

Predmet C-268/24 [Lalfi]ⁱ**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

16. travnja 2024.

Sud koji je uputio zahtjev:

Tribunale di Lecce (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

16. travnja 2024.

Tužiteljica:

ZT

Tuženik:

Ministero dell'Istruzione e del Merito

Predmet glavnog postupka

Tužba koju je tužiteljica podnijela Tribunaleu di Lecce – Sezione lavoro (Sud u Lecceu – Odjel za radne sporove, Italija) kako bi se utvrdilo njezino pravo na financijski doprinos pod nazivom „kartica nastavnika” iz Legge n. 107 del 2015 (Zakon br. 107 iz 2015.). Međutim, talijanskim zakonodavstvom na snazi, na način na koji se tumači u prevladavajućoj nacionalnoj sudskoj praksi, predviđa se da su iz tog prava isključeni nastavnici koji su obavljali samo privremene zamjene.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Sud koji je uputio zahtjev u skladu s člankom 270. UFEU-a Sudu upućuje zahtjev za prethodnu odluku koji se odnosi na usklađenost nacionalnog zakonodavstva kojim se u korist nastavnika za potrebe osposobljavanja predviđa financijski doprinos i koji se tumači na način da se njime iz prava na taj doprinos isključuju

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

nastavnici koji su obavljali kratkoročne i povremene zamjene, odnosno privremene zamjene koje ne odgovaraju radnim mjestima na koja se zapošljava na vrijeme od godinu dana, s člankom 4. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme sklopljenog 18. ožujka 1999. i priloženog Direktivi 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].

Prethodna pitanja

- Treba li članak 4. Okvirnog sporazuma iz Direktive [Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP] tumačiti na način da mu se protivi ograničavanje dodjele kartice nastavnika iz članka 1. stavka 121. i sljedećih Legge del 13 luglio 2015, n. 107 – Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (Zakon br. 107 od 13. srpnja 2015. o reformi nacionalnog sustava obrazovanja i osposobljavanja te prijenosu ovlasti za izmjenu zakonodavnih odredbi koje su na snazi) (GU br. 162 od 15. srpnja 2015.) koje se temelji na trajanju same zamjene?
- Mogu li se, s obzirom na navedeni članak 4., „objektivnim razlozima” na temelju kojih se može isključiti postojanje slučaja diskriminacije smatrati vrste manjka osoblja koje odgovaraju slučajevima iz članka 4. stavaka 1., 2. ili 3. Leggea 124/99 (Zakon br. 124/99), a koje „popunjava” osoba koja je na zamjeni?
- Može li se obavljanje privremenih zamjena u različitim školama u istoj školskoj godini na temelju više različitih ugovora o privremenoj zamjeni smatrati objektivnim razlogom iz članka 4. Okvirnog sporazuma iz Direktive [1999/70]?
- U svakom slučaju, treba li smatrati da ocjenu usporedivosti nastavnika zaposlenih na određeno vrijeme i nastavnika zaposlenih na neodređeno vrijeme treba provesti *ex ante* ili tom ocjenom treba uzeti u obzir stvarno trajanje poslova zamjene obavljenih tijekom godine (primjerice, kad je osoba koja je na zamjeni, iako na temelju više ugovora, radila u razdoblju koje se ne razlikuje od onog u kojem je radila osoba na zamjeni imenovana kako bi popunila slobodno radno mjesto predviđeno stvarnim planom radnih mjesta)?

Navedeno pravo i sudska praksa 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.), konkretno, članak 1.;

Okvirni sporazum o radu na određeno vrijeme sklopljen 18. ožujka 1999., koji se nalazi u prilogu Direktivi 1999/70. Konkretno, članak 2. stavak 1., članak 3. i članak 4. stavak 1.

Rješenje Suda od 18. svibnja 2022. u predmetu C-450/21, ECLI:EU:C:2022:411.

Navedeno nacionalno pravo i nacionalna sudska praksa

Zakon br. 107 od 13. srpnja 2015. o reformi nacionalnog sustava obrazovanja i osposobljavanja te prijenosu ovlasti za izmjenu zakonodavnih odredbi koje su na snazi (GU br. 162 od 15. srpnja 2015.; u daljnjem tekstu: Zakon br. 107/2015); konkretno, članak 1. stavci 121. do 124.

