Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
EVGENIJA TANCHEVA
od 18. ožujka 2021. [1]

Predmet C-282/19

YT,
ZU,
AW,
BY,
CX,
DZ,
EA,
FB,
GC,
IE,
JF,
KG,
LH,
MI,
NY,
PL,
HD,
OK
protiv
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - MIUR,
Ufficio Scolastico Regionale per la Campania,
uz sudjelovanje:
Federazione GILDA-UNAMS

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tribunale di Napoli (Sud u Napulju, Italija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Rad na određeno vrijeme – Direktiva 1999/70/EZ – Ugovori sklopljeni s katoličkim vjeroučiteljima u javnom sektoru – Nepostojanje mjera za sprječavanje zlouporabe sklapanja ugovora na određeno vrijeme – Članak 5. stavak 1. Okvirnog sporazuma priloženog Direktivi 1999/70/EZ – Objektivni razlozi kojima se opravdava obnavljanje ugovora na određeno vrijeme – Pravni lijekovi – Članak 17. stavak 1. UFEU-a, koji

[1] Izvorni jezik: engleski

se odnosi na status vjerskih skupina – Članci 20., 21. i 47. Povelje o temeljnim pravima – Ustavne prepreke primjeni prava Unije”

1. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tribunale di Napoli (Sud u Napulju, Italija; u daljnjem tekstu: sud koji je uputio zahtjev) je još jedan u nizu predmeta koji se odnose na primjenu ugovora o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru Italije i na domaća pravila koja onemogućuju pretvaranje tih ugovora u ugovore na neodređeno vrijeme [2]. Ovaj predmet spada u potkategoriju tih zahtjeva za prethodnu odluku, to jest u onu koja se tiče zapošljavanja učitelja u javnim školama [3], pri čemu se u njemu usto postavlja pitanje koji je utjecaj članka 17. stavka 1. UFEU-a, prema kojem Unija poštuje i ne dovodi u pitanje status koji na temelju nacionalnog prava imaju crkve i vjerske udruge, na ishod postupka. To se pitanje postavlja zato što tužitelje iz glavnog postupka čine katolički vjeroučitelji u talijanskim javnim školama.

2. Zaključio sam da činjenično stanje iz glavnog postupka ne izaziva primjenu zaštite koju vjerske udruge uživaju na temelju svojeg statusa u nacionalnom pravu, kako je zajamčena člankom 17. stavkom 1. UFEU-a. S obzirom na to, spor u glavnom postupku može se riješiti na temelju ustaljene sudske prakse Suda koja se odnosi na Direktivu Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP [4] (u daljnjem tekstu: Okvirni sporazum), kako se tumači s obzirom na zabranu diskriminacije na temelju religije ili uvjerenja, predviđenu člankom 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), i pravo na djelotvoran pravni lijek da se ta zabrana provede u skladu s člankom 47. prvim stavkom Povelje [5].

3. Sud koji je uputio zahtjev ima dvije glavne dvojbe. Kao prvo, postoje li u predmetnom slučaju „objektivni razlozi” koji opravdavaju primjenu ugovora na određeno vrijeme u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma. Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev pita je li zabrana prema nacionalnom pravu države članice pretvaranja ugovora na određeno vrijeme u ugovore na neodređeno vrijeme, koju je potvrdio Corte costituzionale (Ustavni sud, Italija) [6], u skladu s člankom 5. Okvirnog sporazuma ili drugim odredbama prava Unije, uključujući članak 21. Povelje.

4. Zaključio sam da činjenično stanje iz glavnog postupka ne otvara nikakva pitanja koja utječu na „status” Katoličke Crkve u smislu članka 17. stavka 1. UFEU-a te da nema „objektivnih razloga” koji opravdavaju primjenu uzastopnih ugovora na određeno vrijeme u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma.

2 Vidjeti osobito presude od 7. rujna 2006., Marrosu i Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517); od 7. rujna 2006., Vassallo (C-180/04, EU:C:2006:518) i od 7. ožujka 2018., Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166). Vidjeti također rješenje od 1. listopada 2010., Affatato (C-3/10, neobjavljeno, EU:C:2010:574) i presude navedene u bilješci 3. Za slučajeve koji se tiču zapošljavanja u privatnom sektoru, vidjeti presude od 3. srpnja 2014., Fiamingo i dr. (C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044), i od 25. listopada 2018., Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859). Valja istaknuti da je Sud u točki 43. potonje presude naveo da okolnost ima li poslodavac javni ili pak privatni karakter „ne utječe na zaštitu koju uživa radnik na temelju članka 5. Okvirnog sporazuma”.

3 Presude od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr. (C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401) i od 8. svibnja 2019., Rossato i Conservatorio di Musica F. A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387)

4 SL 1999., L 175, str. 43. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 228.)

5 Među mnogim presudama u pogledu pravila da sekundarno pravo Unije treba tumačiti u skladu s Poveljom, vidjeti, primjerice, presude od 19. ožujka 2019., Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, t. 78.), i od 14. siječnja 2021., Okražna prokuratura – Haskovo i Apelativna prokuratura - Plovdiv (C-393/19, EU:C:2021:8, t. 52.).

6 Presuda 248/18, od 23. listopada 2018.

5. Međutim, s obzirom na to da članak 5. stavak 1. Okvirnog sporazuma ne ispunjava preduvjete da bi mu se priznao izravan učinak [7] te da je, kako se čini, pretvaranje ugovora tužiteljâ na određeno vrijeme u ugovore na neodređeno vrijeme u nacionalnom pravu nedvosmisleno isključeno [8], obveza sudova država članica, koja proizlazi iz sudske prakse Suda, da relevantna nacionalna pravila tumače na način da osiguraju učinkovitost članka 5. Okvirnog sporazuma [9] ne može od njih zahtijevati da svoje nacionalno pravo tumače *contra legem* na način koji bi ugrozio pravnu sigurnost ili načelo zabrane retroaktivnosti [10].

6. Shodno tome, sud koji je uputio zahtjev će ugovore tužiteljâ na određeno vrijeme morati u ugovore na neodređeno vrijeme pretvoriti samo ako se, u skladu s načelima koja je Sud utvrdio u presudi Egenberger [11], radi o povredi njihova prava da ne budu diskriminirani na temelju religije ili uvjerenja, kako je ono zaštićeno člankom 21. Povelje i prava na djelotvoran pravni lijek radi ispravljanja te povrede, predviđenog u članku 47. prvom stavku Povelje. Ako se utvrdi postojanje povrede, ukidanje zabrane pretvaranja dotičnih ugovora na određeno vrijeme bit će obvezno na temelju prava Unije ako unutar nacionalnog pravnog poretka nema nijednog pravnog lijeka [12] koji omogućuje, čak i posredno, osiguravanje pravâ koja tužitelji imaju na temelju članaka 21. i 47. Povelje [13].

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

7. Članak 17. stavak 1. UFEU-a glasi:

„Unija poštuje i ne dovodi u pitanje status koji crkve i vjerske udruge ili zajednice u državama članicama imaju na temelju nacionalnog prava.”

7 Presuda od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr. (C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 119. i navedena sudska praksa). Slično tomu, vidjeti presudu od 15. travnja 2008., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, t. 79.). Vidjeti, najnovije, presudu od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru) (C-760/18, EU:C:2021:113, t. 64.).

8 Vidjeti odredbe izložene u točkama 12. i 14. ovog mišljenja.

9 Presuda od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr. (C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 121. do 122. i 124. i navedena sudska praksa). Vidjeti, najnovije, presudu od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru) (C-760/18, EU:C:2021:113, t. 65. do 66. i 68.).

10 Presuda od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr. (C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 123.). Vidjeti, najnovije, presudu od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru) (C-760/18, EU:C:2021:113, t. 67.).

11 Presuda od 17. travnja 2018. (C-414/16, EU:C:2018:257)

12 Presuda od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće (C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 104.), gdje se upućuje na presudu od 13. ožujka 2007., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, t. 40.). Vidjeti također presudu od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru) (C-760/18, EU:C:2021:113, t. 70.), koja se navodi u točki 66. ovog mišljenja.

13 Takvi pravni lijekovi se nazivaju samostalnim tužbama koje su prvenstveno namijenjene osporavanju usklađenosti nacionalnih odredbi s odredbama prava Unije. Vidjeti noviju presudu od 24. rujna 2020., YS (strukovne mirovine upravljačkog osoblja) (C-223/19, EU:C:2020:753, t. 96. i navedenu sudsku praksu).

8. Članak 5. Okvirnog sporazuma naslovljen je „Mjere za sprečavanje zlouporaba”. Njegov stavak 1. glasi:

„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) objektivne razloge 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.”

B. Nacionalno pravo

9. Članak 3. Legge del 18 luglio 2003, n. 186 – Norme sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado (Zakon br. 186 od 18. srpnja 2003., Pravila o pravnom statusu katoličkih vjeroučitelja u institucijama i školama svih vrsta i razina) (GURI br. 170 od 24. srpnja 2003.; u daljnjem tekstu: Zakon br. 186/2003) u svojem stavku 3. propisuje da kandidati na natječaju, koji je u to vrijeme bio objavljen radi zapošljavanja katoličkih vjeroučitelja, moraju imati uvjerenje o osposobljenosti koje je izdao biskupski ordinarijat koji je nadležan za predmetno područje. U skladu s člankom 3. stavkom 8., regionalni direktor u dogovoru s mjesno nadležnim biskupskim ordinarijatom zapošljava uspješne kandidate na ugovore na neodređeno vrijeme. U skladu sa člankom 3. stavkom 9., opoziv uvjerenja o osposobljenosti od strane nadležnog biskupskog ordinarijata čini razlog za raskid ugovora o radu.

10. Članak 5. stavak 4.a Decreto legislativo del 6 settembre 2001, 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 (Zakonodavna uredba br. 368 od 6. rujna 2001. o prenošenju Direktive 1999/70/EZ o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEPP) (GURI br. 235 od 9. listopada 2001.; u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 368/2001) propisivao je:

„[…] kada, zbog uzastopnog sklapanja ugovora na određeno vrijeme za obavljanje istih zadaća, ukupno trajanje radnog odnosa između istog poslodavca i istog posloprimca premaši trideset i šest mjeseci, uključujući produženja i obnavljanja ugovora, neovisno o razdobljima prekida između ugovora, smatra se da je radni odnos zasnovan na neodređeno vrijeme […]” [14]

11. Članak 10. stavak 4.a Zakonodavne uredbe br. 368/2001 isključivao je iz primjene članka 5. stavka 4.a Zakonodavne uredbe br. 368/2001 ugovore o radu na određeno vrijeme koji su sklopljeni radi zamjene nastavničkog, upravnog, tehničkog i pomoćnog osoblja, zbog potrebe osiguravanja kontinuiteta pružanja školskih usluga [15].

