Zbornik sudske prakse

RJEŠENJE SUDA (sedmo vijeće)

8. siječnja 2024. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 99. Poslovnika Suda – Direktiva 1999/70/EZ – Okvirni sporazum o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP – Članak 5. – Ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru – Uzastopni ugovori – Zabrana konverzije ugovorâ o radu na određeno vrijeme u ugovor na neodređeno vrijeme – Djelatnost podučavanja nevojnih predmeta u vojnim školama”

U predmetu C-278/23 [Biltena] [i],

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija), odlukom od 27. travnja 2023., koju je Sud zaprimio 28. travnja 2023., u postupku

M. M., u svojstvu nasljednika osobe M. R.

protiv

Ministero della Difesa,

SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: F. Biltgen (izvjestitelj), predsjednik vijeća, N. Wahl i J. Passer, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: A. Calot Escobar,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči obrazloženim rješenjem, u skladu s člankom 99. Poslovnika Suda,

donosi sljedeće

* Jezik postupka: talijanski

[i] — Naziv ovog predmeta je izmišljen. On ne odgovara stvarnom imenu nijedne stranke u postupku.

Rješenje

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, sklopljenog 18. ožujka 1999. (u daljnjem tekstu: Okvirni sporazum), u prilogu 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 1999., L 175, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 228.).

2 Taj je zahtjev upućen u okviru spora između osobe M. M., u svojstvu nasljednika osobe M. R., i Ministera della Difesa (Ministarstvo obrane, Italija) (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) u pogledu posljedica koje proizlaze iz uzastopnog sklapanja ugovora o radu na određeno vrijeme između osobe M. R. i tog ministarstva tijekom razdoblja od 1987. do 2007.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 U drugoj alineji preambule Okvirnog sporazuma navodi se:

„Stranke ovog Sporazuma priznaju da ugovori o radu na neodređeno vrijeme predstavljaju i da će i nadalje predstavljati osnovni oblik radnog odnosa između poslodavaca i radnika. One također priznaju da ugovori o radu na određeno vrijeme, u određenim okolnostima, odgovaraju potrebama i poslodavaca i radnika.”

4 U skladu s trećom alinejom preambule tog okvirnog sporazuma:

„U ovom Sporazumu utvrđuju se opća načela i minimalni zahtjevi u vezi s radom na određeno vrijeme, pri čemu se prilikom njihove detaljne primjene mora voditi računa o posebnim nacionalnim, sektorskim i sezonskim uvjetima. Sporazum prikazuje pripremljenost socijalnih partnera da uspostave opći okvir za osiguranje jednakog postupanja s radnicima zaposlenima na određeno vrijeme, kako bi ih se zaštitilo od diskriminacije, te za korištenje ugovora o radu na određeno vrijeme u skladu s načelima koja su prihvatljiva za poslodavce i radnike.”

5 Točke 6. do 8. i točka 10. Općih razmatranja Okvirnog sporazuma glase:

„6. Budući da su ugovori o radu na neodređeno vrijeme opći oblik radnog odnosa te da doprinose kakvoći života radnika te poboljšavaju učinak.

7. Budući da je korištenje ugovora o radu na određeno vrijeme, utemeljeno na objektivnim razlozima, način sprečavanja zlouporaba.

8. Budući da su ugovori o radu na određeno vrijeme svojstveni za zapošljavanje u pojedinim sektorima, zanimanjima i djelatnostima koji mogu odgovarati i poslodavcima i radnicima.

[…]

10. Budući da se ovim Sporazumom od država članica i socijalnih partnera zahtijeva da sami urede primjenu njegovih općih načela, minimalnih zahtjeva i odredaba, kako bi se u obzir uzela situacija u svakoj pojedinoj državi članici i prilike u pojedinim sektorima i zanimanjima, uključujući djelatnosti sezonske naravi."

6 Člankom 2. Okvirnog sporazuma, naslovljenim „Područje primjene", u njegovu stavku 1. propisuje se:

„Ovaj Sporazum se primjenjuje na radnike koji rade na određeno vrijeme, koji su sklopili ugovor o radu ili se nalaze u radnom odnosu na način utvrđen zakonom, kolektivnim ugovorima ili praksom u svakoj pojedinoj državi članici."

7 U članku 3. stavku 1. Okvirnog sporazuma navodi se:

„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."

8 Člankom 5. Okvirnog sporazuma, naslovljenim „Mjere za sprečavanje zlouporaba", određuje se:

„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."

9 U članku 2. prvom stavku Direktive 1999/70 propisuje se:

„Države članice donose zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s ovom Direktivom najkasnije do 10. srpnja 2001. ili osiguravaju da najkasnije do tog datuma poslodavci i radnici sporazumno uvedu potrebne mjere, dok se od država članica zahtijeva da poduzmu sve potrebne mjere, kako bi u svakom trenutku mogle zajamčiti ostvarivanje rezultata predviđenih ovom Direktivom. O tome odmah obavješćuju [Europsku] [k]omisiju."

