



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

7. března 2018\*

„Řízení o předběžné otázce – Sociální politika – Pracovní poměry na dobu určitou – Smlouvy uzavřené se zaměstnavatelem z veřejného sektoru – Opatření, která mají sankcionovat zneužívání smluv na dobu určitou – Zásady rovnocennosti a efektivity“

Ve věci C-494/16,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Tribunale di Trapani (soud v Trapani, Itálie) ze dne 5. září 2016, došlým Soudnímu dvoru dne 15. září 2016, v řízení

**Giuseppa Santoro**

proti

**Comune di Valderice,**

**Presidenza del Consiglio dei Ministri,**

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení R. Silva de Lapuerta, předsedkyně senátu, C.G. Fernlund, J.-C. Bonichot, A. Arabadžev (zpravodaj) a S. Rodin, soudci,

generální advokát: M. Szpunar,

vedoucí soudní kanceláře: R. Schiano, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 13. července 2017,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za G. Santoro S. Galleanem, V. De Michele, M. De Lucou a E. De Niscem, avvocati,
- za Comune di Valderice G. Messina, avvocatessa,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s G. De Bellisem, vice avvocato generale dello Stato, jakož i C. Colelli a G. D’Avanzo, avvocati dello Stato,
- za Evropskou komisi G. Gattinarou a M. van Beekem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 26. října 2017,

\* Jednací jazyk: italština.

vydává tento

## **Rozsudek**

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu ustanovení 5 Rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou, uzavřené dne 18. března 1999 (dále jen „rámcová dohoda“), která je obsažena v příloze směrnice Rady 1999/70/ES ze dne 28. června 1999 o rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS (Úř. věst. 1999, L 175, s. 43; Zvl. vyd. 05/03, s. 368).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Giuseppou Santoro a Comune di Valderice (obec Valderice, Itálie) ve věci důsledků, které je třeba vyvodit z po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou uzavřených mezi jmenovanou a touto obcí.

### **Právní rámec**

#### ***Unijní právo***

- 3 Podle ustanovení 1 rámcové dohody je jejím účelem jednak zlepšit kvalitu práce na dobu určitou zajištěním uplatňování zásady zákazu diskriminace a jednak vytvořit rámec, který zabrání zneužití vyplývajícímu z použití po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů uzavřených na dobu určitou.
- 4 Ustanovení 5 rámcové dohody, nadepsané „Opatření k předcházení zneužití“, zní takto:
  - „1. K předcházení zneužití vznikajícímu využitím po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou, pokud žádná právní opatření pro předcházení zneužití neexistují, zavedou členské státy po konzultaci se sociálními partnery, v souladu s vnitrostátními právními předpisy, kolektivními smlouvami nebo zvyklostmi, nebo sociální partneři, způsobem, který přihlédne k potřebám specifických odvětví nebo kategorií zaměstnanců, jedno nebo více z následujících opatření:
    - a) objektivní důvody ospravedlňující obnovení těchto pracovních smluv a poměrů;
    - b) maximální celkové trvání po sobě jdoucích pracovních smluv a poměrů na dobu určitou;
    - c) počet obnovení těchto smluv a [nebo] poměrů.
  2. Členské státy po konzultaci se sociálními partnery nebo sociální partneři případně stanoví podmínky, za jakých jsou pracovní smlouvy nebo poměry na dobu určitou
    - a) považovány za „po sobě jdoucí“;
    - b) považovány za uzavřené na dobu neurčitou.“

#### ***Italské právo***

- 5 Článek 97 Ústavy vyžaduje, aby orgány veřejné správy přijímaly zaměstnance pouze prostřednictvím výběrových řízení.

- 6 Jak vyplývá ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, čl. 5 odst. 2 decreto legislativo n. 368 – Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES (legislativní nařízení č. 368, kterým se provádí směrnice 1999/70/ES o rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS) ze dne 6. září 2001 (GURI č. 235, ze dne 9. října 2001), ve znění použitelném v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení, stanoví:

„Pokud pracovní poměr trvá déle než třicet dní v případě smlouvy na dobu kratší než šest měsíců, a současně uplynula celková doba uvedená v odstavci 4a, nebo pokud pracovní poměr trvá déle než padesát dní v ostatních případech, smlouva se po uplynutí uvedených lhůt považuje za smlouvu na dobu neurčitou.“

- 7 Článek 5 odst. 4a tohoto legislativního nařízení stanoví:

