



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (desátého senátu)

14. září 2016 \*

„Řízení o předběžné otázce — Sociální politika — Směrnice 1999/70/ES — Rámcová dohoda o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřená mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS — Ustanovení 5 a 8 — Používání po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou — Opatření, jejichž cílem je zabránit zneužívání po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou — Sankce — Rekvalifikace pracovního poměru na dobu určitou na ‚smlouvu o nestálém pracovním poměru na dobu neurčitou‘ — Zásada efektivity“

Ve spojených věcech C-184/15 a C-197/15,

jejichž předmětem jsou dvě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podané rozhodnutími Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Vrchní soud Baskicka, Španělsko) ze dne 9. března 2015, došlými Soudnímu dvoru dne 23. dubna 2015 (C-184/15) a dne 29. dubna 2015 (C-197/15), v řízeních

**Florentina Martínez Andrés**

proti

**Servicio Vasco de Salud (C-184/15),**

a

**Juan Carlos Castrejana López**

proti

**Ayuntamiento de Vitoria (C-197/15),**

SOUDNÍ DVŮR (desátý senát),

ve složení F. Biltgen (zpravodaj), předseda senátu, E. Levits a M. Berger, soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za F. Martínez Andrés J. Corchón Barrientosem, abogado, a M. Ezcurra Fontán, procuradora,

— za J. C. Castrejana López a A. Gómez Barahonou, abogado, a P. Basterreche Arcocha, procuradora,

\* Jednací jazyk: španělština.

- za Ayuntamiento de Vitoria P. J. Goti Gonzálezem, abogado, a G. Ors Simónem, procurador,
- za španělskou vládu L. Banciella Rodríguez-Miñónem, jako zmocněncem,
- za Evropskou komisi M. van Beekem a N. Ruiz Garcíou, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

### **Rozsudek**

- 1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou, uzavřené dne 18. března 1999 (dále jen „rámcová dohoda“), která je obsažena v příloze směrnice Rady 1999/70/ES ze dne 28. června 1999 o rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS (Úř. věst. 1999, L 175, s. 43; Zvl. vyd. 05/03, s. 368).
- 2 Tyto žádosti byly předloženy v rámci sporů mezi F. Martínez Andrés a Servicio Vasco de Salud (baskická zdravotnická služba, Španělsko) ohledně obnovení pracovního poměru na dobu určitou uzavřeného mezi zúčastněnými a legality rozhodnutí, kterým bylo tento poměr ukončen, a mezi J. C. Castrejana Lópezem a Ayuntamiento de Vitoria (město Vitoria, Španělsko) ohledně právní kvalifikace pracovního poměru uzavřeného mezi zúčastněnými a legality rozhodnutí, kterým bylo tento poměr ukončen.

### **Právní rámec**

#### *Unijní právo*

- 3 Podle článku 1 směrnice 1999/70 je účelem této směrnice „provedení rámcové dohody [...] uzavřené [...] mezi obecnými mezioborovými organizacemi (UNICE, EKOS a CEEP), [...]“.
- 4 Článek 2 první pododstavec této směrnice stanoví:  
„Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí [a] musí přijmout veškerá nezbytná opatření, která jim umožní kdykoli zaručit výsledky stanovené touto směrnicí [...]“
- 5 Podle ustanovení 1 rámcové dohody je jejím účelem zlepšit kvalitu práce na dobu určitou zajištěním uplatňování zásady zákazu diskriminace a vytvořit rámec, který zabrání zneužití vyplývajícímu z použití po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů uzavřených na dobu určitou.
- 6 Ustanovení 3 rámcové dohody, nadepsané „Definice“, stanoví:  
„Pro účely této dohody se rozumí:  
  1. „zaměstnancem v pracovním poměru na dobu určitou“ osoba s pracovní smlouvou nebo poměrem uzavřeným přímo mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, pokud skončení pracovní smlouvy nebo poměru je určeno objektivními podmínkami, jakými jsou dosažení určitého dne, dokončení určitého úkolu nebo vznik určité události;

[...]“

7 Ustanovení 5 rámcové dohody, nadepsané „Opatření k předcházení zneužití“, zní takto:

„1. K předcházení zneužití vznikajícímu využitím po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou, pokud žádná právní opatření pro předcházení zneužití neexistují, zavedou členské státy po konzultaci se sociálními partnery, v souladu s vnitrostátními právními předpisy, kolektivními smlouvami nebo zvyklostmi, nebo sociální partneři, způsobem, který přihlédne k potřebám specifických odvětví nebo kategorií zaměstnanců, jedno nebo více z následujících opatření:

- a) objektivní důvody ospravedlňující obnovení těchto pracovních smluv a poměrů;
- b) maximální celkové trvání po sobě jdoucích pracovních smluv a poměrů na dobu určitou;
- c) počet obnovení těchto smluv a poměrů.

2. Členské státy po konzultaci se sociálními partnery nebo sociální partneři případně stanoví podmínky, za jakých jsou pracovní smlouvy nebo poměry na dobu určitou

- a) považovány za „po sobě jdoucí“;
- b) považovány za uzavřené na dobu neurčitou.“

8 Podle ustanovení 8 bodu 5 rámcové dohody platí, že „[p]ředcházení a urovnávání sporů a stížností vyplývajících z uplatňování této dohody se řeší v souladu s vnitrostátními právními předpisy, kolektivními smlouvami a zvyklostmi“.

