



Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Juzgado de lo Social nº 3 de Murcia (Španija)
3. aprila 2025 – AIMS/Ayuntamiento de Murcia

(Zadeva C-253/25, Ayuntamiento de Murcia II in drugi)

(C/2025/4972)

Jezik postopka: španščina

Predložitevno sodišče

Juzgado de lo Social nº 3 de Murcia

Stranki v postopku v glavni stvari

Tožeča stranka: AIMS

Tožena stranka: Ayuntamiento de Murcia

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali morajo nacionalni organi kljub temu, da je v točki 115 **sodbe Sodišča z dne 13. junija 2024** v združenih zadevah C-331/22 in C-332/22 ⁽¹⁾ navedeno, da je preoblikovanje pogodbe javnega uslužbenca, ki je žrtev zlorabe, mogoče le, če *takšno preoblikovanje ne pomeni razlage nacionalnega prava contra legem*, ker (i) Direktiva 1999/70 ⁽²⁾ in določba 5 okvirnega sporazuma, ki je njena priloga, nalagata obveznost sankcioniranja zlorab, ki niso združljive z Direktivo 1999/70, s sorazmernim ter dovolj učinkovitim in odvračilnim ukrepom za zagotovitev spoštovanja ciljev določbe 5 okvirnega sporazuma in njegovega polnega učinka, ter (ii) ker je v **sodbi Sodišča (veliki senat) z dne 8. marca 2022 v zadevi C-205/20, NE proti Fürstenfeld** ⁽³⁾, navedeno, da je treba načelo primarnosti prava Unije razlagati tako, da nacionalnim organom nalaga obveznost, da ne uporabijo nacionalne ureditve, katere del je v nasprotju z zahtevo po sorazmernosti kazni, le v obsegu, ki je potreben za to, da se omogoči naložitev sorazmernih kazni (glej točko 57), sankcionirati nastalo zlorabo, tako da ne uporabijo nacionalne ureditve, ki je v nasprotju z zahtevo po sorazmernosti kazni, pri čemer lahko ti organi, da ne bi ogrozili cilja in polnega učinka Direktive 1999/70 ter da bi zagotovili njen polni učinek, odločijo, da se delovno razmerje za določen čas, ki pomeni zlorabo, preoblikuje v delovno razmerje za nedoločen čas, tudi če to preoblikovanje vključuje razlago nacionalnega prava *contra legem*, če država članica, kot je Španija, Direktive 1999/70 ni prenesla v svoje nacionalno pravo v javnem sektorju in če v nacionalni ureditvi ni ukrepov sankcioniranja, ki bi zagotavljali uresničitev ciljev določbe 5 okvirnega sporazuma?
2. Če je odgovor na prejšnje vprašanje nikalen:
ali je v skladu s pravom Unije, da je v **sodbi Sodišča z dne 8. marca 2022** v združenih zadevah C-331/22 in C-332/22 neposredni učinek priznan v zvezi z Direktivo 2014/67/EU ⁽⁴⁾, ni pa priznan v zvezi z Direktivo 1999/70/ES, čeprav v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča obe direktivi nalagata, da se zlorabe kaznujejo z učinkovitim, sorazmernim in odvračilnim ukrepom, ob upoštevanju člena 20 Direktive 2014/67/EU, v skladu s katerim države članice določijo pravila glede kazni, ki se uporabljajo v primeru kršitev nacionalnih določb, sprejetih na podlagi te direktive, ter sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da se te določbe izvajajo in upoštevajo, ter člena 2 Direktive 1999/70/ES, v katerem je določeno, da države članice sprejmejo vse potrebne predpise, da bodo vedno lahko zagotavljale rezultate, ki jih nalaga ta direktiva v navedeni določbi 5 okvirnega sporazuma?

⁽¹⁾ Sodba z dne 13. junija 2024, DG de la Función Pública de la Generalidad de Cataluña in Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña (C-331/22 in C-332/22, EU:C:2024:496).

⁽²⁾ Direktiva Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 368).

⁽³⁾ Sodba z dne 8. marca 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Neposredni učinek) (C-205/20, EU:C:2022:168).

