Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 22. januarja 2020*

„Predhodno odločanje – Socialna politika – Direktiva 1999/70/ES – Okvirni sporazum o delu za določen čas, sklenjen med ETUC, UNICE in CEEP – Določba 4 – Načelo prepovedi diskriminacije – Določba 5 – Ukrepi za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas – Odpravnina v primeru prenehanja delovnega razmerja – Člena 151 in 153 PDEU – Člena 20 in 21 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Uporaba – Različno obravnavanje, ki temelji na tem, ali je delovno razmerje urejeno z javnopravnim ali zasebnopravnim sistemom v smislu nacionalnega prava“

V zadevi C-177/18,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 14 de Madrid (upravno sodišče št. 14 v Madridu, Španija) z odločbo z dne 16. februarja 2018, ki je na Sodišče prispela 7. marca 2018, v postopku

Almudena Baldonedo Martín

proti

Ayuntamiento de Madrid,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi A. Arabadjiev (poročevalec), predsednik senata, T. von Danwitz in C. Vajda, sodnika,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodni tajnik: R. Schiano, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 28. februarja 2019,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za A. Baldonedo Martín L. Gil Fuertes, abogada,

– za Ayuntamiento de Madrid N. Taboada Rodríguez in I. Madroñero Peloche, letrados,

– za špansko vlado najprej M. J. García-Valdecasas Dorrego, nato S. Jiménez García, agenta,

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

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 17. oktobra 2019

* Jezik postopka: španščina.

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 151 in 153 PDEU, členov 20 in 21 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) ter določb 4 in 5 Okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sklenjenega 18. marca 1999 (v nadaljevanju: okvirni sporazum), ki je priloga 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 predlog je bil vložen v okviru spora med A. Baldonedo Martín in Ayuntamiento de Madrid (občina Madrid, Španija) glede izplačila odpravnine zaradi prenehanja delovnega razmerja med strankama.

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, prvič, izboljšati kakovost dela za določen čas z zagotavljanjem uporabe načela nediskriminacije in, drugič, 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:

„V tem sporazumu izraz

1. ‚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;

2. ‚primerljiv delavec, zaposlen za nedoločen čas‘ pomeni osebo, ki ima pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje za nedoločen čas v istem podjetju, opravlja enako ali podobno delo/poklic, pri čemer se upošteva izobrazba/strokovnost […]“

7 Določba 4 okvirnega sporazuma, naslovljena „Načelo nediskriminacije“, v točki 1 določa:

„Delavce, zaposlene za določen čas, se glede pogojev zaposlitve ne sme obravnavati manj ugodno kakor primerljive delavce, zaposlene za nedoločen čas, razen kjer je različno obravnavanje upravičljivo iz objektivnih razlogov.“

8 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 takšnih pogodb ali razmerij;

(b) najdaljše skupno trajanje zaporednih pogodb ali razmerij za določen čas;

(c) število obnovitev 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.“

Španska zakonodaja

9 Prva dodatna določba Real Decreto 896/1991 por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local (kraljeva uredba 896/1991 o osnovnih pravilih in minimalnih programih, ki jih je treba upoštevati v izbirnem postopku uradnikov lokalne uprave) z dne 7. junija 1991 (BOE št. 142 z dne 14. junija 1991, str. 19669) določa:

„Predsednik občinskega ali deželnega sveta lahko po objavi natečaja in ob spoštovanju načel uspešnosti in usposobljenosti na prosta delovna mesta imenuje nadomestne uslužbence, če teh delovnih mest zaradi nujnih okoliščin ne morejo zasesti karierni uradniki. Za ta delovna mesta so zagotovljena proračunska sredstva in so vključena v ponudbo zaposlitve v javnem sektorju, razen če postanejo nezasedena po njeni odobritvi.

[…]

Tako zasedena delovna mesta se nujno vključijo v prvo obvestilo o natečaju za zasedbo delovnih mest ali v prvo odobreno ponudbo zaposlitve v javnem sektorju.

Delovno razmerje nadomestnega uslužbenca preneha, ko delovno mesto zasede karierni uradnik, ali če občinski ali deželni svet presodi, da ni več nujnih razlogov, iz katerih je bilo delovno mesto zasedeno z nadomestnim uslužbencem.“

10 Člen 8 texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (prečiščeno besedilo zakona o temeljni pravni ureditvi statusa javnih uslužbencev), ki je bilo potrjeno z Real Decreto Legislativo 5/2015 (kraljeva zakonska uredba št. 5/2015), o potrditvi z dne 30. oktobra 2015 (BOE št. 261 z dne 31. oktobra 2015, str. 103105, v nadaljevanju: EBEP) določa:

„1. Javni uslužbenci so osebe, ki v splošnem interesu opravljajo plačano delo v javni upravi.

2. Za javne uslužbence velja razvrstitev v:

(a) karierne uradnike,

(b) nadomestne uslužbence,

(c) pogodbene uslužbence, ki so zaposleni za stalno ali za nedoločen ali določen čas,

(d) pomožno osebje.“

11 Člen 10 EBEP določa:

„1. Nadomestni uslužbenci so osebe, ki so pod tem nazivom zaposlene zaradi izrecno utemeljene potrebe in nujnosti, da bi opravljale naloge kariernih uradnikov, in sicer:

(a) če obstajajo prosta delovna mesta, ki jih ni mogoče zasesti s kariernimi uradniki;

(b) za začasno nadomeščanje kariernih uradnikov na teh delovnih mestih;

(c) zaradi izvedbe začasnih programov, krajših od treh let, ki se lahko podaljšajo za dvanajst mesecev na podlagi zakonov s področja javnih uslužbencev, sprejetih za izvajanje teh kadrovskih predpisov;

(d) zaradi velikega ali povečanega obsega dela za največ šest mesecev v obdobju dvanajstih mesecev.

