



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
RIMVYDASE NORKUSE
přednesené dne 9. října 2025¹

Věc C-418/24 [Obadal]ⁱ

TJ
proti
Comunidad de Madrid,
za účasti:
Ministerio Fiscal

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Sociální politika – Směrnice 1999/70/ES – Rámcová dohoda o pracovních poměrech na dobu určitou – Pracovní smlouvy na dobu určitou ve veřejném sektoru – Zaměstnankyně na dobu určitou se smlouvou zaměstnance ve služebním poměru bez definitivy za účelem obsazení volného pracovního místa – Ustanovení 5 – Opatření, jejichž cílem je předcházet zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou – Přeměna smluv na smlouvy na dobu neurčitou – Vnitrostátní judikatura neumožňující takovou přeměnu, ale upravující ‚smlouvu o nestálém pracovním poměru na dobu neurčitou‘ s poskytnutím náhrady – Účinná, odrazující a přiměřená sankční opatření – Užitečný účinek ustanovení 5 rámcové dohody“

Obsah

I. Úvod	3
A. Právní rámec	4
1. Unijní právo	4
2. Španělská právní úprava	4
a) Ústava	4

¹ – Původní jazyk: francouzština.

ⁱ Název projednávané věci je fiktivní. Neodpovídá skutečnému jménu žádné ze zúčastněných stran.

b)	Právní předpisy týkající se smluv na dobu určitou	5
1)	Zákoník práce	5
2)	EBEP	5
3)	Zákon č. 20/2021	7
4)	Zákony o státním rozpočtu na roky 2017 a 2018.	9
B.	Spor v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem	9
II.	Analýza	12
A.	K rozsahu předběžných otázek a jejich přeformulování	12
B.	Úvodní poznámky k obsahu a rozsahu ustanovení 5 rámcové dohody	14
1.	Ke dvěma druhům opatření: preventivním a sankčním	14
2.	K rozlišení režimů, kterým podléhají preventivní a sankční opatření	15
C.	K zásadě vyplývající z judikatury, podle které přísluší vnitrostátním orgánům přijmout účinná, odrazující a přiměřená sankční opatření za účelem zajištění užitečného účinku směrnice 1999/70	16
D.	Ke kritériím umožňujícím mít za to, že sankční opatření je účinné, odrazující a přiměřené.	18
1.	Musí sankční opatření nahradit újmu vzniklou dotčenému zaměstnanci v plném rozsahu?	18
2.	Musí opatření zajistit, aby měl zaměstnanec přístup ke stabilnímu zaměstnání?	19
3.	Musí opatření umožnit založení individuální odpovědnosti zaměstnanců správního orgánu?	20
E.	K existenci opatření postihujících zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou	20
1.	Je přeměna po sobě jdoucích smluv na dobu určitou na „smlouvy o nestálém pracovním poměru na dobu neurčitou“ vhodným sankčním opatřením?	21
2.	Existují ve vnitrostátním právním řádu jiná účinná, odrazující a přiměřená opatření k sankcionování zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou?	24
a)	K vyrovnávací náhradě stanovené pro osoby propuštěné z důvodu hospodářské krize nebo za neoprávněné propuštění	25
1)	Krátké připomenutí judikatury	25
2)	Posouzení	26
b)	K režimu odpovědnosti	28

1) Krátké připomenutí judikatury	28
2) Posouzení	28
c) K výběrovým řízením	30
1) Krátké připomenutí judikatury	30
2) Posouzení	31
III. Závěry	32

I. Úvod

1. Je vnitrostátní judikatura, která nepřiznává postavení „stálého smluvního zaměstnance“ ve veřejném sektoru „zaměstnancům na dobu neurčitou nezaměstnaným nastálo“, což je pojem vycházející z právní konstrukce stanovené ve španělské judikatuře, v souladu s ustanovením 5 rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou²? Obsahuje vnitrostátní právní řád jiná opatření pro náležité sankcionování zneužívání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou orgány veřejné správy ve smyslu tohoto ustanovení? Tribunal Supremo (Nejvyšší soud Španělsko) položil tyto otázky v rámci projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, která se týká výkladu uvedeného ustanovení.

2. Jádrem těchto otázek je opět dlouhodobý sociální zájem Evropské unie, a sice ochrana zaměstnanců v pracovním poměru na dobu určitou před zneužíváním. Minimální ochranná ustanovení jsou totiž určena k tomu, aby bylo zabráněno nejistotě v situaci zaměstnanců³, a tedy narušení jejich duševní pohody z důvodu, že jsou dlouhodobě zaměstnáni na základě smlouvy na dobu určitou⁴. Tato kategorie zaměstnanců je tak vystavena nebezpečí, že bude podstatnou část profesní kariéry vyloučena z možnosti stabilního zaměstnání, které přitom představuje významný prvek ochrany pracovníků, jak vyplývá z rámcové dohody⁵.

3. Od vstupu rámcové dohody v platnost dne 10. července 1999 byly Soudnímu dvoru mnohokrát předloženy žádosti o její výklad⁶, zejména v kontextu věcí týkajících se souladu vnitrostátních opatření, jejichž cílem je sankcionovat zneužívání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou, s ustanovením 5 této rámcové dohody⁷.

² – Rámcová dohoda uzavřená 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).

³ – V tomto smyslu viz zejména rozsudky ze dne 4. července 2006, Adeneler a další (C-212/04, dále jen „rozsudek Adeneler“, EU:C:2006:443, bod 63); ze dne 15. dubna 2008, Impact (C-268/06, dále jen „rozsudek Impact“, EU:C:2008:223, bod 88), jakož i ze dne 23. dubna 2009, Angelidaki a další (C-378/07 až C-380/07, dále jen „rozsudek Angelidaki“, EU:C:2009:250, bod 73).

⁴ – Bod 6 obecného odůvodnění rámcové dohody uvádí, že pracovní smlouvy na dobu neurčitou jsou obecnou formou pracovních poměrů a přispívají ke kvalitě života dotyčných zaměstnanců a zlepšují jejich výkon.

⁵ – Viz rozsudek ze dne 22. listopadu 2005, Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, bod 64).

⁶ – V době vypracování tohoto stanoviska již Soudní dvůr vydal 43 rozsudků a usnesení, jejichž předmětem byly žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve španělském jednacím jazyce, z nichž 11 věcí vedlo ke stanovisku generálního advokáta.

⁷ – Viz zejména rozsudky Adeneler; Angelidaki; ze dne 10. března 2011, Deutsche Lufthansa (C-109/09, EU:C:2011:129); ze dne 19. března 2020, Sánchez Ruiz a další (C-103/18 a C-429/18, dále jen „rozsudek Sanchez Ruiz“, EU:C:2020:219); ze dne 11. února 2021, M. V. a další (Po sobě jdoucí pracovní smlouvy na dobu určitou ve veřejném sektoru), (C-760/18, EU:C:2021:113); ze dne 3. června 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (C-726/19, dále jen „rozsudek Instituto Madrileño“, EU:C:2021:439); ze dne 24. června 2021, Obras y Servicios Públicos a Acciona Agua (C-550/19, EU:C:2021:514), jakož i ze dne 13. ledna 2022, MIUR a Ufficio Scolastico Regionale per la Campania (C-282/19, EU:C:2022:3).

4. Konkrétně v rozsudku Márquez Samohano, vyhlášeném v roce 2014, se Soudní dvůr poprvé seznámil s pojmem „smlouva o nestálém pracovním poměru na dobu neurčitou“⁸, přičemž tento pojem byl vytvořen předkládajícím soudem s ohledem na zákonnou nemožnost přiznat zaměstnancům, u nichž došlo ke zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou ve veřejném sektoru, postavení „stálých smluvních zaměstnanců“⁹.

5. Dnes a navzdory postupným reformám přijatým Španělským královstvím od roku 2014, které prokazují úsilí vynaložené na zajištění souladu jeho vnitrostátní právní úpravy s rámcovou dohodou, je podíl dočasných pracovních míst ve veřejném sektoru velmi vysoký, představující podle předkládajícího soudu téměř 30 %. Ke dni jednání před Soudním dvorem v projednávané věci z toho vyplynulo, že tento poměr činí v celém španělském veřejném sektoru 32,8 %, což znamená, že téměř třetina pracovníků v tomto sektoru má smlouvu na dobu určitou.

6. Stejnou problematikou se zabývaly i nedávné rozsudky Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid¹⁰ a DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya a Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya¹¹. Vzhledem k tomu, že uplatňování těchto rozsudků vedlo podle předkládajícího soudu k „mnohočetným a rozdílným“ výkladům vnitrostátních soudů, je totiž Soudní dvůr znovu vyzván k posouzení, které tomuto soudu umožní vyřešit spor v původním řízení.

A. Právní rámec

1. Unijní právo

7. Ustanovení 1 písm. b) a ustanovení 5 rámcové dohody mají vedle čl. 2 prvního pododstavce směrnice 1999/70 v projednávané věci zvláštní význam.

2. Španělská právní úprava

a) Ústava

8. Článek 14 Constitución española (španělská ústava, dále jen „Ústava“) stanoví, že Španělé „si jsou před zákonem rovni a nikdo nesmí být diskriminován na základě svého původu, rasy, pohlaví, náboženství, smýšlení nebo jakékoli jiné skutečnosti či osobní nebo sociální okolnosti.“

9. Článek 23 odst. 2 Ústavy stanoví, že občané „mají právo na rovný přístup k funkcím a pracovním místům ve veřejné službě, nestanoví-li zákon jinak“.

10. Článek 103 odst. 3 Ústavy mimo jiné stanoví, že zákon definuje postavení státních zaměstnanců a upravuje přístup k veřejné službě v souladu se zásadami zásluh a způsobilosti.

⁸ – Rozsudek ze dne 13. března 2014, Márquez Samohano (C-190/13, EU:C:2014:146).

⁹ – V téže roce zahájila Evropská komise proti Španělskému království řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU z důvodu nesprávného provedení směrnice 1999/70 [INFR(2014)4334]. Toto řízení, které stále probíhá, svědčí podle tohoto orgánu o složitosti a rozsahu problému.

¹⁰ – Rozsudek ze dne 22. února 2024 (C-59/22, C-110/22 a C-159/22, dále jen „rozsudek ve věci Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid“).

¹¹ – Rozsudek ze dne 13. června 2024 (C-331/22 a C-332/22, dále jen „rozsudek DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya a Departamento de Justicia“).

b) Právní předpisy týkající se smluv na dobu určitou

1) Zákoník práce

11. Článek 15 odst. 3 texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (přepracované znění zákoníku práce), schválené Real Decreto Legislativo 2/2015 (královské nařízení č. 2/2015) ze dne 23. října 2015¹² ve znění použitelném na skutkové okolnosti sporů v původním řízení (dále jen „zákoník práce“), stanoví, že „[s]mlouvy na dobu určitou uzavřené v rozporu se zákonem se považují za smlouvy uzavřené na dobu neurčitou“.

12. Článek 15 odst. 5 zákoníku práce stanoví:

„Aniž jsou dotčena ustanovení [odst.] 1 písm. a) a [odst.] 2 a 3 tohoto článku, nabývají zaměstnanci, kteří byli v období 30 měsíců zaměstnáni s přerušením nebo nepřetržitě na dobu delší než 24 měsíců za účelem obsazení stejného nebo jiného pracovního místa v rámci téhož podniku nebo téže skupiny podniků na základě nejméně dvou smluv na dobu určitou bez ohledu na to, zda byli zaměstnáni přímo podnikem, nebo byli přiděleni agenturami práce, a to podle totožných nebo odlišných smluvních podmínek na dobu určitou, postavení stálých pracovníků. [...]“

13. Patnácté dodatkové ustanovení zákoníku práce, které se týká „uplatňování omezení doby trvání na smlouvy o provedení určitého úkolu nebo služby a na po sobě jdoucí smlouvy ve veřejné správě“, stanoví, že porušení těchto omezení v případě „orgánů veřejné správy a veřejnoprávních subjektů, které jsou s nimi spojené nebo jsou na nich závislé“, nemůže bránit „uplatňování ústavních zásad rovnosti, zásluh a způsobilosti v přístupu k zaměstnání ve veřejné správě a nebrání povinnosti obsadit dotčená pracovní místa v rámci běžných postupů v souladu s ustanoveními použitelné právní úpravy“, takže „zaměstnanec si zachová pracovní místo, jež zastává, až do jeho obsazení na základě výše uvedených postupů, což vede k ukončení pracovního poměru, ledaže tento pracovník získá přístup k zaměstnání ve veřejné správě tím, že uspěje v příslušném výběrovém řízení“.

2) EBEP

14. Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (konsolidované znění zákona o základním služebním řádu zaměstnanců ve veřejné službě), schváleného Real Decreto Legislativo 5/2015 (královské legislativní nařízení č. 5/2015) ze dne 30. října 2015¹³, ve znění použitelném na skutkové okolnosti sporů v původním řízení (dále jen „EBEP“), bylo pozměněno zejména Real Decreto-ley 14/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público (královské nařízení s mocí zákona č. 14/2021 o naléhavých opatřeních k omezení dočasného zaměstnávání ve veřejné správě) ze dne 6. července 2021¹⁴ a Ley 20/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público (zákon č. 20/2021 o naléhavých opatřeních ke snížení dočasného zaměstnání ve veřejné správě) ze dne 28. prosince 2021¹⁵.

¹² – BOE č. 255 ze dne 24. října 2015, s. 100224.

¹³ – BOE č. 261 ze dne 31. října 2015, s. 103105.

¹⁴ – BOE č. 161 ze dne 7. července 2021, s. 80375.

¹⁵ – BOE č. 312 ze dne 29. prosince 2021, dále jen „zákon č. 20/2021“.

15. Článek 8 EBEP stanoví:

„1. Zaměstnanci ve veřejné službě jsou osoby, které zastávají placené funkce v orgánech veřejné správy, v nichž slouží obecnému zájmu.

2. Zaměstnanci ve veřejné službě se dělí na:

- a) zaměstnance ve služebním poměru s definitivou;
- b) zaměstnance ve služebním poměru bez definitivy;
- c) smluvní zaměstnance, ať už se jedná o stálé zaměstnance, zaměstnance na dobu neurčitou nebo na dobu určitou;
- d) pomocné zaměstnance.“

16. Článek 11 odst. 1 a 3 EBEP stanoví:

„1. Smluvním zaměstnancem se rozumí každá osoba, která na základě písemně uzavřené pracovní smlouvy, bez ohledu na pravidla přijímání zaměstnanců do pracovního poměru stanovená pracovním právem, vykonává službu odměňovanou orgány veřejné správy. V závislosti na době svého trvání může být smlouva trvalá, na dobu neurčitou, nebo na dobu určitou.

[...]