[14] Člankom 19. Decreto legislativo del 15 giugno 2015, n. 81 – Disciplina organica dei contratti di lavoro […] (Zakonodavna uredba br. 81 od 15. lipnja 2015. o sustavnom uređivanju ugovora o radu) (GURI br. 144 od 24. lipnja 2015.; u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 81/2015) stavljena je izvan snage i zamijenjena Zakonodavna uredba br. 368/2001 te je u njega u bitnome prenesen sadržaj članka 5. stavka 4.a Zakonodavne uredbe br. 368/2001.

[15] Članak 10. stavak 4.a Zakonodavne uredbe br. 368/2001 stavljen je izvan snage Zakonodavnom uredbom br. 81/2015, a njegov je sadržaj u bitnome prenesen u članak 29. stavak 2. Zakonodavne uredbe br. 81/2015.

12. Članak 36. Decreto legislativo del 30 marzo 2001, n. 165 – Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (Zakonodavna uredba br. 165 od 30. ožujka 2001., Opća pravila o organizaciji rada radnika u javnoj upravi) (Redovni dodatak GURI-ju br. 106 od 9. svibnja 2001.; u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 165/2001) u svojem stavku 1. predviđa da javna uprava u pravilu zapošljava isključivo na temelju ugovora o radu na neodređeno vrijeme. Međutim, članak 36. stavak 2. predviđa da se u slučaju privremenih i izvanrednih potreba mogu upotrijebiti fleksibilni ugovorni oblici prilikom zapošljavanja osoblja. Prema članku 36. stavku 5., „ako javna uprava krši obvezne odredbe o zapošljavanju i radu radnika, to ni u kojem slučaju ne može dovesti do uspostave radnih odnosa na neodređeno vrijeme s tom javnom upravom, ne dovodeći pri tome u pitanje odgovornosti i sankcije koje uslijed toga mogu nastati. Radnik o kojem je riječ ima pravo na naknadu štete koja proizlazi iz obavljanja rada u suprotnosti s obveznim odredbama. […]"

13. Članak 309. Decreto legislativo del 16 aprile 1994, n. 297 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado (Zakonodavna uredba br. 297 od 16. travnja 1994. – Pročišćeni tekst zakonodavnih odredbi primjenjivih u području obrazovanja koje se odnose na škole svih vrsta i razina) (GURI br. 115 od 19. svibnja 1994.; u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 297/1994), koji se odnosi na „Poučavanje katoličkog vjeronauka", u svojem stavku 1. predviđa da je u javnim školama svih vrsta i razina, osim na sveučilištima, poučavanje katoličkog vjeronauka uređeno sporazumom između Talijanske Republike i Svete Stolice i dodatnim protokolom uz taj sporazum, koji su ratificirani Zakonom br. 121 od 25. ožujka 1985., kao i sporazumima koji su predviđeni člankom 5. točkom (b) tog protokola. U skladu s člankom 309. stavkom 2., „za poučavanje katoličkog vjeronauka čelnik obrazovne ustanove dodjeljuje godišnja radna mjesta u dogovoru s biskupskim ordinarijatom". Prema članku 309. stavku 3. Zakonodavne uredbe br. 297/1994, katolički vjeroučitelji dio su nastavničkog osoblja škola te imaju jednaka prava i obveze kao ostali učitelji. Međutim, oni sudjeluju u povremenom i završnom ocjenjivanju samo za učenike koji pohađaju katolički vjeronauk. U skladu s člankom 309. stavkom 4. Zakonodavne uredbe br. 297/1994, katolički vjeroučitelji umjesto davanja ocjena i provedbe testova učenicima u biltenu ili školskom imeniku daju posebnu ocjenu te izvještavaju njihove obitelji o interesu koji je učenik iskazao na vjeronauku i o onome što je na njemu naučio.

14. Članak 1. stavak 95. Legge n. 107 – Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (Zakon br. 107 od 13. srpnja 2015. o reformi nacionalnog sustava obrazovanja i osposobljavanja te prijenosu ovlasti za izmjenu zakonodavnih odredbi koje su na snazi) od 13. srpnja 2015. (GURI br. 162 od 15. srpnja 2015.; u daljnjem tekstu: Zakon br. 107/2015) propisuje da je Ministero dell'Istruzione dell'università e della ricerca (Ministarstvo obrazovanja, sveučilišta i istraživanja) za školsku godinu 2015./2016. bio ovlašten predvidjeti izvanredan plan zapošljavanja učitelja na neodređeno vrijeme u javnim školskim ustanovama svih vrsta i svih razina.

15. U skladu s člankom 40. stavkom 5. CCNL (Contratto collettivo nazionale di lavoro) Scuola (Nacionalni kolektivni ugovor za školstvo) od 27. studenoga 2007. (u daljnjem tekstu: CCNL od 27. studenoga 2007.), „katolički vjeroučitelji zapošljavaju se u skladu s pravilima iz članka 309. [Zakonodavne uredbe br. 297/1994] na temelju godišnjeg ugovora o radu koji se smatra potvrđenim ako su i dalje prisutni uvjeti i zahtjevi propisani važećim pravnim odredbama."

16. Članak 1. Sporazuma između Talijanske Države i Svete Stolice od 18. veljače 1984. (u daljnjem tekstu: Sporazum od 18. veljače 1984.) predviđa:

„Talijanska Republika i Sveta Stolica potvrđuju da su Država i Katolička Crkva u svojim poslovima neovisne i suverene te da u potpunosti poštuju ta načela u svojim međusobnim odnosima i suradnji za boljitak čovjeka i dobrobit zemlje."

17. Članak 9. stavak 2. Sporazuma od 18. veljače 1984. glasi:

„Talijanska Republika, priznajući vrijednost religijske kulture te uzimajući u obzir činjenicu da su načela katolicizma dio povijesne baštine talijanskog naroda, nastavlja osiguravati, u okviru ciljeva školstva, poučavanje katoličkog vjeronauka u javnim školama svih vrsta i razina, osim na sveučilištima.

Poštujući slobodu savjesti i odgovornost koju roditelji imaju u pogledu obrazovanja, jamči se pravo svake osobe na izbor hoće li pohađati taj vjeronauk.

Učenici ili njihovi roditelji to pravo u trenutku upisa izvršavaju preko tijela nadležnih za školstvo te ne smiju biti izloženi nikakvom obliku diskriminacije zbog svojeg odabira."

18. Članak 2. stavak 5. Intesa tra Autorità scolastica e la Conferenza Episcopale Italiana per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche (Sporazum između talijanskog tijela nadležnog za školstvo i Talijanske biskupske konferencije za poučavanje katoličkog vjeronauka u javnim školama), koji je potpisan 16. prosinca 1985., predviđa da katolički vjeronauk poučavaju nastavnici koji imaju neopozvano uvjerenje o osposobljenosti koje potvrđuje njihovu sposobnost koje izdaje biskupski ordinarijat, a imenuju ih, u dogovoru s nadležnim biskupskim ordinarijatom, tijela nadležna za školstvo u skladu s nacionalnim zakonodavstvom [16].

19. U skladu s člankom 804. stavkom 2. Zakonika o kanonskom pravu [17], biskupski ordinarijat mora voditi računa o tome da se osobe koje su imenovane vjeroučiteljima u školama, čak i u nekatoličkim školama, ističu pravilnim poznavanjem doktrine, da svjedoče Kristov život i da su vješte u podučavanju.

II. Činjenično stanje i prethodna pitanja

20. YT i 18 drugih osoba (u daljnjem tekstu: tužitelji) katolički su vjeroučitelji koje je tuženo ministarstvo zaposlilo na temelju ugovorâ o radu na određeno vrijeme. Radni odnosi između tužiteljâ i tuženika temelje se na godišnjim ugovorima o radu, koji se automatski obnavljaju u skladu s člankom 40. stavkom 5. CCNL-a od 27. studenoga 2007. (točka 15. ovog mišljenja). Svi tužitelji imaju uvjerenje o osposobljenosti koje im je izdao biskupski ordinarijat.

21. Tužitelje je na prijedlog biskupskog ordinarijata zaposlilo tijelo nadležno za školstvo. Svaki od ugovora o radu na određeno vrijeme u pitanju ukupno traje dulje od 36 mjeseci (vidjeti točku 10. ovog mišljenja). Ugovori u nekim slučajevima traju i više od 20 godina [18].

16 Vidjeti također točku 5. dodatnog protokola uz Sporazum od 18. veljače 1984.

17 To je odredba katoličkog crkvenog prava, a ne prava države članice.

18 U pisanim očitovanjima tužiteljâ navodi se da predmetni radni odnosi traju između osam i 30 godina.

22. Tužitelji su 31. srpnja 2015. podnijeli tužbu pred sudom koji je uputio zahtjev kojom su zahtijevali (i) da se njihovi ugovori o radu na određeno vrijeme pretvore u ugovore o radu na neodređeno vrijeme, i, podredno, (ii) naknadu štete. U postupak se uključio i Federazione GILDA-UNAMS (Savez GILDA-UNAMS, Italija), sindikat koji je potpisao CCNL od 27. studenoga 2007.

23. Tuženo ministarstvo osporavalo je tužbu.

24. Sud koji je uputio zahtjev navodi da je Direktiva 1999/70 u talijansko pravo prenesena Zakonodavnom uredbom br. 368/2001 (točke 10. i 11. ovog mišljenja). Člankom 5. stavkom 4.a te zakonodavne uredbe, u verziji koja je bila na snazi u vrijeme nastanka činjenica u glavnom postupku, među ostalim je predviđena promjena radnog odnosa na određeno vrijeme u radni odnos na neodređeno vrijeme ako je, kao rezultat uzastopnih sklapanja ugovora o radu na određeno vrijeme između istog poslodavca i istog radnika, taj radni odnos premašio ukupno 36 mjeseci [19].

25. Međutim, te odredbe, osobito obveza pretvaranja ugovora na određeno vrijeme u ugovor na neodređeno vrijeme, nisu primjenjive na radnike u javnom sektoru. Kako je gore (točka 12. ovog mišljenja) ilustrirano, članak 36. Zakonodavne uredbe br. 165/2001 u pogledu tih radnika među ostalim propisuje da javna tijela osoblje mogu na određeno vrijeme zapošljavati samo u slučaju privremenih ili izvanrednih potreba te da ne može svaka povreda obvezujućih odredbi biti razlog za zasnivanje radnih odnosa na neodređeno vrijeme. Umjesto toga, radnici imaju pravo na naknadu štete od javnih tijela.

26. Međutim, Zakonodavna uredba br. 165/2001 ne primjenjuje se na ugovore o radu na određeno vrijeme koji su u školstvu sklopljeni radi zamjene nastavničkog, upravnog, tehničkog i pomoćnog osoblja (točka 11. ovog mišljenja).