#### *Španělské právo*

9 Článek 89 Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen local (zákon 7/1985 o základních prvcích režimu místních samosprávních celků) ze dne 2. dubna 1985 (BOE č. 80 ze dne 3. dubna 1985), ve kterém jsou vymezeny různé typy zaměstnanců místních orgánů, zní takto:

„Zaměstnanci místních orgánů jsou kariérní úředníci, osoby zaměstnané na základě pracovní smlouvy a pomocní zaměstnanci, kteří zastávají pozice založené na důvěře nebo spočívající v odborném poradenství.“

10 Podle čl. 15 odst. 1 texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995 (přepracované znění zákoníku práce plynoucí z královského legislativního nařízení 1/1995) ze dne 24. března 1995 (BOE č. 75 ze dne 29. března 1995, s. 9654), ve znění použitelném v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení (dále jen „zákoník práce“), platí, že pracovní smlouvy lze uzavřít na dobu neurčitou nebo na dobu určitou. Smlouvu na dobu určitou lze uzavřít za těchto předpokladů:

„a) pokud je zaměstnanec zaměstnán za účelem splnění určitého samostatného úkolu, který lze oddělit od činnosti podniku, jehož plnění je sice časově omezené, ale v zásadě probíhá po neurčitou dobu.  
[...]

b) pokud to vyžaduje situace na trhu, nahromadění práce nebo přebytek poptávky, a to i v rámci běžné činnosti podniku. [...]

c) v případě zastoupení zaměstnanců, kteří mají nárok na zachování svého pracovního místa, pod podmínkou, že je v pracovní smlouvě uvedeno jméno zastoupeného zaměstnance a důvod zastoupení.“

11 Podle čl. 15 odst. 3 zákoníku práce platí, že „smlouvy na dobu určitou uzavřené v rozporu se zákonem jsou považovány za smlouvy uzavřené na dobu neurčitou“.

12 Podle čl. 15 odst. 5 zákoníku práce získají zaměstnanci, kteří byli v období 30 měsíců s přerušením nebo nepřetržitě zaměstnáni po dobu delší než 24 měsíců na témže či jiném pracovním místě v rámci téhož podniku nebo téže skupiny podniků a uzavřeli alespoň dvě smlouvy na dobu určitou za stejných či odlišných podmínek smlouvy na dobu určitou, postavení stálých zaměstnanců.

13 Patnácté doplňkové ustanovení zákoníku práce zní takto:

„Ustanovení čl. 15 odst. 1 písm. a) tohoto zákona upravující nejdelší možnou dobu trvání dohody o provedení určité práce nebo služby a čl. 15 odst. 5 tohoto zákona o omezeních týkajících se po sobě jdoucích smluv se vztahují na veřejnou správu a s ní spojené nebo na ní závislé veřejnoprávní subjekty, aniž jsou dotčeny ústavní zásady rovnosti, zásluh a způsobilosti v oblasti přístupu k zaměstnání ve veřejném sektoru, a nepředstavují tedy překážku povinnosti obsazovat dotyčná pracovní místa na základě řádných postupů v souladu s ustanoveními použitelné právní úpravy.

Zaměstnanec si podle těchto ustanovení zachovává pracovní místo, které zastával, až do té doby, než je obsazeno na základě výše uvedených postupů, což vede k zániku pracovního poměru, ledaže zmíněný zaměstnanec získá zaměstnání ve veřejném sektoru, jelikož uspěl v příslušném výběrovém řízení.

[...]“

14 Článek 9 Ley estatal 55/2003 del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (zákon 55/2003 o rámcovém služebním řádu zaměstnanců zdravotnických služeb ve služebním poměru) ze dne 16. prosince 2003 (BOE č. 301 ze dne 17. prosince 2003, s. 44742) stanoví:

„1. Je-li to nezbytné, naléhavé nebo nutné z důvodu realizace dočasných, přechodných nebo mimořádných programů, zdravotnické služby mohou jmenovat dočasné zaměstnance ve služebním poměru.

Dočasní zaměstnanci ve služebním poměru mohou být jmenováni jakožto zastupující, příležitostní nebo náhradní zaměstnanci.

2. Zastupující zaměstnanec je jmenován za účelem dočasného obsazení volného pracovního místa ve zdravotnických střediscích či službách, je-li nezbytné vykonávat odpovídající funkce.

Služební poměr zastupujícího zaměstnance ve služebním poměru je ukončen, pokud je na toto pracovní místo postupem upraveným zákonem nebo jinak předepsaným znovu obsazen stálý zaměstnanec ve služebním poměru nebo pokud je toto pracovní místo zrušeno.

3. Příležitostný zaměstnanec je jmenován v těchto případech:

- a) pokud se jmenování týká poskytování určitých dočasných, přechodných nebo mimořádných služeb,
- b) pokud je to nezbytné k zajištění stálého a nepřetržitého provozu zdravotnických středisek,
- c) za účelem poskytování doplňkových služeb ke kompenzaci zkrácení běžné pracovní doby.

Služební poměr příležitostného zaměstnance ve služebním poměru je ukončen, pokud je splněn účel, pro který byl zaměstnanec jmenován, pokud uplyne doba výslovně stanovená v rozhodnutí o jmenování nebo pokud jsou funkce, které mu byly svěřeny, zrušeny.

[...]

4. Zastupující zaměstnanec je jmenován tehdy, pokud je nezbytné obsadit funkce stálých nebo dočasných zaměstnanců v průběhu prázdnin, dovolených nebo jiných dočasných nepřítomností, kdy je třeba pracovní místo zachovat.

