Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (sedmo vijeće)

3. lipnja 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna politika – Direktiva 1999/70/EZ – Okvirni sporazum o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP – Članak 5. – Primjenjivost – Pojam ‚uzastopni ugovori o radu ili radni odnosi na određeno vrijeme' – Ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru – Mjere kojima se želi spriječiti i sankcionirati zlouporaba uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme – Pojam ‚objektivni razlozi' kojima se opravdavaju takvi ugovori – Odgovarajuće pravne mjere – Obveza usklađenog tumačenja nacionalnog prava – Gospodarska kriza"

U predmetu C-726/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Visoki sud u Madridu, Španjolska), odlukom od 23. rujna 2019., koju je Sud zaprimio 1. listopada 2019., u postupku

Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario

protiv

JN,

SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: A. Kumin (izvjestitelj), predsjednik vijeća, P. G. Xuereb i I. Ziemele, suci,

nezavisni odvjetnik: A. Rantos,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, L. Santiago Lara, *letrada*,

– za španjolsku vladu, L. Aguilera Ruiz i S. Jiménez García, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, N. Ruiz García, M. van Beek i I. Galindo Martín, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

* Jezik postupka: španjolski

donosi sljedeću

Presudu

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), koji se nalazi 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 Zahtjev je upućen u okviru spora između Instituta Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (Madridski institut za istraživanje i razvoj ruralnih područja, poljoprivrede i prehrane Autonomne zajednice Madrid; u daljnjem tekstu: Imidra) i osobe JN o otkazu ugovora o radu na određeno vrijeme koji su te stranke sklopile, radi popunjavanja slobodnog radnog mjesta.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 U skladu s uvodnom izjavom 17. Direktive 1999/70:

„U pogledu pojmova koji se koriste u Okvirnom sporazumu, a koji u njemu nisu posebno definirani, ova Direktiva omogućuje državama članicama da te pojmove definiraju u skladu s pravom ili praksom pojedine države, kao što je to slučaj s drugim direktivama o socijalnim pitanjima u kojima se koriste slični pojmovi, pod uvjetom da su te definicije u skladu sa sadržajem Okvirnog sporazuma.”

4 Članak 2. prvi stavak te direktive predviđa:

„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 Komisiju.”

5 Točka 7. Općih razmatranja Okvirnog sporazuma određuje:

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

6 U skladu s člankom 1. Okvirnog sporazuma, njegova je svrha, s jedne strane, poboljšati kvalitetu rada na određeno vrijeme osiguranjem primjene načela nediskriminacije i, s druge strane, ustanoviti okvir za sprečavanje zlouporaba koje proizlaze iz primjene uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme.

7 Članak 5. Okvirnog sporazuma, naslovljen „Mjere za sprečavanje zlouporaba”, glasi:

„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) 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.

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."

Španjolsko pravo

8 Članak 9. stavak 3. Constitucióna española (španjolski Ustav) predviđa:

„Ovim se ustavom jamči načelo zakonitosti, hijerarhija pravnih pravila, objavljivanje pravnih pravila, neretroaktivnost odredaba kojima se izriču strože sankcije ili kojima se ograničavaju pojedinačna prava, pravna sigurnost, odgovornost i zabrana proizvoljnosti javnih vlasti."

9 Članak 4. stavak 1. Real Decreta 2720/1998 por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada (Kraljevska uredba 2720/1998 kojom se provodi članak 15. Zakona o radu u području ugovora na određeno vrijeme) od 18. prosinca 1998. (BOE br. 7 od 8. siječnja 1999., str. 568.) određuje *interinidad* ugovor kao ugovor koji se sklapa radi zamjene radnika u poduzeću koji na temelju propisa, kolektivnog ugovora ili pojedinačnog sporazuma ima pravo zadržati svoje radno mjesto ili se može sklopiti radi privremenog popunjavanja radnog mjesta, i to za trajanja postupka zapošljavanja ili promaknuća radi trajnog popunjavanja tog mjesta.

10 U skladu s člankom 4. stavkom 2. te kraljevske uredbe, u ugovoru se, među ostalim, određuju zamijenjeni radnik i razlog zamjene ili radno mjesto koje će biti trajno popunjeno nakon postupka zapošljavanja ili promaknuća. Trajanje *interinidad* ugovora sklopljenog radi zamjene radnika u poduzeću koji ima pravo zadržati svoje radno mjesto odgovara trajanju odsutnosti tog radnika. Trajanje *interinidad* ugovora sklopljenog za privremeno popunjavanje radnog mjesta tijekom postupka zapošljavanja ili promaknuća radi trajnog popunjavanja tog mjesta odgovara trajanju tog postupka. Ono ne može biti dulje od tri mjeseca, a kada taj najdulji rok istekne, ne može se sklopiti novi ugovor s istim predmetom. U postupcima zapošljavanja koje provodi javna uprava radi popunjavanja radnih mjesta trajanje *interinidad* ugovora podudara se s navedenim postupcima, u skladu s onim što je predviđeno posebnim propisom kojim se uređuju ti postupci.

11 Le texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (preinačeni tekst Zakona o temeljnom pravnom uređenju javnih službenika), potvrđen Real Decretom Legislativo 5/2015 (Zakonodavna uredba 5/2015), od 30. listopada 2015. (BOE br. 261 od 31. listopada 2015., str. 103105., u daljnjem tekstu: EBEP) u članku 70. naslovljenom „Poziv za popunjavanje slobodnih radnih mjesta u javnoj službi" propisuje:

„1. Potrebe za ljudskim potencijalima za koje se dodjeljuju proračunska sredstva i koje trebaju obuhvaćati zapošljavanje novog osoblja predmet su poziva za popunjavanje slobodnih radnih mjesta u javnoj službi ili ih treba popuniti drugim sličnim instrumentom za ispunjavanje kadrovskih potreba, što podrazumijeva organiziranje odgovarajućih postupaka odabira za predviđena radna mjesta do dodatnih 10 % i utvrđivanje maksimalnog roka za objavu obavijesti. U svakom slučaju, objava poziva za popunjavanje slobodnih radnih mjesta u javnoj službi ili sličnog instrumenta mora se provesti u roku od tri godine, koji se ne može produljiti.

