Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (deseti senat)

z dne 14. septembra 2016*

„Predhodno odločanje — Socialna politika — Direktiva 1999/70/ES — Okvirni sporazum o delu za določen čas, sklenjen med ETUC, UNICE in CEEP — Določbi 5 in 8 — Veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas — Ukrepi za preprečevanje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas — Sankcije — Transformacija delovnega razmerja za določen čas v ‚pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, a ne za stalno' — Načelo učinkovitosti"

V združenih zadevah C-184/15 in C-197/15,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ju je vložilo Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (vrhovno sodišče Baskovske avtonomne skupnosti, Španija) z odločbama z dne 9. marca 2015, ki sta na Sodišče prispeli 23. aprila 2015 (C-184/15) in 29. aprila 2015 (C-197/15), v postopkih

Florentina Martínez Andrés

proti

Servicio Vasco de Salud (C-184/15)

in

Juan Carlos Castrejana López

proti

Ayuntamiento de Vitoria (C-197/15),

SODIŠČE (deseti senat),

v sestavi F. Biltgen (poročevalec), predsednik senata, E. Levits, sodnik, in M. Berger, sodnica,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

ob upoštevanju pisnih stališč, ki so jih predložili:

— za F. Martínez Andrés J. Corchón Barrientos, odvetnik, in M. Ezcurra Fontán, procuradora,

— za J. C. Castrejano Lópeza A. Gómez Barahona, odvetnik, in P. Basterreche Arcocha, procuradora,

* Jezik postopka: španščina.

— za Ayuntamiento de Vitoria P. J. Goti González, odvetnik, in G. Ors Simón, procurador,

— za špansko vlado L. Banciella Rodríguez-Miñón, agent,

— za Evropsko komisijo M. van Beek in N. Ruiz García, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalne pravobranilke, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sklenjenega 18. marca 1999 (v nadaljevanju: okvirni sporazum), ki je v prilogi k Direktivi Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 368).

2 Ta predloga sta bila vložena v okviru spora med, prvič, F. Martínez Andrés in Servicio Vasco de Salud (služba za zagotavljanje javnih zdravstvenih storitev v Baskiji, Španija) zaradi podaljšanja delovnega razmerja za določen čas, ki je obstajalo med strankama, in zakonitosti odločbe o prenehanju tega razmerja, in drugič, J. C. Castrejano Lópezom in Ayuntamiento de Vitoria (občina Vitoria, Španija) zaradi pravne opredelitve delovnega razmerja med strankama in zakonitosti odločbe o prenehanju tega razmerja.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V skladu s členom 1 Direktive 1999/70 je namen te direktive „uveljaviti okvirni sporazum, […] sklenjen […] med splošnimi medpanožnimi organizacijami (ETUC, UNICE in CEEP)“.

4 Člen 2, prvi odstavek, te direktive določa:

„Države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, […] [in] uvedejo potrebne ukrepe, pri čemer jih morajo države članice uvesti tako, da bodo vedno lahko zagotavljale rezultate, ki jih nalaga ta direktiva […]“

5 V skladu z določbo 1 okvirnega sporazuma je namen tega sporazuma na eni strani izboljšati kakovost dela za določen čas z zagotavljanjem uporabe načela nediskriminacije in na drugi vzpostaviti okvir za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas.

6 Določba 3 okvirnega sporazuma, naslovljena „Opredelitve“, določa:

„1. V tem sporazumu izraz ‚delavec, zaposlen za določen čas‘ pomeni osebo, ki ima pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje, sklenjeno neposredno med delodajalcem in delavcem in pri katerem je konec pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja določen z objektivnimi pogoji, kakršni so potek določenega datuma, dokončanje določene naloge ali nastop posebnega dogodka.

[…]“

7 Določba 5 okvirnega sporazuma, naslovljena „Ukrepi za preprečevanje zlorab“, določa:

„1. Za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerjih za določen čas, države članice po posvetovanju s socialnimi partnerji skladno z nacionalno zakonodajo, kolektivnimi pogodbami ali običaji in/ali socialni partnerji, kadar ni ustreznih pravnih ukrepov, ki bi preprečevali zlorabo, uvedejo enega ali več naslednjih ukrepov tako, da upoštevajo potrebe posameznih sektorjev in/ali kategorij delavcev:
(a) objektivne razloge, ki upravičujejo obnovitev [podaljšanje] takšnih pogodb ali razmerij;
(b) najdaljše skupno trajanje zaporednih pogodb ali razmerij za določen čas;
(c) število obnovitev [podaljšanj] takšnih pogodb ali razmerij.

2. Države članice po posvetovanju s socialnimi partnerji in/ali socialni partnerji po potrebi določijo, pod kakšnimi pogoji se pogodbe o zaposlitvi ali delovna razmerja:
(a) štejejo za ‚zaporedna‘,
(b) štejejo za pogodbe ali razmerja za nedoločen čas.“

8 V skladu z določbo 8, točka 5, okvirnega sporazuma „[p]reprečevanje in reševanje sporov in delovnih sporov, ki izhajajo iz uporabe tega sporazuma, poteka skladno z nacionalno zakonodajo, kolektivnimi pogodbami in običaji“.