„Aniž je dotčena úprava po sobě jdoucích smluv uvedená v předchozích odstavcích, pokud v důsledku po sobě jdoucích smluv na dobu určitou pro výkon rovnocenných úkolů přesáhla doba trvání pracovního poměru mezi týmž zaměstnavatelem a týmž zaměstnancem v souhrnu třicet šest měsíců, včetně prodloužení a obnovení, bez ohledu na období přerušeni mezi smlouvami, pracovní poměr se považuje za pracovní poměr na dobu neurčitou na základě odstavce 2 [...]“

- 8 Článek 36 decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull'ordinamento del Lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (legislativní nařízení č. 165, kterým se stanoví obecná pravidla týkající se organizace práce ve veřejné správě) ze dne 30. března 2001 (běžný dodatek ke GURI č. 106, ze dne 9. května 2001, dále jen „legislativní nařízení č. 165/2001“) zní takto:

„1. Ke splnění požadavků souvisejících s běžnými potřebami zaměstnávají orgány veřejné správy výlučně prostřednictvím pracovních smluv na dobu neurčitou [...]“

2. Ke splnění dočasných a výjimečných požadavků může veřejná správa za dodržení platných postupů pro přijímání do zaměstnání použít pružné smluvní formy přijímání a zaměstnávání zaměstnanců upravené občanským zákoníkem a zákony týkajícími se pracovních poměrů v podnicích [...].

[...]

5. Porušení kogentních ustanovení týkajících se přijímání nebo zaměstnávání zaměstnanců ve veřejné správě nemůže v žádném případě vést k uzavření pracovních poměrů na dobu neurčitou s těmito orgány, aniž jsou tím dotčeny jejich případná odpovědnost a sankce, které jim mohou být uloženy. Dotčený zaměstnanec má nárok na náhradu škody vyplývající z práce odvedené v rozporu s kogentními ustanoveními. Veřejná správa je povinna vymáhat částky vyplacené z tohoto titulu u odpovědných vedoucích pracovníků, je-li toto porušení úmyslné nebo vyplývá-li z úmyslného jednání nebo hrubé nedbalosti. Vedoucí pracovníci, kteří jednají v rozporu s ustanoveními tohoto článku, jsou rovněž odpovědní ve smyslu článku 21 tohoto nařízení. Tato porušení budou zohledněna při hodnocení práce vedoucího pracovníka podle článku 5 legislativního nařízení č. 286 ze dne 30. července 1999.

[...]

5c. Pracovní smlouvy na dobu určitou uzavřené v rozporu s tímto článkem jsou neplatné a zakládají odpovědnost správního orgánu. Vedoucí pracovníci, kteří jednají v rozporu s ustanoveními tohoto článku, jsou rovněž odpovědní ve smyslu článku 21. Vedoucím pracovníkům odpovědným za pochybení při využívání pružného zaměstnávání nelze přiznat výkonnostní [...] odměny“.

- 9 Článek 32 odst. 5 legge n. 183 – Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro (zákon č. 183 o zmocnění vlády v oblastech náročných a fyzicky namáhavých povolání, reorganizace orgánů, dovolené, dostupnosti a povolených absencí, opatření sociálního zabezpečení, služeb zaměstnanosti, opatření týkajících se pracovních pobídek, vzdělávání a zaměstnávání žen, jakož i opatření směřujících proti neohlášené práci a ustanovení týkajících se zaměstnávání ve veřejném sektoru a pracovních sporů) ze dne 4. listopadu 2010 (běžný dodatek ke GURI č. 262, ze dne 9. listopadu 2010, dále jen „zákon č. 183/2010“) stanoví:

„V případech přeměny smlouvy na dobu určitou nařídí soud zaměstnavateli, aby vyplatil zaměstnanci celkovou náhradu ve výši odpovídající 2,5 až dvanáctinásobku poslední plné měsíční mzdy, podle kritérií uvedených v článku 8 zákona č. 604 ze dne 15. července 1966.“

- 10 Článek 8 zákona č. 604 – Norme sui licenziamenti individuali (zákon č. 604 o individuálním propouštění) ze dne 15. července 1966 (GURI č. 195, ze dne 6. srpna 1966) zní takto:

„Prokáže-li se, že k propuštění došlo bez řádného důvodu či bezdůvodně, musí zaměstnavatel zařadit zaměstnance do tří dnů zpět na pracovní místo nebo mu namísto toho poskytnout náhradu, jejíž výše se pohybuje v rozmezí 2,5 až 6násobku poslední plné měsíční mzdy, a při jejímž určení se zohlední počet zaměstnanců, velikost podniku, počet let odpracovaných dotyčným zaměstnancem a chování stran a podmínky, jimž podléhaly. Horní mez této náhrady může být zvýšena až na 10násobek měsíční mzdy v případě, že zaměstnanec odpracoval více než deset let, a na 14násobek měsíční mzdy v případě, že zaměstnanec odpracoval více než dvacet let a pokud podnik zaměstnává více než patnáct zaměstnanců.“

