 Glede učiteljev in upravnega, tehničnega in pomožnega osebja je ureditev delovnih razmerij za določen čas zajeta v členu 4 zakona št. 124 z dne 3. maja 1999 o sprejetju nujnih določb v zvezi s šolskim osebjem (Legge n. 124 – Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico) (GURI št. 107 z dne 10. maja 1999), kakor je bil spremenjen z uredbo-zakonom št. 134 z dne 25. septembra 2009, preoblikovano – po spremembah – z zakonom št. 167 z dne 24. novembra 2009 (GURI št. 274 z dne 24. novembra 1999, v nadaljevanju: zakon št. 124/1999). Predložitveno sodišče meni, da v zadevah C-22/13 in od C-61/13 do C-63/13 ni sporno, da se ta zakon uporablja le za državne šole. Ta zakon pa se ne uporablja za občinske šole, za katere se še naprej uporabljata zakonski uredbi št. 165/2001 in št. 368/2001.

- 18 Člen 4 zakona št. 124/1999 določa:

„1. Če ni mogoče zapolniti delovnih mest profesorjev in učiteljev, ki so dejansko prosta in razpoložljiva do 31. decembra in ki bodo takšna ostala predvidoma celo šolsko leto, z redno zaposlitvijo učiteljev, zaposlenih v pokrajini, ali z uporabo nadštevilnega osebja, če na ta delovna mesta niso bili že kakorkoli razporejeni redno zaposleni učitelji, se zapolnijo z letnimi nadomeščanji do dokončanja izbirnih postopkov za redno zaposlitev učiteljev.

2. Delovna mesta profesorjev in učiteljev, ki niso prosta in ki se dejansko sprostijo pred 31. decembrom in do konca šolskega leta, se zapolnijo z začasnimi nadomeščanji do konca pedagoških dejavnosti. Delovna mesta se prav tako zapolnijo z začasnimi nadomeščanji do konca pedagoških dejavnosti z urami usposabljanja, na podlagi katerih ni mogoče ustvariti delovnih mest za polni ali krajši delovni čas.

3. V drugih primerih kot tistih iz odstavkov 1 in 2 so določena začasna nadomeščanja.

[...]

6. Za letna in začasna nadomeščanja bi bilo vse do konca pedagoških dejavnosti primerno voditi stalni seznam primernih kandidatov, ki je določen v členu 401 enotnega besedila, kakor je bilo spremenjeno s členom 1(6) veljavnega zakona.

[...]

11. Določbe iz prejšnjih odstavkov se uporabljajo tudi za upravno, tehnično in pomožno osebje (UTP)

[...]

[...]

14a. Pogodbe o zaposlitvi za določen čas, sklenjene zaradi nadomeščanj, določenih v odstavkih 1, 2 in 3, če so nujne za zagotovitev nepretrganosti šolskih in izobraževalnih storitev, je mogoče preoblikovati v delovna razmerja za nedoločen čas le v primeru redne zaposlitve na podlagi veljavnih določb in na podlagi seznamov primernih kandidatov [...].“

19 V skladu s členom 1 uredbe ministrstva za izobraževanje št. 131 (Decreto del Ministero della pubblica istruzione, n. 131) z dne 13. junija 2007 (v nadaljevanju: uredba št. 131/2007) so učiteljem ter upravnemu, tehničnemu in pomožnemu administrativnemu osebju šole dodeljene tri vrste nalog:

- letna nadomeščanja prostih in razpoložljivih delovnih mest, ki jih nihče ne zaseda;
- začasna nadomeščanja sicer neprostih, toda vseeno razpoložljivih delovnih mest, do konca šolskih dejavnosti, in
- začasna nadomeščanja za vse ostale potrebe oziroma kratka nadomeščanja.

20 Redno zaposlovanje iz člena 4(14a) zakona št. 124/1999 je urejeno s členoma 399 in 401 zakonske uredbe z dne 16. aprila 1994 št. 297 o enotnem besedilu zakonskih določb, ki se uporabljajo na področju izobraževanja (Decreto legislativo n. 297 – Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione) (redni dodatek h GURI št. 115 z dne 19. maja 1994, v nadaljevanju: zakonska uredba št. 297/1994).

21 Člen 399(1) te zakonske uredbe določa:

„Zaposlovanje učiteljev v vrtcih, osnovnih in srednjih šolah, vključno s srednjimi umetnostnimi šolami in umetnostnimi inštituti, se v primeru 50 % delovnih mest, razpoložljivih v šolskem letu, izvede z izbirnimi postopki na podlagi kvalifikacij in preizkusov, v primeru preostalih 50 % pa s stalnimi sezname primernih kandidatov iz člena 401.“

22 Člen 401(1) in (2) te zakonske uredbe določa:

„1. Sezname primernih kandidatov na podlagi izbirnega postopka, organiziranega izključno za vzgojitelje oziroma učitelje v vrtcih, osnovnih in srednjih šolah, vključno s srednjimi umetnostnimi šolami in umetnostnimi inštituti, se preoblikujejo v stalne sezname primernih kandidatov, ki jih je treba uporabiti pri rednem zaposlovanju na podlagi člena 399(1).

2. Stalni sezname primernih kandidatov iz odstavka 1 se redno posodablja z vpisom učiteljev, ki so bili uspešni na preizkusih zadnjih regionalnih izbirnih postopkov na podlagi kvalifikacij in preizkusov za isto vrsto izbirnega postopka in isto delovno mesto, in učiteljev, ki so predlagali svojo premestitev na stalni seznam primernih kandidatov v drugi provinci. Posodobitev razvrstitve v razrede tistih učiteljev, ki so že vpisani na stalni seznam primernih kandidatov, se opravi hkrati z vpisom novih kandidatov.“

Spori o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

Zadeve C-22/13 in od C-61/13 do C-63/13

23 R. Mascolo, A. Forni, I. Racca in F. Russo so bile zaposlene na podlagi veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, prve tri kot učiteljice pri ministero, zadnja pa kot vzgojiteljica v jaslih in vrtcu pri Comune di Napoli. V skladu s temi pogodbami so pri tema delodajalcema delale v teh obdobjih: R. Mascolo 71 mesecev v devetih letih (med letoma 2003 in 2012); A. Forni 50 mesecev in 27 dni v petih letih (med letoma 2006 in 2011); I. Racca 60 mesecev v petih letih (med letoma 2007 in 2012) in F. Russo 45 mesecev in 15 dni v petih letih (med letoma 2006 in 2011).

