

Informacije o daljnjim aktivnostima povezanim s pritužbama zabilježenima pod referentnim brojem CHAP (2013) 01917

Europska komisija zaprimila je brojne pritužbe o mogućoj zlouporabi uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme u španjolskom javnom sektoru.

U pritužbama je navedeno da je španjolska vlada 29. ožujka 2017. sklopila sporazum sa sindikatima. Podnositelji pritužbi boje se da španjolska vlada tim sporazumom želi regulirati [„regularizar y blanquear“] položaj onih zaposlenika u javnom sektoru koji su prethodno bili zaposleni na temelju uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme i tako izbjeći postupke zbog povrede.

Primjenjivo pravo EU-a

U članku 5. stavku 1. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP i koji je priložen Direktivi 1999/70/EZ („Okvirni sporazum“) predviđeno je da kako bi spriječile zlouporabe, koje proizlaze iz uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme, države članice uvode, kada ne postoje odgovarajuće pravne mjere za sprečavanje zlouporaba, jednu ili više sljedećih mjera:

- (a) objektivne razloge kojima se opravdava obnavljanje tih ugovora ili odnosa; ili
- (b) najdulje ukupno trajanje uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme; ili
- (c) broj obnavljanja tih ugovora ili odnosa.

U skladu s utvrđenom sudskom praksom Suda EU-a radni odnos može se smatrati „zlouporabom“ za potrebe članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma ako se u tom sektoru ugovori o radu na određeno vrijeme upotrebljavaju za zadovoljavanje stalnih i trajnih potreba poslodavca za zaposlenicima¹.

Komisija ocjenjuje usklađenost španjolskog zakonodavstva kojim se uređuje položaj zaposlenika u javnom sektoru s člankom 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme kojim se države članice obvezuju na donošenje mjera za sprečavanje zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme.

O navodnom zahtjevu da se postojeći ugovori o radu na određeno vrijeme pretvore u ugovore o radu na neodređeno vrijeme

Podnositelji pritužbe navode da, u skladu sa sporazumom od 29. ožujka 2017., španjolska vlada neće pretvoriti uzastopne ugovore o radu na određeno vrijeme državnih službenika u ugovore o radu na neodređeno vrijeme već će umjesto toga zaposliti zaposlenike na neodređeno vrijeme na temelju javnih natječaja.

Sud Europske unije smatrao je da, budući da u članku 5. stavku 2. Okvirnog sporazuma nije propisana opća obveza država članica da predvide pretvaranje ugovora o radu na određeno vrijeme u ugovore o radu neodređenog trajanja ni točni uvjeti pod kojima se mogu upotrebljavati ugovori o radu na određeno vrijeme, države članice u tome pitanju imaju diskrecijsko pravo (presuda od 7. rujna 2006., *Marrosu i Sardino*, C-53/04, EU:C:2006:517, točka 47.).

¹ Vidjeti presude od 26. siječnja 2012., *Kücük*, C-586/10, EU:C:2012:39, točka 39. i navedenu sudsku praksu te od 26. studenoga 2014., *Mascolo i ostali*, C-22/13, C-61/13, C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, točka 101.

Iz toga proizlazi da članak 5. Okvirnog sporazuma ne isključuje mogućnost da države članice različito postupaju u slučaju zlouporabe uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme ovisno o tome jesu li ti ugovori ili odnosi sklopljeni s poslodavcem iz privatnog ili javnog sektora (presuda od 7. rujna 2006. *Marrosu i Sardino*, C-53/04, EU:C:2006:517, točka 48.).

Međutim, da bi se nacionalno zakonodavstvo kojim se, samo u javnom sektoru, zabranjuje pretvaranje uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme u ugovore neodređenog trajanja smatralo usklađenim s Okvirnim sporazumom, nacionalno pravo predmetne države članice mora uključivati, u tome sektoru, drugu učinkovitu mjeru za sprječavanje i, prema potrebi, kažnjavanje zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme (presuda od 7. rujna 2006. *Marrosu i Sardino*, C-53/04, EU:C:2006:517, točka 49.).

Ukratko:

- u Okvirnom sporazumu nije propisana opća obveza država članica da predvide pretvaranje ugovora o radu na određeno vrijeme u ugovore neograničenog trajanja,
- Okvirnim sporazumom ne sprječavaju se države članice da donesu različite mjere u javnom i privatnom sektoru,
- Okvirnim sporazumom nisu obuhvaćeni slučajevi diskriminacije između dviju kategorija radnika zaposlenih na određeno vrijeme (samo diskriminacija između radnika zaposlenih na određeno vrijeme i usporedivih radnika zaposlenih na neodređeno vrijeme),
- u nacionalnom pravu moraju postojati učinkovite mjere za sprječavanje i, prema potrebi, kažnjavanje zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme.