[…]

3. Delovno razmerje nadomestnim uslužbencem poleg razlogov iz člena 63 preneha, tudi če preneha razlog za njihovo imenovanje.

4. V primeru iz točke (a) odstavka 1 tega člena se prosta delovna mesta, ki jih zasedejo nadomestni uslužbenci, vključijo v ponudbo zaposlitev za proračunsko leto, v katerem se zaposlijo, ali, če to ni mogoče, za naslednje leto, razen če se delovno mesto ne ukine.

5. Splošna ureditev za uradnike se za nadomestne uslužbence uporablja v obsegu, v katerem je to primerno glede na položaj teh uslužbencev […].“

12 Člen 70(1) EBEP določa:

„Če je treba zaradi potreb po človeških virih, ki se financirajo iz proračuna, zaposliti novo osebje, se objavi ponudba zaposlitve v javnem sektorju ali se ta delovna mesta zasedejo z drugim podobnim instrumentom za upravljanje potreb po osebju, zaradi česar je treba organizirati ustrezne izbirne postopke za predvidena delovna mesta do največ deset odstotkov dodatnega osebja in določiti skrajni rok za objavo razpisov. Ponudbo zaposlitve v javnem sektorju ali podoben instrument je treba vsekakor izvesti v roku treh let, ki ga ni mogoče podaljšati.“

13 Člen 49 texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (prečiščeno besedilo zakona o delovnih razmerjih), ki je bil potrjen z Real Decreto Legislativo 1/1995 (kraljeva zakonska uredba 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), določa:

„1. Pogodba o zaposlitvi preneha:

[…]

(b) iz razlogov, ki so primerno navedeni v pogodbi, razen če pomenijo očitno zlorabo pravice s strani delodajalca;

(c) ob izteku dogovorjenega roka ali ko je delo ali storitev, ki je predmet pogodbe, opravljeno. Po prenehanju pogodbe, razen v primerih pogodbe zaradi nadomeščanja (*interinidad*) in pogodbe o poklicnem usposabljanju, ima delavec pravico do odpravnine v višini sorazmernega dela zneska, ki ustreza plači za dvanajst dni za vsako leto dela, ali do odpravnine, ki je, odvisno od primera, določena v posebni zakonodaji, ki se uporablja na zadevnem področju;

[…]

(l) iz objektivnih razlogov, določenih z zakonom;

[…]“

14 Člen 52 zakona o delovnih razmerjih določa, da so „objektivni razlogi“, iz katerih se pogodba o zaposlitvi lahko odpove, nezmožnost delavca, za katero se izve ali do katere pride po njegovem dejanskem začetku dela v podjetju; neprilagoditev delavca na razumne tehnološke spremembe na njegovem delovnem mestu; ekonomski, tehnološki, organizacijski ali proizvodni razlogi, če je število ukinjenih delovnih mest nižje od števila, ki se zahteva za opredelitev odpovedi pogodb o zaposlitvi kot kolektivno odpuščanje, in, pod nekaterimi pogoji, ponavljajoče se odsotnosti z delovnega mesta, tudi če so utemeljene.

15 V skladu s členom 53(1)(b) zakona o delovnih razmerjih se ob odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz razlogov iz člena 52 tega zakona delavcu ob pisni odpovedi izplača odpravnina v višini plače za dvajset dni za vsako leto delovne dobe, pri čemer se za obdobja, krajša od enega leta, odpravnina izračuna sorazmerno s številom mesecev zaposlitve, in sicer do največ dvanajstih mesečnih zneskov.

16 Člen 56 zakona o delovnih razmerjih določa, da se delavcu zaradi nezakonite odpovedi pogodbe o zaposlitvi izplača odpravnina, ki ustreza plačilu za 33 dni na leto delovne dobe.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

17 Občina Madrid je A. Baldonedo Martín s 24. novembrom 2005 zaposlila kot nadomestno uslužbenko na delovnem mestu uslužbenca za vzdrževanje zelenih površin.

18 V aktu o imenovanju je bilo pojasnjeno, da je bila A. Baldonedo Martín zaposlena zaradi zasedbe prostega delovnega mesta, dokler ga ne zasede karierni uradnik. Poleg tega je bilo v njem navedeno, da se bo to delovno mesto ukinilo, če bo kariernemu uradniku, ki se nadomešča, prenehala pravica, da se vrne na delovno mesto, ali ko bo uprava menila, da ni več nujnih razlogov, ki bi upravičevali začasno zasedbo delovnega mesta z nadomestnim uslužbencem.

19 A. Baldonedo Martín je bila 15. aprila 2013 obveščena, da je njeno delovno mesto na ta dan zasedel karierni uradnik in da je zato njeno delovno razmerje prenehalo.