### **Spor v původním řízení a předběžné otázky**

- 11 V letech 1996 až 2002 vykonávala G. Santoro pracovní činnost jako sociální pracovnice pro obci Valderice a poté byla zaměstnána toutéž obcí na základě smlouvy o stálé a koordinované spolupráci do konce roku 2010. Dne 4. října 2010 jmenovaná uzavřela s uvedenou obcí pracovní smlouvu na částečný úvazek, jehož konec byl stanoven na 31. prosince 2012. Tato smlouva byla třikrát prodloužena do 31. prosince 2016, tj. na celkovou dobu čtyř let.
- 12 Giuseppa Santoro podala žalobu k Tribunale di Trapani (soud v Trapani, Itálie) znějící zejména na určení zneužívající povahy těchto smluv na dobu určitou a na uložení obci Valderice náhrady *in natura* vzniklé škody nařízením uzavření pracovního poměru na dobu neurčitou, a podpůrně na uložení této obci, aby jí uhradila peněžitou náhradu této škody tak, že jí poskytne odměnu a plat, který je z právního hlediska totožný s platem pracovníka uvedené obce zaměstnaného v pracovním poměru na dobu neurčitou, který dosáhl stejného počtu let služby jako ona.
- 13 Podle čl. 36 odst. 5 legislativního nařízení č. 165/2001 nemůže vést porušení zákazu uzavírat opakovaně smlouvu na dobu určitou veřejnou správou k přeměně uvedené pracovní smlouvy na smlouvu na dobu neurčitou. Takový pracovník, jako je G. Santoro, může proto požadovat pouze náhradu vzniklé škody, která je omezena podle čl. 32 odst. 5 zákona č. 183/2010 na vyplacení celkové náhrady ve výši odpovídající 2,5 až 12násobku poslední plné měsíční mzdy tohoto pracovníka. Podle konstatování předkládajícího soudu nahrazuje tato náhrada škody pouze příjmy, které by uvedený pracovník pobíral „během čekání“ na to, až bude mít ve věci úspěch.
- 14 Tribunale di Genova (soud v Janově, Itálie) požádal Soudní dvůr, aby se vyslovil k otázce, zda je zákaz přeměnit po sobě jdoucí smlouvy na dobu určitou uzavřené s veřejnou správou na pracovní smlouvu na dobu neurčitou slučitelný s unijním právem. V rozsudku ze dne 7. září 2006, Marrosu a Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, bod 57) odpověděl Soudní dvůr na tuto otázku v tom smyslu, že tento zákaz

není neslučitelný s ustanoveními rámcové dohody za podmínky, že vnitrostátní právní řád dotyčného členského státu stanoví použití „jiné[ho] účinné[ho] opatření, jehož účelem je zabránit a případně sankcionovat zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou zaměstnavatelem ve veřejné správě“.