Špansko pravo

9 Člen 89 Ley 7/1985 Reguladora de las bases del régimen local (zakon 7/1985 o urejanju podlage za lokalno samoupravo) z dne 2. aprila 1985 (BOE št. 80 z dne 3. aprila 1985), ki opredeljuje različne vrste zaposlenih v lokalnih organih, določa:

„V lokalnih javnih organih so zaposleni uradniki, delavci, ki so z upravo v delovnopravnem razmerju, in pomožni uslužbenci na delovnih mestih, vezanih na zaupanje, ali delovnih mestih posebnih svetovalcev.“

10 V skladu s členom 15(1) texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995 (prečiščena različica zakona o delovnih razmerjih, ki izhaja iz kraljeve zakonske uredbe 1/1995) z dne 24. marca 1995 (BOE št. 75 z dne 29. marca 1995, str. 9654) v različici, ki se uporablja za dejansko stanje iz postopka v glavni stvari (v nadaljevanju: zakon o delovnih razmerjih), se pogodba o zaposlitvi lahko sklene za nedoločen ali določen čas. Pogodba o zaposlitvi za določen čas se lahko sklene v teh primerih:

„(a) če se delavca zaposli zaradi določene naloge, ki je samostojna in jo je mogoče ločiti od dejavnosti podjetja, in ni gotovo, koliko časa bo trajala njena izvršitev, je pa časovno omejena. […]

(b) če to zahtevajo razmere na trgu, povečan obseg dela ali presežek naročil, tudi v okviru običajnega poslovanja podjetja. […]

(c) v primeru nadomeščanja delavcev, ki imajo pravico do vrnitve na svoje delovno mesto, če pogodba o zaposlitvi določa ime delavca, ki se nadomešča, in razlog za nadomeščanje.“

11 V skladu s členom 15(3) zakona o delovnih razmerjih „se začasne pogodbe, sklenjene z namenom obida zakona, štejejo za sklenjene za nedoločen čas“.

12 V skladu s členom 15(5) zakona o delovnih razmerjih delavci, ki so bili s prekinitvijo ali brez nje zaposleni več kot 24 mesecev v obdobju 30 mesecev na istem delovnem mestu ali različnih delovnih mestih v istem podjetju ali isti skupini podjetij, pri čemer so sklenili vsaj dve pogodbi o zaposlitvi za določen čas, z enakimi ali različnimi pogodbenimi pogoji glede časovne omejitve, pridobijo status delavcev, zaposlenih za nedoločen čas.

13 Dodatna določba 15 k zakonu o delovnih razmerjih določa:

„Določbe člena 15(1)(a) o najdaljšem trajanju pogodbe, sklenjene za posebno nalogo ali storitev, in člena 15(5) tega zakona, ki se nanaša na omejitve pri zaporednih pogodbah, veljajo za javno upravo in javne subjekte, s katerimi je povezana ali so ji podrejeni, ne da bi posegale v uporabo ustavnih načel enakosti, zaslužnosti in usposobljenosti pri dostopu do delovnih mest v javni upravi, tako da ne nasprotujejo obveznosti za zapolnitev zadevnih delovnih mest po rednih postopkih v skladu z določbami iz veljavnih predpisov.

Na podlagi teh določb delavec ohrani delovno mesto, ki ga je imel, dokler to mesto ni zapolnjeno v skladu z zgoraj navedenimi postopki, pri čemer v tem trenutku delovno razmerje preneha, razen če navedeni delavec v ustreznem izbirnem postopku ni imenovan za javnega uslužbenca.

[…]“

14 Člen 9 Ley estatal 55/2003 del Estatuto Marco del personal Estatutario de los servicios de salud (zakon 55/2003 o določitvi kadrovskih predpisov za javne uslužbence v zdravstvenih službah) z dne 16. decembra 2003 (BOE št. 301, z dne 17. decembra 2003, str. 44742) določa:

„1. Če je potrebno, ali nujno, ali zaradi izvajanja začasnih, občasnih ali izrednih programov, lahko zdravstvene službe imenujejo začasne javne uslužbence v zdravstvu.

Imenovanje začasnega javnega uslužbenca v zdravstvu je lahko prehodno, občasno ali zaradi nadomeščanja.

2. Prehodno imenovanje se uporabi zaradi zapolnitve praznega delovnega mesta v zdravstvenih centrih ali službah, kadar je treba opraviti ustrezne naloge.

Imenovanje za prehodnega javnega uslužbenca v zdravstvu preneha, ko se na njegovo delovno mesto v skladu s postopkom, določenim v zakonskih ali podzakonskih aktih, imenuje stalni javni uslužbenec ali če se navedeno delovno mesto ukine.

3. Občasno imenovanje se uporabi v naslednjih primerih:

(a) če gre za opravljanje določenega začasnega, občasnega ali izrednega dela;

(b) če je potrebno za zagotavljanje stalnega in nepretrganega delovanja zdravstvenih centrov;

(c) če je treba zaradi krajšega delovnega časa opraviti dodatno delo.

Imenovanje za občasnega javnega uslužbenca v zdravstvu preneha, če je delo, za katero je bil zaposlen, opravljeno, ali se izteče rok, ki je izrecno določen v odločbi o imenovanju, ali če se ukinejo naloge, ki so bile podlaga za imenovanje.

[…]

4. Imenovanje zaradi nadomeščanja se uporabi, če se izkaže za nujno, da se opravlja delo stalnih in začasnih javnih uslužbencev med letnim dopustom, dopustom iz drugih razlogov in drugimi začasnimi odsotnostmi, med katerimi se delovno mesto ohrani.

