Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deseto vijeće)

14. rujna 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna politika – Direktiva 1999/70/EZ – Okvirni sporazum o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP – Članci 5. i 8. – Primjena uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme – Mjere za sprječavanje zlouporabe uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme – Sankcije – Promjena kvalifikacije radnog odnosa na određeno vrijeme u ‚ugovor o radu na neodređeno vrijeme koji nije trajne naravi' – Načelo djelotvornosti"

U spojenim predmetima C-184/15 i C-197/15,

povodom dvaju zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a koje je uputio Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Vrhovni sud Autonomne zajednice Baskije, Španjolska) odlukama od 9. ožujka 2015., koje je Sud zaprimio 23. travnja 2015. (C-184/15) i 29. travnja 2015. (C-197/15), u postupcima

Florentina Martínez Andrés

protiv

Servicio Vasco de Salud (C-184/15),

i

Juan Carlos Castrejana López

protiv

Ayuntamiento de Vitoria (C-197/15),

SUD (deseto vijeće),

u sastavu: F. Biltgen (izvjestitelj), predsjednik vijeća, E. Levits i M. Berger, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za F. Martínez Andrés, J. Corchón Barrientos, *abogado*, i M. Ezcurra Fontán, *procuradora*,

— za J. C. Castrejana López, A. Gómez Barahona, *abogado*, i P. Basterreche Arcocha, *procuradora*,

* Jezik postupka: španjolski

— za Ayuntamiento de Vitoria, P. J. Goti González, *abogado*, i G. Ors Simón, *procurador*,

— za španjolsku vladu, L. Banciella Rodríguez-Miñón, u svojstvu agenta,

— za Europsku komisiju, M. van Beek i N. Ruiz García, u svojstvu agenata,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, zaključenog 18. ožujka 1999. (u daljnjem tekstu: Okvirni sporazum), priloženog Direktivi Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP (SL L 175, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 228.).

2 Ti su zahtjevi upućeni u okviru spora između Florentine Martínez Andrés i Servicia Vasco de Salud (Zdravstvena služba Baskije, Španjolska), u vezi s obnovom radnog odnosa na određeno vrijeme kojim su stranke vezane i zakonitošću odluke o prestanku tog odnosa, te spora između Juana Carlosa Castrejana López i Ayuntamienta de Vitoria (Općina Vitoria, Španjolska), u vezi s pravnom kvalifikacijom radnog odnosa kojim su stranke vezane i zakonitošću odluke o prestanku tog odnosa.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 U skladu s člankom 1. Direktive 1999/70, njezina je svrha „staviti na snagu Okvirni sporazum [...], sklopljen [...] između općih međusektorskih organizacija (ETUC, UNICE i CEEP)”.

4 Članak 2. prvi stavak te direktive propisuje:

„Države članice donose zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s ovom Direktivom [te se od njih] zahtijeva da poduzmu sve potrebne mjere, kako bi u svakom trenutku mogle zajamčiti ostvarivanje rezultata predviđenih ovom Direktivom [...]”.

5 Na temelju članka 1. Okvirnog sporazuma, njegova je svrha, s jedne strane, poboljšati kvalitetu rada na određeno vrijeme osiguranjem primjene načela nediskriminacije i, s druge strane, uspostaviti okvir za sprečavanje zlouporaba koje proizlaze iz primjene uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme.

6 Članak 3. Okvirnog sporazuma pod naslovom „Definicije” određuje:

„1. U smislu ovog Sporazuma pojam ‚radnik zaposlen na određeno vrijeme’ znači osoba koja je zaključila ugovor o radu ili se nalazi u radnom odnosu, koji je sklopljen neposredno između poslodavca i radnika, a u kojem je prestanak ugovora o radu ili radnog odnosa utvrđen objektivnim okolnostima, kao što je određeni datum, dovršenje određenog posla ili nastupanje određenog događaja.

[...]”.

7 Članak 5. Okvirnog sporazuma, pod naslovom „Mjere za sprečavanje zlouporaba”, predviđa:

„1. Kako bi spriječile zlouporabe, koje proizlaze iz uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme, države članice uvode, nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima, u skladu s nacionalnim pravom, kolektivnim ugovorima ili praksom, i/ili socijalni partneri, kada ne postoje odgovarajuće pravne mjere za sprečavanje zlouporaba, tako da uzimaju u obzir potrebe pojedinačnih sektora i/ili kategorija radnika, jednu ili više sljedećih mjera:
(a) objektivni razlozi kojima se opravdava obnavljanje tih ugovora ili odnosa;
(b) najdulje ukupno trajanje uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme;
(c) broj obnavljanja tih ugovora ili odnosa.

2. Države članice, nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima, i/ili socijalni partneri prema potrebi utvrđuju pod kojim uvjetima će se ugovori o radu ili radni odnosi na određeno vrijeme
(a) smatrati ‚uzastopnim';
(b) smatrati ugovorima ili odnosima na neodređeno vrijeme.”

8 Sukladno članku 8. točki 5. Okvirnog sporazuma, „[s]prečavanje i rješavanje sporova i radnih sporova koji proizlaze iz primjene ovog Sporazuma provodi se u skladu s nacionalnim pravom, kolektivnim ugovorima i praksom”.

