Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (sedmi senat)

z dne 3. junija 2021 *

„Predhodno odločanje – Socialna politika – Direktiva 1999/70/ES – Okvirni sporazum o delu za določen čas, sklenjen med ETUC, UNICE in CEEP – Določba 5 – Uporaba – Pojem ‚zaporedne pogodbe o zaposlitvi ali delovna razmerja za določen čas' – Pogodbe o zaposlitvi za določen čas v javnem sektorju – Ukrepi za preprečevanje in sankcioniranje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerjih za določen čas – Pojem ‚objektivni razlogi', ki upravičujejo takšne pogodbe – Enakovredni pravni ukrepi – Obveznost skladne razlage nacionalnega prava – Gospodarska kriza"

V zadevi C-726/19,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunal Superior de Justicia de Madrid (vrhovno sodišče avtonomne skupnosti Madrid, Španija) z odločbo z dne 23. septembra 2019, ki je na Sodišče prispela 1. oktobra 2019, v postopku

Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural y Alimentario

proti

JN,

SODIŠČE (sedmi senat),

v sestavi A. Kumin (poročevalec), predsednik senata, P. G. Xuereb, sodnik, in I. Ziemele, sodnica,

generalni pravobranilec A. Rantos,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural y Alimentario L. Santiago Lara, letrada,

– za špansko vlado L. Aguilera Ruiz in S. Jiménez García, agenta,

– za Evropsko komisijo N. Ruiz García, M. van Beek in I. Galindo Martín, agenti,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

* Jezik postopka: španščina.

izreka naslednjo

Sodbo

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

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural y Alimentario (madridski inštitut za raziskave in razvoj podeželja avtonomne skupnosti Madrid, Španija; v nadaljevanju: Imidra) in Gospodom JN zaradi odpovedi pogodbe o zaposlitvi za določen čas, sklenjene med Imidra in JN, za zapolnitev izpraznjenega delovnega mesta.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodni izjavi 17 Direktive 1999/70 je navedeno:

„Kar zadeva izraze uporabljene v okvirnem sporazumu, ki niso natančno določeni, omogoča ta direktiva državam članicam, da jih opredelijo skladno z nacionalno zakonodajo ali običaji, kakor je to v drugih direktivah o socialnih zadevah, ki uporabljajo podobne izraze, če te opredelitve spoštujejo vsebino okvirnega sporazuma.“

4 Člen 2, prvi odstavek, te direktive določa:

„Države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje do 10. julija 2001 ali zagotovijo, da najpozneje do omenjenega datuma delodajalci in delojemalci po dogovoru uvedejo potrebne ukrepe, pri čemer jih morajo države članice uvesti tako, da bodo vedno lahko zagotavljale rezultate, ki jih nalaga ta direktiva. O tem takoj obvestijo Komisijo.“

5 V točki 7 splošnih ugotovitev okvirnega sporazuma je navedeno:

„ker je uporaba pogodb o zaposlitvi za določen čas, ki temeljijo na objektivnih razlogih, način preprečevanja zlorab.“

6 V skladu z določbo 1 okvirnega sporazuma je namen tega sporazuma, prvič, izboljšati kakovost dela za določen čas z zagotavljanjem uporabe načela prepovedi diskriminacije, in drugič, vzpostaviti okvir za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas.

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

„1. Za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerjih za določen čas, države članice po posvetovanju s socialnimi partnerji skladno z nacionalno zakonodajo, kolektivnimi pogodbami ali običaji in/ali socialni partnerji, kadar ni ustreznih [enakovrednih] 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.“

Špansko pravo

8 Člen 9(3) Constitución española (španska ustava) določa:

„Ustava jamči načelo zakonitosti, hierarhijo pravnih pravil, objavo pravnih pravil, neretroaktivnost določb o naložitvi strožjih sankcij ali omejitvi individualnih pravic, pravno varnost, odgovornost in prepoved arbitrarnosti javnih organov.“

9 V členu 4(1) Real Decreto 2720/1998 por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada (kraljeva uredba 2720/1998 o izvajanju člena 15 zakona o delovnih razmerjih na področju pogodb o zaposlitvi za določen čas) z dne 18. decembra 1998 (BOE št. 7 z dne 8. januarja 1999, str. 568) je pogodba o zaposlitvi zaradi nadomeščanja ali premostitve (*contrato de interinidad*; v nadaljevanju: pogodba *interinidad*) opredeljena kot pogodba, ki se sklene zaradi nadomeščanja delavca v podjetju, ki ima pravico vrnitve na svoje delovno mesto v skladu s predpisi, kolektivno pogodbo ali individualno pogodbo, ali zaradi začasne zapolnitve delovnega mesta, dokler traja izbirni postopek ali postopek napredovanja, na podlagi katerega se navedeno mesto dokončno zapolni.

10 V skladu s členom 4(2) te kraljeve uredbe mora biti v pogodbi zlasti naveden delavec, ki je nadomeščen, in razlog za nadomeščanje oziroma delovno mesto, ki bo dokončno zapolnjeno po izbirnem postopku ali postopku napredovanja. Pogodba *interinidad*, ki je bila sklenjena zaradi nadomeščanja delavca v podjetju, ki ima pravico do vrnitve na delovno mesto, traja toliko časa, kolikor je ta delavec odsoten. Pogodba *interinidad*, ki je bila sklenjena zaradi začasne zapolnitve delovnega mesta, dokler traja izbirni postopek ali postopek napredovanja, na podlagi katerega se navedeno mesto dokončno zapolni, traja toliko časa, kolikor traja ta postopek. Ne sme trajati več kot tri mesece, sklenitev nove pogodbe z istim predmetom po izteku tega najdaljšega dovoljenega trajanja pa je prepovedana. V izbirnih postopkih, ki jih javne uprave izvajajo za zapolnitev delovnih mest, pogodbe *interinidad* trajajo toliko časa, kolikor trajajo navedeni postopki v skladu z določbami v posebni zakonodaji.

11 Člen 70 Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (prenovljeno besedilo zakona o temeljnih kadrovskih predpisih za javne uslužbence), ki je bilo potrjeno z Real Decreto Legislativo 5/2015 (kraljevi zakonski dekret 5/2015) z dne 30. oktobra 2015 (BOE št. 261 z dne 31. oktobra 2015, str. 103105; v nadaljevanju: EBEP), naslovljen „Oglas za zaposlitev v javnem sektorju“, določa:

„1. Za kritje potreb po človeških virih, za katere se prejmejo proračunska sredstva in ki jih je treba kriti z zaposlitvijo novega osebja, se poda oglas za zaposlitev v javnem sektorju ali se zapolnijo z drugim podobnim instrumentom za upravljanje zadovoljevanja potreb po osebju, kar pomeni, da je treba organizirati ustrezne izbirne postopke za predvidena delovna mesta do največ 10 dodatnih odstotkov in določiti skrajni rok za objavo obvestil. Podajo oglasa za zaposlitev v javnem sektorju ali podoben instrument je treba vsekakor izvesti v roku treh let, ki ga ni mogoče podaljšati.

2. Oglas za zaposlitev v javnem sektorju ali podoben instrument, ki ga vsako leto odobrijo vodstveni organi javne uprave, se objavi v ustreznem uradnem listu.

