



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

9. srpnja 2015. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna politika – Direktiva 1999/70/EZ – Okvirni sporazum o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP – Članci 3. i 4. – Načelo nediskriminacije – ‚Povremeno‘ osoblje – Odbijanje dodjeljivanja trogodišnjeg dodatka za radni staž – Objektivni razlozi“

U predmetu C-177/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunal Supremo (Španjolska), odlukom od 31. siječnja 2014., koju je Sud zaprimio 10. travnja 2014., u postupku

María José Regojo Dans

protiv

Consejo de Estado,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, A. Ó Caoimh (izvjestitelj), C. Toader, E. Jarašiūnas i C. G. Fernlund, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Regojo Dans, J. Pérez de Sevilla y Gitard i A. Regojo Dans, *abogados*,
- za španjolsku vladu, L. Banciella Rodríguez-Miñón, u svojstvu agenta,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju S. Varonea, *avvocato dello Stato*,
- za Europsku komisiju, R. Vidal Puig i J. Enegren, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 20. svibnja 2015.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: španjolski

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 3. točke 1. i članka 4. točke 4. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, sklopljenog 18. ožujka 1999. (u daljnjem tekstu: Okvirni sporazum), koji se nalazi u Prilogu Direktivi Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP (SL L 175, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 228.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između M. J. Regojo Dans i Consejo de Estado (Državno vijeće), njezina poslodavca, jer joj je potonji odbio odobriti trogodišnje dodatke za radni staž zbog njezina posebna svojstva „povremenog“ osoblja u smislu španjolskog prava (u daljnjem tekstu: pomoćno osoblje).

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Sukladno odredbama članka 1. Direktive 1999/70 njezina je svrha „staviti na snagu Okvirni sporazum [...], koji je u Prilogu ovoj Direktivi, zaključen [...] između općih međusektorskih organizacija (ETUC, UNICE, CEEP)“.
- 4 Člankom 1. Okvirnog sporazuma propisano je da je njegova svrha:
 - „a) poboljšati kvalitetu rada na određeno vrijeme osiguranjem primjene načela nediskriminacije;
 - b) ustanoviti okvir za sprečavanje zlorababa, koje proizlaze iz primjene uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme.“
- 5 Članak 2. točka 1. Okvirnog sporazuma glasi kako slijedi:

„Ovaj Sporazum se primjenjuje na radnike koji rade na određeno vrijeme, koji su sklopili ugovor o radu ili se nalaze u radnom odnosu na način utvrđen zakonom, kolektivnim ugovorima ili praksom u svakoj pojedinoj državi [članici].“
- 6 „Radnik zaposlen na određeno vrijeme“ definiran je u članku 3. točki 1. Okvirnog sporazuma kao „osoba koja je zaključila ugovor o radu ili se nalazi u radnom odnosu [na određeno vrijeme], koji je sklopljen neposredno između poslodavca i radnika, a u kojem je prestanak ugovora o radu ili radnog odnosa utvrđen objektivnim okolnostima, kao što je određeni datum, dovršenje određenog posla ili nastupanje određenog događaja“.
- 7 „Usporedivi radnik, zaposlen na neodređeno vrijeme“ definiran je u članku 3. točki 2. Okvirnog sporazuma kao „radnik koji je zaključio ugovor o radu ili se nalazi u radnom odnosu na neodređeno vrijeme, u istom poduzeću, koji obavlja isti ili slični posao/zanimanje, pri čemu se u obzir uzima stručna osposobljenost/vještine. U poduzeću u kojem nema [nijednog] usporedivog radnika zaposlenog na neodređeno vrijeme, za usporedbu se koristi važeći kolektivni ugovor ili, ako nema primjenjivog kolektivnog ugovora, nacionalno pravo, kolektivni ugovori ili praksa“.

8 Članak 4. Okvirnog sporazuma, pod naslovom „Načelo nediskriminacije“ u svojim točkama 1., 3. i 4. propisuje:

„1. U pogledu uvjeta zapošljavanja, prema radnicima zaposlenim na određeno vrijeme ne smije se postupati na nepovoljniji način nego prema usporedivim radnicima zaposlenim na neodređeno vrijeme, jedino zato što prvi imaju ugovor ili se nalaze u radnom odnosu na određeno vrijeme, osim ako drukčije postupanje nije opravdano iz objektivnih razloga.

[...]

3. Način primjene ovog članka utvrđuju države članice nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima i/ili socijalni partneri, uzimajući u obzir pravo Zajednice, nacionalno pravo, kolektivne ugovore i praksu.

4. Vrijeme potrebno za stjecanje kvalifikacija, u vezi s posebnim uvjetima zapošljavanja, jednako je za radnike zaposlene na određeno vrijeme kao za radnike zaposlene na neodređeno vrijeme, osim u slučaju kada su različite kvalifikacije, stečene za obavljanje rada u određenom vremenu, opravdane iz objektivnih razloga.“

9 Članak 5. navedenog okvirnog sporazuma, pod naslovom „Mjere za sprečavanje zlouporaba“, predviđa:

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

(a) objektivni razlozi kojima se opravdava obnavljanje tih ugovora ili [radnih] odnosa;

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

(c) broj obnavljanja tih ugovora ili [radnih] odnosa.