Talijansko pravo

10 Člankom 2. stavkom 1. leggea n. 1023 – Conferimento di incarichi a docenti civili per l'insegnamento di materie non militari presso scuole, Istituti ed enti della Marina e dell'Aeronautica (Zakon br. 1023 o zapošljavanju civilnog nastavnog osoblja na poslovima

podučavanja nevojnih predmeta u školama, institutima i tijelima Mornarice i Zrakoplovstva) od 15. prosinca 1969. (GURI br. 6 od 8. siječnja 1970., str. 111.), u verziji koja se primjenjuje na činjenice u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakon br. 1023/1969), bilo je propisano:

„Nevojne predmete u školama, institutima i tijelima navedenima u članku 1. prvom stavku može, na temelju godišnjih ugovora, podučavati osoblje zaposleno iz redova stalnih ili privremenih nastavnika državnih instituta i škola, podložno odobrenju Ministarstva javnog obrazovanja, te sudaca redovnih, upravnih i vojnih sudova i civilnih zaposlenika državne uprave u aktivnoj službi, ili osoblje koje nije zaposleno u državnoj upravi. Stalni nastavnici koji izvršavaju poduku predviđenu člankom 1. u punoj satnici mogu se zaposliti i kao upućeni radnici."

11 Člankom 2. drugim stavkom tog zakona bilo je propisano da se kriteriji i postupci za odabir nastavnika i određivanje plaće utvrđuju ministarskom uredbom.

12 Zakon br. 1023/1969 stavljen je izvan snage člankom 2268. stavkom 1. točkom 629. decreta legislativo n. 66 sul Codice dell'ordinamento militare (Zakonodavna uredba br. 66. o Vojnom zakoniku) od 15. ožujka 2010. (GURI br. 106 od 8. svibnja 2010.) (u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 66/2010).

13 U skladu s člankom 1531. stavkom 1. Zakonodavne uredbe br. 66/2010, koji se odnosi na zapošljavanje civilnog nastavnog osoblja na poslovima podučavanja nevojnih predmeta u školama, institutima i tijelima oružanih snaga, ipak je i dalje moguće na poslove podučavanja nevojnih predmeta zapošljavati na temelju godišnjih ugovora sklopljenih s osobljem koje nije zaposleno u državnoj upravi.

14 Članak 1. Decreta ministeriale – Conferimento di incarichi a docenti civili per l'insegnanmento di materie non militari presso scuole, istituti ed enti della Marina e dell'Aeronautica (Ministarska uredba o zapošljavanju civilnog nastavnog osoblja na poslovima podučavanja nevojnih predmeta u školama, institutima i tijelima Mornarice i Zrakoplovstva) od 20. prosinca 1971. (GURI br. 322 od 15. prosinca 1973., str. 8211., u daljnjem tekstu: Ministarska uredba iz 1971.), donesenog u skladu sa Zakonom br. 1023/1969, glasi:

„Nevojne predmete u školama, institutima i tijelima Mornarice i Ratnog zrakoplovstva, navedenima u Zakonu [br. 1023/1969], može, na temelju godišnjih ugovora, podučavati osoblje zaposleno iz redova stalnih ili privremenih nastavnika državnih instituta i škola, podložno odobrenju Ministarstva javnog obrazovanja, te sudaca redovnih, upravnih i vojnih sudova i civilnih zaposlenika državne uprave u aktivnoj službi, ili osoblje koje nije zaposleno u državnoj upravi. Stalni nastavnici koji izvršavaju poduku predviđenu Zakonom [br. 1023/1969] u punoj satnici mogu se zaposliti i kao upućeni radnici."

15 Na temelju članka 4. te ministarske uredbe, za drugo zaposlenje nastavnika koji nije zaposlen u državnoj upravi predviđena plaća umanjuje se za jednu trećinu.

16 Člankom 6. navedene ministarske uredbe bilo je propisano:

„Osoblje koje nije zaposleno u državnoj upravi koje je dobilo zaposlenje na cijelu školsku godinu ima pravo, samo za razdoblje stvarnog rada, na dodatne naknade i mirovine, socijalno osiguranje i pomoć predviđene za nastavnike zaposlene u institutima i školama pod nadležnosti Ministarstva javnog obrazovanja."

17 Člankom 7. te ministarske uredbe bilo je određeno:

„Zaposlenje na poslovima podučavanja predviđeno je u trajanju od najviše jedne školske godine”.

18 Ministarska uredba iz 1971. stavljena je izvan snage na temelju članka 2269. stavka 1. točke 204. Zakonodavne uredbe br. 66/2010.

19 Člankom 1. Decreta legislativo n. 368 – Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES (Zakonodavna uredba br. 368 o prenošenju Direktive 1999/70/EZ o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP) od 6. rujna 2001. (GURI br. 235 od 9. listopada 2001.), u verziji koja se primjenjuje na činjenice u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 368/2001), općenito se predviđala mogućnost ograničenja trajanja ugovora o radu zbog tehničkih, proizvodnih ili organizacijskih razloga ili razloga koji se odnose na zamjene.

