



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MACIEJA SZPUNARJA,
predstavljeni 17. oktobra 2019¹

Zadeva C-177/18

**Almundena Baldonado Martín
proti
Ayuntamiento de Madrid**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 14 de Madrid (deželno upravno sodišče št. 14 v Madridu, Španija))

„Predhodno odločanje – Direktiva 1999/70/ES – Okvirni sporazum o delu za določen čas, sklenjen med ETUC, UNICE in CEEP – Določba 4, točka 1 – Načelo prepovedi diskriminacije – Utemeljitev – Odpravnina ob odpovedi pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas pogodbenega uslužbenca iz objektivnega razloga – Neobstoj odpravnine ob prenehanju pogodbe o zaposlitvi za določen čas nadomestnega uslužbenca“

I. Uvod

1. V obravnavani zadevi Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 14 de Madrid (deželno upravno sodišče št. 14 v Madridu, Španija) z vprašanji za predhodno odločanje Sodišče prosi za razlago določb 4 in 5 Okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sklenjenega 18. marca 1999 (v nadaljevanju: okvirni sporazum), ki je priloga k Direktivi Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP.²

2. Vprašanja so se zastavila v sporu med Almudeno Baldonado Martín in Ayuntamiento de Madrid (občina Madrid, Španija) glede izplačila odpravnine zaradi prenehanja delovnega razmerja med strankama.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

3. V uvodni izjavi 14 Direktive 1999/70 je navedeno:

„Podpisnice so želele skleniti okvirni sporazum o delu za določen čas, ki bi opredelil splošna načela in minimalne zahteve za pogodbe o zaposlitvi in delovnih razmerjih za določen čas; podpisnice so izrazile željo po izboljšanju kakovosti dela za določen čas z zagotavljanjem uporabe načela nediskriminacije in vzpostavitev okvira, ki bi preprečeval zlorabe, izhajajoče iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas“.

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

² UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 368.

4. V skladu s členom 1 Direktive 1999/70 je namen te direktive „uveljaviti okvirni sporazum, sklenjen med splošnimi medpanožnimi organizacijami (ETUC, UNICE in CEEP)“.

5. Člen 2, prvi odstavek, te direktive določa:

„Države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, [in] uvedejo potrebne ukrepe, pri čemer jih morajo države članice uvesti tako, da bodo vedno lahko zagotavljale rezultate, ki jih nalaga ta direktiva. [...]“

6. V drugem odstavku preambule okvirnega sporazuma je navedeno:

„Podpisnice sporazuma se zavedajo, da pogodbe za nedoločen čas so in bodo splošna oblika delovnega razmerja med delodajalci in delavci. Zavedajo se tudi, da pogodbe o zaposlitvi za določen čas v nekaterih okoliščinah ustrezajo potrebam delodajalcev, pa tudi delavcev.“

7. V tretjem odstavku te preambule je navedeno:

„[Okvirni sporazum] določa splošna načela in minimalne zahteve v zvezi z delom za določen čas, pri čemer upošteva, da se mora podrobna uporaba ravnati po posebnih nacionalnih, sektorskih in sezonskih razmerah. Kaže pripravljenost socialnih partnerjev, da vzpostavijo splošni okvir za zagotavljanje enake obravnave delavcev, zaposlenih za določen čas, tako da jih ščitijo pred diskriminacijo, in za uporabo pogodb o zaposlitvi za določen čas po načelih, ki so sprejemljiva za delodajalce in delavce.“

8. V skladu z določbo 1 okvirnega sporazuma je njegov namen, 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.

9. Določba 3 okvirnega sporazuma, naslovljena „Opredelitve“, določa:

„V tem sporazumu izraz

1. ‚delavec, zaposlen za določen čas‘ pomeni osebo, ki ima pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje, sklenjeno neposredno med delodajalcem in delavcem, in pri katerem je konec pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja določen z objektivnimi pogoji, kakršni so potek določenega datuma, dokončanje določene naloge ali nastop posebnega dogodka;
2. ‚primerljiv delavec, zaposlen za nedoločen čas‘ pomeni osebo, ki ima pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje za nedoločen čas v istem podjetju, opravlja enako ali podobno delo/poklic, pri čemer se upošteva izobrazba/strokovnost [...]“.

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

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

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

- „1. Za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerjih za določen čas, države članice po posvetovanju s socialnimi partnerji skladno z nacionalno zakonodajo, kolektivnimi pogodbami ali običaji in/ali socialni partnerji, kadar ni ustreznih pravnih ukrepov, ki bi preprečevali zlorabo, uvedejo enega ali več naslednjih ukrepov tako, da upoštevajo potrebe posameznih sektorjev in/ali kategorij delavcev:
- (a) objektivne razloge, ki upravičujejo obnovitev takšnih pogodb ali razmerij;
 - (b) najdaljše skupno trajanje zaporednih pogodb ali razmerij za določen čas;
 - (c) število obnovitev takšnih pogodb ali razmerij.
2. Države članice po posvetovanju s socialnimi partnerji in/ali socialni partnerji po potrebi določijo, pod kakšnimi pogoji se pogodbe o zaposlitvi ali delovna razmerja:
- (a) štejejo za ‚zaporedna‘,
 - (b) štejejo za pogodbe ali razmerja za nedoločen čas.“

B. Špansko pravo

12. Prva dodatna določba Real Decreto 896/1991 por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local (kraljeva uredba 896/1991 o osnovnih pravilih in minimalnih programih, ki jih je treba upoštevati v izbirnem postopku uradnikov lokalne uprave) z dne 7. junija 1991³ določa:

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

[...]

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

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

13. Člen 8 Ley del Estatuto Básico del Empleado Público cuyo texto refundido fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015 (kraljeva zakonodajna uredba 5/2015 o potrditvi prečiščenega besedila zakona o temeljni pravni ureditvi statusa javnih uslužbencev) z dne 23. oktobra 2015 (v nadaljevanju: EBEP)⁴ določa:

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

³ BOE št. 142 z dne 14. junija 1991, str. 19669.

⁴ BOE št. 261 z dne 31. oktobra 2015, str. 103105.

2. Za javne uslužbence velja razvrstitev v:

- (a) karierne uradnike,
- (b) nadomestne uslužbence,
- (c) pogodbene uslužbence, ki so zaposleni za stalno ali za nedoločen ali določen čas,
- d) pomožno osebje.“

14. Člen 10 EBEP določa:

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

- (a) če obstajajo prosta delovna mesta, ki jih ni mogoče zasedeti s kariernimi uradniki;
- (b) za začasno nadomeščanje kariernih uradnikov na teh delovnih mestih;
- (c) zaradi izvedbe začasnih programov, krajših od treh let, ki se lahko podaljšajo za dvanajst mesecev na podlagi zakonov s področja javnih uslužbencev, sprejetih za izvajanje teh kadrovskih predpisov;
- (d) zaradi velikega ali povečanega obsega dela za največ šest mesecev v obdobju dvanajstih mesecev.

[...]

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

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

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

15. Člen 63 EBEP določa:

„Razlogi za izgubo statusa uradnika so:

- (a) Odpoved statusu kariernega uradnika;
- (b) Izguba državljanstva;
- (c) Polna upokojitev kariernega uradnika;
- (d) Dokončna disciplinska sankcija o prenehanju delovnega razmerja;
- (e) Pravnomočna obsodba na glavno ali pomožno kazen absolutne ali posebne prepovedi opravljanja javne službe.“

16. Člen 70(1) EBEP določa:

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

17. V skladu z odstavkom 1 četrte prehodne določbe EBEP lahko javna uprava objavi razpis natečaja za ustalitev zaposlitve na strukturnih delovnih mestih, ki ustrezajo različnim telesom, stopnjam ali kategorijam, za katere obstajajo proračunski viri in jih nadomestni uslužbenci ali začasno osebje zasedejo pred 1. januarjem 2005.