Služební poměr zastupujícího zaměstnance ve služebním poměru je ukončen, jakmile se zastupovaná osoba vrátí na své pracovní místo nebo pokud tato osoba pozbude nároku na opětovné zařazení na téže pracovní místo nebo do téže funkce.“

### **Skutkové okolnosti sporů v původních řízeních a předběžné otázky**

#### *Věc C-184/15*

- 15 Dne 2. února 2010 byla F. Martínez Andrés jmenována „administrativní asistentkou“ jako příležitostná zaměstnankyně ve služebním poměru za účelem poskytování kvalifikovaných dočasných, přechodných či mimořádných služeb. Její pracovní poměr byl třináctkrát po sobě prodloužen, přičemž žádné z rozhodnutí o prodloužení nebylo konkrétně odůvodněno, s výjimkou obecné poznámky „pro potřeby služby“. Pracovní poměr F. Martínez Andrés skončil ke dni 1. října 2012.
- 16 Žaloba F. Martínez Andrés byla zamítnuta rozhodnutím Juzgado n° 6 de lo Contencioso-Administrativo n° 6 de Bilbao (správní soud č. 6 v Bilbao, Španělsko) ze dne 30. července 2013.
- 17 F. Martínez Andrés podala proti tomuto rozhodnutí odvolání u Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Vrchní soud Baskicka, Španělsko) s odůvodněním, že byl porušen čl. 9 odst. 3 rámcového služebního řádu zaměstnanců zdravotnických služeb ve služebním poměru, jelikož k odůvodnění existence pracovního poměru na dobu určitou nelze do jediné souhrnné kategorie seskupit všechny tři předpoklady, které jsou upraveny v tomto ustanovení.

#### *Věc C-197/15*

- 18 Dne 1. prosince 1993 uzavřel J. C. Castrejana López s Ayuntamiento de Vitoria pracovní smlouvu na dobu určitou, jejímž předmětem bylo poskytování služeb architekta. Tato smlouva byla ukončena dne 30. listopadu 1994.
- 19 Dne 1. prosince 1995 uzavřely zúčastnění novou pracovní smlouvu na dobu určitou – rovněž za účelem poskytování služeb architekta, tentokrát ale bylo jejím předmětem plnění ze smlouvy týkající se programu územního plánování, kterou dne 22. listopadu 1995 podepsaly Ayuntamiento de Vitoria a Instituto Foral de Bienestar Social (oblastní úřad sociální péče) a jejímž cílem bylo odstranění urbanistických a architektonických překážek a zpřístupnění městského prostředí osobám s omezenou schopností pohybu.
- 20 Rozhodnutím ze dne 22. ledna 1998 radní města pro veřejnou službu změnil právní postavení J. C. Castrejana Lópeze tak, že jej za účelem plnění z uvedené smlouvy jmenoval komunálním zaměstnancem, který není v trvalém pracovním poměru, a bylo stanoveno, že tento pracovní poměr bude ukončen ke dni dokončení uvedeného programu územního plánování.
- 21 Dne 10. listopadu 1998 přijal radní pro veřejnou službu nové rozhodnutí, kterým byl uvedený pracovní poměr s účinností ke dni 31. prosince 1998 ukončen z důvodu dokončení zmíněného programu územního plánování.

- 22 Dne 11. ledna 1999 však radní pro veřejnou službu rozhodnutí ze dne 10. listopadu 1998 zrušil, jelikož předmětný program územního plánování byl prodloužen. Pracovní poměr mezi J. C. Castrejana Lópezem a Ayuntamiento de Vitoria byl definitivně ukončen rozhodnutím ze dne 10. prosince 2012 s účinností ke dni 30. prosince 2012, jelikož uvedený program byl v plném rozsahu realizován a v důsledku krize bylo nutné snížit výdaje orgánů veřejné správy.
- 23 Žaloba J. C. Castrejana López ze byla zamítnuta rozhodnutím Juzgado nº 1 de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Vitoria-Gasteiz (správní soud č. 1 ve Vitoria-Gasteiz, Španělsko) ze dne 23. září 2013.
- 24 J. C. Castrejana López podal proti tomuto rozhodnutí odvolání u Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Vrchní soud Baskicka), přičemž zejména namítl, že se soud prvního stupně nevyjádřil k tomu, zda má jeho pracovní poměr s Ayuntamiento de Vitoria smluvní či správní povahu.
- 25 Předkládající soud v obou předběžných otázkách předně konstatuje, že žalobci v původním řízení spadají do oblasti působnosti směrnice 1999/70.
- 26 Dále se domnívá, že v obou věcech došlo ke zneužití smluv na dobu určitou. Co se týče F. Martínez Andrés, odůvodnění uvedené v rozhodnutí o jmenování a v rozhodnutích o po sobě jdoucích prodlouženích neodpovídá požadavkům, které stanoví právní předpisy, jejichž cílem je zajistit, aby nebyly zneužívány smlouvy na dobu určitou. Předkládající soud je toho názoru, že jelikož nebylo výslovně uvedeno, jaké práce se mají jednotlivá prodloužení pracovního poměru týkat, soud není schopen ověřit, zda k nim došlo skutečně za účelem uspokojení dočasných potřeb nebo za účelem pokrytí stálých a trvalých potřeb správního orgánu. Pokud jde o J. C. Castrejana López, předkládající soud zdůrazňuje, že byl dočasně jmenován za účelem realizace programu plánování na dlouhou dobu, a to od roku 1995 do roku 2012, a že smluvní vztahy pokračovaly i po ukončení uvedeného projektu.
- 27 Předkládající soud nakonec dodává, že sociálně-právní senát Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko) zavedl pro případy smluv na dobu určitou, které uzavřely orgány veřejné správy v rozporu se zákonem, pojem „nestálí zaměstnanci na dobu neurčitou“, přičemž uzavření smlouvy na dobu neurčitou znamená, že tato smlouva není vázána na žádnou dobu. Ovšem vzhledem k tomu, že takový zaměstnanec může získat stálé pracovní místo až po úspěšném absolvování výběrového řízení podle právních předpisů upravujících výběr stálých zaměstnanců v rámci veřejné správy, v případě uskutečnění řádného výběrového řízení nebo řízení o zrušení uvedeného místa je dán legitimní důvod pro ukončení smlouvy o nestálém pracovním poměru. Jelikož však správní senát Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) rozhoduje pouze v rámci sporů týkajících se kariérních úředníků, ve vztahu k dočasným zaměstnancům ve služebním poměru či zaměstnancům, kteří nejsou v trvalém pracovním poměru, jednotná judikatura neexistuje. Ačkoliv některé soudy v obecné rovině odmítají, že by bylo možno podřadit dočasné zaměstnance ve služebním poměru, či dokonce zaměstnance, kteří nejsou v trvalém pracovním poměru, pod kategorii nestálých zaměstnanců na dobu neurčitou, existují i jiné případy, ve kterých bylo možné účinky rozvázání takového dočasného pracovního poměru považovat za shodné s účinky ukončení smlouvy o nestálém pracovním poměru na dobu neurčitou, zejména pokud jde o povinnost opětovného přijetí do pracovního poměru.
- 28 Předkládající soud se tedy táže, zda jsou s požadavky směrnice 1999/70 v souladu vnitrostátní právní předpisy, respektive praxe vnitrostátních soudů, podle kterých není dočasným pomocným zaměstnancům ve služebním poměru ani zaměstnancům, kteří nejsou v trvalém pracovním poměru, přiznán nárok na další trvání pracovního poměru, kdežto nestálým zaměstnancům na dobu neurčitou tento nárok přiznán je.

