Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 4. septembra 2025 *

„Predhodno odločanje – Socialna politika – Okvirni sporazum o delu za določen čas, sklenjen med ETUC, UNICE in CEEP – Določba 4 – Učitelji, ki so pridobili poklicne izkušnje v nekaterih izobraževalnih ustanovah, katerih delovanje in organizacija nista v pristojnosti države – Zaposlitev za nedoločen čas v državnih izobraževalnih ustanovah – Določitev delovne dobe za določitev plače – Nacionalna ureditev, ki ne določa upoštevanja obdobij službovanja, dopolnjenih v nekaterih izobraževalnih ustanovah, katerih delovanje in organizacija nista v pristojnosti države – Različno obravnavanje na podlagi merila, ki ni povezano s tem, ali gre za delovno razmerje za določen ali nedoločen čas – Člena 20 in 21 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Uporaba – Neobstoj izvajanja prava Unije“

V zadevi C-543/23, [Gnattai] [i],

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunale di Padova (sodišče v Padovi, Italija) z odločbo z dne 14. avgusta 2023, ki je na Sodišče prispela 28. avgusta 2023, v postopku

AR

proti

Ministero dell’Istruzione e del Merito,

ob udeležbi

Anief – Associazione Professionale e Sindacale,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi I. Jarukaitis, predsednik senata, N. Jääskinen, A. Arabadjiev (poročevalec), M. Condinanzi, sodniki, in R. Frendo, sodnica,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodni tajnik: G. Chiapponi, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 12. marca 2025,

* Jezik postopka: italijanščina.

[i] Ime te zadeve je izmišljeno. Ne ustreza resničnemu imenu nobene od strank v postopku.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za AR G. Rinaldi in N. Zampieri, avvocati,

– za Anief – Associazione Professionale e Sindacale A. Dal Ferro, F. Ganci in W. Miceli, avvocati,

– za italijansko vlado S. Fiorentino in G. Palmieri, agenta, skupaj z A. Berti Suman in L. Fiandaco, avvocati dello Stato,

– za Evropsko komisijo S. Delaude in D. Recchia, agentki,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 5. junija 2025

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 157 PDEU, členov 20 in 21 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), določbe 4(1) 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), Direktive Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 20, zvezek 1, str. 23), Direktive Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 4, str. 79), člena 14 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP), in Evropske socialne listine, podpisane v Torinu 18. oktobra 1961, kakor je bila spremenjena (v nadaljevanju: Evropska socialna listina).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med AR in Ministero dell'Istruzione e del Merito (ministrstvo za izobraževanje in zaslužnost, Italija) (v nadaljevanju: ministrstvo za izobraževanje) v zvezi z določitvijo njegove delovne dobe.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 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.

4 Določba 2 okvirnega sporazuma, naslovljena „Področje uporabe“, v točki 1 določa:

„Ta sporazum se uporablja za delavce, zaposlene za določen čas, ki so sklenili pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje, kakor ju opredeljujejo zakoni, kolektivne pogodbe ali običaji v vsaki državi članici.“

5 Določba 3 navedenega 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. Če v istem podjetju ni primerljivega delavca, zaposlenega za nedoločen čas, se za primerjavo uporabi veljavna kolektivna pogodba ali, če take pogodbe ni, nacionalno zakonodajo, kolektivne pogodbe ali običaji.“

6 Določba 4 okvirnega sporazuma, naslovljena „Načelo nediskriminacije“, določa:

„1. 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.

[…]

4. Obdobje pridobivanja kvalifikacij z opravljanjem dela, ki se nanašajo na posebne pogoje zaposlovanja, so enake za delavce, zaposlene za določen čas in tudi za nedoločen čas, razen kjer so različne kvalifikacije, pridobljene z opravljanjem dela določeno obdobje, upravičljive iz objektivnih razlogov.“

Italijansko pravo

7 Člen 485 decreto legislativo št. 297 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado (zakonska uredba št. 297 o potrditvi enotnega besedila določb, ki se uporabljajo na področju izobraževanja in se nanašajo na šole vseh vrst in ravni) z dne 16. aprila 1994 (GURI št. 115 z dne 19. maja 1994, redni dodatek št. 79, v nadaljevanju: zakonska uredba št. 297/1994) določa:

„1. Šolskim delavcem, ki so kot učitelji za določen čas zaposleni v šolah za srednješolsko in umetniško izobraževanje, se službovanje, opravljeno na navedenih državnih in uradno priznanih šolah, vključno s tistimi v tujini, v pravne in ekonomske namene prizna kot delo, opravljeno za nedoločen čas […]

2. Delavcem iz tega člena se v enake namene in v enakem obsegu, kot je navedeno v odstavku 1, prizna službovanje, opravljeno v šolah, ki delujejo v okviru državnih dekliških šol, in službovanje,

ki ga kot osnovnošolski učitelji, zaposleni za nedoločen ali določen čas, opravijo v državnih osnovnih šolah ali nadomestnih osnovnih šolah, ki jih odobri država, vključno s šolami, ki delujejo v okviru navedenih dekliških šol, in šolami v tujini, ter na ljudskih univerzah in subvencioniranih ali dodatnih šolah.