⁽⁴⁾ Direktiva 2014/67/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o izvrševanju Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev in spremembi Uredbe (EU) št. 1024/2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg (uredba IML) (UL 2014, L 159, str. 11).

3. Podredno, kako je trditev iz **sodbe Sodišča z dne 13. junija 2024**, da je preoblikovanje pogodbe mogoče le, če ni v nasprotju z nacionalnim pravom, združljiva z ustaljeno sodno prakso Sodišča, v skladu s katero:

*„je treba [...] okvirni sporazum razlagati tako, da če zadevni notranji pravni red države članice v sektorju, ki se presoja, ne vsebuje drugega učinkovitega ukrepa za preprečitev ali, odvisno od pomena, kaznovanje zlorabe zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas, okvirni sporazum nasprotuje uporabi nacionalnih predpisov, ki samo v javnem sektorju absolutno prepovedujejo, da bi zaporedne pogodbe o zaposlitvi za določen čas, ki so imele dejansko namen pokriti ‚stalne in trajne potrebe‘ delodajalca in ki jih je treba šteti za zlorabe, prešle v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas“ (glej **sodbe Sodišča z dne 4. julija 2006, Adeneler** ⁽⁵⁾, **C-212/04, točka 106**); **z dne 14. septembra 2016, C-184/15 in C-197/15** ⁽⁶⁾, **točka 41**; **z dne 25. oktobra 2018, C-331/17** ⁽⁷⁾, **točki 70 in 71**; **sklep Sodišča z dne 30. septembra 2020, C-135/20** ⁽⁸⁾; **ali sodbe z dne 13. januarja 2022, C-282/2019** ⁽⁹⁾; **z dne 22. februarja 2024, združene zadeve C-59/22, C-110/22 in C-159/22** ⁽¹⁰⁾, ter glej tudi samo **sodbo Sodišča z dne 13. junija 2024, točki 98 in 110**)?*

4. Ali je mogoče izbirni postopek, katerega izid je negotov, saj (1) ne zagotavlja, da bodo vsi javni uslužbenci, zaposleni za določen čas, ki so žrtve zlorabe, nezdružljive z Direktivo, postali stalni javni uslužbenci; (2) je njegov razpis naključen in nepredvidljiv, saj je odvisen od diskrecijske presoje, čiste samovoljnosti ali volje uprave, ki je delodajalka in ki povzroča zlorabo, ter (3) iz njega ne izhaja nobena sankcija ali škodljiv ali negativen učinek za upravo, ki je delodajalka, odgovorna za te zlorabe, ki bi jo odvrnil od nadaljnjih zlorab njenih zaposlenih za določen čas, razumeti kot ukrep sankcioniranja, ki zagotavlja spoštovanje ciljev določbe 5 okvirnega sporazuma?
5. Ali določba 5 okvirnega sporazuma nasprotuje nacionalni ureditvi, ki kot ukrep sankcioniranja določa le, da se javnim uslužbencem ob izteku pogodbe ali prenehanju delovnega razmerja in v primeru, da žrtev zlorabe v izbirnem postopku za pridobitev statusa stalnega uslužbenca ni bila uspešna, izplača odškodnina, ki je določena v višini 20 dnevnih plač za vsako leto zaposlitve do največ 12 mesečnih plač, ne da bi bilo poleg te odškodnine predvideno nadomestilo za izgubo možnosti, kot je zahtevano s sodbo Sodišča z dne 7. marca 2018, Santoro ⁽¹¹⁾, in sklepom Sodišča z dne 8. januarja 2024, C-278/23 ⁽¹²⁾, ali kateri koli drug dodaten mehanizem učinkovitega in odvrčilnega sankcioniranja?
6. Ali je to, da se v španskem pravnem redu od žrtve zlorabe zahteva dokaz o škodi, ki jo je utrpela, v nasprotju z načelom Unije glede učinkovitosti, ker ta dokazni standard, ki ga nalaga nacionalno pravo, javnim uslužbencem praktično onemogoča ali čezmerno otežuje uveljavljanje pravice do povrnitve celotne škode, nastale zaradi zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas s strani javnega delodajalca, in s tem možnost odprave posledic take kršitve prava Unije?
7. Ali bi ob upoštevanju, da v španskem pravnem redu v javnem sektorju ni učinkovitega ukrepa za učinkovito, sorazmerno in odvrčilno sankcioniranje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas – v nasprotju s tistimi v zasebnem ali splošnem sektorju, v katerem se pogodbe delavcev, zaposlenih za določen čas, preoblikujejo v pogodbe o zaposlitvi za stalno ali za nedoločen čas, če v obdobju 30 mesecev presežejo 24 mesecev zaposlitve pri istem delodajalcu –, medtem ko navedena določba 5 nasprotuje uporabi nacionalne zakonodaje, ki zgolj v javnem sektorju absolutno prepoveduje preoblikovanje zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas, katerih dejanski namen je pokriti „stalne in trajne potrebe“ delodajalca in jih je treba šteti za zlorabo, v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, bila uporaba enakega preoblikovanja v pogodbe o stalni zaposlitvi v javnem sektorju, da se prepreči nekaznovanost zlorab v tem sektorju in zagotovi doseganje ciljev in polnega učinka določbe 5 okvirnega sporazuma, v skladu z Direktivo 1999/70, tudi če to preoblikovanje pomeni razlago nacionalne zakonodaje *contra legem*?