20 A. Baldonedo Martín je 20. februarja 2017 od občine Madrid zahtevala plačilo odpravnine v višini plačila za 20 dni na leto delovne dobe. Njen zahtevek je temeljil na členu 4(3) PEU, členu 20 in členu 21(1) Listine ter na določbah 4 in 5 okvirnega sporazuma.

21 Občina Madrid je z odločbo z dne 25. aprila 2017 to zahtevo zavrnila z obrazložitvijo, da je bilo delovno mesto, ki ga je zasedala A. Baldonedo Martín, prosto, zato naj bi ga bilo treba nujno čim prej zapolniti, da je njeno delovno razmerje prenehalo, ker je njeno delovno mesto zasedel karierni uradnik, in da ni bilo diskriminacije glede na karierne uradnike, saj ti v skladu s pravno ureditvijo, ki velja zanje, po prenehanju delovnega razmerja niso upravičeni do odpravnine.

22 Predložitveno sodišče, pri katerem je A. Baldonedo Martín vložila tožbo zoper to odločbo, pojasnjuje, da je zadevna oseba med svojo zaposlitvijo pri občini Madrid stalno in neprekinjeno zasedala isto delovno mesto in da je opravljala enako delo kot uslužbenci za vzdrževanje zelenih površin, zaposleni kot karierni uradniki.

23 To sodišče poleg tega poudarja, da občina Madrid ni dokazala, da je bil v obdobju zaposlitve A. Baldonedo Martín objavljen natečaj, niti da je bila v tem obdobju odobrena ponudba zaposlitve v javnem sektorju. Tega, ali je bilo delovno mesto, ki ga je zasedala zadevna oseba, zapolnjeno z notranjo objavo, z natečajem na podlagi kvalifikacij ali preizkusov, ali z drugim izbirnim postopkom, naj ne bi bilo mogoče ugotoviti. Občina Madrid naj ne bi dokazala nujne potrebe po zaposlitvi A. Baldonedo Martín na tem delovnem mestu. Prav tako naj ne bi bilo znano, zakaj je bilo to delovno mesto prosto.

24 Predložitveno sodišče v zvezi z razlago prava Unije, za katero prosi, na prvem mestu navaja, da špansko pravo kariernim uradnikom ob prenehanju delovnega razmerja ne priznava pravice do odpravnine, kakršno zahteva A. Baldonedo Martín. Iz tega naj bi izhajalo, da položaj iz postopka v glavni stvari ne pomeni diskriminacije, ki je prepovedana z določbo 4 okvirnega sporazuma, zato se ta določba zanj ne uporablja. Predložitveno sodišče poleg tega meni, da iz točk od 63 do 67 sodbe z dne 14. septembra 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679), izhaja, da primerjava med, na eni strani, nadomestnimi uslužbenci in, na drugi strani, pogodbenimi uslužbenci, katerih delovno razmerje z upravo je urejeno z zakonom o delovnih razmerjih, tudi ne spada na področje uporabe navedene določbe, saj gre pri obeh kategorijah za začasno osebje.

25 Vendar predložitveno sodišče na drugem mestu ugotavlja, da je cilj okvirnega sporazuma uporabiti načelo prepovedi diskriminacije za delavce, zaposlene za določen čas, da lahko v španski javni upravi delovno mesto vrtnarja zasede tako karierni uradnik kot pogodbeni uslužbenec, da je izbira sistema zaposlovanja na tem delovnem mestu odvisna samo od volje delodajalca, da občina Madrid ni navedla nobenega objektivnega razloga, s katerim bi bilo mogoče utemeljiti različno obravnavanje, in da med drugim iz sodbe z dne 19. aprila 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278), izhaja, da je treba načelo prepovedi diskriminacije kot splošno načelo prava Unije uporabiti neposredno vertikalno.

26 Navedeno sodišče se sprašuje, ali bi bilo glede na te preudarke mogoče A. Baldonedo Martín s primerjavo s pogodbenimi uslužbenci, zaposlenimi za določen čas, ali z vertikalno neposredno uporabo primarnega prava Unije priznati pravico do zahtevane odpravnine.

27 Predložitveno sodišče na tretjem mestu poudarja, da je A. Baldonedo Martín svoje delo kot nadomestna uslužbenka opravljala več kot sedem let. Občina Madrid naj bi zato izkrivila status nadomestnega uslužbenca, ker se k takemu statusu ni zatekla zaradi začasne ali prehodne, ampak zaradi stalne potrebe. S tem naj bi bile zadevni osebi odvzete pravice, priznane uradnikom, ali pravice, ki se priznavajo pogodbenim uslužbencem. Občina Madrid naj bi prav tako kršila jamstva za preprečitev veriženja začasnih delovnih razmerij in zlorabe teh razmerij, določenih v členih 10 in 70 EBEP, ter zahtevo, da so delovna mesta, ki jih zasedajo nadomestni uslužbenci, nujno vključena v prvo obvestilo o natečaju, ki je vsebovana v prvi dodatni določbi kraljeve uredbe 896/1991 z dne 7. junija 1991.

28 Predložitveno sodišče poleg tega opozarja, da španska ureditev iz postopka v glavni stvari ne omogoča, da bi se določilo prenehanje delovnega razmerja nadomestnega uslužbenca, ker se ta lahko konča zaradi zaposlitve kariernega uradnika, ukinitve delovnega mesta, ugasnitve pravice nadomeščanega kariernega uradnika do vrnitve na delovno mesto, ali če po mnenju uprave ni več nujnih razlogov, iz katerih je bil zaposlen nadomestni uslužbenec.