Španjolsko pravo

9 Članak 89. Leya 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen local (Zakon br. 7/1985 o temeljima lokalne samouprave) od 2. travnja 1985. (BOE br. 80 od 3. travnja 1985.) u kojem su definirane različite vrste osoblja zaposlenog u tijelima lokalne samouprave glasi:

„Osoblje zaposleno u tijelima lokalne samouprave sastoji se od stalno zaposlenih dužnosnika, osoba zaposlenih na temelju ugovora o radu i pomoćnog osoblja zaposlenog na radnim mjestima od povjerenja ili u okviru kojih se pruža posebno savjetovanje.”

10 Sukladno članku 15. stavku 1. Real Decreto Legislativo 1/1995 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (Kraljevski zakonodavni dekret 1/1995 o potvrđivanju izmijenjenog i dopunjenog teksta Zakona o radu) od 24. ožujka 1995. (BOE br. 75 od 29. ožujka 1995., str. 9654., u verziji koja je bila na snazi u vrijeme nastanka činjenica (u daljnjem tekstu: Zakon o radu), ugovor o radu može se sklopiti na neodređeno i na određeno vrijeme. Ugovor o radu na određeno vrijeme može se sklopiti u sljedećim slučajevima:

„(a) kada se radnika zapošljava radi dovršenja određenog posla, koji je samostalan i koji se može izdvojiti iz ukupnog poslovanja poduzetnika, čije je izvršenje, iako vremenski ograničeno, načelno vremenski neodređeno. [...]

(b) kada tržišne okolnosti, nakupljeni posao ili velika količina narudžbi to zahtijevaju, čak i u okviru redovnog poslovanja poduzetnika. [...]

(c) u slučaju zamjene radnika koji ima pravo zadržati svoje radno mjesto, pod uvjetom da se u ugovoru precizira ime zamijenjenog radnika i razlozi zamjene.”

11 Sukladno članku 15. stavku 3. Zakona o radu, „ako su ugovori na određeno vrijeme sklopljeni protivno odredbama zakona smatra se da su sklopljeni na neodređeno vrijeme”.

12 Sukladno odredbi članka 15. stavka 5. Zakona o radu, radnici koji su zaposleni, s prekidom ili bez prekida, na razdoblje dulje od 24 mjeseca tijekom razdoblja od 30 mjeseci, kako bi popunili istovjetno ili različito radno mjesto kod istog poduzetnika ili grupe poduzetnika i koji su sklopili najmanje dva vremenski ograničena ugovora, sukladno istovjetnim ili različitim uvjetima ugovora na određeno vrijeme, stječu status stalno zaposlenih radnika.

13 Petnaesta dodatna odredba Zakona o radu glasi:

„Odredbe članka 15. stavka 1. točke (a) ovog zakona, o najduljem trajanju ugovora za određenu zadaću ili uslugu, i članka 15. stavka 5. ovog zakona o ograničenjima koja se primjenjuju na uzastopne ugovore primjenjuju se i na upravna tijela i javna tijela s kojima su ona povezana ili o kojima ovise, ne dovodeći u pitanje primjenu ustavnih načela jednakosti, zasluga i stručnosti u pristupu javnom zapošljavanju, i nisu prepreka obvezi popunjavanja predmetnih radnih mjesta putem redovnih postupaka u skladu s odredbama utvrđenima u primjenjivim propisima.

Prilikom primjene tih odredbi, radnik ostaje na radnom mjestu na kojem je bio zaposlen sve dok se ono ne popuni u skladu s gore navedenim postupcima, čime se označava prestanak radnog odnosa osim ako spomenuti radnik ne dobije pristup javnom zapošljavanju nakon što je uspješno prošao odgovarajući postupak odabira.

[...]”

14 Članak 9. Leya estatal 55/2003 del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (Zakon 55/2003 o okvirnom propisu o statutarnom osoblju u zdravstvenim službama) od 16. prosinca 2003. (BOE br. 301, od 17. prosinca 2003., str. 44742.) predviđa:

„1. Kada je to potrebno, zbog razloga hitnosti ili zbog izvršavanja privremenog, povremenog ili izvanrednog programa, zdravstvene službe mogu imenovati privremeno statutarno osoblje.

Imenovanja privremenog statutarnog osoblja mogu biti radi privremenog popunjavanja radnog mjesta, obavljanja povremenog posla ili zamjene.

2. Imenovanja radi privremenog popunjavanja radnog mjesta koristi se kako bi se privremeno popunilo upražnjeno mjesto u zdravstvenim centrima ili službama, kada je potrebno obaviti odgovarajuće zadatke.

Prestanak funkcija statutarnog osoblja radi privremenog popunjavanja radnog mjesta nastupa kada se, nakon provedenog postupka uređenog zakonom ili podzakonskim propisom, vrati član stalnog statutarnog osoblja na radno mjesto ili ako se to radno mjesto ukine.

3. Imenovanje za obavljanje povremenog posla koristi se u sljedećim slučajevima:

(a) kada se to imenovanje odnosi na pružanje određenih usluga privremene, povremene ili izvanredne naravi,

(b) kada je ono potrebno radi osiguranja stalnog i kontinuiranog funkcioniranja zdravstvenih centara,

(c) za pružanje dodatnih usluga kako bi se nadomjestilo smanjenje punog radnog vremena.

Prestanak funkcija privremenog statutarnog osoblja nastupa nakon ostvarenja razloga ili proteka roka koji je izričito utvrđen prilikom imenovanja kao i kada su zadaci koji su u to vrijeme opravdavali imenovanje ukinuti.

[...]

4. Imenovanje u svojstvu zamjenskog osoblja koristi se kada je potrebno obaviti poslove stalnog ili privremenog osoblja za vrijeme trajanja godišnjeg odmora, dopusta ili drugih privremenih izbivanja koja uključuju zadržavanje radnog mjesta.

