



## Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA  
MACIEJE SZPUNARA  
přednesené dne 6. prosince 2018<sup>1</sup>

Věc C-494/17

**Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR**  
**proti**  
**Fabiu Rossatovi**  
**Conservatorio di Musica F. A. Bonporti**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Corte d'appello di Trento (odvolací soud v Trentu, Itálie)]

„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 – Absence práva na náhradu škody – Zásada efektivity“

### I. Úvod

1. Stejně jako ve věci, v níž byl vydán rozsudek Mascolo a další<sup>2</sup>, je Soudnímu dvoru opět předložen spor týkající se ochrany zaměstnanců zaměstnaných na dobu určitou v sektoru veřejného italského školství, a to konkrétně u hudební konzervatoře. Zájmem v této věci je však spíše než obsah zákona č. 107/2015<sup>3</sup>, zavedený italským zákonodárcem za účelem dosažení souladu s tímto rozsudkem Soudního dvora, výklad tohoto zákona Corte costituzionale (Ústavní soud, Itálie) a Corte suprema di cassazione (Nejvyšší kasační soud, Itálie). Z tohoto výkladu vyplývá, že oblast působnosti zákona č. 107/2015 byla rozšířena na učitele, kteří byli přijati na stálé pracovní místo na základě „předchozích nástrojů pro výběr“, které působily před vstupem tohoto zákona v platnost.

2. Tento výklad by v praxi měl za následek „čistý štít“, tj. vyloučení veškeré náhrady škody způsobené zneužitím po sobě jdoucích smluv na dobu určitou v rozporu s rámcovou dohodou o pracovních poměrech na dobu určitou<sup>4</sup> po dobu čtrnácti let, které předcházely vstupu zákona č. 107/2015 v platnost, a to bez rozšíření právních opatření na tyto pracovníky, které tento zákon stanoví pro předcházení nebo sankcionování zneužití vznikajícímu využitím po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou.

3. Takový je problém nastolený předběžnou otázkou v projednávané věci.

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Rozsudek ze dne 26. listopadu 2014 (C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401).

3 – Legge n. 107 – Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (zákon č. 107, reforma vnitrostátního systému vzdělávání a odborné přípravy a delegace ke změně platných právních předpisů) ze dne 13. července 2015 (GURI č. 162 ze dne 15. července 2015) (dále jen „zákon č. 107/2015“).

4 – Rámcová dohoda o pracovních poměrech na dobu určitou, uzavřená dne 18. března 1999 (dále jen „rámcová dohoda“), jež 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).

## II. Právní rámec

### A. Unijní právo

4. Podle ustanovení 5 uvedené rámcové dohody, nadepsaného „Opatření k předcházení zneužití“:

„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 anebo 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.“

### B. Italské právo

5. Článek 1 odst. 95 zákona č. 107/2015 stanoví:

„Pro školní rok 2015/2016 je [Ministero dell’ Istruzione, dell’ Università e della Ricerca (ministerstvo školství, univerzit a výzkumu, dále jen „ministerstvo“)] oprávněno zavést mimořádný plán přijímání učitelů na dobu neurčitou do veřejných školských zařízení na všech úrovních za účelem obsazení všech společných a podpůrných pracovních míst, která jsou stále neobsazena a volná po ukončení přijímání na stálá místa v daném školním roce podle článku 399 konsolidovaného znění uvedeného v decreto legislativo n. 297 (legislativní nařízení č. 297/1994)<sup>5</sup> ze dne 16. dubna 1994, po zrušení seznamů vhodných uchazečů vzešlých z výběrových řízení na základě kvalifikačních předpokladů a zkoušek vydaných před rokem 2012. Pro školní rok 2015/2016, je [ministerstvo] rovněž oprávněno obsadit ostatní pracovní místa uvedená v tabulce 1 v příloze tohoto zákona, rozdělená mezi základní a středoškolské vzdělání a různé druhy pracovních míst uvedených v této tabulce, jakož i mezi různé regiony, úměrně pro každý stupeň vzdělání, počet zaměstnanců státních škol, s ohledem rovněž na horské oblasti nebo malé ostrovy, vnitrozemské oblasti, regiony s nízkou hustotou obyvatelstva či regiony s vysokou mírou přistěhovalectví, jakož i v oblastech s vysokou mírou předčasného ukončování školní docházky. Pracovní místa v tabulce 1 jsou obsazována pro účely uvedené v odstavcích 7 a 85. Rozdělení pracovních míst uvedených v tabulce 1 mezi různé kategorie výběrových řízení je zajišťováno dle nařízení odpovědné osoby na Ufficio scolastico regionale (regionálním úřadu školství, Itálie), podle potřeb školských zařízení v rámci mezí seznamů vhodných uchazečů uvedených v odstavci 96. Od začátku školního roku 2016/2017, jsou pracovní místa uvedená

5 – Decreto legislativo n. 297 – Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado (legislativní nařízení č. 297, kterým se stanoví jednotné znění legislativních ustanovení použitelných v oblasti školství a vztahujících se na všechny typy a stupně škol“), ze dne 16. dubna 1994 (běžný doplněk ke GURI č. 115 ze dne 19. května 1994), (dále jen „legislativní nařízení č. 297/1994“).

v tabulce 1 začleněna mezi pracovní místa samostatného subjektu a slouží tak k jeho posílení. Od začátku školního roku 2015/2016 pracovní místa sloužící k posílení mohou být obsazena jen zaměstnanci přijatými na základě smluv o dočasných a příležitostných zástupech. Jen během školního roku 2015/2016 mohou být tato místa přidělena zástupům uvedeným v článku 40 odst. 9 zákona č. 449 ze dne 27. prosince 1997<sup>6</sup> a nemohou být volné pro mobilitu, dočasné používání nebo přidělení.“

6. Článek 1 odst. 131 zákona č. 107/2015 stanoví:

„Od 1. září 2016 smlouvy na dobu určitou uzavřené s pedagogickými, vzdělávacími, administrativními, technickými a pomocnými pracovníky ve školských a vzdělávacích státních institucích, za účelem obsazení uprázdněných a volných míst, nemohou překročit celkovou délku trvání třicet šest měsíců, i nesouvislých.“

7. Článek 1 odst. 132 zákona č. 107/2015 stanoví:

„Odhad [ministerstva] stanoví vytvoření fondu pro platby při výkonu soudních rozhodnutí, jejichž předmětem je náhrada škody vyplývající z opakování smluv na dobu určitou na celkovou dobu přesahující třicet šest měsíců, i nesouvislých, na uprázdněná a volná místa, s rozpočtem ve výši 10 milionů EUR pro každý z roků 2015 a 2016 [...]“

### **III. Skutkový základ sporu v původním řízení, předběžná otázka a řízení před Soudním dvorem**

8. Fabio Rossato byl od 18. listopadu 2003 zaměstnáván prostřednictvím po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou jako učitel hry na akordeon pro Conservatorio Statale di Musica di Trento F.A. Bonporti (státní hudební konzervatoř F.A. Bonportiho v Trentu, Itálie). Podle těchto smluv pracoval F. Rossato pro svého zaměstnavatele bez přerušení po dobu 11 let a 2 měsíců na základě 17 smluv uzavřených s ministerstvem<sup>7</sup>.