Stavak 121. glasi: *„Kako bi se poticalo trajno osposobljavanje nastavnika i poboljšale njihove stručne vještine, uvedena je [...] elektronička kartica za usavršavanje i osposobljavanje stalno zaposlenih nastavnika u školama svih vrsta i razina. Kartica u nominalnom iznosu od 500 eura godišnje za svaku školsku godinu može se upotrebljavati za kupnju knjiga i priručnika, također u digitalnom obliku, publikacija i časopisa koji su u svakom slučaju korisni za profesionalno usavršavanje, kupnju hardvera i softvera, za upis na tečajeve usavršavanja i stjecanja stručnih vještina koje održavaju tijela s odobrenjem [Ministarstva], preddiplomske i diplomske studije, specijalizirane ili prvostupničke, povezane sa stručnim profilom, odnosno za postdiplomske studije ili sveučilišne magisterije povezane sa stručnim profilom, za ulaznice za kazališne predstave, filmske projekcije, muzeje, izložbe, kulturne priredbe, nastupe uživo te za druge inicijative u skladu s aktivnostima utvrđenima u trogodišnjem planu ponude osposobljavanja škola i nacionalnom planu osposobljavanja iz stavka 124. Iznos na kartici ne čini dodatnu naknadu ili oporezivi prihod”*.

Stavci 122., 123. i 124. odnose se, redom, na provedbene odredbe o kartici nastavnika koje se utvrđuju uredbom predsjednika Consiglio dei ministri (Vijeće ministara, Italija), na godišnje troškove odobrene za taj financijski doprinos te na osposobljavanje stalno zaposlenih nastavnika koje se provodi u službi te koje je obvezno, trajno i strukturirano.

Legge del 3 maggio 1999, n. 124 – Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico (Zakon br. 124 od 3. svibnja 1999. o hitnim odredbama o školskim djelatnicima) (GU br. 107 od 10. svibnja 1999.; u daljnjem tekstu: Zakon br. 124/1999); konkretno, članak 4. stavci 1. do 7.

Stavcima 1. do 3. predviđaju se tri vrste zamjena:

1. Kada nije moguće popuniti profesorska i nastavnička mjesta koja su stvarno slobodna i raspoloživa prije 31. prosinca stalno zaposlenim nastavničkim osobljem namijenjenim za popunjavanje strukturnih radnih mjesta predviđenih za određenu pokrajinu ili osobljem koje je višak te pod uvjetom da na ta radna mjesta nisu već raspoređeni nastavnici zaposleni za stalno na bilo kojem temelju i

kada je predvidljivo da će ona takva i ostati tijekom cijele školske godine, ona se popunjavaju godišnjim zamjenama do završetka postupaka natječaja za zapošljavanje nastavničkog osoblja za stalno. [takozvane zamjene u okviru zakonskog plana radnih mjesta]

2. Radna mjesta profesora i nastavnika koja nisu slobodna, a koja postanu stvarno raspoloživa prije 31. prosinca i do kraja školske godine, popunjavaju se privremenim zamjenama do kraja nastavnih aktivnosti. Isto tako, privremenim zamjenama do kraja nastavnih aktivnosti popunjavaju se sati nastave na temelju kojih nije moguće otvoriti radna mjesta na puno ili nepuno radno vrijeme. [takozvane zamjene u okviru stvarnog plana radnih mjesta]

3. U ostalim slučajevima koji nisu predviđeni stavcima 1. i 2. radna mjesta popunjavaju se privremenim zamjenama. [takozvane privremene ili kratkoročne i povremene zamjene]

U stavku 4. pojašnjava se da se strukturna radna mjesta predviđena za određenu pokrajinu ni u kojem slučaju ne mogu popuniti zapošljavanjem nastavničkog osoblja koje nije zaposleno za stalno.

Stavci 5. do 7. odnose se na postupak dodjele godišnjih i privremenih zamjena iz stavaka 1., 2. i 3. upotrebom popisa redosljeda zapošljavanja.