2. Poziv za popunjavanje slobodnih radnih mjesta u javnoj službi ili sličan instrument, koji svake godine odobravaju rukovodeća tijela javne uprave, objavljuje se u odgovarajućem službenom listu.

[…]"

Glavni postupak i prethodna pitanja

12 Imidra je 23. lipnja 2003. s osobom JN sklopila ugovor na određeno vrijeme kako bi se popunilo slobodno radno mjesto povezano s pozivom za popunjavanje slobodnih radnih mjesta u javnoj službi iz 2002. Osoba JN tada je obavljala poslove djelatnika u hotelijerstvu.

13 Tijekom 2005. organiziran je natječaj za popunjavanje radnog mjesta osobe JN. Međutim, to radno mjesto nije odabrao niti jedan uspješni kandidat na tom natječaju, tako da je *interinidad* ugovor osobe JN produljen tijekom 2008.

14 Consejería de Presidencia, Justicia e Interior (Vijeće predsjedništva, Odjel za pravosuđe i unutarnje poslove, Španjolska) tijekom 2009. organizirala je novi natječaj za popunjavanje stalnih radnih mjesta djelatnika u hotelijerstvu.

15 Odlukom od 27. srpnja 2016. Dirección General de la Función Pública (Glavna uprava za javnu službu, Španjolska) dodijelio je ta radna mjesta uspješnim kandidatima tog natječaja.

16 Osoba JN je 3. listopada 2016. primila dopis kojim je obaviještena o otkazu njezina ugovora o radu jer je slobodno radno mjesto na kojem je bila zaposlena dodijeljeno stalno zaposlenom radniku.

17 Osoba JN je 24. svibnja 2017. osporila otkaz pred Juzgadom de lo Social nº 40 de Madrid (Radni sud br. 40 u Madridu, Španjolska).

18 Odlukom od 26. rujna 2018. taj je sud djelomično prihvatio tužbu osobe JN. U biti je smatrao da je predmetni radni odnos postao radni odnos na neodređeno vrijeme koji nije trajne naravi jer je prekoračio rok od tri godine predviđen u članku 70. EBEP-a za popunjavanje radnog mjesta na kojem je radila osoba JN. Imidri je stoga naloženo da osobi JN isplati novčanu naknadu za slučaj otkaza u iznosu od 3266,48 eura, odnosno 20 dana plaće za svaku godinu rada, u skladu sa sudskom praksom Tribunala Supremo (Vrhovni sud, Španjolska).

19 Imidra je protiv te presude podnijela žalbu sudu koji je uputio zahtjev, Tribunalu Superior de Justicia de Madrid (Visoki sud u Madridu, Španjolska). Prema mišljenju tog suda, *interinidad* ugovor o kojem je riječ u glavnom postupku promijenjen je u ugovor na neodređeno vrijeme s obzirom na nepredvidljivost njegova isteka. Ta nepredvidljivost u suprotnosti je sa samom prirodom ugovora o povremenom radu, za koji bi se, u skladu sa zakonom, trebao znati datum isteka. Osim toga, navedeni sud smatra da se ne može prihvatiti nikakvo opravdanje u pogledu kašnjenja u organizaciji postupka zapošljavanja na slobodno radno mjesto, koje je u ovom slučaju dovelo do radnog odnosa u trajanju duljem od trinaest godina.

20 Međutim, sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da je na temelju sudske prakse Tribunala Supremo (Vrhovni sud) isključeno da se *interinidad* ugovor poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku može prekvalificirati u radni odnos na neodređeno vrijeme koji nije trajne naravi. Naime, ni sklapanje uzastopnih *interinidad* ugovora ni produljenje takvih ugovora, čiji je učinak produljenje radnog odnosa tijekom razdoblja koje može doseći 20 godina, ne smatraju se nepoštenima. Iz toga proizlazi da radnik koji, nakon što je više godina radio na temelju tih ugovora, neočekivano izgubi svoje zaposlenje zbog činjenice da je slobodno radno mjesto popunjeno, nema pravo ni na kakvu novčanu naknadu.

21 Osim toga, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, iako je moguće, poput Juzgada de lo Social nº 40 de Madrid (Radni sud br. 40 u Madridu), članak 70. EBEP-a tumačiti na način da predviđa najdulje trajanje *interinidad* ugovora, s obzirom na to da se tom odredbom određuje rok od tri godine za provedbu postupaka zapošljavanja, što neizravno omogućuje da se izbjegne da se privremeni radni odnosi osoba koje su radile na slobodnim radnim mjestima produžuju, Tribunal Supremo (Vrhovni sud) u više je navrata presudio da nije tako. Naime, potonji sud smatra da rok predviđen člankom 70.

EBEP-a nije apsolutno jamstvo i da nije automatski. Konkretno, taj sud ocjenjuje da se taj rok može produljiti *sine die* zbog različitih razloga te je mogao biti produljen, među ostalim, zbog ozbiljne gospodarske krize 2008.

22 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, zbog navedenog *interinidad* ugovor često traje desetljećima te je njegovo trajanje podložno proizvoljnosti poslodavca, odnosno, u ovom slučaju, uprave koja bez opravdanja može odlučiti hoće li pokrenuti postupak zapošljavanja radi popunjavanja slobodnog radnog mjesta i odabrati prikladan trenutak u kojem će taj postupak pokrenuti. Međutim, ta je situacija protivna načelu pravne sigurnosti, kako je zajamčeno člankom 9. stavkom 3. španjolskog Ustava.

23 U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev dvoji o usklađenosti nacionalnog propisa, kako ga tumači Tribunal Supremo (Vrhovni sud), s člankom 5. Okvirnog sporazuma.

24 U tim je okolnostima Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Visoki sud u Madridu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Može li se smatrati da je u skladu s korisnim učinkom članaka 1. i 5. Okvirnog sporazuma uvođenje ugovora o radu na određeno vrijeme, poput *interinidad* ugovora, radi privremenog zapošljavanja na slobodno radno mjesto, kojim se poslodavcu dopušta da, prilikom odlučivanja hoće li popuniti radno mjesto, kad će to učiniti i koliko će trajati postupak zapošljavanja, slobodno odredi trajanje tog ugovora?