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

(a) smatrati ‚uzastopnim‘;

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

Španjolsko pravo

10 Članak 149. stavak 1. točka 18. španjolskog Ustava državi daje isključivu nadležnost u vezi s uređenjem pravnog sustava javne uprave i statusa njezinih službenika.

11 Država je u okviru te nadležnosti donijela Zakon 7/2007 o temeljnom statusu javnih službenika (Ley 7/2007 del Estatuto básico del empleado público) od 12. travnja 2007. (BOE br. 89. od 13. travnja 2007., str. 16270., u daljnjem tekstu: Zakon 7/2007).

12 Članak 8. Zakona 7/2007, pod naslovom „Pojam i vrste javnih službenika“ glasi:

„1. Javni službenici su osobe koje u javnoj upravi uz naknadu obavljaju dužnosti u općem interesu.

2. Javni službenici razvrstani su u:

- a) karijerne službenike.
- b) privremene službenike.
- c) ugovorne djelatnike zaposlene na temelju ugovorâ na neodređeno ili određeno vrijeme.
- d) pomoćno osoblje.“

13 U članku 9. Zakona 7/2007 nalazi se definicija karijernih službenika koja glasi kako slijedi:

„1. Karijerni službenici su osobe određene zakonom koje su dio javne uprave na temelju službeničkog odnosa uređenog upravnim pravom, u svrhu obavljanja stručne službe koja je trajne naravi, uz naknadu.

2. U svakom slučaju, za obavljanje dužnosti koje podrazumijevaju izravno ili neizravno sudjelovanje u izvršavanju javne vlasti ili u zaštiti općih državnih interesa i interesa javne uprave zaduženi su isključivo službenici, pod uvjetima utvrđenima provedbenim zakonom svakog upravnog tijela.“

14 U članku 12. Zakona 7/2007 nalazi se definicija pomoćnog osoblja:

„1. Pomoćno osoblje čine osobe koje na temelju imenovanja privremeno izvršavaju samo zadaće koje su izričito određene kao zadaće od povjerenja ili zadaće koje podrazumijevaju posebno savjetovanje, za koje se isplaćuje plaća iz proračunskih sredstava namijenjenih za tu svrhu.

2. Zakonima kojima je uređena javna služba i koji su doneseni radi provedbe ovog zakona određena su upravljačka tijela javne uprave u kojima se može zaposliti ta vrsta osoblja. Upravljačka tijela utvrđuju najveći broj tog osoblja. Taj broj, kao i njihova plaća javno se objavljuju.

3. Imenovanja na dužnost i razrješenja su slobodna. U svakom slučaju, do razrješenja dolazi u isto vrijeme kad tijelo u kojem se obavlja zadaća od povjerenja ili zadaća koja podrazumijeva posebno savjetovanje opozove te zadaće.

4. Svojstvo pomoćnog osoblja ne može se uzeti u obzir kao kvalifikacija za pristup javnoj službi ili napredovanje unutar službe. [...]

5. Opća pravila koja se primjenjuju na karijerne službenike primjenjuju se na pomoćno osoblje ako je to u skladu s naravi položaja tih službenika.“

15 Sukladno odredbama članka 22. Zakona 7/2007, koji se nalazi u okviru Poglavlja III. navedenog zakona o plaćama službenika u javnoj službi, plaće karijernih službenika sastoje se od osnovne plaće i dodatnih naknada.

16 Članak 23. Zakona 7/2007 glasi:

„Osnovna plaća, koja je utvrđena Zakonom o državnom proračunu, sastoji se isključivo od sljedećih elemenata:

- a) plaće predviđene za svaku profesionalnu klasifikacijsku podskupinu, ili, ako ne postoje podskupine, za svaku profesionalnu klasifikacijsku skupinu;

b) trogodišnjih dodataka, koji se utvrđuju u fiksnom iznosu, koji odgovaraju svakoj profesionalnoj klasifikacijskoj podskupini, ili, ako ne postoje podskupine, svakoj profesionalnoj klasifikacijskoj skupini, za svako razdoblje od tri godine provedene u službi.“

17 Člankom 25. Zakona 7/2007 plaća privremenih službenika određena je kako slijedi:

„1. Privremenim službenicima isplaćuje se osnovna plaća i dodaci u vidu trinaeste i četrnaeste plaće, koji odgovaraju svakoj profesionalnoj klasifikacijskoj podskupini, ili, ako ne postoje podskupine, svakoj profesionalnoj klasifikacijskoj skupini. Isplaćuju im se i dodatne naknade iz članka 24. točaka (b), (c) i (d), kao i dodaci koji odgovaraju početnoj kategoriji razreda ili stupnja na koje su imenovani.