20 Člankom 4. te zakonodavne uredbe bilo je određeno:

„1. Trajanje ugovora na određeno vrijeme može se produljiti, uz suglasnost radnika, samo ako je početno trajanje ugovora kraće od tri godine. U takvom se slučaju ugovor može produljiti samo jednom i pod uvjetom da je to potrebno zbog objektivnih razloga i da se odnosi na isti rad za koji je ugovor na određeno vrijeme bio sklopljen. Kad je riječ isključivo o tom slučaju, ukupno trajanje odnosa zasnovanog na određeno vrijeme ne može biti dulje od tri godine.

2. Teret dokazivanja postojanja objektivnih razloga koji opravdavaju eventualno produljenje trajanja jest na poslodavcu.”

21 U skladu s člankom 5. stavkom 4. navedene zakonodavne uredbe:

„Kada su dva ugovora o radu na određeno vrijeme uzastopna, odnosno sklopljena bez prekida između jednog i drugog, smatra se da je radni odnos zasnovan na neodređeno vrijeme od dana sklapanja prvog ugovora.”

22 U skladu s člankom 36. Decreta legislativo n. 165 – Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (Zakonodavna uredba br. 165 o općim pravilima o organizaciji rada u javnoj upravi) od 30. ožujka 2001. (redovni dodatak GURI-ju br. 106 od 9. svibnja 2001.), u verziji koja se primjenjuje na činjenice u glavnom postupku:

„1. U sklopu svojih redovnih potreba tijelo javne uprave zapošljava isključivo na temelju ugovora o radu na neodređeno vrijeme […]

2. Kako bi odgovorilo na isključivo privremene i izvanredne potrebe, tijelo javne uprave može se za pronalazak i zapošljavanje osoblja koristiti fleksibilnim oblicima ugovora predviđenima Građanskim zakonikom te zakonima koji uređuju radne odnose u poduzetnicima […]

[…]

5. Ako tijelo javne uprave krši obvezujuće odredbe o pronalaženju ili zapošljavanju radnika, to ni u kojem slučaju ne može dovesti do uspostave radnih odnosa na neodređeno vrijeme s navedenim tijelom javne uprave, ne dovodeći pri tome u pitanje odgovornost i sankcije koje uslijed toga mogu

nastati. Radnik o kojem je riječ ima pravo na naknadu štete koja proizlazi iz obavljanja rada protivno obvezujućim odredbama […]

[…]”

Glavni postupak i prethodna pitanja

23 Osoba M. R. je od 1987. do 2007. podučavala elektroniku i telekomunikacije, nevojne predmete, pri Aeronautici Militare (Ratno zrakoplovstvo, Italija) na temelju ugovora na određeno vrijeme, koji su prvotno obnavljani iz jedne u drugu godinu, a od 2004. iz jednog u drugo polugodište.

24 Kada je istekao njegov posljednji ugovor na određeno vrijeme, podnio je tužbu protiv Ministarstva Tribunaleu di Roma (Sud u Rimu, Italija), u kojoj je tražio da se sklapanje navedenih ugovora na određeno vrijeme proglasi nezakonitim i da mu se isplati naknada štete.

25 Taj je sud prihvatio tu tužbu te je ugovore na određeno vrijeme sklopljene nakon stupanja na snagu Zakonodavne uredbe br. 368/2001 proglasio nezakonitima s obrazloženjem da u tim ugovorima nisu navedeni tehnički, organizacijski ili proizvodni razlozi ili razlozi koji se odnose na zamjene koji bi mogli opravdati određeno trajanje tih ugovora. Usto je Ministarstvu naložio da osobi M. R. isplati naknadu štete u visini 15 mjesečnih plaća.

26 Ministarstvo je protiv presude Tribunalea di Roma (Sud u Rimu) podnijelo žalbu Corteu d’appello di Roma (Žalbeni sud u Rimu, Italija), tvrdeći da se odnos između stranaka temeljio na samostalnom, a ne nesamostalnom radu, tako da Zakonodavna uredba br. 368/2001 nije bila primjenjiva. Prema mišljenju tog ministarstva, na glavni se predmet primjenjuju odredbe Zakona br. 1023/1969 i Ministarske uredbe iz 1971., koje dopuštaju da se na poslovima podučavanja na godišnjoj osnovi zaposle nastavnici koji nisu zaposleni u državnoj upravi.