9. Vzhledem k tomu, že F. Rossato považoval ustanovení o uzavírání jednotlivých smluv na dobu určitou po sobě jdoucích za protiprávní, podal dne 20. prosince 2011 žalobu k Tribunale di Rovereto (soud v Roveretu, Itálie), kterou se především domáhal, aby byla určena protiprávnost těchto ustanovení a aby dosáhl změny svého pracovního poměru na dobu neurčitou, nebo, podpůrně, náhrady škody způsobené zneužíváním pracovních smluv na dobu určitou v rozporu s rámcovou dohodou, jakož i zohlednění počtu odpracovaných let při výpočtu své odměny podle ustanovení 4 rámcové dohody.

10. Tribunale di Rovereto (soud v Roveretu) vyhověl žalobě jen v uznání počtu odpracovaných let pro účely odměňování. Soud zamítl nároky založené na zneužívání smluv na dobu určitou v souladu se zásadami stanovenými Corte suprema di cassazione (Nejvyšší kasační soud) v rozsudku č. 10127/12<sup>8</sup>.

6 – Legge n. 449 – Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica (zákon č. 449 o opatřeních ke stabilizaci veřejných financí) ze dne 27. prosince 1997 (GURI č. 302 ze dne 30. prosince 1997, řádný doplněk č. 255).

7 – Tyto smlouvy byly uzavřeny na základě článku 2 odst. 6 Legge n. 508/99 – Riforma delle Accademie di belle arti, dell'Accademia nazionale di danza, dell'Accademia nazionale di arte drammatica, degli Istituti superiori per le industrie artistiche, dei Conservatori di musica e degli Istituti musicali pareggiati (zákon č. 508 o reformě akademie výtvarných umění, národní akademie tance, národní akademie dramatických umění, institutů umělecké činnosti, hudebních konzervatorií a podobných hudebních ústavů), ze dne 21. prosince 1999 (GURI č. 2, ze dne 4. ledna 2000) (dále jen „zákon č. 508/1999“).

8 – Rozsudek o zvláštnosti „souboru“ právních předpisů o zastupování ve školství, v souladu s článkem 399 legislativního nařízení č. 297/1994 a článkem 4 Legge n. 124, recante disposizioni urgenti in materia di personale scolastico (zákon č. 124 o naléhavých opatřeních týkajících se pracovníků ve školství), ze dne 3. května 1999 (GURI č. 107, ze dne 10. května 1999) (dále jen „zákon č. 124/1999“). K tomuto rozsudku a těmto článkům viz 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, body 18, 20 až 22 a 27 až 32).

11. Dne 5. března 2013 ministerstvo podalo u Corte d'appello di Trento (Odvolací soud v Trentu, Itálie) odvolání proti tomuto rozsudku v části, ve které byl uznán počet let odpracovaných na základě smluv na dobu určitou. Dne 31. května 2013 F. Rossato podal odvolání proti uvedenému rozsudku k předkládajícímu soudu v části, ve které byla vyloučena protiprávnost uzavírání smluv na dobu určitou po sobě jdoucích, a v důsledku toho byly zamítnuty jeho návrhy na změnu pracovního poměru na dobu neurčitou a na náhradu škody.

12. Předkládající soud uvádí, že věc opakovaně vracel až do vydání rozsudků Corte costituzionale (Ústavní soud) a Corte suprema di cassazione (Nejvyšší kasační soud) v návaznosti na rozsudek Soudního dvora ze dne 26. listopadu 2014, ve věci Mascolo a další<sup>9</sup>. Předkládající soud upřesňuje, že v návaznosti na tento rozsudek byl přijat zákon č. 107/2015, který má za cíl „přizpůsobit vnitrostátní právní úpravu té v Evropské unii, aby se zamezilo zneužívání pracovních smluv na dobu určitou po sobě jdoucích u pedagogických a nepedagogických pracovníků veřejných škol [...] v návaznosti na [rozsudek ve věci Mascolo a další]“.

13. Dne 2. září 2015 byl v průběhu řízení pracovní poměr F. Rossata na dobu určitou změněn na pracovní poměr na dobu neurčitou, nejprve na základě uzavření smlouvy na dobu neurčitou<sup>10</sup> a následně jeho přijetím na stálé místo. K této změně došlo z důvodu jeho postupu ve stálém seznamu vhodných uchazečů, na základě ministerských vyhlášek č. 36913/15 a 8893/15 Ministero delle Finanze (ministerstvo financí) a Ministero delle Istruzione, dell'Università e della Ricerca (ministerstvo školství, univerzitního vzdělávání a výzkumu), které umožnily přijímání zaměstnanců na dobu neurčitou podle článku 19 decreto-legge n. 104 (nařízení s mocí zákona č. 104/2013)<sup>11</sup>, článku 2a decreto-legge n. 97/2004<sup>12</sup>, článku 2 zákona č. 508/1999 a článku 270 legislativního nařízení č. 297/1994.

14. Podle předkládajícího soudu, Corte suprema di cassazione (Nejvyšší kasační soud)<sup>13</sup>, při uplatňování zásad stanovených Corte costituzionale (Ústavní soud)<sup>14</sup>, rozhodl, že pokud jde o pedagogické pracovníky, jen změna na pracovní poměr na dobu neurčitou představuje „přiměřené, efektivní, dostatečně účinné“ opatření k nápravě a k postihu zneužívání smluv na dobu určitou a „k odstranění následků porušení unijního práva“, takže se dotčený pracovník nemůže dovolávat žádné újmy z důvodu tohoto zneužití.

15. Předkládající soud poznamenává, že „změna“ pracovního poměru na smlouvu na dobu neurčitou, na kterou odkazují rozhodnutí těchto soudů nejvyššího stupně, vyvolává účinky pouze do budoucna a musí být odlišena od „přeměny“ na pracovní poměr na dobu neurčitou, která je sankcí stanovenou – kromě náhrady škody – pro soukromý sektor a vyvolává účinky do minulosti<sup>15</sup>. Předkládající soud má

9 – C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401.

10 – S účinností ode dne 1. ledna 2014.

11 – Decreto-legge n. 104 – Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca (nařízení s mocí zákona č. 104, kterým se stanoví naléhavá opatření týkající se vzdělávání, univerzit a výzkumu) ze dne 12. září 2013 (GURI č. 214, ze dne 12. září 2013), změněné na zákon prostřednictvím zákona č. 128/2013 ze dne 8. listopadu 2013 (GURI č. 264 ze dne 11. listopadu 2013).

12 – Decreto-legge n. 97 – Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università (nařízení s mocí zákona č. 97, kterým se stanoví naléhavá opatření pro zajištění řádného průběhu začátku školního roku 2004-2005 jakož i v oblasti státních zkoušek a zkoušek na univerzitu) ze dne 7. dubna 2004 (GURI č. 88 ze dne 15. dubna 2004), přeměněné se změnami na zákon zákonem č. 143 ze dne 4. června 2004 (GURI č. 130 ze dne 5. června 2004).

13 – Rozsudky ze dne 30. prosince 2016 č. 27566/16, 27565/16, 27562/16, 27561/16 a 27560/16.

14 – Rozsudek č. 187/2016 ze dne 17. května 2016.