[…]“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

12 Imidra je 23. junija 2003 z osebo JN sklenil pogodbo o zaposlitvi za določen čas, da bi zapolnil izpraznjeno delovno mesto, povezano z oglasom za zaposlitev v javnem sektorju iz leta 2002. Oseba JN je bila takrat zaposlena kot uslužbenec – gostinski pomočnik.

13 Leta 2005 je bil za zapolnitev delovnega mesta, ki ga je zasedala oseba JN, organiziran natečaj. Vendar se nobeden od izbranih kandidatov na tem natečaju ni odločil za to delovno mesto, tako da je bila pogodba *interinidad* Gospe JN leta 2008 podaljšana.

14 Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid (ministrstvo za področja predsedstva, pravosodja in notranjih zadev avtonomne skupnosti Madrid, Španija) je leta 2009 organiziralo nov natečaj za dostop do delovnih mest poklicne kategorije uslužbenca – gostinski pomočnik.

15 Dirección General de la Función Pública (generalni direktorat za javne uslužbence, Španija) je z odločbo z dne 27. julija 2016 ta delovna mesta dodelil kandidatom, izbranim na tem natečaju.

16 Oseba JN je 3. oktobra 2016 prejela dopis, v katerem je bila obveščena o odpovedi njene pogodbe o zaposlitvi, ker je bilo izpraznjeno delovno mesto, ki ga je zasedala, dodeljeno stalnemu delavcu.

17 Oseba JN je 24. maja 2017 izpodbijala odpoved pogodbe o zaposlitvi pri Juzgado de lo Social nº 40 de Madrid (delovno sodišče št. 40 v Madridu, Španija).

18 To sodišče je z odločbo z dne 26. septembra 2018 tožbi osebe JN delno ugodilo. V bistvu je menilo, da je zadevno delovno razmerje postalo razmerje za nedoločen čas, a ne za stalno, ker je preseglo triletni rok iz člena 70 EBEP za zapolnitev izpraznjenega delovnega mesta, ki ga je zasedala oseba JN. Zato je bilo Imidra naloženo, naj osebi JN v skladu s sodno prakso Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija) plača odpravnino v višini 3266,48 EUR, kar ustreza 20 dnem plače za vsako leto zaposlitve.

19 Imidra je zoper to sodbo vložil pritožbo pri predložitvenem sodišču, Tribunal Superior de Justicia de Madrid (vrhovno sodišče avtonomne skupnosti Madrid, Španija). Po mnenju tega sodišča je bila pogodba *interinidad* iz postopka v glavni stvari transformirana v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, ker datum njenega izteka ni predvidljiv. Ta nepredvidljivost pa naj bi bila v protislovju s samo naravo začasne pogodbe, za katero bi bilo treba v skladu z zakonom poznati datum izteka. Poleg tega je navedeno sodišče menilo, da ni mogoče sprejeti nobene utemeljitve v zvezi z zamudo pri organizaciji postopka zaposlovanja v zvezi z izpraznjenim delovnim mestom, ki je v obravnavanem primeru privedla do delovnega razmerja, ki je trajalo več kot trinajst let.

20 Vendar je predložitveno sodišče pojasnilo, da je na podlagi sodne prakse Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) izključeno, da bi bilo mogoče pogodbo *interinidad*, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, transformirati v delovno razmerje za nedoločen čas, a ne za stalno. Niti sklenitev zaporednih pogodb *interinidad* niti podaljšanje takih pogodb, katerega učinek je podaljšanje delovnega razmerja za obdobje, ki lahko traja do 20 let, naj se namreč ne bi štelo za zlorabo. Iz tega naj bi izhajalo, da delavec, ki je po tem, ko je na podlagi teh pogodb delal veliko število let, nepričakovano izgubil zaposlitev, ker je bilo izpraznjeno delovno mesto zasedeno, nima pravice do nobene odpravnine.

21 Poleg tega predložitveno sodišče tako kot Juzgado de lo Social nº 40 de Madrid (delovno sodišče št. 40 v Madridu) meni, da je člen 70 EBEP sicer mogoče razlagati tako, da določa najdaljše trajanje pogodbe *interinidad*, ker ta določba predpisuje triletni rok za izvedbo postopkov zaposlovanja, kar naj bi posredno omogočilo, da se prepreči, da bi se začasna delovna razmerja oseb, ki zasedajo izpraznjena delovna mesta, podaljšala, vendar je Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) večkrat razsodilo, da to ni

tako. Zadnjenavedeno sodišče namreč meni, da rok iz člena 70 EBEP ne pomeni absolutnega jamstva in ni samodejen. Natančneje, po mnenju navedenega sodišča je bilo mogoče ta rok podaljšati za nedoločen čas iz različnih razlogov, med drugim zaradi hude gospodarske krize leta 2008.

22 Po mnenju predložitvenega sodišča naj bi iz tega izhajalo, da pogodba *interinidad* pogosto traja desetletja in da je njeno trajanje odvisno od samovolje delodajalca, in sicer v obravnavanem primeru uprave, ki se lahko brez utemeljitve odloči, ali bo začela postopek zaposlovanja za zapolnitev izpraznjenega delovnega mesta, in izbere ustrezen čas za začetek tega postopka. Ta položaj pa naj bi bil v nasprotju z načelom pravne varnosti, kot je zagotovljeno s členom 9(3) španske ustave.

23 V tem okviru predložitveno sodišče dvomi o skladnosti nacionalne ureditve, kot jo razlaga Tribunal Supremo (vrhovno sodišče), z določbo 5 okvirnega sporazuma.

24 V teh okoliščinah je Tribunal Superior de Justicia de Madrid (vrhovno sodišče avtonomne skupnosti Madrid) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je mogoče pogodbo za določen čas, kot je pogodba o zaposlitvi za določen čas zaradi začasne zapolnitve izpraznjenega delovnega mesta (*contrato de interinidad por vacante*), pri kateri delodajalec samovoljno odloča o njenem trajanju s tem, da odloča, ali bo prazno delovno mesto zapolnil ali ne, kdaj bo to storil in koliko časa bo trajal postopek, šteti za skladno s polnim učinkom Direktive 1999/70, določbi 1 in 5?

2. Ali je treba šteti, da je bila v špansko pravo prenesena obveznost, določena z določbo 5 Direktive [1999/70], da je treba uvesti enega ali več ukrepov, ki jih določa za preprečevanje zlorabe pogodb o zaposlitvi za določen čas v primeru pogodb o zaposlitvi za določen čas zaradi začasne zapolnitve izpraznjenega delovnega mesta (*contrato de interinidad por vacante*), ker v skladu s sodno prakso ni določeno najdaljše trajanje teh začasnih delovnih razmerij, niti niso opredeljeni objektivni razlogi, ki utemeljujejo prenovitev teh razmerij, niti ni določeno število prenovitev takih delovnih razmerij?