18. Člen 49 Ley del Estatuto de los Trabajadores cuyo texto refundido fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995 (kraljeva zakonska uredba št. 1/1995 o potrditvi prečiščenega besedila zakona o delovnih razmerjih) z dne 24. marca 1995⁵, v različici, ki se uporablja za dejansko stanje iz postopka v glavni stvari (v nadaljevanju: zakon o delovnih razmerjih), določa:

„1. Pogodba o zaposlitvi preneha:

[...]

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

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

[...]

l) iz objektivnih razlogov, določenih z zakonom;

[...]“.

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

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

⁵ BOE št. 75 z dne 29. marca 2015, str. 9654.

21. Člen 56 zakona o delovnih razmerjih določa, da če se ugotovi nezakonitost odpovedi pogodbe o zaposlitvi, lahko delodajalec v 5 dneh od vročitve sodbje delavcu bodisi omogoči vrnitev na delo bodisi izplača odškodnino, ki ustreza plačilu za triintrideset dni na leto zaposlitve s tem, da se bo za obdobja, krajša od enega leta, izračunala v sorazmerju s številom mesecev zaposlitve, pri čemer pa nikakor ne sme preseči plačila za 24 mesecev. Če izbere izplačilo odškodnine, to povzroči prenehanje pogodbe o zaposlitvi z učinkom na dan dejanskega prenehanja dela.

III. Dejansko stanje v sporu o glavni stvari, vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

22. Občina Madrid je A. Baldonado Martín 24. novembra 2005 zaposlila kot nadomestno uslužbenko na delovnem mestu uslužbenca za vzdrževanje zelenih površin v službi občinskega sveta, pristojni za okolje in mobilnost.

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

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

25. A. Baldonado Martín je 20. februarja 2017 od občine Madrid zahtevala plačilo odpravnine v višini dvajset dni plače na leto delovne dobe. Njen zahtevek je temeljil na določbah 4 in 5 okvirnega sporazuma, členu 20 in členu 21(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) ter členu 4(3) PEU.

26. Generalni direktor občine Madrid za človeške vire je z odločbo z dne 25. aprila 2017 to zahtevo zavrnil z obrazložitvijo, da je bilo delovno mesto, ki ga je zasedala A. Baldonado Martín, prosto, zato naj bi ga bilo treba nujno čim prej zapolniti; navedel je še, da je njeno delovno razmerje prenehalo, ker je njeno delovno mesto zasedel karierni uradnik, in da ni bilo diskriminacije glede na karierne uradnike, saj ti v skladu s pravno ureditvijo, ki velja zanje, po prenehanju delovnega razmerja niso upravičeni do odpravnine.

27. A. Baldonado Martín je zoper to odločbo vložila tožbo pri Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 14 de Madrid (deželno upravno sodišče št. 14 v Madridu).

28. Predložitveno sodišče navaja, da je A. Baldonado Martín v obdobju, ko je bila zaposlena pri občini Madrid, stalno in neprekinjeno zasedala isto delovno mesto, in da je opravljala enako delo kot uslužbenci za vzdrževanje zelenih površin, zaposleni kot karierni uradniki. To sodišče pojasnjuje, da občina Madrid ni dokazala, da je bil v navedenem obdobju objavljen natečaj niti da je bila odobrena ponudba zaposlitve v javnem sektorju. Ne ve za to, da bi bilo delovno mesto, ki ga je zasedala zadevna oseba, zapolnjeno z notranjo objavo, z natečajem na podlagi kvalifikacij ali preizkusov, ali z drugim izbirnim postopkom. Poleg tega naj občina Madrid ne bi dokazala nujne potrebe po zaposlitvi A. Baldonado Martín na to delovno mesto. Prav tako naj ne bi bilo znano, zakaj je bilo to delovno mesto prosto.

29. V zvezi z razlago prava Unije, glede katere se mora izreči Sodišče, predložitveno sodišče na prvem mestu navaja, da špansko pravo kariernim uradnikom ob prenehanju delovnega razmerja ne priznava pravice do odpravnine, kakršno zahteva A. Baldonado Martín. Iz tega naj bi izhajalo, da zadevni položaj iz postopka v glavni stvari ne pomeni diskriminacije, ki je prepovedana z določbo 4 okvirnega sporazuma, zato se ta določba zanj ne uporablja. Predložitveno sodišče poleg tega meni, da iz točk od

63 do 67 sodbe Pérez López⁶ izhaja, da primerjava med, na eni strani, nadomestnimi uslužbenci, zaposlenimi za določen čas, in na drugi strani pogodbenimi uslužbenci, zaposlenimi za določen čas, katerih delovno razmerje z upravo je urejeno z zakonom o delovnih razmerjih, tudi ne spada na področje uporabe navedene določbe, saj gre pri obeh kategorijah za začasno osebje.

30. Vendar predložitveno sodišče na drugem mestu ugotavlja, da je cilj okvirnega sporazuma uporabiti načelo prepovedi diskriminacije za delavce, zaposlene za določen čas, da lahko v španski javni upravi delovno mesto vrtnarja zasede tako karierni uradnik kot pogodbeni uslužbenec, da je izbira upravnopravnega ali delovnopravnega sistema zaposlovanja na tem delovnem mestu odvisna samo od volje delodajalca, da zgolj začasnost delovnega mesta ne izključuje zadevne pravice do odpravnine, da občina Madrid ni navedla nobenega objektivnega razloga, s katerim bi bilo mogoče utemeljiti različno obravnavanje, in da med drugim iz sodbe DI⁷ izhaja, da je treba načelo prepovedi diskriminacije kot splošno načelo prava Unije uporabiti neposredno vertikalno. Navedeno sodišče se sprašuje, ali bi bilo mogoče A. Baldonado Martín v teh okoliščinah priznati pravico do zahtevane odpravnine v primerjavi s pogodbenimi uslužbenci, zaposlenimi za določen čas, ali z vertikalno neposredno uporabo primarnega prava Unije.

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

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

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

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

⁶ Sodba z dne 14. septembra 2016 (C-16/15, EU:C:2016:679).

⁷ Sodba z dne 19. aprila 2016 (C-441/14, EU:C:2016:278).

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

36. V teh okoliščinah je Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 14 de Madrid (deželno upravno sodišče št. 14 v Madridu) s sodbo z dne 16. februarja 2018, ki je v sodno tajništvo Sodišča prispelo 7. marca 2018, prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je treba določbo 4 okvirnega sporazuma razlagati tako, da položaj, kakršen je opisan [v obravnavani zadevi] in v katerem nadomestni uslužbenec opravlja enako delo kot karierni uradnik (ki nima pravice do odpravnine [zaradi prenehanja delovnega razmerja], ker v njegovi pravni ureditvi ne obstaja položaj, ki bi bil podlaga zanj), ne more spadati v položaj, opisan v navedeni določbi 4?
2. Ali je – ker sta pravica do enakega obravnavanja in splošno načelo prepovedi diskriminacije (člena 20 in 21 Listine in člen 23 Splošne deklaracije o človekovih pravicah) splošno načelo [prava] Unije, ki se uresničuje z direktivo, in štejeta za temeljni socialni pravici (člena 151 in 153 PDEU) – zaradi uresničevanja ciljev okvirnega sporazuma v skladu s tem sporazumom razlaga, po kateri je nadomestni uslužbenec lahko upravičen do odpravnine [zaradi prenehanja delovnega razmerja], bodisi na podlagi primerjave s pogodbenim uslužbencem, zaposlenim za nedoločen čas, ker je njun (upravnopravni ali delovnopravni) status odvisen samo od volje delodajalca iz javnega sektorja, bodisi na podlagi neposredne vertikalne uporabe primarnega prava [Unije]?
3. Ali bi bila – v primeru zlorabe pri zaposlitvi za določen čas zaradi zadostitve trajnih potreb brez objektivnega razloga, če zaposlitev ni posledica nujne in neodložljive potrebe, s katero bi bila upravičena, in glede na neobstoj učinkovitih sankcij ali omejitev v španskem pravu – ustrezna, sorazmerna, učinkovita in odvračilna odpravnina, primerljiva z odpravnino ob nezakoniti odpovedi, v skladu s cilji Direktive 1999/70/ES kot sredstvo za preprečevanje zlorab in odpravo posledic kršitev prava Unije, če delodajalec delavcu ne ponudi stalne zaposlitve?“

37. Pisna stališča so predložili A. Baldonado Martín, španska vlada in Evropska komisija. Iste stranke so se udeležile obravnave 14. februarja 2019.