3. Výběrová řízení pro účely zaměstnání zaměstnanců jsou veřejná a v každém případě se řídí zásadami rovnosti, zásluh a způsobilosti. V případě dočasných smluvních zaměstnanců se řídí rovněž zásadou rychlosti, jejímž cílem je reagovat na výslovně odůvodněné potřeby nezbytnosti a naléhavosti.“

17. Článek 55 odst. 1 EBEP stanoví:

„Všichni občané se mohou ucházet o zaměstnání ve veřejné službě v souladu s ústavními zásadami rovnosti, zásluh a způsobilosti, ustanoveními tohoto služebního řádu a jinými platnými pravidly právního řádu.“

18. Článek 70 EBEP, nadepsaný „Nabídka zaměstnání ve veřejném sektoru“, stanoví:

„1. K pokrytí personálních potřeb hrazených z rozpočtových prostředků, které má být zajištěno přijetím nových zaměstnanců, se použije nabídka zaměstnání ve veřejném sektoru nebo jiný podobný nástroj řešení personálních potřeb, což s sebou nese uspořádání odpovídajících výběrových řízení na plánovaná pracovní místa s početní rezervou [10 %] a stanovení maximální lhůty pro zveřejnění oznámení. Nabídka zaměstnání ve veřejném sektoru musí být učiněna nebo podobný nástroj využit ve lhůtě tří let, kterou nelze prodloužit.

2. Nabídka zaměstnání ve veřejném sektoru nebo podobný nástroj, schválený každý rok řídicími orgány veřejné správy, se zveřejňuje v příslušném úředním věstníku.

[...]“

19. Sedmnácté dodatkové ustanovení EBEP bylo vloženo článkem 1 odst. 3 zákona č. 20/2021. Toto sedmnácté dodatkové ustanovení stanoví:

„1. Orgány veřejné správy odpovídají za dodržování ustanovení tohoto služebního řádu, a zejména dbají na to, aby se zabránilo jakémukoli druhu nesrovnalostí při přijímání dočasných smluvních zaměstnanců a při jmenování zaměstnanců v služebním poměru bez definitivy.

Stejně tak orgány veřejné správy podporují ve svých příslušných oblastech vypracování kritérií pro činnost, která zajistí dodržování tohoto dodatkového ustanovení, jakož i koordinovanou činnost různých orgánů příslušných v personální oblasti.

2. Protiprávní jednání, k nimž došlo v této oblasti, zakládají odpovědnost, která je dána v souladu s právními předpisy platnými v každém z orgánů veřejné správy.

3. Jakýkoli akt, smlouva, dohoda nebo ustanovení právních předpisů, jakož i opatření přijatá k jejich uplatňování nebo provádění, jejichž obsah vede přímo nebo nepřímo k tomu, že správní orgán nedodrží maximální dobu služebního poměru dočasného zaměstnance, jsou od počátku neplatné.

4. V případě nedodržení maximální doby služebního poměru má dotčený zaměstnanec v služebním poměru bez definitivy nárok na finanční náhradu ve výši pevně stanovené odměny za dvacet dnů za každý odpracovaný rok, přičemž období kratší než jeden rok se vypočítají poměrně k odpracovaným měsícům, a to maximálně do výše odměny za dvanáct měsíců. Nárok na tuto náhradu vzniká ke dni skutečného ukončení služebního poměru a její výše se vztahuje výlučně ke jmenování, jež vedlo k nesplnění povinnosti. Žádný nárok na náhradu nevzniká, pokud pracovní poměr skončí z disciplinárních důvodů nebo z důvodu dobrovolného ukončení pracovního poměru.

5. V případě dočasných smluvních zaměstnanců nedodržení maximální doby služebního poměru zakládá nárok na pobírání finanční náhrady podle tohoto odstavce, aniž je dotčena případná náhrada za porušení zvláštních pracovněprávních předpisů.

Tato náhrada případně odpovídá rozdílu mezi maximální pevně stanovenou odměnou za dvacet dnů za každý odpracovaný rok v maximální výši dvanácti měsíců a náhradou, na kterou má zaměstnanec nárok z důvodu ukončení smlouvy, přičemž doby kratší než jeden rok se vypočítají poměrně k odpracovaným měsícům. Nárok na tuto náhradu vzniká ke dni skutečného ukončení služebního poměru a jeho výše se vztahuje výlučně ke jmenování, které vedlo k nesplnění povinnosti. V případě, že je uvedená náhrada přiznána soudní cestou, jsou částky započteny. Nárok na uvedenou náhradu nevzniká, pokud pracovní poměr skončí z důvodu propuštění z disciplinárních důvodů, který byl uznán za odůvodněný, nebo z důvodu dobrovolného ukončení pracovního poměru.“

3) Zákon č. 20/2021

20. Článek 2 zákona 20/2021, nadepsaný „Postup stabilizace zaměstnání na dobu určitou“, stanoví:

„1. Pro účely stabilizace zaměstnání na dobu určitou a kromě ustanovení čl. 19 odst. 1 bodu 6 Ley 3/2017 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 [(zákon č. 3/2017 o souhrnném

státním rozpočtu na rok 2017) ze dne 27. června 2017¹⁶ a čl. 19 odst. 1 bodu 9 Ley 6/2018 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 [(zákon č. 6/2018 souhrnném státním rozpočtu na rok 2018) ze dne 3. července 2018]¹⁷, tento zákon povoluje dodatečnou míru přeměny pracovních míst obsazených zaměstnanci na dobu určitou na pracovní místa obsazená zaměstnanci v služebním poměru s definitivou, tzv. stabilizační míra [„tasa de estabilización“], která zahrnuje pracovní místa strukturální povahy stanovená v rozpočtu zastávaná nepřetržitě a na dobu určitou po dobu nejméně tří let před 31. prosincem 2020, a to bez ohledu na to, zda jsou tato pracovní místa zahrnuta do seznamů pracovních míst, rozpisů zaměstnanců nebo jiných forem organizace lidských zdrojů uplatňovaných v jednotlivých orgánech veřejné správy.

Aniž je dotčeno první přechodné ustanovení, jsou pracovní místa dotčená procesy stabilizace zaměstnanosti podle čl. 19 odst. 1 bodu 6 zákona 3/2017 o souhrnném státním rozpočtu na rok 2017 a čl. 19 odst. 1 bodu 9 zákona 6/2018 o souhrnném státním rozpočtu na rok 2018, zahrnuta do procesu stabilizace zaměstnanosti popsaného v předchozím pododstavci, za podmínky, že byla zahrnuta do odpovídajících nabídek stabilizace zaměstnanosti ve veřejném sektoru a nebyla vypsána ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, nebo pokud byla vypsána a nebyla obsazena po ukončení výběrového řízení.

2. Nabídky zaměstnání, kterými se provádějí procesy stabilizace uvedené v odstavci 1 a nový proces stabilizace, budou schváleny a zveřejněny v příslušných úředních věstnících před 1. červnem 2022 a budou koordinovány příslušnými orgány veřejné správy.

Oznámení o výběrových řízeních na obsazení míst uvedených v nabídkách zaměstnání ve veřejném sektoru se zveřejní do 31. prosince 2022.

Tato výběrová řízení budou dokončena do 31. prosince 2024.

3. Míra obsazení pracovních míst zaměstnanci v pracovním poměru na dobu určitou musí být nižší než [8 %] strukturálních pracovních míst.

4. Provedení těchto výběrových řízení, která ve všech případech zaručují dodržování zásad volné hospodářské soutěže, rovnosti, zásluh, způsobilosti a veřejnosti, může být předmětem jednání v každé z oblastí obecné státní správy, autonomních společenství a územních samosprávných celků a Comisión de Coordinación del Empleo Público [(Komise pro koordinaci zaměstnanosti ve veřejném sektoru, Španělsko)] může přijmout opatření k umožnění koordinace provádění těchto řízení mezi jednotlivými orgány veřejné správy.

Aniž jsou dotčena případná ustanovení předpisů o veřejné službě specifických pro každou veřejnou správu nebo zvláštních předpisů, je systémem výběru výběrové řízení na základě kvalifikačních předpokladů a zkoušek, přičemž [40 %] celkové známky se přidělí kolu výběru na základě kvalifikačních předpokladů, při němž se v rámci kolektivního vyjednávání stanoveného v čl. 37 odst. 1 písm. c) [EBEP] zohlední převážně relevantní odborná praxe, stupnice, kategorie nebo rovnocenné zařazení, přičemž uskutečnění kola na základě zkoušek nemusí být vylučovací.

Mechanismy mobility nebo interního povyšování před obsazením pracovních míst jsou slučitelné s procesy stabilizace, pokud tak stanoví zvláštní odvětvové předpisy nebo předpisy jednotlivých orgánů veřejné správy.

¹⁶ – BOE č. 153 ze dne 28. června 2017, s. 53787.

¹⁷ – BOE č. 161 ze dne 4. července 2018, s. 66621.

5. Tyto procesy musí nutně nabízet strukturální pracovní místa obsazená zaměstnanci na dobu určitou a jejich provedení nemůže v žádném případě vést ke zvýšení výdajů nebo počtu zaměstnanců.

6. Zaměstnanci ve služebním poměru bez definitivy nebo smluvní zaměstnanci v pracovním poměru na dobu určitou, jejichž smlouva je orgánem veřejné správy vypovězena z důvodu neúspěchu ve výběrovém řízení uskutečněném za účelem stabilizace, i když byli v aktivní službě, mají nárok na finanční náhradu ve výši pevně stanovené odměny za dvacet dnů za každý odpracovaný rok, přičemž období kratší než jeden rok se vypočítají poměrně k odpracovaným měsícům, a to maximálně do výše odměny za dvanáct měsíců.

Pro smluvní zaměstnance na dobu určitou odpovídá tato náhrada rozdílu mezi pevně stanovenou odměnou nanejvýše za dvacet dnů za každý odpracovaný rok v maximální výši dvanácti měsíců a náhradou, na kterou má zaměstnanec nárok z důvodu ukončení pracovní smlouvy, přičemž doby kratší než jeden rok se vypočítají poměrně k odpracovaným měsícům. V případě, že je uvedená náhrada přiznána soudní cestou, jsou částky započteny.

Neúčast uchazeče nebo uchazečky ve výběrovém řízení za účelem stabilizace jim v žádném případě nezakládá nárok na jakoukoli finanční náhradu.

7. Aby bylo možné sledovat nabídku, osvědčí orgány veřejné správy ministerstvu financí a veřejné služby prostřednictvím státního sekretariátu pro rozpočet a výdaje počet strukturálních pracovních míst obsazených na dobu určitou zjištěný v každé z dotčených oblastí.“

4) *Zákony o státním rozpočtu na roky 2017 a 2018*

21. Čtyřicáté třetí dodatkové ustanovení zákona č. 6/2018 o souhrnném státním rozpočtu na rok 2018, ve znění použitelném na skutkové okolnosti sporů v původní, řízení, který nahradil třicáté čtvrté dodatkové ustanovení zákona č. 3/2017 o souhrnném státním rozpočtu na rok 2017 zejména stanoví, že postavení zaměstnance na dobu neurčitou nezaměstnaného nastalo lze přiznat pouze na základě soudního rozhodnutí. Toto čtyřicáté třetí dodatkové ustanovení uvádí, že „protiprávní jednání“, ke kterým došlo v oblasti dočasného zaměstnávání ze strany „útvárů, které jsou odpovědné v oblasti lidských zdrojů v jakémkoli orgánu veřejné správy a subjektech, které tvoří jejich organizační složku pro výkon veřejné služby“, zakládají odpovědnost „útvárů, které jsou odpovědné v oblasti lidských zdrojů, v souladu s právními předpisy platnými pro jednotlivé orgány veřejné správy“.

B. Spor v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

22. TJ pracuje jako vychovatelka dětí ve veřejném vzdělávacím středisku, a to od 2. března 2016 jako smluvní zaměstnankyně. Její pracovní poměr je od té doby založen na šesti po sobě jdoucích smlouvách na dobu určitou, jejichž účelem je buď obsadit volné pracovní místo, nebo nahradit pracovníka. Poslední z těchto smluv byla uzavřena dne 8. září 2017¹⁸.

¹⁸ – Z jednání vyplývá, že zatímco první smlouva, na jejímž základě byla TJ přijata do zaměstnání Autonomním společenstvím Madrid, byla smlouvou smluvního zaměstnance, poslední pracovní místo, které zastávala, odpovídalo pracovnímu místu zaměstnance ve služebním poměru bez definitivy, jehož cílem bylo zajistit obsazení volného pracovního místa (*plaza de interinidad por cobertura de vacante*). V tomto ohledu viz poznámku pod čarou 80 tohoto stanoviska.

23. Dne 19. července 2021 podala TJ žalobu k Juzgado de lo Social no 13 de Madrid (Soud pro sociální záležitosti č. 13 v Madridu, Španělsko), kterou se domáhala prohlášení jejího pracovního poměru za stálý nebo podpůrně nestálý pracovní poměr na dobu neurčitou. Rozsudkem ze dne 13. března 2023 tento soud jejím návrhům částečně vyhověl a kvalifikoval pracovní poměr jako „nestálý pracovní poměr na dobu neurčitou“ z důvodu, že tento poměr trval déle než tři roky, aniž zaměstnavatel v souladu s vnitrostátní právní úpravou obsadil pracovní místo zastávané žalobkyní v původním řízení.

24. Odvolání podané TJ bylo zamítnuto, takže TJ podala kasační opravný prostředek za účelem sjednocení judikatury k Tribunal Supremo (Nejvyšší soud), který je v projednávané věci předkládajícím soudem. Podle TJ měl být její pracovní poměr kvalifikován jako „stálý pracovní poměr“.

25. Podle předkládajícího soudu je třeba, aby Soudní dvůr nejprve poskytl objasnění za účelem určení, zda je španělská právní úprava v souladu s ustanovením 5 rámcové dohody. Tato právní úprava, tak jak je vykládána její judikaturou, omezuje přiznání postavení „stálého zaměstnance“ ve veřejném sektoru na osoby, které získají zaměstnání ve veřejné správě po úspěšném absolvování výběrového řízení v souladu se zásadami rovnosti, zásluh a způsobilosti. Naproti tomu jako „nestálý pracovní poměr na dobu neurčitou“ kvalifikuje pracovní poměr dočasného zaměstnance, který byl zaměstnán bez absolvování takového řízení, přičemž v souvislosti s tímto poměrem došlo ke zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou.

26. Tento soud má za to, že tomu tak je s ohledem na opatření stanovená ve vnitrostátním právu a na právní režim týkající se pojmu „smlouva o nestálém pracovním poměru na dobu neurčitou“, který uvedený soud zavedl v reakci na zneužívání dočasných zaměstnávání ve veřejném sektoru, a poté byl zákonodárcem začleněn do španělské právní úpravy.

27. Z důvodu odlišného výkladu a použití těchto opatření a tohoto právního režimu španělskými soudy, pokud jde o jejich soulad s ustanovením 5 rámcové dohody, zejména po vyhlášení rozsudku Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, by však Soudní dvůr měl rozptýlit pochybnosti, které v tomto ohledu existují.

28. Předkládající soud dále uvádí důvody, proč má za to, že právní režim týkající se nestálého pracovního poměru na dobu neurčitou, jakož i celá španělská právní úprava jsou v souladu s tímto ustanovením 5.