2. Treba li smatrati da je u pogledu *interinidad* ugovora radi privremenog zapošljavanja na slobodno radno mjesto obveza utvrđena člankom 5. Okvirnog sporazuma o uvođenju jedne ili više njime utvrđenih mjera za sprečavanje zlouporabe zapošljavanja na određeno vrijeme prenesena u španjolsko pravo s obzirom na to da, u skladu sa sudskom praksom, nije određeno najdulje trajanje tih radnih odnosa na određeno vrijeme, nisu navedeni objektivni razlozi koji opravdavaju obnavljanje tih radnih odnosa niti je utvrđeno koliko puta ti radni odnosi mogu biti obnovljeni?

3. Dovodi li se u pitanje cilj i koristan učinak Okvirnog sporazuma time što u španjolskom pravu, u skladu sa sudskom praksom, ne postoji nijedna učinkovita mjera za sprečavanje i sankcioniranje zlouporaba u odnosu na radnike koji su zaposleni na temelju *interinidad* ugovora radi privremenog zapošljavanja na slobodno radno mjesto, s obzirom na to da se ne ograničava najdulje ukupno trajanje radnih odnosa niti oni ikad postanu radni odnosi na neodređeno vrijeme ili radni odnosi na neodređeno vrijeme koji nisu trajne naravi, neovisno o tome koliko je godina proteklo, niti se radnicima nadoknađuje šteta nakon njihova prestanka, pri čemu se upravi ne nalaže da iznese opravdanje za obnavljanje *interinidad* ugovora i pri čemu slobodno radno mjesto godinama nije uključeno u poziv za popunjavanje slobodnih radnih mjesta u javnoj službi ili se postupak zapošljavanja odugovlači?

4. Treba li smatrati da je u skladu sa svrhom Okvirnog sporazuma radni odnos bez vremenskog ograničenja, čije je trajanje, u skladu s presudom Suda Europske unije […] u predmetu C-677/16, neuobičajeno dugo te ga poslodavac može u potpunosti slobodno odrediti, bez ikakva ograničenja ili opravdanja, a da radnik pritom ne može predvidjeti kad će taj odnos prestati te se on može obnavljati do njegova umirovljenja, ili treba smatrati da dolazi do zlouporabe tog radnog odnosa?

5. Može li se smatrati, u skladu s presudom Suda Europske unije […] u predmetu C-331/17, da se gospodarskom krizom iz 2008. može *in abstracto* opravdati nepostojanje bilo kakve mjere koja sprečava zlouporabu uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme u smislu članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma i kojom se moglo spriječiti i odvratiti od toga da se trajanje radnog odnosa između osobe JN i Comunidada de Madrid (Autonomna zajednica Madrid) produljuje između 2003. i 2008., što je razdoblje u kojem se taj odnos obnavljao, i nakon toga do 2016., čime se *interinidad* ugovor produljivao 13 godina?”

O prethodnim pitanjima

Primjenjivost članka 5. Okvirnog sporazuma

25 Imidra i španjolska vlada u biti tvrde da je zahtjev za prethodnu odluku hipotetski i da je stoga nedopušten jer se članak 5. Okvirnog sporazuma ne primjenjuje na situaciju poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja nije obilježena uzastopnim ugovorima o radu ili radnim odnosima na određeno vrijeme, nego sklapanjem jednog te istog *interinidad* ugovora.

26 Što se tiče primjenjivosti članka 5. Okvirnog sporazuma u glavnom postupku, valja podsjetiti na to da je svrha tog članka provedba njegovih ciljeva, 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 (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. 36. i navedena sudska praksa).

27 Prema tome, 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 (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. 37. i navedena sudska praksa).

28 Stoga iz teksta te odredbe Okvirnog sporazuma kao i iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se navedena odredba primjenjuje samo u slučaju uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme, na način da ugovor koji je u potpunosti prvi ili jedini ugovor o radu na određeno vrijeme nije obuhvaćen njezinim područjem primjene (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. 38. i navedena sudska praksa).

29 Usto, valja pojasniti da u skladu s ustaljenom sudskom praksom iz članka 5. stavka 2. točke (a) Okvirnog sporazuma proizlazi da je dužnost država članica odrediti uvjete pod kojima će se ugovori o radu ili radni odnosi na određeno vrijeme smatrati „uzastopnima” (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. 40. i navedena sudska praksa).

30 Iako se takvo upućivanje na nacionalna tijela za potrebe definicije konkretnih načina primjene izraza „uzastopni” u smislu Okvirnog sporazuma objašnjava nastojanjem očuvanja različitosti nacionalnih propisa u tom području, ipak valja podsjetiti na to da margina prosudbe koja je tako ostavljena državama članicama nije neograničena jer ni u kojem slučaju ne može dovesti u pitanje cilj ili koristan učinak Okvirnog sporazuma. Konkretno, nacionalna tijela ne smiju se koristiti tom diskrecijskom ovlašću na način da nastane situacija koja može dovesti do zlouporabe te stoga biti u suprotnosti s tim ciljem (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. 41. i navedena sudska praksa).

31 Naime, države članice dužne su osigurati rezultat propisan pravom Unije, kao što to proizlazi ne samo iz članka 288. trećeg stavka UFEU-a nego i iz članka 2. prvog stavka Direktive 1999/70, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 17. (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. 42. i navedena sudska praksa).

32 Granice diskrecijske ovlasti ostavljene državama članicama iz točke 30. ove presude osobito se nameću kad je riječ o ključnom pojmu kao što je to pojam uzastopnosti radnog odnosa, koji je odlučujući za određivanje samog područja primjene nacionalnih odredaba namijenjenih provedbi Okvirnog sporazuma (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. 43. i navedena sudska praksa).

33 U ovom slučaju iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je *interinidad* ugovor koji je osoba JN sklopila 2003. bio produljen tijekom 2008. jer radno mjesto na kojem je bila zaposlena nije odabrao nijedan uspješni kandidat na natječaju koji je bio organiziran tijekom 2005. radi popunjavanja tog radnog mjesta. Ipak, u ovom slučaju nije *stricto sensu* riječ o slijedu dvaju ili više ugovora o radu koji pretpostavljaju postojanje i formalno sklapanje dvaju ili više različitih ugovora, od kojih se jedan nastavlja na drugi, već o automatskom produljenju prvotnog ugovora na određeno vrijeme.