29 Ta ureditev naj bi izključevala vsakršno možnost sklicevanja, v razmerju do delodajalca v javnem sektorju, na jamstva, ki se lahko uveljavljajo v razmerju do zasebnega delodajalca in so določena v zakonu o delovnih razmerjih, ter posledice nespoštovanja teh jamstev. V skladu z navedeno ureditvijo naj bi bilo mogoče status kariernega uradnika pridobiti le po izvedbi izbirnega postopka.

30 S to ureditvijo naj ne bi bilo mogoče doseči ciljev določbe 5 okvirnega sporazuma. Prav tako naj možnost, da se status uslužbencev, zaposlenih za določen čas, v primeru zlorabe spremeni v status začasnega uslužbenca, zaposlenega za nedoločen čas, ki je priznana v sodni praksi Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija), ne bi omogočala preprečevanja in sankcioniranja zlorab pri začasnem zaposlovanju. Še vedno naj bi bilo namreč mogoče delovno mesto, ki ga je zasedal zadevni delavec, ukiniti ali tega delavca odpustiti, če bi njegovo delovno mesto zasedel karierni uradnik, s čimer bi njegovo delovno razmerje prenehalo, ne da bi užival stalnost zaposlitve.

31 Po mnenju predložitvenega sodišča je sankcija, s katero se delovno razmerje za določen čas spremeni v stalno delovno razmerje, edini ukrep, ki omogoča spoštovanje ciljev Direktive 1999/70. Vendar naj navedena direktiva ne bi bila prenesena v špansko pravo v zvezi z javnim sektorjem. Zato naj bi se postavljalo vprašanje, ali se lahko odpravnina izplača kot sankcija na podlagi določbe 5 okvirnega sporazuma.

32 V teh okoliščinah je Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 14 de Madrid (upravno sodišče št. 14 v Madridu, Španija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

1. Ali je treba določbo 4 okvirnega sporazuma razlagati tako, da položaj, kakršen je opisan [v obravnavani zadevi] in v katerem nadomestni uslužbenec opravlja enako delo kot karierni uradnik (ki nima pravice do odpravnine [zaradi prenehanja delovnega razmerja], ker v njegovi pravni ureditvi ne obstaja položaj, ki bi bil podlaga zanjo), ne more spadati v položaj, opisan v navedeni določbi 4?

2. Ali je – ker sta pravica do enakega obravnavanja in splošno načelo prepovedi diskriminacije (člena 20 in 21 Listine in člen 23 Splošne deklaracije o človekovih pravicah[, ki jo je sprejela generalna skupščina Združenih narodov 10. decembra 1948]) splošno načelo [prava] Unije, ki se uresničuje z direktivo, in štejeta za temeljni socialni pravici (člena 151 in 153 PDEU) – zaradi uresničevanja ciljev okvirnega sporazuma v skladu s tem sporazumom razlaga, po kateri je nadomestni uslužbenec lahko upravičen do odpravnine [zaradi prenehanja delovnega razmerja], bodisi na podlagi primerjave s pogodbenim uslužbencem, zaposlenim za nedoločen čas, ker je njun (upravnopravni ali delovnopravni) status odvisen samo od volje delodajalca iz javnega sektorja, bodisi na podlagi neposredne vertikalne uporabe primarnega prava [Unije]?

3. Ali bi bila – v primeru zlorabe pri zaposlitvi za določen čas zaradi zadostitve trajnih potreb brez objektivnega razloga, če zaposlitev ni posledica nujne in neodložljive potrebe, s katero bi bila upravičena, in glede na neobstoj učinkovitih sankcij ali omejitev v španskem pravu – ustrezna, sorazmerna, učinkovita in odvračilna odpravnina, primerljiva z odpravnino ob nezakoniti odpovedi, v skladu s cilji Direktive [1999/70] kot sredstvo za preprečevanje zlorab in odpravo posledic kršitev prava Unije, če delodajalec delavcu ne ponudi stalne zaposlitve?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

33 Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba določbo 4, točka 1, okvirnega sporazuma razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki niti za delavce, ki so zaposleni za določen čas kot nadomestni uslužbenci, niti za karierne uradnike, ki so zaposleni v okviru delovnega razmerja za nedoločen čas, ne določa plačila nobene odpravnine ob prenehanju delovnega razmerja.

34 V zvezi s tem je treba opozoriti, da določba 4, točka 1, okvirnega sporazuma določa, da delavci, zaposleni za določen čas, glede pogojev zaposlitve ne smejo biti obravnavani manj ugodno kakor primerljivi delavci, zaposleni za nedoločen čas, zgolj zato, ker imajo pogodbo za določen čas, razen kjer različno obravnavanje ni upravičljivo iz objektivnih razlogov.

35 Sodišče je razsodilo, da je namen te določbe 4 uveljavitev uporabe navedenega načela za delavce, zaposlene za določen čas, da bi se preprečilo, da delodajalec tako delovno razmerje uporabi za prikrajšanje teh delavcev za pravice, ki so priznane delavcem, zaposlenim za nedoločen čas (glej v tem smislu sodbo z dne 5. junija 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, točka 40 in navedena sodna praksa).