3. Ali sta cilj in polni učinek okvirnega sporazuma kršena s tem, da v španskem pravu v skladu s sodno prakso ne obstaja noben učinkovit ukrep za preprečevanje in sankcioniranje zlorab v zvezi z delavci s pogodbami o zaposlitvi za določen čas zaradi začasne zapolnitve izpraznjenega delovnega mesta (*contrato de interinidad por vacante*), ker ni določeno najdaljše skupno trajanje delovnih razmerij, niti ta nikoli ne postanejo delovna razmerja za nedoločen čas oziroma za nedoločen čas, a ne za stalno, ne glede na to, koliko let preteče, niti delavci ne dobijo odpravnine ob prenehanju delovnega razmerja, in ne da bi se od uprave zahtevala utemeljitev za prenovitev začasnega delovnega razmerja, če se v teh letih delovno mesto ne vključi v oglas [zaposlitve v javnem sektorju] ali če se odlaša z izbirnim postopkom?

4. Ali je delovno razmerje z nedoločnim trajanjem, katerega trajanje je v skladu s sodbo Sodišča z dne 5. junija 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393), neobičajno dolgo in je popolnoma prepuščeno samovolji delodajalca, brez kakršnih koli omejitev in utemeljitve, ne da bi delavec lahko predvidel, kdaj bo prenehalo in ki se lahko razteza do njegove upokojitve, v skladu z namenom Direktive [1999/70], ali pa je treba šteti, da gre za zlorabo?

5. Ali je treba v skladu s sodbo Sodišča z dne 25. oktobra 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859), šteti, da gospodarska kriza iz leta 2008 abstraktno gledano lahko utemelji, da ni nobenega preventivnega ukrepa proti zlorabi, ki izhaja iz veriženja delovnih razmerij za določen čas v smislu določbe 5(1) okvirnega sporazuma, ki bi lahko preprečil ali odvrnil od tega, da bi se trajanje delovnega razmerja med tožečo stranko in avtonomno skupnostjo Madrid podaljševalo od 2003 do 2008, ko se je prenovilo in se je nato podaljšalo do leta 2016, s čimer se je začasna pogodba torej podaljševala 13 let?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Uporaba določbe 5 okvirnega sporazuma

25 Imidra in španska vlada v bistvu trdita, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe hipotetičen in zato nedopusten, ker se določba 5 okvirnega sporazuma ne uporablja v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, za katerega niso značilne zaporedne pogodbe o zaposlitvi ali delovna razmerja za določen čas, temveč sklenitev ene in iste pogodbe *interinidad*.

26 Glede uporabe določbe 5 okvirnega sporazuma v zadevi v glavni stvari je treba opozoriti, da je namen te določbe uresničitev enega od ciljev okvirnega sporazuma, in sicer, da se veriženje pogodb ali delovnih razmerij za določen čas, za katere se šteje, da so morebitni vir zlorab v škodo delavcev, omeji z določitvijo nekaj minimalnih varstvenih določb, ki naj bi preprečile prekarnost položaja delavcev (sodba z dne 11. februarja 2021, M. V. in drugi (Zaporedne pogodbe o zaposlitvi za določen čas v javnem sektorju), C-760/18, EU:C:2021:113, točka 36 in navedena sodna praksa).

27 Določba 5, točka 1, okvirnega sporazuma zato državam članicam zaradi preprečevanja zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, nalaga dejansko in kogentno sprejetje vsaj enega od ukrepov, ki so našteti v njej, kadar v nacionalnem pravu teh držav članic ni enakovrednih pravnih ukrepov (glej sodbo z dne 11. februarja 2021, M. V. in drugi (Zaporedne pogodbe o zaposlitvi za določen čas v javnem sektorju), C-760/18, EU:C:2021:113, točka 37 in navedena sodna praksa).

28 Zato iz besedila te določbe okvirnega sporazuma in iz ustaljene sodne prakse izhaja, da se navedena določba uporablja le v primeru zaporednih pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, tako da pogodba, ki je prva in edina pogodba o zaposlitvi za določen čas, ne spada na njeno področje uporabe (sodba z dne 11. februarja 2021, M. V. in drugi (Zaporedne pogodbe o zaposlitvi za določen čas v javnem sektorju), C-760/18, EU:C:2021:113, točka 38 in navedena sodna praksa).

29 Poleg tega je treba pojasniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso določba 5, točka 2(a), okvirnega sporazuma državam članicam in/ali socialnim partnerjem načeloma prepušča, da določijo, pod kakšnimi pogoji se pogodbe o zaposlitvi ali delovna razmerja za določen čas štejejo za „zaporedna“ (sodba z dne 11. februarja 2021, M. V. in drugi (Zaporedne pogodbe o zaposlitvi za določen čas v javnem sektorju), C-760/18, EU:C:2021:113, točka 40 in navedena sodna praksa).

30 Razlog za tako napotitev na nacionalne organe glede določitve konkretnih podrobnih pravil za uporabo pojma „zaporedna“ v smislu okvirnega sporazuma je sicer skrb za upoštevanje različnosti nacionalnih zakonodaj na tem področju, vendar je treba opozoriti, da polje proste presoje, ki je s tem puščeno državam članicam, ni brez omejitev, saj nikakor ne sme ogroziti cilja ali polnega učinka okvirnega sporazuma. Nacionalni organi polja proste presoje zlasti ne smejo uporabiti tako, da bi to pripeljalo do položaja, ki bi omogočal zlorabe in bil s tem v nasprotju z navedenim ciljem (sodba z dne 11. februarja 2021, M. V. in drugi (Zaporedne pogodbe o zaposlitvi za določen čas v javnem sektorju), C-760/18, EU:C:2021:113, točka 41 in navedena sodna praksa).

31 Države članice morajo namreč zagotoviti rezultat, ki ga nalaga pravo Unije, kot to izhaja ne le iz člena 288, tretji odstavek, PDEU, temveč tudi iz člena 2, prvi odstavek, Direktive 1999/70 v povezavi z njeno uvodno izjavo 17 (sodba z dne 11. februarja 2021, M. V. in drugi (Zaporedne pogodbe o zaposlitvi za določen čas v javnem sektorju), C-760/18, EU:C:2021:113, točka 42 in navedena sodna praksa).

32 Omejitve polja proste presoje, puščenega državam članicam, navedene v točki 30 te sodbe, so še posebej nujne, ko gre za ključni pojem, kot je zaporednost delovnih razmerij, ki je odločilen tudi za opredelitev samega področja uporabe nacionalnih določb, namenjenih izvajanju okvirnega sporazuma (sodba z dne 11. februarja 2021, M. V. in drugi (Zaporedne pogodbe o zaposlitvi za določen čas v javnem sektorju), C-760/18, EU:C:2021:113, točka 43 in navedena sodna praksa).

33 V obravnavanem primeru je iz predložitvene odločbe razvidno, da je bila pogodba *interinidad*, ki jo je oseba JN sklenila leta 2003, podaljšana leta 2008, ker delovnega mesta, ki ga je zasedala, ni izbral nobeden od izbranih kandidatov na natečaju, ki je bil leta 2005 organiziran za zapolnitev tega delovnega mesta. Tako se izkaže, da *stricto sensu* ne gre za zaporedje dveh ali več pogodb o zaposlitvi, ki bi predpostavljalo obstoj in formalno sklenitev dveh ali več ločenih pogodb, od katerih ena nasledi drugo, temveč samodejno podaljšanje prvotne pogodbe za določen čas.