27. Dakle, talijanskim pravom predviđene zabrane i kazne za opetovano sklapanje ugovora na određeno vrijeme nisu primjenjive u školstvu.

28. Sud koji je uputio zahtjev ističe da su radni odnosi tužiteljâ potpuno nesigurni i nezaštićeni. Naime, članak 309. Zakonodavne uredbe br. 297/1994 propisuje da su za dodjeljivanje godišnjih radnih mjesta za poučavanje katoličkog vjeronauka, u skladu s odredbama sporazuma između Talijanske Republike i Svete stolice i sporazumâ između talijanskog tijela nadležnog za obrazovanje i Talijanske biskupske konferencije za poučavanje katoličkog vjeronauka u javnim školama, odgovorni čelnici obrazovnih ustanova u dogovoru s biskupskim ordinarijatom (točka 13. ovog mišljenja). Navedeni sporazumi predviđaju da katolički vjeroučitelji moraju imati neopozvano uvjerenje o osposobljenosti koje izdaje biskupski ordinarijat, a imenuju ih, u dogovoru s nadležnim biskupskim ordinarijatom, tijela nadležna za školstvo (točka 18. ovog mišljenja).

29. U skladu s člankom 3. stavkom 9. Zakona br. 186/2003, ako nadležni biskupski ordinarijat katoličkim vjeroučiteljima koji su zaposleni na temelju jedinog ikad održanog otvorenog natječaja opozove uvjerenje o osposobljenosti, radi se o razlogu za raskid radnog odnosa (točka 9. ovog mišljenja).

[19] Kako je navedeno u bilješci 14, ta odredba u bitnome je preuzeta člankom 19. kasnije Zakonodavne uredbe br. 81/2015.

30. Sud koji je uputio zahtjev spominje i, kako ga naziva, proturječje između sudske prakse proizašle iz presude Suda u predmetu Sciotto [20], koja se odnosi na tumačenje članka 5. Okvirnog sporazuma i sudske prakse Corte constituzionale (Ustavni sud), koji je u presudi 248/18 [21] utvrdio da se „samo može potvrditi nemogućnost pretvaranja radnog odnosa na određeno vrijeme u radni odnos na neodređeno vrijeme za cijeli javni sektor, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Europske unije i nacionalnom sudskom praksom". Iz toga je proizlazilo da nacionalni sud nikada ne može odrediti zasnivanje radnih odnosa na neodređeno vrijeme u raznim sektorima javne uprave, čak ni ako, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, ne postoji mjera koja to onemogućuje u smislu članka 5. Okvirnog sporazuma.

31. Presuda 248/2018 odnosila se na ustavni nadzor članka 10. stavka 4.a Zakonodavne uredbe br. 368/2001 (bilješka 11. ovog mišljenja) i članka 36. stavka 5., članka 36. stavka 5.c i članka 36. 5.d Zakonodavne uredbe br. 165/2001 (točka 12. ovog mišljenja), upućujući, među ostalim, na presude od 7. ožujka 2018., Santoro [22] i od 7. rujna 2006., Marrosu i Sardino [23].

32. Sud koji je uputio zahtjev dovodi u pitanje usklađenost talijanskog zakonodavstva kojim je provedena Direktiva 1999/70, a osobito članak 5. Okvirnog sporazuma, s člankom 21. Povelje i Direktivom Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja [24] u pogledu različitog postupanja prema katoličkim vjeroučiteljima u usporedbi s drugim učiteljima.

33. Sud koji je uputio zahtjev ističe da su, u skladu s posebnim planom zapošljavanja koji je uveden Zakonom 107/2015, svi učitelji, izuzevši katoličke vjeroučitelje, dobili stalno zaposlenje te stoga sada imaju ugovore na neodređeno vrijeme (točka 14. ovog mišljenja) te se pita je li moguće, na temelju članka 21. Povelje, članka 4. Okvirnog sporazuma i članka 1. Direktive 2000/78, izuzeti iz primjene nacionalne odredbe koje onemogućuju automatsko pretvaranje ugovora na određeno vrijeme u ugovor na neodređeno vrijeme ako trajanje radnog odnosa premašuje određeno razdoblje.

34. Zbog navedenih razloga, sud koji je uputio zahtjev traži odgovore na sljedeća prethodna pitanja:

„1. Predstavlja li različito postupanje isključivo prema katoličkim vjeroučiteljima, kao što su tužitelji, diskriminaciju na temelju vjere u smislu članka 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i Direktive 2000/78/EZ ili je činjenica da uvjerenje o osposobljenosti koje radnik posjeduje može biti opozvano, opravdani razlog da se prema katoličkim vjeroučiteljima, kao što su tužitelji, postupa različito u odnosu na druge nastavnike, pri čemu katolički vjeroučitelji ne ostvaruju korist ni od jedne mjere za sprečavanje zlouporaba koje su predviđene člankom 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, sklopljenog 18. ožujka 1999., iz Priloga Direktivi Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP o radu na određeno vrijeme?

[20] Presuda od 25. listopada 2018. (C-331/17, EU:C:2018:859)

[21] Bilješka 6 ovog mišljenja

[22] C-494/16, EU:C:2018:166

[23] C-53/04, EU:C:2006:517

[24] SL 2000., L 303, str. 16. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 69. i ispravak SL 2020., L 63, str. 9.)

2. Pod pretpostavkom da postoji izravna diskriminacija u smislu članka 2. stavka 2. točke (a) Direktive 2000/78/EZ na temelju vjere (članak 1.) i u smislu Povelje, Sudu se postavlja pitanje o instrumentima koje sud koji je uputio zahtjev može primijeniti u svrhu uklanjanja posljedica te diskriminacije, s obzirom na to da su svi nastavnici osim katoličkih vjeroučitelja bili adresati izvanrednog plana zapošljavanja iz Zakona 107/2015, na temelju kojeg su dobili stalno zaposlenje te stoga ugovore o radu na neodređeno vrijeme. Treba li ovaj sud zbog toga odrediti zasnivanje radnog odnosa na neodređeno vrijeme s tuženim upravnim tijelom?

3. Treba li članak 5. Okvirnog sporazuma iz Direktive 1999/70/EZ tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo poput onog o kojem je riječ, na temelju kojeg opća pravna pravila kojima se uređuju radni odnosi, kojima je cilj sankcionirati zlouporabu uzastopnog sklapanja ugovora o radu na određeno vrijeme predviđajući automatsko pretvaranje ugovora na određeno vrijeme u ugovor na neodređeno vrijeme ako se radni odnos nastavi nakon određenog datuma, nisu primjenjiva na sektor školstva, posebno u odnosu na katoličke vjeroučitelje, čime se omogućuje sklapanje uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme u neograničenom vremenskom trajanju? Konkretno, može li nužnost dogovora s biskupskim ordinarijatom predstavljati objektivan razlog u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma, odnosno, treba li naprotiv tu nužnost smatrati diskriminacijom zabranjenom u smislu članka 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima?

4. U slučaju potvrdnog odgovora na treće pitanje, omogućuju li članak 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, članak 4. Okvirnog sporazuma iz Direktive 1999/70/EZ i/ili članak 1. Direktive 2000/78/EZ izuzimanje iz primjene pravila kojima se sprečava automatsko pretvaranje ugovora na određeno vrijeme u ugovor na neodređeno vrijeme kada se radni odnos nastavi nakon određenog datuma?”

35. Pisana očitovanja Sudu podnijeli su Savez GILDA-UNAMS (uz sudjelovanje svih 18 tužitelja), Talijanska Republika i Europska komisija. Rasprava nije održana.

III. Analiza

A. Uvodne napomene

1. Uloga članka 17. stavka 1. UFEU-a u rješavanju spora

36. Protivno argumentima koje Talijanska Republika iznosi u svojim pisanim očitovanjima, okolnosti predmetnog slučaja ne utječu na „status” koji vjerska organizacija ima na temelju nacionalnog prava u smislu članka 17. stavka 1. UFEU-a. Argument Talijanske Republike u pogledu dopuštenosti stoga treba odbiti.

37. Kao prvo, kako Komisija ističe u svojim pisanim očitovanjima, izdavanje uvjerenja o osposobljenosti katoličkim vjeroučiteljima nije relevantno za pitanje treba li zasnovati radni odnos na određeno ili na neodređeno vrijeme. To je zato što je to uvjerenje potrebno i katoličkim vjeroučiteljima koji imaju ugovore o radu na određeno vrijeme i katoličkim vjeroučiteljima koji imaju ugovore o radu na neodređeno vrijeme (vidjeti točke 9. i 18. ovog mišljenja). Osim toga, posljedice opoziva uvjerenja od strane biskupskog ordinarijata jednake su za učitelje u objema vrstama radnih odnosa.

38. Nadalje, u dvjema ranijim presudama u kojima se tumačio članak 17. stavak 1. UFEU-a jasno je artikuliran gubitak „statusa” koji zahvaća vjerske organizacije u skladu s tom odredbom ako se na njih primijene relevantna Unijina pravila [25], pri čemu članak 17. stavak 1. UFEU-a daje mogućnost da se ta pravila ne primijene. Međutim, u glavnom se postupku ne radi o tome. Ne samo da se ovlast biskupskog ordinarijata da izdaje uvjerenje o osposobljenosti ne osporava, nego će ta ovlast ostati na snazi neovisno o tome hoće li tužitelji uspjeti svoje ugovore na određeno vrijeme pretvoriti u ugovore na neodređeno vrijeme.

39. Opće zabrinutosti u pogledu neovisnosti crkava na temelju ustavnog prava države članice (vidjeti točku 16. ovog mišljenja) i uloge Crkve u odobravanju katoličkih vjeroučitelja (vidjeti točke 9., 13. i 18. ovog mišljenja), koje Talijanska Republika ističe u svojim pisanim očitovanjima, nisu dovoljne da izazovu primjenu članka 17. stavka 1. UFEU-a.

40. Talijanska Republika u svojim podnescima dalje navodi da bi poučavanje katoličkog vjeronauka u talijanskim javnim školama bilo ugroženo, zbog nedostatka fleksibilnosti, ako 30 % katoličkih vjeroučitelja ne bi bilo na ugovorima o radu na određeno vrijeme, što je praktična posljedica zakonodavnog sustava iznesenog u dijelu I. točki B ovog mišljenja. Međutim, svi su tuženici bili dugo vremena stabilni zaposlenici tuženika [26], od kojih neki i više od dvadeset godina. Ni iz te perspektive nije jasno na koji se način predmetni slučaj tiče „statusa” u smislu članka 17. stavka 1. UFEU-a, s obzirom na to da je potražnja u praksi postojana.

41. Primjena Okvirnog sporazuma na okolnosti glavnog postupka ne zadire u fakultativnost katoličkog vjeronauka u talijanskim javnim školama, kako Talijanska Republika sugerira u svojim pisanim očitovanjima. Umjesto toga, odnosi se na uvjete rada onih koji predaju izborni predmet.

