



Mediji i informiranje

Sud Europske unije
PRIOPĆENJE ZA MEDIJE br. 161/14

U Luxembourg, 26. studenoga 2014.

Presuda u spojenim predmetima C-22/13, C-61/13, C-62/13, C-63/13,
C-418/13

Raffaella Mascolo i dr./Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della
Ricerca

Talijanski pravni propis o ugovorima o radu na određeno vrijeme u sektoru školstva u suprotnosti je s pravom Unije

Neograničeno obnavljanje takvih ugovora radi zadovoljenja stalnih i trajnih potreba državnih škola nije opravdano

Talijanski pravni propis previđa sustav zamjena nastavničkog i administrativnog osoblja u školama kojima upravlja država. U skladu s tim sustavom prvenstveno se radna mjesta koja su raspoloživa i slobodna prije 31. prosinca popunjavaju godišnjim zamjenama „u očekivanju završetka postupaka natječaja“. Te zamjene provode se na temelju popisâ prikladnih kandidata na kojima su prema godinama staža upisani nastavnici koji su prošli natječaj, ali koji nisu mogli biti zaposleni za stalno, kao i oni nastavnici koji su pohađali tečajeve osposobljavanja u školama za izobrazbu nastavnika. Nastavnici koji su na takvim zamjenama mogu biti zaposleni za stalno ovisno o raspoloživim radnim mjestima te o svojem napredovanju na tim popisima. Zapošljavanje za stalno također može uslijediti nakon prolaska natječaja. Međutim, ti se natječaji nisu provodili između 1999. i 2011.

Raffaella Mascolo, Carla Napolitano i još neke druge osobe zaposlene su u javnim ustanovama kao nastavnici i upravni suradnici na temelju uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme. One su bile zaposlene tijekom različitih razdoblja, pri čemu nikada kraće od 45 mjeseci tijekom razdoblja od 5 godina. Te osobe tvrde da su njihovi ugovori nezakoniti i pred sudovima zahtijevaju prekvalifikaciju svojih ugovora u radne odnose na neodređeno vrijeme, zapošljavanje za stalno, isplatu plaća koje odgovaraju razdobljima prekida između ugovora te naknadu pretrpljene štete.

Corte costituzionale (talijanski Ustavni sud) i Tribunale di Napoli (Sud u Napulju) pitaju Sud je li talijanski pravni propis u skladu s Okvirnim sporazumom o radu na određeno vrijeme¹ i, osobito, dopušta li taj sporazum, u očekivanju dovršetka postupaka natječaja za zapošljavanje stalno zaposlenog osoblja u školama kojima upravlja država, obnavljanje ugovora o radu na određeno vrijeme radi popunjavanja raspoloživih i slobodnih radnih mjesta, a da pritom ne određuje konkretne rokove za završetak natječaja te isključuje bilo kakvu naknadu štete pretrpljene uslijed takvog obnavljanja.

U svojoj danas donesenoj presudi Sud najprije podsjeća da se **Okvirni sporazum primjenjuje** na sve radnike, neovisno o tome je li riječ o poslodavcu iz javnog ili privatnog sektora te neovisno o sektoru djelatnosti o kojem je riječ. Okvirni sporazum se stoga primjenjuje **na radnike** – nastavnike ili upravne suradnike – **koji su zaposleni kao godišnje zamjene u javnim školama**². Radi sprečavanja zlouporaba uzastopnih ugovora na određeno vrijeme Okvirni sporazum nameće³ državama članicama obvezu da, kao prvo, usvoje barem jednu od sljedećih mjera: navođenje

¹ Okvirni sporazum od 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 (SL L 175, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 228.).

² Presuda Suda od 4. srpnja 2006., Adeneler i dr. (predmet [C-212/04](#), vidjeti također Priopćenje za medije br. [54/06](#)), presuda Suda od 23. travnja 2009., Angelidaki i dr. (predmeti [C-378/07 do C-380/07](#)) i presuda Suda od 11. travnja 2013., Della Rocca (predmet [C-290/12](#)).

³ Suprotno tome, Okvirni sporazum ne određuje opću obvezu država članica da predvide promjenu ugovora o radu na određeno vrijeme u ugovore o radu na neodređeno vrijeme (presuda Suda od 3. srpnja 2014., Fiamingo/Rete Ferroviaria Italiana SpA, predmet [C-362/13](#), vidjeti Priopćenje za medije br. [92/14](#)).

objektivnih razloga koji opravdavaju obnavljanje ugovora ili određivanje **najduljeg ukupnog trajanja ugovora** ili **broja njihovih obnavljanja**. Osim toga, radi jamstva pune učinkovitosti Okvirnog sporazuma potrebno je primijeniti **mjeru sankcije** u slučaju zlouporabe uzastopnih ugovora na određeno vrijeme. Ta mjera treba biti **proporcionalna, učinkovita i odvraćajuća**.

Preventivne mjere

Talijanski pravni propis ne predviđa nijednu mjeru koja ograničava najdulje ukupno trajanje ugovora ili broj njihovih obnavljanja; on također ne predviđa ni odgovarajuću mjeru. U tim okolnostima obnavljanje treba biti opravdano „objektivnim razlogom“ kao što je osobita narav zadaća, njihove značajke ili provođenje legitimnog cilja socijalne politike.

Prema mišljenju Suda, privremena zamjena radnika poradi socijalne politike (bolovanje, rodiljni, roditeljski ili drugom dopust) objektivan je razlog koji opravdava sklapanje ugovora na određeno vrijeme.