34 Poleg tega predložitveno sodišče pojasnjuje, da je trajna ohranitev tega delavca na izpraznjenem delovnem mestu na podlagi pogodbe o zaposlitvi za določen čas posledica tega, da delodajalec ni spoštoval svoje zakonske obveznosti, da v predpisanem roku organizira izbirni postopek za dokončno zapolnitev tega izpraznjenega delovnega mesta. Ker je bil namreč rok za ta postopek obdobje treh let, naj bi vsaka prekoračitev tega obdobja pomenila tiho podaljšanje prvotne pogodbe *interinidad*. Poleg tega je treba po mnenju tega sodišča, kadar se nobeden od kandidatov, izbranih v navedenem postopku, ni odločil za prosto delovno mesto in če je to predmet novega postopka zaposlovanja, šteti, da je bila pogodba *interinidad* prenovljena. Zato naj bi bilo v obravnavanem primeru delovno razmerje implicitno podaljšano oziroma je bilo predmet več let trajajočih prenovitev, saj je bil izbrani kandidat na to delovno mesto zaposlen šele leta 2016.

35 Sodišče pa je razsodilo, da bi ugotovitev neobstoja zaporednih delovnih razmerij za določen čas v smislu določbe 5 okvirnega sporazuma samo zato, ker bi bila prva pogodba o zaposlitvi za določen čas zadevnemu delavcu *ipso iure* podaljšana, ne da bi bila formalno pisno sklenjena ena ali več novih pogodb o zaposlitvi za določen čas v položaju, v katerem bi bila poleg tega trajna ohranitev tega delavca na izpraznjenem delovnem mestu na podlagi delovnega razmerja za določen čas posledica tega, da delodajalec ni spoštoval svoje zakonske obveznosti, da v predpisanem roku organizira izbirni postopek za dokončno zapolnitev tega izpraznjenega delovnega mesta, tako da je bilo posledično njegovo delovno razmerje implicitno podaljšano za več let, lahko ogrozila cilj, namen in polni učinek tega sporazuma (glej v tem smislu sodbi z dne 19. marca 2020, Sánchez Ruiz in drugi, C-103/18 in C-429/18, EU:C:2020:219, točka 61, in z dne 11. februarja 2021, M. V. in drugi (Zaporedne pogodbe o zaposlitvi za določen čas v javnem sektorju), C-760/18, EU:C:2021:113, točka 44).

36 Taka ozka razlaga pojma „zaporedna delovna razmerja za določen čas“ bi namreč omogočala, da bi se delavci prekarno zaposlovali več let (sodba z dne 11. februarja 2021, M. V. in drugi (Zaporedne pogodbe o zaposlitvi za določen čas v javnem sektorju), C-760/18, EU:C:2021:113, točka 45 in navedena sodna praksa).

37 Poleg tega bi lahko ta ozka razlaga povzročila ne le, da bi bilo s tem, da bi bilo cilju Direktive 1999/70 in okvirnega sporazuma v velikem delu odvzeto njegovo bistvo, saj bi bilo veliko število delovnih razmerij za določen čas dejansko izključeno iz varstva delavcev, ki se želi doseči s to direktivo in tem sporazumom, ampak tudi, da bi se dopustilo, da delodajalci taka razmerja zlorabljajo za pokrivanje stalne in trajne potrebe po osebju (sodba z dne 11. februarja 2021, M. V. in drugi (Zaporedne pogodbe o zaposlitvi za določen čas v javnem sektorju), C-760/18, EU:C:2021:113, točka 46 in navedena sodna praksa).

38 V tem okviru je treba tudi ugotoviti, da je pojem „trajanje“ delovnega razmerja bistveni element vsake pogodbe o zaposlitvi za določen čas. Določba 3, točka 1, okvirnega sporazuma predpisuje, da „je konec pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja določen z objektivnimi pogoji, kakršni so potek določenega datuma, dokončanje določene naloge ali nastop posebnega dogodka“. Sprememba datuma izteka

pogodbe o zaposlitvi za določen čas tako pomeni bistveno spremembo te pogodbe, ki jo je mogoče legitimno enačiti s sklenitvijo novega delovnega razmerja za določen čas, ki je nasledilo prejšnje delovno razmerje, in tako spada na področje uporabe določbe 5 okvirnega sporazuma (sodba z dne 11. februarja 2021, M. V. in drugi (Zaporedne pogodbe o zaposlitvi za določen čas v javnem sektorju), C-760/18, EU:C:2021:113, točka 47).

39 Ker je v obravnavanem primeru samodejno podaljšanje prvotne pogodbe o zaposlitvi za določen čas mogoče enačiti s prenovitvijo in zato s sklenitvijo ločene pogodbe o zaposlitvi za določen čas, v položaju iz postopka v glavni stvari ni podana sklenitev ene same pogodbe temveč sklenitev pogodb, ki jih je dejansko mogoče opredeliti kot „zaporedne“ v smislu določbe 5 okvirnega sporazuma, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

40 Zato je treba šteti, da je treba določbo 5 okvirnega sporazuma razlagati tako, da izraz „zaporedne pogodbe ali […] delovna razmerja za določen čas“ iz teh določb zajema tudi *ipso iure* podaljšanje pogodb o zaposlitvi za določen čas delavcev v javnem sektorju, kot je pogodba *interinidad* iz postopka v glavni stvari, ne glede na to, da pisna oblika, ki je načeloma predpisana za sklenitev zaporednih pogodb, ni bila spoštovana.

41 Zato nič ne nasprotuje uporabi določbe 5 okvirnega sporazuma za spor o glavni stvari, tako da je treba na postavljena vprašanja odgovoriti.

Vprašanja od prvega do četrtega

42 Predložitveno sodišče z vprašanji od prvega do četrtega, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba določbo 5 okvirnega sporazuma razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kot se razlaga v nacionalni sodni praksi, ki glede pogodb *interinidad* ne vsebuje nobene navedbe glede objektivnih razlogov, ki upravičujejo podaljšanje teh pogodb, ali glede njihovega najdaljšega trajanja, ne določa najvišjega števila njihovih obnovitev, ne vsebuje enakovrednih pravnih ukrepov in ne določa nobene odpravnine za delavce v primeru odpovedi njihovega delovnega razmerja.

43 Opozoriti je treba, da, kot je bilo navedeno v točkah 26 in 27 te sodbe, določba 5 okvirnega sporazuma, katere namen je udejanjenje enega od ciljev tega okvirnega sporazuma, in sicer regulirati veriženje pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, v točki 1 državam članicam nalaga dejansko in kogentno sprejetje vsaj enega od v njej naštetih ukrepov, kadar v njihovem nacionalnem pravu ni enakovrednih pravnih ukrepov. Trije ukrepi, ki so tako našteti v tej določbi 5, točka 1, od (a) do (c), se nanašajo na objektivne razloge, ki upravičujejo obnovitev takšnih pogodb ali razmerij, na najdaljše skupno trajanje takih zaporednih pogodb ali delovnih razmerij ter na število njihovih obnovitev (sodba z dne 11. februarja 2021, M. V. in drugi (Zaporedne pogodbe o zaposlitvi za določen čas v javnem sektorju), C-760/18, EU:C:2021:113, točka 54 in navedena sodna praksa).