34 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da je trajno zadržavanje tog radnika na slobodnom radnom mjestu na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme posljedica poslodavčeva nepoštovanja zakonske obveze da u određenom roku organizira postupak odabira radi konačnog popunjavanja tog slobodnog radnog mjesta. Naime, budući da je taj postupak ograničen na razdoblje od tri godine, svako prekoračenje tog roka jednako je prešutnom obnavljanju prvotnog *interinidad* ugovora. Štoviše, prema mišljenju tog suda, ako nijedan uspješni kandidat u navedenom postupku nije odabrao postati nositelj slobodnog radnog mjesta i s obzirom na to da je potonje bilo predmet novog postupka zapošljavanja, valja smatrati da je *interinidad* ugovor obnovljen. Stoga je u ovom slučaju radni odnos prešutno produljen, odnosno bio obnavljan više godina, s obzirom na to da je do imenovanja uspješnog kandidata na to radno mjesto došlo tek 2016.

35 Međutim, Sud je presudio da bi zaključak o nepostojanju uzastopnih radnih odnosa na određeno vrijeme u smislu članka 5. Okvirnog sporazuma samo zato što je prvi ugovor o radu na određeno vrijeme dotičnim radnicima bio *ex lege* produljen zakonskim aktima a da pritom nije formalno sklopljen u pisanom obliku jedan ili više novih ugovora o radu na određeno vrijeme – u situaciji u kojoj je, osim toga, trajno zadržavanje tog radnika na slobodnom radnom mjestu na temelju radnog odnosa na određeno vrijeme posljedica poslodavčeva nepoštovanja zakonske obveze da u propisanom roku organizira natječaj za konačno popunjavanje tog slobodnog radnog mjesta, na način da je slijedom toga njegov radni odnos prešutno produljen tijekom više godina – mogao bi ugroziti predmet, cilj i korisni učinak tog sporazuma (vidjeti u tom smislu presudu od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 61. te 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. 44.).

36 Naime, takva uska definicija pojma „uzastopni radni odnosi na određeno vrijeme” omogućila bi da se radnici privremeno zapošljavaju tijekom mnogo uzastopnih godina (presuda od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru), C-760/18, EU:C:2021:113, t. 45. i navedena sudska praksa).

37 Osim toga, to isto usko tumačenje moglo bi imati za učinak ne samo da se iz prava na zaštitu radnika koja se nastoji postići Direktivom 1999/70 i Okvirnim sporazumom isključi velik broj radnih odnosa na određeno vrijeme, lišavajući njihov cilj velikog dijela svoje biti, nego i da se poslodavcima omogući zlouporaba takvih odnosa kako bi zadovoljili stalne i trajne potrebe za osobljem (presuda od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru), C-760/18, EU:C:2021:113, t. 46. i navedena sudska praksa).

38 U tom kontekstu također valja utvrditi da je pojam „trajanje” radnog odnosa bitan element svakog ugovora na određeno vrijeme. U skladu s člankom 3. stavkom 1. Okvirnog sporazuma „prestanak ugovora o radu ili radnog odnosa utvrđuje se objektivnim okolnostima, kao što je određeni datum, dovršenje određenog posla ili nastupanje određenog događaja”. Izmjena datuma prestanka ugovora o

radu na određeno vrijeme stoga čini bitnu promjenu tog ugovora, koja se legitimno može izjednačiti sa sklapanjem novog radnog odnosa na određeno vrijeme koji slijedi prethodni radni odnos, koji je stoga obuhvaćen područjem primjene članka 5. Okvirnog sporazuma (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. 47.)

39 U ovom slučaju, s obzirom na to da se automatsko produljenje prvotnog ugovora o radu na određeno vrijeme može izjednačiti s obnavljanjem i, slijedom toga, sklapanjem zasebnog ugovora o radu na određeno vrijeme, situacija o kojoj je riječ u glavnom postupku nije obilježena sklapanjem jednog te istog ugovora, nego sklapanjem ugovora koji se stvarno mogu kvalificirati kao „uzastopni" u smislu članka 5. Okvirnog sporazuma, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

40 Prema tome, valja smatrati da članak 5. Okvirnog sporazuma treba tumačiti na način da izraz „uzastopni ugovori o radu ili radni odnosi na određeno vrijeme" koji se u njemu nalazi obuhvaća i *ex lege* produljenje ugovora o radu na određeno vrijeme radnika u javnom sektoru, poput *interinidad* ugovora o kojima je riječ u glavnom postupku, neovisno o tome što se nije poštovao pisani oblik, koji je načelno predviđen za sklapanje uzastopnih ugovora.

41 Slijedom toga, ništa se ne protivi primjenjivosti članka 5. Okvirnog sporazuma na glavni postupak, tako da na postavljena pitanja valja odgovoriti.

Prvo, drugo, treće i četvrto pitanje

42 Svojim prvim, drugim, trećim i četvrtim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. Okvirnog sporazuma tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis, kako se tumači u nacionalnoj sudskoj praksi, koji, kad je riječ o *interinidad* ugovorima, ne sadržava nikakvu naznaku u pogledu objektivnih razloga kojima se opravdava obnavljanje tih ugovora ili njihovo najdulje trajanje, ne određuje najveći broj njihovih obnavljanja, ne sadržava odgovarajuće pravne mjere niti predviđa bilo kakvu novčanu naknadu za radnika u slučaju otkaza.

43 U tom pogledu valja podsjetiti, kako je istaknuto u točkama 26. i 27. ove presude, da članak 5. Okvirnog sporazuma – čija je svrha provedba njegovih ciljeva, tj. ograničiti pribjegavanje uzastopnim ugovorima o radu ili radnim odnosima na određeno vrijeme – u stavku 1. nalaže državama članicama da donesu najmanje jednu od mjera koje nabraja, koja će biti učinkovita i obvezujuća, kada njihovo domaće pravo ne sadržava odgovarajuće pravne mjere. Tri mjere tako nabrojene u stavku 1. točkama (a) do (c) tog članka redom se odnose 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 (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. 54. i navedena sudska praksa).

44 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, a sve to uzimajući u obzir potrebe pojedinih sektora i/ili kategorija radnika (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. 55. i navedena sudska praksa).

45 Tako članak 5. stavak 1. Okvirnog sporazuma zadaje državama članicama opći cilj koji se sastoji od sprečavanja takvih povreda, pri čemu im prepušta izbor sredstva za njegovo ostvarenje, pod uvjetom da ne dovode u pitanje cilj ili koristan učinak Okvirnog sporazuma (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. 56. i navedena sudska praksa).

