

Predmet C-326/19**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

23. travnja 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

28. studenoga 2018.

Tužitelj:

EB

Tuženici:

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - MIUR

Università degli Studi Roma Tre

Predmet glavnog postupka

Tužba kojom se zahtijeva poništenje obavijesti od 21. studenoga 2017. čiji je predmet „Odgovor na zahtjev za produljenje ugovora istraživača na određeno vrijeme vrste A u skladu s člankom 20. stavkom 8. Decreta legislativo n. 75 (Zakonodavna uredba br. 75) iz 2017.” i circolare n. 3/2017 (Okružnica br. 3/2017) koju je usvojio Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione (Ministar za pojednostavnjenje i javnu upravu, Italija) te i utvrđenje tužiteljeva prava na zaposlenje na neodređeno vrijeme na mjesto istraživača odnosno njegova prava na ocjenu iz članka 24. stavka 5. Legge n. 240 (Zakon br. 240) iz 2010. s ciljem poziva na mjesto izvanrednog profesora.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Usklađenost članka 29. stavka 2. točke (d) i stavka 4. Decreta legislativo n. 81 (Zakonodavna uredba br. 81) od 15. lipnja 2015., članka 36. stavaka 2. i 5. Decreta legislativo n. 165 (Zakonodavna uredba br. 165) od 30. ožujka 2001. i članka 24. stavaka 1. i 3. Zakona br. 240 od 30. prosinca 2010. s člankom 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme iz Direktive 1999/70/EZ.

Prethodna pitanja

1. Protivi li se, iako ne postoji opća obveza država članica da predvide promjenu ugovorâ o radu na određeno vrijeme u ugovor na neodređeno vrijeme, članku 5. Okvirnog sporazuma iz Direktive 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999., „Direktive Vijeća o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP”, naslovljenom „Mjere za sprečavanje zlorporaba”, i s obzirom na načelo ekvivalentnosti, to da se nacionalnim propisom poput onoga iz članka 29. stavka II. točke (d) i stavka IV. Zakonodavne uredbe br. 81 od 15. lipnja 2015. te članka 36. stavka II. i stavka V. Zakonodavne uredbe br. 165 od 30. ožujka 2001. sveučilišnim istraživačima zaposlenima s ugovorom na određeno vrijeme u trajanju od tri godine, koji se u skladu s člankom 24. stavkom III. točkom (a) Zakona br. 240 od 2010. može produljiti za dvije godine, onemogućuje naknadno zasnivanje odnosa na neodređeno vrijeme?

2. Protivi li se, iako ne postoji opća obveza država članica da predvide pretvaranje ugovorâ o radu na određeno vrijeme u ugovor na neodređeno vrijeme, članku 5. Okvirnog sporazuma iz Direktive 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999., „Direktive Vijeća o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP”, naslovljenom „Mjere za sprečavanje zlorporaba”, i s obzirom na načelo ekvivalentnosti, to da nacionalni sudovi države članice primjenjuju nacionalni propis poput onoga iz članka 29. stavka II. točke d) i stavka IV. Zakonodavne uredbe br. 81 od 15. lipnja 2015. te članka 36. stavka II. i stavka V. Zakonodavne uredbe br. 165 od 30. ožujka 2001. na način da se pravo zadržavanja radnog odnosa priznaje osobama koje je zaposlilo upravno tijelo na temelju fleksibilnog ugovora o radu na koje se primjenjuju pravila privatnog radnog prava, ali se općenito ne priznaje osoblju koje je to upravno tijelo zaposlilo na određeno vrijeme na temelju javnog prava s obzirom na to da u nacionalnom pravu ne postoji (zbog prethodno navedenih nacionalnih odredbi) druga djelotvorna mjera za sankcioniranje te zlorporabe u odnosu na zaposlenike?