42. Shodno tome, iako je Sud uvažio da se člankom 17. stavkom 1. UFEU-a izražava neutralnost Unije prema tome kako države članice uređuju svoje odnose s crkvama i vjerskim udrugama ili zajednicama [27], također je utvrdio da cilj nacionalnih odredbi koje radnicima koji su pripadnici određenih crkava odobravaju dodatan neradni dan na blagdan koji je važan tim crkvama nije organizirati odnose između države članice i tih crkava [28]. U tom smislu nacionalna pravila koja državi članici dopuštaju da s 30 % učitelja određene vjere sklapa uzastopne ugovore o radu na određeno vrijeme te koja sprječavaju pretvaranje takvih ugovora u ugovore na neodređeno vrijeme čak i u slučaju zlouporabe u smislu članka 5. Okvirnog sporazuma nemaju cilj organizirati odnose između te države članice i Katoličke Crkve.

[25] U predmetu u kojem je donesena presuda od 17. travnja 2018., Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257), tuženik je nastojao zaštititi ograničeni sudski nadzor koji je predviđen u njemačkom pravu u pogledu odluka koje donose crkve, u skladu s člankom 4. stavkom 2. Direktive 2000/78, o pitanju može li poslodavac kao što je Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV, ili crkva u njegovo ime, obvezujuće odrediti da pripadnost kandidata za posao određenoj kršćanskoj vjeri, zbog prirode djelatnosti ili okolnosti njezina obavljanja, čini stvaran, legitiman i opravdan uvjet za obavljanje zanimanja s obzirom na sustav vrijednosti Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV. Vidjeti također presudu od 11. rujna 2018., IR (C-68/17, EU:C:2018:696), gdje sud koji je uputio zahtjev nije bio siguran mogu li crkve ili druge javne ili privatne organizacije čiji se sustav vrijednosti temelji na vjeri ili uvjerenju same donijeti konačnu odluku o tome što je to postupanje u dobroj vjeri i uz odanost „sustavu vrijednosti organizacije” u smislu članka 4. stavka 2. drugog podstavka Direktive 2000/78 te mogu li u tom pogledu usto – kao što im je to dopušteno na temelju njemačkog ustavnog prava – samostalno predvidjeti obvezu odanosti određenog stupnja za rukovodeće položaje za koje se u obzir uzima samo vjerska pripadnost zaposlenika.

[26] Vidjeti bilješku 18 ovog mišljenja.

[27] Presuda od 22. siječnja 2019., Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, t. 33.), gdje se upućuje na presude od 17. travnja 2018., Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, t. 58.), i od 11. rujna 2018., IR (C-68/17, EU:C:2018:696, t. 48.)

[28] *Ibid.*

2. Članak 351. UFEU-a ne čini odluku kojom je upućen zahtjev nedopuštenom

43. Protivno argumentima koje Talijanska Republika iznosi u svojim pisanim očitovanjima, članak 351. stavak 1. UFEU-a ne dovodi u pitanje dopuštenost odluke kojom je upućen zahtjev. U skladu s tom odredbom, pravo Unije ne utječe na prava i obveze koje proizlaze iz međunarodnih sporazuma koje je država članica sklopila s trećom zemljom prije pristupanja Uniji. Međutim, glavni postupak ne utječe na sporazume sa Svetom Stolicom ili povezane sporazume jer se oni tiču ovlasti biskupskog ordinarijata da izdaje i opoziva uvjerenja o osposobljenosti (vidjeti točke 9. i 18. ovog mišljenja); što je ovlast na koju članak 5. Okvirnog sporazuma ne utječe. Članak 351. UFEU-a omogućuje državama članicama da se nastave pridržavati međunarodnopravnih obveza koje su preuzele prije pristupanja Uniji [29]. Međutim, članak 351. UFEU-a relevantan je samo u odnosu na međunarodne sporazume koji utječu na primjenu prava Unije [30]. To nije slučaj u glavnom postupku.

3. Direktiva 2000/78 je podredan propis za rješavanje spora u glavnom postupku

44. Okvirni sporazum je glavna mjera prava EU-a kojom se uređuje glavni postupak, a ne Direktiva 2000/78. U okolnostima glavnog postupka i pitanje navodne diskriminacije i pitanje pravnih lijekova koja se postavljaju treba riješiti upućivanjem na primarno pravo Unije, odnosno na članke 21. i 47. Povelje.

45. Članak 5. Okvirnog sporazuma izvor je sudske prakse koja je relevantna za rješenje spora u glavnom postupku. Usto, sud koji je uputio zahtjev u biti pita zahtijeva li zabrana diskriminacije na temelju religije iz članka 21. Povelje, odredbe s kojom članak 5. Okvirnog sporazuma mora biti usklađen, da on ukloni zakonodavnu blokadu pretvaranja tužiteljevih ugovora o radu na određeno vrijeme u ugovore o radu na neodređeno vrijeme koja postoji prema talijanskom pravu. Nadalje, s obzirom na to da članak 5. Okvirnog sporazuma ne ispunjava preduvjet izravnog učinka [31], glavni postupak valja analizirati s obzirom na presudu Suda u predmetu Egenberger [32]. U tom predmetu je također bio isključen izravni učinak jer se radilo o horizontalnom sporu između dviju privatnih stranaka na način da su se stranke pozivale na članak 21. Povelje, a čak i na njezin članak 47., kako bi eliminirale zakonodavnu prepreku pravnom lijeku [33].

46. Spis upućuje na to da se sporno različito postupanje sastoji u činjenici da 30 % katoličkih vjeroučitelja radi na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme koji se, prema nacionalnom pravu, ne mogu pretvoriti u ugovore o radu na neodređeno vrijeme, zbog čega su ti učitelji u

29 Vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:135, t. 97.), gdje se upućuje na presude od 28. ožujka 1995., Evans Medical i Macfarlan Smith (C-324/93, EU:C:1995:84, t. 27.); od 14. siječnja 1997., Centro-Com (C-124/95, EU:C:1997:8, t. 56.) i od 21. prosinca 2011., Air Transport Association of America i dr. (C-366/10, EU:C:2011:864, t. 61.).

30 Vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:135, t. 96.). Dodatno vidjeti mišljenje 2/15 (Sporazum o slobodnoj trgovini između EU-a i Singapura), od 16. svibnja 2017. (EU:C:2017:376, t. 253. do 256.).

31 Presuda od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr. (C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 118. i 119. i navedena sudska praksa). Vidjeti slično presudu od 15. travnja 2008., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, t. 80.). Vidjeti noviju presudu od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru) (C-760/18, EU:C:2021:113, t. 64.).

32 Presuda od 17. travnja 2018. (C-414/16, EU:C:2018:257)

33 Situacija iz glavnog postupka stoga je drugačija od presuda u kojima je Sud razmatrao Okvirni sporazum i Direktivu 2000/78 zajedno, u kojima se nije pojavilo nikakvo pitanje primarnog prava Unije koje treba razmotriti, poput odredbe Povelje niti zahtjev za izuzimanje od primjene odredbe države članice koja je *contra legem* direktivi. Vidjeti primjerice presude od 8. listopada 2020., *Universitatea* „Lucian Blaga" Sibiu and Others, (C-644/19, EU:C:2020:810) i od 28. veljače 2018., John, (C-46/17, EU:C:2018:131).

diskriminirajućem položaju u odnosu na ostale učitelje u javnom sektoru kada je riječ o pristupu pravnim lijekovima. Postoji neslaganje i u pogledu objektivnog razloga koji opravdava korištenje ugovora o radu na određeno vrijeme u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma.

47. Međutim, u skladu sa sudskom praksom Suda, ta su pitanja uređena člankom 5. Okvirnog sporazuma (dodatno vidjeti točke 59. do 62. ovog mišljenja). Budući da je srž spora pitanje treba li zakonodavstvo države članice koje sprječava pretvaranje tužiteljevih ugovora u ugovore o radu na neodređeno vrijeme ukinuti na temelju prava Unije i uloga članka 5. Okvirnog sporazuma u rješavanju tog pitanja, tužiteljeve argumente o diskriminaciji na temelju religije treba razmotriti s obzirom na primarno pravo Unije, odnosno članak 21.[34] Povelje, i s obzirom na načelo jednakog postupanja kako je zaštićeno člankom 20. Povelje[35]. Pitanja prvo i drugo koja je postavio sud koji je uputio zahtjev o Direktivi 2000/78 ograničena su na pravne lijekove u kontekstu izravne diskriminacije[36]. Zaštita predviđena primarnim pravom Unije i, konkretnije, člancima 20. i 21. Povelje u svakom slučaju obuhvaća neizravnu diskriminaciju (vidjeti točke 71. do 75. ovog mišljenja). Već je dugo ustaljena sudska praksa Suda da se cjelokupno pravo Unije treba tumačiti u skladu s načelom jednakog postupanja, koje se sad odražava u članku 20. Povelje[37], kao i pravo država članica kada provode pravo Unije[38].

48. Pristup koji se ovdje zagovara potkrijepljen je ustaljenom sudskom praksom Suda u području navodne povrede članaka 20. i 21. Povelje u kontekstima koji nadilaze kontekst Direktive 2000/78. Sud se u presudi u predmetu Léger[39], razmatrajući je li način na koji je država članica provela točku 2.1. Priloga III. Direktivi Komisije 2004/33/EZ od 22. ožujka 2004. o provedbi Direktive 2002/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća u odnosu na određene tehničke zahtjeve za krv i krvne sastojke izložio tužitelja diskriminaciji na temelju njegove spolne orijentacije[40], vodio člancima 20. i 21. Povelje.

49. Slično tomu, u presudi Suda u predmetu Glatzel[41], navodi o povredi članaka 20., 21. i 26. Povelje zbog diskriminacije na temelju invaliditeta iziskivali su raspravu o Direktivi 2000/78 samo u mjeri u kojoj je to bilo nužno za definiranje pojma „invaliditet”[42]. To je bilo tako zato što se navodno nejednako postupanje pojavilo u kontekstu provedbe točke 6.4. Priloga

34 Presude od 29. listopada 2020., Veselības ministrija (C-243/19, EU:C:2020:872) i od 17. prosinca 2020., Centraal Israëlitisch Consistorie van België i dr. (C-336/19, EU:C:2020:1031).

35 Vidjeti primjerice presude od 17. prosinca 2020., Centraal Israëlitisch Consistorie van België i dr. (C-336/19, EU:C:2020:1031); od 29. listopada 2020., Veselības ministrija (C-243/19, EU:C:2020:872) i od 3. veljače 2021., Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89).

36 Vidjeti, u pogledu izravne diskriminacije u okviru Direktive 2000/78, presudu od 22. siječnja 2019., Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43).