IV. Analiza

A. Dopustnost tretjega vprašanja za predhodno odločanje

38. Predložitveno sodišče prosi s tretjim vprašanjem za predhodno odločanje Sodišče za pojasnilo, ali je treba določbo 5 okvirnega sporazuma razlagati tako, da je v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, prisoditev odpravnine kot ustrezne, sorazmerne, učinkovite in odvračilne sankcije, enakovredne tisti, ki se izplača v primeru nezakonite odpustitve, ukrep, s katerim se želi preprečiti in po potrebi sankcionirati zloraba začasnega zaposlovanja.

39. Španska vlada dvomi o dopustnosti tega vprašanja, ker se določba 5 okvirnega sporazuma ne uporablja za zadevno pogodbo o zaposlitvi za določen čas iz postopka v glavni stvari.

40. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča postavijo v pravnem in dejanskem okviru, ki so ga pristojna opredeliti in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša, velja domneva upoštevnosti. Predlog za sprejetje predhodne odločbe nacionalnega sodišča lahko Sodišče med drugim zavrže samo, če je problem hipotetičen.⁸

41. V obravnavanem primeru menim, da se to vprašanje nanaša na hipotetičen problem. Zato je treba od domneve upoštevnosti odstopiti. Iz sodne prakse Sodišča namreč izhaja, da se določba 5, točka 1, okvirnega sporazuma, ki se nanaša zgolj na preprečevanje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, ne uporablja za vsako prvo ali edino pogodbo o zaposlitvi za določen čas.⁹

42. Iz določbe 5, točka 2(a), okvirnega sporazuma sicer res izhaja, da države članice določijo, pod kakšnimi pogoji se pogodbe o zaposlitvi ali delovna razmerja za določen čas štejejo za „zaporedna“.¹⁰ Vendar iz ničesar v predložitveni odločbi ne izhaja, da je občina Madrid A. Baldonado Martín zaposlila z več pogodbami o zaposlitvi za določen čas niti da je bila zadevna pogodba o zaposlitvi iz zadeve v glavni stvari v španskem pravu opredeljena kot „zaporedne pogodbe o zaposlitvi za določen čas“.

43. Nasprotno pa je treba poudariti, da je iz predložitvene odločbe razvidno, da je bila A. Baldonado Martín v občini Madrid kot nadomestna uslužbenka zaposlena več kot sedem let, to je v obdobju od 24. novembra 2005 do 15. aprila 2013, in da je bila v času svoje zaposlitve „na istem delovnem mestu zaposlena stalno in neprekinjeno“. Poleg tega je bilo na obravnavi potrjeno, da je tožeča stranka v postopku v glavni stvari s svojim delodajalcem podpisala le eno pogodbo.

44. Zato menim, da tretje vprašanje za predhodno odločanje ni dopustno.

B. Vsebinska presoja

1. Prvo vprašanje za predhodno odločanje

a) Vsebina vprašanja, postavljenega Sodišču

45. Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu izvedeti, ali je treba določbo 4, točka 1, okvirnega sporazuma razlagati tako, da položaj, v katerem nadomestni uslužbenec opravlja enako delo kot karierni uradnik in nobeden od njiju nima pravice do odpravnine – prvonavedeni zaradi odpovedi pogodbe o zaposlitvi, drugonavedeni pa zaradi prenehanja delovnega razmerja –, zaradi neprimerljivosti delavcev ne spada na področje uporabe te določbe.

46. Iz razlogov, ki jih bom navedel v nadaljevanju, menim, da je treba vprašanje za predhodno odločanje za to, da bi Sodišče lahko dalo koristen odgovor, preoblikovati.

47. Na prvem mestu, čeprav se zdi, da predložitveno sodišče sprašuje Sodišče, ali se določba 4, točka 1, okvirnega sporazuma lahko uporabi za položaj, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, je iz besedila predložitvene odločbe razvidno, da to sodišče v resnici želi izvedeti, ali tak položaj pomeni diskriminacijo, ki je s to določbo prepovedana.

⁸ Glej nedavno sodbo z dne 21. novembra 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, točka 77 in navedena sodna praksa).

⁹ Sodbi z dne 22. novembra 2005, Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, točke od 41 do 43), in z dne 23. aprila 2009, Angelidaki in drugi (od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, točka 90).

¹⁰ Sodba z dne 21. novembra 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, točka 79 in navedena sodna praksa).

48. To vprašanje bi bilo načeloma mogoče razumeti tako, da se nanaša na ugotovitev, ali je treba določbo 4, točka 1, okvirnega sporazuma razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki niti za delavce, ki so zaposleni za določen čas kot nadomestni uslužbenci, niti za karierni uradnike, ki so zaposleni v okviru delovnega razmerja za nedoločen čas, ne predvideva plačila nobene odpravnine zaradi prenehanja delovnega razmerja.

49. Vendar je iz predložitvene odločbe in elementov spisa, ki so na voljo Sodišču, razvidno, da tako preoblikovanje ni upoštevno. Predložitveno sodišče je namreč na eni strani navedlo, da „lahko delovno mesto vrtnarja zasede tako uradnik kot *pogodbeni uslužbenec*“¹¹, pri čemer je pojasnilo, da je „izbira uradniškega ali delovnopravnega sistema odvisna samo od volje javnega delodajalca“. Na drugi strani je to sodišče poudarilo, da „je javni delodajalec tisti, ki izbere obliko zaposlitve; v tem primeru je delo mogoče opraviti bodisi z zaposlitvijo na podlagi delovnega prava ali zaposlitvijo na podlagi upravnega prava“. V zvezi s tem je pojasnilo, da „[delodajalec javnega sektorja] z zaposlovanjem nadomestnih uslužbencev tem delavcem odreka pravice, ki jih imajo karierni uradniki, [in sicer zlasti] triletni dodatek za delovno dobo [ali] dodatek za razvoj, in jim s takim zaposlovanjem odreka pravice, ki jih imajo *pogodbeni uslužbenci* v skladu z delovnopravno zakonodajo, in sicer odpravnino“¹².

50. Iz teh elementov je razvidno, kot je Komisija poudarila v pisnih stališčih, da predložitveno sodišče potrjuje, da obstajajo delavci, ki so v okviru službe občinskega sveta, pristojne za okolje in mobilnost, zaposleni kot pogodbeni uslužbenci in opravljajo delo uslužbencev za vzdrževanje zelenih površin, ni pa pojasnilo, ali so zaposleni za določen ali nedoločen čas. Poleg tega je A. Baldonado Martín v pisnih stališčih navedla, da „v občini Madrid obstaja po nalogah in kategoriji *primerljiv stalno zaposleni delavec*“.¹³

51. Sodišče je v teh okoliščinah v skladu s členom 62(2) Poslovnika strankam postavilo vprašanje za odgovor na obravnavi, da bi ugotovilo, ali v občini Madrid obstaja primerljiv delavec, zaposlen za nedoločen čas, v smislu določbe 4, točka 1, okvirnega sporazuma.

52. A. Baldonado Martín in občina Madrid sta na obravnavi na vprašanje Sodišča odgovorili, da v občini Madrid trenutno obstaja *pogodbeni uslužbenec, zaposlen za nedoločen čas*, ki spada v isto kategorijo in ki v službi občinskega sveta, pristojni za okolje in mobilnost, opravlja delo vzdrževanja zelenih površin, in da je to delovno mesto enakovredno delovnem mestu nadomestnega uslužbenca, ki ga je zasedala A. Baldonado Martín. Iz njunih ustnih odgovorov jasno izhaja, da so pogoji zaposlitve in delo, ki ga je A. Baldonado Martín opravljala kot nadomestna uslužbenka, zaposlena za določen čas, ter pogoji zaposlitve in delo, ki ga opravlja oseba na enakovrednem delovnem mestu kot pogodbeni uslužbenec, zaposlen za nedoločen čas, *enaki*. Poleg tega sta A. Baldonado Martín in občina Madrid navedli, da je na delovnem mestu *pogodbenega uslužbenca, zaposlenega za nedoločen čas*, od 12. novembra 1991 zaposlena ista oseba. V zvezi s tem je bilo na obravnavi potrjeno tudi, da po španskem pravu navedeno delovno mesto pogodbenega uslužbenca, zaposlenega za nedoločen čas, *ni delovno mesto kariernega uradnika*.