- 24 Ker tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari menijo, da je bilo veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas nezakonito, so pri Tribunale di Napoli vložile tožbe in predlagale, primarno, spremembo teh pogodb v delovna razmerja za nedoločen čas in zato redno zaposlitev ter plačilo plač, ki ustrezajo prekinitvam med iztekom ene pogodbe za določen čas in začetkom veljavnosti naslednje, in podredno, plačilo odškodnine.
- 25 Ker se je I. Racca med postopkom na podlagi napredovanja na stalnem seznamu primernih kandidatov redno zaposlila, je svojo prvotno tožbo spremenila v predlog za polno priznanje njene delovne dobe in za odškodnino za nastalo škodo.
- 26 Ministero in Comune di Napoli pa nasprotno menita, da člen 36(5) zakonske uredbe št. 165/2001 preprečuje kakršnokoli preoblikovanje v delovno razmerje. Člen 5(4a) zakonske uredbe št. 386/2001 naj se ob upoštevanju člena 10(4a) navedene uredbe, ki je bil vstavljen s členom 9(18) uredbe-zakona št. 70/2011, ne bi uporabljal. Tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari naj poleg tega ne bi bile upravičene do odškodnine, ker je bil postopek zaposlovanja zakonit in ker elementi nezakonitosti akta niso bili nikakor podani. Nazadnje, ker pogodbe o zaposlitvi za določen čas med seboj niso bile povezane in torej niso bile niti nepretrgane niti niso pomenile podaljšanja prejšnjih pogodb, naj ne bi šlo za zlorabo.
- 27 Prvič, Tribunale di Napoli, ki je odločalo o tej tožbi, je – v nasprotju z odločitvijo Corte suprema di cassazione (kasacijsko sodišče) v sodbi št. 10127/12 – navedlo, da je zadevna nacionalna zakonodaja v nasprotju z določbo 5 okvirnega sporazuma.
- 28 Ta zakonodaja naj namreč ne bi vsebovala nobenega preventivnega ukrepa v smislu točke 1(a) te določbe, saj naj ne bi omogočala konkretnega – objektivnega in preglednega – preverjanja obstoja dejanske potrebe po začasnem nadomeščanju, dovoljevala pa naj bi, kakor je izrecno določeno v členu 4(1) zakona št. 124/1999, obnavljanje pogodb o zaposlitvi za določen čas za zapolnitev dejansko prostih delovnih mest. Dalje, navedena zakonodaja naj ne bi vsebovala niti ukrepov v smislu točke 1(b) navedene določbe. Na podlagi člena 10(4a) zakonske uredbe št. 368/2001 naj bi bila namreč za državne šole uporaba člena 5(4a) navedene zakonske uredbe, ki določa, da se pogodbe o zaposlitvi za določen čas, ki presegajo 36 mesecev, spremenijo v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, izključena. Poleg tega naj navedeni predpisi ne bi vsebovali ukrepov za preprečevanje v smislu točke 1(c) iste določbe.
- 29 Poleg tega naj ne bi bilo določeno nikakršno sankcioniranje, saj se lahko pogodbe o zaposlitvi za določen čas v skladu s členom 4(14a) zakona št. 124/1999 spremenijo v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas le v primeru zaposlitve na podlagi seznama primernih kandidatov. Poleg tega naj bi bila izključena tudi pravica do povračila škode, nastale z veriženjem pogodb o zaposlitvi za določen čas. Iz sodbe št. 10127/12 Corte suprema di cassazione namreč izhaja, da se člen 36(5) zakonske uredbe št. 165/2001, ki načeloma določa tako pravico v javnem sektorju, uporabi, le kadar je veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas preseglo zgornjo omejitev 36 mesecev, določeno s členom 5(4a) zakonske uredbe št. 368/2001.
- 30 Drugič, predložitveno sodišče se – ob ugotovitvi, da dejstvo, da imajo le državne šole pravico do zaposlovanja osebja za določen čas, pri čemer niso zavezane z omejitvami, določenimi v zakonski uredbi št. 368/2001, pomeni tudi izkrivljanje konkurence v škodo zasebnih šol – sprašuje, ali državne šole spadajo pod pojem „posameznih sektorjev in/ali kategorij delavcev“ v smislu določbe 5 okvirnega sporazuma, ki upravičuje uvedbo posebnih ukrepov, ki niso preprečevalni ali namenjeni sankcioniranju, za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas.
- 31 Tretjič, to sodišče se sprašuje o skladnosti zadevne nacionalne zakonodaje z določbo 4 okvirnega sporazuma, saj je s to zakonodajo določeno, da delavec, ki je nezakonito zaposlen za določen čas v javnem sektorju – drugače kot delavec, ki je zaposlen za nedoločen čas in nezakonito odpuščen – nima pravice do povračila nastale škode.

- 32 Četrtrič, predložitveno sodišče se – ob ugotoviti, da je italijanska vlada v zadevi, v kateri je bil izdan sklep Affatato (C-3/10, EU:C:2010:574), trdila, da se člen 5(4a) zakonske uredbe št. 368/2001 uporablja tudi za javni sektor, Corte suprema di cassazione pa je v sodbi št. 10127/12 odločilo nasprotno – sprašuje, ali bi morala biti taka napačna razlaga nacionalnega prava od vlade ob upoštevanju načela lojalnega sodelovanja odslej zavezujoča za nacionalna sodišča, s čimer bi se okrepila tudi obveznost teh sodišč do razlage, ki je v skladu s pravom Unije.
- 33 Petič, Tribunale di Napoli se sprašuje, ali se možnost spremembe pogodbe o zaposlitvi za določen čas v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, ki je določena v členu 5(4a) zakonske uredbe št. 368/2001, nanaša na obvestilo iz člena 2(1) in (2)(e) Direktive 91/533, ki ga mora delodajalec sporočiti zaposlenemu, in če da, ali je izključitev uporabe člena 5(4a) z učinkom za nazaj za državne šole na podlagi uredbe-zakona št. 70/2011 v skladu s to direktivo.
- 34 Nazadnje, šestič, predložitveno sodišče se sprašuje, ali je takšna sprememba nacionalnih predpisov z učinkom za nazaj, katere posledica je, da se osebu, zaposlenemu v državnih šolah, odvzame pravica, ki mu je bila priznana v času sklenitve pogodbe o zaposlitvi, v skladu s splošnimi načeli prava Unije.
- 35 V teh okoliščinah je Tribunale di Napoli prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja, pri čemer je bilo sedmo vprašanje postavljeno le v zadevah C-61/13 in C-62/13, v zadevi C-63/13 pa so bila postavljena le drugo, tretje in četrto vprašanje, ta vprašanja pa so prva tri vprašanja v zadnjeavedeni zadevi:
- „1. Ali je pravni okvir na področju šolstva, kot je opisan, enakovreden tistemu, ki ga določa določba 5 Direktive [1999/70]?
 2. Kdaj je treba šteti, da gre za delovno razmerje, v katerem je delodajalec ‚država‘ v smislu določbe 5 Direktive [1999/70] in zlasti izraza ‚posameznih sektorjev in/ali kategorij delavcev‘, ter so zato upravičene drugačne posledice v primerjavi z delovnimi razmerji v zasebnem sektorju?
 3. Ali so v pojmu ‚pogojev zaposlitve‘ iz določbe 4 Direktive [1999/70] ob upoštevanju pojasnil iz člena 3(1)(c) Direktive [Sveta] 2000/78/ES [z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 4, str. 79)] in člena 14(1)(c) Direktive [Evropskega parlamenta in Sveta] 2006/54/ES [z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (UL, L 204, str. 23)] zajete tudi posledice nezakonite prekinitve delovnega razmerja? Če je odgovor na prejšnje vprašanje pritrdilen, ali je v smislu določbe 4 [Direktive 1999/70] razlika med posledicami, ki so v nacionalnem pravnem redu običajno določene glede na to, ali gre za nezakonito prekinitve delovnega razmerja za nedoločen čas ali za določen čas, upravičena?
 4. Ali je v skladu z načelom lojalnega sodelovanja prepovedano, da država v postopku predhodnega odločanja glede razlage Sodišču [...] predstavi nacionalni pravni okvir, ki namerno ne ustreza resničnosti, in mora nacionalno sodišče ob neobstoju drugačne razlage nacionalnega prava, ki bi prav tako izpolnjevala obveznosti, ki jih prinaša članstvo v Evropski uniji, nacionalno pravo, če je mogoče, razlagati v skladu z razlago, ki jo daje država?
 5. Ali med pogoje, ki se uporabljajo za pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje in so določeni v Direktivi [91/533], zlasti v njenem členu 2(1) in (2)(e), spada navedba primerov, v katerih se lahko pogodba o zaposlitvi za določen čas spremeni v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas?
 6. Če je odgovor na prejšnje vprašanje pritrdilen, ali je sprememba zakonodajnega okvira z učinkom za nazaj, ki zaposlenemu ne zagotavlja možnosti uveljavljanja pravic, ki jih zagotavlja Direktiva [91/533], oziroma spoštovanja delovnih pogojev iz dokumenta o zaposlitvi, v nasprotju s členom 8(1) Direktive [91/533] in cilji [te direktive] ter zlasti z njeno drugo uvodno izjavo?

7. Ali je treba splošna načela veljavnega prava [Unije], ki se nanašajo na pravno varnost, varstvo zaupanja v pravo, enakost orožij v postopku, učinkovito sodno varstvo, pravico do neodvisnega sodišča in, splošneje, na pravico do poštenega sojenja ter so določena v [členu 6 PEU] [...] – v povezavi s členom 6 [EKČP] ter s členi 46, 47 in 52(3) [Listine] [...] – razlagati tako, da v okviru uporabe Direktive [1999/70] nasprotujejo temu, da italijanska država po zelo dolgem obdobju (tri leta in šest mesecev) izda zakonsko določbo, kot je člen 9 uredbe-zakona št. 70[2011], spremenjeno z zakonom št. 106 z dne 12. julija 2011, s katero je bil členu 10 zakonske uredbe št. 368/2001 dodan odstavek 4a, ki spreminja posledice tekočih postopkov, s čimer je delavec oškodovan v korist delodajalca, tj. države, in je odpravljena možnost, ki jo nacionalna ureditev določa za sankcioniranje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas?“

36 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 8. marca 2013 združil zadeve C-22/13 in od C-61/13 do C-63/13 za pisni in ustni postopek ter izdajo sodb.