37 Vidjeti, tipično, presudu od 1. ožujka 2011., Association Belge des Consommateurs Test-Achats i dr. (C-236/09, EU:C:2011:100).

38 Vidjeti primjerice noviju presudu od 3. veljače 2021., Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, t. 95.). A u pogledu diskriminacije na temelju religije, vidjeti presudu od 29. listopada 2020., Veselības ministrija, (C-243/19, EU:C:2020:872, t. 34. i 35.).

39 Presuda od 29. travnja 2015. (C-528/13, EU:C:2015:288)

40 SL 2004., L 91, str. 25. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 14., str. 14.)

41 Presuda od 22. svibnja 2014. (C-356/12, EU:C:2014:350)

42 *Ibid.*, t. 45.

III. Direktivi 2006/126/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o vozačkim dozvolama [43] u državi članici (odredbe za koje se navodi da su nevaljane) pa se diskriminacija ocjenjivala s obzirom na članke 20. i 21. Povelje.

50. Stoga treba naglasiti da Direktiva 2000/78 nije jedini propis prava Unije koji pruža zaštitu od nezakonite diskriminacije, neovisno o tome temelji li se ona na vjeri, spolnoj orijentaciji ili nekoj drugoj osnovi navedenoj u članku 21. Povelje. Posljedica presude Léger, i drugih presuda, na glavni postupak je da sve odredbe Okvirnog sporazuma, uključujući njegov članak 5. i pravila o pravnim lijekovima koja su povezana s tim člankom (vidjeti dodatno točke 63. do 77. ovog mišljenja), treba tumačiti u skladu s načelom jednakog postupanja u skladu s člankom 20. Povelje i zabranama koje se spominju u članku 21. stavku 1. Povelje, uključujući zabranu diskriminacije na temelju religije ili uvjerenja, s obzirom na to da je ta zabrana predviđena u odredbi primarnog prava Unije, to jest u članku 21. Povelje [44]. Isto vrijedi u odnosu na članak 47. Povelje, s obzirom na važnost koju za rješavanje spora ima ustaljena sudska praksa u pogledu pravilâ o pravnim lijekovima koja su povezana s člankom 5. Okvirnog sporazuma, a koja su obuhvaćena člankom 47. Povelje [45].

51. Nadalje, države članice su, u skladu s člankom 51. Povelje, obvezne poštovati Povelju, uključujući njezine članke 20., 21. i 47., kada „provode" članak 5. Okvirnog sporazuma [46]; što je obveza koja vrijedi i za određivanje pravnih lijekova [47]. Talijanska Republika je stoga, kada uspostavlja pravne lijekove za zaštitu od zlouporabe sklapanja ugovora na određeno vrijeme, dužna to učiniti na način koji poštuje pravo tužiteljâ da ne budu izloženi diskriminaciji na temelju religije ili uvjerenja, koje je zajamčeno člankom 21. Povelje, i osigurati da su dostupni pravni lijekovi djelotvorni, kako zahtijeva članak 47. prvi stavak Povelje.

52. Uloga koju članci 21. i 47. Povelje imaju u rješavanju spora u predmetnom postupka razmatrat će se u nastavku (u točkama 63. do 77.).

53. Odgovorit ćemo dakle samo na treće i četvrto pitanje.

43 SL 2006., L 403, str. 18. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 8., str. 107. i ispravak SL 2016., L 169, str. 18.). Vidjeti također presudu Suda od 5. srpnja 2017., Fries (C-190/16, EU:C:2017:513), koja se odnosila na pobijanje valjanosti točke FCL.065(b) u Prilogu I. Uredbi Komisije (EU) br. 1178/2011 od 3. studenoga 2011. o utvrđivanju tehničkih zahtjeva i administrativnih postupaka vezano za članove posade zrakoplova u civilnom zrakoplovstvu u skladu s Uredbom (EZ) br. 216/2008 Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2011., L 311, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 15., str. 102.). Pobijanje se temeljilo na povredi zabrane diskriminacije na temelju dobi predviđene člankom 21. Povelje. Sud je u točki 42. presude uputio na članak 2. stavak 5. i članak 4. stavak 1. Direktive 2000/78, ali samo kako bi podsjetio na to da je utvrdio da osiguravanje sigurnosti zračnog prometa čini legitiman cilj u smislu tih odredbi. Sud je u tom smislu uputio na presudu od 13. rujna 2011., Prigge i dr. (C-447/09, EU:C:2011:573, t. 58. i 69.).

44 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, sekundarno zakonodavstvo Unije treba tumačiti u skladu s Poveljom. Vidjeti, primjerice, presude od 14. siječnja 2021., Okrazhna prokuratura - Haskovo i Apelativna prokuratura - Plovdiv (C-393/19, EU:C:2021:8, t. 52.), i od 19. ožujka 2019., Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, t. 78.).

45 Vidjeti, primjerice, mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Szpunara u predmetu Santoro (C-494/16, EU:C:2017:822, t. 53.), koje upućuje na tri predmeta u kojima je pravo na djelotvornu sudsku zaštitu bilo relevantno u kontekstu članka 5. Okvirnog sporazuma. To su presuda od 23. travnja 2009., Angelidaki i dr. (C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, t. 176.) i rješenja od 12. lipnja 2008., Vassilakis i dr. (C-364/07, neobjavljeno, EU:C:2008:346, t. 149.) i od 24. travnja 2009., Koukou (C-519/08, neobjavljeno, EU:C:2009:269, t. 101.).

46 Presuda od 29. travnja 2015., Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, t. 40.). Vidjeti i predmete na koje se upućuje u bilješci 38 ovog mišljenja. U pogledu pojma provedbe prava Unije vidjeti, primjerice, noviju presudu od 6. listopada 2020., État luxembourgeois (sudska zaštita od zahtjeva za informacije u poreznom pravu) (C-245/19 i C-246/19, EU:C:2020:795, t. 45. i 46.).

47 Presuda od 22. prosinca 2010., DEB (C-279/09, EU:C:2010:811). Vidjeti primjerice nedavno mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Pikamäea u spojenim predmetima R. N. N. S. i K. A. (C-225/19 i C-226/19, EU:C:2020:679, t. 119. i navedenu sudsku praksu).

4. Pristup odgovaranju na treće i četvrto pitanje

54. Trećim pitanjem se pita postoje li ikakvi objektivni razlozi koji opravdavaju uzastopno sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme[48]. Nadalje, koji pravni lijek treba primijeniti u slučaju da se utvrdi da ne postoje nikakvi objektivni razlozi? Četvrtim pitanjem se pita što treba učiniti s propisima države članice, uključujući pravila ustavne snage, koji onemogućuju primjenu pravnog lijeka koji zahtijeva pravo Unije. Na treće i četvrto pitanje će se stoga zajedno odgovoriti.

55. Kako je sud koji je uputio zahtjev istaknuo, tužitelji prvenstveno prigovaraju da su diskriminirani u odnosu na učitelje kojima je pogodovala reforma uvedena Zakonom br. 107/2015 (točka 14. ovog mišljenja) te kojom su ugovori učitelja na određeno vrijeme pretvoreni u ugovore na neodređeno vrijeme.

56. Međutim, ističem da je Sud utvrdio, u posebnom kontekstu Zakona br. 107/2015 (točka 14. ovog mišljenja), da „različito postupanje između dviju kategorija radnika na određeno vrijeme zbog reforme mjerodavnog zakonodavstva ne ulazi u načelo nediskriminacije utvrđeno člankom 4. Okvirnog sporazuma”[49]. S obzirom na to, članak 4. Okvirnog sporazuma nije relevantan za glavni postupak te se neće spominjati u odgovoru na četvrto pitanje.

57. Međutim, utvrđenja koja je Sud donio u tom pogledu ni na koji način ne umanjuju širu obvezu suda koji je uputio zahtjev da zaštiti pravo tužiteljâ da ne budu izloženi diskriminaciji na temelju svoje vjere, kako je zaštićeno člancima 20. i 21. Povelje, pri čemu je potonji članak izraz općeg načela jednakog postupanja iz prava Unije (dodatno vidjeti točke 63. do 77. ovog mišljenja).

B. Odgovor na prethodna pitanja

58. Na treće i četvrto pitanje treba odgovoriti na način da zahtjev da katolički vjeroučitelji moraju dobiti odobrenje od biskupskog ordinarijata da bi mogli poučavati u javnim školama ne čini objektivan razlog u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma, koji opravdava obnavljanje ugovora o radu na određeno vrijeme. U okolnostima glavnog postupka i s obzirom na to da članak 5. Okvirnog sporazuma ne ispunjava preduvjete potrebne da bi mu se priznao izravan učinak, sud koji je uputio zahtjev mora apsolutnu zakonodavnu zabranu pretvaranja ugovora o radu na određeno vrijeme u ugovore o radu na neodređeno vrijeme, koja je predviđena u nacionalnom pravu, izuzeti iz primjene samo ako nepretvaranje ima za posljedicu diskriminaciju na temelju religije ili uvjerenja, protivno članku 21. Povelje i nedostupnost djelotvornog pravnog lijeka da se ta povreda popravi, protivno članku 47. prvom stavku Povelje, što treba odrediti sud koji je uputio zahtjev. U tom slučaju iz primjene treba izuzeti sva pravila prava države članice koja se ne mogu tumačiti u skladu sa zabranom diskriminacije na temelju religije ili uvjerenja predviđenom člankom 21. Povelje i pravnim lijekom za njezinu povredu zajamčenim člankom 47. prvim stavkom Povelje, uključujući ustavna pravila.

[48] U pisanim očitovanjima Talijanske Republike navodi se da uzastopno sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme u glavnom postupku ne predstavlja zlouporabu. Budući da u pogledu toga nije upućeno pitanje, predlažem da prepustimo sudu koji je uputio zahtjev da riješi eventualne preostale sumnje o tom pitanju s obzirom na to da on poznaje sve relevantne činjenične okolnosti.

[49] Presuda od 8. svibnja 2019., Rossato i Conservatorio di Musica F. A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387, t. 44.), gdje se upućuje na presudu od 21. studenoga 2018., Viejobueno Ibáñez i de la Vara González (C-245/17, EU:C:2018:934, t. 50. i 51.). Vidjeti također presudu od 8. listopada 2020., Universitatea „Lucian Blaga” Sibiu i dr. (C-644/19, EU:C:2020:810).