Funkcija imenovanog zamjenskog statutarnog osoblja prestaje kada se zamijenjena osoba vrati ili kada izgubi svoje pravo na vraćanje na isto radno mjesto ili na istu funkciju."

Činjenice iz sporova u glavnom postupku i prethodna pitanja

Predmet C-184/15

15 F. Martínez Andrés imenovana je 2. veljače 2010. „upravnom savjetnicom" među članovima privremenog statutarnog osoblja za pružanje usluga koje su kvalificirane kao privremene, povremene ili izvanredne. To je imenovanje trinaest puta uzastopno produžavano, pri čemu ni za jedno od njih nije postojalo posebno obrazloženje, osim što su sadržavali općeniti navod „za potrebe službe". Funkcija F. Martínez Andrés prestala je 1. listopada 2012.

16 Tužba koju je podnijela F. Martínez Andrés odbijena je odlukom Juzgada nº 6 de lo Contencioso-Administrativo nº6 de Bilbao (Upravni sud br. 6 u Bilbau, Španjolska) od 30. srpnja 2013.

17 F. Martínez Andrés je protiv te odluke podnijela žalbu Tribunalu Superior de Justicia del País Vasco (Vrhovni sud Autonomne zajednice Baskije, Španjolska) s obrazloženjem da je povrijeđen članak 9. stavak 3. Okvirnog propisa o statutarnom osoblju u zdravstvenim službama, s obzirom na to da se tri slučaja koja su tamo predviđena ne mogu obuhvatiti jednom općom kategorijom i njome obrazložiti postojanje radnog odnosa na određeno vrijeme.

Predmet C-197/15

18 J. C. Castrejana López sklopio je 1. prosinca 1993. s Ayuntamientom de Vitoria ugovor o radu na određeno vrijeme za pružanje arhitektonskih usluga. Taj je ugovor istekao 30. studenoga 2014.

19 Stranke su 1. prosinca 1995. sklopile novi ugovor o radu na određeno vrijeme, također za pružanje arhitektonskih usluga, ali je taj put predmet ugovora bila provedba sporazuma o programu urbanističkog razvoja koji su Ayuntamiento de Vitoria i Instituto Foral de Bienestar Social (Regionalni zavod za socijalnu skrb) potpisali 22. studenoga 1995., čiji je cilj otklanjanje urbanističkih i arhitektonskih prepreka te učiniti dostupnim urbano područje osobama s ograničenom pokretljivošću.

20 Odlukom od 22. siječnja 1998. općinski savjetnik nadležan za javnu službu promijenio je pravni status J. C. Castrejana Lópeza tako što ga je imenovao privremenim općinskim službenikom za potrebe provedbe navedenog sporazuma te je prestanak tog radnog odnosa bio predviđen s danom završetka navedenog programa urbanističkog razvoja.

21 Savjetnik nadležan za javnu službu donio je 10. studenoga 1998. novu odluku o prestanku navedenog radnog odnosa s učinkom od 31. prosinca 1998., zato što je dovršen isti program o urbanističkom razvoju.

22 Međutim, 11. siječnja 1999. općinski savjetnik nadležan za javnu službu opozvao je odluku od 10. studenoga 1998., s obzirom na to da je program urbanističkog razvoja produžen. Radni odnos koji je vezivao J. C. Castrejana Lópeza i Ayuntamienta de Vitoria konačno je prestao na temelju odluke od 10. prosinca 2012., s učinkom od 31. prosinca 2012., s obrazloženjem da je taj program u cijelosti ostvaren te da je zbog aktualne krize naloženo smanjenje troškova javne uprave.

23 Tužba koju je podnio J. C. Castrejana López odbijena je odlukom Juzgada nº1 de lo Contencioso-Administrativo nº1 de Vitoria-Gasteiz (Upravni sud br. 1. u Vitoria-Gasteizu, Španjolska) od 23. rujna 2013.

24 J. C. Castrejana López je protiv te odluke podnio žalbu Tribunalu Superior de Justicia del País Vasco (Vrhovni sud Autonomne zajednice Baskije) ističući osobito da se prvostupanjski sud nije očitovao o tome radi li se o ugovornoj ili upravnoj naravi radnog odnosa koji ga vezuje s Ayuntamientom de Vitoria.

25 U tim dvama prethodnim postupcima sud koji je uputio zahtjev najprije navodi da tužitelji u glavnom postupku potpadaju pod područje primjene Direktive 1999/70.

26 Nadalje, smatra da je u tim dvama predmetima došlo do zlouporabe ugovora na određeno vrijeme. Naime, u odnosu na F. Martínez Andrés, obrazloženje navedeno u odluci o imenovanju kao i u naknadnim odlukama o produženju ne udovoljava pravnim zahtjevima koji se traže kako bi se osiguralo da se ne zlorabe vremenski ograničeni ugovori. Budući da nema izričitog navoda o tome koje su se usluge željele obuhvatiti različitim produženjima, sud koji je uputio zahtjev smatra da ne može provjeriti jesu li produženja doista korištena za zadovoljenje privremenih potreba ili za pokrivanje stalnih i trajnih potreba upravnog tijela. U odnosu na J. C. Castrejana López, sud koji je uputio zahtjev ističe, s jedne strane, da je razlog privremenog imenovanja radi ostvarenja projekta razvoja trajao dugo vremensko razdoblje, počevši od 1995. do 2012. i, s druge strane, da je radni odnos trajao i nakon dovršetka navedenog projekta.