Zadeva C-418/13

37 C. Napolitano, D. Cittadino, G. Zangari, S. Perrella in G. Romano so bili pri Ministero zaposleni na podlagi veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, prvi štirje kot učiteljice in učitelj ter zadnji kot upravni sodelavec. Iz podatkov, ki so bili predloženi Sodišču izhaja, da so za svojega delodajalca v tem času delali v teh obdobjih: C. Napolitano 55 mesecev v šestih letih (med letoma 2005 in 2010), D. Cittadino 100 mescev v 10 letih (med letoma 2002 in 2012), G. Zangari 113 mesecev v 11 letih (med letoma 2001 in 2012), S. Perrella 81 mesecev v sedmih letih (med letoma 2003 in 2010) in G. Romano 47 mesecev v štirih letih (med letoma 2007 in 2011).

38 Ker so tožeče stranke iz postopkov v glavi stvari menile, da je bilo to veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas nezakonito, so vložile tožbo pri Tribunale di Roma oziroma Tribunale di Lamezia Terme ter primarno predlagale spremembo svojih pogodb v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas in zato zaposlitev za nedoločen čas ter izplačilo plač, dolgovanih za obdobja prekinitev med iztekom ene pogodbe in začetkom veljavnosti naslednje. Podredno so tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari predlagale povračilo nastale škode.

39 Tribunale di Roma in Tribunale di Lamezia Terme sta se v sporih, ki so jima bili predloženi, spraševali o združljivosti člena 4(1) in (11) zakona št. 124/1999 z določbo 5 okvirnega sporazuma v delu, v katerem ta nacionalna določba upravi omogoča neomejeno zaposlovanje učiteljev ter tehničnega in upravnega osebja za določen čas, da bi zapolnila prosta delovna mesta v kadrovskem načrtu šole. Ker sta menili, da na to vprašanje ni mogoče odgovoriti niti na podlagi skladne razlage, saj naj bi bila navedena določba oblikovana nedvoumno, niti z zavrnitvijo uporabe, saj naj določba 5 okvirnega sporazuma ne bi imela neposrednega učinka, sta v okviru postopka najprej na Corte costituzionale (ustavno sodišče) vložili zahtevo za presojo ustavnosti člena 4(1) in (11) zakona št. 124/1999 zaradi kršitve člena 117, prvi odstavek, ustave Italijanske republike v povezavi z določbo 5 okvirnega sporazuma.

40 Corte costituzionale v predložitveni odločbi ugotavlja, da z nacionalno zakonodajo, ki se uporablja za državne šole, v zvezi z zaposlenimi za določen čas ni določeno niti najdaljše skupno trajanje veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas niti največje število njihovih obnovitev v smislu določbe 5, točka 1(b) in (c), okvirnega sporazuma. To sodišče se kljub temu sprašuje, ali te ureditve ne bi bilo mogoče utemeljiti z „objektivnim razlogom“ v smislu točke 1(a) navedene določbe.

41 Po mnenju predložitvenega sodišča je zadevna nacionalna zakonodaja vsaj načeloma zasnovana tako, da bi lahko bil za zaposlovanje osebja na podlagi pogodbe o zaposlitvi za določen čas izpolnjen tak objektivni razlog. Storitve šolanja naj bi bilo namreč mogoče „aktivirati na predlog“, v smislu, da država zaradi temeljne pravice do izobraževanja, določene z ustavo Italijanske republike, ne more

zavrnuti njenega opravljanja in je zato zavezana, da njeno izvajanje uredi tako, da jo lahko stalno prilagaja spremembam v številu šolske populacije. Zaradi te zahteve po prožnosti naj bi bilo v državnih šolah nujno stalno zaposlovanje večjega števila učiteljev in članov osebja na podlagi pogodb o zaposlitvi za določen čas. Poleg tega naj bi se s sistemom stalnih seznamov primernih kandidatov, v povezavi z izbirnimi postopki, zagotavljalo spoštovanje objektivnih meril pri zaposlovanju osebja na podlagi pogodb o zaposlitvi za določen čas in omogočilo ustrezno priložnost stalne zaposlitve tega osebja.

- 42 Corte costituzionale kljub temu trdi, da člen 4(1) zakona št. 124/1999, čeprav ne določa zaporednega obnavljanja pogodb o zaposlitvi za določen čas in ne izključuje pravice do povračila škode, omogoča letna nadomeščanja prostih in razpoložljivih delovnih mest „v pričakovanju dokončanja izbirnih postopkov za redno zaposlitev učiteljev“. Izbirni postopki pa so bili med letoma 2000 in 2011 prekinjeni. Ta določba naj bi tako omogočala obnavljanje pogodb o zaposlitvi za določen čas, ne da bi bil pri tem določen konkreten rok za izvedbo izbirnega postopka. Ta okoliščina, v povezavi z neobstojem določbe, s katero bi bila osebju državnih šol, ki so bili nezakonito zaposleni z veriženjem pogodb o zaposlitvi za določen čas, priznana pravica do povračila škode, bi lahko pomenila, da je ta določba v nasprotju z določbo 5, točka 1, okvirnega sporazuma.
- 43 V teh okoliščinah je Corte costituzionale prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:
- „1. Ali je treba določbo 5, točka 1, okvirnega sporazuma [...] razlagati tako, da nasprotuje uporabi člena 4(1), zadnji stavek, in (11) zakona [št. 124/1999] – ki po ureditvi letnega nadomeščanja na delovnih mestih, ‚ki so dejansko prosta in razpoložljiva do 31. decembra‘, določa, da je treba delovna mesta zapolniti z letnimi nadomeščanji ‚v pričakovanju dokončanja izbirnih postopkov za redno zaposlitev učiteljev‘ – ker ta določba dopušča sklenitev pogodb za določen čas brez navedbe konkretnega roka za izvedbo izbirnih postopkov in brez priznanja pravice do povračila škode?
 2. Ali zahteve glede organizacije italijanskega šolskega sistema, kakor je bil opisan zgoraj, pomenijo objektivne razloge v smislu določbe 5, točka 1, [okvirnega sporazuma], na podlagi katerih se taka zakonodaja, kakršna je italijanska, ki za zaposlovanje šolskega osebja za določen čas ne določa pravice do povračila škode, lahko šteje za združljivo s pravom Unije?“
- 44 S sklepom Sodišča z dne 11. februarja 2014 so bile zadeve C-22/13 in od C-61/13 do C-63/13 združene za pisni in ustni postopek ter izdajo sodbe.

Vprašanja za predhodno odločanje

- 45 Predložitvena sodišča Sodišče v bistvu sprašujejo o razlagi določbe 5(1) okvirnega sporazuma (prvo in drugo vprašanje v zadevah C-22/13, C-61/13 in C-62/13, prvo vprašanje v zadevi C-63/13 ter prvo in drugo vprašanje v zadevi C-418/13), določbe 4 tega okvirnega sporazuma (tretje vprašanje v zadevah C-22/13, C-61/13 in C-62/13 ter drugo vprašanje v zadevi C-63/13), načela lojalnega sodelovanja (četrto vprašanje v zadevah C-22/13, C-61/13 in C-62/13 ter tretje vprašanje v zadevi C-63/13), Direktive 91/533 (peto in šesto vprašanje v zadevah C-22/13, C-61/13 in C-62/13) ter več splošnih načel prava Unije (sedmo vprašanje v zadevah C-61/13 in C-62/13).

Dopustnost

- 46 Comune di Napoli trdi, da razlaga prava Unije, za katero prosi Tribunale di Napoli v zadevi C-63/13 ni nujna za odločitev o sporu o glavni stvari, zato predlog za sprejetje predhodne odločbe v tej zadevi v celoti ni dopusten. To sodišče naj bi v predložitveni odločbi samo navedlo, da meni, da ukrepi, ki jih

je sprejel nacionalni zakonodajalec za prenos tega okvirnega sporazuma, ob upoštevanju sodne prakse Sodišča o okvirnem sporazumu, niso zadostni. Zato bi moralo to sodišče samo odločiti o sporu o glavni stvari, in sicer tako, da bi nacionalno pravo razlagalo v skladu s pravom Unije.