1. Uvod

59. Okvirni sporazum primjenjuje se na osoblje zaposleno u sektoru obrazovanja [50]. Talijanska Republika nije uvela mjere za ograničavanje najduljeg ukupnog trajanja ugovorâ ili broja obnavljanja u smislu članka 5. stavka 1. točaka (b) i (c) Okvirnog sporazuma. Ne čini se ni da talijansko zakonodavstvo sadržava ikakvu mjeru ekvivalentnu onima iz članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma [51]. Međutim, člankom 5. stavkom 1. Okvirnog sporazuma zahtijeva se od država članica, u cilju sprečavanja zlouporabe uzastupnog zasnivanja ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme, učinkovito i obvezujuće donošenje barem jedne od mjera koje su u toj odredbi navedene ako njihovo domaće pravo ne sadržava ekvivalentne pravne mjere [52]. Prema tome, „objektivne razloge kojima se opravdava obnavljanje tih ugovora ili odnosa" u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) treba promatrati kao način sprječavanja zlouporabe [53].

2. Nepostojanje objektivnog razloga za obnavljanje

60. U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, „pojam ‚objektivni razlog' treba shvatiti tako da se odnosi na precizne i konkretne okolnosti koje karakteriziraju neku djelatnost i koje, stoga, mogu u tom konkretnom kontekstu opravdati uporabu uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme. Te okolnosti mogu proizlaziti ponajprije iz osobite prirode zadaća radi kojih su takvi ugovori sklopljeni i iz značajki svojstvenih takvim zadaćama ili, ovisno o slučaju, iz provođenja legitimnog cilja socijalne politike države članice" [54].

61. Potrebno je provjeriti odgovara li obnavljanje takvih ugovora stvarnoj potrebi, je li primjereno za postizanje zadanog cilja i nužno u tu svrhu [55]. Međutim, kriteriji nisu „objektivni" kada se ni po čemu sadržajno ne razlikuju od kriterija koji se primjenjuju na zaposlenike koji su u radnim odnosima na neodređeno vrijeme te koji obavljaju iste zadaće kao zaposlenici u radnim odnosima na određeno vrijeme. U tom smislu upućujem na zahtjev da katolički vjeroučitelji moraju imati važeće uvjerenje o osposobljenosti koje im je izdao biskupski ordinarijat, koji vrijedi i za katoličke vjeroučitelje koji su u radnim odnosima na određeno vrijeme i za katoličke vjeroučitelje koji su u radnim odnosima na neodređeno vrijeme (vidjeti točke 9. i 18. ovog mišljenja). Čimbenici poput posebnih pravila ocjenjivanja učenika koji pohađaju katolički vjeronauk (vidjeti točku 13. ovog mišljenja) i činjenice da se radi o izbornom predmetu (vidjeti točku 17. ovog mišljenja) nisu dovoljni da razlikuju učitelje tih predmeta od ostalih učitelja kada je riječ o ključnim zadaćama (točka 13. ovog mišljenja).

50 Presuda od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr. (C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 69. i navedena sudska praksa)

51 *Ibid*., t. 84. i 85.

52 Presuda od 14. rujna 2016., Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679, t. 28. i navedena sudska praksa). Dodatno vidjeti, primjerice, presudu od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr. (C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 55.). Vidjeti noviju presudu od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru) (C-760/18, EU:C:2021:113, t. 54.).

53 Presuda od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr. (C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 86.), gdje se upućuje na presude od 4. srpnja 2006., Adeneler i dr. (C-212/04, EU:C:2006:443, t. 67.), i od 3. srpnja 2014., Fiamingo i dr. (C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, t. 58.). Vidjeti također, primjerice, presudu od 25. listopada 2018., Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, t. 38.).

54 Presuda od 25. listopada 2018., Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, t. 39. i navedena sudska praksa)

55 Vidjeti, primjerice, presudu od 25. listopada 2018., Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, t. 40. i navedenu sudsku praksu). Vidjeti noviju presudu od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru) (C-760/18, EU:C:2021:113, t. 28.).

62. Iako to nije spomenuto u trećem pitanju, argumenti Talijanske Republike odnose se na potrebu za fleksibilnošću [56] u predavanju izbornog predmeta. Međutim, potrebu za fleksibilnošću u praksi [57] teško je smatrati „stvarnom" s obzirom na to da mnogi od tužitelja više od 20 godina rade na temelju ugovora na određeno vrijeme. Time se ne zadovoljava nikakva privremena potreba [58], čemu svjedoči „broj […] uzastopnih ugovora sklopljenih s istom osobom ili radi izvršenja istog posla" [59]. Sud je utvrdio da se ugovori o radu na određeno vrijeme ne mogu obnavljati radi stalnog i trajnog obavljanja zadaća koje su inače sastavni dio djelatnosti u dotičnom sektoru [60]. U predmetnom slučaju trajanje radnih odnosa pokazuje da sklapanje uzastopnih ugovora na određeno vrijeme zadovoljava „stalne i trajne kadrovske potrebe" tuženog poslodavca, bez obzira na izbornu prirodu katoličkog vjeronauka kao predmeta [61]. Naposljetku, sporno zakonodavstvo ne predviđa nikakav uvjet za konkretno provjeravanje da uzastopno sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme služi zadovoljavanju privremenih potreba [62] niti ima cilj socijalne politike [63].

3. Posljedice u smislu pravnih lijekova

63. Glavni postupak obilježavaju sljedeća tri složena aspekta. Kao prvo, iz odluke kojom je upućen zahtjev proizlazi da pravo države članice tužiteljima ne pruža nikakav pravni lijek za provedbu njihovih prava u skladu s člankom 5. stavkom 1. Okvirnog sporazuma s obzirom na to da se u njoj navodi da oni ne mogu svoje ugovore pretvoriti u ugovore na neodređeno vrijeme niti imaju pravo na naknadu štete (točka 27. ovog mišljenja) [64]. Posljedično i kao drugo, to izaziva primjenu članka 47. prvog stavka Povelje. Kao treće, zabrana diskriminacije na temelju religije predviđena člankom 21. stavkom 1. Povelje relevantna je, kao i jamstvo jednakog postupanja iz članka 20. Povelje, zato što članak 5. Okvirnog sporazuma treba tumačiti u skladu s odredbama Povelje [65] te zato što su države članice obvezne poštovati članak 20. i članak 21. stavak 1. Povelje prilikom donošenja bilo koje mjere za provedbu članka 5. Okvirnog sporazuma [66], uključujući popravne mjere [67]. Mjere koje donosi „[nacionalni] zakonodavac radi sankcioniranja zlouporabe poslodavaca u privatnom sektoru […] ugovora [o radu na određeno vrijeme] […] provode pravo Unije" [68]. Tužitelji prigovaraju na nepovoljan sustav pravnih lijekova koje im pravo države članice

56 Sud je tu potrebu priznao kao legitimnu u kontekstu obrazovnog sektora. Presuda od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr. (C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 95.).

57 *Ibid*., t. 97., 99., 104. i 108.; presuda od 25. listopada 2018., Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, t. 57.)

58 Presuda od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr. (C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 91. i 100.)

59 *Ibid*., t. 102. Vidjeti također presudu od 26. siječnja 2012., Kücük (C-586/10, EU:C:2012:39, t. 40.).

60 Presuda od 25. listopada 2018., Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, t. 49.)

61 Vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u spojenim predmetima Sánchez Ruiz i dr. (C-103/18 i C-429/18, EU:C:2019:874, t. 50.), gdje se upućuje na presudu od 14. rujna 2016., Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679, t. 49.).

62 Presuda od 25. listopada 2018., Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, t. 50. i 51.)

63 Među tim ciljevima u sudskoj se praksi navode zaštita trudnoće i majčinstva i omogućavanje muškarcima i ženama da usklade svoje profesionalne i obiteljske obveze. Vidjeti, primjerice, presudu od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr. (C-22/13, C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 93.).

64 Usporediti s, primjerice, situacijom koju je Sud razmatrao u presudi od 25. listopada 2018., Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, t. 63.), u kojem je Talijanska Republika navodila da bi pozivanje ravnateljâ na odgovornost moglo biti djelotvoran pravni lijek.

65 Vidjeti, primjerice, presude od 14. siječnja 2021., Okražna prokuratura - Haskovo i Apelativna prokuratura - Plovdiv (C-393/19, EU:C:2021:8, t. 52.), i od 19. ožujka 2019., Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, t. 78.).

66 Presuda od 29. travnja 2015., Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, t. 40.); od 29. listopada 2020., Veselības ministrija (C-243/19, EU:C:2020:872, t. 34. i 35.) i od 3. veljače 2021., Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89). U pogledu pojma provedbe prava Unije vidjeti, primjerice, noviju presudu od 6. listopada 2020., État luxembourgeois (sudska zaštita od zahtjeva za informacije u poreznom pravu) (C-245/19 i C-246/19, EU:C:2020:795, t. 45. i 46.).

67 Presuda od 22. prosinca 2010., DEB (C-279/09, EU:C:2010:811). Od novijih primjera vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Pikamäea u spojenim predmetima R. N. N. S. i K. A. (C-225/19 i C-226/19, EU:C:2020:679, t. 119. i navedenu sudsku praksu).

68 Presuda od 7. ožujka 2018., Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166, t. 40.)

daje na raspolaganje u usporedbi s onim koji na raspolaganju imaju ostali učitelji u javnom sektoru koji više od 36 mjeseci rade na temelju ugovora na određeno vrijeme. Tužitelji navode da je ta razlika u postupanju povezana s njihovom vjerom.

64. Da nema tih triju čimbenika, Okvirna odluka ne bi ni na koji način obvezivala sud koji je uputio zahtjev da ukine nedvosmislenu zakonsku zabranu pretvaranja ugovora tužiteljâ na određeno vrijeme u ugovore na neodređeno vrijeme. Valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 36. stavkom 5. Zakonodavne uredbe br. 165/2001, „ako javna uprava krši obvezne odredbe o zapošljavanju i radu radnika, to […] *ne može* dovesti do uspostave radnih odnosa na neodređeno vrijeme s tom javnom upravom, ne dovodeći pri tome u pitanje odgovornosti i sankcije koje uslijed toga mogu nastati” (točka 12. ovog mišljenja, moje isticanje). Osim toga, ne čini se da je reforme koje su uvedene baš za školsku godinu 2015./2016. (točka 14. ovog mišljenja) moguće tumačiti na način koji bi tužitelje obuhvatio tim reformama.

65. Načela koja su relevantna za sankcioniranje zlouporabe sklapanja ugovora na određeno vrijeme ustaljena su u sudskoj praksi. Nacionalna tijela moraju usvojiti sankcije koje su razmjerne, dovoljno učinkovite i dovoljno odvraćaju od povrede [69], kako bi se poništile posljedice povrede prava Unije [70]. Okvirni sporazum ne određuje opću obvezu država članica da predvide konverziju ugovora o radu na određeno vrijeme u ugovor o radu na neodređeno vrijeme. Unutarnji pravni poredak dotične države članice mora, međutim, sadržavati drugu djelotvornu mjeru kako bi se izbjegla i, ovisno o slučaju, sankcionirala zlouporaba uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme [71]. To je u sferi nacionalne postupovne autonomije podložno načelima ekvivalentnosti [72] i djelotvornosti [73]. Tumačenje prava države članice u tom pogledu isključivo je zadaća suda koji je uputio zahtjev, koji mora utvrditi sprječava li i sankcionira li pravo države članice zlouporabu ugovora o radu na određeno vrijeme koja se protivi članku 5. Okvirnog sporazuma na adekvatan način [74]. Međutim, Sud može pružiti smjernice [75].