44 Države članice imajo v zvezi s tem polje proste presoje, saj lahko uporabijo enega ali več ukrepov, naštetih v določbi 5, točka 1, od (a) do (c), okvirnega sporazuma, ali že obstoječe enakovredne pravne ukrepe, pri čemer upoštevajo potrebe posameznih sektorjev in/ali kategorij delavcev (sodba z dne 11. februarja 2021, M. V. in drugi (Zaporedne pogodbe o zaposlitvi za določen čas v javnem sektorju), C-760/18, EU:C:2021:113, točka 55 in navedena sodna praksa).

45 Tako določba 5, točka 1, okvirnega sporazuma za države članice določa splošen cilj preprečevanja takih zlorab, pri tem pa jim prepušča izbiro sredstev za uresničitev tega cilja, če ne ogrozijo cilja ali polnega učinka okvirnega sporazuma (sodba z dne 11. februarja 2021, M. V. in drugi (Zaporedne pogodbe o zaposlitvi za določen čas v javnem sektorju), C-760/18, EU:C:2021:113, točka 56 in navedena sodna praksa).

46 Poleg tega je naloga nacionalnih organov, kadar pravo Unije – tako kot v obravnavani zadevi – ne določa posebnih sankcij in bi bila zloraba kljub temu ugotovljena, da sprejmejo ustrezne ukrepe, ki morajo biti ne le sorazmerni, ampak tudi dovolj učinkoviti in odvračilni, da zagotovijo polni učinek pravil, sprejetih za izvajanje okvirnega sporazuma (sodba z dne 25. oktobra 2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, točka 64 in navedena sodna praksa).

47 Čeprav so, kadar to področje ni urejeno s pravom Unije, predpisi za izvajanje teh pravil določeni v nacionalnem pravnem redu držav članic na podlagi načela njihove postopkovne avtonomije, pa ti predpisi ne smejo biti manj ugodni od tistih, ki urejajo podobne položaje, ki zadevajo zgolj nacionalno pravo (načelo enakovrednosti), niti ne smejo dejansko onemogočiti ali močno otežiti izvrševanja pravic, ki jih podeljuje pravni red Unije (načelo učinkovitosti) (sodba z dne 7. marca 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, točka 30 in navedena sodna praksa).

48 Iz tega sledi, da mora, kadar je podana zloraba, ki izhaja iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, obstajati možnost, da se uporabi ukrep, ki dejansko in enakovredno zagotavlja varstvo delavcev, da bi se ta zloraba ustrezno sankcionirala in da bi se odpravile posledice kršitve prava Unije. V skladu z besedilom člena 2, prvi odstavek, Direktive 1999/70 morajo namreč države članice „uvesti potrebne ukrepe […] tako, da bodo vedno lahko zagotavljale rezultate, ki jih nalaga ta direktiva“ (sodba z dne 19. marca 2020, Sánchez Ruiz in drugi, C-103/18 in C-429/18, EU:C:2020:219, točka 88 in navedena sodna praksa).

49 V zvezi s tem je treba spomniti – kot je Sodišče že večkrat poudarilo – da okvirni sporazum državam članicam ne nalaga splošne obveznosti, da določijo spremembo pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbe za nedoločen čas. Določba 5, točka 2, okvirnega sporazuma namreč državam članicam načeloma prepušča, da določijo, pod katerimi pogoji se pogodbe o zaposlitvi ali delovna razmerja za določen čas štejejo za sklenjena za nedoločen čas. Iz tega izhaja, da okvirni sporazum ne določa pogojev, pod katerimi se lahko uporabijo pogodbe za nedoločen čas (sodba z dne 26. novembra 2014, Mascolo in drugi, C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 in C-418/13, EU:C:2014:2401, točka 80 in navedena sodna praksa).

50 V obravnavanem primeru je treba glede nacionalne ureditve, s katero je vzpostavljen sistem pogodb *interinidad*, spomniti, da Sodišče ni pristojno za odločanje o razlagi določb nacionalnega prava, saj je to naloga pristojnih nacionalnih sodišč, ki morajo ugotoviti, ali so zahteve, predpisane z določbo 5 okvirnega sporazuma, izpolnjene z določbami nacionalne ureditve, ki se uporabi (sodba z dne 19. marca 2020, Sánchez Ruiz in drugi, C-103/18 in C-429/18, EU:C:2020:219, točka 89 in navedena sodna praksa).

51 Predložitveno sodišče mora torej presoditi, v kolikšnem obsegu pogoji uporabe in dejansko izvajanje upoštevnih določb nacionalnega prava pomenijo ustrezen ukrep za preprečevanje in po potrebi sankcioniranje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas (sodba z dne 26. novembra 2014, Mascolo in drugi, C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 in C-418/13, EU:C:2014:2401, točka 82 in navedena sodna praksa).

52 Vendar lahko Sodišče, ko odloča o predlogu za sprejetje predhodne odločbe, po potrebi poda pojasnila, ki nacionalno sodišče usmerjajo pri njegovi presoji (sodba z dne 19. marca 2020, Sánchez Ruiz in drugi, C-103/18 in C-429/18, EU:C:2020:219, točka 91 in navedena sodna praksa).

Obstoj ukrepov za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas

53 Glede obstoja ukrepov za preprečevanje veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas v smislu določbe 5, točka 1, okvirnega sporazuma, je iz spisa, s katerim razpolaga Sodišče, razvidno, da nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari dopušča sklepanje zaporednih pogodb *interinidad*, dokler ni organiziran natečaj in, glede na okoliščine primera, na delovno mesto, ki je bilo do tedaj

zasedeno na podlagi teh pogodb, zaposlen stalni delavec, ne da bi določala ukrepe za omejitev najdaljšega skupnega trajanja navedenih pogodb ali števila njihovih obnovitev v smislu točke 1(b) in (c) te določbe.

54 V teh okoliščinah je treba preveriti, ali je obnovitev takih pogodb o zaposlitvi utemeljena z „objektivnim razlogom“ v smislu določbe 5, točka 1(a), okvirnega sporazuma, kot v bistvu trdi Imidra, in, če je tako, ali nacionalni ukrepi v zvezi s sistemom teh pogodb pomenijo „enakovredne pravne ukrepe, ki bi preprečevali zlorabo“ v smislu te določbe, kot trdi zlasti španska vlada.

55 Na prvem mestu, glede obstoja objektivnih razlogov v nacionalnem pravu, ki upravičujejo obnovitev pogodb o zaposlitvi za določen čas v smislu določbe 5, točka 1(a), okvirnega sporazuma, je treba poudariti, da so podpisnice okvirnega sporazuma, kot je navedeno v točki 7 splošnih ugotovitev okvirnega sporazuma, dejansko menile, da je uporaba pogodb o zaposlitvi za določen čas, ki temeljijo na „objektivnih razlogih“, način preprečevanja zlorab (sodba z dne 26. novembra 2014, Maslo in drugi, C-22/13, EU:C:2014:2401, točka 86 in navedena sodna praksa).