- 29 Předkládající soud zdůrazňuje, že obzvláště šokující je situace J. C. Castrejana Lópeze, protože v případě, že by jeho původní smluvní vztah s Ayuntamiento de Vitoria i nadále pokračoval, vztahovala by se na něj ustanovení zaručující ochranu při ukončení pracovního poměru, která mu však byla v důsledku jeho postavení jakožto zaměstnance, který není v trvalém pracovním poměru, odeprána, a to jak na základě vnitrostátních právních předpisů, tak na základě související judikatury.
- 30 Předkládající soud se táže i na to, zda jsou služby poskytované těmito jednotlivými kategoriemi zaměstnanců z hlediska zásady rovnocennosti a pro účely uplatnění ustanovení 5 bodu 1 rámcové dohody shodné povahy, nebo zda mezi nimi existují rozdíly, jako je smluvní povaha vztahu v jednom případě a služební povaha ve druhém, či zda existují zásady, jako je pravomoc veřejné správy v rámci vlastní organizace, na jejichž základě lze konstatovat, že se o podobné situace nejedná, a jsou tedy důvodem pro to, aby zjištění, že veřejná správa protiprávně využívá smluv na dobu určitou, vedlo k odlišným důsledkům.
- 31 Předkládající soud si kromě toho klade otázku, zda musí být podle zásady efektivity přiměřená sankce určena v rámci tohoto řízení nebo zda uvedená zásada nebrání tomu, aby strany zahájily nové správní řízení.
- 32 Za těchto podmínek se Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Vrchní soud Baskicka) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky, přičemž třetí otázka je položena pouze v rámci věci C-197/15:
- „1) Musí být ustanovení 5 bod 1 rámcové dohody vykládáno v tom smyslu, že brání vnitrostátním právním předpisům, které v případě zneužití pracovních smluv na dobu neurčitou v obecné rovině nepřiznávají dočasným pomocným zaměstnancům ve služebním poměru [věc C-184/15]/zaměstnancům, kteří nejsou v trvalém pracovním poměru [věc C-197/15] – na rozdíl od toho, co platí ve stejné situaci u osob, které uzavřely s veřejnou správou pracovní smlouvu – nárok na další trvání pracovního poměru v postavení nestálých zaměstnanců na dobu neurčitou, tedy nárok na zaměstnání na dočasné obsazovaném pracovním místě do té doby, než bude obsazeno předepsaným způsobem nebo zrušeno zákonem stanovenými postupy?
- 2) Je-li třeba na předchozí otázku odpovědět záporně, musí být zásada rovnocennosti vykládána v tom smyslu, že vnitrostátní soud může v případě zneužití pracovních smluv na dobu určitou konstatovat, že situace zaměstnanců, kteří mají s veřejnou správou uzavřenou pracovní smlouvu na dobu určitou, a situace dočasných pomocných zaměstnanců ve služebním poměru [věc C-184/15]/zaměstnanců, kteří nejsou v trvalém pracovním poměru [věc C-197/15], jsou podobné, nebo má vnitrostátní soud při posuzování podobnosti zohlednit kromě totožnosti zaměstnavatele, totožnosti nebo podobnosti poskytovaných služeb a doby určité, na kterou je uzavřena pracovní smlouva, i další skutečnosti, jako je specifická povaha smluvního či služebního vztahu zaměstnance nebo pravomoc veřejné správy v rámci vlastní organizace, které by byly důvodem pro rozdílné zacházení v těchto dvou situacích?
- 3) Je-li třeba na předchozí otázky odpovědět záporně, musí být zásada efektivity vykládána v tom smyslu, že přiměřená sankce má být projednána a stanovena v rámci řízení, ve kterém bylo konstatováno, že došlo ke zneužití pracovních smluv na dobu určitou, a to na základě příslušného postupu, který umožňuje účastníkům řízení uplatňovat návrhy a tvrzení a předkládat důkazy, které v tomto ohledu považují za účelné, nebo naopak v tom smyslu, že tato zásada nebrání tomu, aby byl poškozený za tímto účelem odkázán na nové správní či případně soudní řízení?“
- 33 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 4. června 2015 byly věci C-184/15 a C-197/15 spojeny pro účely písemné části řízení a rozsudku.