36 V obravnavanem primeru je treba na eni strani navesti, da A. Baldonedo Martín, ker jo je, kot je razvidno iz predložitvene odločbe, občina Madrid kot nadomestno uslužbenko na delovnem mestu uslužbenca za vzdrževanje zelenih površin zaposlila do nastopa določenega dogodka, to je imenovanja kariernega uradnika na to delovno mesto, spada pod pojem „delavec, zaposlen za določen čas“, v smislu določbe 3, točka 1, okvirnega sporazuma in zato spada na področje uporabe Direktive 1999/70 in tega sporazuma (glej v tem smislu sklep z dne 22. marca 2018, Centeno Meléndez, C-315/17, neobjavljen, EU:C:2018:207, točka 40). Na drugi strani je treba opozoriti, da je odpravnina, dodeljena delavcu zaradi odpovedi pogodbe o zaposlitvi, ki ga veže z delodajalcem, kot je ta, ki jo zahteva A. Baldonedo Martín, zajeta s pojmom „pogoji zaposlitve“ v smislu določbe 4, točka 1, navedenega sporazuma (sklep z dne 12. junija 2019, Aragón Carrasco in drugi, C-367/18, neobjavljen, EU:C:2019:487, točka 33 in navedena sodna praksa).

37 Vendar je iz informacij, ki jih je zagotovilo predložitveno sodišče, razvidno, da nadomestni uslužbenci, kot je zadevna oseba, niso obravnavani manj ugodno kot karierni uradniki niti prikrajšani za pravice, ki so priznane zadnjenavedenim, ker niti ti uslužbenci niti karierni uradniki ne prejmejo odpravnine, ki jo zahteva A. Baldonedo Martín.

38 V teh okoliščinah je treba določbo 4, točka 1, okvirnega sporazuma razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki niti za delavce, ki so zaposleni za določen čas kot nadomestni uslužbenci, niti za karierne uradnike, ki so zaposleni v okviru delovnega razmerja za nedoločen čas, ne določa plačila nobene odpravnine zaradi prenehanja delovnega razmerja.

39 Ob navedenem je iz odgovora A. Baldonedo Martína in občine Madrid na vprašanje, ki ga je Sodišče postavilo zaradi obravnave, razvidno, da lahko delovno mesto, ki ga je zasedala zadevna oseba, ko je bila pri občini Madrid zaposlena kot nadomestna uslužbenka, zasedajo tudi uslužbenci, zaposleni na podlagi pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, in da je občina v istem obdobju na enako delovno mesto zaposlila takega uslužbenca. Poleg tega je iz spisa, ki ga ima na voljo Sodišče, razvidno, da bi se delavcu, zaposlenemu v okviru take pogodbe o zaposlitvi, v primeru odpustitve iz enega od razlogov iz člena 52 zakona o delovnih razmerjih izplačala odpravnina iz člena 53(1)(b) tega zakona, ki jo zahteva A. Baldonedo Martín.

40 Predložitveno sodišče, ki je edino pristojno za presojo dejanskega stanja, mora preveriti te informacije in po potrebi ugotoviti, ali so nadomestni uslužbenci, kot je zadevna oseba, v položaju, ki je primerljiv s položajem uslužbencev, ki so bili v istem obdobju pri občini Madrid zaposleni na podlagi pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas (glej po analogiji sklep z dne 12. junija 2019, Aragón Carrasco in drugi, C-367/18, neobjavljen, EU:C:2019:487, točka 37 in navedena sodna praksa).

41 V zvezi s tem je treba spomniti, da je Sodišče razsodilo, da je treba, če je ugotovljeno, da so v obdobju zaposlitve delavci, zaposleni za določen čas, opravljali enake naloge ali zasedali enako delovno mesto kot delavci, ki so bili pri istem delodajalcu zaposleni za nedoločen čas, načeloma šteti, da je položaj teh dveh kategorij delavcev primerljiv (glej v tem smislu sodbe z dne 5. junija 2018, Grupo Norte Facility, C-574/16, EU:C:2018:390, točki 50 in 51; z dne 5. junija 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, točki 53 in 54, in z dne 21. novembra 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, točki 64 in 65, ter sklep z dne 12. junija 2019, Aragón Carrasco in drugi, C-367/18, neobjavljen, EU:C:2019:487, točka 36).

42 Zato je treba preveriti, ali obstaja objektivni razlog, ki upravičuje, da se nadomestnim uslužbencem ob prenehanju njihovega delovnega razmerja ne plača nobena odpravnina, čeprav so pogodbeni uslužbenci, zaposleni za nedoločen čas, ob odpustitvi iz enega od razlogov iz člena 52 zakona o delovnih razmerjih upravičeni do odpravnine.

43 Glede različnega obravnavanja, ki izhaja iz uporabe člena 53(1)(b) zakona o delovnih razmerjih, je Sodišče že razsodilo, da je poseben predmet odpravnine ob odpovedi iz te določbe, tako kot posebne okoliščine, v katere spada izplačilo te odpravnine, objektivni razlog, ki upravičuje različno obravnavanje, kot je ta iz prejšnje točke te sodbe (glej sodbe z dne 5. junija 2018, Grupo Norte Facility, C-574/16, EU:C:2018:390, točka 60; z dne 5. junija 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, točka 63, in z dne 21. novembra 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, točka 74).