3. Protivi li se, iako ne postoji opća obveza država članica da predvide pretvaranje ugovorâ o radu na određeno vrijeme u ugovor na neodređeno vrijeme, članku 5. Okvirnog sporazuma iz Direktive 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999., „Direktive Vijeća o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP”, naslovljenom „Mjere za sprečavanje zlorporaba”, i s obzirom na načelo ekvivalentnosti, [...] nacionalni propis poput onog iz članka 24. stavaka 1. i 3. Zakona br. 240 od 30. prosinca 2010., kojim se

propisuje sklapanje i produljenje za ukupno pet godina (tri godine s eventualnim produljenjem od dvije godine) ugovora na određeno vrijeme između istraživača i sveučilišta, pod uvjetom da se ugovori sklapaju „u okviru raspoloživih sredstava za planiranje, u svrhu provođenja znanstvene i obrazovne djelatnosti, dopunske nastave i pružanja usluga studentima” te da produljenju također prethodi „pozitivna ocjena provedenih obrazovnih i znanstvenih djelatnosti”, bez utvrđivanja objektivnih i transparentnih mjerila kako bi se provjerilo odgovaraju li doista sklapanje i obnavljanje takvih ugovora stvarnoj potrebi, jesu li oni primjereni za postizanje željenog cilja i potrebni u tu svrhu te predstavlja li taj propis, stoga, stvarnu opasnost od mogućih zlouporaba takve vrste ugovora, zbog čega u tom smislu nije u skladu s ciljem i korisnim učinkom Okvirnog sporazuma?

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 (u daljnjem tekstu: Direktiva 1999/70); i osobito u njoj navedeni članak 5. Okvirnog sporazuma.

Preporuka Komisije od 11. ožujka 2005. o Europskoj povelji za istraživače i o Kodeksu ponašanja pri zapošljavanju istraživača (2005/251/EZ).

Navedene odredbe nacionalnog prava

Zakon br. 240 od 30. prosinca 2010., „Pravila o organizaciji sveučilištâ, akademskog osoblja i zapošljavanju te Vladinoj ovlasti za promicanje kvalitete i učinkovitosti sveučilišnog sustava” (u daljnjem tekstu: Zakon 240/2010). Osobito članak 24. naslovljen „Istraživači na određeno vrijeme”, čijim se prvim dvama stavcima propisuje da u svrhu provođenja istraživačkih i obrazovnih djelatnosti sveučilišta mogu sklopiti ugovore o radu na određeno vrijeme s kandidatima koji su izabrani na temelju javnih natječaja koje pravilnikom uređuju sâma sveučilišta odnosno natječaja koji se objavljuju u službenom listu i na internetskim stranicama sveučilišta, Ministarstva i Europske Unije i za koje se zahtijeva titula doktora znanosti ili druga istovjetna titula. Osim toga, odabiru mora prethoditi preliminarna ocjena kandidata u pogledu titula, životopisa i znanstvena rada. U skladu sa stavkom 3. toga članka, dotični ugovori mogu biti u obliku „(a) trogodišnjih ugovorâ koji se mogu samo jednom produljiti za najviše dvije godine, nakon pozitivne ocjene obavljenih obrazovnih i istraživačkih aktivnosti” (ugovor istraživača vrste A) ili „(b) trogodišnjih ugovorâ predviđenih za kandidate koji su iskoristili ugovore iz točke (a)” ili za kandidate „koji su stekli nacionalnu znanstvenu kvalifikaciju profesora prve ili druge skupine”, kao i za druge kategorije kandidata ugovor istraživača vrste B). Što se tiče osoba zaposlenih na ugovor istraživača vrste B koji su stekli znanstvenu kvalifikaciju, sveučilište ih tijekom treće godine dotičnog ugovora ocjenjuje u svrhu dodjele mjesta izvanrednog profesora i u slučaju pozitivne ocjene nositelji ugovora po njegovu isteku stupaju na mjesto izvanrednih profesora.