27 Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev dodaje da je vijeće za socijalna pitanja Tribunala Supremo (Vrhovni sud, Španjolska) razvio pojam „radnika zaposlenih na neodređeno vrijeme čiji radni odnos nije trajne naravi” za slučajeve vremenski ograničenih ugovora koje su tijela javne uprave sklopila protivno zakonu, pri čemu neodređeno trajanje ugovora podrazumijeva da nije predviđen rok. Međutim, budući da takav radnik može biti zaposlen na stalno radno mjesto samo nakon što je uspješno prošao postupak odabira sukladno zakonskim odredbama koje se primjenjuju na izbor stalnog osoblja u tijelima javne uprave, postoji zakonska osnova za prestanak postojanja ugovora o radu koji nije trajne naravi kada dođe do provedbe redovnog postupka odabira ili do ukidanja navedenog radnog mjesta redovnim putem. Budući da upravno vijeće Tribunala Supremo (Vrhovni sud) ipak odlučuje samo u okviru postupaka koji se odnose na stalno zaposlene javne dužnosnike, ne postoji ujednačena sudska praksa u odnosu na privremeno statutarno osoblje odnosno na službenike koji nisu stalno zaposleni. Naime, iako neki sudovi općenito ne prihvaćaju mogućnost da se privremeno statutarno osoblje, odnosno službenike koji nisu stalno zaposleni, poistovjeti s radnicima zaposlenim na neodređeno vrijeme čiji radni odnos nije trajne naravi, postoje drugi slučajevi u kojima su se učinci prestanka takvog vremenski ograničenog radnog odnosa mogli poistovjetiti s učincima koji proizlaze iz prestanka ugovora na neodređeno vrijeme koje nije trajne naravi, osobito s obzirom na obvezu povratka na rad.

28 Sud koji je uputio zahtjev stoga postavlja pitanje o usklađenosti nacionalnog zakonodavstva, odnosno prakse nacionalnih sudova, s uvjetima predviđenima Direktivom 1999/70, kojom se privremenom statutarnom osoblju ni službenicima koji nisu stalno zaposleni ne priznaje pravo da zadrže radni odnos, iako je to pravo priznato radnicima koji su zaposleni na neodređeno vrijeme čiji radni odnos nije trajne naravi.

29 Sud koji je uputio zahtjev naglašava da je situacija J. C. Castrejana López posebno problematična, s obzirom na to da bi se mogao, u slučaju da je njegov prvotni ugovorni odnos s Ayuntamientom de Vitoria održan, okoristiti zaštitnim odredbama koje se odnose na prestanak radnog odnosa, prava koje mu međutim nije priznato ni nacionalnim zakonodavstvom ni sudskom praksom koja se na njemu temelji, samo zato što se radi o službeniku koji nije stalno zaposlen.

30 Sud koji je uputio zahtjev također pita mogu li se, u odnosu na načelo ekvivalentnosti, za potrebe primjene članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma usluge koje pružaju različite kategorije osoblja poistovjetiti ili postoje razlike među njima, kao što je to ugovorni odnos u prvom slučaju i propisom uređen odnos u drugom, ili postoje različita načela, poput ovlasti upravnog tijela za samoustrojem koja dopuštaju zaključak da se ne radi o sličnim situacijama, i koje stoga opravdavaju razliku u učincima koji proizlaze iz činjenice nepravilne primjene ugovora na određeno vrijeme od strane upravnog tijela.

31 Nadalje, sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje treba li, u skladu s načelom djelotvornosti, primjerenu sankciju utvrditi u okviru ovog postupka ili se tom načelu protivi to da se stranke upute na novi upravni postupak.

32 U tim je okolnostima Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Vrhovni sud Autonomne zajednice Baskije) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja, s time da je treće pitanje postavljeno isključivo u predmetu C-197/15:

„1) Treba li članak 5. stavak 1. Okvirnog sporazuma tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo koje u slučaju zlouporabe ugovora o radu na određeno vrijeme općenito ne priznaje privremenom statutarnom osoblju [predmet C-197/15] odnosno službenicima koji nisu stalno zaposleni [predmet C-197/15] za razliku od slučaja osoba zaposlenih u upravi na temelju ugovora o radu koje se nalaze u istovjetnoj situaciji, pravo zadržavanja odnosa u funkciji osoblja zaposlenog na neodređeno vrijeme čiji radni odnos nije trajne naravi, odnosno pravo na zauzimanje položaja koje je privremeno popunjeno sve dok se ne popuni na propisom uređen način ili ukine na temelju zakonskog postupka?

2) U slučaju negativnog odgovora na prethodno pitanje, treba li načelo ekvivalentnosti tumačiti na način da nacionalni sud može smatrati da su u slučaju zlouporabe ugovora o radu na određeno vrijeme slične dvije situacije, ona osoblja zaposlenog u upravnom tijelu na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme i ona privremenog statutarnog osoblja [predmet C-184/15] ili službenika koji nije stalno zaposlen [predmet C-197/15], ili, pak, nacionalni sudac treba prilikom ocjene sličnosti uzeti u obzir druge elemente osim istovjetnosti poslodavca, istovjetnosti ili sličnosti pružanih usluga i određenosti trajanja ugovora o radu, kao što su to posebna narav ugovornog ili propisima uređenog odnosa zaposlenika, odnosno ovlast upravnog tijela na vlastito organiziranje, a koji bi opravdavali različito postupanje u dvije situacije?