2. Priznaju se trogodišnji dodaci za radni staž koji odgovaraju radu izvršenom prije stupanja na snagu ovog zakona, koji na plaću i dodatke imaju učinak tek od njegova stupanja na snagu.“

18 Članak 26. Zakona 2/2012 o financijskim odredbama za 2012. (Ley 2/2012 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012) od 29. lipnja 2012. (BOE br. 156, od 30. lipnja 2012., str. 46432.), u svojem stavku 4. propisuje:

„Pomoćnom osoblju isplaćuje se plaća i dodaci u vidu trinaeste i četrnaeste plaće koji odgovaraju klasifikacijskoj skupini ili podskupini s kojom Ministarstvo financija i javne uprave poistovjećuje njihove dužnosti, kao i dodatne naknade koje odgovaraju radnom mjestu predviđenom za pomoćno osoblje, na kojem su zaposleni [...].

Karijernim službenicima, koji su kao aktivni ili upućeni službenici zaposleni na radnim mjestima predviđenima za pomoćno osoblje isplaćuje se osnovna plaća koja odgovara njihovoj klasifikacijskoj skupini ili podskupini, uključujući i trogodišnje dodatke za radni staž ako je to slučaj, kao i dodatne naknade koje odgovaraju radnom mjestu na kojem su zaposleni.“

19 Zakon 30/1984 o mjerama za reformu javne uprave (Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública) od 2. kolovoza 1984. (BOE br. 185. od 3. kolovoza 1984., str. 22629.; u daljnjem tekstu: Zakon 30/1984), sadržava članak 20. pod naslovom „Postupak popunjavanja radnih mjesta“. Taj članak u svojim staccima 2. i 3. propisuje:

„2. Vlada i, u okviru svojih ovlasti, vladina vijeća autonomnih zajednica i plenarna skupština lokalnih jedinica određuju broj radnih mjesta na kojima se zapošljava pomoćno osoblje, kao i njihove značajke i plaću, u granicama proračunskih sredstava namijenjenih za tu svrhu.

Pomoćno osoblje obavlja samo one zadaće koje su izričito određene kao zadaće od povjerenja ili zadaće koje podrazumijevaju posebno savjetovanje; imenovanje na dužnost i razrješenje su slobodni i za njih su isključivo zaduženi ministri i državni tajnici te, ako je to slučaj, vladina vijeća autonomnih zajednica i predsjednici lokalnih jedinica. Pomoćno osoblje automatski se razrješuje s dužnosti u slučaju da tijelo u okviru kojeg se obavlja zadaća od povjerenja ili zadaća koja podrazumijeva posebno savjetovanje opozove te zadaće.

3. Činjenica zaposlenja na radnom mjestu koje je namijenjeno pomoćnom osoblju ne može ni u kom slučaju biti uzeta u obzir kao kvalifikacija za pristup javnoj službi ili napredovanje unutar službe.“

Glavni postupak i prethodna pitanja

20 Tužiteljica u glavnom postupku zaposlena je od 1. ožujka 1996. u Consejo de Estado kao pomoćno osoblje i tamo obavlja funkciju voditelja tajništva stalnoga savjetnika.