66. Ako nema aspekata koji se tiču prava koja proizlaze iz Povelje, sudska praksa nameće ograničenja obvezama tumačenja suda koji je uputio zahtjev; ona su posljedica činjenice da članak 5. Okvirnog sporazuma ne ispunjava preduvjete potrebne da bi mu se priznao izravan učinak [76]. Sud koji je uputio zahtjev dužan je „učiniti sve” što je u njegovoj nadležnosti, „uzimajući u obzir cjelokupno nacionalno pravo i primjenjujući metode tumačenja koje ono poznaje kako bi

69 Presuda od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru) (C-760/18, EU:C:2021:113, t. 57. i navedena sudska praksa)

70 Vidjeti, primjerice, presudu od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr. (C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 88. i navedenu sudsku praksu).

71 Presuda od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru) (C-760/18, EU:C:2021:113, t. 58. i navedena sudska praksa)

72 Načelo ekvivalentnosti ne znači da položaj tužiteljâ mora biti „usporediv” s položajem učitelja u javnom sektoru čiji su ugovori o radu na određeno vrijeme već pretvoreni u ugovore na neodređeno vrijeme. To je zato što se to načelo odnosi na *isključivo domaća* pravna sredstva, a ne na mjere koje država članica poduzima radi provedbe prava koja proizlaze iz prava Unije. Vidjeti presudu Suda od 7. ožujka 2018., Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166, t. 40. i navedenu sudsku praksu).

73 Ibid., t. 30. i navedena sudska praksa. Vidjeti također primjerice presudu od 14. rujna 2016., Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679, t. 32. i navedenu sudsku praksu)

74 Presuda od 14. rujna 2016., Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679, t. 34. i 35. i navedena sudska praksa). Vidjeti također primjerice presudu od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr. (C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 89. i 90. i navedenu sudsku praksu).

75 Presuda od 14. rujna 2016., Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679, t. 36.). Vidjeti također primjerice presudu od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr. (C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 91. i navedenu sudsku praksu).

76 Presuda od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr. (C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 119. i navedena sudska praksa). Slično tomu, vidjeti presudu od 15. travnja 2008., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, t. 79.). Vidjeti noviju presudu od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru) (C-760/18, EU:C:2021:113, t. 64.)

se zajamčila" puna učinkovitost Okvirnog sporazuma [77]. Međutim, sud koji je uputio zahtjev nije obvezan izuzeti iz primjene odredbe države članice koje su *contra legem*, kao što je odredba spomenuta u točki 64. ovog mišljenja, koja tužitelje izričito isključuje iz prava da svoje ugovore pretvore u ugovore na neodređeno vrijeme jer takva obveza ne bi bila u skladu s pravnom sigurnosti i zabranom retroaktivnosti prava Unije [78]. Čini se da riječi „*ne može*" (vidjeti točku 64. ovog mišljenja) nije moguće protumačiti u skladu s posljedicama u smislu pravnih lijekova zbog povrede obveza iz članka 5. Okvirnog sporazuma. Sud je nedavno utvrdio da „u slučaju da nacionalni sud zaključi da pretvorba ugovora o radu na određeno vrijeme u ugovore o radu na neodređeno vrijeme […] nije moguća s obzirom na to da bi dovela do tumačenja *contra legem* članka 103. stavaka 7. i 8. grčkog Ustava, taj sud treba provjeriti postoje li u grčkom pravu druge djelotvorne mjere". [79] Ipak, da je to cijela slika, složio bih se s navodom Corte costituzionale (Ustavni sud) da se „samo može potvrditi nemogućnost pretvaranja radnog odnosa na određeno vrijeme u radni odnos na neodređeno vrijeme za cijeli javni sektor, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Europske unije i nacionalnom sudskom praksom" [80].

67. Međutim, jednom kada dođe do primjene članaka 21. i 47. Povelje,, nacionalni sudovi moraju više učiniti. Sud je u presudi Egenberger [81] utvrdio da su članci 21. i 47. Povelje dovoljni sami za sebe i da ne moraju biti pojašnjeni odredbama prava Unije ni nacionalnog prava kako bi se na temelju njih pojedincima dodijelilo pravo na koje se kao takvo mogu pozivati [82]. Posljedično, Sud je u toj presudi utvrdio da je sud koji je uputio zahtjev dužan odbiti primijeniti odredbu nacionalnog prava ako je to ono što je potrebno da bi se osigurala učinkovitost prava zaštićena člancima 21. i 47. Povelje [83]. Ta su načela primjenjiva na glavni postupak neovisno o činjenici da članak 5. Okvirnog sporazuma nema izravan učinak [84] s obzirom na to da je predmet Egenberger bio horizontalan spor između dviju privatnih stranaka, u kojem je izravan učinak također bio irelevantan [85].

68. Stoga, ako sud koji je uputio zahtjev, nakon što ispuni obvezu „učiniti sve" što je u njegovoj nadležnosti, „uzimajući u obzir cjelokupno nacionalno pravo i primjenjujući metode tumačenja koje ono poznaje kako bi zajamčio" punu učinkovitost Okvirnog sporazuma [86], bude i dalje smatrao da mu pravo države članice onemogućuje da osigura ostvarenje prava koja tužitelji imaju na temelju članka 21. ili pravnog lijeka koji iz njih proizlazi u skladu s člankom 47. Povelje,

77 Presuda od 15. travnja 2008., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, t. 101. i navedena sudska praksa). Vidjeti također, primjerice, presude 10. ožujka 2011., Deutsche Lufthansa (C-109/09, EU:C:2011:129, t. 56.); od 25. listopada 2018., Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, t. 69. i navedenu sudsku praksu); od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr. (C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 121. do 124. i navedenu sudsku praksu); vidjeti noviju presudu od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru) (C-760/18, EU:C:2021:113, t. 65. i 66.)

78 Presuda od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr. (C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 123. i navedena sudska praksa). Vidjeti noviju presudu od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru) (C-760/18, EU:C:2021:113, t. 67.).

79 Presuda od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru) (C-760/18, EU:C:2021:113, t. 70.)

80 Točka 30. ovog mišljenja

81 Presuda od 17. travnja 2018. (C-414/16, EU:C:2018:257)

82 *Ibid*., t. 78. Vidjeti također, u pogledu zabrane diskriminacije na temelju religije ili uvjerenja, predviđene člankom 21. stavkom 1. Povelje, presudu od 29. listopada 2020., Veselības ministrija (C-243/19, EU:C:2020:872, t. 36. i navedenu sudsku praksu)

83 *Ibid*., t. 79.

84 Presuda od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr. (C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 119. i navedena sudska praksa). Slično tomu, vidjeti presudu od 15. travnja 2008., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, t. 79.). Vidjeti noviju presudu od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru) (C-760/18, EU:C:2021:113, t. 64.)

85 O ustaljenoj zabrani horizontalnog izravnog učinka direktiva, osobito vidjeti presude od 10. listopada 2017., Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745) i od 7. kolovoza 2018., Smith (C-122/17, EU:C:2018:631)

86 Presuda od 15. travnja 2008., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, t. 101. i navedena sudska praksa). Također vidjeti, primjerice, presude od 10. ožujka 2011., Deutsche Lufthansa (C-109/09, EU:C:2011:129, t. 56.); od 25. listopada 2018., Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, t. 69.) i od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr. (C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 121. do 124.)

relevantne odredbe prava države članice treba izuzeti iz primjene. Ako pretvaranje ugovora na određeno vrijeme u ugovore na neodređeno vrijeme čini jedini pravni lijek u skladu s pravom države članice kojim se može osigurati ostvarenje zabrane diskriminacije na temelju religije, kako je predviđena člankom 21. stavkom 1. Povelje, i pratećeg prava na djelotvoran pravni lijek u smislu članka 47. prvog stavka Povelje, tada taj pravni lijek mora biti na raspolaganju.

69. Da ponovim, dosadašnja sudska praksa u pogledu pravnog lijeka koji, kada nema nikakvih pitanja u vezi s ostvarivanjem prava predviđenih u Povelji, treba primijeniti u slučaju zlouporabe sklapanja ugovora na određeno vrijeme jasna je. Ona ne daje ovlast pretvaranja ugovora na određeno vrijeme u ugovore na neodređeno vrijeme[87]. Kako je nezavisna odvjetnica J. Kokott nedavno istaknula, kada bi se nacionalnim sudovima prepustilo da u svrhu sankcioniranja zlouporabe u svakom pojedinačnom slučaju priznaju stalno zaposlenje službenika zaposlenog na određeno vrijeme, to bi uvelike utjecalo na pristup javnoj službi u cjelini i ozbiljno dovelo u pitanje ulogu natječajâ[88]. Unutarnji pravni poredak dotične države članice mora, međutim, sadržavati drugu djelotvornu mjeru kako bi se izbjegla i, ovisno o slučaju, sankcionirala zlouporaba uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme[89].

70. Stoga, ono što se ovdje predlaže u pogledu pretvaranja ugovora na određeno vrijeme u ugovore na neodređeno vrijeme u slučaju zlouporabe sklapanja ugovora na određeno vrijeme protivno članku 5. Okvirnog sporazuma ograničeno je na izvanredne okolnosti u kojima nepretvaranje može rezultirati povredom članka 21. stavka 1. i zahtjeva koji iz njega proizlazi za djelotvoran pravni lijek u skladu s člankom 47. stavkom 1. Povelje.

71. Što se tiče članka 21. stavka 1. Povelje, na sudu koji je uputio zahtjev je da utvrdi jesu li u okolnostima glavnog postupka, i izvanredno, prava tužiteljâ da ne budu izloženi diskriminaciji na temelju svojih vjerskih uvjerenja ugrožena zbog talijanskog sustava pravnih lijekova koji se ispituje u ovom predmetu. Zabrana diskriminacije na temelju religije obvezno je opće načelo prava Unije[90] koje države članice moraju poštovati kada provode pravo Unije u skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje[91].

72. Kako je Sud nedavno utvrdio u kontekstu, među ostalim, članka 21. Povelje, „zabrana diskriminacije samo [je] poseban odraz općeg načela jednakosti, koje je dio temeljnih načela prava Unije, te […] to načelo propisuje da se u usporedivim situacijama ne smije postupati na različite načine odnosno da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano”[92]. Opća zabrana diskriminacije predviđena je u članku 21. stavku 1. Povelje[93]. Direktivom 2000/78 se ono samo konkretizira[94].

