Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deseto vijeće)

5. veljače 2015.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Okvirni sporazum o radu na određeno vrijeme koji su zaključili ETUC, UNICE i CEEP – Nacionalni propisi koji predviđaju ugovor o radu na neodređeno vrijeme s probnim radom u trajanju od godinu dana – Provedba prava Unije – Nepostojanje – Nenadležnost Suda“

U predmetu C-117/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Juzgado de lo Social nº 23 de Madrid (Španjolska), odlukom od 4. ožujka 2014., koju je Sud zaprimio 11. ožujka 2014., u postupku

Grima Janet Nisttahuz Poclava

protiv

Josea Maríje Arize Toledana,

SUD (deseto vijeće),

u sastavu: C. Vajda, predsjednik vijeća, A. Rosas (izvjestitelj) i E. Juhász, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za španjolsku vladu, A. Rubio González, u svojstvu agenta,

— za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,

— za Europsku komisiju, J. Enegren i R. Vidal Puig, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez njegovog mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: španjolski

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 30. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i Direktive Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su zaključili ETUC, UNICE i CEEP (SL L 175, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 228.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između G. M. Nisttahuz Poclave i njezina poslodavca J. M. Arize Toledana, u svezi s otkazom G. M. Nisttahuz Poclavoj.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Članak 30. Povelje, posvećen „Zaštiti u slučaju neopravdanoga otkaza“, glasi:

„Svaki radnik ima pravo na zaštitu od neopravdanoga otkaza u skladu s pravom Unije te nacionalnim zakonima i praksom.“

4 U skladu s člankom 1. Direktive 1999/70, „[s]vrha je ove Direktive staviti na snagu Okvirni sporazum o ugovorima o radu na određeno vrijeme, zaključen 18. ožujka 1999. između općih međusektorskih organizacija (ETUC, UNICE i CEEP), koji je u Prilogu ovoj Direktivi.“

5 Prilog Direktivi 1999/70 sadržava Okvirni sporazum o radu na određeno vrijeme, sklopljen između ETUC-a, UNICE-a i CEEP-a (u daljnjem tekstu: Okvirni sporazum). Članak 1. Okvirnog sporazuma glasi:

„Svrha ovog Okvirnog sporazuma jest:

(a) poboljšati kvalitetu rada na određeno vrijeme osiguranjem primjene načela nediskriminacije;

(b) ustanoviti okvir za sprečavanje zlouporaba, koje proizlaze iz primjene uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme.“

6 Članak 2. Okvirnog sporazuma, naslovljen „Područje primjene“, u stavku 1. predviđa:

„Ovaj Sporazum se primjenjuje na radnike koji rade na određeno vrijeme, koji su sklopili ugovor o radu ili se nalaze u radnom odnosu na način utvrđen zakonom, kolektivnim ugovorima ili praksom u svakoj pojedinoj državi članici.“

7 Članak 3. Okvirnog sporazuma, naslovljen „Definicije“, određuje:

„1. U smislu ovog Sporazuma pojam ‚radnik zaposlen na određeno vrijeme’ znači osoba koja je zaključila ugovor o radu ili se nalazi u radnom odnosu, koji je sklopljen neposredno između poslodavca i radnika, a u kojem je prestanak ugovora o radu ili radnog odnosa utvrđen objektivnim okolnostima, kao što je određeni datum, dovršenje određenog posla ili nastupanje određenog događaja.

[…]“

8 Članak 5. Okvirnog sporazuma, koji se odnosi na „Mjere za sprečavanje zlouporaba“, navodi:

„1. Kako bi spriječile zlouporabe, koje proizlaze iz uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme, države članice uvode, nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima, u skladu s nacionalnim pravom, kolektivnim ugovorima ili praksom, i/ili socijalni partneri, kada ne postoje odgovarajuće pravne mjere za sprečavanje zlouporaba, tako da uzimaju u obzir potrebe pojedinačnih sektora i/ili kategorija radnika, jednu ili više sljedećih mjera:

a) objektivni razlozi kojima se opravdava obnavljanje tih ugovora ili odnosa;

b) najdulje ukupno trajanje uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme;

c) broj obnavljanja tih ugovora ili odnosa.