- 21 U razdoblju od 4. srpnja 1980. do 1. ožujka 1996., bila je zaposlena kao pomoćno osoblje u Tribunal Constitucional (Ustavni sud) i u Consejo Económico y Social (Gospodarsko i socijalno vijeće).
- 22 Tužiteljica u glavnom postupku podnijela je 25. siječnja 2012. Conseju de Estado zahtjev kojim, s jedne strane, traži da joj se prizna pravo na isplatu trogodišnjih dodataka za radni staž za posao koji je obavljala u različitim službama javne uprave od 1980. i, s druge strane, pravo na isplatu iznosa koji odgovara tim dodacima za posljednje četiri godine.
- 23 Predsjednik Conseja de Estado odbio je taj zahtjev odlukom od 24. srpnja 2012.
- 24 Stoga je tužiteljica u glavnom postupku sudu koji je uputio zahtjev podnijela tužbu za poništenje te odluke, jer nije u skladu s pravom Unije i osobito s člankom 4. Okvirnog sporazuma.
- 25 Taj sud navodi da Zakon 7/2007 ne propisuje dodjelu tih trogodišnjih dodataka za radni staž pomoćnom osoblju, za razliku od onoga što je predviđeno za karijerne ili privremene službenike. Na temelju Zakona 2/2012, karijernom službeniku u svojstvu upućenog radnika, koji je raspoređen na radno mjesto predviđeno za pomoćno osoblje, isplaćuje se plaća i dodaci koji odgovaraju njegovoj izvornoj klasifikacijskoj skupini, uključujući i trogodišnje dodatke za radni staž.
- 26 Iz spisa kojim Sud raspolaze proizlazi da su prema sudskoj praksi Tribunala Supremo (Vrhovni sud) koja se odnosi na pomoćno osoblje, takva radna mjesta iznimna i da se odnose samo na obavljanje zadaća „od povjerenja i onih koje podrazumijevaju posebno savjetovanje“. Slijedom toga, taj isti sud smatra da to osoblje ne može obavljati dužnosti koje se odnose na uobičajene upravne zadaće, bilo da je riječ o pružanju usluga upravi ili o donošenju akata povezanih sa samom upravnom organizacijom. Te funkcije, zbog njihove izravne povezanosti s ustavnim načelima upravne objektivnosti i djelotvornosti, treba dodijeliti samo javnim službenicima koji su izabrani prema načelima jednakosti, zasluga i sposobnosti.
- 27 Imajući u vidu tu sudsku praksu, ali i poseban odnos koji upravu povezuje s pomoćnim osobljem, koji se temelji na posebnom savjetovanju i povjerenju, sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje, s jedne strane, može li se to osoblje usporediti s radnicima zaposlenima na neodređeno vrijeme u smislu članka 3. Okvirnog sporazuma. S druge strane, postavlja pitanje o tome bi li pozivanje na pomoćno osoblje trebalo ograničiti na slučajeve kad postoji očito opravdana potreba za tom vrstom osoblja, kako bi se izbjegla bilo kakva zlouporaba i utvrdile plaće i dodaci koji su uravnoteženi s plaćama i dodacima predviđenima za druge službenike javnog sektora čije dužnosti imaju sličan profesionalni sadržaj.
- 28 U tim je okolnostima Tribunal Supremo odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Je li pojam ‚pomoćno osoblje‘ koji trenutno uređuje članak 12. [Zakona 7/2007], a koji je prethodno bio uređen člankom 20. stavkom 2. [Zakona 30/1984] obuhvaćen definicijom ‚radnika zaposlenog na određeno vrijeme‘ iz članka 3. točke 1. Okvirnog sporazuma [...]?
 2. Primjenjuje li se na ‚pomoćno osoblje‘ načelo nediskriminacije iz članka 4. stavka 4. navedenog [...] Okvirnog sporazuma kako bi mu se priznale i isplatile naknade koje se na temelju staža isplaćuju karijernim službenicima, ugovornim djelatnicima na neodređeno vrijeme, privremenim službenicima i ugovornim djelatnicima na određeno vrijeme?
 3. Ulazi li režim slobodnog imenovanja i razrješenja, utemeljen na povjerenju, koji se primjenjuje na to pomoćno osoblje na temelju dva ranije navedena zakona, u objektivne razloge koje navodi taj članak 4. radi opravdanja različitog postupanja?“

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 29 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li pojam „radnik zaposlen na određeno vrijeme“ u smislu članka 3. točke 1. Okvirnog sporazuma tumačiti na način da se primjenjuje na radnika poput tužiteljice u glavnom postupku.
- 30 Kao što to proizlazi iz samog teksta članka 2. točke 1. Okvirnog sporazuma njegovo je osobno područje primjene široko određeno, s obzirom na to da se odnosi općenito na „radnike koji rade na određeno vrijeme, koji su sklopili ugovor o radu ili se nalaze u radnom odnosu na način utvrđen zakonom, kolektivnim ugovorima ili praksom u svakoj pojedinoj državi članici“ (vidjeti presude Adeneler i dr., C-212/04, EU:C:2006:443, t. 56., kao i Fiamingo i dr., C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, t. 28. i navedenu sudsku praksu).
- 31 Osim toga, definicija pojma „radnici zaposleni na određeno vrijeme“ u smislu Okvirnog sporazuma, navedena u njegovu članku 3. stavku 1., obuhvaća sve radnike, neovisno o tome radi li se o poslodavcu iz javnog ili privatnog sektora za kojeg su vezani i kako je njihov ugovor klasificiran prema nacionalnom pravu (presuda Fiamingo i dr., C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, t. 29. kao i navedena sudska praksa).
- 32 Imajući u vidu značaj načela jednakog postupanja i nediskriminacije, koja su dio općih načela prava Unije, odredbama koje su Direktivom 1999/70 i Okvirnim sporazumom predviđene kako bi se radnicima zaposlenima na određeno vrijeme zajamčilo uživanje jednakih prednosti poput onih predviđenih za usporedive radnike zaposlene na neodređeno vrijeme, treba priznati – osim ako različito postupanje nije opravdano iz objektivnih razloga – opći učinak, jer predstavljaju pravna pravila socijalnog prava Unije od posebnog značaja, koja se na svakog radnika moraju primjenjivati kao minimalni zaštitni zahtjevi (presuda Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, t. 27.).
- 33 Slijedom toga, Direktiva 1999/70 i Okvirni sporazum primjenjuju se na sve radnike koji pružaju usluge uz naknadu u okviru radnog odnosa na određeno vrijeme koji ih veže za njihova poslodavca (presude Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, t. 28., kao i Fiamingo i dr., C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, t. 30. i navedena sudska praksa).
- 34 Valja istaknuti da sama okolnost da se radnika na temelju nacionalnog prava smatra pomoćnim radnikom ili da njegov ugovor o radu karakteriziraju pojedini posebni aspekti, kao što su to u glavnom postupku privremena narav, slobodno imenovanje i razrješenje s dužnosti ili činjenica da taj radnik treba obavljati zadaću od povjerenja ili onu koja podrazumijeva posebno savjetovanje, nije u tom smislu relevantna, jer bi korisni učinak Direktive 1999/70 i Okvirnog sporazuma kao i njihova ujednačena primjena u državama članicama bili dovedeni u pitanje kad bi se potonjima ostavila mogućnost da pojedine kategorije osoba samovoljno isključe iz uživanja zaštite koja se želi postići tim instrumentima Unije (vidjeti analogijom presudu Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, t. 29.).
- 35 Iz odredbi članka 3. točke 1. Okvirnog sporazuma proizlazi da ugovor o radu ili radni odnos na određeno vrijeme karakterizira činjenica da je prestanak navedenog ugovora ili navedenog radnog odnosa „utvrđen objektivnim okolnostima, kao što je određeni datum, dovršenje određenog posla ili nastupanje određenog događaja“. Stoga, ugovor o radu ili radni odnos poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, koji automatski prestaje u slučaju opoziva zadaće od strane tijela u okviru kojeg taj radnik obavlja zadaću, treba smatrati ugovorom čiji prestanak je određen „nastupanjem određenog događaja“ u smislu navedenog članka 3. točke 1.
- 36 Stoga se na radnika koji se nalazi u takvoj situaciji primjenjuje članak 3. točka 1. Okvirnog sporazuma.