56 Poleg tega je Sodišče že razsodilo, da lahko začasno nadomeščanje delavca zaradi zadostitve v bistvu začasne potrebe delodajalca po delavcih načeloma pomeni tak „objektivni razlog“ (sodba z dne 26. novembra 2014, Mascolo in drugi, C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 in C-418/13, EU:C:2014:2401, točka 91 in navedena sodna praksa).

57 Iz tega sledi, da nacionalna ureditev, ki dovoljuje obnavljanje pogodb o zaposlitvi za določen čas za začasno zapolnitev delovnega mesta v upravi avtonomne skupnosti Madrid, dokler niso dokončani postopki za zaposlitev stalnega uslužbenca, sama po sebi ni v nasprotju z okvirnim sporazumom.

58 Kakor je Sodišče že večkrat razsodilo, pa obnovitev pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas za zadovoljitev potreb, ki dejansko niso začasne, temveč, nasprotno, stalne in trajne, ni upravičena v smislu določbe 5, točka 1(a), okvirnega sporazuma. Taka uporaba pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas je namreč neposredno v nasprotju s predpostavko, na kateri temelji ta okvirni sporazum, in sicer, da so pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas prevladujoča oblika delovnih razmerij, čeprav so pogodbe o zaposlitvi za določen čas značilnost zaposlovanja v nekaterih sektorjih, poklicih in dejavnostih (sodba z dne 26. novembra 2014, Mascolo in drugi, C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 in C-418/13, EU:C:2014:2401, točka 100 in navedena sodna praksa).

59 Spoštovanje določbe 5, točka 1(a), okvirnega sporazuma torej zahteva, da se konkretno preveri, ali je obnovitev zaporednih pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas namenjena kritju začasnih potreb (sodba z dne 26. novembra 2014, Mascolo in drugi, C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 in C-418/13, EU:C:2014:2401, točka 101 in navedena sodna praksa).

60 Zato je treba v vsakem posameznem primeru preučiti vse okoliščine primera in pri tem med drugim upoštevati število teh zaporednih pogodb, ki so bile sklenjene z isto osebo ali za opravljanje istega dela, da se tako izključi možnost, da bi se sklepale pogodbe o zaposlitvi ali delovna razmerja za določen čas – tudi če so navzven sklenjene zaradi potrebe po nadomeščanju – ki pomenijo zlorabo s strani delodajalcev (sodba z dne 26. novembra 2014, Mascolo in drugi, C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 in C-418/13, EU:C:2014:2401, točka 102 in navedena sodna praksa).

61 Čeprav v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 51 te sodbe, kakršna koli presoja dejstev v okviru postopka iz člena 267 PDEU spada v pristojnost nacionalnih sodišč, je treba ugotoviti, da iz spisa, s katerim razpolaga Sodišče, izhaja, da nacionalna ureditev, zlasti člen 70 EBEP, določa triletni rok za organizacijo postopkov zaposlovanja. Zato, kot navaja predložitveno sodišče, ta rok lahko posredno preprečuje, da bi se stalno ohranila začasna delovna razmerja oseb, ki zasedajo izpraznjena delovna mesta. Vendar se lahko navedeni rok v skladu s sodno prakso Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) podaljša iz različnih razlogov, tako da je ta rok tako spremenljiv kot tudi negotov.

62 Iz tega izhaja, da se, s pridržkom preverjanj, ki jih mora opraviti predložitveno sodišče, zdi, da ta nacionalna ureditev, kot jo razlaga nacionalna sodna praksa, ob neobstoju kakršnega koli natančnega roka za organizacijo in dokončanje postopkov zaposlovanja za dokončno zapolnitev delovnega mesta, ki ga je do takrat na podlagi pogodbe za določen čas zasedal delavec, v nasprotju z določbo 5, točka 1(a), okvirnega sporazuma omogoča obnovitev takih pogodb o zaposlitvi za določen čas za kritje potreb, ki dejansko niso začasne, ampak, nasprotno, trajne in stalne.

63 Zato navedena nacionalna ureditev, čeprav se zdi, da formalno omejuje uporabo pogodb *interinidad*, ki so bile sklenjene dokler se ne organizirajo natečajni postopki za dokončno zapolnitev zadevnega delovnega mesta, na eno samo obdobje, ki se izteče ob zaključku teh postopkov, vseeno ne zagotavlja, da bi bila konkretna uporaba tega objektivnega razloga v skladu z zahtevami iz določbe 5(a) okvirnega sporazuma, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

64 Na drugem mestu, glede obstoja „enakovrednih pravnih ukrepov, ki bi preprečevali zlorabo“ v smislu določbe 5, točka 1, okvirnega sporazuma v nacionalnem pravu, je Sodišče menilo, da nacionalni ukrep, ki določa, da se v predpisanih rokih organizirajo izbirni postopki za dokončno zapolnitev delovnih mest, ki jih začasno zasedajo delavci, zaposleni za določen čas, lahko prepreči, da bi prekarni status teh delavcev postal stalen, saj zagotavlja, da se delovna mesta, ki jih zasedajo, hitro dokončno zapolnijo (sodba z dne 19. marca 2020, Sánchez Ruiz in drugi, C-103/18 in C-429/18, EU:C:2020:219, točka 94).

65 Zato se z organizacijo takih postopkov v predpisanih rokih načeloma lahko preprečijo zlorabe, ki izhajajo iz veriženja delovnih razmerij za določen čas, dokler ta delovna mesta niso dokončno zapolnjena (sodba z dne 19. marca 2020, Sánchez Ruiz in drugi, C-103/18 in C-429/18, EU:C:2020:219, točka 95).

66 Ob tem pojasnilu je iz predložitvene odločbe razvidno, kot je bilo navedeno v točki 61 te sodbe, da kljub obstoju natančnega roka za izvedbo postopkov zaposlovanja v španskem pravu, ta rok v skladu s sodno prakso Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) ni fiksen rok in se zato zanj ne zdi, da bi bil dejansko spoštovan.

67 Nacionalna ureditev, ki določa organizacijo izbirnih postopkov za dokončno zapolnitev delovnih mest, ki jih začasno zasedajo delavci, zaposleni za določen čas, in natančni rok v ta namen, vendar ne omogoča, da bi se zagotovilo, da se takšni postopki dejansko organizirajo, pa se ne zdi primerna, da bi se preprečilo, da bi zadevni delodajalec storil zlorabo, ki izhaja iz veriženja delovnih razmerij za določen čas (glej v tem smislu sodbo z dne 19. marca 2020, Sánchez Ruiz in drugi, C-103/18 in C-429/18, EU:C:2020:219, točka 97).

68 Zato se zdi, da nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari, kot jo razlaga nacionalna sodna praksa, s pridržkom preverjanj, ki jih mora opraviti predložitveno sodišče, ni „enakovredni pravni ukrep“ v smislu določbe 5, točka 1, okvirnega sporazuma.

69 Zato je treba ugotoviti, da iz elementov, s katerimi razpolaga Sodišče, izhaja, da se za nacionalno zakonodajo iz postopka v glavni stvari, kot jo razlaga nacionalna sodna praksa, s pridržkom preverjanj, ki jih mora opraviti predložitveno sodišče, ne zdi, da bi zajemala ukrepe za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas v smislu člena 5, točka 1, okvirnega sporazuma, kar je v nasprotju z zahtevami, navedenimi v točkah 43 in 45 te sodbe.