Imenovanje za javnega uslužbenca v zdravstvu zaradi nadomeščanja preneha, če se oseba, ki jo je nadomeščal, vrne na delovno mesto, ali če ta izgubi pravico do vrnitve na isto delovno mesto ali funkcijo.“

Dejansko stanje sporov o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

Zadeva C-184/15

15 F. Martínez Andrés je bila 2. februarja 2010 imenovana za administrativno asistentko, in sicer s statusom občasne javne uslužbenke za opravljanje določenega začasnega, občasnega ali izrednega dela. Navedeno imenovanje je bilo podaljšano 13-krat, pri čemer pa nobeno ni vsebovalo posebne obrazložitve, razen splošne navedbe „za potrebe službe“. Imenovanje F. Martínez Andrés je poteklo 1. oktobra 2012.

16 Juzgado nº 6 de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Bilbao (upravno sodišče št.°6 v Bilbau, Španija) je z odločbo z dne 30. julija 2013 zavrnilo tožbo, ki jo je vložila F. Martínez Andrés.

17 F. Martínez Andrés je zoper to odločbo vložila pritožbo pri Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (vrhovno sodišče Baskovske avtonomne skupnosti, Španija) zaradi kršitve člena 9(3) kadrovskih predpisov za javne uslužbence v zdravstvenih službah, saj trije primeri, ki jih določa, ne morejo biti združeni v samo eno splošno kategorijo, ki utemeljuje obstoj delovnega razmerja za določen čas.

Zadeva C-197/15

18 J. C. Castrejana López je 1. decembra 1993 z Ayuntamiento de Vitoria sklenil pogodbo o zaposlitvi za določen čas za delo arhitekta. Pogodba je prenehala 30. novembra 1994.

19 Stranki sta 1. decembra 1995 sklenili novo pogodbo o zaposlitvi za določen čas, prav tako za delo arhitekta, katere predmet pa je tokrat bilo izvajanje sporazuma o programu urbanističnega načrtovanja, ki sta ga 22. novembra 1995 podpisala Ayuntamiento de Vitoria in Instituto Foral de Bienestar Social (regionalni inštitut za socialno blaginjo) in katerega cilja sta bili odprava urbanističnih in arhitekturnih ovir ter dostopnost mestnega okolja za osebe z omejeno mobilnostjo.

20 Z odločbo z dne 22. januarja 1998 je svetnik-delegat za področje javne uprave spremenil pravni položaj J. C. Castrejane Lópeza, tako da je bil imenovan za nadomestnega uradnika občine za izvajanje navedenega sporazuma, prenehanje tega delovnega razmerja pa je bilo predvideno na datum dokončanja navedenega programa urbanističnega načrtovanja.

21 Svetnik-delegat za področje javne uprave je 10. novembra 1998 sprejel novo odločbo, s katero je navedeno delovno razmerje prenehalo z učinkom od 31. decembra 1998 zaradi dokončanja navedenega programa urbanističnega načrtovanja.

22 Vendar je svetnik-delegat za področje javne uprave 11. januarja 1999 svojo odločbo z dne 10. novembra 1998 preklical, saj je bil zadevni program urbanističnega načrtovanja podaljšan. Delovno razmerje med J. C. Castrejano Lópezom in Ayuntamiento de Vitoria je dokončno prenehalo z odločbo z dne 10. decembra 2012 z učinkom od 31. decembra 2012, saj je bil ta program v celoti izveden, trenutno krizno stanje pa je narekovalo zmanjšanje izdatkov javne uprave.

23 Tožbo, ki jo je vložil J. C. Castrejana López, je Juzgado nº 1 de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Vitoria-Gasteiz (upravno sodišče št. 1 v Vitorii-Gasteiz, Španija) z odločbo z dne 23. septembra 2013 zavrnilo.

24 J. C. Castrejana López je zoper to odločbo pri Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (vrhovno sodišče Baskovske avtonomne skupnosti) vložil pritožbo, v kateri je trdil, med drugim, da se sodišče prve stopnje ni izreklo o tem, ali je delovno razmerje med njim in Ayuntamiento de Vitoria delovnopravno ali upravno.

25 V obeh zadevah za predhodno odločanje predložitveno sodišče najprej ugotavlja, da se za pritožnika v postopkih v glavni stvari uporablja Direktiva 1999/70.

26 Nato ugotavlja, da je v obeh zadevah podana zloraba veriženja pogodb za določen čas. V primeru F. Martínez Andrés naj obrazložitev v imenovanju in v naknadnih podaljšanjih ne bi izpolnjevala zakonskih zahtev, na podlagi katerih se zagotovi, da se pogodb za določen čas ne zlorablja. Ker ne omenjajo izrecno dela, ki naj bi ga različna podaljšanja imenovanj pokrivala, predložitveno sodišče meni, da ne more preveriti, ali je bil namen podaljšanj dejansko zadovoljevanje začasnih potreb, ali pa so pokrivala stalne in trajne potrebe uprave. V primeru J. C. Castrejane Lópeza predložitveno sodišče poudarja, prvič, da se je namen začasnega imenovanja, in sicer izvedba programa načrtovanja, raztegnil na dolgo obdobje, in sicer od 1995 do 2012, in drugič, da so se pogodbena razmerja nadaljevala še po dokončanju navedenega projekta.