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. kojom se potvrđuje pročišćeni tekst zakonodavnih odredbi primjenjivih u području obrazovanja koje se odnose na škole svih vrsta i razina) (redovni dodatak GURI-ju br. 115 od 19. svibnja 1994.), konkretno, članak 282., u skladu s kojim je usavršavanje znanja temeljno pravo i dužnost nastavničkog osoblja.

Decreto legge del 13 giugno 2023, n. 69 – Disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi derivanti da atti dell’Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano (Uredba sa zakonskom snagom br. 69 od 13. lipnja 2023. o hitnim odredbama za ispunjenje obveza koje proizlaze iz akata Europske unije i postupaka zbog povrede obveze te postupaka koji prethode postupku zbog povrede obveze koji se vode protiv talijanske države) (u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom br. 69/2023). Konkretno, člankom 15. dodjela kartice nastavnika ograničena je samo na osobe koje su na zamjeni u okviru zakonskog plana radnih mjesta.

Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto scuola, del 4 agosto 1995 (Nacionalni kolektivni ugovor u sektoru školstva od 4. kolovoza 1995.), konkretno, članak 28., u skladu s kojim sudjelovanje u aktivnostima osposobljavanja i usavršavanja predstavlja pravo nastavničkog osoblja jer služi potpunom postizanju i razvoju stručnosti.

Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto scuola, del 27 novembre 2007 (Nacionalni kolektivni ugovor u sektoru školstva od 27. studenoga 2007.), konkretno, članak 63. stavak 1., u skladu kojim je javna uprava dužna osigurati instrumente, sredstva i pružati prilike kojima se osigurava osposobljavanje u službi.

Presuda Cortea suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija) br. 29961/2023.

Sažet prikaz činjenica i postupka

- 1 Tužiteljica je nastavnica koja je tijekom školskih godina 2020./2021. i 2021./2022. obavljala poslove zamjene. Konkretno, tijekom školske godine 2020./2021. tužiteljica je obavljala zamjenu sve do kraja nastavnih aktivnosti, dok je tijekom školske godine 2021./2022. obavljala niz kratkoročnih i povremenih zamjena u razdoblju od 8. listopada 2021. do 27. svibnja 2022.
- 2 Razdoblja različitih zamjena često su bila uzastopna. Prvo razdoblje zamjene prestalo je 22. prosinca 2021. zbog prekida u božićnom razdoblju. Drugo razdoblje zamjene odnosi se na razne ugovore za razdoblje od 24. siječnja 2022. do 10. veljače 2022., a treće razdoblje trajalo je od 11. veljače 2022. do 27. svibnja 2022. (uz prekid od 14. do 19. travnja, uključujući te dane, koji se poklapao s razdobljem Uskrsa 2022.).
- 3 Tijekom svih tih razdoblja zadaće i dužnosti nastavnice bile su iste kao one kolega zaposlenih na neodređeno vrijeme (i osoba koje su imenovane kao zamjene zbog manjka osoblja u okviru zakonskog i stvarnog plana radnih mjesta).
- 4 S obzirom na nastavnu aktivnost obavljenu tijekom dviju školskih godina tužiteljica je u skladu sa Zakonom br. 107 iz 2015. zatražila financijski doprinos za potrebe osposobljavanja pod nazivom „kartica nastavnika” u godišnjem iznosu od 500 eura, koji joj je Ministero dell’Istruzione e del Merito (Ministarstvo obrazovanja i prava na obrazovanje) uskratio.
- 5 Tužiteljica je stoga podnijela tužbu Tribunaleu di Lecce (Sud u Lecceu), odnosno sudu koji je uputio zahtjev, kako bi se utvrdilo njezino pravo na taj doprinos.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 6 Tužiteljica smatra da je odluka Ministarstva obrazovanja i prava na obrazovanje kojom je odbijeno dodijeliti joj doprinos nezakonita jer se protivi članku 4. Okvirnog sporazuma priloženog Direktivi 1999/70, koji se odnosi na jednako postupanje prema radnicima zaposlenima na određeno vrijeme i usporedivim radnicima zaposlenima na neodređeno vrijeme. Tvrdi da joj treba priznati pravo predviđeno Zakonom br. 107 iz 2015. s obzirom na rad obavljen u svojstvu nastavnice na zamjeni.