27 Corte d’appello di Roma (Žalbeni sud u Rimu) potvrdio je prvostupanjsku presudu kad je riječ o postojanju odnosa nesamostalnog rada između osobe M. R. i Ministarstva, osobito zbog ugovornih odredbi koje se odnose na isplatu trinaeste mjesečne plaće, plaćeni dopust, otpremnine, obiteljske doplatke te plaćanje doprinosa za socijalno osiguranje. Međutim, u preostalom je dijelu ukinuo tu presudu, ocijenivši da se na situaciju o kojoj je riječ u glavnom postupku primjenjuju posebna pravila, koja se temelje na specifičnoj prirodi škola Mornarice i Ratnog zrakoplovstva i posebnim vještinama nastavnika koji nisu zaposleni u državnoj upravi koji se zapošljavaju u tim školama.

28 Osoba M. R. je protiv presude Cortea d’appello di Roma (Žalbeni sud u Rimu) podnijela žalbu u kasacijskom postupku Corteu suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija), sudu koji je uputio zahtjev.

29 Potonji sud podsjeća na to da je, prema njegovoj sudskoj praksi, radni odnos zasnovan, na temelju godišnjih ugovora, s osobljem koje nije zaposleno u državnoj upravi odnos nesamostalnog rada.

30 Kad je riječ o nezakonitom sklapanju uzastopnih ugovora na određeno vrijeme, sud koji je uputio zahtjev podsjeća na to da zaposlenik u slučaju zlouporabe ugovora na određeno vrijeme ima pravo samo na naknadu pretrpljene štete na temelju članka 36. stavka 5. Zakonodavne uredbe br. 165 od 30. ožujka 2001., u verziji koja se primjenjuje na činjenice u glavnom postupku, s obzirom na to da

je konverzija ugovora o radu na određeno vrijeme u ugovor na neodređeno vrijeme zabranjena tom odredbom, u pogledu koje je Sud u presudi od 7. ožujka 2018., Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166) presudio da je u skladu s pravom Unije.

31 Unatoč tomu što je Sud već donio veći broj presuda u pogledu sklapanja ugovora na određeno vrijeme u javnoj upravi, među kojima osobito presude od 4. srpnja 2006., Adeneler i dr. (C-212/04, EU:C:2006:443), od 7. rujna 2006., Marrosu i Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), od 8. rujna 2011., Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557), 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 25. listopada 2018., Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859), sud koji je uputio zahtjev smatra da je potrebno uputiti pitanje Sudu s obzirom na to da, prema njegovu mišljenju, postoji dvojba oko tumačenja članka 5. Okvirnog sporazuma u pogledu vojnih škola, instituta i tijela.

32 U tim je okolnostima Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 5. […] Okvirnog sporazuma […] tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis poput onog talijanskog koji proizlazi iz članka 2. stavka 1. Zakona [br. 1023/1969] i članka 1. Ministarske uredbe [iz 1971.], kojim se predviđa da se na radna mjesta na godišnjoj osnovi (u skladu s člankom 7. Ministarske uredbe od 20. prosinca 1971., ‚u trajanju od najviše jedne školske godine') za predavanje nevojnih predmeta u školama, institutima i tijelima Mornarice i Ratnog zrakoplovstva zapošljava civilno osoblje koje nije zaposleno u sustavu državne uprave, a da se pritom ne predviđa navođenje objektivnih razloga kojima se opravdava obnavljanje ugovora (što se izričito predviđa člankom 4. navedene ministarske uredbe, u kojem se za drugo zapošljavanje propisuje smanjenje plaće), najdulje ukupno trajanje ugovora na određeno vrijeme i maksimalni broj obnavljanja tih ugovora, pri čemu se ne predviđa ni mogućnost da ti nastavnici ostvare naknadu štete koju su eventualno pretrpjeli zbog takvog obnavljanja, ako usto ne postoji radno mjesto nastavnika u tim školama na koje bi se mogli zaposliti?

2. Predstavljaju li zahtjevi organizacije sustava instituta, škola i tijela Mornarice i Ratnog zrakoplovstva objektivne razloge u smislu članka 5. stavka 1. [Okvirnog sporazuma], tako da je u skladu s pravom Europske unije propis kao što je prethodno navedeni talijanski propis kojim se za zapošljavanje osoblja koje nije dio navedenih vojnih instituta, škola ili tijela na radna mjesta nastavnika ne utvrđuju uvjeti za primjenu rada na određeno vrijeme u skladu s Direktivom [1999/70] i priloženim Okvirnim sporazumom, te se ne predviđa pravo na naknadu štete?"

O prethodnim pitanjima

33 Na temelju članka 99. Poslovnika Suda, kad se odgovor na pitanje postavljeno u prethodnom postupku može jasno izvesti iz sudske prakse ili kad odgovor na takvo pitanje ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji, Sud može, u svakom trenutku, na prijedlog suca izvjestitelja te nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, odlučiti obrazloženim rješenjem.

34 U ovom predmetu valja primijeniti tu odredbu.

35 Svojim dvama pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita, s jedne strane, treba li članak 5. Okvirnog sporazuma tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se civilno osoblje, koje podučava nevojne predmete u vojnim školama, isključuje iz primjene pravila čiji je cilj sankcioniranje zlouporabe uzastopnih ugovora na određeno vrijeme te, s druge strane, mogu li se zahtjevi organizacije tih škola kvalificirati kao „objektivni razlozi" kojima se opravdava obnavljanje takvih ugovora u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma.