Zakonodavna uredba br. 75 od 25. svibnja 2017., „Izmjene i dopune Zakonodavne uredbe br. 165 od 30. ožujka 2001. [...]” (u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 75/2017). Osobito članak 20. naslovljen „Prevladavanje nesigurnih radnih mjesta u javnoj upravi”, čijim se stavkom 1. propisuje da uprave u cilju prevladavanja nesigurnih radnih mjesta i smanjenja sklapanja ugovora na određeno vrijeme mogu tijekom trogodišnjeg razdoblja od 2018. do 2020. zaposliti na neodređeno vrijeme osoblje koje je (a) „zaposleno nakon dana stupanja na snagu Zakona br. 124 iz 2015. na temelju ugovora na određeno vrijeme u upravi koja zapošljava [...]”; (b) u odnosu na te obavljene aktivnosti zaposleno na određeno vrijeme na temelju natječaja koje se provode i u javnim upravama različitim od one uprave koja zapošljava; c) u upravi iz točke a) koja zapošljava u posljednjih osam godina do 31. prosinca 2017. steklo barem tri godine radnoga staža, uključujući i prekide”. Osim toga, u skladu sa stavkom 2. tog članka, uprave mogu tijekom navedenog razdoblja od tri godine pod određenim uvjetima pokrenuti postupke natječaja predviđene za osoblje koje je „a) nakon stupanja na snagu Zakona br. 124 iz 2015. nositelj fleksibilnog ugovora o radu u upravi koja raspisuje natječaj; b) 31. prosinca 2017. u upravi koja raspisuje natječaj u posljednjih osam godina steklo barem tri godine na temelju ugovora, uključujući i prekide”. U skladu sa stavkom 8. tog članka, uprave mogu produljiti fleksibilne radne odnose s osobama koje sudjeluju u postupcima koji su opisani u prethodnim stavcima 1. i 2., sve do njihova sklapanja. Naposljetku, člankom 20. stavkom 9. propisuje se da se taj članak „ne primjenjuje na zapošljavanje nastavničkog, obrazovnog, administrativnog, tehničkog i pomoćnog osoblja u državnim školskim i obrazovnim institucijama” te da istraživači javnih istraživačkih tijela ulaze, međutim, u područje primjene stavka 2. tog članka.

Zakonodavna uredba br. 165 od 30. ožujka 2001., „Opća pravila o sustavu zapošljavanja u javnoj upravi” (u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 165/2001). Osobito članak 3. naslovljen „Statutarno osoblje”, čijim se drugim stavkom propisuje da je „radni odnos sveučilišnih profesora i istraživača, na neodređeno ili određeno vrijeme, i dalje uređen odgovarajućim odredbama koje su na snazi, sve dok se posebnim propisima taj odnos sustavno ne uredi.”. Prvim dvama stavcima članka 36. te Zakonodavne uredbe, u verziji koja je na snazi od 22. lipnja 2017., propisuje se da javne uprave u pravilu zapošljavaju isključivo na temelju ugovora o radu na neodređeno vrijeme, ali da mogu upotrebljavati i druge fleksibilne ugovorne oblike za zapošljavanje osoblja koji su zakonom predviđeni u slučaju isključivo privremenih ili izvanrednih potreba. U skladu sa stavkom 5. tog članka, „ako javna uprava krši obvezujuće odredbe o zapošljavanju i poslu radnika, to ni u kojem slučaju ne može dovesti do sklapanja ugovora o radu na neodređeno vrijeme s tom javnom upravom, ne dovodeći pritom u pitanje odgovornosti i sankcije koje uslijed toga mogu nastati. Radnik o kojemu je riječ ima pravo na naknadu štete koja proizlazi iz obavljanja rada u suprotnosti s obvezujućim odredbama [...]”. Sljedećim stavkom 5-quer propisuje se da su ugovori o radu sklopljeni protivno članku 36. ništavi. Naposljetku, sljedećim stavkom 5-quinques propisuje se da se dotični članak, „ne dovodeći u pitanje stavak 5., ne primjenjuje na zapošljavanje na određeno vrijeme nastavničkog,

obrazovnog, administrativnog, tehničkog i pomoćnog osoblja u državnim školskim i obrazovnim institucijama [...]”.