- 47 V zvezi s tem je treba vseeno spomniti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je v okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, določenim v členu 267 PDEU, le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločitev, tisto, ki ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po izdaji predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, in tudi upoštevnost vprašanj, ki jih predloži Sodišču (sodba Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, točka 32 in navedena sodna praksa).
- 48 Kot je Sodišče že večkrat razsodilo, imajo nacionalna sodišča najširšo diskrecijsko pravico glede predložitve vprašanja Sodišču, če ugotovijo, da se v zadevi, o kateri odločajo, postavijo vprašanja glede razlage prava Unije (glej zlasti sodbi Križan in drugi, C-416/10, EU:C:2013:8, točka 64, in Ogieriakhi, C-244/13, EU:C:2014:2068, točka 52).
- 49 Iz tega izhaja, da obstoj ustaljene sodne prakse o nekem vprašanju prava Unije, kadar se nacionalno sodišče odloči, da se bo v okviru te diskrecijske pravice v skladu s členom 267 PDEU obrnilo na Sodišče, če lahko Sodišče na tej podlagi sprejme sklep iz člena 99 svojega poslovnika, nikakor ne more vplivati na dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe.
- 50 Zato je treba spomniti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da lahko Sodišče zavrne sprejetje predhodne odločbe o vprašanju, ki ga postavi nacionalno sodišče, le kadar je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nikakršne zveze z dejanskim stanjem ali s predmetom spora o glavni stvari, kadar gre za hipotetičen problem oziroma kadar Sodišče nima na voljo potrebnih dejanskih in pravnih elementov, da bi lahko koristno odgovorilo na postavljena vprašanja (glej zlasti sodbo *Ērsekcsanádi Mezőgazdasági*, C-56/13, EU:C:2014:352, točka 36 in navedena sodna praksa).
- 51 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da je predložitveno sodišče v zadevi C-63/13 Sodišču predložilo tri vprašanja za predhodno odločanje, ki so enaka drugemu, tretjemu in četrtemu vprašanju, ki so že bila postavljena v zadevah C-22/13, C-61/13 in C-62/13.
- 52 Vendar pa iz predložitvene odločbe v zadevi C-63/13 izhaja, da se tako dejanski kot tudi pravni okvir te zadeve razlikujeta od zadevnega okvira v preostalih treh zadevah, saj se po mnenju predložitvenega sodišča za F. Russo kot vzgojiteljico, zaposleno v občinskih jaslih in vrtcu – drugače kot za R. Mascolo, A. Forni in I. Racca ter tudi tožeče stranke iz postopka v glavni stvari v zadevi C-418/13 – ne uporablja nacionalna zakonodaja, ki velja za državne šole in je določena z zakonom št. 124/1999, ampak zanjo velja splošna ureditev, med drugim določena z zakonsko uredbo št. 368/2001.
- 53 V teh okoliščinah je prvo vprašanje, postavljeno v zadevi C-63/13, s katerim se tako kot v zadevah C-22/13, C-61/13 in C-62/13 sprašuje, ali je nacionalna ureditev, določena z zakonom št. 124/1999, v skladu z določbo 5 okvirnega sporazuma, in sicer v delu, v katerem ta zakon državi dopušča, da v šolah, ki jih upravlja, zaposluje osebe na podlagi pogodb o zaposlitvi za določen las, ne da bi bila pri tem – v nasprotju z zasebnimi šolami – omejena z omejitvami, določenimi v zakonski uredbi št. 368/2001, očitno ni upoštevno za rešitev spora o glavni stvari v zadevi C-63/13 in je torej hipotetično.
- 54 Enako velja za drugo vprašanje, ki je bilo postavljeno v navedeni zadevi in s katerim se v bistvu sprašuje, ali je zadevna nacionalna zakonodaja, kot izhaja iz člena 36(5) zakonske uredbe št. 165/2001, v skladu z določbo 4 okvirnega sporazuma, in sicer v delu, v katerem je s to zakonodajo v javnem sektorju izključena vsakršna pravica do povračila škode v primeru zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas.

- 55 Tribunale di Napoli v svoji predložitveni odločbi v zadevi C-63/13 namreč samo ugotavlja, da se za tožečo stranko iz postopka v glavni stvari – v nasprotju s tožečimi strankami iz postopkov v glavni stvari v zadevah C-22/13, C-61/13 in C-62/13 – uporablja člen 5(4a) zakonske uredbe št. 368/2001, ki določa spremembo pogodb o zaposlitvi za določen čas, ki skupno presegajo obdobje 36 mesecev, v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, glede katere to sodišče pravilno ugotavlja, da je ukrep, ki je, ker preprečuje zlorabo takih pogodb in omogoča popolno odpravo posledic take zlorabe, v skladu z zahtevami prava Unije (glej zlasti sodbo Fiamingo in drugi, C-362/13, C-363/13 in C-407/13, EU:C:2014:2044, točki 69 in 70, in navedena sodna praksa).
- 56 Ugotoviti je treba, da navedeno sodišče nikakor ne pojasni, zakaj je v takih okoliščinah njegovo drugo vprašanje v zadevi C 63/13 še vedno upošteveno za to, da se v sporu o glavni stvari odloči o skladnosti zadevne nacionalne ureditve s pravom Unije.
- 57 Iz predložitvene odločbe nikakor ni razvidno, zakaj bi delavec, ki je upravičen do take spremembe in glede katere lahko podredno zahteva tudi odškodnino – tako kot delavci, ki so v podobnem položaju kot tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari v zadevah C-22/13, C-61/13 in C-62/13, za katere se navedena določba 5(4a) ne uporablja – utrpel škodo, za katero ima pravico do povračila.
- 58 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je tudi drugo vprašanje, postavljeno v zadevi C-63/13, hipotetično.
- 59 Poleg tega Comune di Napoli, italijanska vlada in Evropska komisija prerekajo dopustnost četrtega vprašanja v zadevah C-22/13, C-61/13 in C-62/13 ter tretjega vprašanja v zadevi C-63/13, zato ker odgovor na ta vprašanja v bistvu delno oziroma nikakor ne vpliva na odločitev v sporih o glavni stvari.
- 60 Ugotoviti je treba, da ta vprašanja, katerih besedilo je enako, temeljijo, kot je bilo že ugotovljeno v točki 32 te sodbe, na predpostavki, da je razlaga nacionalnega prava, ki jo je predstavila italijanska vlada v zadevi, v kateri je bil sprejet sklep Affatato (EU:C:2010:574, točka 48) in v skladu s katero se člen 5(4a) zakonske uredbe št. 368/2001 uporablja v javnem sektorju, napačna in zato zadevna država članica z njo krši načelo lojalnega sodelovanja.
- 61 Ta razlaga, kot izhaja iz točk 14 in 15 te sodbe, kljub temu v vseh točkah ustreza razlagi, ki jo je v obravnavanem primeru sprejelo Tribunale di Napoli in glede na katero mora Sodišče v skladu z ustaljeno sodno prakso opraviti preizkus vloženih predlogov za sprejetje predhodne odločbe (glej zlasti sodbo Pontin, C-63/08, EU:C:2009:666, točka 38). To sodišče v svojih predložitvenih odločbah namreč izrecno navaja, da po njegovem mnenju nacionalni zakonodajalec ni želel izključiti uporabe navedenega člena 5(4a) za javni sektor.
- 62 Poleg tega, kakor izhaja iz točke 28 te sodbe, predložitveno sodišče tudi samo meni – kar spada v njegovo izključno pristojnost – da se člen 5(4a) zakonske uredbe št. 368/2001, čeprav se uporablja v javnem sektorju, ne uporablja za državne šole, zaradi česar ta določba ne vpliva na odločitev v sporih v glavni stvari v zadevah C-22/13, C-61/13 in C-62/13.
- 63 Iz tega izhaja, da sta četrto vprašanje v zadevah C-22/13, C-61/13 in C-62/13 ter tretje vprašanje v zadevi C-63/13 hipotetični.
- 64 Na podlagi navedenega je treba ugotoviti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso, navedeno v točki 50 te sodbe, celoten predlog za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-63/13 ter četrto vprašanje v zadevah C-22/13, C-61/13 in C-62/13, nista dopustna.

Vsebinska presoja

65 Predložitveni sodišči želita s prvim vprašanjem v zadevah C-22/13, C-61/13 in C-62/13 ter z obema vprašanjema v zadevi C-418/13, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu izvedeti, ali je treba določbo 5, točka 1, okvirnega sporazuma razlagati tako, da ta nasprotuje taki nacionalni ureditvi, kot je ta iz postopkov v glavni stvari, v skladu s katero je v pričakovanju dokončanja izbirnih postopkov za redno zaposlitev učiteljev v državnih šolah, dopustno obnavljanje pogodb o zaposlitvi za določen čas za zapolnitev prostih in razpoložljivih delovnih mest učiteljev ter upravnega, tehničnega in pomožnega osebja, ne da bi bili pri tem določeni konkretni roki za izvedbo teh izbirnih postopkov in brez možnosti, da bi lahko ti učitelji in osebje zaradi takega obnavljanja pogodb zahtevali povračilo škode.