44 V zvezi s tem je Sodišče razsodilo, da prenehanje delovnega razmerja za določen čas spada v okvir, ki je z dejanskega in pravnega vidika bistveno drugačen od tistega, v katerem je bila pogodba delavca o zaposlitvi za nedoločen čas odpovedana iz katerega od razlogov iz člena 52 zakona o delovnih razmerjih (glej v tem smislu sklep z dne 12. junija 2019, Aragón Carrasco in drugi, C-367/18, neobjavljen, EU:C:2019:487, točka 44, ter po analogiji sodbe z dne 5. junija 2018, Grupo Norte Facility, C-574/16, EU:C:2018:390, točka 56; z dne 5. junija 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, točka 59, in z dne 21. novembra 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, točka 70).

45 Iz opredelitve pojma „delovno razmerje za določen čas“ iz določbe 3, točka 1, okvirnega sporazuma namreč izhaja, da učinki tovrstnega delovnega razmerja za prihodnost prenehajo ob izteku obdobja, ki je zanj določeno, pri čemer lahko to obdobje pomeni potek določenega datuma, dokončanje neke naloge ali, kot v obravnavani zadevi, nastop posebnega dogodka. Stranki delovnega razmerja za določen čas sta tako že od njegove sklenitve seznanjeni z datumom ali dogodkom, ki pomeni konec tega razmerja. Ta iztek omejuje trajanje delovnega razmerja, ne da bi morali stranki glede tega izraziti svojo voljo po sklenitvi te pogodbe (glej po analogiji sodbo z dne 21. novembra 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, točka 71 in navedena sodna praksa).

46 Nasprotno do odpovedi pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas iz enega od razlogov iz člena 52 zakona o delovnih razmerjih na pobudo delodajalca pride zaradi nastopa okoliščin, ki v času sklenitve te pogodbe niso bile predvidene in ki onemogočijo običajen potek delovnega razmerja, pri čemer je namen odpravnine iz člena 53(1)(b) tega zakona prav izravnava te nepredvidljivosti prenehanja delovnega razmerja zaradi take odpovedi in zato neizpolnitve legitimnih pričakovanj, ki jih je delavec na ta datum lahko imel glede stabilnosti navedenega razmerja (glej v tem smislu sodbo z dne 21. novembra 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, točka 72 in navedena sodna praksa).

47 V obravnavanem primeru je iz spisa, ki je na voljo Sodišču – ob pridržku preveritve, ki jo opravi predložitveno sodišče – razvidno, da je delovno razmerje A. Baldonedo Martín prenehalo zaradi nastopa za to določenega dogodka, in sicer dokončne zapolnitve delovnega mesta, na katerem je bila začasno zaposlena, z imenovanjem kariernega uradnika.

48 V teh okoliščinah je treba določbo 4, točka 1, okvirnega sporazuma razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki za delavce, ki so zaposleni za določen čas kot nadomestni uslužbenci, ne določa plačila nobene odpravnine zaradi prenehanja delovnega razmerja, čeprav plačilo take odpravnine ob odpovedi njihove pogodbe o zaposlitvi iz objektivnega razloga določa za pogodbene uslužbence, zaposlene za nedoločen čas.

49 Glede na vse zgornje preudarke je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba določbo 4, točka 1, okvirnega sporazuma razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki niti za delavce, ki so zaposleni za določen čas kot nadomestni uslužbenci, niti za karierne uradnike, ki so zaposleni v okviru delovnega razmerja za nedoločen čas, ne določa plačila nobene odpravnine ob prenehanju delovnega razmerja, čeprav plačilo take odpravnine ob odpovedi njihove pogodbe o zaposlitvi iz objektivnega razloga določa za pogodbene uslužbence, zaposlene za nedoločen čas.

Drugo vprašanje

50 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člena 151 in 153 PDEU, člena 20 in 21 Listine ter določbo 4, točka 1, okvirnega sporazuma razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki ne določa plačila nobene odpravnine ob prenehanju delovnega razmerja za delavce, ki so zaposleni za določen čas kot nadomestni uslužbenci, čeprav se odpravnina ob izteku njihove pogodbe o zaposlitvi dodeli pogodbenim uslužbencem, zaposlenim za določen čas.

51 Uvodoma je treba poudariti, da to vprašanje temelji na premisi, prvič, da pogodbeni uslužbenci, zaposleni za določen čas pri občini Madrid, ki spadajo na področje uporabe zakona o delovnih razmerjih, ob izteku svoje pogodbe o zaposlitvi prejmejo odpravnino v višini plače za dvanajst dni za vsako leto delovne dobe iz člena 49(1)(c) tega zakona, drugič, da se ta določba ne uporablja za delavce, ki so zaposleni za določen čas kot nadomestni uslužbenci, kakršna je A. Baldonedo Martín, in tretjič, da EBEP, na področje uporabe katerega spadajo zadnjenavedeni delavci, ne določa dodelitve enakovredne odpravnine ob prenehanja njihovega delovnega razmerja.

52 Na prvem mestu je treba glede določbe 4, točka 1, okvirnega sporazuma opozoriti, da je načelo prepovedi diskriminacije v tem sporazumu uvedeno in konkretizirano samo v zvezi z različnim obravnavanjem delavcev, zaposlenih za določen čas, in delavcev, zaposlenih za nedoločen čas, ki so v primerljivem položaju, zato morebitno različno obravnavanje nekaterih kategorij uslužbencev, zaposlenih za določen čas, ni zajeto z načelom prepovedi diskriminacije, določenim v tem sporazumu (sodba z dne 21. novembra 2018, Viejobueno Ibáñez in de la Vara González, C-245/17, EU:C:2018:934, točka 51 in navedena sodna praksa).