- 7 Ministarstvo obrazovanja i prava na obrazovanje ponavlja da je postupilo pravilno.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 8 Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da potreba upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku postoji samo s obzirom na priznavanje doprinosa za poslove zamjene obavljene tijekom školske godine 2021./2022., koji se sastoje od niza privremenih zamjena određenih na temelju članka 4. stavka 3. Zakona br. 124/1999.

Suprotno tomu, kad je riječ o školskoj godini 2020./2021., u skladu s nacionalnom sudskom praksom smatra se da okolnost da je tužiteljica obavljala poslove zamjene sve do kraja nastavnih aktivnosti u skladu s člankom 4. stavkom 2. Zakona br. 124/1999 može dovesti do toga da joj se prizna pravo na doprinos.

U tom se smislu sud koji je uputio zahtjev poziva na presudu Cortea suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) br. 29961/2023 u kojoj se naglašava da je zakonodavac uvođenjem kartice nastavnika namjeravao poticati nastavne aktivnosti koje traju najmanje godinu dana.

Konkretno, Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) smatra da se pravnim pravilom kojim je uvedena kartica nastavnika, odnosno člankom 1. stavkom 121. Zakona br. 107/2015, izražava svrha poticanja trajnog osposobljavanja nastavnika i poboljšavanja njihovih stručnih vještina, čime se naglašava cilj koji se odnosi na bolje obavljanje službe kao cjeline upravo na temelju povećanja stručnosti osoblja i nastave na godišnjoj razini. Osim toga, značajna je činjenica da je kartica nastavnika povezana s inicijativama obuhvaćenima trogodišnjim planom ponude osposobljavanja, odnosno sredstvima politike koja služe utvrđivanju i ocjeni strateških prioriteta sustava obrazovanja. Nadalje, poveznica s nastavom na godišnjoj razini jasno je usklađena s vremenima nastavnog i obrazovnog planiranja, što je obveza svakog pojedinog nastavnika na temelju smjernica nastavničkog vijeća koje se utvrđuju na godišnjoj razini.

Sud koji je uputio zahtjev smatra da je osobito relevantno i mišljenje koje je u tom pogledu izrazila prva predsjednica Cortea suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud), koja je u okviru odluke donesene u ožujku 2024., a koja se odnosi na nedopuštenost pitanja o tumačenju u pogledu priznavanja doprinosa na ime kartice nastavnika koje je tom sudu uputio drugi nacionalni sud, uz upućivanje na navedenu presudu Cortea suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud), istaknula da se priznavanje doprinosa i nastavnicima koji nisu zaposleni za stalno, ali koji su sklopili ugovore o zamjeni do kraja školske godine ili nastavnih aktivnosti, temelji na okolnosti da i u pogledu njih postoji vremenska poveznica koju je zakonodavac namjeravao uspostaviti između posebnog instrumenta osposobljavanja koji predstavlja navedena kartica nastavnika i nastave koju obilježava trajanje od godinu dana.

Taj sud ističe da navedene odluke, koje su osobito važne ako se uzmu u obzir tijela koja su ih donijela, sadržavaju precizne smjernice u skladu s kojima se pristup doprinosu uskraćuje kategoriji nastavnika koji obavljaju privremene kratkoročne zamjene, pri čemu se ustraje na zakonodavčevu izboru da se dodjela doprinosa poveže s nastavom na godišnjoj razini.

Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da ta restriktivna nacionalna sudska praksa, kojom se nacionalno zakonodavstvo tumači na način da se njime uskraćuje pravo na doprinos nastavnicima koji obavljaju privremene zamjene, protivi članku 4. Okvirnog sporazuma u skladu s kojim „[u] pogledu uvjeta zapošljavanja, prema radnicima zaposlenim na određeno vrijeme ne smije se postupati na nepovoljniji način nego prema usporedivim radnicima zaposlenim na neodređeno vrijeme, jedino zato što prvi imaju ugovor ili se nalaze u radnom odnosu na određeno vrijeme, osim ako drukčije postupanje nije opravdano iz objektivnih razloga”.