27 Nazadnje predložitveno sodišče dodaja, da je oddelek za socialne zadeve Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija) uvedel pojem „delavci, zaposleni za nedoločen čas, a ne za stalno“ za pogodbe o zaposlitvi za določen čas, ki jih sklepa javna uprava v nasprotju z zakonom, pri čemer to, da je pogodba sklenjena za nedoločen čas, pomeni, da v pogodbi ni določen datum njenega prenehanja. Glede na to, da naj bi tak delavec lahko zasedel stalno delovno mesto, šele ko bi uspešno prestal izbirne postopke v skladu z zakonskimi določbami, ki veljajo za izbor stalnih uslužbencev v javni upravi, naj bi torej obstajal legitimen razlog za prenehanje pogodbe o zaposlitvi, ki ni stalna, ko se zakonito konča izbirni postopek ali ukine navedeno delovno mesto. Ker pa naj bi oddelek za upravne zadeve Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) odločal samo v okviru sporov, v katere so vpleteni stalni uradniki, naj ne bi bilo enotne sodne prakse v zvezi z začasnimi javnimi uslužbenci in celo nadomestnimi uradniki. Čeprav namreč nekatera sodišča na splošno zavračajo možnost primerjave začasnih javnih uslužbencev, in celo nadomestnih uradnikov, z delavci, zaposlenimi za nedoločen čas, a ne za stalno, naj bi obstajali drugi primeri, ko bi bilo mogoče učinke odpovedi tovrstnega začasnega delovnega razmerja primerjati z učinki, ki izhajajo iz odpovedi pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, a ne za stalno, zlasti kar zadeva obveznost zagotovitve vrnitve na delo.

28 Zato se predložitveno sodišče sprašuje, ali je nacionalna zakonodaja in celo praksa nacionalnih sodišč, ki niti občasnim javnim uslužbencem niti nadomestnim uradnikom ne priznava pravice do ohranitve delovnega razmerja, medtem ko je ta pravica priznana delavcem, zaposlenim za nedoločen čas, a ne za stalno, združljiva z zahtevami, ki izhajajo iz Direktive 1999/70.

29 Predložitveno sodišče poudarja, da je položaj J. C. Castrejane Lópeza še posebej sporen glede na to, da če bi se ohranilo njegovo prvotno delovnopravno razmerje z Ayuntamiento de Vitoria, bi morale zanj veljati varstvene določbe v zvezi s prenehanjem delovnega razmerja, kar je ugodnost, ki mu je niti nacionalna zakonodaja niti sodna praksa, ki se nanaša na to zakonodajo, vendarle ni priznala, ker je imel status nadomestnega uradnika.

30 Predložitveno sodišče se prav tako sprašuje, ali je glede na načelo enakovrednosti delo, ki ga opravljajo te različne kategorije zaposlenih, mogoče primerjati za namene uporabe določbe 5, točka 1, okvirnega sporazuma, ali pa obstajajo razlike med tema kategorijama – kot so delovnopravna narava razmerja v enem primeru in upravna narava v drugem, oziroma načela, kot je pristojnost uprave za

samoorganizacijo – na podlagi katerih je mogoče šteti, da ne gre za podobne položaje in torej upravičujejo različne učinke, ki izhajajo iz ugotovitve, da uprava nezakonito uporablja pogodbe za določen čas.

31 Poleg tega se predložitveno sodišče sprašuje, ali je treba v skladu z načelom učinkovitosti primerno sankcijo določiti v okviru tega postopka, oziroma ali to načelo ne nasprotuje temu, da se stranke napoti na nov upravni postopek.

32 V teh okoliščinah je Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (vrhovno sodišče Baskovske avtonomne skupnosti) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja, pri čemer je bilo tretje vprašanje zastavljeno samo v zadevi C-197/15:

„1. Ali je treba določbo 5(1) okvirnega sporazuma […] razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki v primerih zlorabe pogodb o zaposlitvi za določen čas občasnim javnim uslužbencem [zadeva C-184/15]/nadomestnim uradnikom [zadeva C-197/15] – in drugače od tega, kar velja v povsem enakem položaju za delavce, ki so z upravo v delovnopravnem razmerju – na splošno ne priznava pravice, da ostanejo zaposleni za nedoločen čas, a ne za stalno, torej pravice do zasedbe delovnega mesta, na katerem se delo opravlja začasno, dokler se to ne zapolni na predpisan način ali ukine po zakonsko določenem postopku?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen, ali je treba načelo enakovrednosti razlagati tako, da lahko nacionalno sodišče šteje, da sta oba položaja – položaj delavca, ki ima z upravo sklenjeno delovnopravno razmerje za določen čas, in položaj občasnih javnih uslužbencev [zadeva C-184/15]/nadomestnega uradnika [zadeva C-197/15] – podobna, kadar pride do zlorabe pogodb o zaposlitvi za določen čas, ali pa mora nacionalno sodišče, poleg identičnosti delodajalca, identičnosti ali podobnosti opravljanega dela in trajanja pogodbe o zaposlitvi za določen čas, pri presoji podobnosti upoštevati druge elemente, kot na primer posebno naravo delovnopravnega oziroma upravnopravnega razmerja, v katerem je zaposleni, ter pristojnost uprave za samoorganizacijo, ki upravičujejo različno obravnavanje obeh položajev?

3. Če je odgovor na prejšnji vprašanji nikalen, ali je treba načelo učinkovitosti razlagati tako, da je treba ustrezno sankcijo ugotavljati in določiti v istem postopku, v katerem se ugotovi obstoj zlorabe pogodb o zaposlitvi za določen čas, v okviru ustreznega incidenčne stopnje postopka, v katerem lahko stranke predlagajo, zatrjujejo in dokazujejo vse, kar štejejo kot upoštevno v zvezi s tem, ali pa je, nasprotno, oškodovano stranko primerno v ta namen napotiti na nov upravni oziroma, če je to primerno, sodni postopek?“

33 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 4. junija 2015 zadevi C-184/15 in C-197/15 združil za pisni postopek in izdajo sodbe.