29. V tomto ohledu zaprvé upřesňuje, že se přístup k stálému zaměstnání ve španělské veřejné správě musí řídit zásadami rovnosti, zásluh a způsobilosti, jak jsou stanoveny v Ústavě, aby bylo zaručeno právo všech občanů Unie na přístup k tomuto zaměstnání za podmínek rovnosti a zákazu diskriminace v souladu s článkem 45 SFEU a články 20 a 21 Listiny základních práv Evropské unie. Tyto zásady jsou podle předkládajícího soudu ostatně použitelné jak na zaměstnance ve služebním poměru s definitivou, tak na smluvní zaměstnance. Tento soud má tudíž za to, že není možné přiznat postavení „stálého zaměstnance“ ve veřejném sektoru osobě, která úspěšně neabsolvovala výběrová řízení dodržující uvedené zásady. Pokud by tedy bylo třeba přiznat postavení „stálých zaměstnanců“ všem smluvním zaměstnancům, kteří mají postavení „zaměstnanců na dobu neurčitou nezaměstnaných nastálo“, byly by orgány veřejné správy osvobozeny od povinnosti uspořádat tato řízení, což by však zbavilo ostatní občany Unie práva účastnit se uvedených řízení.

30. Zadruhé předkládající soud zdůrazňuje, že právní pojem „zaměstnanec na dobu neurčitou nezaměstnaný nastalo“ byl rozvinut v jeho vlastní judikatuře s cílem reagovat na zneužívání související s dočasným zaměstnáváním ve veřejném sektoru. Toto řešení vyplývá z právní nemožnosti přiznat zaměstnancům, u kterých došlo ke zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou, postavení „stálého smluvního zaměstnance“, pokud tito zaměstnanci nezískali zaměstnání ve veřejné správě prostřednictvím výběrového řízení v souladu se zásadami rovnosti, zásluh a způsobilosti. Předkládající soud má za to, že v případě, že je zjištěno zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou se tedy protiprávní pracovní poměr přemění na „nestálý pracovní poměr na dobu neurčitou“, a to ode dne původního přijetí do pracovního poměru.

31. Předkládající soud uvádí, že z toho vyplývající právní účinek spočívá v tom, že smluvní vztah zůstane zachován do doby, než bude pracovní místo s konečnou platností obsazeno regulativním postupem stanoveným španělským zákonem. Tento soud má za to, že jakmile bude toto místo obsazeno, nestálý pracovní poměr na dobu neurčitou skončí s vyplacením náhrady odpovídající odměně za dvacet dnů za každý odpracovaný rok v maximální výši odpovídající odměně za dvanáct měsíců. Dotčený zaměstnanec by podle předkládajícího soudu neměl na tuto náhradu nárok, pokud by po sobě jdoucí smlouvy na dobu určitou byly oprávněné, a nikoli zneužívající, což prokazuje, že uvedená náhrada není nezávislá na jakémkoliv úvaze o oprávněném nebo zneužívajícím využití těchto smluv. V rozsahu, v němž by měl Soudní dvůr za to, že tato náhrada nepředstavuje vhodné opatření k předcházení a sankcionování zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou, se předkládající soud táže, zda vyplacení platné maximální zákonné náhrady, které odpovídá případům neoprávněného propuštění zaměstnanců v pracovním poměru na dobu neurčitou, tedy náhrady odpovídající odměně za 30 dnů za každý odpracovaný rok, a to až do výše odměny za 24 měsíců, může představovat takové opatření.

32. Zatřetí předkládající soud dodává, že zaměstnanec na dobu neurčitou nezaměstnaný nastalo má stejná práva jako stálí zaměstnanci ve vztahu ke všem aspektům pracovního poměru, zejména pokud jde o odměnu za práci a postup v zaměstnání. Tento soud dále poznamenává, že Soudní dvůr v bodě 73 svého rozsudku Instituto Madrileño podle všeho připustil, že přeměna pracovního poměru na nestálý pracovní poměr na dobu neurčitou může představovat opatření, které může sankcionovat zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou.

33. Začtvrté předkládající soud uvádí, že nesouhlasí s analýzou předkládajícího soudu ve věci, v níž byl vydán rozsudek Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, podle níž španělské právo nestanoví pro smlouvy o nestálém pracovním poměru na dobu neurčitou žádné vnitrostátní opatření určené k předcházení a sankcionování zneužití těchto smluv. Předkládající soud má za to, že kvalifikace pracovního poměru jako „nestálého pracovního poměru na dobu neurčitou“ představuje takové opatření, a tudíž může být považována za „rovnocenné a vhodné právní opatření“ ve smyslu ustanovení 5 rámcové dohody.

34. Zapáté předkládající soud uvádí, že zákon č. 20/2021, který upravuje postup stabilizace zaměstnání ve veřejném sektoru, zavedl do španělského práva zvláštní legislativní opatření zejména za účelem toho, aby uspořádání výběrových řízení nebylo nezávislé na jakémkoliv úvaze týkající se zneužívání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou. I když jsou tato řízení otevřena uchazečům, jichž se zneužití netýkalo, zákonodárce v jejich rámci přiznává rozhodující hodnotu dřívější praxi a času, který dotčení dočasní zaměstnanci věnovali plnění svých úkolů, což odpovídajícím způsobem vyrovnává zneužívání a zároveň usnadňuje jejich konečný přístup k pracovnímu místu jako „stálý zaměstnanec“. Tento zákon rovněž zavedl nové vnitrostátní ustanovení, které stanoví režim odpovědnosti orgánu veřejné správy v případě nedodržení těchto opatření.

35. Za těchto podmínek se Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) rozsudkem ze dne 30. května 2024, došlým kanceláři Soudního dvora dne 12. června 2024, rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1. Brání ustanovení 5 rámcové dohody takové judikatuře, která v souladu se zásadami rovnosti, zásluh, způsobilosti a zákazu diskriminace v rámci volného pohybu pracovníků odepírá uznání postavení stálých zaměstnanců ve veřejném sektoru zaměstnancům na dobu neurčitou nezaměstnaným nastálo?
2. Podpůrně, je-li odpověď na předchozí otázku kladná, lze přiznání odrazující náhrady zaměstnancům na dobu neurčitou nezaměstnaným nastálo, v okamžiku ukončení jejich pracovního poměru, považovat za vhodné opatření k předcházení a případnému sankcionování zneužití vyplývajícího z využívání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou ve veřejném sektoru v souladu s ustanovením 5 rámcové dohody?“

36. Předkládající soud rovněž požádal Soudní dvůr, aby o této věci rozhodl ve zrychleném řízení podle článku 105 jednacího řádu Soudního dvora. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 4. září 2024, Obadal (C-418/24, EU:C:2024:717), byl návrh zamítnut. Nicméně s ohledem na povahu věci a význam otázek, které nastoluje, bylo rozhodnuto, že Soudní dvůr rozhodne o projednávané věci přednostně podle čl. 53 odst. 3 tohoto jednacího řádu.

37. Dne 8. ledna 2025 požádala španělská vláda na základě čl. 16 odst. 3 statutu Soudního dvora Evropské unie, aby v projednávané věci zasedal Soudní dvůr ve velkém senátu.

38. Písemná vyjádření předložili Soudnímu dvoru TJ, Ministerio Fiscal (státní zastupitelství, Španělsko), španělská vláda, jakož i Evropská komise. Na jednání konaném dne 24. června 2025 titíž účastníci řízení a zúčastnění, jakož i italská vláda a Comunidad Autónoma de Madrid (Autonomní společenství Madrid, Španělsko), kteří nepředložili písemné vyjádření, odpověděli na otázky k ústnímu zodpovězení položené Soudním dvorem.

II. Analýza

A. K rozsahu předběžných otázek a jejich přeformulování

39. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda ustanovení 5 rámcové dohody musí být vykládáno v tom smyslu, že brání vnitrostátní judikatuře, která za účelem zaručení zásad ústavní povahy, a sice zásad rovnosti, zásluh, způsobilosti a zákazu diskriminace, jakož i volného pohybu pracovníků, nebo také zásady rovnosti zakotvené v článku 45 SFEU a zákazu diskriminace zakotveného v člancích 20 a 21 Listiny základních práv nepřiznávají postavení „stálých zaměstnanců“ ve veřejném sektoru zaměstnancům na dobu neurčitou nezaměstnaným nastálo. V případě kladné odpovědi na tuto první otázku je podstatou druhé otázky tohoto soudu, zda toto ustanovení 5 musí být vykládáno v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která upravuje vyplacení náhrady, která je stanovena s dvojí horní hranicí, pro zaměstnance na dobu neurčitou nezaměstnané nastálo, a to v okamžiku ukončení jejich pracovního poměru.

40. Než přistoupím k analýze těchto dvou otázek, považuji za užitečné uvést několik úvah o jejich rozsahu, abych vysvětlil důvody, proč se domnívám, že je třeba je přeformulovat.

41. Vzhledem k tomu, že obě předběžné otázky jsou propojeny, navrhuji Soudnímu dvoru, aby je nejprve posoudil společně, i když je druhá otázka položena pouze pro případ kladné odpovědi na první otázku.

42. Dále, i když formulace první otázky může naznačovat, že předkládající soud se zabývá pouze slučitelností nemožnosti přiznat postavení „stálých smluvních zaměstnanců“ „zaměstnancům na dobu neurčitou nezaměstnaným nastálo“ s ustanovením 5 rámcové dohody, mám za to, že s ohledem na skutečnosti uvedené v předkládacím rozhodnutí zahrnuje rozsah této otázky rovněž posouzení souladu *jiných vnitrostátních opatření* s tímto ustanovením, která předkládající soud, jakož i španělská vláda a Autonomní společenství Madrid považují za vhodná opatření k sankcionování zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou. Domnívám se totiž, že za účelem analýzy takového souladu je třeba zohlednit všechna opatření stanovená vnitrostátním právním řádem, jak je popsal předkládající soud.

43. Konečně podle Soudního dvora k tomu, aby taková vnitrostátní právní úprava, jako je španělská právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, vykládaná Tribunal Supremo (Nejvyšší soud), která ve veřejném sektoru neumožňuje přeměnit takové po sobě jdoucí smlouvy na dobu určitou, jako jsou smlouvy o nestálém pracovním poměru na dobu neurčitou, na pracovní smlouvy na dobu neurčitou, mohla být považována za slučitelnou s rámcovou dohodou, musí vnitrostátní právní řád dotčeného členského státu obsahovat v uvedeném sektoru jiné účinné opatření, které brání a případně sankcionuje zneužívání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou¹⁹.

44. V projednávaném případě se spor v původním řízení, který probíhá před předkládajícím soudem mezi TJ a Autonomním společenstvím Madrid, týká kvalifikace pracovního poměru mezi TJ a tímto orgánem veřejné správy. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že TJ zde pracuje více než devět let, a to na základě šesti po sobě jdoucích smluv na dobu určitou využitých k obsazení volných pracovních míst nebo k zastupování zaměstnanců. V případě TJ španělské soudy uznaly, že došlo ke zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou, a její pracovní poměr byl v řízení v prvním stupni i v odvolacím řízení kvalifikován jako „nestálý pracovní poměr na dobu neurčitou“. TJ před předkládajícím soudem tvrdí, že tento pracovní poměr musí být prohlášen za stálý.

45. Z předkládacího rozhodnutí, jakož i ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, tedy vyplývá, že v projednávané věci došlo ke zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou.

46. Za těchto podmínek je třeba předběžné otázky chápat v tom smyslu, že podstatou otázky předkládajícího soudu je, jak uvádí sám předkládající soud, zda v souladu s požadavky ustanovení 5 rámcové dohody španělský právní řád, jak je uveden v předkládacím rozhodnutí, stanoví opatření, která řádně sankcionují zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou.

47. Pro užitečnou odpověď na tuto otázku uvedu nejprve několik úvodních poznámek týkajících se obsahu a působnosti ustanovení 5 rámcové dohody, a to ve světle ustálené judikatury Soudního dvora (část B). Dále před určením kritérií, na jejichž základě lze mít za to, že opatření, jehož cílem je sankcionovat zneužívání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou, představuje „účinné, odrazující a přiměřené sankční opatření“ v souladu s tímto ustanovením (část D), připomenu zásadu vyplývající z judikatury, podle které je na vnitrostátních orgánech, aby přijaly taková opatření za účelem zajištění užitečného účinku uvedeného ustanovení (část C). Vzhledem

¹⁹ – V tomto smyslu viz rozsudek Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid (bod 127 a citovaná judikatura). V tomto smyslu viz také rozsudky ze dne 7. září 2006, Marrosu a Sardino (dále jen „Marrosu a Sardino“, EU:C:2006:517, bod 49), jakož i ze dne 7. března 2018, Santoro (C-494/16, dále jen „rozsudek Santoro“, EU:C:2018:166, bod 34).

k tomu, že v projednávané věci došlo ke zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou, posoudím slučitelnost vnitrostátních opatření stanovených k řádnému sankcionování zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou s tímto ustanovením. Nakonec vyvodím závěry z této analýzy a ve světle těchto úvah navrhnu odpověď na uvedenou otázku v přeformulovaném znění (část E).

48. Kromě toho je třeba uvést, jak vyplývá z úvodu tohoto stanoviska, že Soudní dvůr se již několikrát vyjádřil k dotčené vnitrostátní právní úpravě, přičemž se opřel o dlouhodobou judikaturu týkající se zejména opatření k řádnému sankcionování zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv nebo pracovních poměrů na dobu určitou, z níž vycházely nedávné rozsudky *Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid* a *DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya* a *Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya*. Při posouzení, které provedu v následujícím textu, tedy v zájmu hospodárnosti vysvětlím pouze relevantní prvky této judikatury a pokusím se vyhnout zbytečnému opakování v textu, čímž učiním řadu křížových odkazů.

B. Úvodní poznámky k obsahu a rozsahu ustanovení 5 rámcové dohody

49. V následujících řádcích mám v úmyslu zejména připomenout vztah mezi bodem 1 a bodem 2 písm. b) ustanovení 5 rámcové dohody, jak vyplývá z judikatury Soudního dvora, přičemž rozliším druhy zamýšlených opatření a jednotlivé režimy, které se na ně vztahují.

1. Ke dvěma druhům opatření: preventivním a sankčním

50. Především bych rád připomněl, že z druhého pododstavce preambule rámcové dohody, bodů 6 a 8 obecného odůvodnění této rámcové dohody, jakož i z ustálené judikatury vyplývá, že možnost stabilního zaměstnání představuje významný prvek ochrany zaměstnanců, kdežto pracovní smlouvy na dobu určitou mohou odpovídat zároveň potřebám zaměstnavatelů i zaměstnanců pouze za určitých okolností²⁰.

51. Z ustanovení 1 rámcové dohody plyne, že jejím *účelem* je vytvořit rámec, který zabrání zneužití vyplývajícimu z použití po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů uzavřených na dobu určitou. Účelem ustanovení 5 rámcové dohody konkrétně je *naplňovat tento cíl*, a sice stanovit pravidla pro využívání po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů, jež je považováno za potenciální zdroj zneužívání na úkor pracovníků, tím, že upravuje několik ustanovení zaručujících minimální ochranu, která mají sloužit k tomu, že bude bráněno nejistotě v situaci zaměstnanců²¹.