46 Usto, kada, kao u ovom slučaju, pravo Unije ne predviđa određene sankcije za slučajeve u kojima bi se ipak utvrdile zlouporabe, zadaća je nacionalnih tijela da usvoje mjere koje moraju biti ne samo razmjerne nego i dovoljno učinkovite i odvraćajuće kako bi se osigurala puna djelotvornost standarda utvrđenih na temelju Okvirnog sporazuma (presuda od 25. listopada 2018., Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, t. 64. i navedena sudska praksa).

47 Iako, u nedostatku propisa Unije o tom pitanju, načini provedbe tih odredaba pripadaju unutarnjem pravnom poretku država članica prema načelu njihove procesne autonomije, oni ne smiju biti manje povoljni od onih koji uređuju slične domaće situacije (načelo ekvivalentnosti) ni praktično onemogućiti ili pretjerano otežati ostvarivanje prava dodijeljenih pravnim poretkom Unije (načelo djelotvornosti) (presuda od 7. ožujka 2018., Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, t. 30. i navedena sudska praksa).

48 Iz toga slijedi da se, u slučaju zlouporabe uzastopnih ugovora ili radnih odnosa na određeno vrijeme, mjera koja daje učinkovita i odgovarajuća jamstva za zaštitu radnika mora moći primijeniti za pravilno sankcioniranje zlouporaba i poništavanje posljedica povrede prava Unije. Naime, u skladu sa samim tekstom članka 2. prvog stavka Direktive 1999/70, od država članica zahtijeva se da „poduzmu sve potrebne mjere, kako bi u svakom trenutku mogle zajamčiti ostvarivanje rezultata predviđenih [tom] direktivom” (presuda od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 88. i navedena sudska praksa).

49 U tom pogledu valja imati na umu da, kao što je to Sud u više navrata naglasio, Okvirni sporazum ne određuje opću obvezu država članica da predvide konverziju ugovora o radu na određeno vrijeme u ugovor o radu na neodređeno vrijeme. Štoviše, članak 5. stavak 2. Okvirnog sporazuma načelno ostavlja državama članicama da utvrde uvjete pod kojima će se ugovori ili radni odnosi na određeno vrijeme smatrati kao da su zaključeni na neodređeno vrijeme. Iz toga proizlazi da Okvirni sporazum ne propisuje uvjete pod kojima je moguće primjenjivati ugovore na neodređeno vrijeme (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. 80. i navedena sudska praksa).

50 U ovom slučaju, budući da se radi o nacionalnom propisu koji uspostavlja sustav *interinidad* ugovora, treba podsjetiti na to da, osim toga, nije zadaća Suda donijeti odluku o tumačenju odredaba domaćeg prava s obzirom na to da ta zadaća pripada nadležnim nacionalnim sudovima, koji moraju utvrditi jesu li odredbe mjerodavnog nacionalnog propisa u skladu sa zahtjevima koji su propisani člankom 5. Okvirnog sporazuma (presuda od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 89. i navedena sudska praksa).

51 Stoga je zadaća suda koji je uputio zahtjev procijeniti u kojoj mjeri uvjeti za primjenu i učinkovitu provedbu relevantnih odredaba domaćeg prava predstavljaju odgovarajuću mjeru za sprečavanje i, u slučaju potrebe, sankcioniranje zlouporabe uzastopnih ugovora ili radnih odnosa na određeno vrijeme (presuda od 26. studenoga 2014., Mascolo i dr., C-22/13 i C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, t. 82. i navedena sudska praksa).

52 Sud, međutim, prilikom odlučivanja o zahtjevu za prethodnu odluku može dati pojašnjenja koja će služiti kao nit vodilja tim sudovima prilikom donošenja odluke (presuda od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 91. i navedena sudska praksa).

Postojanje mjera kojima se sprečava zlouporaba uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme

53 Kada je riječ o postojanju mjera kojima se sprečava korištenje uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme u smislu članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma, iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku omogućuje sklapanje uzastopnih *interinidad* ugovora do organizacije natječaja i, ako je primjenjivo, zapošljavanja stalnog zaposlenika na radno

mjesto koje se do tada popunjavalo na temelju tih ugovora a da pritom ne previđa mjere kojima se ograničava ukupno najdulje trajanje tih ugovora ili broj njihovih obnavljanja u smislu stavka 1. točaka (b) i (c) navedenog članka.

54 U tim okolnostima valja provjeriti je li obnavljanje takvih ugovora o radu opravdano „objektivnim razlogom” u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma, kao što to u biti tvrdi Imidra i, po potrebi, jesu li nacionalne mjere koje se odnose na sustav tih ugovora „odgovarajuće pravne mjere za sprečavanje zlouporaba” u smislu tog članka, kao što to osobito tvrdi španjolska vlada.

55 Što se tiče, kao prvo, postojanja objektivnih razloga u nacionalnom pravu koji opravdavaju obnavljanje ugovora o radu na određeno vrijeme u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma, valja istaknuti da, kao što je to navedeno u točki 7. Općih razmatranja Okvirnog sporazuma, stranke potpisnice Okvirnog ugovora smatraju da je primjena ugovora o radu na određeno vrijeme utemeljena na „objektivnim razlozima” sredstvo za prevenciju zlouporaba (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. i navedena sudska praksa).

56 Osim toga, Sud je već presudio da privremena zamjena radnika radi zadovoljenja privremenih potreba poslodavca za osobljem može u načelu činiti takav „objektivni razlog“ (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 navedena sudska praksa).

57 Iz toga slijedi da nacionalni propis koji dopušta obnavljanje ugovora o radu na određeno vrijeme radi privremenog popunjavanja radnog mjesta u upravi Autonomne zajednice Madrid do okončanja postupaka zapošljavanja službenika na neodređeno vrijeme nije sam po sebi protivan Okvirnom sporazumu.

58 Međutim, kao što je Sud u više navrata odlučio, obnavljanje ugovora o radu na određeno vrijeme ili radnih odnosa na određeno vrijeme radi zadovoljenja potreba koje zapravo nisu privremene nego, naprotiv, stalne i trajne, nije opravdano u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma. Naime, takvo sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme ili radnih odnosa na određeno vrijeme u izravnoj je suprotnosti s pretpostavkom na kojoj se temelji taj Okvirni sporazum, a ta je da ugovori o radu na neodređeno vrijeme čine osnovni oblik radnog odnosa iako su ugovori o radu na određeno vrijeme svojstveni zapošljavanju u određenim sektorima, zanimanjima i djelatnostima (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. 100. i navedena sudska praksa).