36 Uvodno valja istaknuti da iz samog teksta članka 2. stavka 1. Okvirnog sporazuma proizlazi da njegovo područje primjene treba shvaćati široko, s obzirom na to da se odnosi općenito na „radnike koji rade na određeno vrijeme, koji su sklopili ugovor o radu ili se nalaze u radnom odnosu na način utvrđen zakonom, kolektivnim ugovorima ili praksom u svakoj pojedinoj državi članici". Osim toga, valja podsjetiti na to da pojam „radnik zaposlen na određeno vrijeme" u smislu članka 3. stavka 1. Okvirnog sporazuma obuhvaća sve radnike, neovisno o tome radi li se o poslodavcu iz javnog ili privatnog sektora za kojeg su vezani (presuda od 13. siječnja 2022., MIUR i Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, t. 69. i navedena sudska praksa).

37 Budući da se Okvirnim sporazumom ne isključuje nijedan poseban sektor iz njegove primjene, on se, dakle, jednako primjenjuje na osoblje zaposleno u javnim obrazovnim ustanovama (presuda od 13. siječnja 2022., MIUR i Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, t. 70. i navedena sudska praksa).

38 U ovom slučaju, sud koji je uputio zahtjev izričito je naveo da su pravni odnosi zasnovani s civilnim osobljem zaposlenim na poslovima podučavanja nevojnih predmeta u školama, institutima i tijelima Mornarice i Ratnog zrakoplovstva odnosi nesamostalnog rada. Iz toga slijedi da je radnik kao što je osoba M. R. obuhvaćen područjem primjene Okvirnog sporazuma.

39 Kada je riječ o članku 5. Okvirnog sporazuma, valja podsjetiti na to da je njegova svrha provedba jednog od ciljeva tog sporazuma, tj. ograničiti pribjegavanje uzastopnim ugovorima o radu ili radnim odnosima na određeno vrijeme koji se mogu smatrati mogućim izvorom zlouporaba na štetu radnika, tako da predviđa određeni broj zaštitnih odredaba namijenjenih izbjegavanju nesigurnosti položaja zaposlenika (vidjeti osobito presude od 25. listopada 2018., Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, t. 30. i navedenu sudsku praksu, i od 13. siječnja 2022., MIUR i Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, t. 76. i navedenu sudsku praksu).

40 Naime, kao što to proizlazi iz druge alineje preambule Okvirnog sporazuma kao i iz točaka 6. i 8. njegovih Općih razmatranja, stabilnost zaposlenja smatra se glavnim elementom zaštite radnika, dok samo u određenim okolnostima ugovori o radu na određeno vrijeme mogu zadovoljiti potrebe i poslodavaca i radnika (vidjeti osobito presude od 25. listopada 2018., Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, t. 31. i navedenu sudsku praksu, i od 13. siječnja 2022., MIUR i Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, t. 77. i navedenu sudsku praksu).

41 Člankom 5. stavkom 1. Okvirnog sporazuma od država članica se zahtijeva, u cilju sprečavanja zlouporaba uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme, djelotvorno i obvezujuće usvajanje barem jedne od mjera koje se u njemu navode kada njihovo domaće pravo ne sadržava odgovarajuće pravne mjere. Tri mjere tako nabrojene u stavku 1. točkama (a) do (c) tog članka odnose se, redom, na objektivne razloge kojima se opravdava obnavljanje takvih ugovora ili takvih radnih odnosa, na najdulje ukupno trajanje tih uzastopnih ugovora o radu ili tih radnih odnosa na određeno vrijeme i na broj njihovih obnavljanja (vidjeti osobito presude od

25. listopada 2018., Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, t. 32. i navedenu sudsku praksu, i od 13. siječnja 2022., MIUR i Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, t. 78. i navedenu sudsku praksu).

42 Države članice u tom pogledu raspolažu marginom prosudbe, s obzirom na to da mogu izabrati hoće li se koristiti jednom ili više mjera koje su navedene u članku 5. stavku 1. točkama (a) do (c) Okvirnog sporazuma ili postojećim odgovarajućim pravnim mjerama. Tako članak 5. stavak 1. Okvirnog sporazuma zadaje državama članicama opći cilj, koji se sastoji od sprečavanja takvih zlouporaba, pri čemu im prepušta izbor sredstava za njegovo ostvarenje, pod uvjetom da ne dovode u pitanje cilj ili koristan učinak Okvirnog sporazuma (u tom smislu vidjeti osobito presude od 25. listopada 2018., Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, t. 33. i 34. i navedenu sudsku praksu, i od 13. siječnja 2022., MIUR i Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, t. 79. i navedenu sudsku praksu).