52. Tento rámec zahrnuje *dva druhy opatření podléhajících odlišným režimům*. Členské státy jsou tedy v souladu s ustanovením 5 bodem 1 této rámcové dohody povinny přijmout *opatření k předcházení* „zneužití vznikajícímu využitím po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů

²⁰ – Viz zejména rozsudky *Adeneler* (bod 62); ze dne 3. července 2014, *Fiamingo* a další (C-362/13, C-363/13 a C-407/13, dále jen „rozsudek *Fiamingo*“, EU:C:2014:2044, bod 55); ze dne 26. listopadu 2014, *Mascolo* a další (C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, dále jen „rozsudek *Mascolo*“, EU:C:2014:2401, bod 73); ze dne 14. září 2016, *Pérez López* (C-16/15, EU:C:2016:679, bod 27), jakož i *Sánchez Ruiz* (bod 54).

²¹ – V tomto smyslu viz zejména rozsudky *Adeneler* (bod 63); ze dne 13. září 2007, *Del Cerro Alonso* (C-307/05, EU:C:2007:509, bod 26 a citovaná judikatura), jakož i *DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya* a *Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya* (body 44 a 45, jakož i citovaná judikatura).

na dobu určitou“. Pokud však již došlo ke zneužití těchto smluv, musí být možné uplatnit *opatření k řádnému sankcionování takového zneužití* v souladu zejména s bodem 2 písm. b) tohoto ustanovení²².

2. K rozlišení režimů, kterým podléhají preventivní a sankční opatření

53. Pokud jde zaprvé o ustanovení 5 bod 1 rámcové dohody, toto ustanovení obsahuje *povinnost* („účinné a závazné přijetí“) členských států zavést jedno nebo více opatření uvedených pod písmeny a) až c), pokud již neexistují v dotčeném členském státě rovnocenná právní opatření²³. Členské státy mají v tomto ohledu *prostor pro uvážení*, jelikož se mohou rozhodnout pro použití jednoho nebo několika opatření vyjmenovaných v tomto ustanovení nebo stávajících rovnocenných právních opatření, a to vše s přihlédnutím k potřebám specifických odvětví nebo kategorií zaměstnanců. Soudní dvůr měl za to, že „ustanovení 5 bod 1 rámcové dohody tím vytyčuje členským státům *obecný cíl* spočívající v *zabránění* takovému zneužívání, avšak ponechává jim *volbu prostředků* k jeho dosažení *za předpokladu, že tím neohrozí účel nebo užitečný účinek rámcové dohody*“²⁴.

54. Zadruhé, jak vyplývá ze znění ustanovení 5 bodu 2 písm. b) rámcové dohody, členské státy nebo sociální partneři jen „případně“ jednájí v souladu s tímto ustanovením tak, že stanoví „podmínky, za jakých jsou pracovní smlouvy nebo poměry na dobu určitou považovány za „po sobě jdoucí“. Uvedené ustanovení, které má v projednávané věci zvláštní význam²⁵, „ponechává členským státům *možnost* stanovit, aby zneužití vyvolávala změnu kvalifikace pracovní smlouvy na pracovní poměr na dobu neurčitou“²⁶. Jak Soudní dvůr konstatoval v ustálené judikatuře, totéž ustanovení výslovně stanoví toto sankční opatření za taková zneužití, aniž tím ukládá povinnost členským státům²⁷.

55. Naproti tomu vzhledem k tomu, že ani směrnice 1999/70 ani rámcová dohoda nestanoví přijetí konkrétních sankčních opatření, která by byla účinná, odrazující a přiměřená, Soudní dvůr ve své judikatuře takový požadavek stanovil za účelem zajištění užitečného účinku této směrnice²⁸. Soudní dvůr několikrát připomněl, že pokud unijní právo, tak jako v projednávané věci, nestanoví zvláštní sankce pro případ, že by bylo přesto zjištěno zneužití, je věcí vnitrostátních orgánů, aby přijaly opatření, která *musí* být nejen *přiměřená*, ale i *dostatečně účinná* a *musí mít odrazující*

²² – K této zásadě vyplývající z judikatury a jejímu původu viz body 55 až 64 tohoto stanoviska.

²³ – Tři opatření vyjmenovaná v ustanovení 5 písm. a) až c) rámcové dohody se týkají objektivních důvodů ospravedlňujících obnovení těchto pracovních smluv a poměrů, maximálního celkového trvání po sobě jdoucích pracovních smluv a poměrů na dobu určitou a počtu obnovení těchto smluv a poměrů. Viz zejména rozsudek Mascolo (bod 74 a citovaná judikatura).

²⁴ – Viz zejména rozsudky Impact (bod 70 a citovaná judikatura); Mascolo (body 75 a 76); Santoro (body 27 a 28), jakož i DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya a Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya (body 46 a 48, jakož i citovaná judikatura). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

²⁵ – Viz bod 45 tohoto stanoviska.

²⁶ – Viz stanovisko generálního advokáta Poiaresse Madura ve věci Marrosu a Sardino (C-53/04, EU:C:2005:569, body 29 a 30).

²⁷ – V tomto smyslu viz zejména rozsudky Adeneler (bod 91); ze dne 7. září 2006, Vassallo (C-180/04, dále jen „rozsudek Vassallo“, EU:C:2006:518, bod 42), a Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid (bod 124). Poznámám, že Soudní dvůr ve své judikatuře používá výraz „sankční opatření“ v širokém smyslu, čímž poukazuje jak na sankční (sankce *stricto sensu*), tak na kompenzační (odstranění následků zneužití) charakter opatření, které musí členské státy stanovit na základě směrnice 1999/70. V tomto ohledu viz mé úvahy v bodech 61 a 62 tohoto stanoviska.

²⁸ – Takový požadavek byl naproti tomu unijním normotvůrcem stanoven v jiných směrních v oblasti sociálního práva. Viz zejména článek 15 směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ (Úř. věst. 2000, L 180, s. 22; Zvl. vyd. 20/01, s. 23): „[...] [t]akto stanovené sankce, které mohou zahrnovat vyplacení náhrad oběti, musí být účinné, přiměřené a odrazující“. Viz rovněž článek 20 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/67/EU ze dne 15. května 2014 o prosazování směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb a o změně nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu („nařízení o systému IMI“) (Úř. věst. 2014, L 159, s. 11): „[...] Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující“.

účinek, aby zajistila plnou účinnost právních norem přijatých podle rámcové dohody²⁹. Soudní dvůr dodal, že je tedy na předkládajícím soudu, aby posoudil, v jakém rozsahu podmínky pro použití a účinné provedení vnitrostátních právních předpisů a judikatury z nich činí odpovídající opatření, která postihují zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou³⁰.

C. K zásadě vyplývající z judikatury, podle které přísluší vnitrostátním orgánům přijmout účinná, odrazující a přiměřená sankční opatření za účelem zajištění užitečného účinku směrnice 1999/70

56. Nejprve bych rád připomněl, že zásada vyplývající z judikatury, podle které „je věcí vnitrostátních orgánů, aby přijaly opatření, která *musí* být nejen přiměřená, ale i dostatečně účinná a musí mít odrazující účinek, aby zajistila plnou účinnost právních norem přijatých podle rámcové dohody“, je pevně zakotvena v ustálené judikatuře, v níž se Soudní dvůr opírá o řadu zásad unijního práva³¹.

57. Soudní dvůr v této judikatuře uvedl, že členské státy jsou kromě toho povinny si zvolit v rámci volnosti, kterou jim ponechává čl. 288 třetí pododstavec SFEU, nejvhodnější formy a prostředky za účelem zajištění užitečného účinku směrnic s přihlédnutím k jejich účelu³². Dále uvedl, že při neexistenci unijní právní úpravy v této oblasti sice patří 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 přiznaných unijním právním řádem (zásada efektivity)³³.

58. Podle Soudního dvora z toho vyplývá, že 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*³⁴. Podle samotného znění čl. 2 prvního pododstavce směrnice 1999/70 totiž členské státy musí „přijmout veškerá nezbytná opatření, která jim umožní kdykoli *zaručit výsledky stanovené [touto] směrnicí*“³⁵, ať již přeměnou těchto vztahů na pracovní smlouvy na dobu neurčitou, nebo poskytnutím náhrady škody³⁶.

59. Pokud jde o tento rámec judikatury, považuji za užitečné formulovat následující dvě úvahy.

²⁹ – V tomto smyslu viz rozsudky Adeneler (bod 94); Marrosu a Sardino (bod 51); Vassallo (bod 36); Sánchez Ruiz (bod 88), a Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid (bod 103).

³⁰ – Viz rozsudek DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya et Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya (bod 71 a citovaná judikatura).

³¹ – Viz bod 55 tohoto stanoviska. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

³² – Viz rozsudek Adeneler (bod 93 a citovaná judikatura). Tento obecný bod judikatury se později ve zvláštním kontextu ustanovení 5 bodu 1 rámcové dohody promítl do přesnější formulace, podle které toto ustanovení vytyčuje členským státům *obecný cíl* spočívající v zabránění takovému zneužívání, avšak ponechává jim volbu prostředků k jeho dosažení, jak je připomenuto v poslední větě bodu 53 tohoto stanoviska.

³³ – Viz zejména rozsudky Fiamingo (bod 62), a Mascolo (bod 78).

³⁴ – Viz zejména rozsudek Fiamingo (bod 64); Mascolo (bod 79), jakož i DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya a Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya (bod 69 a citovaná judikatura).

³⁵ – Viz rozsudky Adeneler (bod 102); Vassallo (bod 38); jakož i Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid (bod 104). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

³⁶ – V tomto smyslu viz rozsudek Angelidaki (body 160 až 166).

60. Zaprvé si kladu otázku ohledně *povahy výsledků uložených směrnicí 1999/70*, jak je vykládána Soudním dvorem, pokud tak jako v projednávané věci již došlo ke zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou. I když z judikatury Soudního dvora jasné vyplývá, že cílem požadavku zajistit výsledky uložené touto směrnicí je, aby členské státy stanovily opatření, která představují účinné a rovnocenné záruky ochrany zaměstnanců, a dále tato opatření uplatňovaly „za účelem uložení náležité sankce za toto zneužití a odstranění následků porušení unijního“, jsem toho názoru, že zbývá upřesnit přesný rozsah obou těchto podmínek³⁷.

61. V tomto ohledu by bylo možné argumentovat, že první podmínka se týká sankčních opatření *stricto sensu* uložených těm, kteří se zneužití dopustili – zejména opatření represivní nebo disciplinární povahy – zatímco druhá podmínka se vztahuje ke kompenzačním opatřením stanoveným ve prospěch pracovníka, kterého se zneužití týkalo.

62. Pokud jde konkrétně o alternativní nebo kumulativní povahu těchto dvou podmínek, jejich spojení spojkou „a“ znamená, že mají kumulativní povahu. Z toho vyplývá, že vnitrostátní opatření poskytuje účinné a rovnocenné záruky ochrany zaměstnanců vyžadované unijním právem pouze tehdy, když jsou splněny uvedené podmínky. Ačkoli použití této spojky potvrzuje závaznou povahu obou těchto podmínek, mám konkrétně za to, že podmínka týkající se odstranění následků porušení unijního práva je „důvodem existence“ směrnice 1999/70 a rámcové dohody. Tato podmínka musí mít tedy podle mého názoru přednost³⁸. Jinými slovy, přijetí odrazujících sankčních opatření vůči těm, kteří se dopustili zneužití (represivní povaha) nemůže stačit, pokud neexistují opatření k účinnému odstranění následků pro zaměstnance, kterého se toto zneužití týká (kompenzační povaha), a to zejména prostřednictvím plné náhrady škody, která zaměstnanci vznikla.

63. Zadruhé je rovněž třeba se zabývat *přesným okamžikem porušení unijního práva*: v jaké fázi lze mít za to, že došlo k porušení rámcové dohody?

64. V tomto ohledu se mi zdá jasné, jak v podstatě vyplývá z výše uvedené judikatury Soudního dvora³⁹, že k takovému porušení dochází od okamžiku, kdy zaměstnanec vykonává trvale a dlouhodobě úkoly ve veřejné správě, které jsou součástí jeho obvyklé činnosti, a doba trvání jeho pracovních smluv nebo poměrů *překračuje* buď maximální celkovou dobu jejich trvání, nebo počet povolených obnovení, jak jsou stanovena vnitrostátní právní úpravou na základě ustanovení 5 bodu 1 písm. b) a c) rámcové dohody, nebo v případě, že obnovení takových pracovních smluv a poměrů není objektivně odůvodněno s ohledem na ustanovení 5 bod 1 písm. a) této rámcové dohody⁴⁰.

³⁷ – I když totiž pojem „sankce“ připouští několik významů ve francouzském jazyce, z anglického znění tohoto bodu judikatury ještě jasněji vyplývá, že Soudní dvůr rozlišuje dvě odlišné podmínky „in order duly to punish that abuse and nullify the consequences of the breach of EU law“, což potvrzuje, že se jedná jak o opatření sankční povahy, tak o opatření kompenzační povahy. Totéž platí pro německou verzi „um diesen Missbrauch angemessen zu ahnden und die Folgen des Verstoßes gegen das Unionsrecht zu beseitigen“; litevskou verzi „siekiant tinkamai nubausti už šį piktnaudžiavimą ir pašalinti Sąjungos teisės pažeidimo pasekmes“; polskou verzi „by zastosować odpowiednią sankcję i usunąć konsekwencje naruszenia prawa Unii“ a španělskou verzi „con objeto de sancionar debidamente dicho abuso y eliminar las consecuencias de la infracción del Derecho de la Unión“. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

³⁸ – Opatření, které má sankcionovat zneužití, totiž nemusí být způsobilé k účinnému odstranění jeho následků a naopak. Z toho vyplývá význam posouzení vnitrostátních opatření jako celku.

³⁹ – V tomto smyslu viz rozsudek Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid (bod 80).

⁴⁰ – Jak Soudní dvůr opakovaně připomněl, slovní spojení „po sobě jdoucí pracovní poměry na dobu určitou“ nesmí být vykládáno restriktivně, aby se zabránilo zaměstnávání zaměstnanců po řadu let za nejistých podmínek. Restriktivní výklad by totiž fakticky mohl vyloučit velký počet pracovních poměrů na dobu určitou z ochrany zaměstnanců požadované směrnicí 1999/70 a rámcovou dohodou, čímž by byl sledovaný cíl baven velké části své podstaty. V tomto smyslu viz judikatura citovaná v bodě 98 tohoto stanoviska.

65. Domnívám se tedy, že nelze mít za to, že k porušení rámcové dohody dochází až v okamžiku vypovězení nestálé pracovní smlouvy na dobu neurčitou z důvodu obsazení dotčeného pracovního místa, odchodu zaměstnance do důchodu nebo jeho propuštění, a dokonce ani v okamžiku, kdy bylo konstatováno zneužití.