## K předběžným otázkám

### *K první a druhé otázce*

- 34 Podstatou první a druhé otázky předkládajícího soudu, které je třeba posoudit společně, je, zda musí být ustanovení 5 bod 1 rámcové dohody vykládáno v tom smyslu, že brání tomu, aby vnitrostátní soudy dotčeného členského státu uplatňovaly takovou vnitrostátní právní úpravu, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, tak, že v případě zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou je nárok na další trvání pracovního poměru přiznán osobám, které zaměstnává veřejná správa na základě pracovní smlouvy, na niž se vztahují pracovněprávní předpisy, ale zaměstnancům, které veřejná správa zaměstnává podle správního práva, tento nárok v obecné rovině přiznán není.
- 35 Úvodem je třeba připomenout, že ustanovení 5 rámcové dohody, jehož účelem je provést jeden z cílů, který tato dohoda sleduje, a sice stanovit pravidla pro využívání po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou, v bodě 1 ukládá členským státům, aby účinně a závazně přijaly alespoň jedno z opatření v něm vyjmenovaných, pokud jejich vnitrostátní právo neobsahuje rovnocenná právní opatření. Tři opatření takto vyjmenovaná v bodě 1 písm. a) až c) zmíněného ustanovení se týkají objektivních důvodů ospravedlňujících obnovení těchto pracovních smluv a poměrů, maximálního celkového trvání těchto po sobě jdoucích pracovních smluv a poměrů a počtu obnovení těchto smluv a poměrů (v tomto smyslu viz zejména rozsudky ze dne 23. dubna 2009, Angelidaki a další, C-378/07 až C-380/07, EU:C:2009:250, body 73 a 74; ze dne 3. července 2014, Fiamingo a další, C-362/13, C-363/13 a C-407/13, EU:C:2014:2044, body 54 a 56, jakož i ze dne 26. listopadu 2014, Mascolo a další, C-22/13, C-61/13, C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401, body 72 a 74).
- 36 I když tedy unijní právo ukládá členským státům povinnost přijmout preventivní opatření, pro případ, že je zjištěno zneužití, nestanoví konkrétní sankce. V takovém případě je na vnitrostátních orgánech, aby přijaly opatření, jež musí být nejen přiměřená, ale i dostatečně účinná a odrazující k tomu, aby zajistila plnou účinnost právních norem přijatých na základě rámcové dohody (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 4. července 2006, Adeneler a další, C-212/04, EU:C:2006:443, bod 94; ze dne 7. září 2006, Marrosu a Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, bod 51; ze dne 7. září 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, bod 36; ze dne 3. července 2014, Fiamingo a další, C-362/13, C-363/13 a C-407/13, EU:C:2014:2044, bod 62, jakož i usnesení ze dne 11. prosince 2014, León Medialdea, C-86/14, nezveřejněné, EU:C:2014:2447, bod 44).
- 37 Při neexistenci unijní právní úpravy v této oblasti však podmínky uplatňování takových norem, které spadají do působnosti vnitrostátního právního řádu členských států na základě zásady jejich procesní autonomie, 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) (rozsudky ze dne 4. července 2006, Adeneler a další, C-212/04, EU:C:2006:443, bod 95; ze dne 7. září 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, bod 37; ze dne 3. července 2014, Fiamingo a další, C-362/13, C-363/13 a C-407/13, EU:C:2014:2044, bod 63, jakož i usnesení ze dne 11. prosince 2014, León Medialdea, C-86/14, nezveřejněný, EU:C:2014:2447, bod 45).
- 38 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. 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“ (viz rozsudky ze dne 4. července 2006, Adeneler a další, C-212/04, EU:C:2006:443, bod 102; ze dne 7. září 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, bod 38, jakož i ze dne 3. července 2014, Fiamingo a další, C-362/13, C-363/13 a C-407/13, EU:C:2014:2044, bod 64).

