

Predmet C-942/19**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

31. prosinca 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Španjolska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

17. prosinca 2019.

Žalitelj:

Servicio Aragonés de la Salud

Druga stranka u postupku:

LB

Predmet glavnog postupka

Predmet glavnog postupka jest utvrditi ima li LB, javna službenica zaposlena na neodređeno vrijeme u Zdravstvenoj službi u Aragonu (u daljnjem tekstu: Zdravstvena služba), pravo da joj se odobri mirovanje radnog odnosa iz osobnih razloga radi pružanja usluga u javnom sektoru.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Predmet zahtjeva za prethodnu odluku jest usklađenost španjolskog propisa, kojim se mirovanje radnog odnosa iz osobnih razloga radi pružanja usluga u javnom sektoru odobrava samo ako je radno mjesto koje se popunjava na neodređeno vrijeme, s člankom 4. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme. Pravnu osnovu čini članak 267. UFEU-a.

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 4. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP, priloženog Direktivi 1999/70/EZ, tumačiti na način da je pravo koje se stječe zapošljavanjem u javnom sektoru radi priznavanja određenog upravnog statusa na radnom mjestu, koje također pripada javnom sektoru i na kojem je zaposlen do tog datuma, *uvjet zapošljavanja* u odnosu na koji se prema radnicima zaposlenim na temelju ugovora na određeno i neodređeno vrijeme ne smije različito postupati?

2. Treba li članak 4. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP, priloženog Direktivi 1999/70/EZ, tumačiti na način da opravdanje različitog postupanja iz objektivnih razloga prema radnicima zaposlenim na temelju ugovora na određeno vrijeme i radnicima zaposlenim na neodređeno vrijeme uključuje cilj izbjegavanja znatnih nepravilnosti i štete u smislu nestabilnosti radnih mjesta u tako osjetljivom području kao što je pružanje zdravstvene skrbi na temelju ustavnog prava na zdravstvenu zaštitu, tako da može biti osnova za odbijanje konkretnog mirovanja radnog odnosa osobama koje su zaposlene na određeno vrijeme, ali ne i osobama koje su zaposlene na neodređeno vrijeme?

3. Protivi li se članku 4. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP, priloženog Direktivi 1999/70/EZ, pravilo poput onog utvrđenog u članku 15. Real Decreta 365/1995 (Kraljevska uredba 365/1995), kojim se obavljanje poslova privremenog službenika ili osoblja zaposlenog na određeno vrijeme izuzima od mogućnosti odobravanja mirovanja radnog odnosa radi pružanja usluga u javnom sektoru ako taj status treba priznati osobama koje u javnom sektoru stupaju u stalni radni odnos koji je za javnog službenika povoljniji od drugih alternativnih upravnih statusa za koje bi morao podnijeti zahtjev kako bi mogao preuzeti novo radno mjesto na koje je imenovan?

Navedene odredbe prava Unije

Članci 1. i 2. Direktive Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP (SL 1999., L 175, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 228.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 1999/70)

Članak 4. stavak 1. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP (u daljnjem tekstu: Okvirni sporazum)

Presuda Suda od 14. rujna 2016., De Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683)

Točke 31. i 34. te točka 1. izreke presude Suda od 20. prosinca 2017., Vega González (C-158/16, EU:C:2017:1014)

Točka 65. rješenja Suda od 22. ožujka 2018., Centeno Meléndez (C-315/17, EU:C:2018:207)

Navedene odredbe nacionalnog prava

Članak 29. stavak 3. Leya 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (Zakon 30/1984 od 2. kolovoza o mjerama za reformu javne službe) (BOE br. 185 od 3. kolovoza, str. 22629.)

Članak 1. Leya 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (Zakon 53/1984 od 26. prosinca o neusklađenosti osoblja u javnim službama) (BOE br. 4 od 4. siječnja, str. 165.)