- 37 Slijedom toga na prvo pitanje valja odgovoriti da pojam „radnik zaposlen na određeno vrijeme“ u smislu članka 3. točke 1. Okvirnog sporazuma treba tumačiti na način da se primjenjuje na radnika poput tužiteljice u glavnom postupku.

Drugo i treće pitanje

- 38 Svojim drugim i trećim pitanjem, koje valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 4. točku 1. Okvirnog sporazuma tumačiti na način da mu je protivan nacionalni propis, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, koji bez ikakvog opravdanja iz objektivnih razloga isključuje pomoćno osoblje iz prava na isplatu trogodišnjih dodataka za radni staž, koji se među ostalim priznaju karijernim službenicima.
- 39 Kao što to proizlazi iz samog njihova teksta, ta se pitanja ne odnose na tumačenje članka 5. Okvirnog sporazuma kojim se posebno žele spriječiti zlouporabe koje proizlaze iz uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme (presuda Deutsche Lufthansa, C-109/09, EU:C:2011:129, t. 32.).
- 40 Sukladno članku 1. točki (a) Okvirnog sporazuma, jedan od njegovih ciljeva je poboljšati kvalitetu rada na određeno vrijeme osiguranjem primjene načela nediskriminacije. Također, treći odlomak preambule navedenog Okvirnog sporazuma utvrđuje da on „prikazuje pripremljenost socijalnih partnera da uspostave opći okvir za osiguranje jednakog postupanja s radnicima zaposlenima na određeno vrijeme kako bi ih se zaštitilo od diskriminacije“. Uvodna izjava 14. Direktive 1999/70 u tom smislu upućuje na to da je cilj tog Okvirnog sporazuma, među ostalim, poboljšanje kvalitete rada na određeno vrijeme određivanjem minimalnih zahtjeva za osiguranje primjene načela nediskriminacije (vidjeti presude Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres, C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, t. 47., i Nierodzik, C-38/13, EU:C:2014:152, t. 22., kao i rješenja Montoya Medina, C-273/10, EU:C:2011:167, t. 29., i Lorenzo Martínez, C-556/11, EU:C:2012:67, t. 34.).
- 41 Svrha je Okvirnog sporazuma, osobito njegova članka 4., primjena navedenog načela na radnike zaposlene na određeno vrijeme radi sprječavanja da se poslodavac radnim odnosom takve prirode koristi kako bi tim radnicima uskratio prava koja se priznaju radnicima zaposlenima na neodređeno vrijeme (presude Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, t. 37.; Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres, C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, t. 48., i Nierodzik, C-38/13, EU:C:2014:152, t. 23., kao i rješenja Montoya Medina, C-273/10, EU:C:2011:167, t. 30., i Lorenzo Martínez, C-556/11, EU:C:2012:67, t. 35.).
- 42 S obzirom na ciljeve koje se želi postići Okvirnim sporazumom, kako su navedeni u dvije prethodne točke ove presude, članak 4. tog sporazuma treba tumačiti tako da se njime izražava načelo socijalnog prava Unije koje se ne može tumačiti restriktivno (vidjeti presude Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, t. 38.; Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, t. 114.; Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres, C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, t. 49., i Nierodzik, C-38/13, EU:C:2014:152, t. 24., kao i rješenja Montoya Medina, C-273/10, EU:C:2011:167, t. 31., i Lorenzo Martínez, C-556/11, EU:C:2012:67, t. 36.).
- 43 Što se tiče trogodišnjih dodataka za radni staž, Sud je već presudio da takvi dodaci – španjolskim pravom predviđeni za karijerno osoblje u zdravstvenim ustanovama koji su zaposleni na neodređeno vrijeme izuzev privremenog osoblja, kao i za profesore zaposlene kao karijerne službenike autonomne zajednice izuzev profesora zaposlenih kao privremenih službenika, te za izvanredne profesore autonomne zajednice zaposlene na neodređeno vrijeme izuzev izvanrednih profesora zaposlenih na određeno vrijeme – spadaju pod pojam „uvjeta zapošljavanja“ iz članka 4. točke 1. Okvirnog sporazuma (vidjeti u tom smislu presude Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, t. 47. i 48., kao i Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres, C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, t. 50. do 58., kao i rješenja Montoya Medina, C-273/10, EU:C:2011:167, t. 32. do 34., i Lorenzo Martínez, C-556/11, EU:C:2012:67, t. 37.).