O navodnom zahtjevu da se pri organiziranju javnih natječaja uzme u obzir dob i iskustvo

Podnositelji pritužbe tvrde da se njihova dob i iskustvo ne uzimaju u obzir pri organiziranju javnih natječaja, u okviru kojih se moraju natjecati s mlađim i neiskusnijim kandidatima, i da to čini diskriminaciju na temelju dobi, koja je zabranjena Direktivom Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000.

Treba istaknuti da države članice (kao poslodavci) mogu u načelu odlučiti koji su najučinkovitiji postupci odabira vlastitog osoblja i postupci ocjenjivanja kvalifikacija kandidata u skladu s tim postupcima, pod uvjetom da ne postoji diskriminacija ni na kojoj osnovi zabranjenoj pravom EU-a.

Člancima 1. i 2. Direktive Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. zabranjuje se diskriminacija na temelju dobi i u članku 3. navodi se da je u njezino područje primjene uključen javni sektor. Međutim, u ovom predmetu nije iznesena dostatna količina dokaza o diskriminaciji na temelju dobi.

Da bi se mogla utvrditi diskriminacija, mora postojati različito postupanje koje nije objektivno opravdano. Međutim, u ovom predmetu nisu izneseni dokazi o takvom različitom postupanju: zaposlenici koji su u prošlosti bili zaposleni na temelju uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme mogu na isti način sudjelovati u javnim natječajima kao i kandidati koji nisu prethodno radili u javnom sektoru.

Španjolska je prenijela Direktivu 2000/78/EZ u svoj pravni poredak, posebno Zakonom 62/2003, kako je naknadno izmijenjen. Komisija trenutačno nema dokaza da Direktiva 2000/78/EZ nije pravilno prenesena u španjolski pravni poredak.

Predmet Santoro: naknada za prethodnu zlouporabu

U rujnu 2016. talijanski građanski sud (*Tribunale di Trapani*) zatražio je od Suda Europske unije da donese prethodnu odluku i pritom je tražio smjernice o tome osigurava li se talijanskim pravom odgovarajuća zaštita, posebno prikladna naknada, zaposlenika javnog sektora čija su prava iz članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma prekršena, što se posebno odnosi na primjerenu odštetu².

To pitanje javilo se u kontekstu u kojem su se nacionalna pravila u tom pogledu različito primjenjivala na zaposlenike u privatnom i javnom sektoru. Ako je zaposlenik zaposlen u privatnom sektoru dulje od roka utvrđenog u ugovoru ili dulje od gornje granice od 36 mjeseci, u talijanskom zakonodavstvu predviđeno je da se ugovori o radu na određeno vrijeme u privatnom sektoru automatski pretvaraju u ugovore o radu na neodređeno vrijeme. S druge strane, kada je riječ o zaposlenicima javnog sektora, odšteta je ograničena na paušalni iznos i plaćanje naknade štete za propuštene povoljne prilike.

U svojoj presudi od 7. ožujka 2018. (predmet C-494/16, *Santoro*) Sud EU-a potvrdio je da države članice mogu različito postupati u slučaju zlouporabe uzastopnih ugovora na određeno vrijeme u javnom sektoru, pod uvjetom da postoje druge djelotvorne mjere.

Sud EU-a potvrdio je i da, budući da u slučaju državnih službenika ne postoji pravna obveza pretvaranja ugovora o radu na određeno vrijeme u ugovore o radu na neodređeno vrijeme (jer oni moraju sudjelovati u postupku javnog natječaja prije sklapanja ugovora o radu na neodređeno vrijeme), oni, za razliku od zaposlenika privatnog sektora, nemaju pravo na odštetu zbog nepretvaranja ugovora. Međutim, zaposlenici u javnom sektoru trebali bi imati pravo na odštetu zbog propuštenih prilika. Tu naknadu izračunavaju nacionalni sudovi, ali Sud EU-a istaknuo je, upućujući na teškoće s dokazivanjem propuštenih prilika, da teret dokazivanja propuštenih prilika ne bi trebao snositi zaposlenik.