Članak 2. stavci 1. i 2., članci 3. i 62., članak 66. stavci 1. i 3. te članak 67. stavci 1. do 3. Leya 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (Zakon 55/2003 od 16. prosinca o okvirnom propisu o javnim službenicima u zdravstvenim službama) (BOE br. 301 od 16. prosinca, str. 44742.)

Članak 2. stavci 1., 3., 4. i 5., članak 85. stavak 1., članak 88. stavci 1., 3. i 4. te članak 89. stavci 1. i 2. Leya del Estatuto Básico del Empleado Público, cuyo texto refundido fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (Zakon od 30. listopada o temeljnom pravnom uređenju javnih službenika čiji je pročišćeni tekst potvrđen Kraljevskom zakonodavnom uredbom 5/2015) (BOE br. 261 od 31. listopada, str. 103105.) (u daljnjem tekstu: EBEP)

Članak 15. Real Decreta 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado (Kraljevska uredba 365/1995 od 10. ožujka kojom se potvrđuje Uredba o upravnim statusima javnih službenika Opće državne uprave) (BOE br. 85 od 10. travnja, str. 10636.)

Sažet prikaz činjeničnog stanja i glavnog postupka

- 1 LB je kao javni službenik zaposlena na neodređeno vrijeme u Zdravstvenoj službi i na tom je radnom mjestu obavljala dužnosti od 14. prosinca 2010. do 20. prosinca 2017.
- 2 LB ponuđeno je radno mjesto profesorice zaposlene na temelju *interinidad* ugovora, koje je objavilo sveučilište, a taj je prijedlog potvrđen 25. listopada 2017. Potom joj je dostavljen ugovor o radu te je pozvana da to radno mjesto preuzme 21. prosinca 2017.
- 3 Kako bi mogla preuzeti to radno mjesto, koje je nespojivo s radnim mjestom na kojem je bila zaposlena, LB je dopisom od 1. prosinca 2017. zatražila da joj se

odobri mirovanje radnog odnosa na radnom mjestu koje je obavljala u Zdravstvenoj službi radi pružanja usluga u javnom sektoru.

- 4 Taj je zahtjev odbijen odlukom voditelja sektora Zaragoza III. Zdravstvene službe od 4. prosinca 2017. jer se smatralo da se, u skladu s člankom 15. Kraljevske uredbe 365/1995, javnom službeniku zaposlenom na neodređeno vrijeme ili karijernom službeniku ne može odobriti mirovanje radnog odnosa radi pružanja usluga u javnom sektoru ako se na drugom radnom mjestu u javnim službama zapošljava na određeno vrijeme.
- 5 Kako bi mogla raditi na radnom mjestu profesorice zaposlene na temelju *interinidad* ugovora, LB je dopisom od 17. prosinca 2017. zatražila mirovanje radnog odnosa iz osobnih razloga, koji joj je odobren odlukom direktora sektora Zaragoza III. Zdravstvene službe od 20. prosinca 2017.
- 6 Osim toga, LB je protiv odluke od 4. prosinca podnijela žalbu, koja je odbijena odlukom ministarstva zdravstva od 16. ožujka 2018.
- 7 LB je protiv navedene odluke podnijela tužbu Juzgadu de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Zaragoza (Sud za upravne sporove br. 4 u Zaragozi, Španjolska), koji ju je prihvatio presudom od 9. svibnja 2019. U toj je presudi utvrđeno da odluka o isključenju mogućnosti da joj se prizna upravni status pružanja usluga u javnom sektoru zbog činjenice da je drugo radno mjesto na određeno a ne neodređeno vrijeme znači povredu načela nediskriminacije između radnika zaposlenih na neodređeno vrijeme i radnika zaposlenih na određeno vrijeme, utvrđenog u članku 4. Okvirnog sporazuma.
- 8 Zdravstvena služba pobijala je presudu pred sudom koji je uputio zahtjev.