3) U slučaju negativnog odgovora na dva gore navedena pitanja, treba li načelo djelotvornosti tumačiti na način da je u okviru istog postupka u kojem se utvrđuje zlouporaba ugovora o radu na određeno vrijeme potrebno raspraviti i odrediti primjerenu sankciju kao incidentalno pitanje koje strankama omogućava podnošenje zahtjeva, isticanje navoda i izvođenje dokaza koje smatraju potrebnima u tu svrhu, ili ga, suprotno tomu, treba tumačiti na način da se ne protivi tomu da se oštećenika u tu svrhu uputi u novi upravni i, ako je potrebno, sudski postupak?”

33 Odlukom predsjednika Suda od 4. lipnja 2015. predmeti C-184/15 i C-197/15 spojeni su u svrhu pisanog postupka i presude.

O prethodnim pitanjima

Prvo i drugo pitanje

34 Svojim prvim i drugim pitanjem, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. točku 1. Okvirnog sporazuma tumačiti na način da mu se protivi to da nacionalni sudovi države članice na koje se to odnosi primjenjuju nacionalni propis, poput onoga o kojem je riječ

u glavnom postupku, tako da se, u slučaju zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme, pravo zadržavanja radnog odnosa priznaje osobama koje je zaposlilo upravno tijelo na temelju ugovora o radu na koje se primjenjuju pravila radnog prava, dok se to pravo općenito ne priznaje osoblju koje je to upravno tijelo zaposlilo na temelju upravnog prava.

35 Najprije, valja podsjetiti da je člankom 5. Okvirnog sporazuma, čiji je smisao provedba jednog od ciljeva kojima teži, a to je urediti primjenu uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme, u njegovu stavku 1. naloženo državama članicama da donesu jednu ili više navedenih mjera s obvezujućim učinkom kada njihovo domaće pravo ne uključuje jednake zakonske mjere. Tri mjere navedene u stavku 1. točkama (a) do (c) navedenog članka odnose se na objektivne razloge koji opravdavaju obnovu takvih ugovora o radu ili radnih odnosa, maksimalno ukupno trajanje tih uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa i broj njihovih obnavljanja (vidjeti, osobito, presude od 23. travnja 2009., Angelidaki i dr., C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, t. 73. i 74., od 3. srpnja 2014., Fiamingo i dr., C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, t. 54. i 56. te od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13, C-61/13, C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 72. i 74.).

36 Iako je pravom Unije predviđena obveza za države članice da donesu mjere za sprječavanje zlouporabe, njime nisu predviđene određene sankcije za slučajeve u kojima bi se ipak utvrdile zlouporabe. U takvom slučaju zadaća je nacionalnih tijela da usvoje mjere koje moraju biti ne samo razmjerne nego i dovoljno učinkovite i odvraćajuće, kako bi se osigurala puna djelotvornost normi donesenih na temelju Okvirnog sporazuma (vidjeti u tom smislu presude od 4. srpnja 2006., Adeneler i dr., C-212/04, EU:C:2006:443, t. 94., od 7. rujna 2006., Marrosu i Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, t. 51., od 7. rujna 2006., Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, t. 36., od 3. srpnja 2014., Fiamingo i dr., C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, t. 62. te rješenje od 11. prosinca 2014., León Medialdea, C-86/14, EU:C:2014:2447, t. 44.).

37 U nedostatku propisa Unije o tom pitanju, načini provedbe tih odredaba koje pripadaju u unutarnji pravni poredak država članica prema načelu njihove procesne autonomije ne smiju biti manje povoljni od onih koji uređuju slične domaće situacije (načelo jednakovrijednosti) ni praktično onemogućiti ili pretjerano otežati ostvarivanje prava dodijeljenih pravnim poretkom Unije (načelo učinkovitosti) (presude od 4. srpnja 2006, Adeneler i dr., C-212/04, EU:C:2006:443, t. 95., od 7. rujna 2006., Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, t. 37., od 3. srpnja 2014., Fiamingo i dr., C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, t. 63. te rješenje od 11. prosinca 2014., León Medialdea, C-86/14, EU:C:2014:2447, t. 45.).

38 Iz toga slijedi da se, u slučaju zlouporabe uzastopnih ugovora ili radnih odnosa na određeno vrijeme, mjera koja daje učinkovita i istovjetna jamstva za zaštitu radnika mora moći primijeniti za pravilno kažnjavanje zlouporaba i poništavanje posljedica povrede prava Unije. Naime, sukladno istom sadržaju članka 2. prvog podstavka Direktive 1999/70, države članice moraju „[poduzeti] sve potrebne mjere, kako bi u svakom trenutku mogle zajamčiti ostvarivanje rezultata predviđenih [tom] direktivom” (vidjeti presude od 4. srpnja 2006., Adeneler i dr., C-212/04, EU:C:2006:443, t. 102., od 7. rujna 2006., Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, t. 38. te od 3. srpnja 2014., Fiamingo i dr., C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, t. 64.).