Zbog pretjerano velikog tereta dokazivanja mogla bi se umanjiti djelotvornost mjere. Sud je napomenuo da bi se, zbog teškoća s dokazivanjem postojanja propuštenih prilika, zahtjevi djelotvornosti zadovoljili mehanizmom pretpostavke kojim bi se radniku koji je propustio prilike za zapošljavanje zbog zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme omogućilo da poništi posljedice takve povrede prava EU-a.

Sud ističe i druge postojeće mjere za sprječavanje i kažnjavanje zlouporabe ugovora o radu na određeno vrijeme, kao što je odgovornost direktora kako je propisano u članku 36. stavku 5. Zakonodavnog dekreta br. 165/2001.

Sud zaključuje da sud koji upućuje zahtjev mora provjeriti jesu li postojeće kazne određene javnim tijelima (paušalna odšteta, odšteta za propuštene prilike i odgovornost direktora) dostatno djelotvorne i odvratajuće da se može osigurati potpuna djelotvornost odredaba donesenih u skladu s Okvirnim sporazumom. Sud time ponovno upućuje na važnost mogućnosti zaposlenika da se osloni na pretpostavku da država mora dokazati da zaposlenik koji je bio žrtva zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme nije propustio prilike za pronalaženje zaposlenja ili da ne bi uspješno završio natječajni postupak da je taj postupak propisno organiziran.

Presudom će se zaposlenicima u javnom sektoru koji su zaposleni na temelju zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme protivno članku 5. Okvirnog sporazuma u budućnosti olakšati dobivanje odštete za propuštene prilike zbog te zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme.

² Predmet C-494/16, *Santoro*, EU:C:2018:166 .

Nacionalna tijela predmetne države članice, uključujući sudove, moraju u svakom pojedinom slučaju primjenjivati nacionalno pravo, uključujući odredbe kojima se prenosi pravo EU-a. Nacionalna tijela u boljem su položaju odlučivati o osnovanosti svakog pojedinog predmeta. Ako podnositelji pritužbe smatraju da su žrtve zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme i uslijed toga su pretrpjeli štetu, oni mogu nacionalnom radnom sudu podnijeti zahtjev za nadoknadu štete.

Predmet Sanchez Ruiz

Nadalje, u posebnom postupku, (predmet C-103/18 Sanchez Ruiz), *Juzgado de lo Centencioso-Administrativo No 8 de Madrid* podnio je Sudu EU-a zahtjev za donošenje prethodne odluke³ u kojem je tražio smjernice o sljedeća četiri pitanja:

1) Prvo pitanje odnosi se na značenje fraze „uporaba uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme” u članku 5. stavku 1. Okvirnog sporazuma.

2) Drugo pitanje odnosi se na sadržaj presuda u predmetima Martínez Andrés i Castrejana López i u predmetu Pérez López. U presudi u predmetu Pérez López razmatraju se pojmovi objektivnog razloga i trajne potrebe, a sud koji je uputio zahtjev nije siguran kako se oni odnose na javni sektor i, točnije, osnovne javne usluge (zdravstvo, obrazovanje i pravosuđe). Upućuje se na mjerodavnu španjolsku sudsku praksu u kojoj se smatra da ako postoji razlog zašto se svaki pojedini ugovor sklapa na određeno vrijeme, onda se zapošljavanjem na određeno vrijeme ne zaobilazi zakon i uporaba uzastopnih ugovora ne bi činila zaobilaženje jer se ničime ne sprječava sklapanje nekoliko uzastopnih ugovora na određeno vrijeme s istim radnikom ako je razlog za njihovo sklapanje u skladu s posebnim oblikom predmetnog radnog mjesta i ako to radno mjesto zadovoljava druge zakonom propisane formalne zahtjeve i uvjete. Na temelju toga može se donijeti zaključak, koji prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev nije u skladu sa sudskom praksom Suda EU-a, da zbog posebnih obilježja osnovne državne službe u javnom sektoru nikada neće nastati zlouporaba, da se nikada neće primjenjivati Direktiva 1999/70/EZ i da stoga radnici koji se zapošljavaju kao zamjena ili privremeno nikada neće ostvariti ciljeve stabilnosti koji se zagovaraju Direktivom.