Zakonodavna uredba br. 81 od 15. lipnja 2015., „Sveobuhvatno uređenje ugovorâ o radu i revizija radnog zakonodavstva na temelju članka 1. stavka 7. Legge n. 183 (Zakon br. 183) od 10. prosinca 2014” (u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 81/2015). Osobito članak 19., u verziji koja se primjenjuje na predmetni slučaj i koja prethodi izmjeni iz Zakonodavne uredbe br. 87/2018, a kojim je bilo propisano da zbog uzastopnih ugovora maksimalno trajanje ugovora o radu na određeno vrijeme sklopljenog između istog poslodavca i istog zaposlenika iznosi 36 mjeseci. Člankom 29. stavkom 2. točkom d) dotične zakonodavne uredbe, a koja je na snazi od 12. kolovoza 2018., propisuje se da se „iz područja primjene ovog poglavlja također isključuju: [...] d) ugovori na određeno vrijeme koji su sklopljeni u skladu sa Zakonom br. 240 od 30. prosinca 2010.”. Naposljetku, u skladu sa stavkom 4. tog članka, „ne dovodi se u pitanje članak 36. Zakonodavne uredbe br. 165 od 2001.”.

Kratak prikaz činjeničnog stanja i glavnog postupka

- 1 Tužitelj EB sveučilišni je istraživač zaposlen na određeno vrijeme na Sveučilištu „Roma Tre”.
- 2 Naime, on je prošao javni natječaj raspisan u skladu s člankom 24. stavkom 2. Zakona 240/2010 kao istraživač na određeno vrijeme s ugovorom u trajanju od tri godine, koji se može samo jednom produljiti za najviše dvije godine. U listopadu 2014. stekao je u skladu s člankom 16. tog zakona također nacionalnu znanstvenu kvalifikaciju koja se odnosi na Disciplinarno znanstveno područje IUS/10 – Upravno pravo.
- 3 Prije isteka ugovora tužitelj je od svojeg odjela zatražio odobrenje dvogodišnjeg produljenja, koje mu je odobreno 14. svibnja 2015.
- 4 Odsjek za pravo Sveučilišta „Roma Tre” je tijekom sljedećih dviju godina, osobito u pogledu upravnog prava, na mjesto izvanrednih profesorâ zaposlio dva istraživača na neodređeno vrijeme koji su stekli nacionalnu znanstvenu kvalifikaciju drugog stupnja u skladu s odredbama Zakona 240/2010. Nikakav postupak te vrste nije proveden u odnosu na istraživače u zaposlene na određeno vrijeme.
- 5 Tužitelj je 8. studenoga 2017. podnio zahtjev za produljenje ugovora na temelju članka 20. stavka 8. Zakonodavne uredbe br. 75/2017. tvrdeći da se odredbe tog članka primjenjuju i na nastavničko osoblje sveučilištâ te je od Sveučilišta „Roma Tre” zatražio da od 2018. pokrene postupak zapošljavanja za stalno propisan stavkom 1. predmetne zakonodavne uredbe.
- 6 U obavijesti od 21. studenoga 2017. navedeno sveučilište odbilo je tužiteljev zahtjev uz obrazloženje da se članak 20. stavak 8. Zakonodavne uredbe br.

75/2017 ne primjenjuje na istraživače zaposlene na određeno vrijeme i da sveučilišta ne mogu u skladu sa Zakonom 240/2010 više primjenjivati prethodne postupke namijenjene za istraživače zaposlene na neodređeno vrijeme.