- 15 V návaznosti na tento rozsudek Tribunale di Genova (soud v Janově) přiznal poškozeným pracovníkům nejen náhradu odpovídající alespoň pěti měsíčním mzdám, nýbrž i „kompenzační náhradu namísto znovuzачlenění“ ve výši odpovídající 15násobku poslední plné měsíční mzdy těchto pracovníků. Toto rozhodnutí bylo výslovně potvrzeno Corte d'Appello di Genova (odvolací soud v Janově, Itálie), který konstatoval, že toto rozhodnutí je odpovědí na potřebu posílit ochranu pracovníků veřejného sektoru, v souladu s rozsudkem ze dne 7. září 2006, Marrosu a Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517).
- 16 Nicméně v rozsudku ze dne 15. března 2016 (č. 5072/2016) Corte suprema di cassazione (Nejvyšší kasační soud, Itálie) rozhodl, že v případě použití smluv na dobu určitou veřejnou správou v rozporu se zákazem stanoveným v čl. 36 odst. 1 legislativního nařízení č. 165/2001 se kromě použití mechanismů opravných prostředků vůči odpovědným vedoucím pracovníkům pouze stanoví, že poškozený pracovník má právo vedle paušální náhrady uvedené v předcházejícím bodě na náhradu škody spojenou se „ztrátou příležitosti“. To vyplývá ze skutečnosti, že zaměstnání na dobu určitou mohlo zapříčinit, že „pracovník ztratil jiné příležitosti stálé práce“. Tento soud považoval opatření, o kterém rozhodl Tribunale di Genova (soud v Janově), za nepřiměřené z důvodu, že osoba, která uzavírá smlouvu s veřejnou správou, nemůže přijít o zaměstnání, které lze získat pouze po úspěšné účasti ve výběrovém řízení.
- 17 Podle předkládajícího soudu tento aspekt není zcela v souladu s požadavky vyplývajícími z rozsudku Soudního dvora ze dne 7. září 2006, Marrosu a Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), zejména s přihlédnutím k rozdílnému zacházení se zaměstnanci, kteří uzavírají smlouvu s veřejnou správou, a zaměstnanci, kteří uzavírají pracovní smlouvu se soukromoprávním subjektem. Předkládající soud si tedy klade otázku, zda se na prvně uvedené musí vztahovat opatření, které nebude méně příznivé, než je opatření, které se vztahuje na druhé uvedené, a sice náhrada, která má kompenzovat absenci přeměny pracovního poměru na dobu určitou na pracovní poměr na dobu neurčitou.
- 18 Za těchto podmínek se Tribunale di Trapani (soud v Trapani) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Představuje přiznání náhrady ve výši 2,5 až 12násobku posledního měsíčního platu (čl. 32 odst. 5 zákona č. 183/2010) zaměstnanci veřejné správy, poškozenému v důsledku protiprávního obnovování smluv na dobu určitou, doprovázené možností, aby tento zaměstnanec získal plnou náhradu škody pouze tehdy, když prokáže ztrátu jiných pracovních příležitostí nebo prokáže, že by uspěl v řádném výběrovém řízení, kdyby bylo vyhlášeno, rovnocenné a efektivní opatření ve smyslu rozsudků ze dne 7. září 2006, Marrosu a Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517) a ze dne 26. listopadu 2014, Mascolo a další (C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401)?

2) Je třeba zásadu rovnocennosti zmíněnou Soudním dvorem (mimo jiné) v rozsudcích ze dne 7. září 2006, Marrosu a Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517) a ze dne 26. listopadu 2014, Mascolo a další (C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401) chápat v tom smyslu, že pokud se členský stát rozhodne neuplatňovat ve veřejném sektoru změnu pracovního poměru (přiznanou v soukromém sektoru), je tento členský stát nicméně povinen zajistit zaměstnanci stejný prospěch, případně prostřednictvím náhrady škody, jejímž předmětem je nutně hodnota pracovního místa na dobu neurčitou?“

## K předběžným otázkám

### *K přípustnosti*

- 19 Italská vláda má pochybnosti o přípustnosti položených otázek. Tvrdí, že rozhodnutí předkládajícího soudu jasně nepopisuje skutkový základ věci v původním řízení, jelikož neupřesňuje ani odvětví veřejné správy, v němž pracovala žalobkyně, ani úkoly, které jí byly svěřeny.
- 20 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora je v rámci spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy zavedené článkem 267 SFEU věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, aby s ohledem na konkrétní okolnosti věci posoudil jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání svého rozsudku, tak relevanci otázek, které Soudnímu dvoru klade. Týkají-li se tedy položené otázky výkladu unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout (rozsudek ze dne 12. listopadu 2015, *Hewlett-Packard Belgium*, C-572/13, EU:C:2015:750, bod 24 a citovaná judikatura).
- 21 Odmítnutí Soudního dvora rozhodnout o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem je možné pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (rozsudky ze dne 16. června 2015, *Gauweiler a další*, C-62/14, EU:C:2015:400, bod 25, jakož i ze dne 8. září 2015, *Taricco a další*, C-105/14, EU:C:2015:555, bod 30).
- 22 Tak tomu přitom v projednávané věci není. Předkládací rozhodnutí totiž uvádí skutkový a právní rámec dostatečně na to, aby bylo možné určit rozsah položených otázek. Předkládající soud v tomto ohledu upřesňuje, že žalobkyně v původním řízení pracovala pro stejného zaměstnavatele v době od 4. října 2010 do 31. prosince 2016 na základě po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou, a uvádí, že mu byly předloženy žaloby založené na zneužívání smluv na dobu určitou. Kromě toho z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jasně vyplývají a jsou v ní uvedeny důvody, které vedly předkládající soud k pochybnostem o tom, jak je třeba vykládat určitá ustanovení unijního práva a k přesvědčení, že je nezbytné položit Soudnímu dvoru předběžné otázky. Uvedený soud si totiž klade otázku, zda náhrada podle čl. 32 odst. 5 zákona č. 183/2010 představuje vhodné opatření k náhradě škody vyplývající ze zneužívání smluv na dobu určitou, a uvádí, že odpověď na tuto otázku je pro něj nezbytná za účelem rozhodnutí sporu v původním řízení.
- 23 Z toho vyplývá, že položené otázky jsou přípustné.