⁽⁵⁾ Sodba z dne 4. julija 2006, Adeneler in drugi (C-212/04, EU:C:2006:443).

⁽⁶⁾ Sodba z dne 14. septembra 2016, Martínez Andrés in Castrejana López (C-184/15 in C-197/15, EU:C:2016:680).

⁽⁷⁾ Sodba z dne 25. oktobra 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859).

⁽⁸⁾ Sklep z dne 30. septembra 2020, Câmara Municipal de Gondomar (C-135/20, neobjavljen, EU:C:2020:760).

⁽⁹⁾ Sodba z dne 13. januarja 2022, MIUR in Ufficio Scolastico Regionale per la Campania (C-282/19, EU:C:2022:3).

⁽¹⁰⁾ Sodba z dne 22. februarja 2024, Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid in drugi (C-59/22, C-110/22 in C-159/22, EU:C:2024:149).

⁽¹¹⁾ Sodba z dne 7. marca 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166).

⁽¹²⁾ Sklep z dne 8. januarja 2024, Ministero della Difesa (C-278/23, EU:C:2024:111).

8. Ali morajo drugi nacionalni upravni in pravosodni organi, ko nacionalni organ Sodišču predloži vprašanje v predhodno odločanje, prekiniti postopke, ki potekajo pred njimi, če je rešitev teh postopkov odvisna od sodbe, ki jo bo Sodišče izdalo v postopku predhodnega odločanja, tudi če nacionalna zakonodaja take prekinitve ne predvideva ali jo prepoveduje?
9. Ali je treba ob upoštevanju, da je pojem delavca avtonomen pojem prava Unije, Direktivo 1999/70 in okvirni sporazum, ki ji je priložen, ali sodbe Sodišča, izdane na podlagi te direktive, razlagati tako, da se, kadar se sklicujejo na delavca, zaposlenega za določen čas, ta izraz nanaša na vse javne uslužbence, ne glede na razred, organ ali kategorijo, v katerega spadajo, in ne glede na to, ali gre za zaposlene na podlagi pogodbene ureditve, nadomestne uslužbence ali zdravstvene delavce, zaposlene za določen čas, tako da se Direktiva in sodbe Sodišča uporabljajo za vse uslužbence v javnem sektorju, zaposlene za določen čas, tudi če so izdane v zvezi z določenim razredom ali kategorijo javnih uslužbencev?
10. Ali pravo Unije, zlasti Direktiva 1999/70 in Direktiva 2012/29 ⁽¹³⁾, zahteva, da se v primeru zlorabe, ki ni združljiva z določbo 5 okvirnega sporazuma, nemudoma sprejmejo ukrepi za zaščito delavca, ki je žrtev zlorabe, tako da se prepreči nadaljnja viktimizacija ali ustrahovanje ali povračilni ukrepi uprave, ki je delodajalka in povzročiteljica zlorabe? Ali pa, nasprotno, pravo Unije dopušča, da žrtev zlorabe ostane prepuščena upravi, ki je delodajalka, odgovorna za to zlorabo, in se njen položaj zaposlitve za določen čas, ki pomeni zlorabo, nadaljuje tako, da ostane na delovnem mestu, dokler se uprava ne odloči, da na njeno delovno mesto imenuje stalnega javnega uslužbenca, oškodovani delavec pa v tem času ostane v položaju nezaščitenosti in ranljivosti v razmerju do delodajalca, negotovosti, stiske in psihičnega trpljenja, brez delovnih in socialnih pravic ter v položaju osebne, družinske in socialne negotovosti?
