

Predmet C-282/19**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

3. travnja 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Tribunale di Napoli (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

13. veljače 2019.

Tužitelji:

YT i dr.

Tuženici:Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Ufficio Scolastico Regionale per la Campania**Intervenijent:**

Federazione GILDA-UNAMS

Predmet glavnog postupka

Tužba podnesena pred Tribunale di Napoli (III Sezione Lavoro) (Sud u Napulju, treće vijeće za radne sporove, Italija) radi promjene ugovora o radu na određeno vrijeme tužitelja, koje su sklopili tužitelji i Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Ministarstvo školstva, visokog obrazovanja i istraživanja, Italija), u ugovore o radu na neodređeno vrijeme i, podredno, radi naknade štete.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Usklađenost talijanskog zakonodavstva kojim se prenosi Direktiva 1999/70/EZ s člankom 5. Okvirnog sporazuma iz te direktive, kao i s člankom 21. Povelje

Europske unije o temeljnim pravima te s Direktivom 2000/78/EZ, u pogledu različitog postupanja prema katoličkim vjeroučiteljima u odnosu na druge nastavnike.

Prethodna pitanja

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

2. Pod pretpostavkom da postoji izravna diskriminacija u skladu s člankom 2. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2000/78/EZ na temelju vjere (članak 1.) i u skladu s Poveljom iz Nice, Sudu se postavlja pitanje o instrumentima koje sud koji je uputio zahtjev može primijeniti u svrhu uklanjanja posljedica, s obzirom na to da su svi nastavnici osim katoličkih vjeroučitelja bili adresati izvanrednog plana zapošljavanja Zakona 107/15, na temelju kojeg su dobili stalno zaposlenje naknadnim ugovorom o radu na neodređeno vrijeme, i, stoga, treba li sud koji je uputio zahtjev odrediti zasnivanje radnog odnosa na neodređeno vrijeme s tuženim upravnim tijelom?

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

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

ugovor na neodređeno vrijeme kada se radni odnos nastavi nakon određenog datuma?

Navedene odredbe prava Unije

Direktiva 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.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 1999/70), konkretno, članci 4. i 5. Okvirnog sporazuma iz navedene direktive.

Članak 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (SL 2000, L 303, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 69.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2000/78), konkretno, članak 1. i članak 2. stavak 2. točka (a) navedene direktive.

Navedene odredbe nacionalnog prava

Decreto legislativo del 6 settembre 2001, n. 368 - Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES (Zakonodavna uredba br. 368 od 6. rujna 2001. o prenošenju Direktive 1999/70/EZ o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP) (u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 368/01), konkretno, članak 5. stavak 4-*bis* u skladu s kojim „[...] kada, zbog uzastopnog sklapanja ugovora na određeno vrijeme za obavljanje istih zadaća, ukupno trajanje radnog odnosa između istog poslodavca i istog posloprimca premaši trideset i šest mjeseci, uključujući produženja i obnavljanja ugovora, neovisno o razdobljima prekida između ugovora, smatra se da je radni odnos zasnovan na neodređeno vrijeme u skladu sa stavkom 2. [...]”, i članak 10. stavak 4-*bis* kojim se iz primjene te zakonodavne uredbe, konkretnije, njezina članka 5. stavka 4-*bis*, isključuju ugovori o radu na određeno vrijeme koji su sklopljeni radi zamjene nastavničkog osoblja, zbog potrebe osiguravanja kontinuiteta pružanja školskih usluga.

Decreto legislativo del 15 giugno 2015, n. 81 - Disciplina organica dei contratti di lavoro (Zakonodavna uredba br. 81 od 15. lipnja 2015. o sustavnom uređivanju ugovora o radu) (u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 81/15), konkretno, članak 19. i članak 29. stavak 2., čiji je sadržaj u biti jednak sadržaju članka 5. stavka 4-*bis* i članka 10. stavka 4-*bis* Zakonodavne uredbe br. 368/01.