### *K věci samé*

- 24 Podstatou otázek předkládajícího soudu, kterými je třeba se zabývat společně, je, zda ustanovení 5 rámcové dohody musí být vykládáno v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která nesankcionuje zneužívání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou zaměstnavatelem ve veřejném sektoru tím, že se dotyčnému pracovníkovi uhradí náhrada, která má kompenzovat absenci přeměny pracovního poměru na dobu určitou na pracovní poměr na dobu neurčitou, nýbrž stanoví přiznání náhrady ve výši 2,5 až 12násobku posledního měsíčního platu uvedeného pracovníka s možností, aby tento pracovník získal plnou náhradu škody, když prokáže ztrátu jiných pracovních příležitostí nebo prokáže, že by uspěl v řádném výběrovém řízení, kdyby bylo vyhlášeno.
- 25 Je třeba připomenout, že účelem ustanovení 5 bodu 1 rámcové dohody je provést jeden z cílů, jež tato dohoda sleduje, a sice stanovit pravidla pro využívání po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou, jež je považováno za potenciální zdroj zneužívání na úkor pracovníků, tím, že budou

stanovena určitá ustanovení minimální ochrany, jejichž úkolem bude zabránit nejistotě v situaci zaměstnanců (viz zejména rozsudky ze dne 4. července 2006, Adeneler a další, C-212/04, EU:C:2006:443, bod 63; ze dne 26. ledna 2012, Küçük, C-586/10, EU:C:2012:39, bod 25, jakož i ze dne 3. července 2014, Fiamingo a další, C-362/13, C-363/13 a C-407/13, EU:C:2014:2044, bod 54).

- 26 Z toho vyplývá, že ustanovení 5 bod 1 rámcové dohody členskými státy ukládá, aby s cílem předcházet zneužití vznikajícímu využitím po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů uzavřených na dobu určitou přijaly alespoň jedno ze zde vyjmenovaných opatření, pokud jejich vnitrostátní právo neobsahuje rovnocenná právní opatření. Tři opatření takto vyjmenovaná v tomto ustanovení 5 bodu 1 písm. a) až c) zmíněného ustanovení se týkají objektivních důvodů ospravedlňujících obnovování těchto pracovních smluv a poměrů, nejdelšího možného celkového trvání těchto po sobě jdoucích pracovních smluv a poměrů a počtu obnovení těchto smluv a poměrů (rozsudek ze dne 26. listopadu 2014, Mascolo a další, C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401, bod 74 a citovaná judikatura).
- 27 Členské státy nicméně mají v tomto ohledu prostor pro uvážení, jelikož se mohou rozhodnout pro použití jednoho nebo více opatření vyjmenovaných v uvedeném ustanovení 5 bodě 1 písm. a) až c) anebo stávajících rovnocenných právních opatření, a to s přihlédnutím k potřebám specifických odvětví nebo kategorií zaměstnanců (rozsudek ze dne 26. listopadu 2014, Mascolo a další, C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401, bod 75 a citovaná judikatura).
- 28 Ustanovení 5 bod 1 rámcové dohody tím určuje členskými státy obecný cíl spočívající v zabránění takovému zneužívání, přičemž jim však ponechává volbu prostředků k jeho dosažení za předpokladu, že tím neohrozí účel nebo užitečný účinek rámcové dohody (rozsudek ze dne 26. listopadu 2014, Mascolo a další, C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401, bod 76 a citovaná judikatura).
- 29 Kromě toho nestanoví-li unijní právo, tak jako v projednávané věci, konkrétní postihy pro případ, že by bylo přesto zjištěno zneužití, jsou vnitrostátní orgány povinny přijmout opatření, jež musí být nejen přiměřená, ale i dostatečně účinná a odrazující k tomu, aby zajistila plnou účinnost právních norem přijatých k provedení rámcové dohody (rozsudek ze dne 26. listopadu 2014, Mascolo a další, C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401, bod 77 a citovaná judikatura).
- 30 Při neexistenci unijní právní úpravy v této oblasti sice spadají podmínky uplatňování takových norem do působnosti vnitrostátního právního řádu členských států na základě zásady jejich procesní autonomie, tyto normy však nesmějí být méně příznivé než ty, jimiž se řídí obdobné situace vnitrostátní povahy (zásada rovnocennosti), ani nesmí prakticky znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv priznaných unijním právním řádem (zásada efektivity) (rozsudek ze dne 26. listopadu 2014, Mascolo a další, C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401, bod 78 a citovaná judikatura).
- 31 Z toho vyplývá, že pokud k takovému zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou došlo, musí být možné použít opatření poskytující účinné a rovnocenné záruky ochrany zaměstnanců za účelem uložení příslušné sankce za toto zneužití a odstranění následků porušení unijního práva (rozsudek ze dne 26. listopadu 2014, Mascolo a další, C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401, bod 79 a citovaná judikatura).
- 32 Soudní dvůr již rozhodl, že ustanovení 5 bod 2 rámcové dohody nestanoví všeobecnou povinnost členských států upravit přeměnu pracovních smluv na dobu určitou na smlouvy na dobu neurčitou stejně tak jako nestanoví přesné podmínky, za nichž lze smlouvy na dobu určitou použít, čímž ponechává členskými státy v této oblasti určitou posuzovací pravomoc (rozsudek ze dne 7. září 2006, Marrosu a Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, bod 47).