11. Ali se lahko nacionalni organi, če država članica Direktive 1999/70 in okvirnega sporazuma, ki ji je priložen, kar zadeva javni sektor, ni prenesla v svoje nacionalno pravo ali ni uvedla ukrepa sankcioniranja, ki bi zagotavljal spoštovanje ciljev določbe 5 okvirnega sporazuma v tem sektorju, ter predpisi, ki urejajo materialno odgovornost javnih organov, in v njih predvidene odškodnine ne zagotavljajo spoštovanja teh ciljev, sklicujejo na neobstoje učinkovitih in sorazmernih ukrepov sankcioniranja in ustreznih odškodnin v nacionalnem pravu, da bi se izognili obveznosti sankcioniranja zlorab, ki niso združljive z določbo 5 okvirnega sporazuma, in s tem dopustili, da storjena zloraba ostane nekaznovana?
12. Ali je mogoče šteti, da odškodnina izpolnjuje cilje iz določbe 5 okvirnega sporazuma, in sicer preprečevanje zlorab pri zaposlovanju v javnem sektorju, če je za zlorabe odgovorna uprava, ki je delodajalka in ki na eni strani upravlja večmilijonska sredstva in proračune, tako da je plačilo finančne odškodnine njenim zaposlenim, ki so žrtve zlorab, ne odvrača od nadaljnjih zlorab javnih uslužbencev, na drugi strani pa, ker gre za javno upravo, ekonomske posledice plačila teh odškodnin nosijo vsi državljani, ki plačujejo davke, in ne delodajalec, to je organi, odgovorni za te zlorabe, ter je morda v interesu teh organov, da uprava, ki je delodajalka, plača odškodnino, da ne bi škodovala njihovi podobi ali politični karieri njihovih pripadnikov?
13. Ali odškodnina zagotavlja uresničevanje ciljev določbe 5 okvirnega sporazuma, če nacionalna zakonodaja kot predhodni pogoj zahteva, da žrtev zlorabe dokaže obstoj škode, nastale zaradi njenega imenovanja za določen čas, ki pomeni zlorabo, ali pa če zahteva po dokazovanju škode javnim uslužbencem, ki so bili žrtev zlorabe, praktično onemogoča ali čezmerno otežuje uveljavljanje njihovih pravic?

⁽¹³⁾ Direktiva 2012/29/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o določitvi minimalnih standardov na področju pravic, podpore in zaščite žrtev kaznivih dejanj ter o nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2001/220/PNZ (UL 2012, L 315, str. 57).

14. Ali lahko pravosodni organi po ugotovitvi zlorabe, ki ni združljiva z določbo 5 okvirnega sporazuma, žrtvi naložijo, naj vloži novo tožbo za določitev ustrezne sankcije – v tem primeru odškodnine, ki je že bila zahtevana v okviru izpodbijanja prenehanja delovnega razmerja ali predloga, naj se uporabi Direktiva 1999/70 –, če so temu oškodovanemu delavcu zato nastale postopkovne nevšečnosti, zlasti v obliki stroškov, trajanja in pravil o pravnem zastopanju, zaradi česar je uveljavljanje pravic, ki jih ima na podlagi pravnega reda Unije, čezmerno oteženo?
-