- 44 Kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda, kad je riječ o trogodišnjim dodacima za radni staž poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, koji predstavljaju uvjete zapošljavanja u smislu članka 4. točke 1. Okvirnog sporazuma, prema radnicima zaposlenima na određeno vrijeme ne smije se – bez ikakvog objektivnog opravdanja – postupati na nepovoljniji način nego prema radnicima zaposlenima na neodređeno vrijeme koji se nalaze u usporedivoj situaciji (vidjeti u tom smislu presude Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, t. 42. i 47.; Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, t. 126., kao i Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres, C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, t. 53.).
- 45 U tom smislu valja podsjetiti da je „usporedivi radnik, zaposlen na neodređeno vrijeme“ definiran u članku 3. točki 2. Okvirnog sporazuma kao „radnik koji je zaključio ugovor o radu ili se nalazi u radnom odnosu na neodređeno vrijeme, u istom poduzeću, koji obavlja isti ili slični posao/zanimanje, pri čemu se u obzir uzima stručna osposobljenost/vještine“.
- 46 Radi ocjene obavljaju li radnici isti ili sličan posao u smislu Okvirnog sporazuma potrebno je, u skladu s člankom 3. točkom 2. i člankom 4. točkom 1. potonjeg, voditi računa o cijelom nizu čimbenika poput naravi njihova posla, njihovoj stručnoj osposobljenosti/vještinama, uvjetima stručnog osposobljavanja i radnim uvjetima (vidjeti u tom smislu presudu Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, t. 66., kao i rješenja Montoya Medina, C-273/10, EU:C:2011:167, t. 37., i Lorenzo Martínez, C-556/11, EU:C:2012:67, t. 43.).
- 47 U ovom slučaju, španjolska vlada navodi da pomoćno osoblje predstavlja zasebnu profesionalnu kategoriju koja se od ostalih kategorija javnih službenika predviđenih španjolskim pravom razlikuje u odnosu na njihove radne odnose, dužnosti ili zadaće koje obavljaju, kriterije zapošljavanja ili na njihove plaće. Stoga, prema mišljenju te vlade, različito postupanje prema pomoćnom osoblju i ostalim nacionalnim javnim službenicima nije svedeno samo na dodatak za radni staž o kojem je riječ u glavnom postupku.
- 48 Nadalje, navedena vlada ističe da se pomoćno osoblje – za razliku od karijernih službenika koji se u skladu s nacionalnim pravom odabiru u postupcima koji jamče poštovanje ustavnih načela jednakosti, zasluga i sposobnosti – slobodno imenuje radi ispunjenja posebne zadaće od povjerenja ili one koja podrazumijeva posebno savjetovanje, koje nisu trajne naravi. Do razrješenja s dužnosti dolazi također slobodno i to automatski u slučaju opoziva zadaće od strane tijela u okviru kojeg se ona obavlja. Prema mišljenju te vlade, taj sustav imenovanja i razrješenja opravdan je posebnošću funkcije dodijeljene pomoćnom osoblju, koja se temelji na povjerenju u okviru radnog mjesta političke ili slične naravi.
- 49 Međutim, kao što se to čini da proizlazi iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, dužnost koju obavlja tužiteljica u glavnom postupku ne sastoji se od obavljanja posebne zadaće povezane s javnom vlašću, već se više odnosi na izvršavanje poslova suradnje koji se odnose na aktivnosti upravne prirode.
- 50 U svakom slučaju, na sudu koji je uputio zahtjev je u tim okolnostima da utvrdi nalaze li se karijerni službenici i pomoćno osoblje – u odnosu na koje se tvrdi da postoji različito postupanje u pogledu uvjeta zapošljavanja – u usporedivoj situaciji kada je riječ o isplati trogodišnjih dodataka za radni staž o kojima je riječ u glavnom postupku (vidjeti u tom smislu presudu Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, t. 67., kao i rješenja Montoya Medina, C-273/10, EU:C:2011:167, t. 39., i Lorenzo Martínez, C-556/11, EU:C:2012:67, t. 44.).
- 51 Ako navedeni sud utvrdi da dužnosti koje obavlja tužiteljica u glavnom postupku u svojstvu pomoćnog osoblja Conseja de Estado nisu iste ili slične onima koje obavlja karijerni službenik u okviru te uprave ili drugih javnih ustanova u kojima je prije radila u tom istom svojstvu, iz toga bi slijedilo da se tužiteljica u glavnom postupku ne nalazi u situaciji koja je usporediva sa situacijom karijernog službenika.