3. Učnemu osebju v osnovnih šolah se v enake namene in v enakem obsegu, kot so določeni v odstavku 1, prizna službovanje kot učitelji, zaposleni za določen čas, v državnih osnovnih šolah, osnovnih šolah, ki delujejo v okviru državnih dekliških šol, ali nadomestnih šolah, ki jih odobri država, državnih in uradno priznanih šolah za srednješolsko in umetniško izobraževanje, na ljudskih univerzah in subvencioniranih ali dodatnih šolah […].“

8 Člen 1 legge n. 62 – Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all’istruzione (zakon št. 62 o pravilih za enako obravnavo šol in določbah v zvezi s pravico do šolanja in izobraževanja) z dne 10. marca 2000 (GURI št. 67 z dne 21. marca 2000, v nadaljevanju: zakon št. 62/2000) določa:

„1. Brez poseganja v določbe člena 33(2) ustave nacionalni izobraževalni sistem sestavljajo državne šole ter zasebne in občinske šole s koncesijo. Republika si je zastavila prednostni cilj, da razširi izobraževalno ponudbo in posploši ustrezno povpraševanje po vseživljenjskem učenju od otroštva naprej.

2. ‚Šole s koncesijo‘ so za vse namene veljavnih predpisov, zlasti pa kar zadeva pooblastilo za izdajo uradnih dokazil o izobrazbi, opredeljene kot nedržavni vzgojno-izobraževalni zavodi, ki zajemajo tudi zavode, ustanovljene v lokalnih skupnostih, ki od predšolske vzgoje dalje izpolnjujejo zahteve splošnih predpisov na področju vzgoje in izobraževanja, so v skladu s povpraševanjem družin po vzgoji in izobraževanju in za katere veljajo zahteve glede kakovosti in učinkovitosti iz odstavkov 4, 5 in 6 tega člena.

3. Zasebnim šolam s koncesijo je zagotovljena neomejena svoboda glede kulturne in pedagoško-didaktične usmeritve. Ob upoštevanju izobraževalnega programa šole pouk temelji na temeljnih načelih, zapisanih v ustavi. Ker šole s koncesijo opravljajo javno storitev, sprejmejo vse osebe, ki sprejmejo njihov izobraževalni program in zaprosijo za vpis, vključno z dijaki in študenti z invalidnostjo. Izobraževalni program po potrebi določa kulturno ali versko usmerjenost. Vendar zunajšolske dejavnosti, ki predpostavljajo ali zahtevajo pripadnost določeni ideologiji ali verskemu prepričanju, za učence niso obvezne.

4. Koncesija se prizna nedržavnim šolam, ki zanjo zaprosijo, se izrecno zavežejo, da bodo izvajale določbe iz odstavkov 2 in 3, ter izpolnjujejo te zahteve:

(a) imajo izobraževalni program, ki je v skladu z načeli ustave, in načrt za izobraževalno ponudbo, ki je v skladu z veljavnimi pravili in določbami; predložijo potrdilo, v katerem je navedena oseba, odgovorna za upravljanje, in razkrijejo svoje bilance stanja;

(b) imajo prostore, pohištvo in učne pripomočke, ki so primerni za vrsto šole in so v skladu z veljavnimi pravili;

(c) kolegijski organi šole se ustanovijo in delujejo na podlagi demokratične udeležbe;

(d) šola sprejme vse učence, katerih starši to zahtevajo, če imajo veljavne kvalifikacije za sprejem v razred, ki ga želijo obiskovati;

(e) uporabljajo vsa veljavna pravila o vključevanju invalidnih ali prikrajšanih učencev;

(f) organizirajo celovite izobraževalne programe: koncesije ni mogoče zagotoviti za posamezne razrede, razen ob uvedbi novih celovitih izobraževalnih programov, ki se morajo začeti s prvim razredom;

(g) učitelji imajo ustrezne kvalifikacije;

(h) upravno in pedagoško osebje dela na podlagi individualnih pogodb o zaposlitvi, ki ustrezajo nacionalnim panožnim kolektivnim pogodbam.“

9 Člen 2(2) decreto-legge n. 255 – Disposizioni urgenti per assicurare l’ordinato avvio dell’anno scolastico 2001/2002 (uredba-zakon št. 255 o nujnih določbah za zagotovitev nemotenega poteka začetka šolskega leta 2001/2002) z dne 3. julija 2001 (GURI št. 153 z dne 4. julija 2001, v nadaljevanju: uredba-zakon št. 255/2001) določa, da namesto izvedbe javnih natečajev za zaposlitev učiteljev za nedoločen čas, ministrstvo za izobraževanje lahko uporabi stalne rezervne sezname, ki so zdaj veljavni do izčrpanja in v okviru katerih se „izobraževalne storitve, ki se od 1. septembra 2000 opravljajo v šolah s koncesijo, […] upoštevajo v enakem obsegu kot storitve, ki se opravljajo v državnih šolah“.

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

10 AR, učitelj, usposobljen za poučevanje italijanskega jezika, zgodovine in geografije, je v obdobju od leta 2002 do leta 2007 delal na šoli „s koncesijo“ v smislu člena 1(2) zakona št. 62/2000 na podlagi petih pogodb o zaposlitvi za določen čas.

11 Ministrstvo za izobraževanje je 1. septembra 2008 AR zaposlilo za nedoločen čas za opravljanje učiteljskega poklica v državni šoli. V okviru ponovne opredelitve delovne dobe tega učitelja, ki je bila izvedena ob tej zaposlitvi, ga je to ministrstvo uvrstilo v plačni razred, ki je ustrezal „ničtemu letu delovne dobe“. Navedeno ministrstvo je namreč v bistvu menilo, da na podlagi člena 485 zakonske uredbe št. 297/1994 pri izračunu delovne dobe tožeče stranke v postopku v glavni stvari ni mogoče upoštevati delovne dobe, dopolnjene v tej šoli s koncesijo.