59 Poštovanje članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma stoga zahtijeva konkretnu provjeru je li obnavljanje uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme ili uzastopnih radnih odnosa na određeno vrijeme namijenjeno zadovoljavanju privremenih potreba (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. 101. i navedena sudska praksa).

60 U tu svrhu potrebno je u svakom pojedinom slučaju ispitati sve okolnosti, uzimajući u obzir ponajprije broj navedenih uzastopnih ugovora sklopljenih s istom osobom ili radi izvršenja istog posla, kako bi se isključila mogućnost sklapanja onih ugovora o radu na određeno vrijeme ili radnih odnosa na određeno vrijeme koji, iako su naizgled sklopljeni radi zadovoljenja potrebe zamjene osoblja, predstavljaju zlouporabu poslodavaca (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. 102. i navedena sudska praksa).

61 Iako je, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 51. ove presude, u okviru postupka predviđenog člankom 267. UFEU-a, ocjena činjenica obuhvaćena nadležnošću nacionalnih sudova, valja utvrditi da iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da nacionalni propis, osobito članak 70. EBEP-a, određuje rok od tri godine za organizaciju postupaka zapošljavanja. Stoga, kao što to navodi sud koji je uputio zahtjev, tim se rokom neizravno onemogućava nastavljanje u nedogled privremenih radnih

odnosa osoba koje zauzimaju slobodna radna mjesta. Međutim, navedeni rok, u skladu sa sudskom praksom Tribunala Supremo (Vrhovni sud), može se produljiti zbog različitih razloga, tako da je taj rok promjenjiv i neizvjestan.

62 Iz toga proizlazi da je, podložno provjerama koje mora izvršiti sud koji je uputio zahtjev, taj nacionalni propis, kako se tumači u nacionalnoj sudskoj praksi, u nedostatku točnog roka za organizaciju i završetak postupaka zapošljavanja čiji je cilj konačno popuniti radno mjesto na kojem je dotad bio zaposlen radnik na temelju ugovora na određeno vrijeme, takve naravi da omogućuje, protivno članku 5. stavku 1. točki (a) Okvirnog sporazuma, obnavljanje takvih ugovora o radu na određeno vrijeme za zadovoljenje potreba koje u stvarnosti nisu privremene, već suprotno tomu, trajne.

63 Posljedično, iako se čini da se navedenim nacionalnim propisom formalno ograničava korištenje *interinidad* ugovora koji su sklopljeni do organizacije natječajnih postupaka radi konačnog popunjavanja predmetnog radnog mjesta na samo jedno razdoblje koje završava okončanjem tih postupaka, ipak se ne može osigurati da konkretna primjena tog objektivnog razloga bude u skladu sa zahtjevima određenima u članku 5. točki (a) Okvirnog sporazuma, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

64 Kao drugo, kad je riječ o tome postoje li u nacionalnom pravu „odgovarajuće pravne mjere za sprečavanje zlouporaba” u smislu članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma, Sud je smatrao da je nacionalna mjera kojom se predviđa da se u propisanim rokovima organiziraju postupci odabira s ciljem konačnog popunjavanja radnih mjesta na kojima su privremeno zaposleni radnici na određeno vrijeme takve naravi da se njome može izbjeći nastavak privremenog statusa tih radnika, osiguravajući da se njihova radna mjesta ubrzo konačno popune (presuda od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 94.).

65 Stoga organizacija takvih postupaka u propisanim rokovima načelno može spriječiti zlouporabe koje proizlaze iz uzastopnih radnih odnosa na određeno vrijeme dok se ta radna mjesta ne popune konačno (presuda od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 95.).

66 S obzirom na navedeno, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da, kao što je to istaknuto u točki 61. ove presude, unatoč postojanju preciznog roka u španjolskom pravu za provedbu postupaka zapošljavanja, taj rok, u skladu sa sudskom praksom Tribunala Supremo (Vrhovni sud), nije fiksan te se stoga zapravo ne čini da ga se poštuje.

67 Nacionalni propis koji predviđa organizaciju postupaka odabira radi konačnog popunjavanja radnih mjesta na kojima su privremeno zaposleni radnici na određeno vrijeme kao i precizne rokove u tu svrhu, ali ne jamči stvarno osiguravanje takvih postupaka, nije prikladan za sprečavanje poslodavčeve zlouporabe uzastopnih radnih odnosa na određeno vrijeme (vidjeti u tom smislu presudu od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 97.).

68 Posljedično, podložno provjerama koje mora izvršiti sud koji je uputio zahtjev, čini se da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku, kako ga tumači nacionalna sudska praksa, ne predstavlja „odgovarajuću pravnu mjeru” u smislu članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma.

69 Stoga valja utvrditi da iz elemenata kojima Sud raspolaže proizlazi da nacionalni propis kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, kako se tumači u nacionalnoj sudskoj praksi, ne sadržava, podložno provjerama koje mora izvršiti sud koji je uputio zahtjev, mjere za sprječavanje zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme u smislu članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma, suprotno zahtjevima navedenima u točkama 43. i 45. ove presude.

Postojanje mjera kojima se sankcionira zlouporaba uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme

70 Što se tiče postojanja mjera kojima se sankcionira zlouporaba uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme, iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da se, u skladu sa sudskom praksom Tribunala Supremo (Vrhovni sud), korištenje uzastopnih *interinidad* ugovora ne smatra zlouporabom. Tako se u okviru tih ugovora, s jedne strane, radni odnos ne pretvara u radni odnos na neodređeno vrijeme koji nije trajne naravi i, s druge strane, dotični radnik nema pravo ni na kakvu novčanu naknadu nakon okončanja tih ugovora. Stoga bi se takva naknada isplaćivala samo na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme koji nisu *interinidad* ugovori.

