

Zadeva C-942/19

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

31. december 2019

Predložitveno sodišče:

Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Španija)

Datum predložitvene odločbe:

17. december 2019

Pritožnica:

Servicio Aragonés de la Salud

Nasprotna stranka:

LB

Predmet postopka v glavni stvari

Namen spora o glavni stvari je ugotoviti, ali je LB, ki je stalna uslužbenka v Servicio de Salud de Aragón (zdravstvena služba v Aragonu, v nadaljevanju: SALUD), upravičena do dopusta iz osebnih razlogov v okviru svojega delovnega mesta, da bi se zaposlila v javnem sektorju.

Predmet in pravna podlaga vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

Predmet predloga za sprejetje predhodne odločbe je združljivost španske zakonodaje z določbo 4 okvirnega sporazuma o delu za določen čas, v skladu s katerim se pravica do dopusta iz osebnih razlogov v okviru svojega delovnega mesta zaradi zaposlitve v javnem sektorju podeli le, kadar je delovno mesto, ki naj bi se zasedlo, stalno. Pravna podlaga je člen 267 PDEU.

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je treba določbo 4 okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sklenjenega med ETUC, UNICE in CEEP, ki je priloga k Direktivi 1999/70/ES, razlagati tako, da pomeni pravica, pridobljena z zasedbo delovnega mesta v javnem sektorju, do priznanja določenega upravnega statusa v okviru delovnega mesta, ki prav tako spada v javni sektor in ki ga je [javni uslužbenec] zasedal do tega datuma, *pogoj zaposlitve*, v skladu s katerim ni mogoče različno obravnavati delavcev, zaposlenih na podlagi pogodbe za določen čas, in delavcev, zaposlenih na podlagi pogodbe za nedoločen čas?

2. Ali je treba določbo 4 okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sklenjenega med ETUC, UNICE in CEEP, ki je priloga k Direktivi 1999/70/ES, razlagati tako, da utemeljitev različnega obravnavanja delavcev, zaposlenih na podlagi pogodbe za določen čas, in delavcev, zaposlenih na podlagi pogodbe za nedoločen čas, iz objektivnih razlogov vključuje cilj, da se preprečijo velike motnje v delovanju in škoda, ki bi v okviru ustavne pravice do varovanja zdravja nastale zaradi nestabilnosti v organizacijski strukturi na tako občutljivem področju, kakršno je zagotavljanje zdravstvenega varstva, tako da je mogoče s tem ciljem upravičiti zavrnitev dejanskega dopusta iz osebnih razlogov tistim, ki zasedajo začasno delovno mesto, ne pa tudi tistim, ki zasedajo stalno delovno mesto?

3. Ali je treba določbo 4 okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sklenjenega med ETUC, UNICE in CEEP, ki je priloga k Direktivi 1999/70/ES, razlagati tako, da nasprotuje predpisu, kot je določen v členu 15 [kraljeve uredbe] 365/1995, s katerim je zaposlitev kot nadomestni uradnik ali začasni uslužbenec izključena na delovnih mestih, na katerih je mogoče zaprositi za dopust iz osebnih razlogov zaradi zaposlitve v javnem sektorju, če je treba ta status priznati tistim, ki zasedejo stalno delovno mesto v javnem sektorju, in je ugodnejši za javnega uslužbenca kot za druge alternativne upravne statuse, za katere bi ta javni uslužbenec moral zaprositi, da bi lahko začel opravljati delo na novem delovnem mestu, na katero je bil imenovan?

Navedene določbe prava Unije

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) (v nadaljevanju: Direktiva 1999/70). Člena 1 in 2.

Okvirni sporazum o delu za določen čas, sklenjen med ETUC, UNICE in CEEP (v nadaljevanju: okvirni sporazum). Določba 4(1).

Sodba Sodišča z dne 14. septembra 2016, De Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683).

Sodba Sodišča z dne 20. decembra 2017, Vega González (C-158/16, EU:C:2017:1014). Odstavka 31 in 34 ter točka 1 izreka.

Sodba Sodišča z dne 22. marca 2018, Centeno Meléndez (C-315/17, EU:C:2018:207). Odstavek 65.