12 AR je pri Tribunale di Padova (sodišče v Padovi, Italija), ki je predložitveno sodišče, vložil tožbo, s katero je predlagal, naj ministrstvo za izobraževanje upošteva delovno dobo, ki naj bi jo dopolnil na podlagi zaposlitve v šoli s koncesijo, pri čemer je trdil, da člen 485 zakonske uredbe št. 297/1994 pomeni kršitev določbe 4 Okvirnega sporazuma ter členov 20 in 21 Listine.

13 Nepridobitna sindikalna organizacija Anief – Associazione Professionale e Sindacale je 25. februarja 2022 intervenirala v postopku pred tem sodiščem.

14 Predložitveno sodišče pojasnjuje, da je ministrstvo za izobraževanje na podlagi zakonske uredbe št. 297/1994 kot enakovredne državnim šolam priznalo tri vrste zasebnih šol, in sicer nadomestne šole, ki jih odobri država, zakonito priznane šole in uradno priznane šole. Ta zakonska uredba naj bi poleg tega določala, da je treba poklicne izkušnje, ki so jih učitelji pridobili med drugim med opravljanjem nalog na uradno priznanih šolah in nadomestnih šolah, ki jih odobri država, upoštevati pri ponovni opredelitvi delovne dobe teh učiteljev, ko jih to ministrstvo zaposli za nedoločen čas.

15 Zakon št. 62/2000 naj bi te tri kategorije zasebnih šol nadomestil z enotno kategorijo šol, imenovanih „šole s koncesijo“. V skladu s členom 2(2) uredbe-zakona št. 255/2001 se poklicne izkušnje, ki so jih pridobili učitelji v okviru zaposlitve na šoli, ki bi bila po 1. septembru 2000 priznana kot šola s koncesijo, za zaposlitev teh učiteljev za nedoločen čas pri istem ministrstvu štejejo za enakovredne tistim, ki so bile pridobljene v okviru zaposlitve v državnih šolah. Vendar naj bi iz sodne prakse Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče, Italija) izhajalo, da teh prvih izkušenj v okviru ponovne opredelitve delovne dobe navedenih učiteljev, dosežene v trenutku, ko jih je za nedoločen čas zaposlilo ministrstvo za izobraževanje, ni mogoče upoštevati pri določitvi stopnje delovne dobe, v katero jih je treba razvrstiti, zlasti zaradi neobstoja zakonske določbe, ki bi omogočala tako upoštevanje.

16 Predložitveno sodišče dvomi, da je to, da se pri določanju plače teh učiteljev ne upoštevajo poklicne izkušnje, pridobljene v šolah s koncesijo, združljivo z določbo 4 Okvirnega sporazuma.

17 To neupoštevanje bi namreč pomenilo, da bi bili učitelji, ki so delali v okviru razmerij za določen čas v šolah s koncesijo, obravnavani manj ugodno kot učitelji, ki so isto delovno dobo dopolnili na podlagi pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas v državnih šolah, katerih izkušnje, pridobljene pri poučevanju, naj bi se upoštevale pri določitvi njihove plače, ker prvi učitelji niso uspešno opravili natečaja za dostop do javnih funkcij.

18 Položaja teh dveh kategorij učiteljev pa naj bi bila primerljiva, ker naj ne bi bilo nobene razlike med funkcijami, usposabljanjem, nalogami in poklicnimi obveznostmi učitelja, zaposlenega za nedoločen čas, ki opravlja svoje naloge v državni šoli, ter funkcijami, usposabljanjem, nalogami in poklicnimi obveznostmi učitelja, zaposlenega za določen čas, ki svoje naloge opravlja v šoli s koncesijo, Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče) pa naj bi priznalo, da sta ti kategoriji šol „popolnoma“ enaki.

19 Predložitveno sodišče poleg tega meni, da neupoštevanje izkušenj, pridobljenih v šolah s koncesijo, pri določitvi plače ni utemeljeno z okoliščino, da so te šole zasebne ustanove. Usposobljenost, ki izhaja iz izkušenj, naj bi bila namreč neodvisna od zasebnega ali javnega statusa delodajalca. Poleg tega naj bi nacionalni zakonodajalec dovolil, da se pri izračunu delovne dobe upoštevajo obdobja poučevanja, dopolnjena pri zasebnih in javnih delodajalcih, vključno s tistimi, ki so jih učitelji, zaposleni za določen čas, dopolnili v državnih šolah.

20 Tega neupoštevanja naj prav tako ne bi bilo mogoče upravičiti z razlikami med načinom zaposlovanja učiteljev v šolah s koncesijo in načinom zaposlovanja učiteljev v državnih šolah. Obstoj javnega natečaja, ki omogoča dostop do poučevanja za nedoločen čas v državnih šolah, naj namreč ne bi bil upošteven, ker naj bi člen 485 zakonske uredbe št. 297/1994 določal, da se pri izračunu delovne dobe ob zaposlitvi za nedoločen čas s strani ministrstva za izobraževanje upoštevajo obdobja službovanja, dopolnjena tako v šolah, v katerih so učitelji zaposleni na podlagi natečaja, kot v šolah, za katere ni tako.