66. Po tomto upřesnění zbývá určit, jaká jsou kritéria umožňující mít za to, že opatření, které má sankcionovat zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou, je „účinným, odrazujícím a přiměřeným sankčním opatřením“ v souladu s ustanovením 5 rámcové dohody.

D. Ke kritériím umožňujícím mít za to, že sankční opatření je účinné, odrazující a přiměřené

67. Z rozsudku Santoro v podstatě vyplývá, že k tomu, aby vnitrostátní opatření přijatá na základě ustanovení 5 rámcové dohody byla účinná, odrazující a přiměřená, mohou zejména stanovit poskytnutí přiměřené náhrady pro zaměstnance, který byl poškozen zneužitím, doprovázené možností tohoto zaměstnance získat úplnou náhradu vzniklé škody, jakož i sankční mechanismus pro odpovědný správní orgán⁴¹.

68. S ohledem na tyto úvahy upozorňuji na skutečnost, která je pro projednávanou věc důležitá. Jedná se o určení *kritérií* umožňujících posoudit, zda je účinné, odrazující a přiměřené sankční opatření v souladu s ustanovením 5 rámcové dohody. V tomto ohledu budu používat výraz „sankční opatření“, přičemž budu odkazovat, jak to činí Soudní dvůr ve své judikatuře, na sankce v širokém smyslu, tedy sankce pokrývající jak kompenzační, tak represivní povahu opatření.

1. Musí sankční opatření nahradit újmu vzniklou dotčenému zaměstnanci v plném rozsahu?

69. Pokud jde o rozsudek Santoro, ve vztahu k sankčnímu opatření v širokém smyslu, je třeba nejprve uvést, že z něj vyplývá, že plná náhrada újmy vzniklé zaměstnanci představuje jedno z kritérií umožňujících mít za to, že sankční opatření je účinné, odrazující a přiměřené v souladu s ustanovením 5 rámcové dohody.

70. Soudní dvůr jistě upřesnil, že zásada plné náhrady vzniklé újmy ani zásada proporcionality neukládají povinnost zaplatit represivní náhradu škody. Tyto zásady totiž členským státům ukládají, aby stanovily přiměřenou náhradu, která překračuje čistě symbolickou náhradu, aniž jde nad rámec plné kompenzace⁴². Nicméně Soudní dvůr rovněž uvedl, že přiznání úroků podle použitelných vnitrostátních pravidel je nezbytnou složkou odškodnění umožňující odstranění následků zneužití⁴³ zvláště v nejzávažnějších případech⁴⁴.

71. Jak tudíž zdůraznila Komise v odpovědi na otázku položenou Soudním dvorem na jednání, náhrada újmy, která zaměstnanci vznikla, nemůže být omezena maximální výší, pokud musí umožnit přiměřenou náhradu *všech případů zneužití*, včetně nejzávažnějších případů⁴⁵. Je totiž zjevné, že stanovení maximální výše náhrady újmy předem na úrovni, která není nutně přiměřená závažnosti porušení, zejména době jeho trvání, může tedy vést k tomu, že tato

⁴¹ – V tomto smyslu viz rozsudek Santoro (bod 54).

⁴² – Viz rozsudek DG de la Funció Pública, Generalitat de Catalunya a Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya (body 81 a 83, jakož i citovaná judikatura).

⁴³ – Viz obdobně rozsudek ze dne 2. srpna 1993, Marshall (C-271/91, EU:C:1993:335, bod 32).

⁴⁴ – Viz poznámka pod čarou 45 tohoto stanoviska.

⁴⁵ – Zejména v případech, kdy zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou trvalo po dobu 10, 20 nebo dokonce 30 let.

náhrada újmy bude mít čistě symbolickou povahu, což není v souladu s požadavkem Soudního dvora zajistit účinné, odrazující a přiměřené sankční opatření. Kromě toho plná náhrada újmy vzniklé v důsledku zneužívání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou po dlouhou dobu nemůže nezohlednit takové skutečnosti, jako je uplynutí času, které by ve skutečnosti mohly snížit její hodnotu⁴⁶.

72. I když totiž členské státy mají při přijímání opatření prostor pro uvážení, nic to nemění na tom, že opatření jako celek, tedy samotný systém, musí být účinný, aby byl v souladu s ustanovením 5 rámcové dohody. Vzhledem k tomu, že k výkladu a uplatňování vnitrostátní právní úpravy je příslušný pouze předkládající soud, přísluší mu, aby tuto právní úpravu vykládal v co největším možném rozsahu tak, aby zajistil dodržování zásady efektivity.

73. Konečně v rozsudku Santoro Soudní dvůr rozhodl, že „vzhledem k obtížím spojeným s prokázáním existence ztráty příležitosti [...], [může] 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 [...] splnit požadavek efektivity“⁴⁷. Naopak mechanismus náhrady, ve kterém by byl pracovník povinen prokázat případnou ztrátu příležitosti, by tomuto pracovníkovi ukládal povinnost předložit důkaz, který by byl, pokud ne nemožný, tak přinejmenším velmi obtížný, zejména z důvodu nerovného vztahu mezi stranami, jakož i nejistoty vyplývající ze zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou. Takový požadavek by narušil účinnost tohoto mechanismu. Z toho vyplývá, že ani mechanismus náhrady újmy zaměstnanci soudní cestou bez jakéhokoli zmírnění důkazního břemene není v souladu s požadavky rámcové dohody.

2. Musí opatření zajistit, aby měl zaměstnanec přístup ke stabilnímu zaměstnání?

74. Jak bylo uvedeno výše, cílem rámcové dohody je zabránit nejistotě v situaci zaměstnanců, a tedy jejich oslabení v důsledku dlouhodobého využívání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou. Stabilita zaměstnání přitom představuje zásadní prvek ochrany zaměstnanců.

75. V tomto ohledu z judikatury Soudního dvora vyplývá, že právní úprava, která stanoví kogentní pravidlo, podle něhož jsou v případě zneužití takových pracovních smluv uzavřených na dobu určitou, jako jsou smlouvy o nestálém pracovním poměru na dobu neurčitou, tyto smlouvy přeměněny na pracovní poměr na dobu neurčitou, *může* obsahovat opatření, které účinně sakcionuje takové zneužití, a proto musí být považováno za opatření, které je v souladu s ustanovením 5 rámcové dohody⁴⁸.

76. Považuji však za důležité upřesnit, že k tomu, aby taková přeměna mohla být sama o sobě považována za účinné opatření, musí být obecně provedena v přiměřené lhůtě⁴⁹. Toto opatření tudíž nelze považovat za dostatečné pro zaměstnance, který měl uzavřené po sobě jdoucí smlouvy na dobu určitou po obzvláště dlouhou dobu, jako je 10, 20 nebo dokonce 30 let.

⁴⁶ – Viz obdobně rozsudek ze dne 2. srpna 1993, Marshall (C-271/91, EU:C:1993:335, body 31 a 32).

⁴⁷ – Bod 50 tohoto rozsudku.

⁴⁸ – Viz zejména rozsudek Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid (bod 128 a citovaná judikatura).

⁴⁹ – Komise zejména na jednání uvedla, že je tomu tak v případě soukromého sektoru s odkazem na lhůtu stanovenou v čl. 15 odst. 5 zákoníku práce. V tomto ohledu viz bod 12 tohoto stanoviska.

77. Z toho vyplývá, že přeměna pracovní smlouvy na dobu určitou na smlouvu na dobu neurčitou nemůže být sama o sobě účinným opatřením k náhradě újmy vzniklé zaměstnanci, kterého se zneužití týká, zejména v nejzávažnějších případech, kdy vnitrostátní soudy konstatují porušování ustanovení 5 rámcové dohody po dlouhou dobu⁵⁰.

3. Musí opatření umožnit založení individuální odpovědnosti zaměstnanců správního orgánu?

78. Je zřejmé, že sankční opatření, které umožňuje založit individuální odpovědnost zaměstnanců orgánu veřejné správy, by mohlo být odrazujícím opatřením. A to tím spíše, jak zdůraznila Komise ve svém písemném i ústním vyjádření, že opatření k odstranění následků zneužití – buď přiznáním paušální náhrady, nebo přiznáním náhrady újmy soudní cestou – zatěžuje, na rozdíl od soukromého sektoru, státní rozpočet, takže individuální odpovědnost a sankce nejsou spojeny.

79. Stejně jako Komise tedy uznávám, že systém individuální odpovědnosti zaměstnanců správního orgánu by mohl představovat relevantní nástroj v rámci systému zahrnujícího jiné dostatečně odrazující, účinné a přiměřené sankce. V každém případě, aby byl takový systém účinný, musí být konkrétní, předvídatelný a v praxi použitelný. Nemůže se omezit na pouhou abstraktní nebo čistě teoretickou možnost.

80. I když tedy, jak uvedl Soudní dvůr, ani zásada plné náhrady újmy, ani zásada proporcionality neukládají povinnost zaplatit represivní náhradu újmy, nevidím žádný zásadní důvod pro to, aby vnitrostátní systém opatření v rámci prostoru pro uvážení, který mají členské státy, nezahrnoval jak plnou náhradu újmy vzniklé zaměstnanci, možnost se domáhat náhrady újmy i úroků, tak zavedení mechanismu individuální odpovědnosti zaměstnanců správního orgánu. Podle mého názoru je zřejmé, že vnitrostátní systém, v němž zůstává využívání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou široce rozšířeno, nelze považovat za systém založený na účinných, odrazujících a přiměřených sankcích. Předkládajícímu soudu přísluší, aby tuto skutečnost ověřil.

81. Ve světle těchto úvah tedy přistoupím k analýze souladu opatření stanovených španělským právním řádem, jak jsou popsána předkládajícím soudem, jejichž cílem je sankcionovat zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou, s ustanovením 5 rámcové dohody.

E. K existenci opatření postihujících zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou

82. TJ tvrdí, že postavení „zaměstnance na dobu neurčitou nezaměstnaného nastalo“ z důvodu jeho dočasné povahy pouze zachovává situaci dočasného zaměstnání, aniž odpovídá cílům směrnice 1999/70. Toto postavení tak neumožňuje nahradit újmu vzniklou dotčenému zaměstnanci ani jej z hlediska práv, která má, postavit na roveň stálým zaměstnancům, jelikož uvedené postavení zachovává nestabilitu zaměstnání v rozporu s ustanovením 5 rámcové dohody. Smlouvu o nestálém pracovním poměru na dobu neurčitou tudíž nelze považovat za účinné, přiměřené a dostatečně odrazující sankční opatření.

⁵⁰ – Pokud jde o dotčená výběrová řízení, která jsou zamýšlena jako opatření, jejichž cílem je umožnit zaměstnanci přístup ke stabilnímu zaměstnání, viz bod 131 a násl. tohoto stanoviska.

83. Pokud jde dále o podmínky přístupu k dočasnému zaměstnání, TJ tvrdí, že je nesprávné tvrdit, že ústavní zásady – a sice zásady rovnosti, zásluh a způsobilosti – nebyly při přijímání dočasných zaměstnanců dodrženy. Pro přístup k dočasnému pracovnímu místu v rámci správního orgánu tak musí dotčení zaměstnanci uspět ve výběrovém řízení, v jehož průběhu musí prokázat svou kvalifikaci a zásluhy⁵¹.

84. Za účelem určení, zda španělský právní řád stanoví opatření, která mohou řádně sankcionovat zneužívání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou, posoudím nejprve přeměnu těchto druhů pracovních smluv nebo poměrů na „nestálý“ pracovní poměr „na dobu neurčitou“ a poté posoudím ostatní opatření stanovená dotčenou vnitrostátní právní úpravou, jak byla předložena předkládajícím soudem, ve světle judikatury Soudního dvora⁵².

1. Je přeměna po sobě jdoucích smluv na dobu určitou na „smlouvy o nestálém pracovním poměru na dobu neurčitou“ vhodným sankčním opatřením?

85. Nejprve uvedu, že Soudní dvůr již rozhodl, že ustanovení 2 a 3 rámcové dohody musí být vykládána v tom smyslu, že zaměstnanec na dobu neurčitou nezaměstnaný nastálo musí být považován za zaměstnance v pracovním poměru na dobu určitou ve smyslu této rámcové dohody, a tedy za zaměstnance spadajícího do působnosti této rámcové dohody. Soudní dvůr rovněž rozhodl, že ustanovení 5 rámcové dohody musí být vykládáno v tom smyslu, že výraz „využití po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou“ uvedený v tomto ustanovení se vztahuje na situaci, ve které z důvodu, že dotčený orgán veřejné správy neuspořádal ve stanovené lhůtě výběrové řízení, jehož cílem bylo s konečnou platností obsadit pracovní místo zastávané zaměstnancem na dobu neurčitou nezaměstnaným nastálo, byla smlouva na dobu určitou, kterou je tento zaměstnanec s tímto orgánem vázán, prodloužena *ex lege*⁵³.

86. V projednávané věci předkládající soud uvádí, že zaměstnanec na dobu neurčitou nezaměstnaný nastálo je zaměstnancem se *smlouvou na dobu určitou*, neboť od počátku existuje předem stanovený důvod pro ukončení pracovního poměru, jehož doba trvání je podmíněna obsazením pracovního místa, a dále že nejisté časové prodloužení nestálého pracovního poměru na dobu neurčitou, které závisí na uspořádání a dokončení výběrových řízení na obsazení volného pracovního místa, může být pro účely rámcové dohody postaveno na roveň automatickému prodloužování smluv na dobu určitou. Podle tohoto soudu tudíž pojem zavedený judikaturou „zaměstnanec na dobu neurčitou nezaměstnaný nastálo“ není v rozporu s judikaturou uvedenou v předchozím bodě tohoto stanoviska⁵⁴, jelikož španělský právní řád je slučitelný s unijním právem, aniž by byl tímto účelem proveden výklad vnitrostátního práva *contra legem*.

87. Předkládající soud kromě toho vysvětluje, že pojem „zaměstnanec na dobu neurčitou nezaměstnaný nastálo“ byl vytvořen s ohledem na zákonnou nemožnost přiznat zaměstnancům, u nichž došlo ke zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou, postavení „stálých *smluvních* zaměstnanců, a to z výše uvedených důvodů⁵⁵. Tento soud dodává, že přeměna po sobě jdoucích

⁵¹ – V tomto ohledu TJ odkazuje na čl. 10 odst. 2 a čl. 61 odst. 4 EBEP ve znění použitelném na skutkové okolnosti sporu v původním řízení.

⁵² – Viz body 23 a 44 tohoto stanoviska.

⁵³ – Viz rozsudek Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid (body 66 a 82, jakož i výrok 1 a 2).

⁵⁴ – Viz poznámka pod čarou 53 tohoto stanoviska.

⁵⁵ – Viz body 29 a 30 tohoto stanoviska. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

smluv na dobu určitou na „nestálý pracovní poměr na dobu neurčitou“ s přiznáním náhrady ve výši 20denní odměny za každý odpracovaný rok v maximální výši odpovídající odměně za dvanáct měsíců splňuje vhodným způsobem požadavky rámcové dohody.