15 – Viz čl. 5 odst. 4a 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). Připomínám, že toto ustanovení bylo dotčeno ve věcech, v nichž byl vydán rozsudek ze dne 7. března 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166, bod 7). Ze spisu v této věci vyplývá, že toto ustanovení bylo zrušeno a nahrazeno v podstatě totožným ustanovením, tj. článkem 19 decreto legislativo n. 81 – Disciplina organica dei contratti di lavoro e della normativa in tema di revisions mansioni, a norma dell' articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (legislativní nařízení č. 81 o systematické úpravě pracovních smluv a revizi právních předpisů o pracovních povinnostech v souladu s čl. 1 odst. 7 zákona č. 183 ze dne 10. prosince 2014) ze dne 15. června 2015, (řádný doplněk ke GURI č. 144 ze dne 24. června 2015). Podle tohoto posledně uvedeného ustanovení platí, že jakmile je překročena maximální doba 36 měsíců, ať už se jedná o jedinou smlouvu nebo po sobě jdoucí smlouvy uzavřené pro výkon funkce na stejné úrovni a se stejným právním postavením, „smlouva se změní na smlouvu na dobu neurčitou od data tohoto překročení“.

za to, že F. Rossato, podle vnitrostátního práva ve znění pozměněném v návaznosti na rozsudek Corte costituzionale (Ústavní soud) a vykládaném ze strany Corte di Cassazione (Nejvyšší kasační soud), není oprávněn domáhat se ani přeměny smlouvy na dobu neurčitou, jež se nevztahuje na veřejnou službu, ani přiznání náhrady škody, pokud došlo k jeho přijetí na stálé místo na základě jeho postavení ve stálém seznamu vhodných uchazečů, na základě „předchozích nástrojů pro výběr“, které působily před vstupem zákona č. 107/2015 v platnost.

16. Tyto okolnosti vedou předkládající soud k pochybnostem o legalitě takového důsledku výkladu Corte costituzionale (Ústavní soud) a Corte suprema di cassazione (Nejvyšší kasační soud) s ohledem na rámcovou dohodu a zásady stanovené Soudním dvorem v rozsudku ve věci Mascolo a další<sup>16</sup>.

17. Za těchto podmínek se Corte d'appello di Trento (odvolací soud v Trentu) rozhodnutím ze dne 13. července 2017 došlým kanceláři Soudního dvora dne 14. srpna 2017, rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být ustanovení 5 bod 1 [rámcové dohody] vykládáno v tom smyslu, že brání použití článku 1 odst. 95, 131 a 132 [zákona č. 107/2015], která napříště stanoví přijímání učitelů zaměstnaných na dobu určitou do stálé služby, bez zpětného účinku a bez náhrady škody, jako opatření, která jsou přiměřená, dostatečně účinná a odrazující k tomu, aby zajistila plnou účinnost právních norem přijatých k provedení rámcové dohody v souvislosti s porušením této dohody v důsledku zneužívání po sobě následujících smluv na dobu určitou v době předcházející datu nabytí účinnosti opatření vyplývajících z výše uvedených ustanovení?“

18. Žalobce v původním řízení, italská vláda, jakož i Komise předložili písemná vyjádření. Stejní účastníci řízení se zúčastnili jednání, které se konalo dne 27. září 2018.

## IV. Analýza

### A. K přípustnosti

19. Ve svém písemném vyjádření italská vláda namítá nepřípustnost předběžné otázky. Zaprvé tvrdí, že položená otázka je hypotetické povahy. Předkládající soud totiž vychází z předpokladu, že čl. odst. 95, 131 a 132 zákona č. 107/2015 se nepoužije na spor, který se řídí články 270 a 485 legislativního nařízení č. 297/1994. Italská vláda v tomto ohledu tvrdí, že pracovní poměr byl změněn na smlouvu na dobu neurčitou nikoliv na základě čl. 1 odst. 95 zákona č. 107/2015, ale na základě přijetí na stálé místo podle článku 270 legislativního nařízení č. 297/1994. Předkládající soud se proto domáhá toho, aby Soudní dvůr formuloval poradní stanovisko ke slučitelnosti ustanovení 5 bodu 1 rámcové dohody se zpětnou účinností zákona č. 107/2015. Italská vláda zadruhé tvrdí, že tento soud neuvádí data začátku a ukončení smluv na dobu určitou uzavřenými mezi účastníky původního řízení, což by zabránilo ověření zneužití tohoto druhu smluv.

20. Domnívám se, že tyto argumenty musí být odmítnuty.

21. Zaprvé na rozdíl od toho, co tvrdí italská vláda, z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že zákon č. 107/2015, jak jej vykládá Corte costituzionale (Ústavní soud) a Corte suprema di cassazione (Nejvyšší kasační soud), se vztahuje na všechny učitele, u kterých došlo k přijetí na stálé místo „při provádění předchozích nástrojů pro výběr“. Tudíž problém nastolený v této věci není hypotetické povahy.

16 – Rozsudek ze dne 26. listopadu 2014 (C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401).

22. Zadruhé argument, podle kterého by kvalifikace „zneužití“ smluv na dobu určitou uzavřených mezi stranami nebyla ověřitelná, zejména vzhledem k absenci dat ukončení těchto smluv, je zcela irelevantní. Sám předkládající soud má totiž za to, což spadá do jeho pravomoci, že F. Rossato vyučoval „nepřetržitě“ od 18. listopadu 2003 do 2. září 2015, data přijetí na stálé místo.

23. Za těchto podmínek jsem dospěl k závěru, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je přípustná.

## **B. K věci samé**

### *1. Úvodní poznámky*

24. Projednávaná věc, stejně jako řízení, v nichž byl vydán rozsudek Mascolo a další<sup>17</sup> a ve kterých jsem předložil stanoviska, se vyznačuje komplexními právními souvislostmi a znovu nastoluje otázku výkladu rámcové dohody a jejího použití ve vnitrostátním systému zastupování pedagogických pracovníků ve veřejném školství, konkrétně u hudebních konzervatoří. Pro lepší pochopení problematiky, z níž vychází projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, považuji za vhodné v této fázi zahájit mou analýzu připomenutím základních prvků vnitrostátního systému, které vyplývají z předkládacího rozhodnutí. Poté provedu rozbor předběžné otázky ve světle judikatury a zejména rozsudku ve věci Mascolo a další<sup>18</sup>.

25. Zprvce předkládající soud v podstatě vysvětluje, že ustanovení vnitrostátních právních předpisů, které platily v době podání žaloby v prvním stupni, jsou čl. 2 odst. 6 zákona č. 508/1999 a čl. 4 odst. 1 zákona č. 124/1999<sup>19</sup> vzhledem k tomu, že F. Rossato uzavřel sporné smlouvy na dobu určitou se svým zaměstnavatelem poté, co byl přidělen ministerstvem na katedru konzervatoře v Trentu na základě stálých seznamů vhodných uchazečů<sup>20</sup>. Podle údajů poskytnutých předkládajícím soudem, pokud jde o hudební konzervatoře a umělecké ústavy, zákon č. 508/1999 totiž stanovil pro uzavírání smluv na dobu určitou k obsazení kateder nebo akademických míst, které byly skutečně uprázdněné a volné, a to do doby, než proběhnou výběrová řízení na přijetí stálých pedagogických pracovníků. Tento soud dodává, že tato ustanovení nestanovovala konkrétní lhůty nebo sankce pro případ porušení lhůt obsažených v uvedených předpisech, které jsou pouze orientační, ani sankce za následné opakování smluv na dobu určitou k uspokojení stálých a trvalých potřeb veřejné správy.

17 – Rozsudek ze dne 26. listopadu 2014 (C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401).

18 – Rozsudek ze dne 26. listopadu 2014 (C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401).