Navedene določbe nacionalnega prava

Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (zakon št. 30/1984 z dne 2. avgusta 1984 o ukrepih za reformo javne uprave) (BOE št. 185 z dne 3. avgusta 1984, str. 22629). Člen 29(3).

Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (zakon št. 53/1984 z dne 26. decembra 1984 o nezdržljivih dejavnostih za osebe, zaposlene v javni upravi) (BOE št. 4 z dne 4. januarja 1984, str. 165). Člen 1.

Ley 55/2003, de 16 de diciembre del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (zakon št. 55/2003 z dne 16. decembra 2003 o določitvi kadrovskih predpisov za javne uslužbenke v zdravstvenih službah) (BOE št. 301 z dne 17. decembra 2003, str. 44742). Člen 2(1) in (2), člen 3, člen 62, člen 66(1) in (3) in člen 67, od (1) do (3).

Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (zakon o temeljni pravni ureditvi statusa uradnikov), katerega spremenjeno besedilo je bilo potrjeno z Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (kraljeva zakonodajna uredba št. 5/2015 z dne 30. oktobra 2015) (BOE št. 261 z dne 31. oktobra 2015, str. 103105) (v nadaljevanju: EBEP). Člen 2(1), (3), (4) in (5), člen 85(1), člen 88(1), (3) in (4) ter člen 89 (1) in (2).

Real Decreto 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 (kraljeva uredba št. 365/1995 z dne 10. marca 1995, s katero je bil potrjen pravilnik glede upravnih statusov civilnih uradnikov splošne državne uprave) (BOE št. 85 z dne 10. aprila 1995, str. 10636). Člen 15.

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 LB se je kot stalna uslužbenka v SALUD zaposlila na delovnem mestu, ki ga je zasedala od 14. decembra 2010 do 20. decembra 2017.
- 2 LB je bila predlagana za delovno mesto nadomestne profesorice, ki ga je razpisala univerza, pri čemer je bil predlog potrjen 25. oktobra 2017. Posledično ji je bila predložena pogodba o zaposlitvi, delo na navedenem delovnem mestu pa naj bi začela opravljati 21. decembra 2017.

- 3 Da bi LB lahko zasedla delovno mesto, ki ni bilo združljivo z njenim obstoječim delovnim mestom, je z dopisom z dne 1. decembra 2017 zaprosila za odobritev dopusta iz osebnih razlogov, da bi se zaposlila v javnem sektorju v okviru delovnega mesta, ki ga je zasedala v SALUD.
- 4 Ta prošnja je bila s sklepom vodje sektorja Zaragoza III znotraj SALUD z dne 4. decembra 2017 zavrnjena, ker je menil, da v skladu s členom 15 kraljeve uredbe št. 365/1995 ni mogoče priznati dopusta iz osebnih razlogov stalnemu uslužbencu ali stalno zaposlenemu uradniku, da bi se zaposlil v javnem sektorju, kadar se drugo delovno mesto v službah javne uprave zasede začasno.
- 5 Da bi LB lahko zasedla delovno mesto nadomestne profesorice, je z dopisom z dne 17. decembra 2017 zaprosila za dopust iz osebnih razlogov zaradi posebnega interesa, ki ji je bil odobren s sklepom vodstva sektorja Zaragoza III znotraj SALUD, sprejetim 20. decembra 2017.
- 6 LB je poleg tega zoper sklep z dne 4. decembra vložila pritožbo, ki je bila zavrnjena z odločbo Consejería de Sanidad (ministrstvo za zdravje) z dne 16. marca 2018.
- 7 LB je zoper navedeno odločbo vložila tožbo v upravnem sporu pri Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Zaragoza (upravno sodišče št. 4, Zaragoza, Španija), ki je o njej odločilo s sodbo z dne 9. maja 2019. V sodbi je bilo navedeno, da odločitev o izključitvi možnosti opiranja na upravni status zaposlitve v javnem sektorju, izhajajoča iz dejstva, da je drugo delovno mesto začasno in ne stalno, pomeni kršitev načela nediskriminacije med stalnimi delavci in delavci za določen čas, navedenega v določbi 4 okvirnega sporazuma.
- 8 SALUD je sodbo izpodbijala pri predložitvenem sodišču.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 9 LB je v svoji tožbi predlagala, naj se izpodbijani akti odpravijo ali se podredno razglasijo za izpodbojne. Poleg tega je predlagala, naj se kot individualizirani pravni položaj prizna njena pravica do odobritve dopusta iz osebnih razlogov na njenem delovnem mestu v SALUD, da bi se zaposlila v javnem sektorju z retroaktivnimi učinki od 1. decembra 2017.
- 10 Zatrjuje, da sta bili z izpodbijanimi akti kršeni načeli enakosti in nediskriminacije, navedeni v določbi 4 okvirnega sporazuma, in da je ta določba kršena tudi z uporabo člena 15 kraljeve uredbe št. 365/1995.
- 11 SALUD je zanikala, da bi izpodbijani akti kršili določbo 4 okvirnega sporazuma, saj naj ne bi šlo za primerljiva položaja, poleg tega pa naj bi obstajali objektivni razlogi za različno obravnavanje delavcev za določen čas in stalnih delavcev, zlasti potreba po zagotovitvi stabilnosti opravljanja storitve, ki jo zagotavlja aragonski zdravstveni sistem.