Decreto legislativo del 30 marzo 2001, n. 165 - Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (Zakonodavna uredba

br. 165 od 30. ožujka 2011., Opća pravila o organizaciji rada radnika u javnoj upravi) (u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 165/01), konkretno, članak 36. u skladu s kojim javna uprava u pravilu zapošljava isključivo na temelju ugovora o radu na neodređeno vrijeme, ali prilikom zapošljavanja osoba može upotrijebiti fleksibilne ugovorne oblike koji su predviđeni zakonom, isključivo u slučaju privremenih i izvanrednih potreba. U skladu sa stavkom 5. istog članka, „[a]ko javna uprava krši obvezne odredbe o zapošljavanju i poslu radnika, to ni u kojem slučaju ne može dovesti do uspostave radnih odnosa na neodređeno vrijeme s tom javnom upravom, ne dovodeći pri tome u pitanje odgovornosti i sankcije koje uslijed toga mogu nastati. Radnik o kojem je riječ ima pravo na naknadu štete koja proizlazi iz obavljanja rada u suprotnosti s obveznim odredbama. [...]”.

Decreto legislativo del 16 aprile 1994, n. 297 - Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado (Zakonodavna uredba br. 297 od 16. travnja 1994., Pročišćeni tekst zakonodavnih odredbi primjenjivih u području obrazovanja i koje se odnose na škole svih vrsta i razina) (u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 297/94), konkretno, članak 309. naslovljen „Poučavanje katoličkog vjeronauka”, na temelju kojeg je u javnim školama svih vrsta i stupnjeva, osim sveučilišta, poučavanje katoličkog vjeronauka uređeno sporazumom između Talijanske Republike i Svete Stolice i povezanim dodatnim protokolom, te za takvo poučavanje „čelnik ustanove dodjeljuje godišnja radna mjesta u dogovoru s biskupskim ordinarijatom”.

C.C.N.L. (Contratto collettivo nazionale di lavoro) Scuola del 27 novembre 2007 (Nacionalni kolektivni ugovor za školstvo od 27. studenoga 2007.). U skladu s člankom 40. Nacionalnog kolektivnog ugovora za školstvo, „[k]atolički vjeroučitelji zapošljavaju se u skladu s pravilima iz članka 309. Zakonodavne uredbе br. 297 iz 1994., na temelju godišnjeg ugovora o radu koji se smatra potvrđenim ako su i dalje prisutni uvjeti i zahtjevi propisani važećim zakonskim odredbama”.

Legge del 18 luglio 2003, n. 186 - Norme sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado (Zakon br. 186 od 18. srpnja 2003., Pravila o pravnom statusu katoličkih vjeroučitelja u institucijama i školama svih vrsta i razina) (u daljnjem tekstu: Zakon br. 186/03); konkretno, članak 3. u skladu s kojim su kandidati na natječaju, koji je u to vrijeme bio objavljen radi zapošljavanja katoličkih vjeroučitelja, morali imati uvjerenje o osposobljenosti koje je izdao biskupski ordinarijat koji je nadležan za predmetno područje i zapošljavanje kandidata odabranih na natječaju na temelju ugovora o radu na neodređeno vrijeme, i koje je propisao regionalni direktor u dogovoru s biskupskim ordinarijatom. U stavku 9. istog članka izričito je predviđeno da opoziv uvjerenja o osposobljenosti od strane biskupskog ordinarijata predstavlja razlog za raskid ugovora o radu.

Sporazumom između talijanskog tijela nadležnog za školstvo i Talijanske biskupske konferencije za poučavanje katoličkog vjeronauka u javnim školama, koji je potpisan 14. prosinca 1985., konkretno, člankom 2. stavkom 5., predviđeno je da „[k]atolički vjeronauk poučavaju nastavnici koji imaju uvjerenje o osposobljenosti koje izdaje biskupski ordinarijat i koje on nije opozvao, a imenuju ih, u dogovoru s nadležnim biskupskim ordinarijatom, tijela nadležna za školstvo u skladu s državnim zakonodavstvom. [...]”.