21 Predložitveno sodišče meni, da je neupoštevanje poučevanja, opravljenega v šolah s koncesijo, pri določitvi plače prav tako v nasprotju z načelom enakega obravnavanja, določenim v členih 20 in 21 Listine. V zvezi s tem poudarja, da nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari neupravičeno različno obravnava učitelje na šolah s koncesijo in učitelje, zlasti na nekdanjih uradno priznanih šolah in nadomestnih šolah, ki jih odobri država, ki so bile leta 2000 pretvorjene v „šole s koncesijo“. Izkušnje, pridobljene v šoli s koncesijo, naj bi bile namreč bolj kakovostne in

vrednejše kot izkušnje, pridobljene v drugih zasebnih šolah. Vendar naj bi bilo mogoče na podlagi člena 485 zakonske uredbe št. 297/1994 za priznanje določene delovne dobe upoštevati le zadnjenavedene izkušnje.

22 Poleg tega naj bi bil ta člen 485 v nasprotju s splošnim načelom enakega obravnavanja, ker naj bi različno obravnaval učitelje v šolah s koncesijo in učitelje v državnih šolah, zaposlene za določen čas.

23 Po mnenju predložitvenega sodišča se Listina uporablja v tej zadevi, ker je na eni strani njen namen ugotoviti, ali je neupoštevanje dela za določen čas, opravljenega v šolah s koncesijo, določenega v členu 485 zakonske uredbe št. 297/1994, v skladu s ciljem Okvirnega sporazuma, ki je izboljšati kakovost dela za določen čas z zagotavljanjem spoštovanja načela prepovedi diskriminacije, in ker je na drugi strani tožeča stranka iz postopka v glavni stvari „delavec, zaposlen za določen čas“ v smislu določbe 3(1) tega okvirnega sporazuma. Poleg tega naj bi bil akt nacionalnega prava akt „izvajanja prava Unije“ v smislu člena 51(1) Listine, ker se nanaša na področje, ki spada v pristojnost Evropske unije. Obravnavana zadeva, ki naj bi se nanašala na pogoje, v katerih se obdobja poučevanja učiteljev, zaposlenih za določen čas, upoštevajo pri določitvi njihove plače, ko jih ministrstvo za izobraževanje zaposli kot učitelje, zaposlene za nedoločen čas, naj bi nedvomno spadala v okvir „izvajanja prava Unije“ v smislu tega člena 51(1), ker naj bi se nanašala na razlago določbe 4 Okvirnega sporazuma. V zvezi s tem bi bilo treba preučiti združljivost člena 485 zakonske uredbe št. 297/1994 z načeloma enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije na področju pogojev zaposlitve, kot so določeni tudi v členu 157 PDEU, členu 14 EKČP, Evropski socialni listini ter direktivah 2000/43 in 2000/78.

24 V teh okoliščinah je Tribunale di Padova (sodišče v Padovi) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba določbo 4, točka 1, [okvirnega sporazuma] in splošno načelo prava [Unije] o prepovedi diskriminacije na področju pogojev zaposlitve v povezavi s členom 21 [Listine] razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni zakonodaji, kakršna je ta iz člena 485 zakonske uredbe št. 297/1994, ki glede na pomen, kakršnega ji pripisuje Corte suprema di cassazione (kasacijsko sodišče) (glej sodbe senata za delovnopravne spore št. 32386/2019, št. 33134/2019 in št. 33137/2019), določa, da so delavci, ki so na šolah s koncesijo, ki jih ureja zakon št. 62/2000, zaposleni za določen čas, v okviru ponovne opredelitve delovne dobe obravnavani manj ugodno kot delavci, ki so pri ministrstvu [za izobraževanje] zaposleni za nedoločen čas, zgolj zato, ker niso uspešno opravili javnega natečaja ali ker so poučevali na zakonsko priznanih šolah s koncesijo, čeprav je položaj učiteljev, ki so na šolah s koncesijo zaposleni za določen čas, z vidika vrste dela ter pogojev glede usposabljanja in zaposlitve primerljiv s položajem učiteljev, ki so v državnih šolah zaposleni za nedoločen čas, saj opravljajo enake naloge in imajo enake disciplinske, pedagoške, metodološke in didaktične, organizacijske in socialne ter raziskovalne sposobnosti, pridobljene z izkušnjami na didaktičnem področju, ki so v navedeni nacionalni zakonodaji za namene zaposlitve za nedoločen čas, izvedene na podlagi stalnih seznamov primernih kandidatov, zdaj zaprtih seznamov (glej člen 2(2) uredbe-zakona št. 255/2001), priznane kot enakovredne?

2. Ali je treba splošna načela enakosti, enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije na področju zaposlovanja, ki izhajajo iz veljavnega prava Unije in so določena tudi v členih 20 in 21 [Listine], členu 14 [EKČP] (ki je upošteven v smislu člena 52 Listine), [Evropski socialni listini], členu 157 PDEU ter v [direktivah 2000/43/ES in 2000/78/ES], v okviru področja uporabe Direktive 1999/70 razlagati tako, da nasprotujejo določbi, kakršna