88. Zaprvé považuji za důležité připomenout, že jak vyplývá z výše uvedené judikatury⁵⁶, Soudní dvůr při výkladu ustanovení 5 bodu 2 rámcové dohody opakovaně rozhodl, že přeměna po sobě jdoucích smluv na dobu určitou na pracovní smlouvu nebo poměr na dobu neurčitou *není* pro členské státy *povinná*. Z toho jasně vyplývá, že nikdy nevyžadovala, ani nenavrhovala, aby postavení „stálého *smluvního* zaměstnance“⁵⁷, jak je stanoveno v čl. 8 odst. 2 písm. c) EBEP, nebo postavení zaměstnance v služebním poměru s definitivou, které je upraveno v tomto odst. 2 písm. a), bylo přiznáno zaměstnanci veřejné správy, aniž by tento předtím uspěl ve stanovených výběrových řízeních v souladu s ústavními zásadami rovnosti, zásluh a způsobilosti. Je zřejmé, že ani Soudní dvůr tyto zásady nezpochybnil⁵⁸.

89. Na rozdíl od toho, co tvrdila španělská vláda ve svém písemném vyjádření, a jelikož neexistuje povinnost členských států přeměnit takové po sobě jdoucí smlouvy na dobu určitou, jako je v projednávaném případě nestálý pracovní poměr na dobu neurčitou, na smlouvu na dobu neurčitou (stálý smluvní zaměstnanec), jsem tudíž toho názoru, že otázka případného výkladu vnitrostátního práva *contra legem*, jak byla vznesena samotným předkládajícím soudem, nevystává.

90. Naproti tomu, pokud jde o toto opatření, měl Soudní dvůr na základě ustálené judikatury za to, že k tomu, aby taková vnitrostátní právní úprava, jako je španělská právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která takovou přeměnu ve veřejném sektoru neumožňuje, mohla být považována za právní úpravu slučitelnou s rámcovou dohodou, *musí* vnitrostátní právní řád dotčeného členského státu *obsahovat* v tomto sektoru *jiné účinné opatření* umožňující sankcionovat zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou⁵⁹.

91. Předkládající soud ve svém předkládacím rozhodnutí uvádí, že z bodu 73 rozsudku Instituto Madrileño vyplývá, že Soudní dvůr měl za to, že vzhledem k tomu, že ve vztahu k zaměstnancům, kteří jsou ve veřejné správě zaměstnáni podle správního práva, neexistuje žádné jiné rovnocenné a účinné ochranné opatření, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu, shodné zacházení s těmito zaměstnanci na dobu určitou jako se „zaměstnanci na dobu neurčitou nezaměstnanými nastálo“ by mohlo představovat opatření, kterým lze sankcionovat zneužití pracovních smluv na dobu určitou a odstranit následky porušení ustanovení rámcové dohody⁶⁰.

⁵⁶ – Viz body 50 až 54 tohoto stanoviska.

⁵⁷ – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

⁵⁸ – Vystává však otázka, zda by dodržování těchto zásad nemělo být posuzováno případ od případu. Z jednání totiž vyplývá, že TJ byla zaměstnána v rámci regulativního výběrového řízení stanoveného španělským zákonem pro přijímání smluvních zaměstnanců, při němž mohly být dodrženy zásady rovnosti, zásluh a způsobilosti, což přísluší posoudit předkládajícímu soudu.

⁵⁹ – V tomto smyslu viz rozsudky Adeneler (bod 105); Marrosu a Sardino (bod 49); Santoro (bod 34); ze dne 7. dubna 2022, Ministero della Giustizia a další (Postavení italských smířčích soudců) (C-236/20, EU:C:2022:263, bod 62), jakož i Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid (bod 127). Viz body 43 a 52 tohoto stanoviska.

⁶⁰ – Podle Komise se zdá, že zjevný rozpor, na který poukazuje předkládající soud v projednávané věci, vyplývá ze skutečnosti, že zatímco předkládající soudy příslušné pro sociální záležitosti, které jako jediné mohou použít pojem „zaměstnanec na dobu neurčitou nezaměstnaný nastálo“, považovaly tento pojem za nedostatečné opatření [viz rozsudek Sánchez Ruiz (bod 102), jakož i usnesení ze dne 11. prosince 2014, León Medialdea (C-86/14, EU:C:2014:2447, bod 51)], předkládající správní soudy se zřejmě domnívaly, že tento pojem představuje alespoň určité zlepšení situace zaměstnanců podléhajících správnímu právu, a hledaly způsob jeho provedení do tohoto práva [viz rozsudky ze dne 14. září 2016, Martínez Andrés a Castrejana López (C-184/15 a C-197/15, EU:C:2016:680), a Instituto Madrileño (body 72 a 73)].

92. Je zajisté pravda, že tato úvaha byla Soudním dvorem formulována poté, co v bodě 72 tohoto rozsudku upřesnil, že by tomu tak *mohlo* být, „pokud by předkládající soud konstatoval, že ve vnitrostátní právní úpravě dotčené ve věci v původním řízení neexistuje žádné jiné účinné opatření, které by mohlo zabránit a postihovat případné zneužívání v případě zaměstnanců ve veřejném sektoru, [jelikož] taková situace by mohla ohrozit cíl a užitečný účinek ustanovení 5 rámcové dohody, a být tak v rozporu s tímto ustanovením“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

93. V tomto ohledu však poznamenávám, že použití podmiňovacího způsobu „mohlo“ v bodě 73 rozsudku Instituto Madrileño svědčí o tom, že Soudní dvůr *netvrdil*, že postavení těchto zaměstnanců na dobu určitou na roveň „zaměstnancům na dobu neurčitou nezaměstnaným nastalo“ představuje opatření vhodné sankcionovat zneužívání pracovních smluv na dobu určitou a odstranit následky porušení ustanovení rámcové dohody. Mám totiž za to, že úvaha Soudního dvora v tomto bodě rozsudku jednoduše znamenala, že předkládajícímu soudu ve věci, v níž byl vydán uvedený rozsudek, příslušelo ověřit okolnosti související s tímto opatřením přeměny.

94. Kromě toho, jak správně připomněla Komise, předkládající soud ve věcech, ve kterých byl vydán rozsudek Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, se již těmito aspekty zabýval a požádal Soudní dvůr o objasnění jeho výkladu. Soudní dvůr proto v posledně uvedeném rozsudku upřesnil svou judikaturu týkající se pojmu „zaměstnanec na dobu neurčitou nezaměstnaný nastalo“.

95. Zadruhé, i když podle předkládajícího soudu je pojem „zaměstnanec na dobu neurčitou nezaměstnaný nastalo“ reakcí na zneužívání smluv na dobu určitou ve veřejném sektoru, mám za to, že tato přeměna, *posuzovaná izolovaně*, nemůže být opatřením, které řádně sankcionuje takové zneužívání. Jak totiž uvedl sám předkládající soud a rovněž Komise ve svém písemném vyjádření, toto opatření spočívá zejména v přeměně řady smluv na dobu určitou na jediný pracovní poměr, *ale rovněž na dobu určitou*, jehož trvání zůstává na uvážení dotčeného orgánu veřejné správy⁶¹. Zdá se mi tedy zřejmé, že zneužívání smluv na dobu určitou nemůže být v širším slova smyslu sankcionováno přeměnou pracovního poměru na jiný druh pracovního poměru na dobu určitou, jelikož tato přeměna *sama o sobě* neumožňuje ukončit zneužívání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou k uspokojení potřeb veřejné správy, které nemají dočasnou povahu, ale které mohou ještě trvat několik let před tím, než ke skutečnému ukončení zneužití dojde⁶².

96. Kromě toho ve svém rozsudku DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya a Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, vydaném po přijetí předkládacího rozhodnutí v projednávané věci, Soudní dvůr znovu uvedl, že nelze připustit, aby pracovní smlouvy na dobu určitou mohly být obnovovány za účelem stálého a dlouhodobého plnění úkolů v dotčené veřejné správě, které spadají do běžné činnosti dotčeného zaměstnance. Měl opět za to, že takové obnovování je v přímém rozporu s předpokladem, na němž je tato rámcová dohoda založena⁶³.

97. Tato úvaha nemůže být zpochybněna skutečností, že jak uvádí předkládající soud, jeho judikatura stanovila rovnocennost mezi právy zaměstnanců na dobu neurčitou nezaměstnaných nastalo a právy stálých zaměstnanců, zejména v oblasti odměňování, kariérního postupu nebo

⁶¹ – Viz bod 30, jakož i judikatura citovaná v bodech 85, 90 a 96 tohoto stanoviska. Viz rovněž rozsudek Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid (bod 78).

⁶² – Zejména je třeba připomenout, že ve spojených věcech, které vedly k vydání rozsudku Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid (bod 77), nebyla od počátku *nestálého pracovního poměru na dobu neurčitou* uspořádána žádná výběrová zkouška. Ve věci C-59/22 tato situace trvala již 27 let a ve věci C-110/22 byl žalobce v původním řízení vázán s dotčeným správním orgánem *smlouvou o nestálém pracovním poměru na dobu neurčitou po dobu 20 let*.

⁶³ – Body 52 až 54, 65, 66, 73 a 91 tohoto rozsudku.

pobídek, s výhradou, že zaměstnávající správní orgán je povinen vyhlásit na dotčené pracovní místo veřejné výběrové řízení. I když tato rovnocennost práv může pouze zlepšit situaci zaměstnanců, kteří se již několik let – či dokonce desetiletí – nacházejí v nejisté situaci, a tím snížit případné rozdíly v zacházení se zaměstnanci vykonávajícími totožné úkoly, neumožňuje jim taková rovnocennost těžit ze *stability zaměstnání*, která byla unijním normotvůrcem koncipována jako základní prvek ochrany zaměstnanců rámcovou dohodou⁶⁴.

98. Mám tedy za to, že v případech, kdy od počátku nestálého pracovního poměru na dobu neurčitou nebyla uspořádána žádná výběrová zkouška, může implicitní prodloužení této smlouvy ještě po dobu několika let ohrozit účel, cíl, jakož i užitečný účinek rámcové dohody⁶⁵. Jak již Soudní dvůr uvedl, „takový restriktivní výklad pojmu ‚po sobě jdoucí pracovní poměry na dobu určitou‘ by totiž umožnil zaměstnávat zaměstnance po mnoho let za nejistých podmínek“ a navíc by mohl vést nejen k faktickému vyloučení velkého počtu pracovních poměrů na dobu určitou z ochrany zaměstnanců, o kterou usiluje směrnice 1999/70 a rámcová dohoda, jelikož by byla z velké části pominuta podstata cíle, který sledují, ale rovněž by umožnil zneužívání těchto poměrů ze strany zaměstnavatelů k uspokojení stálých a trvalých personálních potřeb“⁶⁶. Kromě toho je třeba mít na paměti, že z právního a skutkového rámce věci vyplývá, že čtyřicáté třetí dodatečné ustanovení zákona 6/2018 stanoví, že postavení zaměstnanců na dobu neurčitou nezaměstnaných nastálo může být přiznáno jen soudním rozhodnutím. To nutně znamená, jako v projednávané věci, že zaměstnanec, kterého se zneužití týká, musí podat deklaratorní návrh, aby mu bylo přiznáno postavení „zaměstnance na dobu neurčitou nezaměstnaného nastálo“.

99. Domnívám se tudíž, že ustanovení 5 rámcové dohody v zásadě nebrání takové vnitrostátní judikatuře, jako je judikatura, o kterou se jedná ve věci v původním řízení a která za účelem zaručení ústavních zásad, a sice zásad rovnosti, zásluh, způsobilosti a zákazu diskriminace, jakož i volného pohybu pracovníků nepřiznává postavení „stálého [smluvního] zaměstnance“ veřejného sektoru zaměstnancům na dobu neurčitou nezaměstnaným nastálo, avšak *za podmínky*, že vnitrostátní právní řád obsahuje v tomto sektoru alespoň jedno jiné účinné opatření umožňující zabránit a případně sankcionovat zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou.

100. Vystává však otázka, zda ve španělském právním řádu, jak jej popsal předkládající soud, existují jiná účinná opatření umožňující sankcionovat zneužití.

2. Existují ve vnitrostátním právním řádu jiná účinná, odrazující a přiměřená opatření k sankcionování zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou?

101. Z ustálené judikatury připomenuté v bodě 55 tohoto stanoviska vyplývá, že ustanovení 5 rámcové dohody nestanoví konkrétní sankce pro případ, že byla zjištěna zneužití. V takovém případě musí vnitrostátní orgány přijmout opatření, která jsou přiměřená, účinná a odrazující k zajištění plné účinnosti norem přijatých na základě rámcové dohody.

102. V této souvislosti připomínám, že Soudnímu dvoru nepřísluší vyjadřovat se k výkladu ustanovení vnitrostátního práva, neboť tato úloha náleží příslušným vnitrostátním soudům, které musí určit, zda ustanovení platné vnitrostátní právní úpravy splňují požadavky uvedené

⁶⁴ – Viz bod 50 a judikatura citovaná v poznámce pod čarou 20 tohoto stanoviska.

⁶⁵ – V tomto smyslu viz rozsudky Sánchez Ruiz (bod 61); Instituto Madrileño (bod 35), a Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid (bod 78).

⁶⁶ – V tomto smyslu viz rozsudky Adeneler (bod 85); Sánchez Ruiz (body 62 a 63); Instituto Madrileño (body 36 a 37), jakož i Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid (body 79 a 80).

v ustanovení 5 rámcové dohody. Soudní dvůr však při rozhodování o předběžné otázce případně může podat upřesňující vysvětlení, a poskytnout tím vnitrostátním soudům vodítko pro jejich posuzování⁶⁷.

103. V následujícím textu tudíž posoudím přiměřenost, účinnost a odrazující povahu opatření stanovených španělským právním řádem ve světle judikatury Soudního dvora a s přihlédnutím ke kritériím uvedeným v bodech 67 až 81 tohoto stanoviska.

a) K vyrovnávací náhradě stanovené pro osoby propuštěné z důvodu hospodářské krize nebo za neoprávněné propuštění

1) Krátké připomenutí judikatury

104. Úvodem bych rád připomněl, že v rozsudcích *Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid*⁶⁸ a *DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya a Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya*⁶⁹ Soudní dvůr na základě ustálené judikatury⁷⁰ nejprve rozhodl, že vyplacení odstupného při ukončení smlouvy by „nezávislé na jakékoliv úvaze o legitimní nebo zneužívající povaze použití smluv na dobu určitou“ neumožňovalo dosáhnout cíle sledovaného ustanovením 5 rámcové dohody spočívajícího v předcházení těmto zneužíváním. Aby dospěl k tomuto závěru, vzal Soudní dvůr v úvahu zjištění učiněné předkládajícími soudy v těchto věcech, že podle španělského práva náleží paušální odstupné zaměstnancům na dobu neurčitou nezaměstnaným nastálo *při skončení jejich smluv z důvodu, že jejich pracovní místo bylo obsazeno*, což předpokládá buď to, že se zúčastnili výběrového řízení a neuspěli v něm, nebo se tohoto řízení neúčastnili. Soudní dvůr z toho vyvodil, že takové opatření se nejeví jako opatření schopné řádně sankcionovat zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou a odstranit následky porušení unijního práva, a proto se nejeví samo o sobě jako opatření *dostatečně účinné a odrazující* na to, aby zajistilo *plnou účinnost* norem přijatých podle rámcové dohody ve smyslu judikatury.