Sud također ističe da je obrazovanje temeljno pravo koje jamči Ustav Talijanske Republike, koji toj državi nameće obvezu organiziranja pružanja školskih usluga na način da je osiguran stalan primjeren odnos između broja nastavnika i broja učenika, koji ovisi o mnogobrojnim čimbenicima od kojih je neke teško kontrolirati ili predvidjeti. Zbog takvih čimbenika postoji posebna potreba fleksibilnosti koja može objektivno opravdati sklapanje uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme.

Isto tako Sud priznaje da, kada država članica u školama kojima upravlja ograniči pristup stalnim radnim mjestima samo na osobe koje su prošle natječaj, također može biti objektivno opravdano da se slobodna radna mjesta koja je potrebno popuniti u očekivanju dovršetka postupaka natječaja popune sklapanjem uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme.

Međutim – suprotno onome što tvrdi talijanska vlada – sama činjenica da nacionalni pravni propis, koji omogućuje obnavljanje ugovora o radu na određeno vrijeme radi osiguranja popunjavanja raspoloživih i slobodnih radna mjesta godišnjim zamjenama u očekivanju dovršetka postupaka natječaja, može biti opravdan „objektivnim razlogom“ nije dovoljna da bi se smatralo da je taj propis u skladu s Okvirnim sporazumom ako se pokaže da konkretna primjena tog propisa u predmetnom slučaju dovodi do zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme. Tome je tako kada se ti ugovori upotrebljavaju za zadovoljenje stalnih i trajnih potreba državnih škola glede osoblja.

Međutim, Sud ističe da je u predmetnom slučaju rok za stalno zapošljavanje nastavnika u okviru tog sustava promjenjiv i neizvjestan s obzirom na to da stalno zapošljavanje ovisi o aleatornim i nepredvidljivim okolnostima. Naime, s jedne strane, zapošljavanje za stalno putem napredovanja nastavnika na popisu prikladnih kandidata povezano je s ukupnim trajanjem ugovora o radu na određeno vrijeme i radnim mjestima koja su u međuvremenu postala raspoloživa. S druge strane, nije određen konkretan rok za provođenje postupaka natječaja. Iz toga proizlazi da talijanski pravni propis, iako formalno ograničava sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme radi godišnjih zamjena za raspoloživa i slobodna radna mjesta samo na određeno razdoblje koje traje do trenutka dovršetka postupaka natječaja, ne osigurava da konkretna primjena objektivnih razloga bude u skladu sa zahtjevima iz Okvirnog sporazuma⁴.

Osim toga, proračunski razlozi nisu sami za sebe cilj socijalne politike te stoga ne mogu opravdati nepostojanje bilo kakve mjere koja sprječava zlouporabu uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme.

Slijedom toga, **talijansko zakonodavstvo ne određuje mjere sprječavanja zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme.**

⁴ Ovisno o godinama i izvorima, oko 30 % odnosno 61 % administrativnog, tehničkog i pomoćnog osoblja u školama kojima upravlja država zaposleno je na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme. Između 2006. i 2011. nastavničko osoblje u tim školama s kojim su bili sklopljeni takvi ugovori činilo je između 13 % i 18 % ukupnog osoblja. Između 2000. i 2011. nije proveden nijedan postupak natječaja.

Mjere sankcije

Talijansko zakonodavstvo isključuje pravo na naknadu štete nastale zlouporabom uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme u sektoru nastave. Osim toga, ono ne dopušta promjenu tih ugovora u ugovore na neodređeno vrijeme.

Činjenica da radnik koji je bio na zamjenama može dobiti ugovor na neodređeno vrijeme samo zapošljavanjem za stalno zbog napredovanja na popisu prikladnih kandidata je aleatorna te stoga ne predstavlja sankciju koja je dovoljno učinkovita i odvraćajuća za osiguranje pune učinkovitosti pravila donesenih radi primjene Okvirnog sporazuma.

Sud naglašava da, iako je sektoru nastave svojstvena posebna potreba za fleksibilnošću, talijanska država ne može ne poštovati obvezu predviđanja odgovarajuće mjere za propisno sankcioniranje zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme.

Slijedom navedenog Sud zaključuje da je **Okvirni sporazum o radu na određeno vrijeme u suprotnosti s pravnim propisom koji**, u očekivanju dovršetka postupaka natječaja za zapošljavanje za stalno osoblja u školama kojima upravlja država, **dopušta obnavljanje ugovora o radu na određeno vrijeme radi popunjavanja raspoloživih i slobodnih radnih mjesta nastavnika te administrativnog, tehničkog i pomoćnog osoblja a da pritom ne navodi konkretne rokove za dovršetak tih postupaka natječaja te isključuje naknadu štete koja nastane zbog takvog obnavljanja.**

Naime, taj pravni propis ne sadrži objektivne i transparentne kriterije za provjeru je li obnavljanje navedenih ugovora stvarno potrebno, je li ono primjereno za postizanje traženog cilja i nužno u tu svrhu. On također ne sadrži druge mjere kojima se sprječava ili sankcionira zlouporaba takvih ugovora.

NAPOMENA: Prethodni postupak omogućuje sudovima država članica da, u okviru postupka koji se pred njima vodi, upute Sudu pitanja o tumačenju prava Unije ili o valjanosti nekog akta unije. Sud ne rješava spor pred nacionalnim sudom. Na nacionalnom je sudu da predmet riješi u skladu s odlukom Suda. Ta odluka jednako veže i druge nacionalne sudove pred kojima bi se moglo postaviti slično pitanje.

Neslužbeni dokument za medije koji ne obvezuje Sud.

[Cjelovit tekst](#) presude objavljuje se na stranici CURIA na dan objave.

Osoba za kontakt: Iliana Paliova ☎ (+352) 4303 3708

Slike objave presude dostupne su na "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106