je ta iz člena 485 zakonske uredbe št. 297/94, v skladu s katero je treba pri določitvi plače, ki se opravi ob ponovni opredelitvi delovne dobe, upoštevati le obdobja poučevanja, ki jih delavec dopolni na podlagi zaposlitve pri ministrstvu [za izobraževanje] ali na nadomestnih šolah, ki jih odobri država, uradno priznanih, subvencioniranih ali dodatnih šolah, ljudskih in dekliških šolah, medtem ko so učitelji, ki so na šolah s koncesijo zaposleni za določen čas, pri ponovni opredelitvi delovne dobe (ki se izvede po tem, ko se za nedoločen čas zaposlijo pri ministrstvu za [izobraževanje]) obravnavani manj ugodno in diskriminirani, ker se jim ne prizna dodatek k plači, ki je vezan na delovno dobo in ki se po drugi strani izplačuje učiteljem, ki so za določen čas zaposleni na državnih ali občinskih šolah ter na nadomestnih šolah, ki jih odobri država, uradno priznanih, subvencioniranih ali dodatnih šolah, ljudskih univerzah in dekliških šolah, čeprav so z vidika narave dela, zadolžitev, strokovnih nalog in poklicnih obveznosti ter pogojev usposabljanja in zaposlitve v primerljivem položaju kot učitelji na šolah s koncesijo, ki jih ureja zakon št. 62/2000, saj opravljajo enake naloge in so na podlagi izkušenj na didaktičnem področju pridobili enake disciplinske, pedagoške, metodološke in didaktične, organizacijske in socialne ter raziskovalne sposobnosti kot učitelji na šolah s koncesijo?

3. Ali je treba pojem ‚primerljiv delavec, zaposlen za nedoločen čas‘ iz določbe 4, točka 1 [Okvirnega sporazuma] in splošna načela enakosti, enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije na področju zaposlovanja, ki izhajajo iz veljavnega prava Unije in so določena v členih 20 in 21 [Listine], razlagati tako, da je treba delovno dobo nadomestnih učiteljev na šolah s koncesijo v okviru priznanja dodatkov za delovno dobo obravnavati enako kot delovno dobo, ki jo učitelji dopolnijo v državnih šolah, nadomestnih šolah, ki jih odobri država, uradno priznanih, subvencioniranih ali dodatnih šolah in dekliških šolah, saj ti učitelji opravljajo enake naloge ter imajo enake poklicne obveznosti in enake disciplinske, pedagoške, metodološke in didaktične, organizacijske in socialne ter raziskovalne sposobnosti?

4. Ali mora nacionalno sodišče, če se ugotovi, da je člen 485 zakonske uredbe št. 297/94 v nasprotju s pravom Unije, v skladu z [Listino] zavrniti uporabo nezdružljivega vira nacionalnega prava?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo in tretje vprašanje

Dopustnost tretjega vprašanja

25 Najprej je treba poudariti, da Evropska komisija v pisnem stališču med drugim trdi, da tretje vprašanje ni dopustno, ker naj predložitveno sodišče ne bi ugotovilo nobene povezave med členom 21 Listine, na katerega se nanaša to vprašanje, in nacionalno ureditvijo iz postopka v glavni stvari.

26 Poleg tega naj bi se navedeno vprašanje nanašalo na različno obravnavanje med učitelji, zaposlenimi za določen čas v šolah s koncesijo v smislu člena 1(2) zakona št. 62/2000, na eni strani in učitelji, prav tako zaposlenimi za določen čas v zasebnih šolah, ki so obstajale pred ustanovitvijo šol s koncesijo, in v državnih šolah na drugi strani. Iz sodne prakse Sodišča pa naj bi izhajalo, da je bilo z Okvirnim sporazumom načelo prepovedi diskriminacije uvedeno in

konkretizirano le glede različnega obravnavanja delavcev, zaposlenih za določen čas, in delavcev, zaposlenih za nedoločen čas, ki so v primerljivem položaju, ne pa tudi glede različnega obravnavanja nekaterih kategorij delavcev za določen čas.

27 V zvezi s tem je treba na prvem mestu ugotoviti, da se ta problematika, glede na to, da se trditev iz prejšnje točki nanaša na vprašanje uporabe načela prepovedi diskriminacije in Okvirnega sporazuma za različno obravnavanje, kakršno je to v postopku v glavni stvari, nanaša na vsebino tretjega vprašanja, in ne na njegovo dopustnost, tako da jo je treba preučiti v okviru vsebinske preučitve tega vprašanja (glej po analogiji sodbo z dne 19. septembra 2024, Consiglio nazionale delle Ricerche, C-439/23, EU:C:2024:773, točka 27 in navedena sodna praksa).

28 Na drugem mestu je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča v okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči nujnost razlage prava Unije, ki je koristna za nacionalno sodišče, od tega sodišča zahteva, da natančno upošteva zahteve v zvezi z vsebino predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki so izrecno navedene v členu 94 Poslovnika, ki naj bi ga predložitveno sodišče poznalo (sodba z dne 6. oktobra 2021, Consorzio Italian Management in Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, točka 68 in navedena sodna praksa).

29 Tako je nujno, kot določa člen 94(c) Poslovnika, da predložitvena odločba vsebuje razloge, ki so predložitvenemu sodišču vzbudili dvom glede razlage ali veljavnosti nekaterih določb prava Unije, in pojasnitev zveze, ki po mnenju predložitvenega sodišča obstaja med temi določbami in nacionalno zakonodajo, ki jo je treba uporabiti v sporu o glavni stvari (sodba z dne 6. oktobra 2021, Consorzio Italian Management in Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, točka 69 in navedena sodna praksa).

30 V obravnavanem primeru je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da je predložitveno sodišče zadostno predstavilo povezavo, ki jo je ugotovilo med nacionalno ureditvijo iz postopka v glavni stvari ter načeloma enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije, določenima v členih 20 in 21 Listine, ter pojasnilo razloge, iz katerih meni, da je potrebna razlaga teh načel.

31 Iz tega sledi, da je tretje vprašanje dopustno.

Vsebinska presoja

32 Najprej je treba ugotoviti, da predložitveno sodišče s prvim in tretjim vprašanjem predlaga, naj se poda razlaga določbe 4 Okvirnega sporazuma ter načel enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije, določenih v členih 20 in 21 Listine.