19 – Podle předkládajícího soudu je článek 2 odst. 6 zákona č. 508/1999 obdobou článku 4 zákona č. 124/1999, který byl dotčený ve věcech, ve kterých byl vydán 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), jehož neslučitelnost s ustanovením 5 bodem 1 rámcové dohody byla konstatována Soudním dvorem. K obsahu čl. 4 odst. 1 zákona č. 124/1999, viz 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 18).

20 – V této souvislosti připomínám, že ve věcech, ve kterých byl vydán rozsudek Mascolo a další, jak jsem již uvedl výše v poznámce pod čarou 19, ve kterých se předběžné otázky předložené Soudnímu dvoru týkaly zejména čl. 4 odst. 1 zákona č. 124/1999, Soudní dvůr uvedl, že z předkládacích rozhodnutí a z podaných vysvětlení na jednání vyplývá, že „podle vnitrostátní právní úpravy dotčené ve věcech v původním řízení, tak jak je stanovena zákonem č. 124/1999, přijímání pracovníků do státních škol na dobu neurčitou probíhá přijetím na stálé místo, nebo na dobu určitou v rámci zástupů. K přijetí na stálé místo vedou „dvě cesty“, a to pro polovinu pracovních míst, která jsou k dispozici v každém školním roce, prostřednictvím výběrového řízení na základě dokladů o dosažené kvalifikaci a zkoušek a pro zbývající polovinu na základě stálých seznamů vhodných uchazečů, na nichž figurují jména úspěšných uchazečů z takových řízení, kterým se nepodařilo získat stálé místo, a jména učitelů, kteří se účastnili kurzů pro dosažení pedagogického minima na školách zaměřených na pedagogicko-výchovné dovednosti. Zástupy se obsazují z těchto seznamů, přičemž kumulace zástupů zajišťuje učitelům postup v těchto seznamech a může vést až k přijetí na stálé místo“ (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 89).

26. V projednávaném případě, jak uvedl předkládající soud, ke změně pracovního poměru F. Rossata na dobu neurčitou došlo na základě přijetí na stálé místo podle čl. 270 legislativního nařízení č. 297/1994. Soud upřesňuje, že tento článek stanovil, že přijímání učitelů na polovinu pracovních míst, která jsou k dispozici v každém školním roce, probíhalo prostřednictvím výběrového řízení a na základě dokladů o dosažené kvalifikaci a zkoušek, a na zbývající polovinu na základě stálých seznamů vhodných uchazečů<sup>21</sup>.

27. Zadruhé ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že v návaznosti na rozsudek ve věci Mascolo a další<sup>22</sup> byl tento systém změněn zákonem č. 107/2015. Tento zákon stanovil obsazení volných pracovních míst a *do budoucna* zastavil zneužívání smluv na dobu určitou, pokud jde o tato místa. V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že opatření stanovená dotčenou právní úpravou spočívají jednak v omezení celkové délky pracovních smluv na dobu určitou pro účely obsazení volných a neobsazených pracovních míst učitelů na třicet šest měsíců, i nesouvislých (čl. 1 odst. 131), a na druhé straně vytvoření fondu pro náhradu škod způsobených využíváním pracovních smluv na dobu určitou po celkovou dobu přesahující třicet šest měsíců, i nesouvislých, pro každý z roků 2015 a 2016 (čl. 1 odst. 132)<sup>23</sup>. Předkládající soud rovněž uvádí, že samotný zákon potvrdil v čl. 1 odst. 95, že výběrová řízení musí být prováděna každé tři roky, a pro školní rok 2015/2016 stanovil mimořádný plán přijímání pedagogických pracovníků na dobu neurčitou pro účely obsazení volných pracovních míst, a to prostřednictvím zjednodušeného výběrového řízení, poté, co na stálá místa přijmou učitele, kteří dosáhli potřebného umístění na stálých seznamech vhodných uchazečů<sup>24</sup>.

28. Zatřetí z předkládacího rozhodnutí a z údajů poskytnutých na jednání vyplývá, že k přijetí F. Rossata na stálé místo nedošlo v rámci mimořádného přijímání stanoveného zákonem č. 107/2015. I přesto by v projednávaném případě výklad tohoto zákona podaný Corte costituzionale (Ústavní soud) a Corte suprema di cassazione (Nejvyšší kasační soud) ve svém důsledku bránil F. Rossatovi domáhat se náhrady škody způsobené zneužíváním po sobě jdoucích smluv na dobu určitou před nabytím účinnosti zákona č. 107/2015<sup>25</sup>.

29. Právě v tomto kontextu je třeba chápat původní řízení.

## 2. Rozbor předběžné otázky

30. Projednávaná předběžná otázka tak, jak byla předložena předkládajícím soudem, se týká slučitelnosti ustanovení zákona č. 107/2015, přijatých v návaznosti na rozsudek ve věci Mascolo a další<sup>26</sup>, s ustanovením 5 bod 1 rámcové dohody. Výklad tohoto zákona podaný Corte costituzionale (Ústavní soud) a Corte suprema di cassazione (Nejvyšší kasační soud), znemožňoval učitelům, jako žalobcům v původním řízení – zaměstnaným ministerstvem na základě 17 po sobě jdoucích smluv na dobu určitou uzavřených nepřetržitě na dobu 11 let a 2 měsíců, který byl přijat na stálé místo – dosáhnout „přeměny“ pracovního poměru na dobu neurčitou se zpětným účinkem a náhrady škody způsobené zneužíváním smluv na dobu určitou.

21 – Podle předkládajícího soudu, je článek 270 legislativního nařízení č. 297/1994 obdobou článku 399 odst. 1 stejného legislativního nařízení, který byl dotčený ve věcech, ve kterých byl vydán 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, body 21 a 22). Viz rovněž mé stanovisko v těchto věcech (EU:C:2014:2103, bod 49). K seznamům vhodných uchazečů, viz poznámka pod čarou 20.

22 – Rozsudek ze dne 26. listopadu 2014 (C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401).

23 – Viz bod 7 tohoto stanoviska.

24 – Podotýkám, že z jednání k přednesu řeči vyplývá, že ke dni jednání nebylo uspořádáno žádné výběrové řízení.

25 – Podle předkládajícího soudu tyto soudy nejvyššího stupně založily tento závěr jednak na rozhodovacím prostoru členských států při stanovování opatření, která postihují protiprávnost vyplývající ze zneužívání smluv na dobu určitou, a jednak na rozhodnutí Komise, vzhledem k nové právní úpravě přijaté Italskou republikou, o nezahájení řízení o nesplnění povinnosti zahájeném proti tomuto členskému státu z důvodu porušení směrnice 1999/70.

26 – Rozsudek ze dne 26. listopadu 2014 (C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401).

31. Zkraje připomínám, že v rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem, zavedeného článkem 267 SFEU, přísluší Soudnímu dvoru poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, jenž mu byl předložen. Z tohoto hlediska Soudnímu dvoru přísluší případně přeformulovat otázky, které jsou mu položeny<sup>27</sup>.

32. V projednávané věci mám za to, že podstatou otázky Corte d'appello di Trento (Odvolací soud v Trentu) je, zda ustanovení 5 bod 1 rámcové dohody musí být vykládáno v tom smyslu, že brání výkladu ustanovení vnitrostátního práva, jako ta ve věci v původním řízení, která upravují opatření k předcházení zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou, podle kterého by veškerá náhrada škody způsobená zneužitím po sobě jdoucích smluv na dobu určitou v období, jež předcházelo vstupu v platnost uvedených ustanovení, byla znemožněna.