- 12 Kar zadeva predložitev vprašanja za predhodno odločanje, LB meni, da ni potrebno, saj je mogoče primer rešiti z uporabo izključno notranjih predpisov.
- 13 Meni tudi, da vprašanja za predhodno odločanje ni treba predložiti zato, ker je sodna praksa Sodišča dovolj jasna in je mogoče iz nje razbrati, da je zavrnitev dopusta iz osebnih razlogov zaradi zaposlitve v javnem sektorju na delovnem mestu, ki ga je zasedala, ker je tisto delovno mesto, ki ga namerava zasedati, začasno, v nasprotju s prepovedjo manj ugodnega obravnavanja, določeno v Direktivi 1999/70, zaradi česar bi bilo treba pritožbo na podlagi načela primarnosti prava Unije zavrniti.
- 14 SALUD se ni izrekla o predložitvi vprašanja za predhodno odločanje.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 15 Predložitveno sodišče najprej predstavlja zakonodajni okvir, ki ga je mogoče povzeti tako:
 - 16 Na prvem mestu je treba ugotoviti, katera zakonodaja se uporablja za javne uslužbence. V zvezi s tem se kot zakonodaja uporablja zlasti zakon št. 55/2003; EBEP, zakona št. 30/1984 in št. 53/1984 ter kraljeva uredba št. 365/1995 se uporabljajo podredno.
 - 17 Na drugem mestu je treba navesti pravni okvir upravnih statusov, ki so predmet obravnavane zadeve.
 - 18 Po eni strani je LB prosila, naj se ji odobri dopust iz osebnih razlogov, da bi se zaposlila v javnem sektorju (tako se imenuje v zakonu št. 55/2003 – člena 62 in 66; v EBEP se imenuje: zaposlitev v drugih službah javne uprave – člena 85 in 88 – in v kraljevi uredbi št. 365/1995: dopust iz osebnih razlogov zaradi zaposlitve v javnem sektorju – člen 15). Navedeni dopust se med drugim prizna, kadar javni uslužbenci začnejo opravljati delo, ki ga opravlja „druga kategorija javnih uslužbencev, kot so uslužbenci ali uradniki, v kateri koli službi javne uprave, razen če bi prejeli ustrezno dovoljenje o skladnosti“ (člen 66(1) zakona št. 55/2003).
- 19 V skladu z nacionalnim pravom, kot ga je predstavilo predložitveno sodišče, ima ta dopust naslednje značilnosti:
 - Ni ga mogoče zavrniti zaradi potreb službe, poleg tega pa tisti, ki so na takem dopustu, ohranijo svoj status uradnika prvotne uprave in pravico do sodelovanja na razpisih za delovna mesta, ki jih objavi ta uprava.
 - Čas opravljanja službe v javni upravi, v katero so napoteni, se jim šteje kot aktivna delovna doba v njihovi prvotni upravi.