33 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je načelo prepovedi diskriminacije iz člena 21(1) Listine poseben izraz načela enakega obravnavanja, ki je splošno načelo prava Unije in je določeno v členu 20 Listine (glej v tem smislu sodbo z dne 18. aprila 2024, Dumitrescu in drugi/Komisija in Sodišče, od C-567/22 P do C-570/22 P, EU:C:2024:336, točki 65 in 66).

34 Glede različnega obravnavanja delavcev, zaposlenih za določen čas, in delavcev, zaposlenih za nedoločen čas, ki so v primerljivem položaju, pa sta bili ti načeli uveljavljeni in konkretizirani z Direktivo 1999/70, zlasti z določbo 4 Okvirnega sporazuma, ki je v prilogi k tej direktivi (glej v tem smislu sklep z dne 11. novembra 2010, Vino, C-20/10, EU:C:2010:677, točka 56, in sodbo z dne 15. decembra 2022, Presidenza del Consiglio dei Ministri in drugi (Akademski raziskovalci), C-40/20 in C-173/20, EU:C:2022:985, točka 87).

35 Ker se v obravnavanem primeru prvo in tretje vprašanje nanašata na tako različno obravnavanje, ju je treba preučiti le glede na to direktivo in Okvirni sporazum (glej v tem smislu sodbo z dne 25. julija 2018, Vernaza Ayovi, C-96/17, EU:C:2018:603, točka 20, in po analogiji sodbo z dne 15. maja 2025, Melbán in Sergamo, C-623/23 in C-626/23, EU:C:2025:358, točka 49).

36 Zato je treba šteti, da predložitveno sodišče s prvim in tretjim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba določbo 4 Okvirnega sporazuma razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki za določitev delovne dobe in plače učiteljev ob njihovi zaposlitvi za nedoločen čas v državni šoli ne določa upoštevanja obdobij službovanja, ki so jih ti učitelji predhodno dopolnili v okviru zaposlitve za določen čas v nekaterih izobraževalnih ustanovah, katerih delovanje in organizacija nista v pristojnosti države, vendar so na podlagi te ureditve izenačene z državnimi šolami, čeprav navedena ureditev določa, da se obdobja službovanja, ki jih dopolnijo učitelji, zaposleni v državnih izobraževalnih ustanovah, zlasti za nedoločen čas, upoštevajo pri določitvi njihove delovne dobe in plače.

37 V zvezi z uporabo Okvirnega sporazuma za učitelja, ki je v položaju AR, je treba opozoriti, da se ta okvirni sporazum uporablja za vse delavce, ki opravljajo odplačne storitve v okviru delovnega razmerja za določen čas, sklenjenega z njihovim delodajalcem. Zgolj dejstvo, da je zadevna oseba pridobila status delavca, zaposlenega za nedoločen čas, ne izključuje možnosti, da se v nekaterih okoliščinah sklicuje na načelo prepovedi diskriminacije iz določbe 4 Okvirnega sporazuma (glej v tem smislu sodbi z dne 18. oktobra 2012, Valenza in drugi, od C-302/11 do C-305/11, EU:C:2012:646, točki 33 in 34, ter z dne 19. septembra 2024, Consiglio nazionale delle Ricerche, C-439/23, EU:C:2024:773, točka 38).

38 Ker AR pred predložitvenim sodiščem trdi, da se ga različno obravnava v zvezi z upoštevanjem obdobij poučevanja, dopolnjenih kot delavec, zaposlen za določen čas, je treba šteti, da se Okvirni sporazum načeloma uporablja za učitelja, ki je v položaju AR.

39 Odstavek 1 določbe 4 Okvirnega sporazuma določa, da se delavcev, zaposlenih za določen čas, glede pogojev zaposlitve ne sme obravnavati manj ugodno kakor primerljive delavce, zaposlene za nedoločen čas, razen kjer je različno obravnavanje upravičljivo iz objektivnih razlogov. V odstavku 4 te določbe je navedena enaka prepoved glede obdobij pridobivanja kvalifikacij z opravljanjem dela, ki se nanašajo na posebne pogoje zaposlovanja (sodba z dne 19. septembra 2024, Consiglio nazionale delle Ricerche, C-439/23, EU:C:2024:773, točka 31).

40 V zvezi s tem je Sodišče že razsodilo, da pravila o obdobjih službovanja, ki jih je treba dopolniti, da bi se bilo mogoče uvrstiti v določen plačilni razred, kot so določena v členu 485 zakonske uredbe št. 297/1994, spadajo pod pojem „pogoji zaposlitve“ v smislu določbe 4(1) Okvirnega sporazuma (glej po analogiji sodbo z dne 19. septembra 2024, Consiglio nazionale delle Ricerche, C-439/23, EU:C:2024:773, točka 37 in navedena sodna praksa).

41 Vendar iz sodne prakse, navedene v točki 34 te sodbe, izhaja, da je bilo načelo prepovedi diskriminacije z določbo 4 Okvirnega sporazuma uvedeno in konkretizirano le v zvezi z različnim obravnavanjem delavcev, zaposlenih za določen čas, in delavcev, zaposlenih za nedoločen čas, ki so v primerljivem položaju.

42 Namen te določbe je namreč uveljavitev uporabe načela prepovedi diskriminacije 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 sodbi z dne 22. januarja 2020, Baldonedo Martín, C-177/18, EU:C:2020:26, točka 35 in navedena sodna praksa, ter z dne 15. decembra 2022, Presidenza del Consiglio dei Ministri in drugi (Akademski raziskovalci), C-40/20 in C-173/20, EU:C:2022:985, točka 88).