- 39 V tomto ohledu je třeba uvést, že ustanovení 5 rámcové dohody nestanoví obecnou povinnost členských států upravit přeměnu pracovních smluv na dobu určitou na smlouvu na dobu neurčitou. Ustanovení 5 bod 2 rámcové dohody totiž v zásadě ponechává na členských státech, aby určily podmínky, za nichž jsou pracovní smlouvy nebo poměry na dobu určitou považovány za uzavřené na dobu neurčitou. Z toho vyplývá, že rámcová dohoda nestanoví podmínky, za kterých je možné používat smlouvy na dobu určitou (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 4. července 2006, Adeneler a další, C-212/04, EU:C:2006:443, bod 91; ze dne 7. září 2006, Marrosu a Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, bod 47; ze dne 23. dubna 2009, Angelidaki a další, C-378/07 až C-380/07, EU:C:2009:250, body 145 a 183; ze dne 3. července 2014, Fiamingo a další, C-362/13, C-363/13 a C-407/13, EU:C:2014:2044, bod 65, jakož i usnesení ze dne 11. prosince 2014, León Medialdea, C-86/14, nezveřejněné, EU:C:2014:2447, bod 47).
- 40 Z toho vyplývá, že ustanovení 5 rámcové dohody samo o sobě nebrání tomu, aby členský stát stanovil odlišné důsledky zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou podle toho, zda byly uvedené smlouvy nebo poměry uzavřeny se zaměstnavatelem ze soukromého sektoru nebo se zaměstnavatelem z veřejného sektoru (rozsudky ze dne 7. září 2006, Marrosu a Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, bod 48, jakož i ze dne 7. září 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, bod 33).
- 41 Aby však bylo možné považovat právní úpravu, která ve veřejném sektoru bezpodmínečně zakazuje přeměnu po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou na smlouvu na dobu neurčitou, za slučitelnou s rámcovou dohodou, musí vnitrostátní právní řád dotčeného členského státu obsahovat v daném sektoru jiné účinné opatření, které může zabránit zneužívání po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou a případně jej sankcionovat (rozsudky ze dne 4. července Adeneler a další, C-212/04, EU:C:2006:443, bod 105; ze dne 7. září 2006, Marrosu a Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, bod 49; ze dne 7. září 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, bod 34, jakož i ze dne 23. dubna 2009, Angelidaki a další, C-378/07 až C-380/07, EU:C:2009:250, body 161 a 184).
- 42 Kromě toho je třeba připomenout, že Soudnímu dvoru nepřisluší se vyjadřovat k výkladu ustanovení vnitrostátního práva, neboť tato úloha náleží příslušným vnitrostátním soudům, které musí určit, zda jsou ustanoveními uplatnitelné vnitrostátní právní úpravy splněny požadavky uvedené v ustanovení 5 rámcové dohody (rozsudky ze dne 7. září 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, bod 39; ze dne 3. července 2014, Fiamingo a další, C-362/13, C-363/13 a C-407/13, EU:C:2014:2044, bod 66, jakož i usnesení ze dne 11. prosince 2014, León Medialdea, C-86/14, nezveřejněný, EU:C:2014:2447, bod 48).
- 43 Je tedy věcí předkládajícího soudu, aby posoudil, v jakém rozsahu podmínky uplatnění, jakož i účinné provedení příslušných ustanovení vnitrostátního práva činí z těchto ustanovení vhodné opatření k prevenci zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou a k jeho případnému sankcionování (rozsudky ze dne 7. září 2006, Marrosu a Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, bod 56; ze dne 7. září 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, bod 41; ze dne 3. července 2014, Fiamingo a další, C-362/13, C-363/13 a C-407/13, EU:C:2014:2044, bod 67 a citovaná judikatura, jakož i usnesení ze dne 11. prosince 2014, León Medialdea, C-86/14, nezveřejněné, EU:C:2014:2447, bod 49).
- 44 Soudní dvůr však při rozhodování o předběžné otázce může podat upřesňující vysvětlení a poskytnout uvedenému soudu vodítko při posuzování (rozsudky ze dne 3. července, Fiamingo a další, C-362/13, C-363/13 a C-407/13, EU:C:2014:2044, bod 68 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 26. listopadu 2014, Mascolo a další, C-22/13, C-61/13, C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401, bod 83).
- 45 Vzhledem k tomu, že předkládající soud již v obou věcech v původních řízeních konstatoval zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou ve smyslu rámcové dohody, je třeba se vyjádřit pouze k tomu, zda jsou opatření stanovená ve vnitrostátním právu vhodná a dostatečně účinná k sankcionování konstatovaného zneužití.

- 46 Předkládající soud se v tomto ohledu domnívá, že účinné opatření proti zneužití vyplývajícimu z použití po sobě jdoucích pracovních smluv či poměrů na dobu určitou existuje v případě zaměstnanců, na které se vztahují obecné pracovněprávní předpisy, jelikož judikatura Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) zavedla pojem „nestálý zaměstnanec na dobu neurčitou“ se všemi důsledky z toho plynoucími podle vnitrostátního práva, mezi něž patří zejména nárok zaměstnance na zachování jeho pracovního místa.
- 47 Vzhledem k tomu, že se tento pojem nevztahuje na zaměstnance, které zaměstnává veřejná správa na základě ustanovení správního práva, podle předkládajícího soudu naproti tomu neexistuje žádné účinné opatření, které by mohlo zabránit zneužívání po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou ve vztahu těmto osobám a případně jej sankcionovat.
- 48 Podle judikatury připomenuté v bodech 40 a 41 tohoto rozsudku platí, že ustanovení 5 rámcové dohody v zásadě nebrání tomu, aby zjištění o zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou vedlo k odlišným důsledkům v závislosti na sektoru nebo kategorii, do kterých spadá dotýčný zaměstnanec, pokud právní řád dotčeného členského státu obsahuje v rámci tohoto sektoru nebo ve vztahu k této kategorii zaměstnanců jiné účinné opatření, které může zabránit zneužívání a sankcionovat jej.
- 49 Pokud by tedy předkládající soud musel konstatovat, že ve španělském právu neexistuje žádné jiné účinné opatření, které by mohlo zabránit zneužívání vůči zaměstnancům, které zaměstnává veřejná správa podle správního práva, a sankcionovat jej, taková situace by mohla ohrozit cíl a užitečný účinek rámcové dohody.
- 50 Podle ustálené judikatury platí, že povinnost členských států dosáhnout výsledku sledovaného směrnicí, která z této směrnice vyplývá, jakož i jejich povinnost – plynoucí z článku 4 SEU – přijmout veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k zajištění splnění této povinnosti jsou uloženy všem orgánům členských států včetně soudních orgánů, v rozsahu jejich pravomocí (viz zejména rozsudek ze dne 23. dubna 2009, Angelidaki a další, C-378/07 až C-380/07, EU:C:2009:250, bod 106 a citovaná judikatura).
- 51 Je tedy na soudních orgánech dotčeného členského státu, aby zajistily dodržování ustanovení 5 bodu 1 rámcové dohody tím, že budou dbát na to, aby zaměstnanci vystavení zneužití vyplývajícimu z použití po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou nebyli v naději, že budou i nadále zaměstnáni ve veřejném sektoru, odrazení od uplatňování svých práv, která mají na základě vnitrostátní právní úpravy, jež provádí veškerá preventivní opatření upravená v ustanovení 5 bodu 1 rámcové dohody, u vnitrostátních orgánů, včetně orgánů soudních (rozsudek ze dne 23. dubna 2009, Angelidaki a další, C-378/07 až C-380/07, EU:C:2009:250, bod 165).
- 52 Konkrétně se musí vnitrostátní soud, jemuž je věc předložena k posouzení, ujistit, že všichni zaměstnanci, kteří jsou zaměstnáni „na dobu určitou“ ve smyslu ustanovení 3 bodu 1 rámcové dohody, mají v případě, že byli vystaveni zneužití vyplývajícimu z použití po sobě jdoucích smluv – a to nezávisle na kvalifikaci jejich smlouvy podle vnitrostátního práva – možnost dosáhnout toho, aby byly jejich zaměstnavateli uloženy sankce stanovené vnitrostátní právní úpravou (rozsudek ze dne 23. dubna 2009, Angelidaki a další, C-378/07 až C-380/07, EU:C:2009:250, bod 166).
- 53 Vzhledem k tomu, že ve věcech v původních řízeních neexistuje ve vztahu k zaměstnancům, kteří jsou veřejné správě zaměstnáni podle správního práva, žádné jiné rovnocenné a účinné ochranné opatření, shodné zacházení s těmito zaměstnanci na dobu určitou jako s „nestálými zaměstnanci na dobu neurčitou“ podle stávající vnitrostátní judikatury by mohlo představovat opatření, kterým lze sankcionovat zneužití pracovních smluv na dobu určitou a odstranit následky porušení ustanovení rámcové dohody.