Obstoj ukrepov za sankcioniranje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas

70 Glede obstoja ukrepov za sankcioniranje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, je iz spisa, s katerim razpolaga Sodišče, razvidno, da v skladu s sodno prakso Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) veriženje pogodb *interinidad* ni opredeljeno kot zloraba. Zato se v zvezi s temi pogodbami, prvič, delovno razmerje ne transformira v delovno razmerje za nedoločen

čas, a ne za stalno, in drugič, zadevni delavec po izteku teh pogodb nima pravice do nobene odpravnine. Tako naj bi se taka odpravnina izplačala le ob izteku drugih pogodb o zaposlitvi za določen čas, kot so pogodbe *interinidad*.

71 V zvezi s tem je treba poudariti, da je Sodišče pojasnilo, da mora glede na sodno prakso, navedeno v točki 48 te sodbe, zato da bi se nacionalna ureditev, ki za javni sektor prepoveduje transformacijo zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, lahko štela za skladno z okvirnim sporazumom, notranji pravni red zadevne države članice za navedeni sektor zajemati drug učinkovit ukrep za preprečitev in, po potrebi, sankcioniranje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas (sklep z dne 30. septembra 2020, Câmara Municipal de Gondomar, C-135/20, neobjavljen, EU:C:2020:760, točka 24 in navedena sodna praksa).

72 Če bi torej predložitveno sodišče ugotovilo, da v nacionalni ureditvi iz postopka v glavni stvari ni nobenega drugega učinkovitega ukrepa za preprečevanje in sankcioniranje zlorab, ki bi se morebiti ugotovile v zvezi z zaposlenimi v javnem sektorju, bi tak položaj lahko škodoval cilju in polnemu učinku določbe 5 okvirnega sporazuma in bi bil zato v nasprotju s to določbo (glej v tem smislu sklep z dne 30. septembra 2020, Câmara Munical de Gondomar, C-135/20, neobjavljen, EU:C:2020:760, točka 25 in navedena sodna praksa).

73 V tem okviru je treba poudariti, da je Sodišče razsodilo, da če v zvezi z osebjem, zaposlenim v upravi na podlagi upravnega prava, ne obstaja noben drug enakovreden in učinkovit zaščitni ukrep, kar mora preveriti predložitveno sodišče, bi lahko izenačitev tega osebja, zaposlenega za določen čas, z „delavci, zaposlenimi za nedoločen čas, a ne za stalno“, pomenila ukrep, s katerim bi se sankcionirala zloraba, ki izhaja iz veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas in odpravile posledice kršitve določb okvirnega sporazuma (sodba z dne 14. septembra 2016, Martínez Andrés in Castrejana López, C-184/15 in C-197/15, EU:C:2016:680, točka 53).

74 V zvezi z nedodelitvijo odpravnine ob izteku pogodb *interinidad* je treba opozoriti, da je Sodišče ocenilo, da plačilo odpravnine ob izteku pogodbe ne omogoča uresničitve cilja, ki mu sledi določba 5 okvirnega sporazuma, in sicer preprečiti zlorabe, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas. Tako plačilo se namreč zdi neodvisno od vsakršnega preudarka glede zakonitosti ali zlorabe v zvezi z veriženjem pogodb za določen čas (glej v tem smislu sodbo z dne 21. novembra 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, točka 94).

75 Tak ukrep se torej izkaže kot neprimeren za ustrezno sankcioniranje zlorabe, ki izhaja iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas in za odpravo posledic kršitve prava Unije ter se zato ne zdi, da bi sam pomenil dovolj učinkovit in odvračilen ukrep za zagotovitev polne učinkovitosti določb, sprejetih za izvajanje okvirnega sporazuma, v smislu sodne prakse, navedene v točki 45 te sodbe (glej v tem smislu sodbo z dne 21. novembra 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, točka 95).

76 Poleg tega bi dejstvo, da se ta odpravnina izplača samo ob izteku drugih pogodb o zaposlitvi za določen čas, kot so pogodbe *interinidad*, lahko kršilo cilj in polni učinek okvirnega sporazuma le, če v nacionalnem pravu ne bi bilo nobenega drugega učinkovitega ukrepa za preprečevanje in sankcioniranje zlorab v zvezi z delavci, zaposlenimi na podlagi pogodb *interinidad*, kar mora preveriti predložitveno sodišče (glej v tem smislu sodbo z dne 21. novembra 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, točka 100).

77 Zato se ob upoštevanju elementov, s katerimi razpolaga Sodišče, nacionalna ureditev, kot se razlaga v nacionalni sodni praksi, ki po eni strani prepoveduje tako izenačenje delavcev, zaposlenih na podlagi zaporednih pogodb *interinidad*, z „delavci, zaposlenimi za nedoločen čas, a ne za stalno“, kot tudi dodelitev odpravnine tem delavcem, in po drugi strani ne določa nobenega drugega učinkovitega

ukrepa za preprečevanje in sankcioniranje zlorab, ki bi bile morebiti ugotovljene v zvezi z zaposlenimi v javnem sektorju, s pridržkom preverjanj, ki jih mora opraviti predložitveno sodišče, ne zdi skladna z zahtevami, ki izhajajo iz sodne prakse, navedene v točkah od 46 do 49 te sodbe.

78 Da bi se predložitvenemu sodišču dal koristen odgovor, je treba pojasniti obveznosti, ki jih ima nacionalno sodišče, če nacionalna ureditev, kot se razlaga v nacionalni sodni praksi, ne bi bila v skladu z določbo 5, točka 1, okvirnega sporazuma.

79 V zvezi s tem je treba opozoriti, da določba 5(1) okvirnega sporazuma ni brezpogojna in dovolj natančna, da bi se posameznik lahko nanjo skliceval pred nacionalnim sodiščem (sodba z dne 19. marca 2020, Sánchez Ruiz in drugi, C-103/18 in C-429/18, EU:C:2020:219, točka 118 in navedena sodna praksa).

80 Na tako določbo prava Unije, ki nima neposrednega učinka, pa se kot tako ni mogoče sklicevati v okviru spora, ki spada na področje prava Unije, zato da se ne bi uporabila določba nacionalnega prava, ki je v nasprotju z njo (sodba z dne 19. marca 2020, Sánchez Ruiz in drugi, C-103/18 in C-429/18, EU:C:2020:219, točka 119 in navedena sodna praksa).

81 Nacionalno sodišče zato ni zavezano, da ne uporabi določbe nacionalnega prava, ki je v nasprotju z določbo 5(1) okvirnega sporazuma (sodba z dne 19. marca 2020, Sánchez Ruiz in drugi, C-103/18 in C-429/18, EU:C:2020:219, točka 120 in navedena sodna praksa).

82 Ob tem pojasnilu je treba opozoriti, da so nacionalna sodišča pri uporabi nacionalnega prava to pravo dolžna razlagati, kolikor je mogoče, ob upoštevanju besedila in namena zadevne direktive, da bi se dosegel v njej določen rezultat in s tem skladnost s členom 288, tretji odstavek, PDEU (sodba z dne 19. marca 2020, Sánchez Ruiz in drugi, C-103/18 in C-429/18, EU:C:2020:219, točka 121 in navedena sodna praksa).