43 Iz tega sledi, da različno obravnavanje, ki temelji na merilu, ki ni določeno ali nedoločeno trajanje delovnega razmerja, ni zajeto s prepovedjo iz določbe 4 Okvirnega sporazuma (glej v tem smislu sodbo z dne 22. januarja 2020, Baldonedo Martín, C-177/18, EU:C:2020:26, točki 53 in 54 ter navedena sodna praksa).

44 V obravnavanem primeru je treba navesti, kot je generalna pravobranilka v bistvu poudarila v točkah od 32 do 35 sklepnih predlogov, da različno obravnavanje, ki izhaja iz člena 485 zakonske uredbe št. 297/1994, ne temelji na tem, da je trajanje delovnega razmerja določeno ali nedoločeno, ampak na naravi izobraževalne ustanove, v kateri so zadevni delavci pridobili poklicne izkušnje.

45 Iz navedb predložitvenega sodišča je namreč po eni strani razvidno, da neupoštevanje obdobij dela, dopolnjenih na mestu učitelja, zaposlenega za določen čas v „šoli s koncesijo“ v okviru ponovne opredelitve delovne dobe učiteljev, ki jo je ministrstvo za izobraževanje opravilo ob njihovi zaposlitvi za nedoločen čas, izhaja iz neobstoja navedbe „šole s koncesijo“ v temu členu 485.

46 Zato se neupoštevanje obdobij dela, dopolnjenih na mestu učitelja v šoli s koncesijo, nanaša tako na delo, opravljeno za določen čas, kot na delo, opravljeno za nedoločen čas v teh šolah.

47 To okoliščino poleg tega potrjuje tudi tožeča stranka iz postopka v glavni stvari, ki v pisnih stališčih, predloženih Sodišču, trdi, da nacionalno pravo ne dopušča upoštevanja „niti dela, opravljenega v okviru delovnega razmerja za določen čas, niti dela, opravljenega v okviru delovnega razmerja za nedoločen čas v šolah s koncesijo“.

48 Po drugi strani iz navedb predložitvenega sodišča v bistvu izhaja tudi, da poleg tega, da nacionalno pravo določa, da se delo, ki ga opravijo učitelji na državnih šolah, zaposleni za nedoločen čas, in delovna doba, ki ustreza temu delu, odražata v njihovi plači, člen 485 zakonske uredbe št. 297/1994 omogoča upoštevanje obdobij dela, dopolnjenih na mestu učitelja, zaposlenega za določen čas v teh šolah, v okviru ponovne opredelitve delovne dobe teh učiteljev ob njihovi zaposlitvi za nedoločen čas s strani ministrstva za izobraževanje.

49 V teh okoliščinah, tudi če bi bilo mogoče šteti, da učitelji, ki so bili zaposleni za določen čas v šolah „s koncesijo“ v smislu člena 1(2) zakona št. 62/2000, preden jih je ministrstvo za izobraževanje zaposlilo za nedoločen čas, in učitelji, zaposleni za nedoločen čas v državnih šolah, delajo „v isti ustanovi“, v smislu določbe 3(2) Okvirnega sporazuma in da sta ti skupini delavcev glede na merila, določena s sodno prakso Sodišča, v primerljivem položaju, tako da je zadnjenavedene učitelje mogoče opredeliti kot „primerljive delavce, zaposlene za nedoločen čas“ v smislu te določbe 3(2), je treba šteti, da različno obravnavanje, kakršno izhaja iz člena 485 te zakonske uredbe, ni zajeto s prepovedjo iz določbe 4 tega okvirnega sporazuma.

50 Glede na vse zgoraj navedeno je treba na prvo in tretje vprašanje odgovoriti, da je treba določbo 4 Okvirnega sporazuma razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki za določitev delovne dobe in plače učiteljev ob njihovi zaposlitvi za nedoločen čas v državni šoli ne določa upoštevanja obdobij službovanja, ki so jih ti učitelji predhodno dopolnili v okviru zaposlitve za določen ali nedoločen čas v nekaterih izobraževalnih ustanovah, katerih delovanje in organizacija nista

v pristojnosti države, vendar so na podlagi te ureditve izenačene z državnimi izobraževalnimi ustanovami, čeprav navedena ureditev določa, da se obdobja službovanja, ki jih dopolnijo učitelji, zaposleni v državnih izobraževalnih ustanovah, zlasti za nedoločen čas, upoštevajo pri določitvi njihove delovne dobe in plače.

Drugo vprašanje

51 Najprej je treba ugotoviti, da predložitveno sodišče z drugim vprašanjem prosi za razlago načel enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije na področju zaposlovanja, ki sta določeni zlasti v EKČP in Evropski socialni listini. V skladu z ustaljeno sodno prakso pa Sodišče ni pristojno za razlago EKČP (glej v tem smislu sodbo z dne 10. februarja 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Zastaralni rok), C-219/20, EU:C:2022:89, točka 15 in navedena sodna praksa) in Evropske socialne listine (sodba z dne 29. julija 2024, CU in ND (Socialna pomoč – Posredna diskriminacija), C-112/22 in C-223/22, EU:C:2024:636, točka 28 in navedena sodna praksa).

52 Iz tega sledi, da Sodišče ni pristojno za odločanje o drugem vprašanju v delu, v katerem se nanaša na razlago določb EKČP in Evropske socialne listine.