53 Ker različno obravnavanje dveh kategorij zaposlenih za določen čas iz postopka v glavni stvari ne temelji na tem, ali gre za delovno razmerje za določen ali nedoločen čas, temveč na tem, ali gre za uslužbensko ali delovnopravno razmerje, ne spada na področje uporabe določbe 4, točka 1, okvirnega sporazuma (glej v tem smislu sodbo z dne 14. septembra 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, točka 66).

54 Zato je treba to določbo razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je ta iz točke 50 te sodbe.

55 Na drugem mestu v zvezi s členoma 151 in 153 PDEU zadostuje navedba, da ta člena Pogodbe DEU – kot opozarja Evropska komisija – določata cilje in splošne ukrepe socialne politike Unije ter da pravice, ki jo zahteva A. Baldonedo Martín, ali obveznosti države članice, da zagotovi tako pravico, ni mogoče izpeljati iz takih določb (glej v tem smislu sodbo z dne 21. marca 2018, Podilă in drugi, C-133/17 in C-134/17, neobjavljena, EU:C:2018:203, točka 37).

56 Na tretjem mestu je treba glede členov 20 in 21 Listine ugotoviti, da je mogoče različno obravnavanje, ki temelji na tem, ali gre za uslužbensko ali delovnopravno razmerje, načeloma presojati glede na načelo enakega obravnavanja, ki je splošno načelo prava Unije, sedaj določeno v členih 20 in 21 Listine (glej v tem smislu sodbo z dne 9. marca 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, točke od 55 do 63).

57 Po tem pojasnilu je treba opozoriti, da je področje uporabe Listine glede ravnanja držav članic opredeljeno v njenem členu 51(1), v skladu s katerim se določbe Listine uporabljajo za države članice, samo ko izvajajo pravo Unije (sodba z dne 6. oktobra 2016, Paoletti in drugi, C-218/15, EU:C:2016:748, točka 13 in navedena sodna praksa).

58 Iz sodne prakse Sodišča je razvidno, da pojem „izvajanje prava Unije“ v smislu člena 51(1) Listine predpostavlja obstoj navezne okoliščine med aktom prava Unije in zadevnim nacionalnim ukrepom, ki presega sorodnost zadevnih področij ali posredne učinke enega od področij na drugo (sodba z dne 6. oktobra 2016, Paoletti in drugi, C-218/15, EU:C:2016:748, točka 14 in navedena sodna praksa).

59 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba za ugotovitev, ali nacionalni ukrep pomeni izvajanje prava Unije v smislu člena 51(1) Listine, poleg drugih elementov preveriti, ali je cilj zadevne nacionalne zakonodaje izvajanje določbe prava Unije, kakšna je narava te zakonodaje in ali ta zakonodaja sledi tudi drugim ciljem poleg tistih, ki jih zajema pravo Unije, tudi če lahko posredno vpliva na zadnje, ter ali obstaja posebna ureditev prava Unije na tem področju ali taka, da lahko nanj vpliva (sodba z dne 10. julija 2014, Julián Hernández in drugi, C-198/13, EU:C:2014:2055, točka 37 in navedena sodna praksa).

60 V obravnavanem primeru A. Baldonedo Martín trdi, da je namen člena 49(1)(c) zakona o delovnih razmerjih izvajanje določbe 5 okvirnega sporazuma, španska vlada pa to trditev prereka.

61 V zvezi s tem je treba poudariti, da je Sodišče že razsodilo, da odpravnina iz člena 49(1)(c) zakona o delovnih razmerjih na eni strani na prvi pogled ne spada v eno od kategorij ukrepov iz določbe 5, točka 1, od (a) do (c), okvirnega sporazuma, izmed katerih morajo države članice uvesti enega ali več, če v njihovem pravnem redu ni enakovrednih pravnih ukrepov, in da se na drugi strani zanjo tudi ne zdi, da bi bila tak ustrezen pravni ukrep, ker z njo ni mogoče uresničiti splošnega cilja, ki je v navedeni določbi 5 naložen državam članicam, in sicer preprečitev zlorab zaradi veriženja pogodb ali delovnih razmerij za določen čas (glej v tem smislu sodbo z dne 21. novembra 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, točke od 92 do 94).

62 Ker se ta odpravnina izplačuje neodvisno od vsakršnega preudarka glede zakonitosti ali zlorabe uporabe takih pogodb ali delovnih razmerij, se ne zdi primerna za ustrezno sankcioniranje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas in za odpravo posledic kršitve prava Unije ter se zato ne zdi, da bi pomenila dovolj učinkovit in odvračilen ukrep za zagotovitev polne učinkovitosti določb, sprejetih za izvajanje okvirnega sporazuma (glej v tem smislu sodbo z dne 21. novembra 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, točki 94 in 95).

63 Iz tega sledi, da člen 49(1)(c) zakona o delovnih razmerjih sledi cilju, ki ni enak cilju določbe 5 okvirnega sporazuma, in zato ni mogoče šteti, da se z njim „izvaja pravo Unije“ v smislu člena 51(1) Listine.