53. Zato v obravnavani zadevi ni sporno, da obstaja delavec, ki je zaposlen kot *primerljiv pogodbeni uslužbenec, zaposlen za nedoločen čas*.

54. Da bi lahko Sodišče podalo koristen odgovor, zato menim, da je treba prvo vprašanje predložitvenega sodišča preoblikovati tako, da navedeno sodišče s tem vprašanjem v bistvu sprašuje Sodišče, ali je treba določbo 4, točka 1, okvirnega sporazuma razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki ob izteku obdobja, za katero so bile sklenjene pogodbe o zaposlitvi za določen čas zaradi

¹¹ Moj poudarek.

¹² Moj poudarek.

¹³ Moj poudarek.

zasedbe prostega delovnega mesta, dokler ga ne zasede karierni uradnik, kakršna je pogodba o zaposlitvi nadomestnega uslužbenca iz postopka v glavni stvari, ne predvideva izplačila nobene odpravnine delavcem, zaposlenim na podlagi takih pogodb, medtem ko delavcem, zaposlenim za nedoločen čas, ob odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz objektivnega razloga pripada odpravnina.

55. Po mojem mnenju je treba za odgovor na to vprašanje najprej na kratko obravnavati možnost uporabe Direktive 1999/70 in okvirnega sporazuma za položaj A. Baldonado Martín, nato je treba preveriti, ali je razlika v obravnavanju, ki jo zatrjuje, zajeta s pojmom „pogoji zaposlitve“ v smislu določbe 4, točka 1, okvirnega sporazuma in, nazadnje, preučiti, ali je A. Baldonado Martín obravnavana manj ugodno od primerljivega delavca, zaposlenega za nedoločen čas. Če neenako obravnavanje primerljivih položajev obstaja, bom preizkusil, ali obstajajo objektivni razlogi, ki bi lahko upravičili tako neenako obravnavanje.

b) Možnost uporabe okvirnega sporazuma

56. Na začetku je koristno spomniti, da je področje uporabe okvirnega sporazuma jasno opredeljeno v njegovi določbi 2, točka 1, v skladu s katero se okvirni sporazum 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“. V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da se Direktiva 1999/70 in okvirni sporazum uporabljata za „vse delavce, ki nudijo odplačne storitve v okviru delovnega razmerja za določen čas, sklenjenega z njihovim delodajalcem“¹⁴.

57. Sodišče je poleg tega opozorilo, da opredelitev pojma „delavec, zaposlen za določen čas“ v smislu okvirnega sporazuma iz njegove določbe 3, točka 1, zajema vse delavce, „ne da bi razlikovala glede na javni ali zasebni značaj delodajalca, pri katerem so zaposleni“¹⁵.

58. V obravnavanem primeru je iz predložitvene odločbe razvidno, da je bilo, ko je občina Madrid A. Baldonado Martín zaposlila kot začasno uslužbenko, predvideno, da bo na tem delovnem mestu zaposlena, „dokler ga ne bo zasedel [karierni] uradnik“. Zato je treba šteti, da ima delavka, kot je tožeča stranka iz postopka v glavni stvari, ki jo je občina Madrid zaposlila za določen čas kot nadomestno uslužbenko, da bi začasno zasedla delovno mesto, dokler tega delovnega mesta ne zasede karierni uradnik, status „delavca, zaposlenega za določen čas“ v smislu določbe 3, točka 1, okvirnega sporazuma in se zato okvirni sporazum zanjo uporablja.¹⁶

59. V teh okoliščinah je treba ugotoviti še, ali je to, da delodajalec izplača odpravnino zaradi odpovedi pogodbe o zaposlitvi v višini dvajsetih dni plače na vsako leto delovne dobe, kot v postopku v glavni stvari zahteva tožeča stranka, zajeto s pojmom „pogoji zaposlitve“ v smislu določbe 4, točka 1, okvirnega sporazuma.

c) Pojem „pogoji zaposlitve“ v smislu določbe 4, točka 1, okvirnega sporazuma

60. V skladu z določbo 1(a) okvirnega sporazuma je eden od njegovih namenov izboljšati kakovost dela za določen čas z zagotavljanjem uporabe načela prepovedi diskriminacije. Podobno je v tretji uvodni izjavi preambule okvirnega sporazuma pojasnjeno, da ta „[k]aže pripravljenost socialnih partnerjev, da vzpostavijo splošni okvir za zagotavljanje enake obravnave delavcev, zaposlenih za določen čas, tako da

¹⁴ Sodbe z dne 13. septembra 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, točka 28); z dne 8. septembra 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, točka 40); z dne 9. julija 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, točka 33), ter sklepa z dne 9. februarja 2017, Rodrigo Sanz (C-443/16, EU:C:2017:109, točka 26), in z dne 19. marca 2019, CCOO (C-293/18, neobjavljen, EU:C:2019:224, točka 28).

¹⁵ Sodbe z dne 4. julija 2006, Adeneler in drugi (C-212/04, EU:C:2006:443, točka 56); z dne 13. marca 2014, Márquez Samohano (C-190/13, EU:C:2014:146, točka 38); z dne 14. septembra 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679, točka 24), in z dne 25. oktobra 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, točka 43).

¹⁶ 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 67 in navedena sodna praksa).

jih ščitijo pred diskriminacijo“. V uvodni izjavi 14 Direktive 1999/70 je v zvezi s tem določeno, da je namen okvirnega sporazuma zlasti izboljšanje kakovosti dela za določen čas z določitvijo minimalnih zahtev za zagotovitev uporabe načela prepovedi diskriminacije.¹⁷ Na podlagi določbe 4, točka 1, okvirnega sporazuma naj bi se to načelo uporabljalo za delavce, zaposlene za določen čas, da bi se preprečilo, da delodajalec uporabi tako delovno razmerje za prikrajšanje delavcev za pravice, ki so priznane delavcem, zaposlenim za nedoločen čas.¹⁸ Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je treba glede na cilje okvirnega sporazuma njegovo določbo 4 razumeti tako, da izraža načelo socialnega prava Unije, ki ga ni mogoče razlagati ozko.¹⁹

61. V zvezi s tem je po mojem mnenju pomembno opozoriti, da določba 4, točka 1, okvirnega sporazuma glede različnega obravnavanja delavcev, zaposlenih za določen čas, in delavcev, zaposlenih za nedoločen čas, pomeni *poseben izraz* splošnega načela prava Unije o prepovedi diskriminacije²⁰, ki zahteva, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in da se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je taka obravnava objektivno upravičena.

62. Tako določba 4, točka 1, okvirnega sporazuma določa, da se delavci, zaposlene za določen čas, *glede pogojev zaposlitve* ne smejo obravnavati manj ugodno kakor primerljivi delavci, zaposleni za nedoločen čas, *le zaradi tega, ker so prvi zaposleni za določen čas*, razen kjer je različno obravnavanje upravičljivo iz objektivnih razlogov. Naj v zvezi s tem spomnim, da je Sodišče že razsodilo, da je „s to določbo v zvezi s pogoji zaposlitve splošno in nedvoumno prepovedano vsakršno različno obravnavanje delavcev, zaposlenih za določen čas, ki ni objektivno utemeljeno“²¹.