Področje uporabe okvirnega sporazuma

66 Grška vlada trdi, da ni primerno, da bi za javni sektor veljale določbe okvirnega sporazuma glede zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas. Za ta sektor naj bi bile značilne „potrebe posameznih [sektorjev]“ v smislu določbe 5, točka 1, tega okvirnega sporazuma, ker se s poučevanjem zagotavlja spoštovanje pravice do izobrazbe in je nujno za učinkovito delovanje izobraževalnega sistema.

67 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je iz samega besedila določbe 2, točka 1, okvirnega sporazuma razvidno, da je področje uporabe tega okvirnega sporazuma opredeljeno široko, saj se na splošno nanaša na „delavce, zaposlene za določen čas, ki so sklenili pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje, kakor ju opredeljujejo zakoni, kolektivne pogodbe ali običaji v vsaki državi članici“. Poleg tega opredelitev pojma „delavci, zaposleni za določen čas“ v smislu okvirnega sporazuma, navedena v njegovi določbi 3, točka 1, zajema vse delavce, brez razlikovanja glede na to, ali je delodajalec, pri katerem so zaposleni, javni ali zasebni subjekt, in ne glede na opredelitev njihove pogodbe po nacionalnem pravu (glej sodbo Fiamingo in drugi, EU:C:2014:2044, točki 28 in 29 in navedena sodna praksa).

68 Okvirni sporazum se tako uporablja za vse delavce, ki odplačno opravljajo zaposlitev v okviru delovnega razmerja za določen čas, sklenjenega z delodajalcem, če so v skladu z nacionalnim pravom zavezani s pogodbo o zaposlitvi, in z edinim pridržkom polja proste presoje, ki je državam članicam priznana z določbo 2, točka 2, okvirnega sporazuma glede uporabe okvirnega sporazuma za določene kategorije pogodb oziroma delovnih razmerij ter izključitve njegove uporabe za delavce na začasnem delu v skladu s četrtnim odstavkom preambule okvirnega sporazuma (glej sodbo Fiamingo in drugi, EU:C:2014:2044, točke od 30 do 33 in navedena sodna praksa).

69 Iz tega izhaja, da okvirni sporazum iz področja uporabe ne izključuje nobenega posameznega sektorja in da se zato uporablja za osebje, ki je zaposleno v izobraževalnem sektorju (glej v tem smislu sodbo Fiamingo in drugi, EU:C:2014:2044, točka 38).

70 Ta ugotovitev je potrjena tudi z vsebino določbe 5, točka 1, okvirnega sporazuma, iz katere je razvidno, da imajo v skladu s tretjim odstavkom preambule in točkama 8 in 10 splošnih ugotovitev okvirnega sporazuma države članice v okviru izvajanja tega okvirnega sporazuma možnost, da upoštevajo posebne potrebe, ki se nanašajo na področja s posebnimi dejavnostmi in/ali na zadevne kategorije delavcev, če je to objektivno utemeljeno (sodba Fiamingo in drugi, EU:C:2014:2044, točka 39).

71 Iz tega sledi, da za delavce, ki so v takem položaju, kot so tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari, ki so bile zaposlene kot učitelji ali kot upravni sodelavci zaradi nadomeščanja letnih odsotnosti v državnih šolah na podlagi pogodb o zaposlitvi v skladu z nacionalno zakonodajo, glede katerih ni sporno, da ne gre za delovna razmerja, ki bi bila izključena iz področja uporabe okvirnega sporazuma, veljajo določbe tega okvirnega sporazuma, zlasti njegova določba 5 (glej po analogiji sodbo Márquez Samohano, C-190/13, EU:C:2014:146, točka 39).

Razlaga določbe 5, točka 1, okvirnega sporazuma

- 72 Spomniti je treba, da je namen določbe 5, točka 1, okvirnega sporazuma uresničevanje enega od njegovih ciljev, in sicer da se omeji veriženje pogodb ali delovnih razmerij za določen čas, ki je lahko morebitni vir zlorab v škodo delavcev, z določitvijo nekaj minimalnih varovalnih določb, ki naj bi preprečile poslabšanje položaja delavcev (glej zlasti sodbe Adeneler in drugi, C-212/04, EU:C:2006:443, točka 63; Küçük, C-586/10, EU:C:2012:39, točka 25, in Fiamingo in drugi, EU:C:2014:2044, točka 54).
- 73 Kot namreč izhaja iz drugega odstavka preambule okvirnega sporazuma ter točk 6 in 8 splošnih ugotovitev navedenega okvirnega sporazuma, je stabilnost zaposlitve pomemben element zaščite delavcev, saj pogodbe o zaposlitvi za določen čas ustrezajo tako potrebam delodajalcev kot tudi delavcev le v nekaterih okoliščinah (sodbi Adeneler in drugi, EU:C:2006:443, točka 62, in Fiamingo in drugi, EU:C:2014:2044, točka 55).
- 74 Tako določba 5, točka 1, okvirnega sporazuma državam članicam zaradi preprečevanja zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, nalaga dejansko in obvezno sprejetje vsaj enega od v njej naštetih ukrepov, kadar v njihovem nacionalnem pravu ni enakovrednih zakonskih ukrepov. Trije ukrepi, ki so tako naštet v odstavku 1, točke od (a) do (c), navedene 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 (glej zlasti sodbi Küçük, EU:C:2012:39, točka 26, in Fiamingo in drugi, EU:C:2014:2044, točka 56).
- 75 Države članice imajo v zvezi s tem polje proste presoje, saj lahko uporabijo enega ali več ukrepov, naštetih v točki 1, od (a) do (c), te določbe, ali že obstoječe ustrezne zakonske ukrepe, vse to pa ob upoštevanju potreb posameznih sektorjev in/ali kategorij delavcev (glej sodbo Fiamingo in drugi, EU:C:2014:2044, točka 59 in navedena sodna praksa).
- 76 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 tega cilja ali polnega učinka okvirnega sporazuma (sodba Fiamingo in drugi, EU:C:2014:2044, točka 60).
- 77 Poleg tega je naloga nacionalnih organov, kadar pravo Unije – tako kot v obravnavani zadevi – ne določa posebnih sankcij in bi bila zloraba kljub temu ugotovljena, da sprejmejo ustrezne ukrepe, ki morajo biti ne le sorazmerni, ampak tudi dovolj učinkoviti in odvratilni, da zagotovijo polni učinek pravil, sprejetih za izvajanje okvirnega sporazuma (glej zlasti sodbo Fiamingo in drugi, EU:C:2014:2044, točka 62 in navedena sodna praksa).
- 78 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 močno otežiti izvrševanja pravic, ki jih podeljuje pravni red Unije (načelo učinkovitosti) (glej zlasti sodbo Fiamingo in drugi, EU:C:2014:2044, točka 63 in navedena sodna praksa).
- 79 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 Fiamingo in drugi, EU:C:2014:2044, točka 64 in navedena sodna praksa).
- 80 V zvezi s tem je treba spomniti, da – kot je Sodišče že večkrat poudarilo – 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 nedoločen čas (glej zlasti sodbo Fiamingo in drugi, EU:C:2014:2044, točka 65 in navedena sodna praksa).

- 81 V obravnavani zadevi je v zvezi z zadevno nacionalno zakonodajo treba opozoriti, da ni naloga Sodišča, da se izreče o razlagi določb nacionalnega prava, pač pa je to izključno naloga predložitvenega sodišča ali, po potrebi, pristojnih nacionalnih sodišč, ki morajo ugotoviti, ali določbe nacionalne zakonodaje, ki se uporabljajo, izpolnjujejo zahteve, navedene v točkah od 74 do 79 te sodbe (glej zlasti sodbo Fiamingo in drugi, EU:C:2014:2044, točka 66 in navedena sodna praksa).
- 82 Predložitveno sodišče mora torej presoditi, koliko so pogoji uporabe in dejansko izvajanje upoštevni določb nacionalnega prava ustrezen ukrep za preprečevanje in po potrebi sankcioniranje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas (glej sodbo Fiamingo in drugi, EU:C:2014:2044, točka 67 in navedena sodna praksa).
- 83 Vendar lahko Sodišče, ko odloča o vprašanju za predhodno odločanje, po potrebi poda pojasnila, ki nacionalno sodišče usmerjajo pri njegovi presoji (glej zlasti sodbo Fiamingo in drugi, EU:C:2014:2044, točka 68 in navedena sodna praksa).