Ključni argumenti stranaka glavnog postupka

- 9 LB je u svojoj tužbi tražila da se pobijane odluke proglašene ništavim ili, podredno, poništivim. Tražila je i da joj se s obzirom na osobni pravni položaj prizna pravo na mirovanje radnog odnosa na njezinu radnom mjestu u Zdravstvenoj službi radi pružanja usluga u javnom sektoru s retroaktivnim učinkom od 1. prosinca 2017.
- 10 Navodi da se pobijanim aktima, kao i primjenom članka 15. Kraljevske uredbe 365/1995, povređuju načela jednakosti i nediskriminacije predviđena člankom 4. Okvirnog sporazuma.
- 11 Zdravstvena je služba osporavala to da se pobijanim aktima povređuje članak 4. Okvirnog sporazuma jer nije riječ o usporedivim situacijama i jer postoje objektivni razlozi za različito postupanje prema radnicima zaposlenim na određeno vrijeme i radnicima zaposlenim na neodređeno vrijeme, a osobito je nužno da se osigura stabilnost u pružanju usluge aragonskog zdravstvenog sustava.

- 12 Što se tiče upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku, LB smatra da to nije potrebno jer se predmet može riješiti primjenom isključivo nacionalnih pravila.
- 13 Isto tako smatra da zahtjev za prethodnu odluku nije potrebno uputiti jer je sudska praksa Suda dovoljno jasna i iz nje proizlazi da je odbijanje mirovanja radnog odnosa radi pružanja usluga u javnom sektoru na radnom mjestu na kojem je dotad bila zaposlena, zato što je radno mjesto koje želi preuzeti privremeno, suprotno zabrani nepovoljnijeg postupanja iz Direktive 1999/70, što bi dovelo do odbijanja žalbe na temelju načela nadređenosti prava Unije.
- 14 Zdravstvena služba nije se očitovala u pogledu upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 15 Sud koji je uputio zahtjev najprije navodi pravni okvir koji se može sažeti na sljedeći način:
- 16 Kao prvo, valja utvrditi koji se propis primjenjuje na javne službenike. U tom smislu, pravilo koje se primarno primjenjuje je Zakon 55/2003; EBEP, dok se zakoni 30/1984 i 53/1984 te Kraljevska uredba 365/1995 primjenjuju podredno.
- 17 Kao drugo, treba odrediti pravni okvir upravnih statusa o kojima je riječ u ovom predmetu.
- 18 S jedne strane, LB je zatražila da joj se odobri mirovanje radnog odnosa radi pružanja usluga u javnom sektoru (status tako nazvan u člancima 62. i 66. Zakona 55/2003, u člancima 85. i 88. EBEP-a naziva ga se službom u drugim javnim službama, a u članku 15. Kraljevske uredbe 365/1995 mirovanje radnog odnosa iz osobnih razloga radi pružanja usluga u javnom sektoru). Navedeni se status priznaje, među ostalim slučajevima, kad javni službenik počne pružati usluge „u drugoj kategoriji javnih službenika, kao karijerni službenik ili ugovorni djelatnik, u bilo kojoj javnoj službi, osim ako je ishodio suglasnost o spojivosti” (članak 66. stavak 1. Zakona 55/2003).
- 19 Prema nacionalnom pravu koje je naveo sud koji je uputio zahtjev, taj status ima sljedeća obilježja:
- Ne može se odbiti za potrebe službe, a osobe koje se nalaze u takvoj situaciji zadržavaju svoj službenički status u prvotnoj službi i pravo na sudjelovanje u natječajima za popunjavanje radnih mjesta koje provodi ta služba.
 - Vrijeme provedeno u javnoj službi u koju budu raspoređene računa se kao aktivno služenje u njihovoj prvotnoj službi.