*a) K rozsahu působnosti rámcové dohody a výklad ustanovení 5 bod 1*

33. Je třeba připomenout, že z ustanovení 1 rámcové dohody plyne, že má za cíl naplnit jeden z jejích cílů, a to vytvořit rámec, který zabrání zneužívání vyplývajícimu z využívání po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů uzavřených na dobu určitou. Tento rámec stanoví několik minimálních ochranných ustanovení, jejichž úkolem je zabránit nejistotě v situaci zaměstnanců<sup>28</sup>, a tedy oslabení jejich situace z důvodu, že jsou dlouhodobě zaměstnáváni na základě smlouvy na dobu určitou<sup>29</sup>. Této kategorii zaměstnanců totiž hrozí riziko, že nebudou mít po značnou část svého pracovního života stabilní místo, které přitom, jak vyplývá z rámcové dohody<sup>30</sup>, představuje jeden z hlavních prvků ochrany zaměstnanců<sup>31</sup>.

34. K dosažení tohoto cíle zahrnuje tento rámec dva druhy opatření<sup>32</sup>. Na jedné straně ustanovení 5 bod 1 rámcové dohody zahrnuje povinnost členských států zavést jedno či více opatření pro předcházení takovým zneužitím uvedeným pod písm. a) až c), pokud neexistují rovnocenná právní opatření ve vnitrostátním právu<sup>33</sup>. Rámcová dohoda přitom určuje členským státům obecný cíl spočívající v zabránění takovému zneužití, přičemž jim však ponechává volbu prostředků k jeho dosažení za předpokladu, že tím neohrozí účel nebo užitečný účinek rámcové dohody<sup>34</sup>. Na straně druhé ustanovení 5 rámcové dohody, zejména bod 2 písm. b), ukládá členským státům nebo sociálním partnerům přijmout opatření s cílem sankcionovat zneužití<sup>35</sup>.

35. V projednávaném případě je nesporné, jak uvedl předkládající soud, že došlo k tomuto zneužívání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou. Fabio Rossato totiž vyučoval „nepřetržitě“ v době od 18. listopadu 2003 až do 2. září 2015, dne jeho přijetí na stálé místo prostřednictvím uzavření smlouvy na dobu neurčitou, se zpětnou účinností od ledna 2014. V důsledku toho takový pracovník, jako je

27 – Rozsudek ze dne 22. června 2017, Federatie Nederlandse Vakvereniging a další (C-126/16, EU:C:2017:489, bod 36).

28 – 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 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 72).

29 – Viz mé stanovisko ve spojených věcech Mascolo a další (C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2103, bod 60).

30 – Viz druhý pododstavec preambule rámcové dohody, jakož i body 6 až 8 obecného odůvodnění rámcové dohody.

31 – Viz rozsudky ze dne 22. listopadu 2005, Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, bod 64); 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); jakož i ze dne 25. října 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, bod 31).

32 – Jak už uvedl generální advokát M. Poiares Maduro ve svém stanovisku ve věci Marrosu a Sardino (C-53/04, EU:C:2005:569, body 29 a 30).

33 – Členské státy po konzultaci se sociálními partnery, nebo sociální partnery, jsou totiž povinni podle ustanovení 5 bod 1 rámcové dohody, účinně a závazně přijmout opatření s cílem zabránit zneužívání smluv na dobu určitou. Rozsudky ze dne 15. dubna 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, bod 69); ze dne 23. dubna 2009, Angelidaki a další (C-378/07 až C-380/07, EU:C:2009:250, bod 74); jakož i 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).

34 – V tomto smyslu viz 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).

35 – Viz v tomto ohledu rozsudek ze dne 7. září 2006, Marrosu a Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, a citovaná judikatura). Viz rovněž stanovisko generálního advokáta M. Poiares Madura ve věci Marrosu a Sardino (C-53/04, EU:C:2005:569, body 29 a 30).



žalobce v původním řízení, který byl zaměstnán jako učitel za účelem zajištění ročních zástupů na státních konzervatořích v rámci po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou nepřetržitě po dobu jedenácti let a dvou měsíců, neexistují-li objektivní důvody, spadá do působnosti rámcové dohody podle ustanovení 2 a 5 této rámcové dohody<sup>36</sup>.

36. V této fázi je třeba upřesnit, že předkládající soud vznáší dva problematické aspekty: jednak částečné zohlednění počtu odpracovaných let F. Rossata při jeho přijetí na stálé místo podle právních předpisů před přijetím zákona č. 107/2015 a jednak důsledek toho, že výklad tohoto zákona podaný Corte costituzionale (Ústavní soud) a Corte suprema di cassazione (Nejvyšší kasační soud), tedy neumožnění jakékoli náhrady škody způsobené zneužíváním po sobě jdoucích smluv na dobu určitou učitelům, jejichž pracovní poměr na dobu určitou byl přeměněn na pracovní poměr na dobu neurčitou podle právních předpisů před tímto zákonem.

*b) K částečnému zohlednění počtu odpracovaných let*

37. Předkládající soud konstatuje, že F. Rossatovi byl částečně zohledněn počet odpracovaných let při jeho přijetí na stálé místo na základě právních předpisů před zákonem č. 107/2015, tj. od ledna 2014.

38. Z vyjádření italské vlády totiž vyplývá, že článek 485 legislativního nařízení č. 297/1994, který se vztahoval na F. Rossata v době jeho přijetí na stálé místo, stanoví zvláštní režim ve prospěch učitelů v systému školství, který umožňuje jejich přijetí na stálé místo s částečným obnovením služebního postupu. Podle této vlády bylo toto obnovení provedeno prostřednictvím koeficientů a úprav, které zohledňovaly předchozí služební postup učitele a které odlišovaly jeho situaci od učitele, který se stane úspěšným uchazečem výběrového řízení ke stejnému datu, aniž by nejprve pracoval na dobu určitou ve službě školské správy. Italská vláda uvedla, že tyto úpravy, které nezohledňují tato období pouze z části, představují zákonné uplatnění zásady „poměrným dílem“, upravené v ustanovení 4 bod 2 rámcové dohody.

39. S výhradou ověření těchto skutečností předkládajícím soudem, mám za to, že unijní právo nevyžaduje přijetí na stálé místo se zpětným účinkem („přeměna“) v případě zneužití smluv na dobu určitou. V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudní dvůr již rozhodl, že vzhledem k prostoru pro uvážení, který členské státy požívají ohledně organizace vlastní veřejné správy, tyto státy v zásadě mohou, aniž je to v rozporu se směrnicí 1999/70 nebo rámcovou dohodou, stanovit podmínky pro získání postavení kariérních úředníků, jakož i podmínky zaměstnávání takových úředníků, a to zejména pokud tito úředníci byli touto správou dříve zaměstnáni na základě pracovních smluv na dobu určitou<sup>37</sup>. V tomto ohledu již Soudní dvůr rovněž připustil, že některé rozdíly v zacházení mezi stálými úředníky přijatými na základě otevřeného výběrového řízení a pracovníky přijatými poté, co získali odbornou zkušenost na základě pracovních smluv na dobu určitou, by v zásadě mohly být odůvodněny rozdíly v požadované kvalifikaci a v povaze úkolů, za které musí přebírat odpovědnost<sup>38</sup>.