- Tisti, ki se jim odobri ta dopust, ne prejemajo nadomestil od prvotne uprave, čas trajanja tega dopusta pa jim bo priznan za namene triletnih dodatkov in delovne dobe, po potrebi takrat, ko se ponovno vrnejo na delovno mesto v prvotni upravi;
 - Ne zahteva pa se minimalno trajanje takega dopusta.
- 20 Po drugi strani SALUD LB ni odobrila tega dopusta, temveč meni, da je treba navedeni dopust obravnavati kot dopust iz osebnih razlogov zaradi posebnega interesa (člen 67(1)(a) zakona št. 55/2003). V skladu z nacionalnim pravom, kot ga je predstavilo predložitveno sodišče, ima ta dopust naslednje značilnosti:
- Pred njegovo odobritvijo je bilo treba pet let opravljati delo v javni upravi.
 - Lahko se zavrne, če so take potrebe službe.
 - Tisti, ki so na takem dopustu, ne prejemajo nadomestil od prvotne uprave niti se jim čas trajanja tega dopusta ne prizna za namene delovne dobe ali triletnih dodatkov;
 - Tisti, ki jim je tak dopust odobren, morajo na njem ostati najmanj dve leti, preden se lahko vrnejo na svoje staro delovno mesto.
- 21 SALUD meni, da ni mogoče odobriti dopusta iz osebnih razlogov zaradi zaposlitve v javnem sektorju, ker je v nasprotju z dopustom v členu 15 kraljeve uredbe št. 365/1995, ki je izvedbena določba, v skladu s katero „opravljanje dela na delovnih mestih nadomestnega uradnika ali začasno zaposlenega uradnika ne daje pravice do prehoda“ na ta upravni status.
- 22 Razprava na predložitvenem sodišču poteka zlasti v zvezi z vprašanjem, ali se člen 15 kraljeve uredbe št. 365/1995 lahko uporabi za rešitev spora, saj je sporno, ali je bil ta razveljavljen z EBEP ali pa se uporablja podredno kot izvedbena določba zakona št. 55/2003, kar je vprašanje notranjega prava. Predložitveno sodišče meni, da je navedeni člen veljaven in se uporablja.
- 23 Tako je rešitev spora odvisna od tega, ali je predpis iz člena 15 kraljeve uredbe št. 365/1995 v nasprotju z določbo 4 okvirnega sporazuma. Dvom, ki se pojavlja, je povezan z vprašanjem, ali je različno obravnavanje, določeno s členom 15 kraljeve uredbe št. 365/1995 – v skladu s katerim ni mogoče odobriti dopusta iz osebnih razlogov zaradi zaposlitve v javnem sektorju javnemu uslužbencu, ki dobi zaposlitev na drugem delovnem mestu, ki je začasno, medtem ko ga je mogoče odobriti tistemu, ki dobi zaposlitev na drugem delovnem mestu, ki je stalno – v nasprotju z načelom nediskriminacije, vsebovanim v okvirnem sporazumu in v sodni praksi Sodišča Evropske unije v zvezi s tem.
- 24 Po mnenju predložitvenega sodišča je jasno, da je drugače obravnavan javni uslužbenec, ki dobi zaposlitev na drugem delovnem mestu v upravi, ki je stalno,

kot drugi javni uslužbenec, ki dobi zaposlitev na delovnem mestu, ki je začasno, saj je v prvem mogoče izkoristiti pravico opiranja na upravni status, v okviru katerega se odobri dopust iz osebnih razlogov zaradi zaposlitve v javnem sektorju, z vsemi ugodnostmi, ki jih to prinaša, v drugem primeru pa te pravice ni mogoče izkoristiti, zato se je treba opreti na odobritev dopusta iz osebnih razlogov zaradi posebnega interesa, ki se obravnava drugače in manj ugodno.