- Osobe kojima se odobri taj status ne uplaćuju doprinose u prvotnoj službi, ali im se vrijeme tijekom kojeg zadržavaju taj status priznaje kod izračuna trogodišnjih dodataka i godina profesionalne karijere, ovisno o slučaju, kad se vrate aktivnom služenju u prvotnoj službi.
 - Međutim, nije propisano minimalno vrijeme tijekom kojeg osoba mora zadržati taj status.
- 20 S druge strane, Zdravstvena služba nije joj odobrila taj status, nego smatra da je ovdje riječ o mirovanju iz osobnih razloga (članak 67. stavak 1. točka (a) Zakona 55/2003). Prema nacionalnom pravu koje je naveo sud koji je uputio zahtjev, taj status ima sljedeća obilježja:
- Prije njegova odobrenja usluge u javnim službama obvezno je pružati tijekom pet godina.
 - Može se odbiti zbog potreba službe.
 - Osobe koje ostvare pravo na mirovanje ne uplaćuju doprinose u prvotnoj službi niti im se vrijeme mirovanja priznaje u svrhu profesionalne karijere ili izračuna trogodišnjih dodataka.
 - Osobe koje ostvare pravo na mirovanje moraju taj status zadržati barem dvije godine prije nego što se mogu vratiti na svoje prijašnje radno mjesto.
- 21 Zdravstvena služba smatra da se mirovanje radi pružanja usluga u javnom sektoru ne može odobriti jer se tome protivi članak 15. Kraljevske uredbe 365/1995, provedbeno pravilo kojim se određuje da „obavljanje poslova privremenog službenika ili osoblja zaposlenog na određeno vrijeme ne omogućuje dobivanje” tog upravnog statusa.
- 22 Spor koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev prije svega je usmjeren na to je li članak 15. Kraljevske uredbe 365/1995 primjenjiv kako bi se riješio spor, s obzirom na to da se raspravlja stavlja li ga se izvan snage EBEP-om ili ga se podredno primjenjuje kao provedbeno pravilo Zakona 55/2003, što je pitanje nacionalnog prava. Sud koji je uputio zahtjev smatra da je navedeni članak na snazi i da je primjenjiv.
- 23 Tako rješavanje spora ovisi o tome protivi li se uređenje iz članka 15. Kraljevske uredbe 365/1995 članku 4. Okvirnog sporazuma. Pojavila se dvojba u pogledu tumačenja protivi li se različito postupanje utvrđeno člankom 15. Kraljevske uredbe 365/1995, kojim se javnom službeniku zabranjuje odobravanje mirovanja radnog odnosa radi pružanja usluga u javnom sektoru na drugom radnom mjestu na određeno vrijeme iako se to odobrenje može izdati osobi koja će na drugom radnom mjestu biti zaposlena na neodređeno vrijeme, načelu nediskriminacije iz Okvirnog sporazuma i sudske prakse koju je u tom pogledu utvrdio Sud Europske unije.