- 33 Z toho vyplývá, že ustanovení 5 rámcové dohody samo o sobě nebrání tomu, aby členský stát stanovil odlišné důsledky zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou podle toho, zda byly uvedené smlouvy nebo poměry uzavřeny se zaměstnavatelem ze soukromého sektoru nebo se zaměstnavatelem z veřejného sektoru (rozsudek ze dne 7. září 2006, Marrosu a Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, bod 48).
- 34 Aby však bylo možné takovou vnitrostátní právní úpravu, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která zakazuje pouze ve veřejném sektoru přeměnu po sobě jdoucích smluv na dobu určitou na smlouvu na dobu neurčitou, považovat za slučitelnou s rámcovou dohodou, vnitrostátní právní řád dotyčného členského státu musí v případě dané sektoru obsahovat jiné účinné opatření, které zabrání a případně bude sankcionovat zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou (rozsudek ze dne 7. září 2006, Marrosu a Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, bod 49).
- 35 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že čl. 36 odst. 5 legislativního nařízení č. 165/2001 stanoví, že porušení ze strany veřejné správy ustanovení týkajících se přijímání nebo zaměstnávání pracovníků nemůže vést ke vzniku pracovního poměru na dobu neurčitou mezi uvedenými orgány a dotyčnými pracovníky, ale že tito pracovníci mají nárok na náhradu vzniklé škody. V tomto ohledu čl. 32 odst. 5 zákona č. 183/2010 stanoví, že v případě zneužití pracovních smluv na dobu určitou nařídí soud zaměstnavateli, aby vyplatil dotyčnému pracovníkovi celkovou náhradu ve výši odpovídající 2,5 až 12násobku jeho poslední plné měsíční mzdy.
- 36 Z předkládacího rozhodnutí rovněž vyplývá, že podle judikatury Corte suprema di cassazione (kasační soud) má pracovník rovněž nárok na náhradu škody vyplývající ze ztráty jiných pracovních příležitostí.
- 37 Předkládající soud je však toho názoru, že náhrada upravená v čl. 32 odst. 5 zákona č. 183/2010 nepředstavuje vhodné opatření k náhradě škody vyplývající ze zneužívání smluv na dobu určitou a že předložení požadovaného důkazu o ztrátě jiných pracovních příležitostí může být velmi obtížné, ne-li nemožné. Bylo by totiž nemožné předložit důkaz o ztrátě příležitosti úspět ve výběrovém řízení ve veřejné správě. Proto je možnost, aby dotyčný pracovník prokázal existenci újmy vyplývající z takové ztráty příležitosti, čistě teoretická. Nelze tak podle tohoto soudu vyloučit, že ustanovení vnitrostátního práva upravující posouzení újmy jsou takové povahy, že prakticky znemožňují či nadměrně ztěžují výkon práv tohoto pracovníka, které mu přiznává unijní právo, konkrétně jeho práva na náhradu škody, kterou utrpěl z důvodu, že jeho bývalý veřejný zaměstnavatel zneužívajícím způsobem použil po sobě jdoucí pracovní smlouvy na dobu určitou.
- 38 V souladu s úvahami uvedenými v bodě 30 tohoto rozsudku je nicméně třeba ověřit, zda vnitrostátní ustanovení dotčená v původním řízení dodržují zásady rovnocennosti a efektivity.
- 39 Pokud jde o zásadu rovnocennosti, je třeba připomenout, že z této zásady vyplývá, že osoby, které uplatňují práva přiznaná unijním právním řádem, nesmí být znevýhodněni oproti těm, které uplatňují čistě vnitrostátní práva.
- 40 Jak uvedl generální advokát v bodech 32 a 33 svého stanoviska, podobně jako opatření přijatá vnitrostátním zákonodárcem v rámci směrnice 1999/70 za účelem sankcionování zneužívání smluv na dobu určitou zaměstnavateli ve veřejném sektoru přitom opatření přijatá uvedeným zákonodárcem za účelem sankcionování zneužívání tohoto typu smluv zaměstnavateli v soukromém sektoru provádějí unijní právo. Z toho vyplývá, že podmínky vlastní oběma těmto druhům opatření nelze srovnávat z hlediska zásady rovnocennosti, jelikož se tato opatření týkají výkonu práv přiznaných unijním právním řádem.
- 41 Soudní dvůr tedy nemá k dispozici poznatky umožňující pochybovat o slučitelnosti ustanovení dotčených v původním řízení se zásadou rovnocennosti.