87 Presuda od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru) (C-760/18, EU:C:2021:113, t. 58. i navedena sudska praksa)

88 Vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u spojenim predmetima Sánchez Ruiz i dr. (C-103/18 i C-429/18, EU:C:2019:874, t. 84.).

89 Presuda od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru) (C-760/18, EU:C:2021:113, t. 58. i navedena sudska praksa)

90 Presuda od 29. listopada 2020., Veselības ministrija (C-243/19, EU:C:2020:872, t. 36.)

91 *Ibid.*, t. 34.

92 Vidjeti presudu od 17. prosinca 2020., Centraal Israëlitisch Consistorie van België i dr. (C-336/19, EU:C:2020:1031, t. 85.), gdje se upućuje na presude od 19. listopada 1977., Ruckdeschel i dr. (117/76 i 16/77, EU:C:1977:160, t. 7.), i od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique et Lorraine i dr. (C-127/07, EU:C:2008:728, t. 23.). Također vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Poiaresa Madura u predmetu Marrosu i Sardino (C-53/04, EU:C:2005:569, t. 37.). Nezavisni odvjetnik uputio je na presude od 13. srpnja 1989., Wachauf (5/88, EU:C:1989:321, t. 19.), i od 14. prosinca 2004., Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, t. 68.). Dodatno vidjeti presudu od 21. studenoga 2018., Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, t. 60.).

93 Presuda od 17. travnja 2018., Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, t. 47.)

94 *Ibid.* Moje isticanje.

73. Provedbu te analize treba prepustiti sudu koji je uputio zahtjev, koji poznaje relevantne činjenične okolnosti svih 18 tužitelja te koji može ocijeniti praktičan utjecaj spornog sustava pravnih lijekova na postupanje prema tužiteljima u pogledu njihovih vjerskih uvjerenja. Međutim, mogu se pružiti sljedeće smjernice.

74. Sud koji je uputio zahtjev treba odrediti imaju li ograničenja države članice pravnih lijekova koji su tužiteljima dostupni u slučaju zlouporabe sklapanja ugovora na određeno vrijeme za posljedicu stvarno ili pravno različito postupanje prema tim tužiteljima na temelju njihove vjere, u odnosu na usporedivu skupinu, koje nije objektivno opravdano [95]. Sud koji je uputio zahtjev treba ispitati je li došlo do različitog postupanja koje se izravno ili neizravno temelji na vjeri [96]. Razlika u postupanju opravdana je „kada je utemeljena na objektivnom i razumnom mjerilu odnosno kada je u vezi s pravno dopuštenim ciljem kojem teži predmetni propis i kada je ta razlika proporcionalna cilju koji se želi postići predmetnim postupanjem" [97]. Međutim, izdavanje uvjerenja o osposobljenosti od strane biskupskog ordinarijata (točka 61. ovog mišljenja), fakultativnost katoličkog vjeronauka kao predmeta (točka 61. ovog mišljenja) i navodnu potrebu za fleksibilnošću, zbog koje 30 % katoličkih vjeroučitelja, uključujući tužitelje, mora biti u radnim odnosima na određeno vrijeme (točka 62. ovog mišljenja), već sam isključio kao „objektivne razloge" u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma. Čini se da isto vrijedi u odnosu na objektivno opravdanje, premda sud koji je uputio zahtjev to treba provjeriti.

75. Iako treba uvažiti specifičnosti uloge poučavanja katoličkog vjeronauka, kao što je činjenica da je to izborni predmet (točka 17. ovog mišljenja), da ga obilježava zaseban i drukčiji sustav ocjenjivanja (točka 13. ovog mišljenja) te da se vjeroučitelje imenuje u dogovoru s tijelima Katoličke Crkve (točke 9., 18. i 19. ovog mišljenja), ključno je to da su katolički vjeroučitelji dio nastavničkog osoblja škola te da imaju ista prava i obveze kao ostali učitelji (točka 13. ovog mišljenja). Stoga se čini da skupinu usporedivu tužiteljima čine učitelji u javnim školama koji više od 36 mjeseci rade na temelju ugovora na određeno vrijeme.

76. Naposljetku, čini se da je glavni postupak neobičan po tome da se pravo iz Povelje, to jest zabrana diskriminacije na temelju religije ili uvjerenja iz njezina članka 21. stavka 1., koristi kao referentni okvir za ocjenjivanje usklađenosti s pravom Unije pravnih lijekova dostupnih na razini države članice namijenjenih provedbi materijalne odredbe prava Unije, to jest članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma. Ocjenjivanje usklađenosti pravnih lijekova s Poveljom obično se provodi s obzirom na njezin članak 47. Radi cjelovitosti ističem da obvezivanje država članica da poštuju zabrane predviđene člankom 21. Povelje kada predviđaju pravne lijekove za ostvarenje prava koja proizlaze iz prava Unije ne čini proširenje nadležnosti Unije u odnosu na Povelju koje se protivi članku 6. UEU-a i članku 51. stavku 2. Povelje [98]. To je zato što je diskrecijska ovlast država

[95] Vidjeti primjerice pristup Suda pitanjima diskriminacije u presudama od 22. svibnja 2014., Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350; od 5. srpnja 2014., Fries (C-190/16, EU:C:2017:513) i od 29. travnja 2015., Léger, C-528/13, EU:C:2015:288.

[96] Presuda od 29. listopada 2020., Veselības ministrija (C-243/19, EU:C:2020:872, t. 40.). Vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Hogana (EU:C:2020:325, t. 75.). Iako se u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje spominje samo izravna diskriminacija na temelju religije ili uvjerenja u skladu s Direktivom 2000/78, koju je Sud nedavno ocijenio u presudi od 22. siječnja 2019., Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43), sudska praksa o neizravnoj diskriminaciji na temelju religije u skladu s Direktivom 2004/78 i dalje je relevantna s obzirom na to da je zabrana diskriminacije zaštićena i člankom 21. Povelje. Vidjeti primjerice presudu od 14. ožujka 2017., Bougnaoui i ADDH (C-188/15, EU:C:2017:204, t. 32.), u kojoj je Sud utvrdio da je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, ako se „otkazivanje A. Bougnaoui temeljilo na nepoštovanju internog pravila koje je bilo na snazi kod tog poduzetnika i koje je zabranjivalo nošenje bilo kakvog vidljivog znaka o političkim, filozofskim ili vjerskim uvjerenjima te ako se utvrdi da to naizgled neutralno pravilo u stvarnosti posebno dovodi u nepovoljniji položaj osobe koje pripadaju određenoj vjeri ili uvjerenju, kao što je A. Bougnaoui, valja zaključiti o postojanju neizravnog različitog postupanja na temelju vjere ili uvjerenja u smislu članka 2. stavka 2. točke (b) Direktive 2000/78 (vidjeti u tom smislu današnju presudu G4S Secure Solutions, C-157/15, t. 30. i 34.)".

[97] Presuda od 29. listopada 2020., Veselības ministrija (C-243/19, EU:C:2020:872, t. 37. i navedena sudska praksa)

[98] U pogledu tog pitanja, vidjeti sveobuhvatnu analizu koju je nezavisni odvjetnik H. Saugmandsgaard Øe proveo u mišljenju Komisija/Mađarska (pravo plodouživanja na poljoprivrednom zemljištu) (C-235/17, EU:C:2018:971, t. 64. do 112.).

članica u pogledu postupovnih pravila i pravnih lijekova u provedbi prava Unije ograničena pravom Unije davno prije nego što je Povelja stekla pravnu snagu (2009.), još 1976. godine [99]. Stoga zaključak predložen u ovom mišljenju ne proširuje nadležnost Unije protivno članku 51. stavku 2. Povelje [100].

77. Što se tiče prava na djelotvoran pravni lijek u smislu članka 47. Povelje, Sud je u biti smatrao u presudi u predmetu Sciottto da ako zaposlenici koji su žrtve zlouporabe uzastopnog sklapanja ugovora na određeno vrijeme ne mogu na temelju nacionalnog prava ostvariti ni pretvaranje svojih ugovora u ugovore na određeno vrijeme ni naknadu štete, na sudu koji je uputio zahtjev je da, u okviru svojih ovlasti, odredi neki drugi pravni lijek koji je dovoljno djelotvoran i odvraćajući da zajamči punu učinkovitost odredaba donesenih na temelju Okvirnog sporazuma [101]. Nepostojanje nikakvog pravnog lijeka u pravu države članice moglo bi ugroziti postizanje cilja i korisnog učinka članka 5. Okvirnog sporazuma [102]. U takvom slučaju načela utvrđena u presudi Egenberger [103] nalažu da se iz primjene izuzmu sva pravila države članice koja onemogućuju pretvaranje ugovora na određeno vrijeme u ugovore na neodređeno vrijeme.

IV. Zaključak

78. Stoga zaključujem da na treće i četvrto prethodno pitanje Tribunale di Napoli (Sud u Napulju, Italija) treba odgovoriti na sljedeći način:

Zahtjev da katolički vjeroučitelji moraju dobiti odobrenje od biskupskog ordinarijata da bi mogli poučavati u javnim školama ne čini objektivan razlog u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma 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 koji opravdava obnavljanje ugovora na određeno vrijeme. U okolnostima glavnog postupka i s obzirom na to da članak 5. Okvirnog sporazuma ne ispunjava preduvjete potrebne da bi mu se priznao izravan učinak, sud koji je uputio zahtjev mora apsolutnu zakonodavnu zabranu pretvaranja ugovora o radu na određeno vrijeme u ugovore o radu na neodređeno vrijeme koja je predviđena pravom države članice izuzeti iz primjene samo ako nepretvaranje ima za posljedicu diskriminaciju na temelju religije ili uvjerenja, protivno članku 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, i nedostupnost djelotvornog pravnog lijeka da se ispravi ta povreda, protivno članku 47. prvom stavku Povelje, što treba odrediti sud koji je uputio zahtjev. U tom slučaju sva pravila prava države članice koja se ne mogu protumačiti u skladu sa zabranom diskriminacije na temelju religije ili uvjerenja zaštićenom člankom 21. Povelje i pravnim lijekom za njezinu povredu zajamčenim člankom 47. prvim stavkom Povelje valja izuzeti iz primjene, uključujući ustavna pravila.

99 Presuda od 16. prosinca 1976., Comet (45/76, EU:C:1976:191)

100 Odlučno je to pojavljuju li se pitanja povezana s Poveljom u kontekstu provedbe prava Unije. Vidjeti primjerice presudu od 25. listopada 2018., Anodiki Services EPE (C-260/17, EU:C:2018:864, t. 38. i 39.)

101 Presuda od 25. listopada 2018., Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, t. 63. do 70.)

102 Presuda od 25. listopada 2018., Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, t. 66.)

103 Presuda od 17. travnja 2018., Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257)