71 U tom pogledu valja istaknuti da je Sud pojasnio da, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 48. ove presude, kako bi se nacionalni propis kojim se zabranjuje da se u javnom sektoru slijed ugovora o radu na određeno vrijeme pretvori u ugovor o radu na neodređeno vrijeme mogao smatrati usklađenim s Okvirnim sporazumom, unutarnji pravni poredak dotične države članice mora u navedenom sektoru sadržavati drugu djelotvornu mjeru za sprečavanje i, u slučaju potrebe, sankcioniranje zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme (rješenje od 30. rujna 2020., Câmara Municipal de Gondomar, C-135/20, neobjavljeno, EU:C:2020:760, t. 24. i navedena sudska praksa).

72 Stoga, ako bi sud koji je uputio zahtjev utvrdio da u nacionalnom zakonodavstvu o kojem je riječ u glavnom postupku ne postoji nijedna druga učinkovita mjera za sprječavanje i sankcioniranje zlouporaba u odnosu na osoblje zaposleno u javnom sektoru, takva bi situacija mogla ugroziti postizanje cilja i korisnog učinka članka 5. Okvirnog sporazuma i biti stoga protivna tom članku (vidjeti u tom smislu rješenje od 30. rujna 2020., Câmara Municipal de Gondomar, C-135/20, neobjavljeno, EU:C:2020:760, t. 25. i navedenu sudsku praksu).

73 U tom kontekstu valja istaknuti da je Sud presudio da, s obzirom na to da u odnosu na osoblje zaposleno u upravnim tijelima na temelju upravnog prava ne postoji nijedna druga istovjetna i učinkovita mjera zaštite, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, poistovjećivanje tog osoblja zaposlenog na određeno vrijeme s „radnicima zaposlenima na neodređeno vrijeme čiji radni odnos nije trajne naravi” može stoga predstavljati mjeru kojom se može sankcionirati zlouporaba ugovorâ o radu na određeno vrijeme te poništiti posljedice povrede odredbi Okvirnog sporazuma (presuda od 14. rujna 2016., Martínez Andrés i Castrejana López, C-184/15 i C-197/15, EU:C:2016:680, t. 53.).

74 Što se tiče neisplate novčane naknade na temelju *interinidad* ugovora, valja podsjetiti na to da je Sud smatrao da isplatom novčane naknade za kraj ugovora ne bi bilo moguće ostvariti cilj koji se želi postići člankom 5. Okvirnog sporazuma, a koji se sastoji od sprečavanja zlouporaba koje proizlaze iz uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme. Naime, čini se da je takva isplata neovisna o svakom razmatranju koje se odnosi na legitimnost ili nepoštenost korištenja ugovora o radu na određeno vrijeme (vidjeti u tom smislu presudu od 21. studenoga 2018., de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, t. 94.).

75 Takva mjera nije dakle prikladna za pravilno sankcioniranje zlouporaba ugovora ili radnih odnosa na određeno vrijeme i poništavanje posljedica povrede prava Unije te se, posljedično, ne čini da predstavlja, sama po sebi, dovoljno djelotvornu i odvraćajuću mjeru koja bi osigurala punu djelotvornost pravila donesenih u skladu s Okvirnim sporazumom, u smislu sudske prakse navedene u točki 46. ove presude (vidjeti u tom smislu presudu od 21. studenoga 2018., de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, t. 95.).

76 Osim toga, činjenica da je dodjela te novčane naknade namijenjena samo za slučajeve isteka ugovora o radu na određeno vrijeme različitih od *interinidad* ugovora nije takve prirode da bi mogla ugroziti cilj i koristan učinak Okvirnog sporazuma osim ako u nacionalnom pravu ne postoji nijedna druga učinkovita mjera za sprečavanje i sankcioniranje zlouporaba u odnosu na radnike koji su zaposleni na temelju *interinidad* ugovora, što je dužan provjeriti sud koji je uputio zahtjev (vidjeti u tom smislu presudu od 21. studenoga 2018., de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, t. 100.).

77 Stoga, s obzirom na elemente kojima Sud raspolaže, nacionalni propis, kako se tumači u nacionalnoj sudskoj praksi, kojim se, s jedne strane, zabranjuje izjednačavanje radnika zaposlenih na temelju uzastopnih *interinidad* ugovora s „radnicima zaposlenima na neodređeno vrijeme čiji radni odnos nije trajne naravi" te dodjela novčane naknade tim radnicima i, s druge strane, ne predviđa nikakva druga djelotvorna mjera za sprečavanje i sankcioniranje zlouporaba koje su eventualno utvrđene u odnosu na zaposlenike u javnom sektoru, nije u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz sudske prakse navedene u točkama 46. do 49. ove presude, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

78 Kako bi se sudu koji je uputio zahtjev dao koristan odgovor, valja pojasniti obveze nacionalnog suda u slučaju da nacionalni propis, kako se tumači u nacionalnoj sudskoj praksi, nije u skladu s člankom 5. stavkom 1. Okvirnog sporazuma.

79 U tom pogledu valja podsjetiti na to da članak 5. stavak 1. Okvirnog sporazuma nije bezuvjetan i dovoljno precizan da bi se pojedinac na njega mogao pozvati pred nacionalnim sudom (presuda od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 118. i navedena sudska praksa).

80 Na odredbu prava Unije koja nema izravan učinak ne može se, kao takvu, pozvati u okviru spora koji je obuhvaćen pravom Unije kako bi se odredba nacionalnog prava koja bi joj bila suprotna izuzela iz primjene (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).

81 Stoga nacionalni sud nije dužan ne primijeniti odredbu svojeg nacionalnog prava koja je protivna članku 5. stavku 1. Okvirnog sporazuma (presuda od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 120. i navedena sudska praksa).

82 S obzirom na to, valja podsjetiti na to da su nacionalni sudovi prilikom njegove primjene dužni, koliko je to moguće, tumačiti unutarnje pravo u skladu s tekstom i ciljem direktive o kojoj je riječ, kako bi se postigao njome predviđen rezultat i postupilo u skladu s trećim stavkom članka 288. UFEU-a (presuda od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 121. i navedena sudska praksa).

83 Obveza usklađenog tumačenja nacionalnog prava inherentna je sustavu UFEU-a jer nacionalnim sudovima omogućuje da osiguraju, u okviru svojih nadležnosti, potpunu učinkovitost prava Unije prilikom rješavanja sporova koji se pred njima vode (presuda od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 122. i navedena sudska praksa).