- 7 Tužbom dostavljenom 6. prosinca 2017. i podnesenom 11. prosinca 2017. tužitelj je pred sudom koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku osporio navedenu obavijest i Okružnicu br. 3/2017 koju je donio Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione (Ministar za pojednostavljenje i javnu upravu), zatraživši njihovo poništenje. Osim toga, tužitelj traži da se utvrdi njegovo pravo da bude zaposlen na neodređeno vrijeme kao istraživač ili da bude podvrgnut ocjeni iz članka 24. stavka 5. Zakona br. 240 od 2010. u svrhu poziva na mjesto izvanrednog profesora.
- 8 Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Ministarstvo školstva, visokog obrazovanja i istraživanja, Italija) i Sveučilište „Roma Tre” (Sveučilište „Roma Tre”) traže da se tužba odbije.

Bitni argumenti stranaka u glavnom postupku

- 9 Tužitelj smatra da članak 20. Zakonodavne uredbe br. 75/2017 ima opću snagu odnosno da se primjenjuje i na javnopravne radne odnose na temelju javnog prava te, stoga, i na istraživače vrste A. Pobijanom Okružnicom br. 3/2017., u kojoj se navodi da se dotični članak ne primjenjuje na zaposlene na temelju javnog prava, krši se Okvirni sporazum o radu na određeno vrijeme iz Direktive 1999/70, kojim se mogućnost poslodavaca da primjenjuju ugovore na određeno vrijeme podvrgava strogim uvjetima, zahtijevajući u pogledu njih objektivne razloge prikladne za sprečavanje zlouporabe.
- 10 Prema tužiteljevu mišljenju, ako bi se smatralo da se navedeni članak ne primjenjuje na istraživače zaposlene na određeno vrijeme, to bi dovelo do različitog postupanja prema istraživačima javnih istraživačkih tijela za koje se, umjesto toga, predviđa mogućnost zapošljavanja za stalno.
- 11 Osim toga, tužitelj smatra da isključenje iz članka 29. stavka 2. točke d) Zakonodavne uredbe br. 81/2015 u pogledu ugovora na određeno vrijeme koji su sklopljeni u skladu sa Zakonom 240/2010 iz primjene uređenja rada na određeno vrijeme iz te zakonodavne uredbe, a osobito iz primjene odredbe kojom se maksimalno trajanja radnog odnosa na određeno vrijeme određuje na 36 mjeseci, nije u skladu s pravom Unije jer ne postoje objektivni razlozi zbog kojih bi sveučilišni istraživač bio zaposlen na određeno vrijeme, posebice kada radni odnos može, kao u tužiteljevu slučaju, prekoračiti rok od tri godine. Naime, u takvom slučaju radni odnos u trajanju duljem od 36 mjeseci nije u skladu s privremenim potrebama poslodavca.
- 12 Osim toga, članak 24. stavak 5. Zakona 240/2010, u dijelu u kojem se ne propisuje mogućnost za istraživače vrste A koji su stekli nacionalnu znanstvenu kvalifikaciju da pristupe ocjeni u svrhu poziva na mjesto za izvanrednog

profesora, protivi se načelu nediskriminacije iz članka 4. Okvirnog sporazuma sadržanog u Direktivi 1999/70.

- 13 Naposljetku, tužitelj se poziva i na načelo ekvivalentnosti prava Unije, na temelju kojeg u slučaju nepostojanja drugog povoljnijeg pravila, valja uputiti na slučajeve privatnih zaposlenika (za koje se predviđa automatsko pretvaranje radnog odnosa u radni odnos na neodređeno vrijeme), odgojno-obrazovnih djelatnika škole (za koje postoji taksativno rangiranje i drugi postupci zapošljavanja) i svih drugih javnih djelatnika (na koje se primjenjuje članak 20. Zakonodavne uredbe br. 75/2017).
- 14 Tuženo Sveučilište „Roma Tre” smatra da se članak 20. Zakonodavne uredbe br. 75/2017 ne primjenjuje na statutarno osoblje kao što su sveučilišni istraživači u skladu s člankom 3. stavkom 2. Zakonodavne uredbe br. 165/2001. Tvrdi također da dotični članak ne dovodi do različitog postupanja prema istraživačima vrste A i drugim zaposlenicima poput zaposlenika istraživačkih tijela jer oni ne ulaze u kategoriju statutarne osoblja.
- 15 Tuženik smatra također da je opravdana razlika između istraživača vrste B i onih vrste A iz Zakona 240/2010 s obzirom na veće istraživačko iskustvo prvih.