105. Konkrétně v rozsudku *DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya et Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya*⁷¹ Soudní dvůr dodal, že jelikož taková náhrada, jako je náhrada stanovená v článku 2 zákona č. 20/2021, stanoví dvojí horní hranici, a sice na 20 dnů platu za odpracovaný rok s omezením na celkem dvanáct měsíčních platů, neumožňuje v situacích zneužití, které překračují určitou dobu z hlediska let, přiměřenou a účinnou nápravu ani přiměřenou a plnou náhradu újmy vzniklé v důsledku takového zneužití.

Soudní dvůr tedy rozhodl, že ustanovení 5 rámcové dohody brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví vyplacení paušálního odstupného rovnajícímu se 20násobku denní mzdy za každý odpracovaný rok až do výše roční mzdy každému zaměstnanci, jehož zaměstnavatel zneužil postupně prodlužované smlouvy o nestálém pracovním poměru na dobu neurčitou, pokud je vyplacení tohoto odstupného při skončení smlouvy nezávislé na jakémkoliv hledisku týkajícím se legitimní nebo zneužívající povahy využití těchto smluv⁷².

⁶⁷ – Viz zejména rozsudek *Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid* (body 90 a 92, jakož i citovaná judikatura).

⁶⁸ – Body 105 až 107 tohoto rozsudku.

⁶⁹ – Body 79, 80 a 84 tohoto rozsudku.

⁷⁰ – Viz zejména rozsudky ze dne 21. listopadu 2018, *de Diego Porras* (C-619/17, EU:C:2018:936, body 94 a 95), *Instituto Madrileño* (body 74 a 75).

⁷¹ – Bod 81 tohoto rozsudku.

⁷² – Viz rozsudky *Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid* (bod 108). Viz rovněž rozsudek *DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya a Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya* (body 80 a 81).

106. Nevidím žádné důvody, které by mě vedly k tomu, abych Soudnímu dvoru navrhl opak. V tomto stanovisku však toto opatření posoudím ve světle určitých skutečností, jak je upřesnil předkládající soud⁷³.

2) *Posouzení*

107. Pokud jde v projednávané věci o vyplacení náhrady, předkládající soud nejprve vysvětluje, že právní účinek, který vyplývá z přeměny po sobě jdoucích smluv na dobu určitou na nestálý pracovní poměr na dobu neurčitou, spočívá v zachování pracovního poměru až do konečného obsazení pracovního místa prostřednictvím regulativního postupu stanoveného španělským zákonem. Na konci tohoto postupu nestálý pracovní poměr na dobu neurčitou skončí s vyplacením náhrady ve výši odměny za 20 dnů za každý odpracovaný rok, a to maximálně do výše odměny za dvanáct měsíců.

108. Tento soud dále uvádí, že tuto náhradu nelze považovat za nezávislou na jakékoli úvaze týkající se legitimní nebo zneužívající povahy použití těchto pracovních smluv nebo poměrů. Má totiž za to, že dotčený zaměstnanec má na tuto náhradu nárok pouze tehdy, když je použití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou neoprávněné a zneužívající.

109. Konečně se předkládající soud táže, zda v případě, že by měl Soudní dvůr za to, tato náhrada nepředstavuje vhodné opatření k předcházení a sankcionování zneužívání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou, zda vyplacení platné maximální zákonné náhrady, které odpovídá v případě neoprávněného propuštění stálých zaměstnanců, a sice náhrady ve výši odměny za 30 dnů za každý odpracovaný rok, a to maximálně do výše odměny za 24 měsíců, může představovat takové opatření.

110. Zaprvé, jak jsem již uvedl, cílem minimálních ochranných ustanovení stanovených rámcovou dohodou je zabránit nejistotě v situaci zaměstnanců, a tedy jejich oslabení z důvodu jejich dlouhodobého zaměstnávání na základě smluv na dobu určitou. Tato nejistota tedy nevyplývá pouze z propuštění nebo ukončení pracovního poměru zaměstnance, kterého se týká zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou, ale ze samotného zneužití.

111. I když nestálý pracovní poměr na dobu neurčitou trvá až do doby, než bude pracovní místo s konečnou platností obsazeno regulativním postupem stanoveným španělským zákonem, je nesporné, že dotčená španělská právní úprava stanoví náhradu pouze v okamžiku ukončení tohoto pracovního poměru. Taková náhrada ve výši mzdy za 20 dnů za každý odpracovaný rok, která je omezena na mzdu za nanejvýše 12 měsíců, se tedy jeví spíše jako náhrada za ukončení smlouvy než jako skutečná sankce v širším smyslu za zneužití, kterým byl zaměstnanec poškozen⁷⁴.

112. Zadruhé tento závěr Soudního dvora, který vyplývá z výše uvedené judikatury, že výplata této náhrady při ukončení smlouvy nezávisí na jakémkoliv úvaze o legitimní nebo zneužívající povaze použití těchto smluv, a jejíž zjištění může být objektivně ověřeno pro každý případ s jednoduchým aritmetickým výpočtem, jasně znamená, že uvedená náhrada neumožňuje zajistit plnou náhradu újmy v případech nejzávažnějšího zneužití. Možnost získat částečnou náhradu se

⁷³ – Viz body 59 až 80 tohoto stanoviska.

⁷⁴ – Na jednání bylo uvedeno, že tato náhrada odpovídá odstupnému stanovenému zákoníkem práce v případě vypovězení smlouvy z objektivních důvodů. Viz zejména rozsudek ze dne 21. listopadu 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, bod 17).

však nezdá být s ohledem na rámcovou dohodu uspokojivá. Náhrada musí naopak plně nahradit újmu, která zaměstnanci vznikla v důsledku zneužívání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou po celou dobu trvání zneužití.

113. V projednávané věci se TJ nenachází v situaci ukončení smlouvy. V tomto skutkovém kontextu vyvstává otázka, jak by tudíž taková náhrada ve výši odměny za 20 dnů za každý odpracovaný rok, a to maximálně do výše odměny za dvanáct měsíců, mohla nahradit újmu vzniklou v důsledku zneužívání trvajících více než devět po sobě jdoucích let. Jinými slovy, toto opatření se mi nezdá ani odrazující, ani kompenzační.

114. Zatřetí je velmi důležité, aby náhrada újmy zohledňovala jak počátek porušení unijního práva, tak jeho ukončení. Jak jsem již uvedl, porušení rámcové dohody začíná okamžikem, kdy zaměstnanec vykonává trvale a dlouhodobě úkoly spadající do běžné činnosti orgánu veřejné správy, jejichž doba trvání přesahuje maximální celkovou dobu trvání pracovního poměru, která je v projednávaném případě španělskými právními předpisy stanovena na tři roky. Kromě toho připomínám, že k tomu, aby náhrada újmy, která zaměstnanci vznikla, mohla být považována za účinné, odrazující a přiměřené sankční opatření, musí být schopna přiměřeně kompenzovat *všechny případy zneužití*, včetně těch nejzávažnějších, a tudíž nemůže podléhat omezení.

115. Z toho vyplývá, že při výpočtu náhrady újmy musí být zohledněna individuální situace zaměstnance, kterého se zneužití týká. V některých případech by dotčená náhrada újmy mohla umožnit plnou náhradu újmy způsobené zneužitím, v jiných případech se taková plná náhrada jeví jako zjevně nemožná.

116. Obecně je tudíž možné mít za to, že vyplacení náhrady odpovídající odměně za 20 dnů za odpracovaný rok s omezením na odměnu za dvanáct měsíců, ani náhrady odpovídající odměně za 30 dnů za odpracovaný rok s omezením na odměnu za 24 měsíců, neumožňuje *v situacích zneužití, které překračují určitou dobu z hlediska let, přiměřenou a účinnou nápravu ani přiměřenou a plnou náhradu újmy vzniklé v důsledku takového zneužití*⁷⁵.

117. Plně tedy sdílím názor Komise, že ani zaměstnanci, kteří odejdou do důchodu, podají výpověď důvodu nebo jsou propuštěni z jakéhokoli důvodu před ukončením stabilizačního výběrového řízení, ani ti, kteří na základě tohoto řízení získali pracovní místo, nemají nárok na náhradu újmy, i když byli poškozeni zneužitím po sobě jdoucích smluv na dobu určitou⁷⁶. Navíc nebylo prokázáno, že mechanismus náhrady újmy zaměstnanci soudní cestou, který podle španělských právních předpisů není spojen se žádným zmírněním důkazního břemene⁷⁷, má skutečnou, a nikoli pouze teoretickou povahu.

118. Z toho vyplývá, jak uvádí předkládající soud, že skutečnost, že dotčený zaměstnanec by měl nárok na tuto náhradu pouze v případě, že by použití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou bylo považováno za protiprávní a zneužívající, nepostačuje k tomu, aby bylo možné mít za to, že toto opatření umožňuje „*řádně sankcionovat zneužití a odstranit následky porušení unijního práva*“, přičemž posledně uvedený výsledek je hlavním cílem směrnice 1999/70.

⁷⁵ – Viz rozsudek DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya a Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya (bod 81). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

⁷⁶ – Viz čl. 2 odst. 6 třetí pododstavec zákona č. 20/2021 citovaný v bodě 20 tohoto stanoviska.

⁷⁷ – Viz bod 73 tohoto stanoviska.

b) K režimu odpovědnosti

1) Krátké připomenutí judikatury

119. Pokud jde o režim odpovědnosti orgánů veřejné správy, je třeba se vrátit k rozsudku *Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid*. Skutečnost, zda čtyřicáté třetí dodatkové ustanovení zákona o státním rozpočtu na rok 2018 a sedmnácté dodatkové ustanovení k EBEP vložené královským nařízením s mocí zákona č. 14/2021 byla v souladu s ustanovením 5 rámcové dohody, byla předmětem osmé a deváté otázky ve věcech, v nichž byl vydán tento rozsudek⁷⁸.

120. V tomto ohledu Soudní dvůr v bodech 113 až 114 uvedeného rozsudku rozhodl, že znění obou těchto ustanovení je podle všeho natolik nejednoznačné a abstraktní, že je nelze srovnávat s italským mechanismem odpovědnosti orgánů veřejné správy, na který Soudní dvůr odkazuje v rozsudku *Santoro*⁷⁹, a ohledně něhož bylo ve spojení s dalšími účinnými a odrazujícími opatřeními rozhodnuto – s výhradou ověření, které příslušelo předkládajícímu soudu ve věci, v níž byl vydán tento rozsudek – že je takové povahy, že na jeho základě lze konstatovat soulad italské právní úpravy s ustanovením 5 rámcové dohody. Soudní dvůr tedy rozhodl, že toto ustanovení musí být vykládáno v tom smyslu, že brání vnitrostátním ustanovením, podle kterých „protiprávní jednání“ zakládají odpovědnost orgánů veřejné správy „v souladu s právní úpravou platnou pro každý z [těchto] orgánů veřejné správy“, pokud tato vnitrostátní ustanovení nemají účinnou a odrazující povahu k tomu, aby zajistila plnou účinnost norem přijatých na základě tohoto ustanovení.

2) Posouzení

121. V projednávané věci předkládající soud vysvětluje, že sedmnácté dodatkové ustanovení ve znění zákona č. 20/2021 stanoví režim odpovědnosti v případě nedodržení opatření v oblasti stabilizace a udržitelnosti zaměstnání ve veřejném sektoru zavedených v článku 10 EBEP. Podle tohoto soudu je tedy obsah této reformy posílen skutečností, že „protiprávní jednání při uplatňování článku 10“ zakládají odpovědnost, „v souladu s právními předpisy platnými v každém z orgánů veřejné správy“, což představuje přiměřený, účinný a odrazující mechanismus způsobilý zaručit dodržování povinnosti zabránit zneužívání dočasného zaměstnávání zaměstnanců v útvech orgánů veřejné správy v souladu s ustanovením 5 rámcové dohody⁸⁰.

122. Na jednání Soudní dvůr vyzval španělskou vládu a Autonomní společenství Madrid, aby uvedly důvody a ustanovení vnitrostátního práva, které ospravedlňují neuplatnění posouzení obsaženého v bodech 112 až 114 rozsudku *Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid* na projednávanou věc.

⁷⁸ – Bod 112 tohoto rozsudku.

⁷⁹ – Bod 52 tohoto rozsudku.

⁸⁰ – V zájmu jasnosti poznamenávám, že článek 10 EBEP, jehož znění není ani uvedeno v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, se týká, pokud se nemýlím, zaměstnanců ve služebním poměru bez definitivy (*funcionarios interinos*), a nikoli smluvních zaměstnanců (*personal laboral*), na které se vztahuje článek 11 EBEP. Vyvstává tedy otázka, zda se tento režim odpovědnosti zaměstnanců v pracovním poměru bez definitivy, jak jej popsal předkládající soud v rámci článku 10 EBEP, použije rovněž na takové smluvní zaměstnance, jako je TJ, v rámci článku 11 EBEP, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu. V každém případě považuji za důležité uvést, že Autonomní společenství Madrid v odpovědi na otázku Soudního dvora objasnilo, že v okamžiku, kdy TJ podala deklaratorní návrh k soudu prvního stupně, zastávala pracovní místo zaměstnankyně v pracovním poměru bez definitivy, jehož cílem bylo zajistit obsazení volného pracovního místa (*plaza de interinidad por cobertura de vacante*). V tomto ohledu viz poznámka pod čarou 18 tohoto stanoviska.

123. V odpovědi na tuto otázku španělská vláda s odkazem na své písemné vyjádření uvedla, že španělský právní řád obsahuje ustanovení týkající se odpovědnosti orgánů veřejné správy v případě nesplnění svých povinností v oblasti přijímání smluvních zaměstnanců.

124. V tomto ohledu španělská vláda ve svém písemném vyjádření nejprve uvedla, že čtyřicáté třetí dodatkové ustanovení zákona o státním rozpočtu na rok 2018 bylo posíleno sedmnáctým dodatkovým ustanovením EBEP v návaznosti na reformu zavedenou zákonem č. 20/2021 v rozsahu, v němž stanoví režim odpovědnosti v případě nedodržení opatření týkajících se postupů přijímání smluvních zaměstnanců zavedených v článku 11 EBEP. Podle této vlády tato legislativní reforma posiluje obsah výše uvedené právní úpravy, neboť vytváří mechanismus, který je přiměřený, účinný a odrazující a který je způsobilý zaručit dodržování povinnosti zabránit zneužívání při přijímání dočasných zaměstnanců do útvarů orgánů veřejné správy.