- 52 Ako s druge strane, taj sud smatra da je tužiteljica u glavnom postupku u svojstvu pomoćnog osoblja izvršavala dužnost koja je ista ili slična dužnosti koju obavlja karijerni službenik Conseja de Estada ili druge slične institucije, čini se da bi jedina značajka – prema kojoj bi se njezina situacija mogla razlikovati od one karijernog službenika – bila privremena narav radnog odnosa koja je veže za njezina poslodavca prilikom obavljanja razdobljâ rada u svojstvu pomoćnog osoblja.
- 53 U tom bi se slučaju ta tužiteljica našla u situaciji koja je usporediva sa situacijom navedenog karijernog službenika i trebalo bi provjeriti postoji li objektivni razlog koji opravdava različito postupanje prema tim dvama radnicima, jer je ono u ovom slučaju posljedica odbijanja dodjele trogodišnjih dodataka za radni staž za navedeno razdoblje rada tužiteljice u glavnom postupku.
- 54 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, pojam „objektivni razlozi“ iz članka 4. točke 1. Okvirnog sporazuma ne treba razumjeti kao da omogućava opravdanje različitog postupanja prema radnicima zaposlenima na određeno vrijeme i radnicima zaposlenima na neodređeno vrijeme na temelju činjenice da je ta razlika u postupanju propisana nacionalnim općim i apstraktnim pravnim pravilom, poput zakona ili kolektivnog ugovora (presude Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, t. 57., kao i Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres, C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, t. 54., kao i rješenja Montoya Medina, C-273/10, EU:C:2011:167, t. 40., i Lorenzo Martínez, C-556/11, EU:C:2012:67, t. 47.).
- 55 Navedeni pojam zahtijeva da utvrđeno nejednako postupanje bude opravdano postojanjem preciznih i točnih elemenata koji karakteriziraju uvjet zapošljavanja o kojem je riječ, u posebnom kontekstu u kojem se nalazi i na temelju objektivnih i transparentnih kriterija, kako bi se provjerilo odgovara li ta nejednakost stvarnoj potrebi, može li postići cilj koji se želi ostvariti i je li za tu svrhu neophodna. Navedeni elementi mogu, među ostalim, biti posljedica posebne naravi zadataka za čije ispunjenje su sklapani ugovori na određeno vrijeme i karakteristika svojstvenih tim zadacima ili, ako je to slučaj, slijeđenja legitimnog cilja socijalne politike države članice (vidjeti presude Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, t. 53. i 58., i Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres, C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, t. 55., kao i rješenja Montoya Medina, C-273/10, EU:C:2011:167, t. 41., i Lorenzo Martínez, C-556/11, EU:C:2012:67, t. 48.).
- 56 S druge strane, pozivanje na samu privremenu narav posla osoblja u javnoj upravi nije u skladu s tim zahtjevima i stoga ne može predstavljati objektivni razlog u smislu članka 4. točke 1. Okvirnog sporazuma (presuda Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres, C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, t. 56., kao i rješenja Montoya Medina, C-273/10, EU:C:2011:167, t. 42., i Lorenzo Martínez, C-556/11, EU:C:2012:67, t. 49.).
- 57 Različito postupanje kad je riječ o uvjetima zapošljavanja između radnika zaposlenih na određeno vrijeme i radnika zaposlenih na neodređeno vrijeme ne može se opravdati kriterijem koji na općenit i apstraktan način upućuje na samo trajanje zaposlenja. Priznavanjem da je sama privremena narav radnog odnosa dovoljna za opravdanje jedne takve razlike oduzela bi se srž ciljevima Direktive 1999/70 i Okvirnog sporazuma. Umjesto poboljšanja kvalitete rada na određeno vrijeme i poticanja jednakosti u postupanju koja se zahtijeva kako Direktivom 1999/70 tako i Okvirnim sporazumom, primjenom jednog takvog kriterija produljilo bi se održavanje nepovoljnog položaja radnika zaposlenih na određeno vrijeme (vidjeti presude Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres, C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, t. 57., i Nierodzik, C-38/13, EU:C:2014:152, t. 38., kao i rješenja Montoya Medina, C-273/10, EU:C:2011:167, t. 43., i Lorenzo Martínez, C-556/11, EU:C:2012:67, t. 50.).
- 58 Španjolska vlada tvrdi da je različito postupanje o kojem je riječ u glavnom postupku prema karijernim službenicima i pomoćnom osoblju opravdano postojanjem takvih objektivnih razloga. U tom smislu ističe, kao prvo, da se pomoćno osoblje imenuje za ispunjenje zadaće privremene naravi. Nadalje tvrdi da se posebna narav zadataka i posebnost funkcije pomoćnog osoblja, koji podrazumijevaju obavljanje zadaća od povjerenja ili zadaća koje podrazumijevaju posebno savjetovanje, ne mogu izjednačiti sa zadaćama koje podrazumijevaju zadatke trajne naravi u upravnoj organizaciji. Navodi, kao drugo, činjenicu da su imenovanje i razrješenje s dužnosti tog osoblja slobodni, u smislu da poslodavac nije