- 25 Manj ugodno obravnavanje javnega uslužbenca na dopustu iz osebnih razlogov zaradi posebnega interesa, ki v skladu z zakonodajo izhaja zakonodaje, glede na tistega, ki je na enakem dopustu zaradi zaposlitve v drugih uradih javne uprave, ali da bi opravljali delo v javnem sektorju, izhaja iz člena 88(3) in (4) in člena 89 EBEP oziroma člena 66(3) in člena 67(1)(a) zakona št. 55/2003.
- 26 Za odgovor na vprašanje skladnosti z Direktivo 1999/70 je treba določiti, ali so izpolnjene zahteve za uporabo prepovedi diskriminatornega obravnavanja, določene v njej.
- 27 Na prvem mestu je treba določiti, ali je za namene navedene direktive status, dodeljen javnemu uslužbencu za pridobitev zaposlitve na novem delovnem mestu v javni upravi, ki je začasno, *zaposlitveni pogoj* za začasno delovno mesto, na katerem naj bi se zaposlil.
- 28 V primerih, o katerih je odločalo Sodišče, se je obravnavani *zaposlitveni pogoj* nanašal na začasno delovno mesto ali začasno zaposlitev. V obravnavani zadevi pa se *manj ugoden pogoj*, ki ga je treba preučiti, nanaša na začasno delovno mesto, ki še ni zasedeno, temveč naj bi se nameravalo zasesti, zato po mnenju predložitvenega sodišča ni mogoče uporabiti sodne prakse Sodišča.
- 29 To pomeni, da je treba določiti, ali je pravica, ki jo javni uslužbenec pridobi z zasedbo drugega delovnega mesta v javnem sektorju in na podlagi katere se mu prizna določen upravni status na delovnem mestu, na katerem opravlja naloge do datuma pridobitve drugega delovnega mesta, *pogoj zaposlitve*.
- 30 Na drugem mestu se pojavlja dvom, ali je mogoče razloge, ki jih je navedla uprava v obravnavani zadevi, obravnavati kot *objektivne razloge*, ki upravičujejo različno obravnavanje delavcev s pogodbo, sklenjeno za določen čas, in stalnih delavcev.
- 31 SALUD meni, da je to tako. Trdi, da bi to, da bi se stalnim uslužbencem priznal dopust iz osebnih razlogov zaradi zaposlitve v javnem sektorju, kadar je drugo delovno razmerje začasno, na zdravstvenem področju povzročilo velike motnje v delovanju in škodo, ki bi v okviru ustavne pravice do varovanja zdravja nastale zaradi nestabilnosti v organizacijski strukturi na tako občutljivem področju, kakršno je zagotavljanje zdravstvenega varstva.
- 32 Po mnenju SALUD to priznanje pomeni, da lahko v praksi veliko število stalno zaposlenih uslužbencev izkoristi dopust iz osebnih razlogov z namenom zasedbe začasnega delovnega mesta, ki je lahko tudi kratkotrajno, tako da ob vsakem

prenehanju navedenega začasnega delovnega razmerja zaprosijo za ponovno začasno vrnitev na delovno mesto iz svoje kategorije, s čimer bi povzročili nestabilnost v organizacijski strukturi.

- 33 SALUD trdi, da si nenehno prizadeva za okrepitev stalnih zaposlitev in jih spodbuja, med drugim z razpisovanjem izbirnih postopkov za pridobitev statusa stalnega uslužbenca. Priznanje dopusta zaradi zaposlitve v javnem sektorju zaradi zasedbe začasnih delovnih mest pomeni, da ostanejo prazna delovna mesta, pridobljena v navedenih izbirnih postopkih, zaradi česar bi bilo treba objaviti nove razpise. Poleg tega bi bila ponovna vrnitev uslužbencev, ki jim je bil odobren dopust zaradi zaposlitve v javnem sektorju, začasna, kar pomeni, da bi prenehali delo opravljati uslužbenci, ki bi bili začasno imenovani za dlje časa, in bi bilo zato treba vključiti delovno mesto, ki ga začasno zasede oseba, ki se ponovno vrača, v novi postopek zapolnitve delovnih mest.
- 34 Zato predložitveno sodišče meni, da je treba določiti, ali je cilj, da se preprečijo velike motnje v delovanju in škoda, ki bi v okviru ustavne pravice do varovanja zdravja nastale zaradi nestabilnosti v organizacijski strukturi na tako občutljivem področju, kakršno je zagotavljanje zdravstvenega varstva, *objektivni razlog*, ki upravičuje različno obravnavanje začasnih in stalnih delavcev, tako da se lahko na njegovi podlagi zavrne dejanski dopust prvonavedenim, ne pa tudi drugonavedenim.