– Obstoj ukrepov za preprečevanje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas

- 84 Kar zadeva obstoj ukrepov za preprečevanje zlorab veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas v smislu določbe 5, točka 1, okvirnega sporazuma, ni sporno, da zadevna nacionalna zakonodaja dopušča zaposlovanje učiteljev na podlagi veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas zaradi zagotovitve nadomeščanja, pri čemer ni določen noben ukrep, s katerim bi bilo predpisano najdaljše skupno trajanje takih zaporednih pogodb ali število njihovih obnovitev v smislu točke 1(b) in (c) navedene določbe. Natančneje, Tribunale di Napoli v zvezi s tem navaja, kot izhaja tudi iz točke 28 te sodbe, da člen 10(4a) zakonske uredbe št. 368/2001 za državne šole izključuje uporabo člena 5(4a) navedene zakonske uredbe, ki določa, da se pogodbe o zaposlitvi za določen čas, ki presegajo 36 mesecev, spremenijo v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, kar torej omogoča neomejeno obnavljanje takih pogodb. Zato tudi ni sporno, da zadevna nacionalna zakonodaja ne vsebuje nobenega ukrepa, ki bi bil enakovreden ukrepom, naštetim v določbi 5, točka 1, okvirnega sporazuma.
- 85 V teh okoliščinah je pomembno, da je obnovitev takih pogodb o zaposlitvi utemeljena z „objektivnim razlogom“ v smislu določbe 5, točka 1(a), okvirnega sporazuma.
- 86 Kot je navedeno v točki 7 splošnih ugotovitev okvirnega sporazuma in kot izhaja iz točke 74 te sodbe, so podpisnice okvirnega sporazuma namreč menile, da je uporaba pogodb o zaposlitvi za določen čas, ki temelji na objektivnih razlogih, način preprečevanja zlorab (glej sodbi Adeneler in drugi, EU:C:2006:443, točka 67, in Fiamingo in drugi, EU:C:2014:2044, točka 58).
- 87 Glede pojma „objektivni razlogi“ iz določbe 5, točka 1(a), okvirnega sporazuma je Sodišče že razsodilo, da ga je treba razlagati tako, da se nanaša na natančno določene in konkretne okoliščine, ki označujejo določeno dejavnost in ki zato 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 (sodba Küçük, EU:C:2012:39, točka 27 in navedena sodna praksa).
- 88 Nacionalna določba, ki bi na splošno in abstraktno z zakonsko ali podzakonsko normo dovolila veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas, pa ne bi bila v skladu s takimi zahtevami, navedenimi 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 pomeni torej dejansko tveganje, da se bodo tovrstne pogodbe zlorabljeale, in torej ni združljiva s ciljem in polnim učinkom okvirnega sporazuma (sodba Küçük, EU:C:2012:39, točki 28 in 29 in navedena sodna praksa).

- 89 V obravnavanem primeru je treba najprej ugotoviti, da iz predložitvenih odločb in pojasnil, podanih na glavni obravnavi, izhaja, da gre pri zaposlovanju osebja v državnih šolah v skladu z zadevnimi nacionalnimi predpisi, kot je zakon št. 124/1999, bodisi za zaposlovanje za nedoločen čas na podlagi izbirnih postopkov bodisi za določen čas v okviru nadomeščanja. Zaposlovanje se izvede v skladu s tako imenovanim sistemom „dveh kanalov“, saj se namreč polovica prostih delovnih mest v šolskem letu zapolni z izbirnimi postopki na podlagi kvalifikacij in preizkusov, drugo polovico pa s stalnimi seznanimi primernih kandidatov, na katere so vpisani učitelji, ki so tak preizkus uspešno opravili, niso pa bili zaposleni za nedoločen čas, in tisti učitelji, ki so opravili habilitacijo pri šolah, specializiranih za poučevanje. Pri nadomeščanjih se vedno uporabljajo isti seznanji, zato pomeni zaporedno nadomeščanje istega učitelja njegovo napredovanje na seznamu in lahko pripelje do njegove redne zaposlitve.
- 90 Iz teh predložitvenih odločb izhaja tudi, da so z zadevno nacionalno zakonodajo, kot je razvidno iz člena 4 zakona št. 124/1999 v povezavi s členom 1 uredbe št. 131/2007, določene tri vrste nadomeščanj: prvič, „zakonsko določena“ letna nadomeščanja po kadrovskega načrtu do dokončanja izbirnih postopkov za redno zaposlitev učiteljev za razpoložljiva in prosta delovna mesta, ki torej niso zasedena in ki trajajo do konca šolskega leta, to je do 31. avgusta; drugič, „dejanska“časna nadomeščanja po kadrovskega načrtu za delovna mesta, ki niso prosta, so pa na voljo, in ki trajajo do konca pedagoških dejavnosti, to je do 30. junija; in tretjič,časna ali kratkotrajna nadomeščanja v drugih primerih, ki trajajo, dokler trajajo okoliščine, zaradi katerih so potrebna.
- 91 Poudariti je treba, da nacionalna zakonodaja, ki dovoljuje obnavljanje pogodb o zaposlitvi za določen čas za nadomeščanje, po eni strani, osebja v državnih šolah do dokončanja izbirnih postopkov za redno zaposlitev osebja in, po drugi strani, osebja v teh šolah, ki ječasno nesposobno za opravljanje svojega dela, sama po sebi ni v nasprotju z okvirnim sporazumom. Časno nadomeščanje drugega zaposlenega zaradi zadostitvečasne potrebe delodajalca po delavcih namreč lahko načeloma pomeni „objektivni razlog“ v smislu določbe 5, točka 1(a) tega okvirnega sporazuma (glej v tem smislu sodbi Angelidaki in drugi, od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, točki 101 in 102, in Küçük, EU:C:2012:39, točka 30).
- 92 V zvezi s tem je treba najprej spomniti, da je v upravi, ki ima veliko zaposlenih, kot je to v izobraževalnem sektorju, neizogibno, da se pogosto pojavi potreba po časnem nadomeščanju, med drugim zaradi odsotnosti osebja, ki je na bolniškem, porodniškem, starševskem ali drugem dopustu. Časno nadomeščanje zaposlenih v teh okoliščinah bi lahko bilo objektivni razlog v smislu določbe 5, točka 1(a), okvirnega sporazuma, ki upravičuje to, da so pogodbe o zaposlitvi z delavci, ki nekoga nadomeščajo, sklenjene za določen čas, in da se te pogodbe, če se pojavi potreba, obnovijo ob upoštevanju zahtev, ki jih glede tega določa okvirni sporazum (glej v tem smislu sodbo Küçük, EU:C:2012:39, točka 31).
- 93 Tak sklep je še toliko bolj očit, kadar nacionalna zakonodaja, ki dopušča obnove pogodb o zaposlitvi za določen čas zaradi časnega nadomeščanja, hkrati uresničuje cilje, ki so priznani kot legitimni cilji socialne politike. Kot je namreč razvidno iz točke 87 te sodbe, pojem „objektivni razlog“ iz določbe 5, točka 1(a) okvirnega sporazuma zajema uresničevanje takih ciljev. Ukrepi, ki se nanašajo na varstvo nosečnosti in materinstva, ter ukrepi, ki moškim in ženskam omogočajo usklajevanje poklicnih in družinskih obveznosti, pa uresničujejo legitimne cilje socialne politike (glej sodbo Küçük, EU:C:2012:39, točki 32 in 33 in navedena sodna praksa).
- 94 Dalje, ugotoviti je treba, da je izobraževanje – tako kot izhaja zlasti iz predložitvene odločbe v zadevi C-418/13 – ena od temeljnih pravic, zagotovljenih z ustavo Italijanske republike, ki tej državi nalaga obveznost zagotovitve šolskih storitev tako, da je zagotovljeno stalno uravnavanje števila učiteljev

s številom učencev. Ni pa mogoče zanikati, da je to uravnavanje odvisno od številnih dejavnikov, med katerimi so lahko do neke mere tudi taki, ki jih je težko nadzirati ali predvideti, kot so zlasti zunanje in notranje premestitve ali izbira predmetov učencev.