Kratki pregled činjeničnog stanja i postupka

- 1 YT i dr., tužitelji, katolički su vjeroučitelji koje je tuženo Ministarstvo primilo u radni odnos na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme. Konkretno, radni odnosi između tužitelja i tuženika temelje se na godišnjim radnim mjestima koja se automatski iznova potvrđuju u skladu s člankom 40. stavkom 5. Nacionalnog kolektivnog ugovora za školstvo od 29. studenoga 2007. Tužitelji imaju uvjerenje o osposobljenosti izdano od biskupskog ordinarijata, koje nije opozvano.
- 2 Tužitelji su primljeni u radni odnos na temelju regionalnih popisa odabranih kandidata podijeljenih na biskupije, aktom o imenovanju tijela nadležnog za školstvo, na prijedlog biskupskog ordinarijata. Svi predmetni ugovori o radu na određeno vrijeme ukupno traju dulje od 36 mjeseci, u nekim slučajevima i više od 20 godina.
- 3 Tužitelji su 31. srpnja 2015. podnijeli tužbu pred Tribunale di Napoli (III Sezione Lavoro) (Sud u Napulju, treće vijeće za radne sporove) kojom su zatražili promjenu njihovih ugovora o radu na određeno vrijeme u ugovore o radu na neodređeno vrijeme, i podredno, naknadu štete. U postupak se uključila i Federazione GILDA-UNAMS (Savez GILDA-UNAMS, Italija), sindikat potpisnik Nacionalnog kolektivnog ugovora za školstvo od 29. studenoga 2007.
- 4 Tuženo Ministarstvo tvrdi da je tužba nedopuštena i neosnovana.

Kratki pregled razloga upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku

- 5 Direktiva 1999/70 prenesena je u talijansko pravo Zakonodavnom uredbom br. 368/01, čijim je člankom 5. stavkom 4-*bis*, u verziji koja je bila na snazi u vrijeme nastanka činjenica u glavnom postupku, među ostalim predviđena promjena radnog odnosa na određeno vrijeme u radni odnos na neodređeno vrijeme ako je, kao rezultat uzastopnih sklapanja ugovora o radu na određeno vrijeme između istog poslodavca i istog radnika, taj radni odnos premašio ukupno 36 mjeseci. Navedena odredba u bitnome je preuzeta člankom 19. kasnije Zakonodavne uredbe br. 81/15.
- 6 Međutim, odredbe navedene u prethodnoj točki, konkretno odredba o promjeni u ugovor o radu na neodređeno vrijeme, ne primjenjuje se na radnike u javnim službama. Konkretno, za potonje radnike u javnim službama člankom 36.

Zakonodavne uredbe br. 165/01 predviđeno je da javna uprava može zapošljavati osoblje na temelju ugovora na određeno vrijeme samo za privremene ili izvanredne potrebe, i da, u svakom slučaju, povreda obveznih odredbi u tom području ne može dovesti do zasnivanja radnih odnosa na neodređeno vrijeme; u takvom slučaju radnik ima pravo na naknadu štete. Stoga, jedina sankcija koja se primjenjuje na javnu upravu jest naknada štete koju je radnik pretrpio.