2. Države članice, nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima, i/ili socijalni partneri prema potrebi utvrđuju pod kojim uvjetima će se ugovori o radu ili radni odnosi na određeno vrijeme

(a) smatrati ‚uzastopnim’;

(b) smatrati ugovorima ili odnosima na neodređeno vrijeme.“

Španjolsko pravo

Radno pravo

9 Radni odnosi uređeni su Kraljevskom zakonodavnom uredbom 1/1995 od 24. ožujka 1995. kojom se potvrđuje pročišćeni tekst Zakona o radu (BOE br. 75 od 29. ožujka 1995., str. 9654., u daljnjem tekstu: Zakon o radu).

10 Glede „probnog rada“, članak 14. Zakona o radu predviđa:

„1. Probni rad može se ugovoriti pisanim putem, u skladu s ograničenjima glede trajanja koja su, ako ih ima, definirana u kolektivnim ugovorima. Ako ne postoji kolektivni ugovor, trajanje probnog rada ne smije biti dulje od šest mjeseci za osobe sa srednjom stručnom spremom (*técnicos titulados*) i dva mjeseca za ostale radnike. U poduzećima s manje od dvadeset i pet radnika probni rad može trajati najdulje tri mjeseca za radnike, osim onih sa srednjom stručnom spremom.

U slučaju privremenih ugovora na određeno vrijeme iz članka 15., sklopljenih za razdoblje ne dulje od šest mjeseci, probni rad ne može trajati dulje od mjesec dana, osim ako nije drugačije navedeno u kolektivnom ugovoru. [...]“

Ugovor o radu na neodređeno vrijeme radi potpore poduzetnicima

11 Zakonom 3/2012 od 6. srpnja 2012. godine o hitnim mjerama za reformu tržišta rada (BOE br. 162 od 7. srpnja 2012., str. 49113.), u daljnjem tekstu: Zakon 3/2012) izmijenjeno je radno zakonodavstvo zbog ekonomske krize koja je pogodila Kraljevinu Španjolsku.

12 Među mjerama za „promicanje zaposlenja na neodređeno vrijeme i drugim mjerama za poticanje otvaranja novih radnih mjesta“, članak 4. Zakona 3/2012 predviđa „ugovor o radu na neodređeno vrijeme radi potpore poduzetnicima“. Članak 4. u stavcima 1. do 3. određuje:

„1. Da bi se olakšala stabilnost zaposlenja, istodobno potičući poduzetništvo, poduzetnici s manje od 50 zaposlenih mogu zaključiti ugovor o radu radi potpore poduzetnicima uređen ovim člankom.

2. Ugovor se sklapa na neodređeno vrijeme i puno radno vrijeme, u pisanom obliku prema modelu koji će biti uspostavljen.

3. Pravni režim ugovora te prava i obveze koje iz njega proizlaze načelno su uređeni odredbama pročišćenog teksta Zakona o radu potvrđenog Kraljevskom zakonodavnom uredbom 1/1995 od 24. ožujka i kolektivnim ugovorima za ugovore na neodređeno vrijeme, uz jedinu iznimku probnog rada iz članka 14. Zakona o radu, koji u svakom slučaju traje godinu dana. Probni rad ne može se odrediti ako je radnik već obavljao iste poslove u poduzeću, bez obzira na uvjete iz ugovora o radu.“

13 Navedeni članak 4. u stavcima 4. i 5. propisuje da ugovor o radu radi potpore poduzetnicima omogućava porezne olakšice i olakšice u području socijalne sigurnosti te da takav ugovor sklopljen s nezaposlenim osobama registriranima na Zavodu za zapošljavanje daje pravo na različite bonuse.

14 Članak 4. Zakona 3/2012 u stavcima 6. do 8. određuje:

„6. Ugovor o radu na neodređeno vrijeme radi potpore poduzetnicima iz ovog članka ne može sklopiti poduzetnik koji je unutar šest mjeseci prije sklapanja ugovora neopravdano otkazivao ugovore o radu. [...]

7. Kako bi se mogao koristiti olakšicama vezanima za ugovor o radu na neodređeno vrijeme radi potpore poduzetnicima, radnik mora biti zaposlen kod poduzetnika najmanje tri godine od zasnivanja radnog odnosa. Osim toga, on mora zadržati razinu zaposlenja ponuđenu ugovorom o radu na neodređeno vrijeme radi potpore poduzetnicima tijekom najmanje godinu dana računajući od dana sklapanja tog ugovora. U slučaju nepoštovanja tih obveza, mora vratiti olakšice. [...]

8. Za potrebe ovog članka uzima se u obzir broj radnika zaposlenih kod poduzetnika u trenutku zapošljavanja.“

15 Rok važenja ovog načina zapošljavanja definiran je devetom prijelaznom odredbom stavkom 2. Zakona 3/2012:

„Deveta prijelazna odredba. Sklapanje ugovora o osposobljavanju i naukovanju te ugovora o radu na neodređeno vrijeme radi potpore poduzetnicima u svezi s razinom nezaposlenosti.