Sažetak obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 16 Sud koji je uputio zahtjev dvoji u pogledu usklađenosti članka 29. stavka 2. točke d) i stavka 4. Zakonodavne uredbe br. 81/2015 kao i članka 36. stavaka 2. i 5. Zakonodavne uredbe br. 165/2001 s člankom 5. Okvirnog sporazuma sadržanog u Direktivi 1999/70, osobito u pogledu sveučilišnih istraživača iz članka 4. stavka 3. točke a) Zakona 240/2010 (takozvani „istraživači vrste A”).
- 17 Naime, člankom 29. stavkom 2. točkom (d) Zakonodavne uredbe br. 81/2015 isključuje se pretvaranje radnih odnosa navedenih zaposlenika na temelju ugovora na određeno vrijeme u radne odnose na temelju ugovora na neodređeno vrijeme, bez obzira na opća pravila sadržana u toj zakonodavnoj uredbi kojima se u pogledu ugovora na određeno vrijeme u vrijeme nastanka predmetnih činjenica propisuje maksimalno trajanje od 36 mjeseci, nakon kojih se ugovor o radu automatski pretvara u ugovor na neodređeno vrijeme.
- 18 Stavkom 4. tog članka upućuje se na odredbe članka 36. Zakonodavne uredbe br. 165/2001, kojim se u stavku 2. propisuje da uprave mogu primjenjivati fleksibilne ugovorne oblike zapošljavanja osoblja koji su zakonski predviđeni isključivo u slučaju privremenih ili izvanrednih potreba, a u stavku 5. da „ako javna uprava krši obvezujuće odredbe o zapošljavanju i poslu radnika, to ni u kojem slučaju ne može dovesti do sklapanja ugovora o radu na neodređeno vrijeme s tom javnom upravom, ne dovodeći pri tome u pitanje odgovornosti i sankcije koje posljedično mogu nastati. Radnik o kojemu je riječ ima pravo na naknadu štete koja proizlazi iz obavljanja rada u suprotnosti s obvezujućim odredbama. [...]”. Stoga se ovom

odredbom također izričito isključuje pretvaranje radnog odnosa u odnos na neodređeno vrijeme.