- 95 Priznati je treba, da zaradi takih dejavnikov v zadevnem izobraževalnem sektorju obstaja posebna potreba po prožnosti, ki v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 70 te sodbe, v tem posameznem sektorju na podlagi določbe 5, točka 1(a), objektivno upravičuje veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas zato, da se primerno odzove na povpraševanje po izobraževanju in da se prepreči nevarnost, da bi morala država kot delodajalec v tem sektorju redno zaposliti očitno višje število učiteljev, kot je dejansko potrebno za izpolnitev njenih obveznosti na tem področju.
- 96 Nazadnje, ugotoviti je treba, da mora biti na podlagi navedene določbe – kadar država članica v šolah, ki jih upravlja, dostop do stalne zaposlitve omeji tako, da za nedoločen čas zaposli le osebje, ki je uspešno prestalo izbirni postopek – objektivno upravičeno tudi, da se delovna mesta, ki jih je treba zapolniti, do dokončanja izbirnih postopkov zapolnijo z zaporednimi pogodbami o zaposlitvi za določen čas.
- 97 Tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari kljub temu trdijo, da zadevna nacionalna zakonodaja – kot je razvidno iz določbe 4(1) zakona št. 124/1999, na podlagi katere je dopustno obnavljanje pogodb o zaposlitvi za določen čas prav zato, da se z letnimi nadomeščanji zapolnijo prosta in razpoložljiva delovna mesta „dokler niso končani izbirni postopki za redno zaposlitev učiteljev“ – v praksi vodi do zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, saj ni nikakršne gotovosti glede konkretnega roka izvedbe teh izbirnih postopkov. Obnavljanje pogodb o zaposlitvi za določen čas naj bi tako omogočalo zadostitev stalnih in trajnih potreb državnih šol, ki so posledica strukturnega pomanjkanja redno zaposlenega osebja.
- 98 Italijanska vlada trdi, da sistem dvojnega kanala, kot je opisan v točki 89 te sodbe, osebju, zaposlenemu za določen čas v državni šoli, omogoča pot do redne zaposlitve, saj lahko to osebje sodeluje v izbirnih postopkih, poleg tega pa prek napredovanja na seznamih primernih kandidatov zbere zadostno število obdobj del za določen čas za redno zaposlitev. Ti sezname bi morali biti „izčrpani“, tako da se ne morejo več razširiti, kadar je nanje vpisano določeno število učiteljev. Ti sezname naj bi bili tako ukrep za preprečevanje prekernosti dela. Neodvisno od dejanskega stanja bi bilo torej treba šteti, da je nacionalna zakonodaja v skladu z določbo 5, točka 1(a), okvirnega sporazuma.
- 99 V zvezi s tem je treba poudariti, da bi lahko bila nacionalna zakonodaja, v skladu s katero je dopustno obnavljanje zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas za nadomeščanje osebja do dokončanja izbirnih postopkov, sicer utemeljena z objektivnim razlogom, vendar mora biti konkretna uporaba tega objektivnega razloga glede na posebnosti zadevne dejavnosti in glede pogojev izvajanja te dejavnosti v skladu z zahtevami okvirnega sporazuma. Pri uporabi zadevne določbe nacionalnega prava morajo torej pristojni organi imeti možnost, da določijo objektivna in pregledna merila, da bi bilo mogoče preveriti, ali je obnovev takih pogodb resnično potrebna, ali se z njo lahko doseže cilj in ali je za ta cilj nujna (glej v tem smislu sodbo Küçük, EU:C:2012:39, točka 34 in navedena sodna praksa).
- 100 Kakor je Sodišče že večkrat razsodilo, pa obnovev pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas za zadovoljitev potreb, ki dejansko niso začasne, temveč, nasprotno, stalne in trajne, ni upravičena v smislu določbe 5, točka 1(a), okvirnega sporazuma. Taka uporaba pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas je namreč v neposrednem nasprotju s predpostavko, na kateri temelji okvirni sporazum, in sicer, da so pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas prevladujoča oblika delovnih razmerij, čeprav so pogodbe o zaposlitvi za določen čas značilnost zaposlovanja v nekaterih sektorjih, poklicih in dejavnostih (sodba Küçük, EU:C:2012:39, točki 36 in 37 in navedena sodna praksa).

- 101 Spoštovanje določbe 5, točka 1(a), okvirnega sporazuma torej zahteva konkretno preverjanje, ali je namen obnovitve zaporednih pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas premostitev začasnih potreb in ali se določba, kot je člen 4(1) zakona št. 124/1999, v povezavi s členom 1 uredbe št. 131/2007, dejansko uporablja za zadostitev stalne in trajne potrebe delodajalca po delavcih (glej v tem smislu sodbo Küçük, EU:C:2012:39, točka 39 in navedena sodna praksa).
- 102 Zato je treba v vsakem posameznem primeru preizkusiti vse okoliščine primera in pri tem med drugim upoštevati število teh zaporednih pogodb, ki so bile sklenjene z isto osebo ali za opravljanje istega dela, da se tako izključi možnost, da bi se sklepale pogodbe o zaposlitvi ali delovna razmerja za določen čas – tudi če je očitno, da so sklenjene zaradi potrebe po nadomeščanju – ki pomenijo zlorabo od delodajalcev (glej v tem smislu sodbo Küçük, EU:C:2012:39, točka 40 in navedena sodna praksa).
- 103 Obstoj „objektivnega razloga“ v smislu določbe 5, točka 1(a), okvirnega sporazuma torej načeloma izključuje obstoj zlorabe, razen če se na podlagi celovitega preizkusa okoliščin, v katerih so bile obnovljene pogodbe ali delovna razmerja za določen čas, izkaže, da delovne naloge, ki so naložene delavcu, ne ustrezajo zgolj začasni potrebi (sodba Küçük, EU:C:2012:39, točka 51).
- 104 Zato – v nasprotju s trditvami italijanske vlade – zgolj dejstvo, da bi bilo mogoče zadevno nacionalno zakonodajo upravičiti z „objektivnim razlogom“ v smislu te določbe, ne more zadostovati za to, da bi se jo štelo kot skladno s to določbo, če konkretna uporaba te zakonodaje dejansko vodi do zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas.
- 105 V zvezi s tem pa je, čeprav so v skladu s sodno prakso, navedeno v točkah 81 in 82 te sodbe, za presojo dejstev v okviru postopka na podlagi člena 267 PDEU pristojna nacionalna sodišča, treba ugotoviti, da iz elementov, ki so bili predloženi Sodišču v teh zadevah izhaja – kakor priznava tudi italijanska vlada sama – da je rok za redno zaposlitev učiteljev v tem sektorju nedoločen in negotov.
- 106 Po eni strani namreč ni sporno – kot izhaja iz besedila prvega vprašanja v zadevi C-418/13 – da zadevna nacionalna zakonodaja ne določa konkretnega roka glede izvedbe izbirnih postopkov, ker je ta odvisna od finančnih zmožnosti države in proste presoje uprave. Tako med letoma 2000 in 2011, kot je ugotovilo Corte costituzionale v svoji predložitveni odločbi v tej isti zadevi, ni bil opravljen noben izbirni postopek.
- 107 Po drugi strani iz pojasnil italijanske vlade izhaja, da je redna zaposlitev na podlagi napredovanja učiteljev na seznamu primernih kandidatov glede na skupno trajanje pogodb o zaposlitvi za določen čas ter delovnih mest, ki so se v tem času sprostila, odvisna od negotovih in nepredvidljivih okoliščin, kakor je pravilno opozorila tudi Komisija.
- 108 Iz tega izhaja, da nacionalna zakonodaja, kakršna je ta iz postopkov v glavni stvari, ki pogodbe o zaposlitvi za določen čas zaradi letnega nadomeščanja prostih in razpoložljivih delovnih mest v državnih šolah sicer formalno omejuje le na začasno obdobje, ki se izteče s koncem izbirnih postopkov, kljub temu ne zagotavlja, da je konkretna uporaba tega objektivnega razloga – ob upoštevanju posebnosti zadevne dejavnosti in pogojev njenega izvajanja – v skladu z zahtevami okvirnega sporazuma.
- 109 Taka zakonodaja namreč ob neobstoju kakršnegakoli konkretnega roka za izvedbo in dokončanje izbirnih postopkov, ob katerem se iztečejo nadomeščanja, in torej ob neobstoju dejanske omejitve števila letnih nadomeščanj, ki jih lahko opravi isti delavec, da zapolni isto prosto delovno mesto, lahko v nasprotju z določbo 5, točka 1(a) okvirnega sporazuma omogoča obnavljanje pogodb o zaposlitvi za določen čas za zadovoljitev potreb, ki dejansko nisočasne, ampak so, nasprotno, zaradi strukturnega pomanjkanja delovnih mest za redno zaposlene delavce v zadevni državi članici stalne in trajne. Ta ugotovitev ni potrjena le s položajem tožečih strank iz postopkov v glavni stvari, kot je opisan v točkah 23 in 37 te sodbe, ampak bolj na splošno tudi s podatki, ki so bili Sodišču predloženi v okviru teh zadev. Očitno je bilo – odvisno od leta in virov – približno 30 % oziroma po podatkih

Tribunale di Napoli celo 61 % upravnega, tehničnega in pomožnega osebja v državnih šolah zaposlenega na podlagi pogodb o zaposlitvi za določen čas in so med letoma 2006 in 2011 učitelji, ki so bili v teh šolah zaposleni na podlagi takih pogodb, predstavljali med 13 % in 18 % vseh zaposlenih učiteljev v teh šolah.