83 Zahteva skladne razlage nacionalnega prava je namreč neločljivo povezana s sistemom Pogodbe DEU, saj nacionalnim sodiščem omogoča, da v okviru svoje pristojnosti zagotovijo polni učinek prava Unije, kadar odločajo v sporih, ki so jim predloženi (sodba z dne 19. marca 2020, Sánchez Ruiz in drugi, C-103/18 in C-429/18, EU:C:2020:219, točka 122 in navedena sodna praksa).

84 Obveznost nacionalnega sodnika, da se pri razlagi in uporabi upoštevnih pravil nacionalnega prava sklicuje na vsebino direktive, je sicer omejena s splošnimi pravnimi načeli, zlasti z načeloma pravne varnosti in prepovedi retroaktivnosti, in ne more biti podlaga za razlago nacionalnega prava *contra legem* (sodba z dne 19. marca 2020, Sánchez Ruiz in drugi, C-103/18 in C-429/18, EU:C:2020:219, točka 123 in navedena sodna praksa).

85 Vendar načelo skladne razlage zahteva, da nacionalna sodišča ob upoštevanju celotnega nacionalnega prava in z uporabo načinov razlage, ki so uveljavljeni v nacionalnem pravu, naredijo vse, kar je v njihovi pristojnosti, da zagotovijo polni učinek zadevne direktive in dosežejo rešitev v skladu z njenim ciljem (sodba z dne 19. marca 2020, Sánchez Ruiz in drugi, C-103/18 in C-429/18, EU:C:2020:219, točka 124 in navedena sodna praksa).

86 V tem okviru je Sodišče presodilo, da obveznost skladne razlage vključuje obveznost nacionalnih sodišč, da po potrebi spremenijo ustaljeno sodno prakso, če ta temelji na razlagi nacionalnega prava, ki ni združljiva s cilji direktive. Zato nacionalno sodišče zlasti ne more upravičeno trditi, da zadevne nacionalne določbe ne more razlagati v skladu s pravom Unije le zato, ker se je ta določba dosledno razlagala v smislu, ki ni v skladu s tem pravom (glej v tem smislu sodbo z dne 6. novembra 2018, Bauer in Willmeroth, C-569/16 in C-570/16, EU:C:2018:871, točka 68 in navedena sodna praksa).

87 Zato bo moralo v obravnavanem primeru predložitveno sodišče preveriti, ali je nacionalno ureditev iz postopka v glavni stvari mogoče razlagati v skladu z določbo 5 okvirnega sporazuma.

88 Glede na vse zgornje preudarke je treba na vprašanja od prvega do četrtega odgovoriti, da je treba določbo 5, točka 1, okvirnega sporazuma razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kot se razlaga v nacionalni sodni praksi, ki po eni strani do dokončanja postopkov zaposlovanja za dokončno zapolnitev prostih delovnih mest delavcev v javnem sektorju dovoljuje obnovitev pogodb za določen čas, ne da bi bil določen natančen rok za dokončanje teh postopkov, in po drugi strani prepoveduje tako izenačenje teh delavcev z „delavci, zaposlenimi za nedoločen čas, a ne za stalno“ kot tudi dodelitev odpravnine tem delavcem. Zdi se namreč, da ta nacionalna ureditev, s pridržkom preverjanj, ki jih mora opraviti predložitveno sodišče, ne vsebuje nobenega ukrepa za preprečevanje in, po potrebi, sankcioniranje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas.

Peto vprašanje

89 Predložitveno sodišče s petim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba določbo 5, točka 1, okvirnega sporazuma razlagati tako, da lahko povsem ekonomski razlogi, povezani z gospodarsko krizo leta 2008, upravičijo, da v nacionalnem pravu ni nobenega ukrepa za preprečevanje in sankcioniranje veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas.

90 V obravnavanem primeru Imidra trdi, da je zamudo pri organizaciji postopkov zaposlovanja mogoče pojasniti s spoštovanjem zakonskih obveznosti, ki izhajajo zlasti iz finančnih zakonov, sprejetih zaradi gospodarske krize leta 2008, ki so določale proračunske omejitve, in v tem okviru med letoma 2009 in 2017 prepovedovale podajo oglasov za zaposlitev v javnem sektorju. Tako naj v zadevi v glavni stvari upravi ne bi bilo mogoče očitati nobene zlorabe v zvezi z uporabo pogodb *interinidad*.

91 V zvezi s tem je treba opozoriti, da čeprav je lahko v skladu z ustaljeno sodno prakso proračunski vidik temelj za izbiro socialne politike države članice in lahko vpliva na naravo ali obseg ukrepov, ki jih ta želi sprejeti, pa sam po sebi ne pomeni cilja, ki mu ta politika sledi in zato ne more upravičiti neobstoja vsakršnega ukrepa za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas v smislu določbe 5, točka 1 okvirnega sporazuma (sodba z dne 25. oktobra 2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, točka 55 in navedena sodna praksa).

92 Iz tega izhaja, da čeprav lahko povsem ekonomski preudarki upravičijo sprejetje finančnih zakonov, ki prepovedujejo organizacijo postopkov zaposlovanja v javnem sektorju, pa se z njimi ne sme omejiti ali celo izničiti varstvo, ki ga imajo delavci, zaposleni za določen čas, v skladu z Direktivo 1999/70 in zlasti minimalne zahteve iz določbe 5 okvirnega sporazuma.

93 Glede na zgoraj navedeno je treba na peto vprašanje odgovoriti, da je treba določbo 5, točka 1, okvirnega sporazuma razlagati tako, da zgolj ekonomski preudarki, povezani z gospodarsko krizo leta 2008, ne morejo upravičiti tega, da v nacionalnem pravu ni nobenega ukrepa za preprečevanje in sankcioniranje veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas.

Stroški

94 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 (sedmi senat) razsodilo:

1. **Določbo 5, točka 1, okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sklenjenega 18. marca 1999, ki je v Prilogi k Direktivi Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP, je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kot se razlaga v nacionalni sodni praksi, ki po eni strani do**

dokončanja postopkov zaposlovanja za dokončno zapolnitev prostih delovnih mest delavcev v javnem sektorju dovoljuje obnovitev pogodb za določen čas, ne da bi bil določen natančen rok za dokončanje teh postopkov, in po drugi strani prepoveduje tako izenačenje teh delavcev z „delavci, zaposlenimi za nedoločen čas, a ne za stalno“ kot tudi dodelitev odpravnine tem delavcem. Zdi se namreč, da ta nacionalna ureditev, s pridržkom preverjanj, ki jih mora opraviti predložitveno sodišče, ne vsebuje nobenega ukrepa za preprečevanje in, po potrebi, sankcioniranje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas.

2. **Določbo 5, točka 1, okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sklenjenega 18. marca 1999, ki je v Prilogi k Direktivi 1999/70, je treba razlagati tako, da zgolj ekonomski preudarki, povezani z gospodarsko krizo leta 2008, ne morejo upravičiti tega, da v nacionalnem pravu ni nobenega ukrepa za preprečevanje in sankcioniranje veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas.**

Podpisi