- 19 Sud koji je uputio zahtjev u tom se pogledu poziva na presudu Suda u predmetu C-184/15, u kojoj je sud Unije utvrdio da „kako bi se propis, kojim se apsolutno zabranjuje da se u javnom sektoru slijed ugovora o radu na određeno vrijeme pretvori u ugovor o radu na neodređeno vrijeme, mogao smatrati u skladu s Okvirnim sporazumom, unutarnji pravni poredak države članice na koji se to odnosi mora u navedenom sektoru sadržavati drugu djelotvornu mjeru za sprečavanje i, u slučaju potrebe, sankcioniranje zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme”. Sud je u toj presudi također presudio da članak 5. stavak 1. Okvirnog sporazuma priloženog Direktivi 1999/70 „treba tumačiti na način da mu se protivi to da nacionalni sudovi države članice na koji se to odnosi primjenjuju nacionalni propis [...] tako da se, u slučaju zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme, pravo zadržavanja radnog odnosa priznaje osobama koje je zaposlilo upravno tijelo na temelju ugovora o radu na koje se primjenjuju pravila radnog prava, dok se to pravo općenito ne priznaje osoblju koje je to upravno tijelo zaposlilo na temelju upravnog prava, osim ako u nacionalnom pravnom poretku ne postoji druga učinkovita mjera za kažnjavanje takvih zlouporaba u odnosu na iste, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri”.
- 20 Stoga, iz odredbe članka 20. Zakonodavne ugovora br. 75/2017 proizlazi da u talijanskom pravnom sustavu postoji pravo na zadržavanje radnog odnosa za osobe koje je upravno tijelo zaposlilo na temelju fleksibilnog ugovora o radu na koji se primjenjuju pravila privatnog radnog prava. Valja podsjetiti da se tužitelj kao istraživač ubraja u osoblje na koje se primjenjuje javno pravo.
- 21 Što se tiče posljednje navedene kategorije osoba, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, u unutarnjem pravnom sustavu ne postoji određena alternativna djelotvorna mjera za pretvaranje ugovora o radu kojom se sankcionira zlouporaba primjene ugovora na određeno vrijeme. Naime, u tom je pogledu jedina djelotvorna mjera naknada odgovarajuće štete za nezasnivanje radnog odnosa na neodređeno vrijeme.
- 22 Naknada štete koja se propisuje člankom 36. stavkom 5. Zakonodavne uredbe br. 165/2001, navedena u točki 18. ovog sažetka, ne predstavlja stoga djelotvornu mjeru jer navedeno pravno sredstvo predstavljala paušalnu likvidaciju štete koja ima oblik puke naknade. Stoga ne bi bila zajamčena nikakva zaštita u obliku naknade odgovarajuće štete, kao ni ona u posebnom obliku.
- 23 Sud koji je uputio zahtjev smatra da članak 36., u dijelu u kojem se propisuje da kršenje obvezujućih odredbi o zapošljavanju zaposlenika koje provode javne uprave ne može dovesti do zasnivanja radnih odnosa na neodređeno vrijeme s tim istim javnim upravama, izaziva dvojbe o njegovoj usklađenosti s pravom Unije, osobito u pogledu specifičnog konteksta predmetnog slučaja.

- 24 Naime, tužitelj je uspješno sudjelovao u postupku odabira – poput onih iz članka 24. Zakona 240/2010, čime se poštuje načelo dobre uprave javnog tijela – koji je doveo do zasnivanja radnog odnosa na određeno vrijeme, što predstavlja zlouporabu ugovora na određeno vrijeme, a stoga i kršenje načela iz predmetnog članka 36. stavka 1., prema kojem tijela zapošljavaju isključivo na temelju ugovorâ o radu na neodređeno vrijeme. Valja podsjetiti da se sljedećim stavkom 2. tog članka propisuje da se drugi ugovorni oblici mogu koristiti isključivo „za dokazane privremene i izvanredne potrebe”.
- 25 Iz onoga što je navedeno u prethodnim točkama proizlazi stoga da je primjenom članka 36. stavaka 2. i 5. Zakonodavne uredbe br. 165/2001 zaposlenik lišen i ugovora o radu, koji nije preoblikovan, i djelotvorne zaštite u obliku naknade štete, protivno odredbama članka 5. Okvirnog sporazuma iz Direktive 1999/70 kao i načelu ekvivalentnosti, djelotvornosti i odvratanja. Sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku u tom se pogledu poziva također na presudu Suda u predmetu Sciotto, C-331/17.
- 26 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku dvoji o usklađenosti s pravom Unije članka 24. stavaka 1. i 3. Zakona 240/2010, kojim se utvrđuje da je trajanje ugovora istraživača tri godine, uz moguće produljenje od dvije godine.
- 27 Naime, produljenje ugovora o radu na određeno vrijeme mora se u skladu s člankom 5. stavkom 1. točkom (a) Okvirnog sporazuma iz Direktive 1999/70 opravdati objektivnim razlozima jer nije dovoljno nacionalno pravilo kojim se općenito odobrava primjena uzastopnih ugovora na određeno vrijeme, kao što je utvrđeno i u prethodno navedenoj presudi Suda.
- 28 Naposljetku, ni proračunskim potrebama tijelâ ni zahtjevom poput onog koji se odnosi na „pozitivnu ocjenu obavljenih obrazovnih i istraživačkih aktivnosti” radi produljenja od dvije godine ne opravdava se nepostojanje odgovarajućih mjera za sprečavanje zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme na temelju članka 5. navedenog okvirnog sporazuma.