- 110 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je lahko proračunski vidik sicer temelj za izbiro socialne politike države članice in lahko vpliva na naravo ali obseg ukrepov, ki jih ta želi sprejeti, vendar ne pomeni cilja, ki mu ta politika sledi in zato ne more upravičiti neobstoja vsakršnega ukrepa za preprečevanje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas v smislu določbe 5, točka 1 okvirnega sporazuma (glej po analogiji sodbo Thiele Meneses, C-220/12, EU:C:2013:683, točka 43 in navedena sodna praksa).
- 111 Vsekakor je treba ugotoviti, da – kot izhaja iz točke 89 te sodbe – na podlagi nacionalne zakonodaje, kot je ta iz postopkov v glavni stvari, možnost stalne zaposlitve v državnih šolah ni omejena le na osebje, ki je uspešno prestalo izbirni postopek, saj ta v okviru sistema dvojnega kanala dopušča tudi redno zaposlitev učiteljev, ki so opravili le habilitacijo. Vendar v teh okoliščinah, kot je trdila Komisija na obravnavi, iz tega nikakor izhaja – kar pa morata preveriti predložitveni sodišči – da se lahko v smislu določbe 5, točka 1(a) okvirnega sporazuma zaposlovanje na podlagi veriženja pogodb za določen čas za zapolnitev prostih in razpoložljivih delovnih mest v teh šolah zaradi pričakovanja dokončanja izbirnih postopkov šteje za objektivno upravičeno.
- 112 V zvezi s tem je treba kot Komisija poudariti, da lahko država članica za izvedbo določbe 5, točka 1, okvirnega sporazuma zakonito izbere, da ne bo sprejela ukrepa iz točke 1(a) navedene določbe. Lahko pa se odloči, da bo sprejela enega od ukrepov ali oba ukrepa iz točke 1(b) in (c) navedene določbe, ki se nanašata na najdaljše skupno trajanje zaporednih pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas oziroma na število obnovitev takšnih pogodb ali razmerij, če je – ne glede na izbrani ukrep – zagotovljeno dejansko preprečevanje zlorabe pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas (glej v tem smislu sodbo Fiamingo in drugi, EU:C:2014:2044, točka 61).
- 113 Zato je treba ugotoviti, da iz elementov, ki so bili predloženi Sodišču v okviru teh zadev, izhaja, da nacionalna zakonodaja, kot je ta iz postopkov v glavni stvari, v nasprotju z zahtevami, navedenimi v točkah od 74 do 76 te sodbe, očitno ne zajema, kar morata preveriti predložitveni sodišči, ukrepa za preprečevanje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas v smislu določbe 5, točka 1(a) okvirnega sporazuma.

– Obstoj sankcij za zlorabo veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas

- 114 Glede obstoja ukrepov za sankcioniranje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas je treba najprej ugotoviti, da iz predložitvenih odločb izhaja, kot izrecno navaja Corte costituzionale v svojem drugem vprašanju za predhodno odločanje v zadevi C-418/13, da zadevna nacionalna zakonodaja izključuje vsakršno pravico do povračila škode, ki je nastala zaradi zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas v izobraževalnem sektorju. Natančneje, ni sporno, da sistem, določen v členu 36(5) zakonske uredbe št. 165/2001, v primeru zlorabe pogodb o zaposlitvi za določen čas v javnem sektorju ne zagotavlja take pravice v postopkih v glavni stvari.
- 115 Poleg tega, kot izhaja iz točk od 28 do 84 te sodbe, prav tako ni sporno, da zadevna nacionalna zakonodaja ne omogoča spremembe zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, saj je uporaba člena 5(4a) zakonske uredbe št. 368/2001 za državne šole izključena.

- 116 Iz tega sledi, kakor izhaja iz predložitvenih odločb in pisnih stališč italijanske vlade, da je edina možnost, ki je na voljo delavcu, ki opravlja nadomeščanje na podlagi člena 4 zakona št. 124/1999 v državni šoli, da doseže spremembo zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbo ali delovno razmerje za nedoločen čas ta, da pridobi redno zaposlitev na podlagi napredovanja na seznamu primernih kandidatov.
- 117 Vendar pa se taka možnost, ker je, kot izhaja iz točk od 105 do 107 te sodbe, negotova, ne more šteti za sankcijo z zadostnim dejanskim in odvratilnim učinkom za zagotovitev polne učinkovitosti pravil, sprejetih na podlagi okvirnega sporazuma.
- 118 Čeprav ima država članica, kot je bilo že ugotovljeno v točkah od 70 do 95 te sodbe, res pravico, da pri izvajanju določbe 5, točka 1, okvirnega sporazuma upošteva potrebe posameznega sektorja, kot je izobraževalni, pa te pravice ni mogoče razumeti tako, da dovoljuje opustitev spoštovanja obveznosti določitve primerne ukrepa za dosledno sankcioniranje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas.
- 119 Zato je treba ugotoviti, da iz elementov, ki so bili predloženi Sodišču v okviru teh zadev, izhaja, da nacionalna zakonodaja, kot je ta iz postopkov v glavni stvari, očitno ni, kar morata preveriti predložitveni sodišči, v skladu z zahtevami, ki izhajajo iz sodne prakse, navedene v točkah od 77 do 80 te sodbe.
- 120 Zato je treba predložitvenima sodiščema odgovoriti, da je treba določbo 5, točka 1, okvirnega sporazuma razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta iz postopkov v glavni stvari, na podlagi katere je v pričakovanju dokončanja izbirnih postopkov za redno zaposlitev osebja v državnih šolah dopustno obnavljanje pogodb o zaposlitvi za določen čas zato, da se zapolnijo prosta in razpoložljiva delovna mesta učiteljev ter upravnega, tehničnega in pomožnega osebja, ne da bi bil pri tem določen konkreten rok za dokončanje izbirnih postopkov in z izključitvijo vsakršne možnosti, da bi ti učitelji in osebje lahko zahtevali povračilo škode, ki bi jim lahko nastala zaradi takega obnavljanja pogodb. Taka zakonodaja namreč očitno ne omogoča, kar morata preveriti predložitveni sodišči, določitve objektivnih in preglednih meril za preizkus, ali je obnovev takih pogodb resnično potrebna, ali se z njo lahko doseže želeni cilj in ali je za dosego tega cilja nujna, in ne vsebuje nobenega drugega ukrepa za preprečevanje in sankcioniranje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas.
- 121 V teh okoliščinah ni treba odgovoriti na preostala vprašanja, ki jih je postavilo Tribunale di Napoli v zadevah C-22/13, C-61/13 in C-62/13.

Stroški

- 122 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenima sodiščema, ti odločita o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

Določbo 5, točka 1, 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 zakonodaji, kot je ta iz postopkov v glavni stvari, na podlagi katere je v pričakovanju dokončanja izbirnih postopkov za redno zaposlitev osebja v državnih šolah dopustno obnavljanje pogodb o zaposlitvi za določen čas, zato da se zapolnijo prosta in razpoložljiva delovna mesta učiteljev ter upravnega, tehničnega in pomožnega osebja, ne da bi bil pri tem določen konkreten rok za dokončanje izbirnih postopkov in z izključitvijo vsakršne možnosti, da bi ti učitelji in osebje lahko zahtevali povračilo škode, ki bi jim lahko nastala

zaradi takega obnavljanja pogodb. Taka zakonodaja namreč očitno ne omogoča, kar morata preveriti predložitveni sodišči, možnosti določitve objektivnih in preglednih meril za preizkus, ali je obnovitev takih pogodb resnično potrebna, ali se z njo lahko doseže želeni cilj in ali je za dosego tega cilja nujna, in ne vsebuje nobenega drugega ukrepa za preprečevanje in sankcioniranje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas.

Podpisi