3) Treće pitanje odnosi se na to kako utvrditi postoje li u nacionalnom pravu kazne ili ograničenja za sprječavanje zlouporabe zapošljavanja na određeno vrijeme uporabom uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme i ako postoje, jesu li učinkovite i proporcionalne a, ako ne postoje, koje bi trebale biti posljedice. Sud koji je uputio zahtjev zaključuje sljedeće: ne postoje gornje granice za zapošljavanje na određeno vrijeme, ne poštuju se zakonske granice za sprječavanje produljene uporabe ugovora o radu na određeno vrijeme (članci 10. i 70. EBEP-a) i stoga nisu djelotvorne i, u skladu sa zakonom, posljedice zlouporabe ugovora o radu na određeno vrijeme utvrđene za poslodavce u privatnom sektoru ne mogu se primjenjivati na poslodavca u javnom sektoru. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev pretvaranje radnog odnosa u privremeni radni odnos na neodređeno vrijeme zaposlenika zaposlenih na temelju ugovora o radu, kako je utvrdio Vrhovni sud (*Tribunal Supremo*), ne bi bilo u skladu s zahtjevima Direktive jer omogućuje ukidanje radnog mjesta ili otpuštanje radnika kada se na radno mjesto rasporedi radnik zaposlen na neodređeno vrijeme i stoga jednostavno čini još jednu vrstu privremenog zapošljavanja. Stoga smatra da ne postoji učinkovita nacionalna mjera za sprječavanje i, prema potrebi, kažnjavanje zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme.

f) Četvrto pitanje odnosi se na postupovna pitanja. Polazi se od toga da radnik zaposlen na određeno vrijeme (kao pomoćni radnik ili zamjena) ne može ostvarivati svoja prava EU-a zbog

³ SL C 161, 07.05.18., str.23.

primjene postupovnog pravila kojim se od radnika zaposlenih na određeno vrijeme zahtjeva da aktivno osporavaju sve uzastopne ugovore i otkaze ugovora o radu ili da se protiv njih žale te se donosi konačna presuda bez ostvarivanja zaštite koju nudi Direktiva. Ukratko, sud koji je uputio zahtjev napominje da neke konačne upravne odluke (raskidi ugovora o radu, imenovanja, natječaja) i prvostupanjske i konačne sudske presude kada postanu pravomoćne otežavaju radnicima da podnose pritužbe protiv nepravilnosti i ostvaruju ciljeve utvrđene Direktivom 1999/70/EZ, posebno u slučaju konačnih sudskih presuda utemeljenih na sudskoj praksi jednostupanjskih sudova čije tumačenje nije u skladu sa sudskom praksom Suda EU-a i koji pitanje nisu uputili na donošenje prethodne odluke, iako su to morali učiniti. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, čak i ako se smatralo da situacija uključuje konačne upravne akte (uzastopni raskidi ugovora o radu, imenovanja i natječaja), u skladu s načelom suradnje na temelju članka 4. stavka 3. UFEU-a, upravno tijelo moralo bi, ako mu je podnesen zahtjev za ponovno preispitivanje konačne odluke, uzeti u obzir mjerodavno tumačenje prava EU-a. Međutim, nacionalni sudovi ne mogu utvrditi sadržaj odredaba koje nisu u skladu s pravom EU-a ili akata koji se njima poništavaju: oni mogu jedino ukinuti nacionalno pravilo kako bi primijenili pravo EU-a i ostvarili njegove ciljeve. Stoga se javlja pitanje je li pravom EU-a propisano preispitivanje konačnih sudskih odluka/upravnih akata u tim okolnostima kada su ispunjena četiri uvjeta propisana u presudi u predmetu Kühne & Heitz.

Komisija čeka presudu u tom predmetu.

Zaključak

Komisija je svjesna položaja radnika zaposlenih na određeno vrijeme u španjolskom javnom sektoru.

Komisija ocjenjuje usklađenost španjolskog zakonodavstva kojim se uređuje položaj zaposlenika u javnom sektoru s člankom 5. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme.

Komisija će prije dovršetka svoje procjene pričekati donošenje presude Suda EU-a u predmetu C-103/18 Sanchez Ruiz, koja će biti relevantna za prethodno navedenu procjenu.

U nedavnoj presudi u predmetu C-494/16 Santoro pojašnjena su pitanja odštete za povrede članka 5. Okvirnog sporazuma i radnicima u javnom sektoru koji su bili zaposleni na temelju zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme u budućnosti će se olakšati dobivanje odšteta za propuštene prilike zbog takve zlouporabe uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme.

Podnositelji pritužbe obavješćivat će se preko ovog *web*-mjest⁴ o rezultatima istrage Komisije i o daljnjim aktivnostima koje će Komisija možda odlučiti poduzeti u vezi s ovom istragom.

⁴ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/joining-similar-complaints/decisions-multiple-complaints_hr