39 U tom pogledu valja precizirati da članak 5. Okvirnog sporazuma ne određuje opću obvezu država članica da predvide konverziju ugovora o radu na određeno vrijeme u ugovor o radu na neodređeno vrijeme. Štoviše, članak 5. stavak 2. Okvirnog sporazuma u načelu ostavlja državama članicama da utvrde uvjete pod kojima će se ugovori ili radni odnosi na određeno vrijeme smatrati kao da su zaključeni na neodređeno vrijeme. Iz navedenog proizlazi da Okvirnim sporazumom nisu propisani uvjeti na koje se može pozvati u ugovorima na neodređeno vrijeme (vidjeti u tom smislu presude od 4. srpnja 2006., Adeneler i dr., C-212/04, EU:C:2006:443, t. 91., od 7. rujna 2006., Marrosu i Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, t. 47., od 23. travnja 2009., Angelidaki i dr., C-378/07 do C-380/07,

EU:C:2009:250, t. 145. i 183., od 3. srpnja 2014., Fiamingo i dr., C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, t. 65. te rješenje od 11. prosinca 2014., León Medialdea, C-86/14, EU:C:2014:2447, t. 47.).

40 Slijedom navedenog, članku 5. Okvirnog sporazuma kao takvom se ne protivi to da država članica drukčije uredi zlouporabu uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme, ovisno o tome jesu li navedeni ugovori sklopljeni ili odnosi nastali s poslodavcem iz privatnog sektora ili poslodavcem iz javnog sektora (presude od 7. rujna 2006., Marrosu i Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, t. 48. i od 7. rujna 2006., Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, t. 33.).

41 Međutim, kako bi se propis, kojim se apsolutno zabranjuje da se u javnom sektoru slijed ugovora o radu na određeno vrijeme pretvori u ugovor o radu na neodređeno vrijeme, mogao smatrati u skladu s Okvirnim sporazumom, unutarnji pravni poredak države članice na koju se to odnosi mora u navedenom sektoru sadržavati drugu djelotvornu mjeru za sprečavanje i, u slučaju potrebe, sankcioniranje zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme (presude od 4. srpnja 2006., Adeneler i dr., C-212/04, EU:C:2006:443, t. 105., od 7. rujna 2006., Marrosu i Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, t. 49., od 7. rujna 2006., Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, t. 34. kao i od 23. travnja 2009., Angelidaki i dr., C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, t. 161. i 184.).

42 Nadalje, treba napomenuti da nije zadaća Suda donijeti odluku o tumačenju odredaba domaćeg prava, nego nadležnih nacionalnih sudova, koji moraju utvrditi jesu li odredbe važećih nacionalnih propisa u skladu s uvjetima propisanim člankom 5. Okvirnog sporazuma (presude od 7. rujna 2006., Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, t. 39., od 3. srpnja 2014., Fiamingo i dr., C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, t. 66. te rješenje od 11. prosinca 2014., León Medialdea, C-86/14, EU:C:2014:2447, t. 48.).

43 Stoga je zadaća nacionalnog suda procijeniti u kojoj mjeri uvjeti za primjenu i učinkovitu provedbu odgovarajućih odredaba domaćeg prava predstavljaju odgovarajuće mjere za sprečavanje i, u slučaju potrebe, sankcioniranje zlouporabe uzastopnih ugovora ili radnih odnosa na određeno vrijeme (presude od 7. rujna 2006., Marrosu i Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, t. 56., od 7. rujna 2006., Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, t. 41., od 3. srpnja 2014., Fiamingo i dr., C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, t. 67. i navedena sudska praksa te rješenje od 11. prosinca 2014., León Medialdea, C-86/14, EU:C:2014:2447, t. 49.).

44 Sud, međutim, prilikom odlučivanja o zahtjevu za prethodnu odluku može dati pojašnjenja koja će služiti kao vodilja nacionalnom sudu prilikom donošenja odluke (presude od 3. srpnja 2014., Fiamingo i dr., C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, t. 68. i navedena sudska praksa te od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13, C-61/13, C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 83.).

45 U ovom slučaju, s obzirom na to da je sud koji je uputio zahtjev već utvrdio postojanje zlouporabe u smislu Okvirnog sporazuma kod primjene uzastopnih ugovora na određeno vrijeme u dva glavna postupka, potrebno je donijeti odluku samo o prikladnosti i o dovoljnoj učinkovitosti mjera predviđenih nacionalnim pravom za kažnjavanje utvrđenih zlouporaba.

46 U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev smatra da postoji djelotvorna mjera protiv zlouporabe koja proizlazi iz primjene uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme u odnosu na radnike na koje se primjenjuje redovno radno pravo, s obzirom na to da je u sudskoj praksi Tribunala Supremo (Vrhovni sud) definiran pojam „radnik zaposlen na neodređeno vrijeme čiji radni odnos nije trajne naravi” sa svim posljedicama koje proizlaze iz nacionalnog prava, osobito pravo radnika da zadrži svoje radno mjesto.

47 S druge strane, s obzirom na činjenicu da se taj pojam ne primjenjuje na osoblje koje zapošljavaju tijela javne uprave na temelju odredbi upravnog prava, ne postoji niti jedna učinkovita mjera za sprječavanje i, ako je to slučaj, za sankcioniranje zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme u odnosu na njih.

48 Sukladno sudskoj praksi navedenoj u točkama 40. i 41. ove presude, članku 5. Okvirnog sporazuma se načelno ne protivi to da se drukčije uredi zlouporabe uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme ovisno o sektoru ili kategoriji osoblja o kojemu je riječ, sve dok u pravnom poretku odnosne države članice postoji, u odnosu na sektor ili tu kategoriju osoblja, druga učinkovita mjera za sprječavanje i sankcioniranje zlouporabe.

49 Stoga, ako bi sud koji je uputio zahtjev utvrdio da u španjolskom pravu ne postoji niti jedna druga učinkovita mjera za sprječavanje i kažnjavanje zlouporabe u odnosu na osoblje zaposleno u upravnim tijelima na temelju upravnog prava, takva bi situacija mogla ugroziti postizanje cilja i korisnog učinka Okvirnog sporazuma.