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo in drugo vprašanje

34 Predložitveno sodišče s prvim in drugim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba določbo 5, točka 1, okvirnega sporazuma razlagati tako, da nasprotuje temu, da nacionalna sodišča zadevne države članice nacionalno ureditev, kakršna se obravnava v postopku v glavni stvari, uporabljajo tako, da v primeru zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas osebam, ki jih je uprava zaposlila na podlagi pogodbe o zaposlitvi, za katero veljajo pravila delovnega prava, priznajo pravico do ohranitve delovnega razmerja, te pravice pa na splošno ne priznajo uslužbencem, ki jih ta uprava zaposluje na podlagi upravnega prava.

35 Najprej je treba spomniti, da določba 5 okvirnega sporazuma, katere namen je uresničitev enega od ciljev tega okvirnega sporazuma, in sicer omejiti veriženje pogodb ali delovnih razmerij za določen čas, v točki 1 državam članicam nalaga dejansko in obvezno sprejetje vsaj enega od v njej naštetih ukrepov, kadar v njihovem nacionalnem pravu ni enakovrednih zakonskih ukrepov. Trije ukrepi, ki so tako našteti v točki 1, od (a) do (c), navedene določbe, se nanašajo na objektivne razloge, ki upravičujejo podaljšanje takih pogodb ali delovnih razmerij, na najdaljše skupno trajanje takih zaporednih pogodb ali delovnih razmerij oziroma na število njihovih podaljšanj (glej v tem smislu zlasti sodbe z dne 23. aprila 2009, Angelidaki in drugi, od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, točki 73 in 74; z dne 3. julija 2014, Fiamingo in drugi, C-362/13, C-363/13 in C-407/13, EU:C:2014:2044, točki 54 in 56, in z dne 26. novembra 2014, Mascolo in drugi, C-22/13, C-61/13, C-63/13 in C-418/13, EU:C:2014:2401, točki 72 in 74).

36 Čeprav pravo Unije torej določa obveznost držav članic, da sprejmejo preventivne ukrepe, pa ne določa posebnih sankcij v primeru ugotovitve zlorabe. V takem primeru morajo nacionalni organi sprejeti ustrezne ukrepe, ki morajo biti ne le sorazmerni, ampak tudi dovolj učinkoviti in odvračilni, da zagotovijo polni učinek pravil, sprejetih za izvajanje okvirnega sporazuma (glej v tem smislu sodbe z dne 4. julija 2006, Adeneler in drugi, C-212/04, EU:C:2006:443, točka 94; z dne 7. septembra 2006, Marrosu in Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, točka 51; z dne 7. septembra 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, točka 36; z dne 3. julija 2014, Fiamingo in drugi, C-362/13, C-363/13 in C-407/13, EU:C:2014:2044, točka 62, in sklep z dne 11. decembra 2014, León Medialdea, C-86/14, neobjavljen, EU:C:2014:2447, točka 44).

37 Kadar zadevno področje ni urejeno s pravom Unije in so predpisi za izvajanje teh pravil določeni v nacionalnem pravnem redu držav članic na podlagi načela njihove postopkovne avtonomije, pa ti predpisi ne smejo biti manj ugodni od tistih, ki urejajo podobne položaje, ki zadevajo zgolj nacionalno pravo (načelo enakovrednosti), niti ne smejo dejansko onemogočiti ali močno otežiti izvrševanja pravic, ki jih podeljuje pravni red Unije (načelo učinkovitosti) (sodbe z dne 4. julija 2006, Adeneler in drugi, C-212/04, EU:C:2006:443, točka 95; z dne 7. septembra 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, točka 37; z dne 3. julija 2014, Fiamingo in drugi, C-362/13, C-363/13 in C-407/13, EU:C:2014:2044, točka 63, in sklep z dne 11. decembra 2014, León Medialdea, C-86/14, neobjavljen, EU:C:2014:2447, točka 45).

38 Iz tega sledi, da mora ob zlorabi veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas obstajati možnost, da se uporabi ukrep, ki dejansko in enakovredno zagotavlja varstvo delavcev, da bi se ta zloraba ustrezno sankcionirala in bi se odpravile posledice kršitve prava Unije. Iz besedila člena 2, prvi odstavek, Direktive 1999/70 namreč izhaja, da morajo države članice ukrepe „uvesti tako, da bodo vedno lahko zagotavljale rezultate, ki jih nalaga ta direktiva“ (glej sodbe z dne 4. julija 2006, Adeneler in drugi, C-212/04, EU:C:2006:443, točka 102; z dne 7. septembra 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, točka 38; z dne 3. julija 2014, Fiamingo in drugi, C-362/13, C-363/13 in C-407/13, EU:C:2014:2044, točka 64).

39 V zvezi s tem je treba spomniti, da določba 5 okvirnega sporazuma državam članicam ne nalaga splošne obveznosti, da določijo transformacijo pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbo za nedoločen čas. Določba 5, točka 2, okvirnega sporazuma namreč državam članicam načeloma prepušča, da določijo, pod katerimi pogoji se pogodbe o zaposlitvi ali delovna razmerja za določen čas štejejo za sklenjena za nedoločen čas. Iz tega izhaja, da okvirni sporazum ne določa pogojev, pod katerimi se lahko uporabijo pogodbe za določen čas (glej v tem smislu sodbe z dne 4. julija 2006, Adeneler in drugi, C-212/04, EU:C:2006:443, točka 91; z dne 7. septembra 2009, Marrosu in Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, točka 47; z dne 23. aprila 2009, Angelidaki in drugi, od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, točki 145 in 183; z dne 3. julija 2014, Fiamingo in drugi, C-362/13, C-363/13 in C-407/13, EU:C:2014:2044, točka 65, in sklep z dne 11. decembra 2014, León Medialdea, C-86/14, neobjavljen, EU:C:2014:2447, točka 47).