[…]

Ugovori o radu na neodređeno vrijeme radi potpore poduzetnicima iz članka 4. ovoga zakona mogu se zaključivati sve dok stopa nezaposlenosti u našoj zemlji bude manja od 15%.“

Činjenice u glavnom postupku i prethodna pitanja

16 G. J. Nisttahuz Poclava, bolivijska državljanka, radila je kao kuharica za hotelsko poduzeće Taberna del Marques. Njezin ugovor o radu s punim radnim vremenom zaključen je 16. siječnja 2013. Ugovor je pripadao u kategoriju ugovora o radu na neodređeno vrijeme radi potpore poduzetnicima.

17 U njegovu drugom članku navedeno je da probni rad G. J. Nisttahuz Poclave u svakom slučaju traje godinu dana. Jedanaesti članak ugovora propisuje da se ugovor može financirati iz Europskog socijalnog fonda. Na sve ono što nije uređeno odredbama ugovora o radu primjenjivat će se kolektivni ugovor za hotelijerstvo.

18 G. J. Nisttahuz Poclava dopisom od 31. svibnja 2013. obaviještena je da od navedenog datuma više nije zaposlena kod tog poduzetnika jer nije uspješno okončala probni rad.

19 G. J. Nisttahuz Poclava 2. srpnja 2013. podnijela je tužbu protiv poslodavca pred Juzgado de lo Social nº 23 de Madrid kojom je zatražila da se njezin otkaz proglasi neopravdanim i da se njezinu poslodavcu naloži da je vrati na posao, uz primjenu uvjeta koji su bili na snazi prije otkaza ugovora o radu, ili da joj isplati naknadu u visini plaće za 33 dana za svaku godinu staža.

20 Sud koji je uputio zahtjev navodi da trajanje probnog rada predviđeno u članku 4. stavku 3. Zakona 3/2012 ne odgovara trajanju koje se uobičajeno predviđa u španjolskom zakonodavstvu te nije povezano s profesionalnim karakteristikama osobe koja se zapošljava. Ta odredba uspostavlja netipični ugovor na određeno vrijeme od jedne godine, koji se po isteku probnog rada može pretvoriti u ugovor na neodređeno vrijeme. Osim toga, tijekom tog probnog razdoblja radnik ne uživa pravnu zaštitu od mogućeg otkaza, osobito glede njegova oblika, razloga za otkaz i sudskog nadzora kojem se može podvrgnuti.

21 Sud koji je uputio zahtjev također tvrdi da Zakon 3/2012 ima za cilj olakšati zapošljavanje i čini jednu od reformi radnog zakonodavstva donesenih nakon odluka i preporuka Europske unije glede politike zapošljavanja.

22 U svezi s odlukama i preporukama Unije, taj sud navodi članak 148. UFEU-a, koji predviđa smjernice za zapošljavanje, i članak 151. UFEU-a, Odluku Vijeća 2008/618/EZ od 15. srpnja 2008. o smjernicama za politike zapošljavanja država članica (SL L 198, str. 47.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 208.), Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, naslovljenu „Prema oporavku s visokom stopom zaposlenosti” (COM (20129 173 *final*), Odluku Vijeća 2010/707/EU od 21. listopada 2010. o smjernicama za politike zapošljavanja država članica (SL L 308, str. 46.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 8., str. 109.), Preporuku Vijeća od 12. srpnja 2011. o nacionalnom programu reformi Španjolske za 2011. i dostavljanju mišljenja Vijeća o programu konvergencije Španjolske za razdoblje od 2011. do 2014. (SL C 212, str. 1.) i Preporuku Vijeća od 10. srpnja 2012. o nacionalnom programu reformi Španjolske za 2012. i i dostavljanju mišljenja Vijeća o programu konvergencije Španjolske za razdoblje od 2012. do 2015. (SL C 219, str. 81.).

23 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, ugovorom o radu na neodređeno vrijeme radi potpore poduzetnicima krše se članak 30. Povelje, članak 2. stavak 2. točka (b) i članak 4. Konvencije br. 158 o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca, koju je 22. lipnja 1982. u Ženevi usvojila Međunarodna organizacija rada, Europska socijalna povelja, potpisana u Torinu 18. listopada 1961. – povreda koja proizlazi iz odluke Europskog odbora za socijalna prava od 23. svibnja 2012. u svezi sa sličnim grčkim ugovorom – kao i Direktiva 1999/70.