U tom pogledu poziva se na rješenje Suda od 18. svibnja 2022. doneseno u predmetu C-450/21 (ECLI:EU:C:2022:411), u kojem je Sud utvrdio da treba smatrati da je doprinos na ime kartice nastavnika obuhvaćen uvjetima zapošljavanja u smislu navedene odredbe, s obzirom na to da se taj doprinos plaća „radi poticanja trajnog osposobljavanja nastavnika, koje je obvezno i za osoblje ministarstva zaposleno na neodređeno vrijeme i za osoblje ministarstva zaposleno na određeno vrijeme, te poboljšavanja njihovih stručnih vještina”. Usto, „[o]kolnost da se elektronička kartica može upotrebljavati i za stjecanje robe i usluga koje nisu usko povezane s trajnim osposobljavanjem nije [...] odlučujuća za kvalifikaciju naknade iz glavnog postupka kao „uvjeta zapošljavanja””. Osim toga, Sud smatra da upućivanje na samo privremenu prirodu rada osoba koje su zaposlene u javnoj upravi na temelju ugovora ne može predstavljati objektivan razlog u smislu članka 4. stavka 1. Okvirnog sporazuma koji bi opravdavao nejednako postupanje.

U pogledu predmetnog slučaja sud koji je uputio zahtjev ističe da sve osobe na zamjeni imaju iste dužnosti prema učenicima i iste obveze osposobljavanja kao i nastavnici zaposleni na neodređeno vrijeme, neovisno o vrsti zamjene koja im je dodijeljena, te da se svi zapošljavaju na temelju poziva prema popisima redoslijeda zapošljavanja.

Taj sud naglašava da se karticom nastavnika ne predviđa nikakva poveznica između nastalog troška (koji se može odnositi i na ulaznice za kazališne predstave i filmske projekcije) i nastavnikova područja podučavanja te da, iako se definira kao poticaj za trajno osposobljavanje i poboljšavanje stručnih vještina, ne postoji nikakva obveza potrošnje i u svakom slučaju doprinos ne treba nužno potrošiti tijekom školske godine za koju je dodijeljen.

Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, čini se da je poveznica s poticanjem nastave na godišnjoj razini eventualna i ovisi o volji samog nastavnika te stoga nije osnovana veza s nastavom na godišnjoj razini. Nastava na godišnjoj razini

stoga ne može predstavljati objektivan razlog u smislu članka 4. Okvirnog sporazuma.

Sud koji je uputio zahtjev također tvrdi da trogodišnji plan ponude osposobljavanja predstavlja akt mikroorganizacije školstva te je više povezan s osposobljavanjem koje se nudi „javnosti”, nego s osposobljavanjem nastavnika samim po sebi. Stoga se čini da ta odredba ne predstavlja objektivan razlog kojem se protivi dodjela prava nastavnicima koji obavljaju privremene zamjene.

Planiranje nastave je okolnost koja prethodi radu nastavnika i trebaju je poštovati sve osobe na zamjeni, neovisno o vrsti zamjene. Sve osobe na zamjeni, neovisno o vrsti zamjene, članovi su nastavničkog vijeća u razdoblju u kojem obavljaju službu.

Sud koji je uputio zahtjev stoga naglašava univerzalne ciljeve kartice nastavnika, koji bi bili diskriminirajući kad bi se zamjene isključivale u biti samo na temelju trajanja poslova. Osim toga, trajanje zamjena različitih vrsta ponekad se preklapa i jedinu razliku među njima predstavlja razlog na temelju kojeg su dodijeljeni različiti poslovi, pri čemu obavljeni rad uopće nije relevantan.

Naposljetku, u prilog svojem rasuđivanju sud koji je uputio zahtjev poziva se na članak 15. Uredbe sa zakonskom snagom br. 69/2023, kojim se dodjela kartice nastavnika ograničava samo na nastavnike koji su na zamjeni u okviru zakonskog plana radnih mjesta. *Suprotno tomu*, proizlazi da poveznica s nastavom na godišnjoj razini stoga nije odlučujući kriterij.