40 Torej določba 5 okvirnega sporazuma ne nasprotuje temu, da bi država članica drugače obravnavala zlorabe veriženja pogodb ali delovnih razmerij za določen čas, glede na to, ali so bile navedene pogodbe ali razmerja, sklenjena z delodajalcem iz zasebnega ali delodajalcem iz javnega sektorja (sodbi z dne 7. septembra 2006, Marrosu in Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, točka 48, in z dne 7. septembra 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, točka 33).

41 Vendar mora nacionalni pravni red zadevne države članice, zato da bi se lahko nacionalna ureditev, ki v javnem sektorju absolutno prepoveduje transformacijo več pogodb za določen čas v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, štela za skladno z okvirnim sporazumom, v navedenem sektorju določati drug učinkovit ukrep za preprečevanje in, če je potrebno, sankcionirati zlorabo veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas (sodbe z dne 4. julija 2006, Adeneler in drugi, C-212/04, EU:C:2006:443, točka 105; z dne 7. septembra 2009, Marrosu in Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, točka 49; z dne 7. septembra 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, točka 34, in z dne 23. aprila 2009, Angelidaki in drugi, od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, točki 161 in 184).

42 Poleg tega je treba opozoriti, da ni naloga Sodišča, da se izreče o razlagi določb nacionalnega prava, pač pa je to naloga izključno pristojnih nacionalnih sodišč, ki morajo ugotoviti, ali določbe nacionalne zakonodaje, ki se uporabljajo, izpolnjujejo zahteve, navedene v določbi 5 okvirnega sporazuma (sodbe z dne 7. septembra 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, točka 39; z dne 3. julija 2014, Fiamingo in drugi, C-362/13, C-363/13 in C-407/13, EU:C:2014:2044, točka 66, in sklep z dne 11. decembra 2014, León Medialdea, C-86/14, neobjavljen, EU:C:2014:2447, točka 48).

43 Predložitveno sodišče mora torej presoditi, v kolikšni meri pogoji uporabe ter dejansko izvajanje upoštevnih določb nacionalnega prava pomenijo primeren ukrep za preprečevanje in po potrebi sankcioniranje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas (sodbe z dne 7. septembra 2006, Marrosu in Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, točka 56; z dne 7. septembra 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, točka 41; z dne 3. julija 2014, Fiamingo in drugi, C-362/13, C-363/13 in C-407/13, EU:C:2014:2044, točka 67 in navedena sodna praksa, in sklep z dne 11. decembra 2014, León Medialdea, C-86/14, neobjavljen, EU:C:2014:2447, točka 49).

44 Vendar lahko Sodišče, ko odloča o vprašanju za predhodno odločanje, poda pojasnila, ki nacionalno sodišče usmerjajo pri njegovi presoji (glej sodbi z dne 3. julija 2014, Fiamingo in drugi, C-22/13, C-61/13 in C-418/13, EU:C:2014:2401, točka 68 in navedena sodna praksa, ter z dne 26. novembra 2014, Mascolo in drugi, C-22/13, C-61/13, C-63/13 in C-418/13, EU:C:2014:2401, točka 83).

45 Ker je predložitveno sodišče že ugotovilo zlorabo veriženja pogodb za določen čas v smislu okvirnega sporazuma v obeh postopkih v glavni stvari, se je treba v obravnavanem primeru izreči samo o tem, ali so ukrepi, določeni v nacionalnem pravu za sankcioniranje ugotovljene zlorabe, primerni in dovolj učinkoviti.

46 V zvezi s tem predložitveno sodišče meni, da obstaja učinkovit ukrep zoper zlorabo, ki izhaja iz veriženja pogodb ali delovnih razmerij za določen čas, glede delavcev, za katere se uporabljajo pravila splošnega delovnega prava, saj je bil v sodni praksi Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) določen pojem „delavca, zaposlenega za nedoločen čas, a ne za stalno“ z vsemi posledicami, ki iz tega izhajajo iz nacionalnega prava, zlasti pravica delavca do ohranitve delovnega mesta.

47 Ker pa tega pojma ni mogoče uporabiti za uslužbence, ki so v javni upravi zaposleni na podlagi določb upravnega prava, naj ne bi bilo nobenega učinkovitega ukrepa, s katerim bi bilo mogoče v njihovem primeru preprečiti in po potrebi sankcionirati zlorabo veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas.

48 V skladu s sodno prakso, navedeno v točkah 40 in 41 te sodbe, določba 5 okvirnega sporazuma načeloma ne nasprotuje temu, da bi imela ugotovitev zlorabe veriženja pogodba o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas drugačne posledice glede na sektor ali kategorijo, v katero spadajo zadevni uslužbenci, če pravni red zadevne države članice v tem sektorju ali v zvezi s to kategorijo uslužbencev določa drug učinkovit ukrep za preprečevanje in sankcioniranje zlorabe.

49 Če bi torej predložitveno sodišče ugotovilo, da v španskem pravu ni nobenega drugega učinkovitega ukrepa za preprečevanje in sankcioniranje zlorabe v zvezi z uslužbenci, ki so zaposleni v upravi na podlagi upravnega prava, bi se s tem položajem škodovalo tako cilju kot polnemu učinku okvirnega sporazuma.