63. Okvirni sporazum sicer pojma „pogoji zaposlitve“ iz navedene določbe ne opredeljuje. Vendar je Sodišče mnogokrat razsodilo, da je pri ugotavljanju, ali nacionalni ukrep zajet s „pogoji zaposlitve“ v smislu določbe 4, točka 1, okvirnega sporazuma, odločilno merilo ravno *zaposlitev*, torej delovno razmerje med delavcem in delodajalcem.²² Izraz „pogoji zaposlitve“ namreč opredeljuje pravice in obveznosti, ki neko delovno razmerje opredeljujejo s tem, da vanj vključujejo tako pogoje, v katerih neka oseba opravlja zaposlitev, kot pogoje v zvezi s prenehanjem tega delovnega razmerja.²³

17 Glej v zvezi s tem sodbi z dne 5. junija 2018, Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390, točka 36), in z dne 5. junija 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, točka 39).

18 Sodbe z dne 13. septembra 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, točka 37); z dne 22. decembra 2010, Gavieiro Gavieiro in Iglesias Torres (C-444/09 in C-456/09, EU:C:2010:819, točka 48); z dne 20. decembra 2017, Vega González (C-158/16, EU:C:2017:1014, točka 28), in z dne 21. novembra 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, točka 55).

19 Sodbe z dne 22. decembra 2010, Gavieiro Gavieiro in Iglesias Torres (C-444/09 in C-456/09, EU:C:2010:819, točka 49); z dne 13. marca 2014, Nierodzik (C-38/13, EU:C:2014:152, točka 24); z dne 5. junija 2018, Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390, točka 38), in z dne 5. junija 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, točka 41). Glej v tem smislu sodbi z dne 13. januarja 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, točka 27), in z dne 15. aprila 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, točka 114).

20 Sodba z dne 8. septembra 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, točka 65).

21 Sodba z dne 15. aprila 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, točka 60). Moj poudarek.

22 Sodbe z dne 13. marca 2014, Nierodzik (C-38/13, EU:C:2014:152, točka 25); z dne 14. septembra 2016, de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683, točka 28); z dne 5. junija 2018, Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390, točka 41), in z dne 5. junija 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, točka 44). Glej tudi sklepa z dne 21. septembra 2016, Álvarez Santirso (C-631/15, EU:C:2016:725, točka 34), in z dne 9. februarja 2017, Rodrigo Sanz (C-443/16, EU:C:2017:109, točka 32). Glej v tem smislu sodbo z dne 12. decembra 2013, Carratù (C-361/12, EU:C:2013:830, točka 35).

23 Sodba z dne 20. decembra 2017, Vega González (C-158/16, EU:C:2017:1014, točka 34). Glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Vega González (C-158/16, EU:C:2017:647, točka 22). Poleg tega, kot je poudarila generalna pravobranilka J. Kokott, „*notranja usklajenost evropskega delovnega prava* poleg tega zapoveduje, da se pojem ‚delovnih pogojev ali pogojev zaposlitve‘ ne razlaga ločeno od njegovega pomena v sorodnih predpisih prava Unije. V zvezi s tem je treba opozoriti zlasti na protidiskriminacijski direktivi 2000/78/ES [Direktiva 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)] in 2006/54/ES [Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (UL L 204, str. 23)], v katerih je splošno načelo enakega obravnavanja pri zaposlovanju in poklicnem delu konkretizirano v različnih merilih diskriminacije, kot so spol, starost in spolna usmerjenost. V skladu z ustaljeno sodno prakso so *med njimi tudi pogoji za odpoved pogodbe o zaposlitvi*.“ Moj poudarek. Sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Vernaza Ayovi (C-96/17, EU:C:2018:43, točka 56).

64. Sodišče je razsodilo, da odpravnina, ki jo mora delodajalec plačati delavcu zaradi nezakonite določitve datuma prenehanja njegove pogodbe o zaposlitvi²⁴, ali odpravnina zaradi odpovedi pogodbe o zaposlitvi za določen čas spada pod pojem „pogoji zaposlitve“²⁵. Sodišče je v zvezi s tem že pojasnilo, da bi razlaga določbe 4, točka 1, okvirnega sporazuma, ki bi iz opredelitve navedenega pojma izključila pogoje odpovedi pogodbe o zaposlitvi za določen čas, v nasprotju s ciljem navedene določbe zmanjšala obseg varstva pred diskriminacijo, ki je priznано delavcem, zaposlenim za določen čas.²⁶

65. Ker se izplačilo odpravnine, ki jo mora delodajalec plačati delavcu zaradi odpovedi pogodbe o zaposlitvi, kakršna je ta, ki jo zahteva A. Baldonado Martín, nanaša na pogoje, pod katerimi temu delavcu preneha delovno razmerje z delodajalcem, to je na pravne posledice prenehanja takega delovnega razmerja, ta odpravnina po analogiji nedvomno spada pod pojem „pogoji zaposlitve“ v smislu določbe 4, točka 1, okvirnega sporazuma.

66. Kljub temu je treba preučiti še osrednje vprašanje v tej zadevi: ali je bila A. Baldonado Martín obravnavana manj ugodno kot primerljiv delavec, zaposlen za nedoločen čas?

d) Primerljivost pogojev zaposlitve delavcev, zaposlenih za določen čas, in delavcev, zaposlenih za nedoločen čas, iz postopka v glavni stvari

67. Španska vlada meni, da je treba pri ugotavljanju obstoja diskriminacije zaradi tega, ker A. Baldonado Martín ni bila izplačana odpravnina zaradi odpovedi pogodbe o zaposlitvi, njen položaj primerjati s položajem kariernega uradnika. Španska vlada v skladu s tem trdi, da zato, ker špansko pravo kariernim uradnikom ob prenehanju delovnega razmerja ne priznava pravice do odpravnine, kakršno zahteva A. Baldonado Martín, taka odpravnina ne more pomeniti diskriminacije v smislu določbe 4 okvirnega sporazuma.

68. Občina Madrid v tej zadevi sicer priznava, da na eni strani v službi občinskega sveta, pristojni za okolje in mobilnost, obstaja *pogodbeni uslužbenec, zaposlen za nedoločen čas*, ki opravlja naloge vzdrževanja zelenih površin²⁷, in da je na drugi strani to delovno mesto enakovredno delovnemu mestu nadomestnega uslužbenca, zaposlenega za določen čas, ki ga je zasedala A. Baldonado Martín, vendar trdi, da je treba primerljivost pogojev zaposlitve preizkusiti med delavci, ki imajo enak pravni status, pogodba o zaposlitvi nadomestnega uslužbenca za določen čas iz postopka v glavni stvari pa spada na področje upravnega prava, medtem ko pogodba o zaposlitvi pogodbenega uslužbenca, zaposlenega za nedoločen čas, spada na področje delovnega prava. Na obravnavi je to stališče podprla tudi španska vlada.

69. Teh trditev ni mogoče sprejeti.

24 Sodba z dne 12. decembra 2013, Carratù (C-361/12, EU:C:2013:830, točka 37).

25 Glej v tem smislu sodbo z dne 14. septembra 2016, de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683, točka 31). Sodišče je v svoji sodni praksi razsodilo, da pojem „pogoji zaposlitve“ v smislu določbe 4, točka 1, okvirnega sporazuma med drugim zajema triletne dodatke za delovno dobo (sodbe z dne 13. septembra 2007, Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, točka 47; z dne 22. decembra 2010, Gavieiro Gavieiro in Iglesias Torres, C-444/09 in C-456/09, EU:C:2010:819, točke od 50 do 58, in z dne 9. julija 2015, Regojo Dans, C-177/14, EU:C:2015:450, točka 43), šestletne dodatke za stalno usposabljanje (sklep z dne 9. februarja 2012, Lorenzo Martínez, C-556/11, neobjavljen, EU:C:2012:67, točka 38), pravila v zvezi z obdobji zaposlitve, ki jih je treba dopolniti, da bi se bilo mogoče uvrstiti v višji plačni razred, ali v zvezi z izračunom obdobji zaposlitve, ki se zahtevajo za to, da se za zadevno osebo pripravi letno ocenjevalno poročilo (sodba z dne 8. septembra 2011, Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, točka 46 in navedena sodna praksa), pravico do vključitve v načrt ocenjevanja učiteljev in s tem povezane finančne spodbude (sklep z dne 21. septembra 2016, Álvarez Santirso, C-631/15, EU:C:2016:725, točka 36) ter razpolovitev delovnih ur in ustrezno znižanje plače (sklep z dne 9. februarja 2017, Rodrigo Sanz, C-443/16, EU:C:2017:109, točka 33), ter pravila o določanju odpovednega roka za odpoved pogodbe za določen čas (sodba z dne 13. marca 2014, Nierodzik, C-38/13, EU:C:2014:152, točka 27 in 29).