36 – Pokud jde o osobní působnost rámcové dohody, Soudní dvůr již upřesnil, že tato nevyklučuje žádné specifické odvětví, a je tudíž použitelná na pracovníky zaměstnané ve školství. Rozsudky ze dne 3. července 2014, Fiamingo a další (C-362/13, C-363/13 a C-407/13, EU:C:2014:2044, bod 38); 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, bod 69).

37 – Rozsudky ze dne 8. září 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, bod 76); ze dne 18. října 2012, Valenza a další (C-302/11 až C-305/11, EU:C:2012:646, bod 57); jakož i ze dne 20. září 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, bod 43).

38 – Rozsudky ze dne 8. září 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, bod 78); ze dne 18. října 2012, Valenza a další (C-302/11 až C-305/11, EU:C:2012:646, bod 60); jakož i ze dne 20. září 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, bod 46).

40. Zejména je třeba poukázat na to, že článek 485 legislativního nařízení č. 297/1994<sup>39</sup> byl dotčen ve věci, ve které byl vydán nedávný rozsudek Motter<sup>40</sup>. V uvedené věci měl předkládající soud pochybnosti, zda je italské právo, které v uvedeném ustanovení stanoví sestupný vzorec pro zohlednění doby odpracované na základě smluv na dobu určitou s cílem předejít obrácené diskriminaci v neprospěch úspěšných uchazečů výběrového řízení ve veřejné službě, slučitelné s ustanovením 4 rámcové dohody. Soudní dvůr rozhodl, že ustanovení 4 rámcové dohody musí být vykládáno v tom smyslu, že v zásadě nebrání takovému ustanovení, jež pro účely zařazení zaměstnance do platové třídy při jeho přijetí na základě odborné kvalifikace do postavení stálého úředníka zohledňuje období služby odpracovaná na základě pracovních smluv na dobu určitou v plném rozsahu pouze do čtvrtého roku a dále je zohledňuje částečně do výše dvou třetin<sup>41</sup>.

41. S ohledem na výše uvedené je třeba chápat předběžnou otázku pouze ve smyslu okolnosti, na kterou poukázal předkládající soud, a to absence jakékoliv náhrady škody způsobené zneužitím po sobě jdoucích smluv na dobu určitou u učitelů, kteří byli přijati na stálé místo podle právních předpisů před přijetím zákona č. 107/2015, kteří byli v důsledku zbavení svých stávajících práv na náhradu škody jako sankčního opatření ve smyslu rámcové dohody a judikatury Soudního dvora.

*c) K důsledkům soudního výkladu zákona č. 107/2015*

42. Jelikož předkládající soud jednoznačně prokázal zneužití, táže se, zda důsledkem soudního výkladu zákona č. 107/2015, tedy nepřipuštění jakékoli náhrady škody způsobené zneužitím po sobě jdoucích smluv na dobu určitou v období, které předchází vstupu tohoto zákona v platnost, představuje opatření, které může vést k sankcionování takového zneužití.

43. Podle ustálené judikatury platí, že pokud unijní právo, tak jako v projednávané věci, nestanoví zvláštní sankce 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, aby zajistila plnou účinnost právních norem přijatých k provedení rámcové dohody<sup>42</sup>. Kromě toho, jak Soudní dvůr uvedl při řadě příležitostí, pokud došlo ke zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou, musí být možné uplatnit opatření poskytující účinné a rovnocenné záruky ochrany zaměstnanců za účelem uložení náležité sankce za toto zneužití a odstranění následků porušení unijního práva<sup>43</sup>.

44. Z této judikatury vyplývá, že členské státy jsou povinny zaručit výsledek vyžadovaný směrnicí 1999/70 a rámcovou dohodou, a tedy jeho užitečný účinek. V každém případě musí být zajištěna zásada efektivity a – lze-li nalézt vhodné srovnání ve vnitrostátním právu – zásada rovnocennosti<sup>44</sup>.

45. S ohledem na výklad právní úpravy dotčené v původním řízení podaný Corte costituzionale (Ústavní soud) a Corte suprema di cassazione (Nejvyšší kasační soud), předkládající soud vyjadřuje pochybnosti o dodržení zásady efektivity.

39 – Článek 485 legislativního nařízení č. 297/1994 zní takto: „Pedagogickým pracovníkům středních a uměleckých škol se služba vykonávaná ve výše uvedených státních a rovnocenných školách, včetně škol v zahraničí, v postavení učitele, který není stálým úředníkem, uznává jako služba vykonaná stálým úředníkem pro právní a ekonomické účely v plném rozsahu za první čtyři roky a v rozsahu dvou třetin za případné dodatečné období a pro ekonomické účely v rozsahu zbývající jedné třetiny. Hospodářská práva vyplývající z tohoto uznání jsou zachována a posuzována ve všech platových třídách následujících po platové třídě, která byla pracovníkovi přiznána v okamžiku tohoto uznání.“

40 – Rozsudek ze dne 20. září 2018 (C-466/17, EU:C:2018:758).

41 – Rozsudek ze dne 20. září 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, bod 54).

42 – Rozsudky ze dne 4. července 2006, Adeneler a další (C-212/04, EU:C:2006:443, bod 94); ze dne 23. dubna 2009, Angelidaki a další (C-378/07 až C-380/07, EU:C:2009:250, bod 158); ze dne 3. července 2014, Fiamingo a další (C-362/13, C-363/13 a C-407/13, EU:C:2014:2044, bod 62); 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).

43 – Rozsudky ze dne 23. dubna 2009, Angelidaki a další (C-378/07 až C-380/07, EU:C:2009:250, bod 160); 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); ze dne 7. března 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166, bod 31).

44 – V tomto ohledu viz mé stanovisko ve věci Santoro (C-494/16, EU:C:2017:822, body 50 až 52). V tomto smyslu viz rovněž 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).

46. Je pravda, jak Soudní dvůr mnohokrát zdůraznil, že rámcová dohoda nestanoví obecnou povinnost členských států upravit změnu pracovních smluv na dobu určitou na smlouvy na dobu neurčitou. Ustanovení 5 bod 2 rámcové dohody totiž v zásadě ponechává na členských státech, aby určily podmínky, za nichž jsou pracovní smlouvy nebo poměry na dobu určitou považovány za uzavřené na dobu neurčitou. Z toho vyplývá, že rámcová dohoda nestanoví podmínky, za kterých je možné používat smlouvy na dobu neurčitou<sup>45</sup>.

47. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že se italský zákonodárce rozhodl stanovit v zákoně č. 107/2015 zejména mimořádný plán přijímání pedagogických pracovníků na dobu neurčitou, jako opatření k provedení rámcové dohody, jakož i náhrady škody způsobené zneužitím pracovních smluv na dobu určitou na celkovou dobu delší než třicet šest měsíců<sup>46</sup>. Přitom výklad tohoto zákona podaný Corte costituzionale (Ústavní soud) a Corte suprema di cassazione (Nejvyšší kasační soud) měl za následek rozšíření oblasti působnosti tohoto zákona na učitele, jako je žalobce v původním řízení, pouze aby jim odepřel prospěch z těchto opatření. Zejména pokud jde o přeměnu po sobě jdoucích smluv na dobu určitou na smlouvy na dobu neurčitou v souladu s právními předpisy před přijetím zákona č. 107/2015, soudní výklad tohoto zákona absolutně znemožňuje veškerou náhradu škody způsobenou zneužíváním smluv na dobu určitou v průběhu čtrnácti let před jeho vstupem v platnost.