43 Kao što to proizlazi iz članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma i u skladu s trećom alinejom preambule kao i točkama 8. i 10. Općih razmatranja tog sporazuma, države članice u okviru njegove provedbe imaju mogućnost, pod uvjetom da je ona objektivno opravdana, uzeti u obzir posebne potrebe koje se odnose na sektore s posebnim djelatnostima i/ili kategorijama radnika u pitanju (vidjeti osobito presude od 25. listopada 2018., Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, t. 35. i navedenu sudsku praksu, i od 13. siječnja 2022., MIUR i Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, t. 80. i navedenu sudsku praksu).

44 Osim toga, članak 5. Okvirnog sporazuma ne navodi posebne sankcije za slučaj u kojem bi se utvrdilo postojanje zlouporaba. U takvom je slučaju na nacionalnim tijelima da donesu mjere koje moraju biti ne samo proporcionalne nego i dovoljno djelotvorne i odvraćajuće kako bi se osigurala puna učinkovitost pravila donesenih u skladu s Okvirnim sporazumom (presuda od 13. siječnja 2022., MIUR i Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, t. 81. i navedena sudska praksa).

45 Dakako, valja podsjetiti na to da je Sud u biti smatrao da nacionalni propis kojim se predviđa obvezno pravilo da se, u slučaju zlouporabe ugovora o radu na određeno vrijeme, potonji konvertiraju u radni odnos na neodređeno vrijeme može uključivati mjeru kojom se učinkovito sankcionira takva zlouporaba (presuda od 8. svibnja 2019., Rossato i Conservatorio di Musica F. A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, t. 40. i navedena sudska praksa).

46 Međutim, članak 5. Okvirnog sporazuma ne određuje opću obvezu država članica da predvide preoblikovanje ugovora o radu na određeno vrijeme u ugovor o radu na neodređeno vrijeme. Naime, članak 5. stavak 2. Okvirnog sporazuma načelno ostavlja državama članicama da utvrde uvjete pod kojima će se za ugovore ili radne odnose na određeno vrijeme smatrati da su zaključeni na neodređeno vrijeme. Iz toga proizlazi da se Okvirnim sporazumom ne propisuju uvjeti pod kojima je moguće primjenjivati ugovore na neodređeno vrijeme (vidjeti osobito presude od 25. listopada 2018., Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, t. 59. i navedenu sudsku praksu, i od 13. siječnja 2022., MIUR i Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, t. 82. i navedenu sudsku praksu).

47 Stoga, kako bi se nacionalni propis, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se zabranjuje da se uzastopni ugovori na određeno vrijeme konvertiraju u ugovor na neodređeno vrijeme, mogao smatrati usklađenim s Okvirnim sporazumom, unutarnji pravni poredak države članice na koju se to odnosi mora sadržavati drugu djelotvornu mjeru za sprečavanje i, u slučaju potrebe, sankcioniranje zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme (vidjeti

osobito presude od 25. listopada 2018., Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, t. 60. i navedenu sudsku praksu, i od 13. siječnja 2022., MIUR i Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, t. 83. i navedenu sudsku praksu).

48 Usto, od država članica se ne zahtijeva da, u slučaju zlouporabe ugovora o radu na određeno vrijeme, predvide kumuliranje mjera na način da se uz konverziju radnog odnosa na određeno vrijeme u radni odnos na neodređeno vrijeme ostvaruje pravo na naknadu (vidjeti u tom smislu presudu od 8. svibnja 2019., Rossato i Conservatorio di Musica F. A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, t. 41. i 45.)

49 Kad je riječ o naknadi pretrpljene štete kao mjeri za djelotvorno sankcioniranje zlouporabe ugovora o radu na određeno vrijeme, načelo takve naknade i načelo proporcionalnosti zahtijevaju od država članica da osiguraju odgovarajuću naknadu, koja je veća od isključivo simbolične naknade, a da pritom ne nadilazi naknadu cjelokupne štete (vidjeti u tom smislu presudu od 8. svibnja 2019., Rossato i Conservatorio di Musica F. A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, t. 42. i 43.)

50 Osim toga, Sud je presudio da članak 5. Okvirnog sporazuma treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis koji, s jedne strane, zlouporabu, od strane poslodavca iz javnog sektora, uzastopnih ugovora na određeno vrijeme ne sankcionira isplatom dotičnom radniku naknade štete koja treba nadoknaditi nepostojanje konverzije radnog odnosa na određeno vrijeme u radni odnos na neodređeno vrijeme, ali koji, s druge strane, predviđa dodjelu naknade u iznosu od 2,5 do 12 mjesečnih plaća u visini posljednje plaće tog radnika, uz mogućnost da ostvari potpunu naknadu štete ako dokaže gubitak prilika za pronalazak zaposlenja, pod uvjetom da takav propis prati mehanizam djelotvornih i odvraćajućih sankcija, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri (presuda od 7. ožujka 2018., Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, t. 54.).