- 7 Međutim, iz primjene Zakonodavne uredbe br. 165/01 isključeni su ugovori o radu na određeno vrijeme koji se sklapaju u sektoru školstva radi osiguranja zamjene nastavnickog osoblja i ATP-a [administrativno, tehničko i pomoćno osoblje], kao što je određeno člankom 10. stavkom 4-*bis* navedene uredbe, koja je uvedena Decreto-leggeom del 13 maggio 2011, n. 70 (Uredba sa zakonskom snagom br. 70. od 13. svibnja 2011.), i potvrđeno člankom 29. stavkom 2. Zakonodavne uredbe br. 81/15.
- 8 Stoga se zabrane i sankcije za ponovno sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme, koje su predviđene nacionalnim pravom, ne primjenjuju na sektor školstva.
- 9 U odnosu na katoličke vjeroučitelje, kao što su tužitelji, sud koji je uputio zahtjev navodi da su njihovi radni odnosi potpuno nesigurni i nezaštićeni. Naime, člankom 309. Zakonodavne uredbe br. 297/94 predviđeno je da za poučavanje katoličkog vjeronauka čelnik ustanove dodjeljuje godišnja radna mjesta u dogovoru s biskupskim ordinarijatom, u skladu s odredbama Sporazuma između Talijanske Republike i Svete Stolice te u skladu sa sporazumima između talijanskih tijela nadležnih za školstvo i Talijanske biskupske konferencije o poučavanju katoličkog vjeronauka u javnim školama. Tim je sporazumima određeno da katolički vjeroučitelji moraju imati uvjerenje o osposobljenosti koje izdaje biskupski ordinarijat i koje on nije opozvao, i da ih, u dogovoru s njim, imenuju tijela nadležna za školstvo.
- 10 Sud koji je uputio zahtjev također navodi, u odnosu na katoličke vjeroučitelje koji su primljeni u radni odnos na temelju jedinog natječaja koji je ikad proveden, da za njih opoziv uvjerenja o osposobljenosti od strane biskupskog ordinarijata predstavlja razlog za raskid ugovora o radu u smislu članka 3. stavka 9. Zakona br. 186/03 o poučavanju katoličkog vjeronauka.
- 11 Također, taj sud ističe suprotnost između sudske prakse koja proizlazi iz presude Suda Europske unije u predmetu Sciotto, C-331/17, u pogledu tumačenja članka 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, i talijanskog Corte costituzionale (Ustavni sud, Italija) koji je u svojoj presudi br. 248/18 naveo da se „samo može potvrditi nemogućnost pretvaranja radnog odnosa na određeno vrijeme u radni odnos na neodređeno vrijeme za cijeli javni sektor, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Europske unije i nacionalnom sudskom praksom”. Iz toga proizlazi da nacionalni sud nikada ne može odrediti zasnivanje radnih odnosa na neodređeno vrijeme u različitim sektorima javne uprave, čak i u

nedostatku bilo kakve mjere sprečavanja zlouporaba u smislu članka 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme.

- 12 Stoga, sud koji je uputio zahtjev dvoji u pogledu usklađenosti talijanskog zakonodavstva kojim se prenosi Direktiva 1999/70 s člankom 5. Okvirnog sporazuma iz te direktive, kao i s člankom 21. Povelje i s Direktivom 2000/78, u pogledu različitog postupanja prema katoličkim vjeroučiteljima u odnosu na druge nastavnike.
- 13 Prvim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita predstavlja li različito postupanje u odnosu na katoličke vjeroučitelje diskriminaciju na temelju vjere, u skladu s člankom 21. Povelje i Direktivom 2000/78/EZ, ili je činjenica da uvjerenje o osposobljenosti koje katolički vjeroučitelj već posjeduje može biti opozvano, opravdan razlog za takvo različito postupanje.
- 14 Svojim drugim prethodnim pitanjem, koje ovisi o tome hoće li Sud utvrditi postojanje diskriminacije u smislu odredbi navedenih u prvom pitanju, sud koji je uputio zahtjev pita kojim instrumentima raspolaze kako bi uklonio posljedice takve diskriminacije i treba li odrediti zasnivanje radnog odnosa na neodređeno vrijeme s tuženim upravnom tijelom, s obzirom na to da su svi nastavnici osim katoličkih vjeroučitelja dobili stalno zaposlenje, to jest, upravno tijelo ih je zaposlilo za stalno naknadnim ugovorom o radu na neodređeno vrijeme, na temelju izvanrednog plana zapošljavanja iz Zakona br. 107 od 13. srpnja 2015.
- 15 Svojim trećim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita protivi li se članku 5. Okvirnog sporazuma, u odnosu na sektor školstva i konkretno, na katoličke vjeroučitelje, nedostatak mjera za sprečavanje zlouporabe uzastopnih sklapanja ugovora o radu na određeno vrijeme, i može li nužnost dogovora s biskupskim ordinarijatom predstavljati objektivan razlog u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma.
- 16 Naposljetku, ako Sud utvrdi povredu članka 5. Okvirnog sporazuma, svojim četvrtim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita mogu li se na temelju članka 21. Povelje, članka 4. Okvirnog sporazuma i članka 1. Direktive 2000/78 izuzeti iz primjene nacionalna pravila kojima se sprečava automatsko pretvaranje ugovora na određeno vrijeme u ugovor na neodređeno vrijeme ako radni odnos traje dulje od određenog razdoblja.