53 Poleg tega je treba ob upoštevanju sodne prakse, navedene v točkah 28 in 29 te sodbe, poudariti, kot je to storila Komisija, da predložitveno sodišče ni z zahtevano natančnostjo in jasnostjo navedlo razlogov, iz katerih meni, da je razlaga člena 157 PDEU ter direktiv 2000/43 in 2000/78 nujna ali koristna za rešitev spora o glavni stvari, niti povezave, ki jo je ugotovilo med temi določbami prava Unije in nacionalno zakonodajo, ki jo je treba uporabiti v tem sporu.

54 Zato drugo vprašanje ni dopustno v delu, v katerem se nanaša na razlago člena 157 PDEU ter direktiv 2000/43 in 2000/78.

55 V teh okoliščinah je treba šteti, da predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba načeli enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije, določeni v členih 20 in 21 Listine, razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, ki za določitev delovne dobe in plače učiteljev ob njihovi zaposlitvi za nedoločen čas v državni šoli ne določa upoštevanja obdobij službovanja, ki so jih pred tem dopolnili ti učitelji, ko so bili zaposleni za določen čas v nekaterih izobraževalnih ustanovah, katerih delovanje in organizacija nista v pristojnosti države, vendar so na podlagi te ureditve izenačeni z državnimi šolami, čeprav navedena ureditev določa, da se za te namene upoštevajo obdobja službovanja, ki so jih navedeni učitelji dopolnili, ko so bili zaposleni za določen čas v drugih izobraževalnih ustanovah, zlasti v državnih izobraževalnih ustanovah.

56 Opozoriti je treba, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišče, kadar pravni položaj ne spada na področje uporabe prava Unije, ni pristojno za njegovo obravnavo, morebiti uveljavljane določbe Listine pa same po sebi ne morejo utemeljiti te pristojnosti (sodba z dne 24. februarja 2022, Viva Telecom Bulgaria, C-257/20, EU:C:2022:125, točka 128 in navedena sodna praksa).

57 Poleg tega se določbe Listine v skladu z njenim členom 51(1) uporabljajo za države članice samo takrat, kadar te izvajajo pravo Unije. Člen 6(1) PEU in člen 51(2) Listine natančneje določata, da ta listina ne razširja področja uporabe prava Unije preko pristojnosti Unije niti ne ustvarja nikakršnih novih pristojnosti ali nalog Unije in ne spreminja pristojnosti in nalog, opredeljenih v Pogodbah. Sodišče mora torej ob upoštevanju Listine pravo Unije razlagati v mejah pristojnosti, ki so nanj prenesene (sodba z dne 17. marca 2021, Consulmarketing, C-652/19, EU:C:2021:208, točka 34 in navedena sodna praksa).

58 V zvezi s tem je iz sodne prakse Sodišča 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 22. januarja 2020, Baldonedo Martín, C-177/18, EU:C:2020:26, točka 58 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 22. januarja 2020, Baldonedo Martín, C-177/18, EU:C:2020:26, točka 59 in navedena sodna praksa).

60 V obravnavanem primeru, kot je razvidno iz preučitve prvega in tretjega vprašanja za predhodno odločanje, določba 4 Okvirnega sporazuma ne nasprotuje nacionalni določbi, kakršna je člen 485 zakonske uredbe št. 297/1994, ker različno obravnavanje, ki ga uvaja ta nacionalna določba, ne temelji na tem, ali je bilo delovno razmerje zadevnih delavcev sklenjeno za določen ali nedoločen čas. Kot je generalna pravobranilka navedla v točki 50 sklepnih predlogov, torej ni neposredne povezave med uporabo tega člena 485 in prepovedjo diskriminacije iz te določbe.

61 Poleg tega iz spisa, s katerim razpolaga Sodišče, ni razvidno, da bi bil navedeni člen 485 povezan s katero koli drugo določbo prava Unije.

62 Zato ni mogoče šteti, da se z nacionalno ureditvijo iz postopka v glavni stvari „izvaja pravo Unije“ v smislu člena 51(1) Listine.

63 Zato različnega obravnavanja, ki ga uvaja nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari, ni mogoče presojati glede na jamstva iz Listine in zlasti iz členov 20 in 21 te listine.

64 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da Sodišče ni pristojno, da odgovori na drugo vprašanje.

Četrto vprašanje

65 Predložitveno sodišče s četrtim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba pravo Unije razlagati tako, da temu sodišču nalaga, da ne uporabi člena 485 zakonske uredbe št. 297/1994, če bi se ta nacionalna določba štela za nezdružljivo s tem pravom.

66 Ob upoštevanju odgovora na prvo, drugo in tretje vprašanje na četrto vprašanje ni treba odgovoriti.

Stroški

67 Ker je ta postopek za stranki iz postopka 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 (četrti senat) razsodilo:

Določbo 4 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

da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki za določitev delovne dobe in plače učiteljev ob njihovi zaposlitvi za nedoločen čas v državni šoli ne določa upoštevanja obdobij službovanja, ki so jih ti učitelji predhodno dopolnili v okviru zaposlitve za določen ali nedoločen čas v nekaterih izobraževalnih ustanovah, katerih delovanje in organizacija nista v pristojnosti države, vendar so na podlagi te ureditve izenačene z državnimi izobraževalnimi ustanovami, čeprav navedena ureditev določa, da se obdobja službovanja, ki jih dopolnijo učitelji, zaposleni v državnih izobraževalnih ustanovah, zlasti za nedoločen čas, upoštevajo pri določitvi njihove delovne dobe in plače.

Podpisi