51 Stoga, ako se u ovom slučaju pokaže da u nacionalnom propisu o kojem je riječ u glavnom postupku ne postoji nijedna druga djelotvorna mjera za sprečavanje ili sankcioniranje zlouporabe koja se eventualno utvrdi u odnosu na nastavno osoblje o kojem je riječ, takva bi situacija mogla ugroziti postizanje cilja i korisnog učinka članka 5. Okvirnog sporazuma (vidjeti u tom smislu presudu od 13. siječnja 2022., MIUR i Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, t. 85.).

52 Naposljetku, valja podsjetiti na to da nije zadaća Suda donijeti odluku o tumačenju odredaba domaćeg prava, s obzirom na to da ta zadaća pripada isključivo nadležnim nacionalnim sudovima. Međutim, Sud prilikom odlučivanja o zahtjevu za prethodnu odluku može dati pojašnjenja koja će tom sudu služiti kao smjernica u ocjeni toga jesu li odredbe mjerodavnog nacionalnog propisa u skladu sa zahtjevima koji su propisani člankom 5. Okvirnog sporazuma (vidjeti u tom smislu presudu od 24. lipnja 2021., Obras y Servicios Públicos i Acciona Agua, C-550/19, EU:C:2021:514, t. 50. i 52.).

53 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi, s jedne strane, da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku dopušta da se u školama Ratne mornarice i Ratnog zrakoplovstva zapošljava civilno osoblje koje podučava nevojne predmete sklapanjem uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme, pri čemu se ne predviđaju nikakva ograničenja iz članka 5. stavka 1. točaka (b) i (c) Okvirnog sporazuma u pogledu najduljeg ukupnog trajanja tih ugovora ili broja njihovih obnavljanja te, s druge strane, to da su ugovori o radu na određeno vrijeme sklopljeni u sektoru obrazovanja isključeni iz područja primjene nacionalnih odredbi na temelju

kojih se takvi uzastopno sklopljeni ugovori nakon određenog trajanja mogu prekvalificirati u ugovor o radu na neodređeno vrijeme te se, ovisno o slučaju, može dodijeliti naknada za pretrpljenu štetu ako takva prekvalifikacija izostane.

54 U tim okolnostima valja provjeriti može li se primjena uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme u sektoru obrazovanja iz nevojnih predmeta u školama Ratne mornarice i Ratnog zrakoplovstva koje provodi civilno osoblje opravdati time da u nacionalnom pravu postoje objektivni razlozi u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma i, konkretnije, mogu li specifična priroda škola Ratne mornarice i Ratnog zrakoplovstva i posebne vještine nastavnika koji se zapošljavaju u tim školama činiti takav objektivan razlog.

55 Naime, kao što je to navedeno u točki 7. Općih razmatranja Okvirnog sporazuma, njegove su stranke smatrale da je korištenje ugovora o radu na određeno vrijeme utemeljeno na „objektivnim razlozima” način sprečavanja zlouporaba (vidjeti osobito presude od 25. listopada 2018., Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, t. 38. i navedenu sudsku praksu, i od 13. siječnja 2022., MIUR i Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, t. 92. i navedenu sudsku praksu).

56 Kad je riječ o pojmu „objektivni razlozi” u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma, treba ga razumjeti tako da se odnosi na točne i konkretne okolnosti koje karakteriziraju određenu djelatnost i da je stoga u takvom posebnom kontekstu opravdavana primjena uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme. Te okolnosti mogu proizlaziti ponajprije iz osobite naravi poslova za izvršenje kojih su takvi ugovori sklopljeni i iz značajki koje su im svojstvene ili, ovisno o slučaju, iz provođenja nekog legitimnog cilja socijalne politike države članice (vidjeti osobito presude od 25. listopada 2018., Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, t. 39. i navedenu sudsku praksu, i od 13. siječnja 2022., MIUR i Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, t. 93. i navedenu sudsku praksu).

57 Suprotno tomu, nacionalni propis kojim se, zakonskim ili podzakonskim aktom, na općenit i apstraktan način samo dopušta uporaba uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme nije u skladu sa zahtjevima navedenima u prethodnoj točki. Naime, takav propis ne omogućuje utvrđivanje objektivnih i transparentnih kriterija radi provjere odgovara li obnavljanje takvih ugovora stvarnoj potrebi, je li primjereno za postizanje traženog cilja i potrebno u tu svrhu. Takav propis podrazumijeva, dakle, stvarnu opasnost od mogućih zlouporaba te vrste ugovora i stoga nije u skladu s ciljem i korisnim učinkom Okvirnog sporazuma (vidjeti osobito presude od 25. listopada 2018., Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, t. 40. i navedenu sudsku praksu, i od 13. siječnja 2022., MIUR i Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, t. 94. i navedenu sudsku praksu).