26 Glej sodbi z dne 13. marca 2014, Nierodzik (C-38/13, EU:C:2014:152, točki 27 in 29), in z dne 14. septembra 2016, de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683, točka 30).

27 Glej točko 53 teh sklepnih predlogov.

70. V obravnavani zadevi je namreč – brez poseganja v poznejše preverjanje, ki ga mora opraviti predložitveno sodišče – iz točk od 50 do 54 teh sklepnih predlogov razvidno, da je bilo na obravnavi potrjeno, da v občini Madrid dejansko obstaja delavec, ki je zaposlen kot *primerljiv pogodbeni uslužbenec, zaposlen za nedoločen čas*.

71. V zvezi s tem je po mojem mnenju koristno že na začetku opozoriti, da je okvirni sporazum splošno načelo prava Unije o prepovedi diskriminacije „*uvedel in konkretiziral* [...] samo v zvezi z različnim obravnavanjem delavcev, zaposlenih za določen čas, in delavcev, zaposlenih za nedoločen čas, ki so v primerljivem položaju“²⁸. Nasprotno pa morebitno različno obravnavanje nekaterih kategorij zaposlenih za določen čas, kakršno bi bilo tisto med nadomestnimi uslužbenci, *zaposlenimi za določen čas*, in pogodbenimi uslužbenci, *zaposlenimi za določen čas*, ne spada pod načelo prepovedi diskriminacije, določeno z okvirnim sporazumom.²⁹

72. Kadar torej določen položaj spada na področje uporabe okvirnega sporazuma, je treba preizkusiti, ali pogoji za zaposlitev delavcev, zaposlenih za določen čas, glede na načelo prepovedi diskriminacije, *kakor je bilo uvedeno in konkretizirano z določbo 4, točka 1, tega okvirnega sporazuma*, niso manj ugodni od pogojev za primerljive delavce, zaposlene za nedoločen čas. V skladu s to določbo je prepovedano samo drugačno obravnavanje delavcev, zaposlenih za določen čas, od primerljivih delavcev, zaposlenih za nedoločen čas, *zgolj zato, ker so zaposleni za določen čas*, in *izključno* v zvezi s *pogoji zaposlitve*, razen če je različno obravnavanje upravičljivo iz objektivnih razlogov.³⁰

73. Natančneje, pri primerljivosti pogojev zaposlitve nadomestnih uslužbencev, zaposlenih za določen čas, in pogodbenih uslužbencev, zaposlenih za nedoločen čas, iz postopka v glavni stvari je treba izhajati iz opredelitve pojma „*primerljiv delavec, zaposlen za nedoločen čas*“ iz določbe 3, točka 2, okvirnega sporazuma: „*izraz ‚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*.“ Glede na to opredelitev je treba presoditi, ali sta A. Baldonado Martín in pogodbeni uslužbenec, zaposlen za nedoločen čas, v primerljivem položaju.

74. V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba pri presoji, ali zadevne osebe opravljajo enako ali podobno delo v smislu okvirnega sporazuma, v skladu z določbo 3, točka 2, in določbo 4, točka 1, okvirnega sporazuma preučiti, ali je mogoče šteti, da so te osebe ob upoštevanju vseh okoliščin, kot so narava dela, pogoji glede usposabljanja in delovni pogoji, v primerljivem položaju.³¹

75. V obravnavanem primeru mora predložitveno sodišče, ki je edino pristojno za presojo dejanskega stanja, ugotoviti, ali je bila A. Baldonado Martín v obdobju, ko je bila pri občini Madrid kot nadomestna uslužbenka zaposlena na podlagi pogodbe o zaposlitvi za določen čas, v primerljivem položaju s pogodbenimi uslužbenci, ki so bili pri navedeni občini v istem obdobju zaposleni za nedoločen čas.

28 Sodbe z dne 14. septembra 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679, točka 43); z dne 14. septembra 2016, de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683, točka 37); z dne 5. junija 2018, Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390, točka 47); z dne 5. junija 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, točka 50), ter sklepa z dne 11. novembra 2010, VINO (C-20/10, neobjavljen, EU:C:2010:677, točka 56), in z dne 7. marca 2013, Rivas Montes (C-178/12, neobjavljen, EU:C:2013:150, točka 43).

29 Glej v tem smislu sklep z dne 22. junija 2011, VINO (C-161/11, neobjavljen, EU:C:2011:420, točka 57).

30 V fazi analize primerljivosti obravnavanih položajev upoštevanje drugih dejavnikov, kot so tisti v zvezi s „pogoji zaposlitve“, ne bi bilo v nasprotju samo z določbo 4, točka 1, okvirnega sporazuma, ampak tudi z ustaljeno sodno prakso Sodišča. Glej točki 63 in 64 teh sklepnih predlogov.

31 Sodbe z dne 8. septembra 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, točka 66); z dne 18. oktobra 2012, Valenza in drugi (od C-302/11 do C-305/11, EU:C:2012:646, točka 42); z dne 13. marca 2014, Nierodzik (C-38/13, EU:C:2014:152, točka 31), in z dne 5. junija 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, točka 51). Glej tudi sklepa z dne 21. septembra 2016, Álvarez Santirso (C-631/15, EU:C:2016:725, točka 43), in z dne 9. februarja 2017, Rodrigo Sanz (C-443/16, EU:C:2017:109, točka 38).

76. Ne glede na to pa je iz odgovorov A. Baldonado Martín in občine Madrid na vprašanje, ki jima ga je Sodišče postavilo, da nanj odgovorita na obravnavi, jasno razvidno, da so bili pogoji zaposlitve A. Baldonado Martín kot nadomestne uslužbenke, zaposlene za določen čas v obdobju od 24. novembra 2005 do 15. aprila 2013, in pogoji zaposlitve osebe, ki je od 12. novembra 1991 zasedala enakovredno delovno mesto kot pogodbeni uslužbenec, zaposlen za nedoločen čas, *enaki*. Po zatrjevanju občine Madrid sta namreč A. Baldonado Martín in pogodbeni uslužbenec, zaposlen za nedoločen čas, v službi občinskega sveta, pristojni za okolje in mobilnost pri tej občini, *opravljala enako delo*, to je vzdrževanje zelenih površin.³² Edini element, po katerem se položaj vrtnarja, ki je zaposlen kot nadomestni uslužbenec, razlikuje od položaja vrtnarja, ki je zaposlen kot pogodbeni uslužbenec za nedoločen čas, je torej začasnost delovnega razmerja med prvim vrtnarjem in njegovim delodajalcem³³, veljavnost drugačne pravne ureditve za ti vrsti pogodb pa nikakor ne vpliva na razlago določbe 3, točka 2, okvirnega sporazuma, v okviru katere so edina merila, ki jih je treba upoštevati, tista, ki se nanašajo na pogoje zaposlitve, to je zahtevane kvalifikacije in naravo nalog, ki so jih delavci dolžni opravljati.³⁴

77. Zato brez poseganja v dokončno presojo predložitvenega sodišča glede na vse upoštevne elemente menim, da je položaj delavke, kakršna je A. Baldonado Martín, primerljiv s položajem delavca, ki ga je občina Madrid za nedoločen čas zaposlila kot pogodbenega uslužbenca za opravljanje enakega vrtnarskega dela.