- 42 Jak již bylo ostatně připomenuto v bodě 33 tohoto rozsudku, ustanovení 5 rámcové dohody samo o sobě nebrání tomu, aby členský stát upravil odlišně zneužití využití po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou podle toho, zda byly uvedené smlouvy nebo poměry uzavřeny se zaměstnavatelem ze soukromého sektoru, nebo se zaměstnavatelem z veřejného sektoru.
- 43 Pokud jde kromě toho o zásadu efektivity, z judikatury Soudního dvora vyplývá, že otázka, zda vnitrostátní procesní ustanovení prakticky znemožňuje nebo nadměrně ztěžuje výkon práv přiznaných jednotlivcům unijním právem, musí být analyzována s přihlédnutím k místu tohoto ustanovení v řízení jako celku, k jeho průběhu a k jeho zvláštnostem u různých vnitrostátních soudních orgánů. Z tohoto hlediska je třeba případně zohlednit základní zásady vnitrostátního právního systému, jako například právo na obhajobu, zásadu právní jistoty a řádný průběh řízení (rozsudky ze dne 21. února 2008, *Tele2 Telecommunication*, C-426/05, EU:C:2008:103, bod 55 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 29. října 2009, *Pontin*, C-63/08, EU:C:2009:666, bod 47).
- 44 Je tudíž třeba zabývat se otázkou, zda v souladu s rozsudky ze dne 7. září 2006, *Marrosu a Sardino* (C-53/04, EU:C:2006:517), a ze dne 26. listopadu 2014, *Mascolo a další* (C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401) stanoví vnitrostátní právo jiné účinné opatření k zabránění zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou, avšak i k uložení příslušné sankce za toto zneužití a odstranění následků porušení unijního práva. V tomto rámci je třeba zohlednit všechna ustanovení stanovená vnitrostátním zákonodárcem, což v souladu s judikaturou připomenutou v bodě 34 tohoto rozsudku zahrnuje mechanismy sankcí.
- 45 Není věcí Soudního dvora vykládat vnitrostátní právo, jelikož tento úkol přísluší výlučně předkládajícímu soudu, který musí v projednávaném případě určit, zda jsou požadavky uvedené ve třech předchozích bodech splněny příslušnými ustanoveními vnitrostátní právní úpravy. Soudní dvůr však při rozhodování o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce může případně podat upřesnění, aby vnitrostátnímu soudu poskytl vodítko při jeho výkladu.
- 46 Vnitrostátní soud se tedy táže, zda se na pracovníky ve veřejném sektoru musí vedle paušální náhrady stanovené v čl. 32 odst. 5 zákona č. 183/2010 vztahovat opatření, které není méně příznivé, než je opatření, jaké se vztahuje na pracovníky v soukromém sektoru, a sice náhrada, která má kompenzovat absenci přeměny pracovního poměru na dobu určitou na pracovní poměr na dobu neurčitou.
- 47 Jak bylo připomenuto v bodě 32 tohoto rozsudku, v takovém případě, jako je případ dotčený v původním řízení, však členské státy nejsou povinny s ohledem na ustanovení 5 rámcové dohody upravit přeměnu pracovních smluv na dobu určitou na smlouvy na dobu neurčitou. Nemůže jim být tedy ani uloženo, aby při neexistenci takové povinnosti přiznaly náhradu, která má kompenzovat absenci takové přeměny pracovní smlouvy.
- 48 Předkládající soud kromě toho uvádí, že náhrada této újmy je čistě teoretická, jelikož není možné určit, jakým způsobem dotčený pracovník může uplatnit nárok na náhradu vzniklé škody, zejména kdyby bylo správním orgánem vyhlášeno výběrové řízení nebo kdyby mu bylo nabídnuto zaměstnání na dobu neurčitou.
- 49 Italská vláda v tomto ohledu tvrdí, že vnitrostátní soudy používají kritéria, jež jsou zvláště příznivá, jak pokud jde o stanovení, tak posouzení škody vyplývající ze ztráty pracovních příležitostí, jelikož požadují jediný důkaz domněnkou o ztrátě nikoli zvýhodnění, nýbrž pouhé možnosti získat pracovní příležitost a vyčíslují vzniklou škodu i při neexistenci konkrétních důkazů předložených dotčeným pracovníkem.
- 50 Vzhledem k obtížím spojeným s prokázáním existence ztráty příležitosti je třeba konstatovat, že mechanismus domněnky zajišťující pracovníkovi, který z důvodu zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou utrpěl ztrátu pracovních příležitostí, možnost odstranit následky takového porušení unijního práva může splnit požadavek efektivity.