58 Kad je konkretnije riječ o sektoru obrazovanja, moguće je da izrada godišnjeg nastavnog programa dovodi do privremenih potreba za zapošljavanjem tako da privremeno zapošljavanje radnika radi zadovoljenja privremenih i specifičnih potreba poslodavca za osobljem može u načelu predstavljati „objektivni razlog” u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma (vidjeti u tom smislu presudu od 25. listopada 2018., Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, t. 47. i navedenu sudsku praksu).

59 Međutim, ne može se prihvatiti da se ugovori o radu na određeno vrijeme mogu obnavljati radi stalnog i trajnog obavljanja, u školama o kojima je riječ, zadaća koje su dio uobičajenog rada u predmetnom sektoru.

60 U tom pogledu, poštovanje članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma zahtijeva da se konkretno provjeri je li uzastopno obnavljanje ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme namijenjeno zadovoljavanju privremenih potreba i ne upotrebljava li se nacionalna odredba poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku zapravo za zadovoljavanje stalnih i trajnih potreba poslodavca glede osoblja (u tom smislu vidjeti osobito presude od 25. listopada 2018., Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, t. 50., i od 24. lipnja 2021., Obras y Servicios Públicos i Acciona Agua, C-550/19, EU:C:2021:514, t. 63. i navedenu sudsku praksu).

61 Kad je riječ o argumentu koji se odnosi na specifičnu prirodu škola Ratne mornarice i Ratnog zrakoplovstva, valja istaknuti da, iako se podučavanje predmeta povezanih s vojnim podacima osjetljive prirode može smatrati ciljem vrijednim ustavne zaštite, iz spisa kojim raspolaže Sud ipak ne proizlazi zašto bi ostvarivanje tog cilja iziskivalo da poslodavci u sektoru vojnog obrazovanja zapošljavaju samo osoblje na određeno vrijeme. Naime, s jedne strane, riječ je o civilnom osoblju koje treba podučavati nevojne predmete, a s druge strane, u svakom se slučaju čini prikladnije, u smislu zaštite podataka osjetljive prirode, zadržati osoblje sklapanjem ugovora o radu na neodređeno vrijeme.

62 Kad je riječ o zahtjevima u pogledu vještina predmetnog osoblja, čije zapošljavanje ovisi o znanjima koja se često mijenjaju, šire i kontinuirano nadograđuju zbog razvoja vojnih tehnologija i opreme koje se koriste u konkretnom području, iz spisa kojim raspolaže Sud ne proizlazi ni da su predmeti koje je podučavala osoba M. R. bili specifični, niti razlog zbog kojeg bi tražena znanja samo privremeno stvorila potrebu za osobljem.

63 Upravo suprotno, proizlazi da su razni ugovori o radu na određeno vrijeme na temelju kojih je osoba M. R. bila zaposlena rezultirali obavljanjem sličnih zadataka tijekom dugog niza godina, tako da je taj radni odnos mogao, što međutim treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev, zadovoljavati potrebu koja nije bila privremena nego, naprotiv, trajna.

64 U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev također treba provjeriti dodjeljuje li se u sektoru vojnog obrazovanja radnicima zaposlenima na određeno vrijeme otpremnina u slučaju prestanka radnog odnosa, je li, ovisno o slučaju, takva otpremnina prikladna da se spriječi i po potrebi sankcionira zlouporaba koja proizlazi iz primjene uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme i može li se ona kvalificirati kao „odgovarajuća pravna mjera” u smislu članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma.

65 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti da članak 5. Okvirnog sporazuma treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se civilno osoblje, koje podučava nevojne predmete u vojnim školama, isključuje iz primjene pravila čiji je cilj sankcioniranje zlouporabe uzastopnih ugovora na određeno vrijeme ako taj propis ne sadržava drugu djelotvornu mjeru za sprečavanje i, po potrebi, sankcioniranje zlouporabe uzastopnih ugovora na određeno vrijeme. Razlozi koji se odnose na zahtjeve organizacije tih škola ne mogu biti „objektivni razlozi” kojima se opravdava obnavljanje takvih ugovora s takvim osobama koje podučavaju takve predmete, u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) navedenog okvirnog sporazuma.

Troškovi

66 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 navedenog, Sud (sedmo vijeće) odlučuje:

Članak 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, sklopljenog 18. ožujka 1999., u prilogu 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 nacionalni propis kojim se civilno osoblje, koje podučava nevojne predmete u vojnim školama, isključuje iz primjene pravila čiji je cilj sankcioniranje zlouporabe uzastopnih ugovora na određeno vrijeme ako taj propis ne sadržava drugu djelotvornu mjeru za sprečavanje i, po potrebi, sankcioniranje zlouporabe uzastopnih ugovora na određeno vrijeme. Razlozi koji se odnose na zahtjeve organizacije tih škola ne mogu biti „objektivni razlozi” kojima se opravdava obnavljanje takvih ugovora s takvim osobama koje podučavaju takve predmete u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) navedenog okvirnog sporazuma.

Potpisi