50 V skladu z ustaljeno sodno prakso obveznost držav članic, ki izhaja iz direktive, da dosežejo rezultat, ki ga ta določa, in dolžnost na podlagi člena 4 PEU, da sprejmejo vse splošne ali posebne ukrepe za zagotovitev izpolnjevanja te obveznosti, velja za vse organe teh držav članic, vključno s sodnimi organi v okviru njihovih pristojnosti (glej, med drugim, sodbo z dne 23. aprila 2009, Angelidaki in drugi, od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, točka 106 in navedena sodna praksa).

51 Zato je naloga sodnih organov zadevne države članice, da zagotovijo upoštevanje določbe 5, točka 1, okvirnega sporazuma, tako da poskrbijo, da delavci, ki so bili žrtve zlorabe, ki izhaja iz veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, niso bili odvrnjeni v upanju, da bodo še naprej zaposleni v javnem sektorju, da pri nacionalnih organih, vključno s sodnimi, uveljavljajo pravice, ki so jim priznane z nacionalno ureditvijo in ki izhajajo iz njenega izvajanja vseh preventivnih ukrepov iz določbe 5, točka 1, okvirnega sporazuma (sodba z dne 23. aprila 2009, Angelidaki in drugi, od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, točka 165).

52 Predvsem se mora nacionalno sodišče prepričati, da lahko vsi delavci, ki so zaposleni „za določen čas“ v smislu določbe 3(1) okvirnega sporazuma, dosežejo uporabo sankcij, ki jih določa nacionalna ureditev, proti svojemu delodajalcu, če so bili žrtve zlorabe veriženja pogodb, in to ne glede na opredelitev njihove pogodbe v nacionalnem pravu (sodba z dne 23. aprila 2009, Angelidaki in drugi, od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, točka 166).

53 Če v postopkih v glavni stvari v zvezi z uslužbenci, zaposlenimi v upravi na podlagi upravnega prava, ne obstaja noben drug enakovreden in učinkovit zaščitni ukrep, bi lahko izenačitev teh uslužbencev, zaposlenih za določen čas, z „delavci, zaposlenimi za nedoločen čas, a ne za stalno“ v skladu z obstoječo nacionalno sodno prakso pomenila ukrep, ki lahko sankcionira zlorabo veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas in odpravi posledice kršitve določb okvirnega sporazuma.

54 Ob upoštevanju vseh zgoraj navedenih premislekov je treba na prvo in drugo postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba določbo 5, točka 1, okvirnega sporazuma razlagati tako, da nasprotuje temu, da nacionalna sodišča zadevne države članice nacionalno ureditev, kakršna se obravnava v postopku v glavni stvari, uporabljajo tako, da v primeru zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas osebam, ki jih je uprava zaposlila na podlagi pogodbe o zaposlitvi, za katero veljajo pravila delovnega prava, priznajo pravico do ohranitve delovnega razmerja, te pravice pa na splošno ne priznajo uslužbencem, ki jih ta uprava zaposluje na podlagi upravnega prava, razen če obstaja drug učinkovit ukrep v nacionalnem pravnem redu za sankcioniranje tovrstnih zlorab v primeru teh uslužbencev, kar pa mora preveriti nacionalno sodišče.

Tretje vprašanje

55 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba določbe okvirnega sporazuma v povezavi z načelom učinkovitosti razlagati tako, da nasprotujejo nacionalnim postopkovnim pravilom, ki delavca, zaposlenega za določen čas, zavezujejo, da vloži novo tožbo za določitev primerne sankcije,

če je bilo ugotovljeno, da gre za zlorabo veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, namesto da bi lahko zahteval odškodnino za škodo, ki jo je utrpel, v okviru incidenčne stopnje postopka med postopkom, v katerem se ugotavlja navedena zloraba.

56 Spomniti je treba, da v skladu z določbo 8, točka 5, okvirnega sporazuma preprečevanje in reševanje sporov in delovnih sporov, ki izhajajo iz uporabe tega sporazuma, poteka v skladu z nacionalno zakonodajo, kolektivnimi pogodbami in običaji (sodbi z dne 15. aprila 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, točka 39, in z dne 23. aprila 2009, Angelidaki in drugi, od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, točka 172; in sklepa z dne 12. junija 2008, Vassilakis in drugi, C-364/07, neobjavljen, EU:C:2008:346, točka 140, in z dne 24. aprila 2009, Koukou, C-519/08, neobjavljen, EU:C:2009:269, točka 95).

57 Če zadevno področje ni urejeno na ravni Unije, se v nacionalnem pravnem redu vsake države članice določijo pristojna sodišča in postopkovna pravila za pravna sredstva, ki zagotavljajo varovanje pravic, ki jih pravnim subjektom daje pravo Unije (sodbi z dne 15. aprila 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, točka 44, in z dne 8. septembra 2011, Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, točka 87; in sklepa z dne 12. junija 2008, Vassilakis in drugi, C-364/07, neobjavljen, EU:C:2008:346, točka 141, in z dne 24. aprila 2009, Koukou, C-519/08, neobjavljen, EU:C:2009:269, točka 96).

58 Kot izhaja iz točke 37 te sodbe, je naloga nacionalnih organov, da sprejmejo ustrezne ukrepe, ki morajo zagotoviti polni učinek določb, sprejetih za izvajanje okvirnega sporazuma. Natančna pravila za izvajanje teh določb morajo biti v skladu z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti (sodba z dne 23. aprila 2009, Angelidaki in drugi, od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, točka 174; in sklepa z dne 12. junija 2008, Vassilakis in drugi, C-364/07, neobjavljen, EU:C:2008:346, točka 142, in z dne 24. aprila 2009, Koukou, C-519/08, neobjavljen, EU:C:2009:269, točka 97).