48. V této souvislosti vyvstává otázka, zda tento soudní výklad může zbavit opatření zpětného účinku, které vnitrostátní zákonodárce přijal pro dosažení souladu se směrnicí 1999/70 a s rámcovou dohodou, které mají sankcionovat zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou. Proto vyvstává další otázka: je takové sankční opatření, jehož použití je znemožněno soudním výkladem, dostatečně účinným a odrazujícím sankčním opatřením?

49. Nejsm toho názoru.

50. Zprv podle ustálené judikatury povinnost členských států vyplývající ze směrnice dosáhnout výsledku v ní stanoveného, jakož i jejich závazek podle článku 4 SEU přijmout veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění této povinnosti, zavazují veškeré orgány členských států, včetně orgánů soudních v rámci jejich pravomocí<sup>47</sup>.

51. Zadruhé, i když v zásadě souhlasím s tím, že zákon č. 107/2015 stanoví opatření zaměřená na předcházení a sankcionování zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou u učitelů ve veřejném sektoru<sup>48</sup>, je nesporné, že tento zákon zavádí tato opatření *pouze do budoucna* a že soudní výklad tohoto zákona má za následek znemožnění jakékoli náhrady škody způsobené zneužitím, k nimž došlo před jeho vstupem v platnost, tj. po dobu čtrnácti let, které mu předcházely<sup>49</sup>.

45 – Rozsudky ze dne 8. března 2012, Huet (C-251/11, EU:C:2012:133, body 38 až 40); ze dne 3. července 2014, Fiamingo a další (C-362/13, C-363/13 a C-407/13, EU:C:2014:2044, bod 65); jakož i 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 80).

46 – Viz čl. 1 odst. 95 a článek 132 zákona č. 107/2015.

47 – Rozsudky ze dne 23. dubna 2009, Angelidaki a další (C-378/07 až C-380/07, EU:C:2009:250, bod 106); ze dne 14. září 2016, Martínez Andrés a Castrejano López (C-184/15 a C-197/15, EU:C:2016:680, bod 50), jakož i ze dne 25. října 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, bod 67).

48 – Musím však přiznat, že mám za obtížné mít za to, že „mimořádný“ plán přijímání zaměstnanců může zcela odstranit „náhodnou“ nebo „nepředvídatelnou“ povahu – tak, jak je uvedeno v bodech 52 až 53 tohoto stanoviska – přijímání učitelů na stálé místo podle právních předpisů před přijetím zákona č. 107/2015. Avšak vzhledem k tomu, že předběžná otázka nesměruje na obsah ustanovení tohoto zákona, ale k důsledkům výkladu Corte costituzionale (Ústavní soud) a Corte suprema di cassazione (Nejvyšší kasační soud), zdržím se vyjadřování k tomuto bodu.

49 – Připomínám, že předkládajícímu soudu přísluší posoudit, v jakém rozsahu podmínky pro použití, jakož i účinné provedení příslušných ustanovení vnitrostátního práva činí z těchto ustanovení náležitá opatření, které by předcházelo a případně sankcionovalo zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou. Soudní dvůr však při rozhodování o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce může případně podat upřesnění, aby vnitrostátnímu soudu poskytl vodítko při jeho výkladu. Viz zejména 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, body 82 až 83).

52. Zatřetí je třeba připomenout, jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, že přeměna po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou žalobce v původním řízení na smlouvu na dobu neurčitou zohledňuje výlučně jeho postup v seznamu vhodných uchazečů v rámci právní úpravy účinné před přijetím zákona č. 107/2015<sup>50</sup>.

53. V tomto ohledu je třeba připomenout, že v rozsudku ve věci Mascolo a další<sup>51</sup>, Soudní dvůr rozhodl, že vnitrostátní právní úprava před přijetím zákona č. 107/2015 je v rozporu s unijním právem vzhledem k tomu, že vylučuje jakýkoli nárok na náhradu újmy utrpěné v důsledku zneužívání pracovních smluv na dobu určitou ve školství. Podle Soudního dvora totiž platí, že vzhledem k tomu, že právní úprava, o kterou se jedná v uvedené věci ani neumožňuje přeměnu pracovních smluv na dobu určitou na smlouvu nebo poměr na dobu neurčitou, jedinou možností pracovníka zajišťujícího zástupy podle článku 4 zákona č. 124/1999 ve státní škole, jak dosáhnout přeměny svých po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou na smlouvu nebo poměr na dobu neurčitou, spočívá v přijetí na stálé místo na základě postupu v seznamu vhodných uchazečů<sup>52</sup>. Soudní dvůr však měl za to, že „jelikož je taková možnost náhodná, nemůže být považována za postih mající dostatečně účinnou a odrazující povahu k zajištění plné účinnosti norem přijatých na základě rámcové dohody“. Soudní dvůr rovněž rozhodl, že doba nutná k přijetí pedagogických pracovníků na stálé místo v rámci režimu použitelného před vstupem zákona č. 107/2015 v platnost je „velice proměnlivá a nejistá“<sup>53</sup>.

54. Podle mého názoru je zřejmé, že F. Rossato se nachází v situaci srovnatelné se situací žalobců ve věcech, v nichž byl vydán rozsudek Mascolo a další<sup>54</sup>. Ke jmenování F. Rossata na stálé místo totiž došlo nikoli na základě mimořádného přijímání stanoveného zákonem č. 107/2015, ale v důsledku postupu ve stálém seznamu vhodných uchazečů v rámci režimu před přijetím zákona č. 107/2015, tj. podle čl. 2 odst. 6 zákona č. 508/1999, který je obdobou čl. 4 odst. 1 zákona č. 124/1999<sup>55</sup>. Z toho vyplývá, že jako ve věcech, v nichž byl vydán rozsudek Mascolo a další, nejen že přijetí žalobce v původním řízení na stálé místo záviselo na náhodných a nepředvídatelných okolnostech<sup>56</sup>, ale rovněž že výklad zákona č. 107/2015 podaný Corte costituzionale (Ústavní soud) a Corte suprema di cassazione (Nejvyšší kasační soud), vyloučil „aby tito pracovníci, [...], mohli získat náhradu újmy, kterou případně utrpěli“ z důvodu zneužívání smluv na dobu určitou<sup>57</sup>. V tomto případě je přítom náhrada škody způsobené zneužíváním po sobě jdoucích smluv na dobu určitou jediným sankčním opatřením k zajištění úplné účinnosti norem přijatých podle rámcové dohody.

55. V projednávané věci je jedna věc zřejmá: přeměna pracovního poměru žalobce v původním řízení nespočívá v sankčním opatření stanoveném dotčenou právní úpravou. Je tedy třeba nezaměňovat přeměnu pracovní smlouvy nebo poměru učitelů na dobu určitou na pracovní poměr nebo smlouvu na dobu neurčitou, k nimž došlo v důsledku jejich postupu v seznamu vhodných uchazečů v rámci režimu použitelného před vstupem zákona č. 107/2015 v platnost se situací, která proběhla podle mimořádného plánu přijímání jako sankčního opatření stanoveného italským zákonodárcem za účelem dosažení souladu se směrnicí 1999/70 a rámcovou dohodou.

50 – Zejména článek 4 zákona č. 124/1999. Viz bod 25 tohoto stanoviska, jakož i poznámky pod čarou 19 a 20.

51 – Rozsudek ze dne 26. listopadu 2014 (C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401).

52 – 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, body 114 až 116).

53 – 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, body 105 až 107, 116 a 117).