64 Zato različnega obravnavanja iz postopka v glavni stvari ni mogoče presojati glede na jamstva iz Listine in zlasti iz členov 20 in 21 te listine.

65 Glede na zgoraj navedeno je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člena 151 in 153 PDEU ter določbo 4, točka 1, okvirnega sporazuma razlagati tako, da ne nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki ne določa plačila nobene odpravnine ob prenehanju delovnega razmerja za delavce, ki so zaposleni za določen čas kot nadomestni uslužbenci, čeprav se odpravnina ob izteku njihove pogodbe o zaposlitvi dodeli pogodbenim uslužbencem, zaposlenim za določen čas.

Tretje vprašanje

66 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da želi predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba določbo 5 okvirnega sporazuma razlagati tako, da v položaju, v katerem je delodajalec delovno razmerje za določen čas uporabil za zadovoljevanje stalnih potreb, ne pa zaradi izrecno utemeljene potrebe in nujnosti, dodelitev enakovredne odpravnine, kot je ta, ki se v skladu s členom 56 zakona o delovnih razmerjih izplača delavcem v primeru nezakonite odpovedi pogodbe o zaposlitvi, pomeni ukrep za preprečitev in po potrebi sankcioniranje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, ali enakovreden pravni ukrep v smislu te določbe.

67 Španska vlada meni, da to vprašanje ni dopustno, ker se določba 5 okvirnega sporazuma ne uporablja za položaj, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, ki ni opredeljen niti z uporabo zaporednih pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas niti z zlorabo v smislu te določbe.

68 V skladu z ustaljeno sodno prakso za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča postavijo v pravnem in dejanskem okviru, ki so ga pristojna opredeliti sama in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša, velja domneva upoštevnosti. Predlog za sprejetje predhodne odločbe nacionalnega sodišča lahko Sodišče zavrže samo, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodba z dne 21. novembra 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, točka 77 in navedena sodna praksa).

69 Poleg tega nujnost razlage prava Unije, ki je koristna za nacionalno sodišče, od tega sodišča zahteva, da opredeli pravne in dejanske elemente vprašanj, ki jih postavlja, ali vsaj razloži dejstva, ki so bila podlaga za ta vprašanja (glej v tem smislu sodbo z dne 31. maja 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, točka 48 in navedena sodna praksa).

70 V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse izhaja, da se določba 5, točka 1, okvirnega sporazuma o delu za določen čas uporablja le za zaporedne pogodbe ali delovna razmerja za določen čas (sodbi z dne 22. novembra 2005, Mangold, C-144/04, EU:C:2005:709, točki 41 in 42, in z dne 26. januarja 2012, Kücük, C-586/10, EU:C:2012:39, točka 45, ter sklep z dne 12. junija 2019, Aragón Carrasco in drugi, C-367/18, neobjavljen, EU:C:2019:487, točka 55).

71 Iz določbe 5, točka 2(a), okvirnega sporazuma sicer res izhaja, da države članice določijo, pod katerimi pogoji se pogodbe o zaposlitvi ali delovna razmerja za določen čas štejejo za „zaporedna“ (sodba z dne 21. novembra 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, točka 79, in sklep z dne 12. junija 2019, Aragón Carrasco in drugi, C-367/18, neobjavljen, EU:C:2019:487, točka 56).

72 V obravnavanem primeru predložitveno sodišče ni navedlo nobenega indica, na podlagi katerega bi bilo mogoče šteti, da je občina Madrid A. Baldonedo Martín zaposlila na podlagi več pogodb ali delovnih razmerij ali da je treba za položaj v postopku v glavni stvari na podlagi španskega prava šteti, da je opredeljen z veriženjem pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas.

73 Nasprotno, to sodišče pojasnjuje, da je bila zadevna oseba stalno in trajno zaposlena na istem delovnem mestu. Poleg tega je iz spisa, ki ga ima na voljo Sodišče, razvidno, da je delovno razmerje med strankama v postopku v glavni stvari prvo in edino delovno razmerje, sklenjeno med njima.

74 V teh okoliščinah je očitno, da je težava, izpostavljena v okviru tretjega vprašanja, hipotetična. Zato je treba ugotoviti, da to vprašanje ni dopustno.

Stroški

75 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku 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 (drugi senat) razsodilo:

1. **Določbo 4, točka 1, Okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sklenjenega 18. marca 1999, ki je priloga 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 ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki niti za delavce, ki so zaposleni za določen čas kot nadomestni uslužbenci, niti za karierne uradnike, ki so zaposleni v okviru delovnega razmerja za nedoločen čas, ne določa plačila nobene odpravnine ob prenehanju delovnega razmerja, čeprav plačilo take odpravnine ob odpovedi njihove pogodbe o zaposlitvi iz objektivnega razloga določa za pogodbene uslužbence, zaposlene za nedoločen čas.**

2. **Člena 151 in 153 PDEU ter določbo 4, točka 1, okvirnega sporazuma, ki je priloga k Direktivi 1999/70, je treba razlagati tako, da ne nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki ne določa plačila nobene odpravnine ob prenehanju delovnega razmerja za delavce, ki so zaposleni za določen čas kot nadomestni uslužbenci, čeprav se odpravnina ob izteku njihove pogodbe o zaposlitvi dodeli pogodbenim uslužbencem, zaposlenim za določen čas.**

Podpisi