24 Posebice u svezi s tom direktivom, sud koji je uputio zahtjev smatra da je Zakon 3/2012 u suprotnosti s njezinim ciljevima, odnosno nediskriminacijom radnika zaposlenih na temelju ugovora na određeno vrijeme i prevencijom zlouporaba koje proizlaze iz primjene uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme. Taj zakon uvodi diskriminaciju između radnika koji su zaključili takve ugovore ili radne odnose i onih koji imaju uobičajen ugovor o radu na određeno ili neodređeno vrijeme tijekom prve godine izvršavanja tih ugovora ili radnih odnosa jer za prvonavedene nije predviđena nikakva naknada u slučaju prijevremenog prestanka radnog odnosa. Nadalje, taj zakon uvodi, u suprotnosti s Direktivom 1999/70 i Okvirnim sporazumom, novi ugovor praktično na određeno vrijeme koji nameće manje povoljne uvjete rada za radnike na koje se primjenjuje.

25 Sud koji je uputio zahtjev pita se je li suprotan pravu Unije nacionalni propis na temelju kojeg je uspostavljen i koji se primjenjuje na ugovor o radu koji sadrži probni rad u razdoblju od godinu dana i u skladu s kojim je, osim toga, za tu vrstu ugovora mogućnost uobičajenog uređivanja probnog rada izuzeta od kolektivnog pregovaranja. Također se pita je li taj probni rad, tijekom kojega je moguće slobodno raskinuti ugovor, u skladu s temeljnim pravom zajamčenim u članku 30. Povelje.

26 U tim je uvjetima Juzgado de lo Social nº 23 de Madrid odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Je li nacionalni propis koji za ugovor o radu na neodređeno vrijeme radi potpore poduzetnicima propisuje probni rad u trajanju od godinu dana, tijekom kojeg je moguće slobodno otkazati ugovor, suprotan pravu Unije i je li u skladu s temeljnim pravom zajamčenim u članku 30. Povelje?

2. Čini li probni rad u trajanju od godinu dana koji je radi potpore poduzetnicima propisan za ugovor o radu na neodređeno vrijeme povredu ciljeva i odredaba Direktive 1999/70 – [a time i članaka 1. i 3. Okvirnog sporazuma]?“

Nadležnost Suda

27 Svojim pitanjima, koja treba ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita Sud treba li članak 30. Povelje i Direktivu 1999/70 te osobito članke 1. i 3. Okvirnog sporazuma tumačiti tako da se te odredbe protive nacionalnom zakonodavstvu, poput španjolskog, kojim se uvodi i ugovor o radu na neodređeno vrijeme radi potpore poduzetnicima i predviđa probni rad u trajanju od godinu dana.

28 Treba podsjetiti da je područje primjene Povelje glede djelovanja država članica definirano u njezinu članku 51. stavku 1., u skladu s kojim se odredbe Povelje odnose na države članice samo kada provode pravo Unije.

29 Štoviše, iz ustaljene sudske prakse Suda u biti proizlazi da se temeljna prava zajamčena pravnim poretkom Unije primjenjuju u svim situacijama koje uređuje pravo Unije, no ne u drugim situacijama (presuda Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 19. i navedena sudska praksa).

30 Stoga je potrebno ispitati predstavlja li španjolsko zakonodavstvo kojim se uvodi i uređuje ugovor o radu na neodređeno vrijeme radi potpore poduzetnicima provedbu prava Unije.

31 Kao što su to podsjetile španjolska vlada i Komisija, Direktiva 1999/70 i Okvirni sporazum primjenjuju se na sve radnike koji pružaju naplatne usluge u okviru radnog odnosa zaključenog s poslodavcem na određeno vrijeme (presude Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, t. 28., Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, t. 40. i Valenza i dr., C-302/11 do C-305/11, EU:C:2012:646, t. 33.).

32 U skladu s člankom 2. stavkom 1. Okvirnog sporazuma, taj se sporazum primjenjuje na radnike koji rade na određeno vrijeme, a koji su sklopili ugovor o radu ili se nalaze u radnom odnosu na način utvrđen zakonom, kolektivnim ugovorima ili praksom u svakoj pojedinoj državi članici.