- 54 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na první a druhou položenou otázku odpovědět tak, že ustanovení 5 bod 1 rámcové dohody musí být vykládáno v tom smyslu, že brání tomu, aby vnitrostátní soudy dotčeného členského státu uplatňovaly takovou vnitrostátní právní úpravu, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, tak, že v případě zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou je nárok na další trvání pracovního poměru přiznán osobám, které zaměstnává veřejná správa na základě pracovní smlouvy, na niž se vztahují pracovněprávní předpisy, ale zaměstnancům, které veřejná správa zaměstnává podle správního práva, tento nárok v obecné rovině přiznán není, pokud ve vnitrostátním právním řádu neexistuje jiné účinné opatření, kterým lze takové případy zneužití vůči posledně uvedeným osobám sankcionovat, což musí ověřit vnitrostátní soud.

*Ke třetí otázce*

- 55 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda musí být ustanovení rámcové dohody ve spojení se zásadou efektivy vykládáno v tom smyslu, že brání vnitrostátním procesním pravidlům, podle kterých musí zaměstnanec na dobu určitou v případě, že bylo konstatováno zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou, podat za účelem stanovení přiměřené sankce nový návrh na zahájení řízení namísto toho, aby mohl požadovat náhradu vzniklé újmy prostřednictvím incidenčního návrhu v řízení, v němž bylo konstatováno uvedené zneužití.
- 56 Je třeba připomenout, že podle ustanovení 8 bodu 5 rámcové dohody platí, že se předcházení, jakož i urovnávání sporů a stížností vyplývajících z uplatňování uvedené dohody řeší v souladu s vnitrostátními právními předpisy, kolektivními smlouvami a zvyklostmi (rozsudky ze dne 15. dubna 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, bod 39, a ze dne 23. dubna 2009, Angelidaki a další, C-378/07 až C-380/07, EU:C:2009:250, bod 172, jakož i usnesení ze dne 12. června 2008, Vassilakis a další, C-364/07, nezveřejněné, EU:C:2008:346, bod 140, a ze dne 24. dubna 2009, Koukou, C-519/08, nezveřejněné, EU:C:2009:269, bod 95).
- 57 Při neexistenci unijní právní úpravy v dané oblasti je na vnitrostátním právním řádu každého členského státu, aby určil příslušné soudy a upravil procesní podmínky soudních řízení, která mají zajistit ochranu práv, jež jednotlivcům vyplývají z unijního práva (rozsudky ze dne 15. dubna 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, bod 44, a ze dne 8. září 2011, Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, bod 87, jakož i usnesení ze dne 12. června 2008, Vassilakis a další, C-364/07, nezveřejněné, EU:C:2008:346, bod 141, a ze dne 24. dubna 2009, Koukou, C-519/08, nezveřejněné, EU:C:2009:269, bod 96).
- 58 Jak vyplývá z bodu 37 tohoto rozsudku, je na vnitrostátních orgánech, aby přijaly vhodná opatření k zajištění plné účinnosti právních norem přijatých na základě rámcové dohody. Způsoby provedení těchto norem musí být v souladu se zásadami rovnocennosti a efektivy (rozsudek ze dne 23. dubna 2009, Angelidaki a další, C-378/07 až C-380/07, EU:C:2009:250, bod 174, jakož i usnesení ze dne 12. června 2008, Vassilakis a další, C-364/07, nezveřejněné, EU:C:2008:346, bod 142, a ze dne 24. dubna 2009, Koukou, C-519/08, nezveřejněné, EU:C:2009:269, bod 97).
- 59 Tyto požadavky rovnocennosti a efektivy, které vyjadřují obecnou povinnost členských států zajistit soudní ochranu práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva, se vztahují i na určení toho, které soudy jsou příslušné k rozhodování o žalobách založených na tomto právu. Nedodržení uvedených požadavků v tomto směru totiž může vést k porušení zásady účinné soudní ochrany stejně jako jejich nedodržení při vymezení procesních podmínek (rozsudek ze dne 15. dubna 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, body 47 a 48, jakož i usnesení ze dne 24. dubna 2009, Koukou, C-519/08, nezveřejněné, EU:C:2009:269, bod 98).
- 60 Je však na předkládajícím soudu, a nikoliv Soudním dvorem, aby ověřil, zda dotýčný členský stát přijal veškerá potřebná opatření, která mu umožní zaručit právo na účinnou soudní ochranu za současného dodržení zásad efektivy a rovnocennosti (v tomto smyslu viz zejména rozsudky ze dne 15. dubna 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, body 43 až 55, a ze dne 23. dubna 2009, Angelidaki a další,