54 – Rozsudek ze dne 26. listopadu 2014 (C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401, body 105 až 115).

55 – V tomto ohledu viz bod 25 tohoto stanoviska.

56 – V tomto smyslu viz 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 107).

57 – V tomto smyslu viz 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 120).

56. V tomto ohledu připomínám, že podle Soudního dvora platí, že i když je členský stát při provádění ustanovení 5 bodu 1 rámcové dohody oprávněn zohlednit potřeby takového specifického odvětví, jako je školství, nelze toto právo chápat tak, že mu umožňuje vyhnout se povinnosti stanovit vhodné opatření, které by řádně postihovalo zneužívání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou<sup>58</sup>. Skutečnost, že F. Rossato dosáhl po období jedenácti let a dvou měsíců, přeměny pracovního poměru na dobu určitou na pracovní poměr na dobu neurčitou podle režimu před přijetím zákona č. 107/2015, nezabývá členský stát povinnosti sankcionovat protiprávní jednání, které trvalo během tohoto období. Taková přeměna pracovního poměru, která z důvodu soudního výkladu ztratila jakoukoli možnost náhrady škody způsobené zneužíváním po sobě jdoucích smluv na dobu určitou, není dostatečně účinná a odrazující, aby zajistila plnou účinnost norem přijatých podle rámcové dohody.

57. Začtvrté je třeba zdůraznit, že z ustálené judikatury vyplývá, že pokud se členský stát rozhodne sankcionovat porušení unijního práva prostřednictvím náhrady škody, musí být tato náhrada účinná a musí mít přiměřený odrazující účinek v tom smyslu, že umožňuje přiměřenou a úplnou náhradu vzniklé škody<sup>59</sup>.

58. Mám za to, jak správně tvrdí Komise, že tyto podmínky nejsou v projednávaném případě splněny. Žádné opatření k postihu zneužívání smluv na dobu určitou po dobu čtrnácti let, uzavřených před přijetím zákona č. 107/2015, totiž nebylo přijato, a jak uvádí předkládající soud, bez ohledu na počet smluv uzavřených smluv a počet let, během kterých toto zneužívání pokračovalo. Nesoulad soudního výkladu zákona č. 107/2015, který se týká sankcí za zneužívání v minulosti je tím zjevnější, pokud uvážíme, že čl. 1 odst. 132 tohoto zákona stanoví vytvoření fondu pro platby v budoucnu případných náhrad škody, jakmile smlouvy na dobu určitou překročí dobu 36 měsíců. Naopak žádná náhrada škody nebude vyplacena osobě, jako je žalobce v původním řízení, který pracoval po dobu více než jedenácti po sobě jdoucích let na základě zneužívání obnovování smluv na dobu určitou, uzavíraných za účelem pokrytí stálých a trvalých potřeb, které jako takové neodůvodňují použití takových smluv ve smyslu ustanovení 5 bod 1 rámcové dohody<sup>60</sup>.

59. Z výše uvedeného proto vyplývá, že soudní výklad takové vnitrostátní úpravy, jako je úprava, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, patrně není, s výhradou ověření, která musí provést předkládající soud, v souladu s požadavky plynoucími z rozsudku ve věci Mascolo a další<sup>61</sup>.

60. Konečně za účelem výkladu ustanovení 5 bod 1 rámcové dohody je podle mého názoru důležitý poslední prvek. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že Corte costituzionale (Ústavní soud) a Corte suprema di cassazione (Nejvyšší kasační soud) uvedly, že se pracovník může domáhat náhrady škody a předložit důkaz pouze tehdy, jedná-li se o zvláštní újmu, odlišnou od újmy bezprostředně související se zneužíváním po sobě jdoucích smluv na dobu určitou.

61. V tomto ohledu musím upřesnit, že újma zakládající právo na náhradu, na kterou se odkazuje rámcová dohoda a judikatury Soudního dvora, se týká zvláštní újmy související se zneužíváním po sobě jdoucích smluv na dobu určitou po značnou část pracovního života pracovníka, vylučující výhodu stabilního zaměstnání, která je považována za významný prvek ochrany pracovníků, jak vyplývá z druhého pododstavce preambule rámcové dohody, jakož i z bodů 6 až 8 obecného odůvodnění uvedené rámcové dohody<sup>62</sup>. Náhrada této újmy je zvláštním sankčním opatřením za porušení rámcové dohody. Skutečnost, že tento pracovník se může v souladu s vnitrostátními právními předpisy domáhat

58 – 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, body 70, 95 až 118).

59 – Viz rozsudky ze dne 10. dubna 1984, von Colson a Kamann (14/83, EU:C:1984:153, bod 28); ze dne 2. srpna 1993, Marshall (C-271/91, EU:C:1993:335, bod 26), a ze dne 17. prosince 2015, Arjona Camacho (C-407/14, EU:C:2015:831, bod 33).

60 – V tomto smyslu viz 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 100 a citovaná judikatura).

61 – V tomto smyslu viz 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, body 77 až 79). Viz rovněž body 53 a 54 tohoto stanoviska.

62 – V tomto smyslu viz 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 73).

náhrady jiných druhů újmy, které mohou souviset s hlavní újmou nebo být k hlavní újmě vedlejší (např. újma na zdraví nebo nemajetková újma), které však nejsou přímo spojené s porušením unijního práva, nemá vliv na mé stanovisko, a sice absence dostatečně účinné a odrazující povahy sankčního opatření, které se nevztahuje na učitele, kteří byli přijati na stálé místo na základě právních předpisů před přijetím zákona č. 107/2015, jako je žalobce v původním řízení.

62. Zákon č. 107/2015, přijatý italským zákonodárcem za účelem dosažení souladu s unijními právními předpisy, měl totiž za následek zlepšení situace učitelů, jejichž pracovní poměr na dobu určitou byl nebo bude změněn na pracovní poměr na dobu neurčitou po vstupu tohoto zákona v platnost. Naproti tomu soudní výklad tohoto zákona zhoršil situaci učitelů, jako je žalobce v původním řízení, jejichž pracovní poměr na dobu určitou byl změněn na pracovní poměr na dobu neurčitou na základě seznamu vhodných uchazečů před vstupem tohoto zákona v platnost, a to navzdory požadavkům vyplývajícím z rozsudku ve věci Mascolo a další<sup>63</sup>. Takové opatření v důsledku nemůže řádně sankcionovat zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou, ani odstranit následky porušení unijního práva<sup>64</sup>, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

## V. Závěry

63. Vzhledem k výše uvedenému navrhuji Soudnímu dvoru, aby Corte d'appello di Trento (Odvolací soud v Trentu, Itálie) odpověděl následovně:

„Ustanovení 5 bod 1 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 EKOS, UNICE a CEEP o pracovních poměrech na dobu určitou, musí být vykládáno v tom smyslu, že brání soudnímu výkladu takových ustanovení vnitrostátního práva, která upravují opatření k předcházení zneužívání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou, jako jsou ustanovení, o která se jedná ve věci v původním řízení, podle kterých by byla znemožněna veškerá náhrada škody způsobená zneužíváním po sobě jdoucích smluv na dobu určitou v období, jež předcházelo vstupu v platnost uvedených ustanovení, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.“

63 – Rozsudek ze dne 26. listopadu 2014, C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401.

64 – Rozsudky ze dne 23. dubna 2009, Angelidaki a další (C-378/07 až C-380/07, EU:C:2009:250, bod 160); 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); jakož i ze dne 7. března 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166, bod 31).