dužan držati se nikakvih formalnosti po tom pitanju. Kao treće, tvrdi da su radna mjesta na kojima je zaposleno pomoćno osoblje iznimna i da se osobe koje se zaposle u tom svojstvu obično ne zadržavaju u službi na dugo vrijeme. Naposljetku, kao četvrto tvrdi da, budući da trogodišnji dodaci za radni staž o kojima je riječ u glavnom postupku predstavljaju nagradu koja se odobrava osoblju koje trajno ostaje u upravnoj službi obavljajući u njoj samo upravne funkcije, bilo bi proturječno dodijeliti ih pomoćnom osoblju koje ne odgovara tim karakteristikama.

- 59 U tom smislu valja istaknuti, s jedne strane, da iako je u načelu na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni predstavljaju li ti argumenti objektivne razloge u smislu članka 4. točke 1. Okvirnog sporazuma, privremena narav pomoćnog osoblja ne može se ni u kom slučaju smatrati takvim razlogom uzimajući u obzir sudsku praksu navedenu u točkama 54. do 57. ove presude.
- 60 S druge strane, iako bi određene razlike koje se odnose na zapošljavanje karijernih službenika, traženu stručnu osposobljenost i narav zadataka za koje trebaju preuzeti odgovornost načelno mogle opravdati različito postupanje prema pomoćnom osoblju glede njihovih uvjeta zapošljavanja (vidjeti analogijom presudu Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, t. 78.), čini se da to u glavnom postupku nije slučaj.
- 61 Naime iz samog teksta članka 26. stavka 4. drugog podstavka Zakona 2/2012 proizlazi da karijerni službenici kao aktivni ili upućeni službenici koji su zaposleni na radnom mjestu namijenjenom pomoćnom osoblju imaju pravo na trogodišnje dodatke za radni staž o kojima je riječ u glavnom postupku. Činjenici da ti karijerni službenici mogu primati te dodatke, uključujući i tijekom razdoblja u kojem obavljaju dužnosti pomoćnog osoblja, protivan je argument prema kojem posebna narav zadaće od povjerenja ili zadaće koja podrazumijeva posebno savjetovanje, čije obavljanje je dodijeljeno pomoćnom osoblju, razlikuje te dvije vrste osoblja i opravdava različito postupanje prema njima kada je riječ o dodjeli navedenih dodataka.
- 62 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na drugo i treće postavljeno pitanje treba odgovoriti da članak 4. točku 1. Okvirnog sporazuma treba tumačiti na način da mu je protivan nacionalni propis, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, koji bez ikakva opravdanja iz objektivnih razloga pomoćno osoblje isključuje iz prava na isplatu trogodišnjeg dodatka za radni staž, koji se među ostalim dodjeljuje karijernim službenicima, ako se u odnosu na isplatu tog dodatka te dvije kategorije radnika nalaze u usporedivim situacijama, što je dužan provjeriti sud koji je uputio zahtjev.

Troškovi

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

Slijedom navedenoga, Sud (treće vijeće) odlučuje:

- 1. Pojam „radnik zaposlen na određeno vrijeme“ u smislu članka 3. točke 1. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, sklopljenog 18. ožujka 1999., koji se nalazi u Prilogu Direktivi Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP, treba tumačiti na način da se primjenjuje na radnika poput tužiteljice u glavnom postupku.**
- 2. Članak 4. točku 1. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme treba tumačiti na način da mu je protivan nacionalni propis, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, koji bez ikakva opravdanja iz objektivnih razloga pomoćno osoblje isključuje iz prava na isplatu**

trogodišnjeg dodatka za radni staž, koji se među ostalim dodjeljuje karijernim službenicima, ako se u odnosu na isplatu tog dodatka te dvije kategorije radnika nalaze u usporedivim situacijama, što je dužan provjeriti sud koji je uputio zahtjev.

Potpisi