C-378/07 až C-380/07, EU:C:2009:250, bod 176, jakož i usnesení ze dne 12. června 2008, Vassilakis a další, C-364/07, nezveřejněné, EU:C:2008:346, bod 149, a ze dne 24. dubna 2009, Koukou, C-519/08, nezveřejněné, EU:C:2009:269, bod 101).

- 61 Pokud jde konkrétně o zásadu efektivity, je třeba připomenout, že dotčené vnitrostátní procesní ustanovení je nutno analyzovat s přihlédnutím k místu tohoto ustanovení v řízení jako celku, k průběhu tohoto řízení a k jeho zvláštnostem u různých vnitrostátních soudních orgánů. Z tohoto hlediska je třeba případně zohlednit i základní zásady vnitrostátního právního systému, jako například zásadu ochrany práva na obhajobu, zásadu právní jistoty a řádný průběh řízení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. září 2011, Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, bod 92).
- 62 V projednávaných případech vše nasvědčuje tomu, že vnitrostátní soud, jemuž byl předložen spor týkající se zneužívání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou, na základě použitelných vnitrostátních procesních ustanovení nemůže rozhodnout o případném návrhu na náhradu újmy, která vznikla dotyčnému zaměstnanci.
- 63 I když Soudní dvůr v této souvislosti rozhodl, že vnitrostátní právní úprava, která stanoví, že nezávislý správní orgán má pravomoc případně requalifikovat pracovní smlouvy na dobu určitou na smlouvy na dobu neurčitou, tyto požadavky *prima facie* podle všeho splňuje (rozsudek ze dne 23. dubna 2009, Angelidaki a další, C-378/07 až C-380/07, EU:C:2009:250, bod 175, jakož i usnesení ze dne 12. června 2008, Vassilakis a další, C-364/07, nezveřejněné, EU:C:2008:346, bod 144), nic to nemění na tom, že povinnost zaměstnance na dobu určitou podat za účelem stanovení přiměřené sankce nový návrh na zahájení řízení případně u jiného soudu, konstatoval-li soudní orgán, že došlo ke zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou, v souladu se zásadou efektivity není, jelikož tomuto zaměstnanci z ní nutně plynou procesní znevýhodnění, zejména pokud jde o náklady, délku řízení a pravidla zastupování.
- 64 Na třetí položenou otázku je tudíž třeba odpovědět tak, že ustanovení rámcové dohody ve spojení se zásadou efektivity musí být vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátním procesním pravidlům, podle kterých musí zaměstnanec na dobu určitou v případě, že soudní orgán konstatoval, že došlo ke zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou, podat za účelem stanovení přiměřené sankce nový návrh na zahájení řízení, jelikož uvedenému zaměstnanci z této povinnosti plynou procesní znevýhodnění, zejména pokud jde o náklady, délku řízení a pravidla zastupování, která mohou nadměrně ztěžovat výkon práv, jež mu přiznává unijní právní řád.

## K nákladům řízení

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

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

- 1) Ustanovení 5 bod 1 rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou, uzavřené dne 18. března 1999, která je obsažena v příloze směrnice Rady 1999/70/ES ze dne 28. června 1999 o rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS, musí být vykládáno v tom smyslu, že brání tomu, aby vnitrostátní soudy dotčeného členského státu uplatňovaly takovou vnitrostátní právní úpravu, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, tak, že v případě zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou je nárok na další trvání pracovního poměru přiznán osobám, které zaměstnává veřejná správa na základě pracovní smlouvy, na niž se vztahují pracovněprávní předpisy, ale zaměstnancům, které veřejná správa zaměstnává podle

**správního práva, tento nárok v obecné rovině přiznán není, pokud ve vnitrostátním právním řádu neexistuje jiné účinné opatření, kterým lze takové případy zneužití vůči poslední uvedeným osobám sankcionovat, což musí ověřit vnitrostátní soud.**

- 2) Ustanovení rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou, která je obsažena v příloze směrnice 1999/70, ve spojení se zásadou efektivity musí být vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátním procesním pravidlům, podle kterých musí zaměstnanec na dobu určitou v případě, že soudní orgán konstatoval, že došlo ke zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou, podat za účelem stanovení přiměřené sankce nový návrh na zahájení řízení, jelikož uvedenému zaměstnanci z této povinnosti plynou procesní znevýhodnění, zejména pokud jde o náklady, délku řízení a pravidla zastupování, která mohou nadměrně ztěžovat výkon práv, jež mu přiznává unijní právní řád.**

Podpisy.