125. Uvedená vláda se dále dovolávala článku 94 a následujících EBEP⁸¹, jakož i disciplinárního režimu použitelného na zaměstnance v služebním poměru s definitivou státní správy⁸². Konkrétně uvedla, že v oblasti smluvních zaměstnanců ve veřejném sektoru definují vnitrostátní právní předpisy pojem „závažné porušení“ v podstatě jako porušení právní úpravy týkající se smluv na dobu určitou a dočasných smluv, zejména pokud jsou tyto smlouvy používány v rozporu se zákonem⁸³.

126. Konečně tatáž vláda odkázala na možnost podat žalobu na náhradu škody k soudům pro sociální záležitosti, aniž by tím byl dotčen mechanismus majetkové odpovědnosti orgánů veřejné moci.

127. V tomto ohledu zaprvé platí, že vzhledem k tomu, že v projednávané věci předkládající soud odkazuje v podstatě na tutéž vnitrostátní právní úpravu, kterou Soudní dvůr zkoumal v bodech 112 až 114 rozsudku *Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid*, nevidím v zásadě důvod, proč by se Soudní dvůr měl od uvedených úvah odchýlit. Při vší úctě z předkládacího rozhodnutí nevyplývá přesný význam pojmu „protiprávní jednání“, na který se již Soudní dvůr v rámci tohoto rozsudku dotazoval.

128. Zadruhé konstatuji, že z písemného ani z ústního vyjádření španělské vlády na jednání nevyplývá žádný podrobný popis režimu odpovědnosti v případě nedodržení opatření zavedených v článku 11 EBEP týkajících se přijímacích řízení smluvních zaměstnanců, i když španělská vláda tvrdí, že cílem těchto opatření bylo posílit již existující vnitrostátní právní úpravu.

129. Naopak údaje předložené španělskou vládou – po konzultaci s inspektorátem práce a sociálního zabezpečení – podle kterých bylo během posledních pěti let ve španělských orgánech veřejné správy vedeno více než 1200 šetření, která vedla k přijetí 100 rozhodnutí

⁸¹ – Podle španělské vlády čl. 95 odst. 2 písm. d) EBEP definuje pojem „velmi vážný disciplinární přestupek“ jako „uzavření zjevně protiprávních dohod, které způsobují vážnou újmu orgánům veřejné správy nebo občanům“.

⁸² – Podle španělské vlády čl. 7 odst. 1 písm. h) Real Decreto 33/1986 por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado (královské nařízení č. 33/1986, kterým se schvaluje nařízení o disciplinárním režimu zaměstnanců v služebním poměru s definitivou státní správy) ze dne 10. ledna 1986 (BOE č. 15 ze dne 17. ledna 2017, s. 2377) kvalifikuje jako vážný přestupek „vydávání zpráv a uzavírání zjevně protiprávních dohod, pokud způsobují újmu orgánům veřejné správy nebo občanům a nepředstavují velmi závažný přestupek“.

⁸³ – Z písemného vyjádření vyplývá, že čl. 7 odst. 2 texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (přepracované znění královského zákona o porušeních a sankcích v sociální oblasti), schválené Real Decreto Legislativo 5/2000 (královské nařízení č. 5/2000) ze dne 4. srpna 2000 (BOE č. 189 ze dne 8. srpna 2000, s. 15060) definuje závažná porušení jako „porušení právní úpravy týkající se smluvních podmínek, smluv na dobu určitou a dočasných smluv, jejich využíváním v rozporu se zákonem nebo ve vztahu k osobám, jiným cílům, situacím a časovým omezením, než jsou ty, které jsou stanoveny zákonem nebo nařízením nebo kolektivní smlouvou, pokud tyto body mohou být určeny kolektivním vyjednáváním. Za tímto účelem se má za to, že u každého dotčeného zaměstnance došlo k porušení předpisů.“

o přestupcích, nemohou stačit k prokázání účinnosti tohoto systému⁸⁴. Jak jsem již uvedl v tomto ohledu v bodě 79 tohoto stanoviska, režim odpovědnosti může být považován za účinný a odrazující jen tehdy, když je konkrétní, předvídatelný a platný. Nemůže se omezit na pouhou abstraktní nebo čistě teoretickou možnost. Předkládací rozhodnutí ani spis, který má Soudní dvůr k dispozici, přitom neumožňují učinit závěr v tomto smyslu a nebylo to prokázáno ani na jednání. Autonomní společenství Madrid totiž v odpovědi na otázku položenou Soudním dvorem na tomto jednání tvrdilo, že i když je teoreticky možné založit odpovědnost správního orgánu, do dnešního dne nevědělo o žádném řízení o odpovědnosti, které proti němu zahájil inspektorát práce, ani o žádném disciplinárním řízení zahájeném proti některému z jeho zaměstnanců nebo úředníků.

130. Mám tedy za to, že velmi obecné vyličení obsahu těchto dotčených vnitrostátních ustanovení – a sice čtyřicátého třetího dodatkového ustanovení zákona o státním rozpočtu na rok 2018, posíleného sedmnáctým dodatkovým ustanovením EBEP v návaznosti na reformu provedenou zákonem č. 20/2021 – neumožňuje poskytnout Soudnímu dvoru informace nezbytné k posouzení, zda sankce vyplývající z režimu odpovědnosti správního orgánu stanoveného dotčenou právní úpravou mohou – s výhradou ověření předkládajícím soudem – odůvodnit soulad této právní úpravy s ustanovením 5 rámcové dohody.

c) K výběrovým řízením

1) Krátké připomenutí judikatury

131. Připomeňme, že ve věci *Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid* Soudní dvůr rozhodl, že ustanovení 5 rámcové dohody musí být vykládáno v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví zorganizování postupů ke konsolidaci dočasných zaměstnání prostřednictvím vyhlášení výběrových řízení na obsazení pracovních míst zastávaných dočasnými zaměstnanci, mezi něž patří zaměstnanci na dobu neurčitou nezaměstnaní nastálo, pokud je zorganizování těchto postupů nezávislé na jakémkoliv hledisku týkajícím se zneužívající povahy využití těchto smluv na dobu určitou⁸⁵.

132. Aby dospěl k tomuto závěru, Soudní dvůr v bodech 117 a 118 tohoto rozsudku upřesnil, že ačkoliv skutečnost, že uspořádání výběrových řízení poskytuje zaměstnancům, kteří uzavřeli po sobě jdoucí pracovní smlouvy nebo poměry na dobu určitou, příležitost pokusit se získat stabilní zaměstnání, jelikož se v zásadě mohou těchto řízení účastnit, nemůže taková okolnost zprostit členské státy povinnosti stanovit vhodné opatření, které by řádně postihovalo zneužívání po sobě jdoucích pracovních smluv a poměrů na dobu určitou. Taková řízení, jejichž výsledek je navíc nejistý, jsou totiž obecně dostupná rovněž uchazečům, jichž se takové zneužití netýkalo. Soudní dvůr tedy dodal, že vzhledem k tomu, že uspořádání takových řízení je nezávislé na jakékoliv úvaze o zneužívající povaze využívání smluv na dobu určitou, nejví se jako opatření, které by mohlo řádně postihovat zneužití takových zaměstnaneckých poměrů a odstranit následky porušení unijního práva. Nezdá se tedy, že by umožňovalo dosáhnout cíle sledovaného ustanovením 5 rámcové dohody.

⁸⁴ – Tyto údaje byly sděleny španělskou vládou na jednání v odpovědi na otázku Soudního dvora.

⁸⁵ – Bod 121 tohoto rozsudku.

2) Posouzení

133. V projednávané věci z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že v posledních letech byla přijata různá pravidla týkající se stabilizace nebo konsolidace dočasných pracovních míst, jejichž jedním z cílů bylo napravit situace vyplývající ze zneužívání smluv na dobu určitou. Konkrétně předkládající soud uvádí, že zákon č. 20/2021, který upravuje postup stabilizace zaměstnání ve veřejném sektoru, zavedl do španělského práva zvláštní legislativní opatření zejména za účelem toho, aby uspořádání výběrových řízení nebylo nezávislé na jakékoliv úvaze týkající se zneužívání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou. Zákonodárce totiž v jejich rámci podle předkládajícího soudu přiznává rozhodující hodnotu dřívější praxi a času, který dotčení dočasní zaměstnanci věnovali plnění úkolů, což odpovídajícím způsobem vyrovnává zneužití a zároveň usnadňuje jejich konečný přístup k pracovnímu místu jako „stálý zaměstnanec“⁸⁶.

134. V této souvislosti vyvstávají alespoň dvě otázky: lze za účinné, odrazující a přiměřené sankční opatření považovat pouhé dodržování zákonných povinností ze strany orgánů veřejné správy k uspokojení strukturálních potřeb zaměstnanců? Není upořádání výběrových řízení za účelem obsazení stálých pracovních míst, a to ani v souvislosti s „postupem stabilizace zaměstnání“, jak je stanoven dotčenou právní úpravou, zákonným a žádoucím organizačním požadavkem ve veřejném sektoru?

135. K odpovědi na tuto otázku stačí uvést, že i když nová legislativní opatření zavedená zákonem č. 20/2021, která upravují postup stabilizace zaměstnání ve veřejném sektoru, mají zabránit zneužívání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou, skutečností je, jak již Soudní dvůr rozhodl, že samotná povinnost uspořádat výběrová řízení, jejichž cílem je s konečnou platností obsadit pracovní místa dočasně obsazená zaměstnanci na dobu určitou, jakož i přesné lhůty za tímto účelem, neumožňuje zajistit, aby taková řízení byla skutečně prováděna. Nezdá se, že by takové právní předpisy byly způsobilé zabránit zneužívání po sobě jdoucích poměrů na dobu určitou ze strany dotčeného zaměstnavatele, ani – což je v projednávané věci důležité – řádně sankcionovat zneužití takových pracovních poměrů a *odstranit následky porušení unijního práva*, jelikož jejich použití by pro tohoto zaměstnavatele nemělo žádný negativní dopad⁸⁷.

136. Kromě toho souhlasím s názorem vyjádřeným Komisí na jednání, že dotčená výběrová řízení jsou zákonodárcem zamýšlena spíše jako doplňkové opatření k nápravě existující situace zneužití⁸⁸.

137. Pokud jde v tomto ohledu o uspořádání výběrových řízení jakožto takové sankční opatření v souladu s ustanovením 5 rámcové dohody, jako je opatření použité španělskou judikaturou nebo upravené v článku 2 zákona č. 20/2021, je třeba uvést, že Soudní dvůr upřesnil, že ačkoliv skutečnost, že uspořádání výběrových řízení poskytuje zaměstnancům, kteří byli zneužívajícím způsobem zaměstnáváni v rámci po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou, příležitost pokusit se získat stabilní zaměstnání, jelikož se v zásadě mohou těchto řízení účastnit, nemůže taková okolnost zprostit členské státy povinnosti stanovit vhodné opatření, které by řádně sankcionovalo zneužívání těchto po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou.

⁸⁶ – Viz bod 20 tohoto stanoviska.

⁸⁷ – V tomto smyslu viz rozsudek Sánchez Ruiz (bod 97).

⁸⁸ – V tomto ohledu z odpovědi španělské vlády na otázku položenou Soudním dvorem na jednání vyplývá, že tři mimořádné postupy stabilizace již byly provedeny. Podle této vlády bylo v rámci posledního postupu stabilizace stanoveného zákonem č. 20/2021 identifikováno 544 151 dočasných pracovních míst, která mají být stabilizována, z nichž 365 714 již bylo stabilizováno.

138. Taková řízení, jejichž výsledek je navíc nejistý, jsou totiž obecně dostupná rovněž uchazečům, jichž se takové zneužití netýkalo. Soudní dvůr tedy rozhodl, že nic nenasvědčuje tomu, že by uspořádání výběrových řízení, jak je stanoveno vnitrostátní judikaturou nebo článkem 2 zákona č. 20/2021, s výhradou ověření, které musí provést předkládající soud, mohlo řádně postihovat zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou, a tudíž odstranit následky porušení unijního práva⁸⁹.

139. Skutečnost, že španělský zákonodárce přiznává rozhodující hodnotu předchozím zkušenostem a času, který dotčení dočasní zaměstnanci věnovali plnění svých úkolů, může zajistě zaručit stabilitu zaměstnání těm, kterých se týká zneužívání pracovních smluv na dobu určitou. Takové opatření by však samo o sobě nepostačovalo, pokud by porušení ustanovení 5 rámcové dohody trvalo po dlouhou dobu⁹⁰. Nemůže postačovat ani v případě, kdy toto opatření sice usnadňuje přístup ke stabilitě zaměstnání tím, že přiznává rozhodující hodnotu předchozí praxi a času věnovanému dočasnými pracovníky, avšak dotčený zaměstnanec neuspěje ve výběrovém řízení.

140. V projednávané věci z odpovědi Autonomního společenství Madrid na otázku položenou Soudním dvorem na jednání vyplývá, že se TJ zúčastnila jednoho z těchto postupů stabilizace zaměstnání ve veřejném sektoru, na jehož konci získala pracovní místo zaměstnanec v služebním poměru s definitivou, které zastává od 25. dubna 2025. Je však na předkládajícím soudu, aby posoudil, zda tento přístup ke stabilitě zaměstnání může odstranit veškeré následky zneužití, které se ji týkalo.

III. Závěry

141. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžnou otázku položenou Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko) odpověděl následovně:

„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 takové vnitrostátní judikatuře, jako je judikatura, o kterou se jedná ve věci v původním řízení a která za účelem zaručení ústavních zásad, a sice zásad rovnosti, zásluh, způsobilosti a zákazu diskriminace, nepřiznává postavení „stálých smluvních zaměstnanců“ ve veřejném sektoru zaměstnancům na dobu neurčitou nezaměstnaným nastálo za podmínky, že vnitrostátní právní řád zahrnuje v tomto sektoru alespoň jedno další účinné opatření umožňující zabránit zneužívání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou, a případně je sankcionovat.

Aby bylo sankční opatření účinné, odrazující a přiměřené k zajištění plné účinnosti norem přijatých na základě ustanovení 5 této dohody, musí stanovit systém umožňující plnou náhradu újmy, která zaměstnanci vznikla v důsledku zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou, s tím, že při výpočtu výše náhrady újmy zohlední závažnost porušení, včetně doby jeho trvání,

⁸⁹ – Viz rozsudek DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya a Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya (bod 77).

⁹⁰ – Viz bod 77 tohoto stanoviska.

a dále stanovit mechanismus sankcí odpovědného orgánu veřejné správy, který je dostatečně konkrétní, předvídatelný a použitelný a který se nemůže omezit na pouhou abstraktní nebo čistě teoretickou možnost.

Aby sankční opatření, které stanoví přeměnu po sobě jdoucích smluv na dobu určitou na pracovní smlouvu nebo poměr na dobu neurčitou, mohlo být samo o sobě považováno za účinné, odrazující a přiměřené opatření, musí být přijato v přiměřené lhůtě, aby byla zaručena plná účinnost norem přijatých na základě tohoto ustanovení 5.

Je na předkládajícím soudu, aby posoudil, zda s ohledem na výše uvedená kritéria vnitrostátní právní úprava skutečně obsahuje účinná, odrazující a přiměřená opatření umožňující účinně sankcionovat zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou.“