- 24 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, jasno je da se prema javnom službeniku koji nastoji dobiti drugo radno mjesto na neodređeno vrijeme u službi postupa različito nego prema javnom službeniku koji nastoji dobiti radno mjesto na određeno vrijeme, s obzirom na to da u prvom slučaju osoba ostvaruje pravo na mirovanje radnog odnosa radi pružanja usluga u javnom sektoru, s prednostima koje ono donosi, dok u drugom slučaju to pravo ne ostvaruje, zbog čega se mora zatražiti mirovanje radnog odnosa iz osobnih razloga, koje povlači različito i nepovoljnije postupanje.
- 25 Nepovoljnije postupanje, na temelju propisa, prema javnom službeniku kojemu radni odnos miruje iz osobnih razloga u odnosu na javnog službenika kojemu radni odnos miruje radi služenja u drugim javnim službama ili pružanja usluga u javnom sektoru, proizlazi iz članka 88. stavaka 3. i 4. i članka 89. EBEP-a te članka 66. stavka 3. i članka 67. stavka 1. točke (a) Zakona 55/2003.
- 26 Kako bi se odgovorilo na pitanje o usklađenosti s Direktivom 1999/70, valja utvrditi jesu li ispunjeni zahtjevi za primjenu zabrane diskriminirajućeg postupanja koja je u njoj utvrđena.
- 27 Kao prvo, valja utvrditi je li, u smislu Direktive, status javnog službenika radi dobivanja novog radnog mjesta na određeno vrijeme u javnoj službi *uvjet zapošljavanja* za radno mjesto na određeno vrijeme koje se nastoji dobiti.
- 28 U slučajevima o kojima je odlučivao Sud, razmatrani *uvjet zapošljavanja* bio je sastavni dio radnog mjesta ili posla koji se privremeno obavljao. Suprotno tomu, u ovom predmetu *nepovoljniji uvjet* koji treba ispitati sastavni je dio radnog mjesta na određeno vrijeme na koje se još nije stupilo, nego koje se nastoji dobiti, zbog čega se, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, sudska praksa Suda ne može primijeniti.
- 29 Drugim riječima, nastoji se odlučiti je li *uvjet zapošljavanja* pravo koje se dobivanjem drugog radnog mjesta u javnom sektoru dodjeljuje javnom službeniku, odnosno pravo koje se sastoji od toga da mu se priznaje određeni upravni status na radnom mjestu na kojem obavlja dužnosti do dana dobivanja drugog radnog mjesta.
- 30 Kao drugo, dvoji se u pogledu toga mogu li se razlozi koje je služba iznijela u ovom predmetu smatrati *objektivnim razlozima* kojima se opravdava različito postupanje prema radnicima zaposlenim na temelju ugovora na određeno vrijeme i radnicima zaposlenim na neodređeno vrijeme.
- 31 Zdravstvena služba smatra da se mogu. Tvrdi da priznavanje mirovanja radnog odnosa radi pružanja usluga u javnom sektoru javnom službeniku zaposlenom na neodređeno vrijeme, kad se u drugi radni odnos stupa na određeno vrijeme, u području zdravstva podrazumijeva znatne nepravilnosti i štetu u pogledu nestabilnosti radnih mjesta u tako osjetljivom području kao što je pružanje zdravstvene skrbi na temelju ustavnog prava na zdravstvenu zaštitu.

- 32 Prema mišljenju Zdravstvene službe, priznavanje statusa znači da u praksi velik broj javnih službenika zaposlenih na neodređeno vrijeme može ostvariti pravo na mirovanje radnog odnosa radi stupanja u radni odnos na određeno vrijeme, koje čak može biti kratko, te pritom tražiti, svaki put kad navedeni radni odnos na određeno vrijeme prestane, da ih se privremeno vrati na radno mjesto u njihovoj kategoriji, čime bi doveli do nestabilnosti radnih mjesta.
- 33 Zdravstvena služba tvrdi da stalno ulaže napore u konsolidaciju zapošljavanja na neodređeno vrijeme, među ostalim mjerama provedbom natječaja radi ostvarivanja statusa javnog službenika zaposlenog na neodređeno vrijeme. Priznavanje mirovanja radnog odnosa radi pružanja usluga u javnom sektoru, a radi popunjavanja radnih mjesta na određeno vrijeme, znači ostavljanje nepopunjenim radna mjesta koja su dobivena provedbom navedenih natječaja, što bi zahtijevalo ponovno raspisivanje natječaja. Osim toga, povratak na radno mjesto osoblja koje je ostvarilo mirovanje radnog odnosa radi pružanja usluga u javnom sektoru privremen je i dovodi do prestanka rada osoblja s najduljim radnim stažem koje je privremeno imenovano te obveze popunjavanja radnog mjesta, na temelju novog postupka popunjavanja, osobom koja se privremeno vratila.
- 34 Stoga sud koji je uputio zahtjev smatra da treba utvrditi je li cilj da se izbjegnu znatne nepravilnosti i šteta u pogledu nestabilnosti radnih mjesta u tako osjetljivom području kao što je pružanje zdravstvene skrbi na temelju ustavnog prava na zdravstvenu zaštitu, *objektivni razlog* kojim se opravdava različito postupanje prema radnicima zaposlenim na određeno vrijeme i radnicima zaposlenim na neodređeno vrijeme tako da može biti osnova za odbijanje konkretnog mirovanja radnog odnosa prvonavedenim, ali ne i drugonavedenim osobama.