50 Sukladno ustaljenoj sudskoj praksi, obveza država članica na postizanje rezultata, koju nameće direktiva, te njihova dužnost na temelju članka 4. UEU-a da poduzmu sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, potrebne da se osigura ispunjenje te obveze, odnosi se na sva tijela država članica, uključujući i sudove kad je riječ o stvarima koje potpadaju u njihovu nadležnost (vidjeti osobito presudu od 23. travnja 2009., Angelidaki i dr., C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, t. 106. i navedenu sudsku praksu).

51 Stoga je na sudovima predmetne države članice da osiguraju poštovanje članka 5. Okvirnog sporazuma, pazeći da radnici u odnosu na koje su zlouporabljeni uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme ne budu obeshrabreni, nadajući se da će i dalje biti zaposleni u javnom sektoru, ostvariti pred nacionalnim tijelima, uključujući i sudove, prava koja proizlaze iz uspostave nacionalnim propisom svih preventivnih mjera predviđenih u članku 5. stavku 1. Okvirnog sporazuma (presuda od 23. travnja 2009., Angelidaki i dr., C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, t. 165.).

52 Posebno, nacionalni sud mora osigurati da svi radnici koji su zaposleni „na određeno vrijeme" u smislu članka 3. točke 1. Okvirnog sporazuma mogu ostvariti, u odnosu na svojeg poslodavca, primjenu sankcija predviđenih nacionalnim propisom ako su bili žrtve zlouporabe korištenja uzastopnih ugovora, bez obzira na kvalifikaciju njihovih ugovora prema nacionalnom pravu (presuda od 23. travnja 2009., Angelidaki i dr., C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, t. 166.).

53 S obzirom na to da u glavnim postupcima, u odnosu na osoblje zaposleno u upravnim tijelima na temelju upravnog prava ne postoji niti jedna druga istovjetna i učinkovita mjera zaštite, poistovjećivanje tog osoblja zaposlenog na određeno vrijeme s „radnicima zaposlenim na neodređeno vrijeme čiji radni odnos nije trajne naravi", sukladno postojećoj nacionalnoj sudskoj praksi, može stoga predstavljati mjeru kojom se može sankcionirati zlouporaba ugovorâ o radu na određeno vrijeme te poništiti posljedice povrede odredbi Okvirnog sporazuma.

54 Imajući u vidu sve gornje navode, valja odgovoriti na prvo i drugo postavljeno pitanje tako da članak 5. točku 1. Okvirnog sporazuma treba tumačiti na način da mu se protivi to da nacionalni sudovi države članice na koju se to odnosi primjenjuju nacionalni propis, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, tako da se, u slučaju zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme, pravo zadržavanja radnog odnosa priznaje osobama koje je zaposlilo upravno tijelo na temelju ugovora o radu na koje se primjenjuju pravila radnog prava, dok se to pravo općenito ne priznaje osoblju koje je to upravno tijelo zaposlilo na temelju upravnog prava, osim ako u nacionalnom pravnom poretku ne postoji druga učinkovita mjera za kažnjavanje takvih zlouporaba u odnosu na iste, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Treće pitanje

55 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li odredbe Okvirnog sporazuma, u vezi s načelom djelotvornosti, tumačiti na način da im se protive nacionalna postupovna pravila koja obvezuju radnika zaposlenog na određeno vrijeme na pokretanje novog postupka radi određivanja prikladne sankcije u slučaju kad se utvrdi zlouporaba uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme, umjesto da može tražiti popravljanje pretrpjele štete incidentalnim zahtjevom u postupku u kojem se utvrđuje navedena zlouporaba.

56 Valja podsjetiti da, na temelju članka 8. stavka 5. Okvirnog sporazuma, sprečavanje i rješavanje sporova i radnih sporova koji proizlaze iz primjene navedenog sporazuma provodi se u skladu s nacionalnim pravom, kolektivnim ugovorima i praksom (presude od 15. travnja 2008., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, t. 39. i od 23. travnja 2009., Angelidaki i dr., C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, t. 172. te rješenje od 12. srpnja 2008., Vassilakis i dr., C-364/07, EU:C:2008:346, t. 140. i od 24. travnja 2009., Koukou, C-519/08, EU:C:2009:269, t. 95.).

57 U nedostatku propisa Unije u tom pogledu, na unutarnjim je pravnim porecima svake države članice da odrede nadležne sudove i detaljno urede postupke povodom pravnih sredstava kojima je cilj osigurati zaštitu prava pojedinaca koja proizlaze iz prava Unije (presude od 15. travnja 2008., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, t. 44. i od 8. rujna 2011., Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, t. 87. te rješenja od 12. lipnja 2008., Vassilakis i dr., C-364/07, EU:C:2008:346, t. 141. i od 24. travnja 2009., Koukou, C-519/08, EU:C:2009:269, t. 96.).

58 Kao što to proizlazi iz točke 37. ove presude, na nacionalnim je tijelima da donesu prikladne mjere za osiguranje pune učinkovitosti pravila donesenih radi primjene Okvirnog sporazuma. Načini provedbe normi moraju biti u skladu s načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti (presuda od 23. travnja 2009., Angelidaki i dr., C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, t. 174. te rješenja od 12. lipnja 2008., Vassilakis i dr., C-364/07, EU:C:2008:346, t. 142. i od 24. travnja 2009., Koukou, C-519/08, EU:C:2009:269, t. 97.)