78. V teh okoliščinah je treba skleniti, da obstaja neenako obravnavanje primerljivih položajev, če se delavcem, ki so v javni upravi za določen čas zaposleni kot nadomestni uslužbenci, zavrne izplačilo odpravnine zaradi odpovedi njihove pogodbe o zaposlitvi, medtem ko so pogodbeni uslužbenci, zaposleni za nedoločen čas, do take odpravnine upravičeni.

79. Vendar je treba še preveriti, ali obstajajo objektivni razlogi, s katerimi bi bilo mogoče tako neenako obravnavanje upravičiti.

e) Morebitni razlogi za utemeljitev neenakega obravnavanja

80. Iz določbe 4, točka 1, okvirnega sporazuma izhaja, da je mogoče različno obravnavanje delavcev, zaposlenih za določen čas, in primerljivih delavcev, zaposlenih za nedoločen čas, utemeljiti z objektivnimi razlogi. Sodišče je glede tega priznalo dvoje: prvič, posebno naravo nalog, za katerih izvedbo so bile sklenjene pogodbe za določen čas, in z njimi neločljivo povezane značilnosti, in drugič, uresničevanje legitimnega cilja socialne politike države članice. Po navedbah Sodišča morajo navedeni objektivni razlogi temeljiti na obstoju jasnih in konkretnih dejstev, značilnih za zadevni *pogoj zaposlitve* v posebnem kontekstu, v katerem se uporabi, ter na podlagi objektivnih in transparentnih meril, da se ugotovi, ali to neenako obravnavanje ustreza dejanski potrebi, ali se z njim lahko doseže želeni cilj in ali je nujno za doseg tega cilja.³⁵

32 Iz predložitvene odločbe izhaja, da je delovno mesto A. Baldonado Martín uvrščeno v kategorijo „Oficial de Jardinería“ (uslužbenec za vzdrževanje zelenih površin) v skupini C2. Na obravnavi je bilo potrjeno, da je tudi delovno mesto primerljivega pogodbenega uslužbenca, zaposlenega za nedoločen čas, uvrščeno v kategorijo „Oficial de Jardinería“ (uslužbenec za vzdrževanje zelenih površin) v skupini C2.

33 Glej tudi točko 86 teh sklepnih predlogov.

34 Glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Viejobueno Ibáñez in de la Vara González (C-245/17, EU:C:2018:365, točka 57): „[...] gre za vrtenje v krogu, če se primerljivost obeh skupin v tem primeru zavrača s sklicem na trajnost zaposlitve kariernih uradnikov, če je sporna ravno zakonitost predčasnega prenehanja delovnega razmerja profesorjev, zaposlenih za določen čas. V nasprotnem primeru bi bila primerljivost delavcev, zaposlenih za določen čas, in kariernih uradnikov, kar zadeva odpoved pogodbe o zaposlitvi, vedno izključena in ne bi sodila na področje uporabe okvirnega sporazuma. To pa bi bilo v nasprotju s sodno prakso Sodišča, v okviru katere se načelo nediskriminacije iz določbe 4, točka 1, okvirnega sporazuma izrecno uporablja v zvezi s pogoji glede odpovedi pogodbe o zaposlitvi.“

35 Glej sodbe z dne 13. septembra 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, točki 53 in 58); z dne 22. decembra 2010, Gavieiro Gavieiro in Iglesias Torres (C-444/09 in C-456/09, EU:C:2010:819, točka 55); z dne 8. septembra 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, točka 73), in z dne 14. septembra 2016, de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683, točka 45).

81. V zvezi s tem je treba spomniti, da je treba pojem „objektivni razlogi“ v smislu določbe 4, točka 1, okvirnega sporazuma razumeti tako, da ne dopušča, da se različno obravnavanje med delavci, zaposlenimi za določen čas, in delavci, zaposlenimi za nedoločen čas, upraviči z dejstvom, da je to razlikovanje določeno s splošno in abstraktno nacionalno ureditvijo.³⁶

82. Poleg tega sklicevanje zgolj na začasnost pogodbe o zaposlitvi nadomestnega uslužbenca ne more biti objektivni razlog v smislu določbe 4, točka 1, okvirnega sporazuma.³⁷ Po ugotovitvah Sodišča bi priznanje, da zgolj začasnost delovnega razmerja zadostuje za utemeljitev različnega obravnavanja delavcev, zaposlenih za določen čas, in delavcev, zaposlenih za nedoločen čas, izničilo bistvo ciljev Direktive 1999/70 in okvirnega sporazuma, na podlagi uporabe takega merila pa bi se, namesto izboljšanja kakovosti dela za določen čas in spodbujanja enakega obravnavanja, ki se zahteva tako z Direktivo 1999/70 kot okvirnim sporazumom, ohranjal neugoden položaja delavcev, zaposlenih za določen čas.³⁸

83. V obravnavanem primeru tako iz ustnih stališč španske vlade kot občine Madrid izhaja, da je različno obravnavanje v zvezi z izplačilom odpravnine, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, upravičeno iz objektivnih razlogov, in sicer ker morajo nadomestni uslužbenci zaradi svojega statusa pričakovati odpoved delovnega razmerja, saj je ta po španskem pravu predvidena ob prenehanju razloga za zaposlitev.³⁹ Ta položaj naj bi ustrezal položaju iz postopka v glavni stvari, v katerem je pogodba o zaposlitvi nadomestne uslužbenke prenehala, ker je prosto delovno mesto, ki ga je začasno zasedala A. Baldonado Martín, zasedel karierni uradnik.⁴⁰ Španska vlada se je na obravnavi pri utemeljevanju „fleksibilnosti in prilagodljivosti“, zaradi katere se je javna uprava zatekala k sklepanju pogodb za določen čas, sklicevala tudi na proračunske omejitve zaradi gospodarske krize.

84. V zvezi s proračunskimi razlogi, ki jih navaja španska vlada, je treba opozoriti, da čeprav so lahko ti preudarki podlaga za izbiro socialne politike države članice ter lahko vplivajo na naravo ali obseg ukrepov, ki jih želi sprejeti, pa sami po sebi niso cilj te politike in zato ne morejo upravičiti diskriminacije.⁴¹

36 Glej sodbe z dne 13. septembra 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, točki 53 in 57); z dne 22. decembra 2010, Gavieiro Gavieiro in Iglesias Torres (C-444/09 in C-456/09, EU:C:2010:819, točka 54); z dne 8. septembra 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, točka 72); z dne 18. oktobra 2012, Valenza in drugi (od C-302/11 do C-305/11, EU:C:2012:646, točka 50), in z dne 14. septembra 2016, de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683, točka 46).

37 Glej sodbo z dne 22. decembra 2010, Gavieiro Gavieiro in Iglesias Torres (C-444/09 in C-456/09, EU:C:2010:819, točki 56 in 57).

38 Glej sodbe z dne 8. septembra 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, točka 74); z dne 18. oktobra 2012, Valenza in drugi (od C-302/11 do C-305/11, EU:C:2012:646, točka 52), in z dne 14. septembra 2016, de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683, točka 47).

39 Občina Madrid je kljub priznavanju obstoja pogodbenega uslužbenca za nedoločen čas na obravnavi navedla, da bodo taka delovna mesta v prihodnosti izginila. Ta trditev je povsem neupoštevna, ker med drugim prihodnja upokojitev zadevnega pogodbenega uslužbenca v tej zadevi ne vpliva niti na preizkus primerljivosti delavcev niti na preizkus upravičenosti različnega obravnavanja tožeče stranke v postopku v glavni stvari.

40 Iz ustnih stališč občine Madrid je razvidno, da je bil organiziran natečaj, katerega rezultat je bil objavljen v *Boletín Oficial del Estado* z dne 8. aprila 2013 in na katerega se je prijavilo 22 nadomestnih uslužbencev, vključno z A. Baldonado Martín: 10 nadomestnih uslužbencev je ta natečaj uspešno opravilo, 12 nadomestnim uradnikom, ki ga niso opravili, pa je pogodba o zaposlitvi prenehala. Iz predložitvene odločbe pa je razvidno, da v obdobju, ko je bila A. Baldonado Martín zaposlena pri občini Madrid, ni bil objavljen noben natečaj za zapolnitev delovnih mest niti ni bila odobrena nobena ponudba zaposlitve v javnem sektorju.