59 Ti zahtevi po enakovrednosti in učinkovitosti, ki izražata splošno obveznost držav članic, da zagotovijo sodno varstvo pravic, ki jih imajo pravni subjekti na podlagi prava Unije, veljajo tudi za določitev sodišč, pristojnih za odločanje o tožbah, ki temeljijo na tem pravu. Nespoštovanje navedenih zahtev na tej ravni, tako kot njihovo nespoštovanje na ravni določitve postopkovnih pravil, lahko namreč krši načelo učinkovitega sodnega varstva (sodba z dne 15. aprila 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, točki 47 in 48, in sklep z dne 24. aprila 2009, Koukou, C-519/08, neobjavljen, EU:C:2009:269, točka 98).

60 Vendar mora predložitveno sodišče, in ne Sodišče, preveriti, ali je zadevna država članica sprejela vse potrebne določbe, na podlagi katerih lahko zagotavlja pravico do učinkovitega sodnega varstva ob spoštovanju načel učinkovitosti in enakovrednosti (glej v tem smislu zlasti sodbi z dne 15. aprila 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, točke od 43 do 55, in z dne 23. aprila 2009, Angelidaki in drugi, od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, točka 176; in sklepa z dne 12. junija 2008, Vassilakis in drugi, C-364/07, neobjavljen, EU:C:2008:346, točka 149, in z dne 24. aprila 2009, Koukou, C-519/08, neobjavljen, EU:C:2009:269, točka 101).

61 Zlasti glede načela učinkovitosti je treba spomniti, da je treba zadevno nacionalno postopkovno določbo analizirati ob upoštevanju njenega položaja v celotnem postopku, poteka tega postopka in njegovih posebnosti pred različnimi nacionalnimi sodišči. S tega vidika je treba po potrebi upoštevati osnovna načela nacionalnega sodnega sistema, kot so varstvo pravice do obrambe, načelo pravne varnosti in učinkovit potek postopka (glej v tem smislu sodbo z dne 8. septembra 2011, Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, točka 92).

62 V obravnavanem primeru nacionalno sodišče, ki obravnava spor v zvezi z zlorabo veriženja pogodb za določen čas, očitno ne more na podlagi veljavnih nacionalnih postopkovnih določb odločiti o morebitnem zahtevku za povračilo škode, ki jo je utrpel zadevni delavec.

63 Čeprav je Sodišče v tem okviru že razsodilo, da je na prvi pogled razvidno, da nacionalna zakonodaja, ki določa, da je neodvisen upravni organ pristojen eventualno spremeniti pogodbe o zaposlitvi za določen čas v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, izpolnjuje te zahteve (sodba z dne 23. aprila 2009, Angelidaki in drugi, od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, točka 175; in sklep z dne 12. junija 2008, Vassilakis in drugi, C-364/07, neobjavljen, EU:C:2008:346, točka 144), pa obveznost, naložena delavcu, zaposlenem za določen čas, da vloži novo tožbo, po potrebi pri drugem sodišču, zato da se določi primerna sankcija, če je sodni organ ugotovil, da gre za zlorabo veriženja pogodb za določen čas, ni v skladu z načelom učinkovitosti, saj temu delavcu nujno povzroči postopkovne nevšečnosti, zlasti z vidika stroškov, trajanja in pravil o zastopanju.

64 Zato je treba na tretje zastavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba določbe okvirnega sporazuma v povezavi z načelom učinkovitosti razlagati tako, da nasprotujejo nacionalnim postopkovnim pravilom, ki delavca, zaposlenega za določen čas, zavezujejo, da vloži novo tožbo za določitev primerne sankcije, če je sodni organ ugotovil, da gre za zlorabo veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, saj temu delavcu povzroči postopkovne nevšečnosti, zlasti z vidika stroškov, trajanja in pravil o zastopanju, zaradi česar postane uresničevanje pravic, ki mu jih podeljuje pravni red Unije, preveč oteženo.

Stroški

65 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (deseti senat) razsodilo:

1. **Določbo 5, točka 1, okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sklenjenega 18. marca 1999, ki je v prilogi k Direktivi Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP, je treba razlagati tako, da nasprotuje temu, da nacionalna sodišča zadevne države članice nacionalno ureditev, kakršna se obravnava v postopku v glavni stvari, uporabljajo tako, da v primeru zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas osebam, ki jih je uprava zaposlila na podlagi pogodbe o zaposlitvi, za katero veljajo pravila delovnega prava, priznajo pravico do ohranitve delovnega razmerja, te pravice pa na splošno ne priznajo uslužbencem, ki jih ta uprava zaposluje na podlagi upravnega prava, razen če obstaja drug učinkovit ukrep v nacionalnem pravnem redu za sankcioniranje tovrstnih zlorab v primeru teh uslužbencev, kar pa mora preveriti nacionalno sodišče.**

2. **Določbe okvirnega sporazuma o delu za določen čas, ki je v prilogi k Direktivi 1999/70, je treba v povezavi z načelom učinkovitosti razlagati tako, da nasprotujejo nacionalnim postopkovnim pravilom, ki delavca, zaposlenega za določen čas, zavezujejo, da vloži novo tožbo za določitev primerne sankcije, če je sodni organ ugotovil, da gre za zlorabo veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, saj temu delavcu nujno povzroči postopkovne nevšečnosti, zlasti z vidika stroškov, trajanja in pravil o zastopanju, zaradi česar postane uresničevanje pravic, ki mu jih podeljuje pravni red Unije, preveč oteženo.**

Podpisi