- 51 V každém případě okolnost, že opatření přijaté vnitrostátním zákonodárcem za účelem sankcionování zneužívání smluv na dobu určitou zaměstnavateli v soukromém sektoru představuje nejrozsáhlejší ochranu, která může být pracovníkovi přiznána, nemůže mít sama o sobě za následek snížení účinnosti vnitrostátních opatření použitelných na pracovníky ve veřejném sektoru.
- 52 V tomto ohledu ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že vnitrostátní právní úprava obsahuje další opatření k předcházení a postihování zneužívání smluv na dobu určitou. Článek 36 odst. 5 legislativního nařízení č. 165/2001 stanoví, že veřejná správa je povinna vymáhat u odpovědných vedoucích pracovníků částky vyplacené pracovníkům z titulu náhrady škody utrpěné z důvodu porušení ustanovení týkajících se přijímání nebo zaměstnávání, je-li toto porušení úmyslné nebo vyplývá-li z hrubé nedbalosti. Takové porušení je mimoto zohledněno pro účely hodnocení práce těchto vedoucích pracovníků, kterým z důvodu tohoto porušení nemůže být přiznána výkonnostní odměna. Navíc čl. 36 odst. 6 tohoto legislativního nařízení stanoví, že orgány veřejné správy, které jednaly v rozporu s ustanoveními týkajícími se přijímání nebo zaměstnávání, nemohou přijímat pracovníky, ať již z jakéhokoli důvodu, po dobu tří let po tomto porušení.
- 53 Je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda tyto skutečnosti týkající se sankcí, které lze uložit orgánům veřejné správy a jejich vedoucím pracovníkům v případě zneužití smluv na dobu určitou, mají účinnou a odrazující povahu k zajištění plné účinnosti právních norem přijatých k provedení rámcové dohody.
- 54 S ohledem na výše uvedené je třeba na položené otázky odpovědět, že ustanovení 5 rámcové dohody musí být vykládáno v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, která na jedné straně nesankcionuje zneužívání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou zaměstnavatelem ve veřejném sektoru tím, že se dotyčným pracovníkovi uhradí náhrada, která má kompenzovat absenci přeměny pracovního poměru na dobu určitou na pracovní poměr na dobu neurčitou, avšak na druhé straně stanoví přiznání náhrady ve výši 2,5 až 12násobku posledního měsíčního platu uvedeného pracovníka s možností, aby tento pracovník získal plnou náhradu škody, když pomocí domněnky prokáže ztrátu jiných pracovních příležitostí nebo prokáže, že by uspěl v řádném výběrovém řízení, kdyby bylo vyhlášeno, pokud taková právní úprava stanoví mechanismus účinných a odrazujících sankcí, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

### **K nákladům řízení**

- 55 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

**Ustanovení 5 Rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou, uzavřené dne 18. března 1999, která je obsažena v příloze směrnice Rady 1999/70/ES ze dne 28. června 1999 o rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS, musí být vykládáno v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, která na jedné straně nesankcionuje zneužívání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou zaměstnavatelem ve veřejném sektoru tím, že se dotyčným pracovníkovi uhradí náhrada, která má kompenzovat absenci přeměny pracovního poměru na dobu určitou na pracovní poměr na dobu neurčitou, avšak na druhé straně stanoví přiznání náhrady ve výši 2,5 až 12násobku posledního měsíčního platu uvedeného pracovníka s možností, aby tento pracovník získal plnou náhradu škody, když prostřednictvím domněnky prokáže ztrátu jiných pracovních příležitostí nebo prokáže, že by uspěl v řádném výběrovém řízení, kdyby bylo vyhlášeno, pokud taková právní úprava stanoví mechanismus účinných a odrazujících sankcí, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.**

Podpisy.