41 Glej po analogiji sodbi z dne 8. septembra 2003, Kutz-Bauer (C-187/00, EU:C:2003:168, točka 59), in 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 110).

85. Glede preudarkov v zvezi s predvidljivostjo prenehanja pogodbe o zaposlitvi A. Baldonado Martín je treba opozoriti, da iz nedavnih sodb Montero Mateos⁴², Grupo Norte Facility⁴³ in de Diego Porras⁴⁴ izhaja, da poseben namen odpravnine zaradi odpovedi delovnega razmerja iz člena 53(1)(b) zakona o delovnih razmerjih in poseben okvir, v katerega se uvršča izplačilo te odpravnine, pomenita objektivni razlog, ki upravičuje zadevno različno obravnavanje.⁴⁵

86. V navedenih zadevah je namreč Sodišče razsodilo, da iz opredelitve pojma „pogodba za določen čas“ iz določbe 3, točka 1, okvirnega sporazuma izhaja, da učinki take pogodbe za prihodnost prenehajo ob izteku obdobja, ki je zanj določen, pri čemer lahko to obdobje pomeni „dokončanje neke naloge, potek določenega datuma ali nastop posebnega dogodka“. Zato „stranki pogodbe o zaposlitvi za določen čas [...] že od njene sklenitve poznata datum ali dogodek, ki povzroči njen iztek. Ta rok omejuje trajanje delovnega razmerja, ne da bi stranki morali izraziti svojo voljo v zvezi s tem po sklenitvi navedene pogodbe“⁴⁶. V nasprotju s tem do odpovedi pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas iz enega od razlogov iz člena 52 zakona o delovnih razmerjih na pobudo delodajalca pride „zaradi nastopa okoliščin, ki v času sklenitve te pogodbe niso bile predvidene in ki onemogočijo običajno izvajanje delovnega razmerja“. Sodišče je ob opiranju na stališča španske vlade v navedenih treh zadevah menilo, da „člen 53(1)(b) zakona o delovnih razmerjih prav zaradi kompenzacije te nepredvidljivosti prenehanja delovnega razmerja iz takega razloga in zato neizpolnitve legitimnih pričakovanj, ki jih je delavec na ta datum lahko imel glede stabilnosti navedenega razmerja, v takem primeru zahteva, da se navedenemu odpuščenemu delavcu plača odpravnina v višini plače za dvajset dni za leto delovne dobe“⁴⁷.

87. Sodišče je pojasnilo tudi, da v zadnjenavedenem primeru „po španskem pravu ni nobene razlike v obravnavanju med delavci, zaposlenimi za določen čas, in primerljivimi delavci, zaposlenimi za nedoločen čas, saj člen 53(1)(b) zakona o delovnih razmerjih za delavce določa zakonsko odpravnino v višini plače za dvajset dni za leto delovne dobe v podjetju, ne glede na to, ali imajo pogodbo o zaposlitvi za določen ali nedoločen čas“⁴⁸.

88. V obravnavani zadevi je – po analogiji – ker je bilo delovno mesto nadomestne uslužbenke A. Baldonado Martín zapolnjeno z zaposlitvijo kariernega uradnika, njena pogodba o zaposlitvi prenehala zaradi prenehanja razloga za njeno sklenitev. Zato menim, da je različno obravnavanje nadomestnih uslužbencev, kakršna je A. Baldonado Martín, in pogodbenih uslužbencev, zaposlenih za nedoločen čas, ob upoštevanju sodne prakse iz točk od 85 do 87 mogoče upravičiti.

89. Na podlagi navedenih preudarkov menim, da je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba določbo 4, točka 1, okvirnega sporazuma razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki ob izteku obdobja, za katero so bile te pogodbe sklenjene, ne določa izplačila odpravnine delavcem, zaposlenim na podlagi pogodb o zaposlitvi za določen čas, sklenjenih zaradi zapolnitve prostega delovnega mesta, dokler tega ne zasede karierni uradnik, medtem ko se delavcem, zaposlenim za nedoločen čas, ob odpovedi njihove pogodbe o zaposlitvi iz objektivnega razloga odpravnina izplača.

42 Sodba z dne 5. junija 2018 (C-677/16, EU:C:2018:393, točka 63).

43 Sodba z dne 5. junija 2018 (C-574/16, EU:C:2018:390, točka 60).

44 Sodba z dne 21. novembra 2018 (C-619/17, EU:C:2018:936, točka 74).

45 Zadevi Montero Mateos in de Diego Porras sta se nanašali na neobstoj odpravnine ob prenehanju pogodbe o zaposlitvi za določen čas zaradi nadomeščanja (*interinidad*), zadeva Grupo Norte Facility pa na nižjo odpravnino, izplačano ob prenehanju pogodbe o „nadomestitveni“ zaposlitvi za določen čas. Zadevna odpravnina v teh treh zadevah je bila enaka odpravnina, kot ki jo zahteva A. Baldonado Martín.

46 Sodbe z dne 5. junija 2018, Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390, točka 57); z dne 5. junija 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, točka 60), in z dne 21. novembra 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, točka 71).

47 Sodbe z dne 5. junija 2018, Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390, točka 58); z dne 5. junija 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, točka 61), in z dne 21. novembra 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, točka 72).

48 Sodba z dne 21. novembra 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, točka 73).

2. Drugo vprašanje za predhodno odločanje

90. Predložitveno sodišče želi v bistvu izvedeti, na eni strani, ali je treba okvirni sporazum razlagati tako, da v zvezi z odpravnino, ki se izplača zaradi prenehanja delovnega razmerja, zahteva enako obravnavanje nadomestnega uslužbenca, zaposlenega za določen čas – kakršna je tožeča stranka v postopku v glavni stvari – in primerljivega pogodbenega uslužbenca, zaposlenega za določen čas. Na drugi strani predložitveno sodišče sprašuje, ali se lahko pravica do take odpravnine A. Baldonado Martín prizna na podlagi „vertikalne neposredne uporabe“ primarnega prava Unije, zlasti členov 20 in 21 Listine ter členov 151 in 153 PDEU.

91. To vprašanje je bilo postavljeno za primer, da bi se štelo, da se določba 4, točka 1, okvirnega sporazuma ne uporablja za položaj A. Baldonado Martín. Vendar je zato, ker v občini Madrid obstaja primerljiv pogodbeni uslužbenec, zaposlen za nedoločen čas, ki je v nasprotju s kariernimi uradniki upravičen do odpravnine zaradi odpovedi pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, jasno, da se navedena določba za položaj A. Baldonado Martín uporablja. Zato je treba v obsegu, v katerem naj bi bile pravice, določene s členoma 20 in 21 Listine, uveljavljene in konkretizirane z Direktivo 1999/70 in okvirnim sporazumom, položaj iz postopka v glavni stvari obravnavati na podlagi teh dveh aktov.

92. Zato glede na odgovor, ki ga predlagam na prvo vprašanje za predhodno odločanje, na drugo vprašanje ni treba odgovoriti.

V. Predlog

93. Na podlagi navedenega Sodišču predlagam, naj na predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 14 de Madrid (deželno upravno sodišče št. 14 v Madridu, Španija), odgovori tako:

Določbo 4, točka 1, Okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sklenjenega 18. marca 1999, ki je priloga k Direktivi Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP, je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki ob izteku obdobja, za katero so bile te pogodbe sklenjene, ne določa izplačila odpravnine delavcem, zaposlenim na podlagi pogodb o zaposlitvi za določen čas, sklenjenih zaradi zapolnitve prostega delovnega mesta, dokler tega ne zasede karierni uradnik – kakršna je pogodba o zaposlitvi nadomestnega uslužbenca iz postopka v glavni stvari – medtem ko se delavcem, zaposlenim za nedoločen čas, ob odpovedi njihove pogodbe o zaposlitvi iz objektivnega razloga odpravnina izplača.