84 Doduše, obveza nacionalnog suda da se pozove na sadržaj direktive prilikom tumačenja i primjene relevantnih pravila unutarnjeg prava ograničena je općim načelima prava, među ostalim, načelima pravne sigurnosti i zabrane retroaktivnosti, te ne može služiti kao temelj tumačenja nacionalnog prava *contra legem* (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).

85 Međutim, načelo usklađenog tumačenja zahtijeva da nacionalni sudovi učine sve što je u njihovoj nadležnosti, uzimajući u obzir cjelokupno nacionalno pravo i primjenjujući metode tumačenja koje ono poznaje, kako bi se zajamčila puna učinkovitost predmetne direktive i kako bi se došlo do rješenja koje je u skladu s ciljem koji se njome nastoji postići (presuda od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 124. i navedena sudska praksa).

86 Sud je u tom kontekstu presudio da zahtjev usklađenog tumačenja uključuje obvezu za nacionalne sudove da izmjene, ako je potrebno, ustaljenu sudsku praksu ako se ona temelji na tumačenju nacionalnog prava koje nije u skladu s ciljevima direktive. Slijedom toga, nacionalni sud ne može valjano smatrati da nije u mogućnosti protumačiti nacionalnu odredbu u skladu s pravom Unije samo

zbog činjenice da se ta odredba ustaljeno tumačila na način koji nije spojiv s tim pravom (vidjeti u tom smislu presudu od 6. studenoga 2018., Bauer i Willmeroth, C-569/16 i C-570/16, EU:C:2018:871, t. 68. i navedenu sudsku praksu).

87 Stoga je u ovom slučaju na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri može li se nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku tumačiti u skladu s člankom 5. Okvirnog sporazuma.

88 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo, drugo, treće i četvrto pitanje valja odgovoriti tako da članak 5. stavak 1. Okvirnog sporazuma treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis, kako se tumači u nacionalnoj sudskoj praksi, koji, s jedne strane, do završetka natječajnih postupaka radi konačnog popunjavanja slobodnih radnih mjesta radnika u javnom sektoru dopušta obnavljanje ugovora o radu na određeno vrijeme a da pritom ne navodi precizan rok za završetak tih natječajnih postupaka te, s druge strane, zabranjuje izjednačavanje tih radnika s „radnicima zaposlenima na neodređeno vrijeme čiji radni odnos nije trajne naravi” te dodjelu novčane naknade tim radnicima. Taj nacionalni propis, podložno provjeri suda koji je uputio zahtjev, ne sadržava nikakvu mjeru za sprečavanje i, po potrebi, sankcioniranje zlouporabe uzastopnih ugovora na određeno vrijeme.

Peto pitanje

89 Svojim petim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. stavak 1. Okvirnog sporazuma tumačiti na način da isključivo ekonomska razmatranja povezana s gospodarskom krizom iz 2008. mogu opravdati nepostojanje u nacionalnom pravu bilo kakve mjere za sprečavanje i sankcioniranje korištenja uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme.

90 U ovom slučaju Imidra tvrdi da se kašnjenje u organizaciji postupaka zapošljavanja objašnjava poštovanjem zakonskih obveza koje proizlaze, među ostalim, iz proračunskih propisa usvojenih nakon gospodarske krize 2008., koji su predviđali proračunska ograničenja i, u tom kontekstu, zabranjivali, između 2009. i 2017., provedbu poziva za popunjavanje slobodnih radnih mjesta u javnoj službi. Stoga ona smatra da se u glavnom postupku upravi ne može prigovoriti nikakva zlouporaba u pogledu korištenja *interinidad* ugovora.

91 U tom pogledu valja podsjetiti na to da prema ustaljenoj sudskoj praksi, iako proračunski razlozi mogu biti temelj izbora socijalne politike države članice i mogu utjecati na karakter i doseg mjera socijalne zaštite koje država želi donijeti, oni međutim nisu sami za sebe cilj takve politike i stoga ne mogu opravdati nepostojanje bilo kakve mjere koja sprječava zlouporabu uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme u smislu članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma (presuda od 25. listopada 2018., Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, t. 55. i navedena sudska praksa).

92 Iz toga proizlazi da, iako isključivo ekonomski razlozi mogu opravdati donošenje proračunskih propisa kojima se zabranjuje organiziranje postupaka zapošljavanja u javnom sektoru, njima se ne može ograničiti odnosno ukinuti zaštita koju uživaju radnici zaposleni na određeno vrijeme u skladu s Direktivom 1999/70 i, osobito, minimalni zahtjevi predviđeni člankom 5. Okvirnog sporazuma.

93 S obzirom na prethodna razmatranja, na peto pitanje valja odgovoriti tako da članak 5. stavak 1. Okvirnog sporazuma treba tumačiti na način da isključivo ekonomska razmatranja povezana s gospodarskom krizom iz 2008. ne mogu opravdati nepostojanje u nacionalnom pravu bilo kakve mjere za sprečavanje i sankcioniranje korištenja uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme.

Troškovi

94 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:

1. **Članak 5. stavak 1. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, sklopljenog 18. ožujka 1999., koji se nalazi 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, kako se tumači u nacionalnoj sudskoj praksi, koji, s jedne strane, do završetka natječajnih postupaka radi konačnog popunjavanja slobodnih radnih mjesta radnika u javnom sektoru dopušta obnavljanje ugovora o radu na određeno vrijeme a da pritom ne navodi precizan rok za završetak tih natječajnih postupaka te, s druge strane, zabranjuje izjednačavanje tih radnika s „radnicima zaposlenima na neodređeno vrijeme čiji radni odnos nije trajne naravi” te dodjelu novčane naknade tim radnicima. Taj nacionalni propis, podložno provjeri suda koji je uputio zahtjev, ne sadržava nikakvu mjeru za sprečavanje i, po potrebi, sankcioniranje zlouporabe uzastopnih ugovora na određeno vrijeme.**

2. **Članak 5. stavak 1. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, sklopljenog 18. ožujka 1999., koji se nalazi u Prilogu Direktivi Vijeća 1999/70, treba tumačiti na način da isključivo ekonomska razmatranja povezana s gospodarskom krizom iz 2008. ne mogu opravdati nepostojanje u nacionalnom pravu bilo kakve mjere za sprečavanje i sankcioniranje korištenja uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme.**

Potpisi