33 U skladu s definicijama iz članka 3. Okvirnog sporazuma, „‚radnik zaposlen na određeno vrijeme' znači osoba koja je zaključila ugovor o radu ili se nalazi u radnom odnosu, koji je sklopljen neposredno između poslodavca i radnika, a u kojem je prestanak ugovora o radu ili radnog odnosa utvrđen objektivnim okolnostima, kao što je određeni datum, dovršenje određenog posla ili nastupanje određenog događaja“.

34 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da članak 3. Zakona 3/2012 predviđa da se „ugovor zaključuje na neodređeno vrijeme“. Članak 4. Zakona 3/2012 određuje da se na ugovor primjenjuju odredbe Zakona o radu i kolektivni ugovori primjenjivi na ugovore na neodređeno vrijeme, uz jedinu iznimku trajanja probnog rada.

35 Iz definicije radnika zaposlenog na određeno vrijeme iz članka 3. Okvirnog sporazuma kao i iz nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u glavnom postupku proizlazi da se ugovor o radu poput onoga G. M. Nisttahuz Poclave ne može kvalificirati kao ugovor na određeno vrijeme.

36 Štoviše, probni rad prije svega služi provjeri prikladnosti i sposobnosti radnika, dok se ugovor o radu primjenjuje kada je kraj ugovora ili radnog odnosa određen objektivnim uvjetima.

37 U svakom slučaju, trajanje probnog rada kako je propisano Zakonom 3/2012 nije regulirano Direktivom 1999/70.

38 Stoga treba zaključiti da ugovor poput „ugovora o radu na neodređeno vrijeme radi potpore poduzetnicima“, predviđenog u španjolskom pravu, nije ugovor na određeno vrijeme koji potpada pod područje primjene Direktive 1999/70.

39 U obrazloženju svoje odluke sud koji je uputio zahtjev pozvao se na druge odredbe prava Unije koje, prema njegovu mišljenju, potvrđuju da pravna situacija o kojoj je riječ potpada pod područje primjene prava Unije.

40 Članak 151. UFEU-a, koji iznosi ciljeve Unije i država članica u području socijalne politike, ne nameće nikakvu posebnu obvezu glede probnog rada u ugovorima o radu. Isto vrijedi i za smjernice i preporuke u području politike zapošljavanja koje je Vijeće donijelo na temelju članka 148. UFEU-a, na koje se poziva sud koji je uputio zahtjev.

41 S tim u svezi, treba podsjetiti da je Sud prilikom ispitivanja francuskih „ugovora novih zaposlenja“ presudio da, iako je zaštita radnika u slučaju otkaza ugovora o radu jedno od sredstava za postizanje ciljeva iz članka 151. UFEU-a i iako je zakonodavac Unije mjerodavan u tom području, u skladu s uvjetima iz članka 153. stavka 2. UFEU-a, situacije koje bile predmet mjera usvojenih na temelju tih članaka ne potpadaju pod područje primjene prava Unije (rješenje Polier, C-361/07, EU:C:2008:16, t. 13.).

42 Usto, činjenica da bi se ugovor o radu na neodređeno vrijeme radi potpore poduzetnicima mogao financirati iz strukturnih fondova nije sama po sebi dostatna da bi se moglo smatrati da situacija iz glavnog postupka uključuje provedbu prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje.

43 Sud koji je uputio zahtjev u obrazloženju svoje odluke navodi i članak 2. stavak 2. točku (b) i članak 4. Konvencije br. 158 o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca, koju je 22. lipnja 1982. u Ženevi usvojila Međunarodna organizacija rada, i Europsku socijalnu povelju, potpisanu u Torinu 18. listopada 1961. Treba utvrditi da Sud na temelju članka 267. UFEU-a nije nadležan odlučivati o tumačenju odredaba međunarodnog prava koje obvezuju države članice izvan okvira prava Unije (vidjeti presude Vandeweghe i dr., 130/73, EU:C:1973:131, t. 2.; TNT Express Nederland, C-533/08, EU:C:2010:243, t. 61.; rješenje Corpul Național al Polițiștilor, C-134/12, EU:C:2012:288, t. 14. i presudu Qurbani, C-481/13, EU:C:2014:2101, t. 22.).

44 Iz svih navedenih razmatranja proizlazi da situacija iz glavnog postupka ne potpada pod područje primjene prava Unije. Sud stoga nije nadležan za davanje odgovora na pitanja suda koji je uputio zahtjev.

Troškovi

45 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (deseto vijeće) odlučuje:

Sud Europske unije nije nadležan za davanje odgovora na prethodna pitanja koja je postavio Juzgado de lo Social nº 23 de Madrid (Španjolska) odlukom od 4. ožujka 2014.

Potpisi