59 Navedenim zahtjevima ekvivalentnosti i djelotvornosti kojima se izražava opća obveza država članica da osiguraju pravnu zaštitu prava koja pravni subjekti ostvaruju na temelju prava Unije, odnosi se također na sudove koji su nadležni za odlučivanje o zahtjevima koji se temelje na tom pravu. Naime, povreda navedenih zahtjeva na toj razini, kao i njihovo nepoštovanje na razini definiranja postupovnih pravila, može dovesti u pitanje načelo djelotvorne sudske zaštite (presuda od 15. travnja 2008., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, t. 47. i 48. te rješenje od 24. travnja 2009., Koukou, C-519/08, EU:C:2009:269, t. 98.).

60 Međutim, na sudu je koji je uputio zahtjev, a ne na Sudu, da provjeri je li predmetna država članica poduzela sve potrebne mjere koje joj omogućuju da osigura pravo na djelotvornu sudsku zaštitu, poštujući načela djelotvornosti i ekvivalentnosti (vidjeti u tom smislu osobito presude od 15. travnja 2008., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, t. 43. do 55. i od 23. travnja 2009., Angelidaki i dr., C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, t. 176. te rješenja od 12. lipnja 2008., Vassilakis i dr., C-364/07, EU:C:2008:346, t. 149. i od 24. travnja 2009., Koukou, C-519/08, EU:C:2009:269, t. 101.).

61 Posebno u odnosu na načelo djelotvornosti, valja podsjetiti da se predmetna nacionalna postupovna odredba mora analizirati uzimajući u obzir njezino mjesto u cjelokupnom postupku, njegovo odvijanje te posebnosti tog postupka pred različitim nacionalnim tijelima. U tom pogledu valja, prema potrebi, uzeti u obzir načela na kojima se temelji nacionalni pravni sustav, kao što su zaštita prava obrane, načelo pravne sigurnosti i dobro odvijanje postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 8. rujna 2011., Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, t. 92.).

62 U ovom slučaju proizlazi da nacionalni sud nadležan za postupak u kojem se raspravlja o zlouporabi uzastopnih ugovora na određeno vrijeme ne može, na temelju primjenjivih nacionalnih postupovnih odredbi, odlučiti o eventualnom zahtjevu za naknadu štete koju je pretrpio predmetni radnik.

63 Međutim, iako je Sud u tom kontekstu već presudio da nacionalni propis kojim se predviđa nadležnost upravnog tijela za eventualnu promjenu kvalifikacije ugovorâ o radu na određeno vrijeme u ugovore na neodređeno vrijeme na prvi pogled udovoljava tim zahtjevima (presuda od 23. travnja 2009., Angelidaki i dr., C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, 175. te rješenje od 12. lipnja 2008., Vassilakis i dr., C-364/07, neobjavljeno, EU:C:2008:346, t. 144.), ostaje činjenica da obveza radnika zaposlenog na određeno vrijeme da pokrene novi postupak, ovisno o slučaju, pred različitim sudom, radi određivanja prikladne sankcije u slučaju da sud utvrdi postojanje zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme nije u skladu s načelom djelotvornosti, s obzirom na to da to neophodno znači za radnika postupovne nepogodnosti, osobito u vidu troška, trajanja i pravila o zastupanju.

64 Valja stoga odgovoriti na treće postavljeno pitanje da odredbe Okvirnog sporazuma, u vezi s načelom djelotvornosti, treba tumačiti na način da im se protive nacionalna postupovna pravila koja obvezuju radnika zaposlenog na određeno vrijeme na pokretanje novog postupka radi određivanja prikladne sankcije u slučaju kada sud utvrdi postojanje zlouporabe uzastopnih ugovora na određeno vrijeme, s obzirom na to da to neophodno stvara radniku postupovne nepogodnosti, osobito u vidu troška, trajanja postupka i pravila o zastupanju, koje pretjerano otežavaju korištenje prava koja su priznata pravnim poretkom Unije.

Troškovi

65 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (deseto vijeće) odlučuje:

1. **Članak 5. stavak 1. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, koji je zaključen 18. ožujka 1999., priloženog Direktivi Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP treba tumačiti na način da mu se protivi to da nacionalni sudovi države članice na koju se to odnosi primjenjuju nacionalni propis, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, tako da se, u slučaju zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme, pravo zadržavanja radnog odnosa priznaje osobama koje je zaposlilo upravno tijelo na temelju ugovora o radu na koje se primjenjuju pravila radnog prava, dok se to pravo općenito ne priznaje osoblju koje je to upravno tijelo zaposlilo na temelju upravnog prava, osim ako u nacionalnom pravnom poretku ne postoji druga učinkovita mjera za kažnjavanje takvih zlouporaba u odnosu na iste, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.**

2. **Odredbe Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme priloženog Direktivi Vijeća 1999/70, u vezi s načelom djelotvornosti, treba tumačiti na način da im se protive nacionalna postupovna pravila koja obvezuju radnika zaposlenog na određeno vrijeme na pokretanje novog postupka radi određivanja prikladne sankcije u slučaju kada sud utvrdi postojanje zlouporabe uzastopnih ugovora na određeno vrijeme, s obzirom na to da to neophodno stvara radniku postupovne nepogodnosti, osobito u vidu troška, trajanja postupka i pravila o zastupanju, koje pretjerano otežavaju korištenje prava koja su priznata pravnim poretkom Unije.**

Potpisi