



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

z 26. novembra 2014*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Sociálna politika — Rámcová dohoda o práci na dobu určitú, ktorú uzavreli ETUC, UNICE a CEEP — Opakovane uzatvárané pracovné zmluvy na dobu určitú — Školstvo — Verejný sektor — Zastupovanie na neobsadených a voľných pracovných miestach do skončenia výberových konaní — Doložka 5 bod 1 — Opatrenia zamerané na zamedzenie zneužívania zmlúv na dobu určitú — Pojem ‚objektívne dôvody‘ odôvodňujúce také zmluvy — Sankcie — Zákaz zmeny na pracovnoprávny vzťah na dobu neurčitú — Neexistencia práva na náhradu škody“

V spojených veciach C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13,

ktorých predmetom sú návrhy na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podané jednak rozhodnutiami Tribunale di Napoli (Taliansko) z 2., 15. a 29. januára 2013 a doručené Súdnemu dvoru 17. januára (C-22/13) a 7. februára 2013 (C-61/13 až C-63/13) a jednak rozhodnutím Corte costituzionale (Taliansko) z 3. júla 2013 a doručené Súdnemu dvoru 23. júla 2013 (C-418/13), ktoré súvisia s konaniami:

Raffaella Mascolo (C-22/13),

Alba Forni (C-61/13),

Immacolata Racca (C-62/13)

proti

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca,

za účasti:

Federazione Gilda-Unams,

Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL),

Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL)

a

Fortuna Russo

proti

Comune di Napoli (C-63/13),

* Jazyk konania: taliančina.

a

Carla Napolitano,

Salvatore Perrella,

Gaetano Romano,

Donatella Cittadino,

Gemma Zangari

proti

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (C-418/13),

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predseda tretej komory M. Ilešič, sudcovia A. Ó Caoimh (spravodajca), C. Toader,
E. Jarašiūnas a C. G. Fernlund,

generálny advokát: M. Szpunar,

tajomník: L. Carrasco Marco, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 27. marca 2014,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- R. Mascolo, v zastúpení: M. Ambron, P. Ambron, L. Martino, V. De Michele, S. Galleano a N. Zampieri, avvocati (C-22/13),
- A. Forni, v zastúpení: M. Ambron, P. Ambron, L. Martino, M. Miscione, F. Visco a R. Garofalo, avvocati (C-61/13),
- I. Racca, v zastúpení: M. Ambron, P. Ambron, L. Martino, R. Cosio, R. Ruocco a F. Chietera, avvocati (C-62/13),
- F. Russo, v zastúpení: P. Esposito, avvocatessa (C-63/13),
- C. Napolitano, S. Perrella a G. Romano, v zastúpení: D. Balbi a A. Coppola, avvocati (C-418/13),
- D. Cittadino a G. Zangari, v zastúpení: T. de Grandis a E. Squillaci, avvocati (C-418/13),
- Federazione Gilda-Unams, v zastúpení: T. de Grandis, avvocato (C-62/13),
- Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL), v zastúpení: V. Angiolini, F. Americo a I. Barsanti Mauceri, avvocati (C-62/13),
- Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), v zastúpení: A. Andreoni, avvocato (C-62/13),
- Comune di Napoli, v zastúpení: F. M. Ferrari a R. Squeglia, avvocati (C-63/13),

- talianska vláda, v zastúpení: G. Palmieri, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci C. Gerardis a S. Varone, avvocati dello Stato,
 - grécka vláda, v zastúpení: D. Tsagaraki a M. Tassopoulou, splnomocnené zástupkyne (C-418/13),
 - poľská vláda, v zastúpení: B. Majczyna, splnomocnený zástupca (C-22/13 a C-61/13 až C-63/13),
 - Európska komisia, v zastúpení: C. Cattabriga, D. Martin a J. Enegren, splnomocnení zástupcovia,
- po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 17. júla 2014,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrhy na začatie prejudiciálneho konania sa týkajú výkladu doložiek 4 a 5 bodu 1 rámcovej dohody o práci na dobu určitú, uzatvorenej 18. marca 1999 (ďalej len „rámcová dohoda“), ktorá je uvedená v prílohe smernice Rady 1999/70/ES z 28. júna 1999 o rámcovej dohode o práci na dobu určitú, ktorú uzavreli ETUC, UNICE a CEEP (Ú. v. ES L 175, s. 43; Mim. vyd. 05/003, s. 368), článku 2 ods. 1 a 2 smernice Rady 91/533/EHS zo 14. októbra 1991 o povinnosti zamestnávateľa informovať zamestnancov o podmienkach vzťahujúcich sa na zmluvu alebo na pracovno-právny vzťah (Ú. v. ES L 288, s. 32; Mim. vyd. 05/002, s. 3), zásady lojálnej spolupráce stanovenej v článku 4 ods. 3 ZEÚ, ako aj všeobecných zásad práva Únie týkajúcich sa právnej istoty, ochrany legitímnej dôvery, rovnosti zbraní v konaní, účinnej súdnej ochrany, práva na nezávislý súd a na spravodlivý proces, zaručené článkom 6 ods. 2 ZEÚ v spojení s článkom 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaného v Ríme 4. novembra 1950 (ďalej len „EDLP“), a s článkami 46, 47 a článkom 52 ods. 3 Charty základných práv Európskej únie.
- 2 Tieto návrhy boli podané v rámci konaní, ktorých účastníkmi sú R. Mascolová a osem ďalších pracovníkov, pričom všetci sú zamestnancami verejných škôl, a ich zamestnávateľ, ktorým je pre osem z nich Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca (ministerstvo školstva, univerzít a výskumu, ďalej len „Ministero“) a v prípade posledného z nich Comune di Napoli (mesto Neapol), vo veci kvalifikácie pracovných zmlúv, ktoré boli medzi nimi uzatvorené.

Právny rámec

Právo Únie

Smernica 1999/70

- 3 Smernica 1999/70 je založená na článku 139 ods. 2 ES a podľa článku 1 je jej účelom „uviesť do účinnosti rámcovú dohodu..., ktorú... uzavreli všeobecné medzirezortné organizácie [Európska konfederácia odborových zväzov (ETUC), Európsky zväz priemyselných a zamestnávateľských organizácií (UNICE) a Európske centrum podnikov s verejnou účasťou (CEEP)], pripojenú v prílohe k tejto smernici“.
- 4 Določka 1 rámcovej dohody uvádza:
„Účelom tejto rámcovej dohody je:
a) zvýšiť kvalitu práce na dobu určitú zabezpečením uplatňovania zásady nediskriminácie;

b) vytvorí rámec na zamedzovanie nezákonného počínania prameniaceho z využívania opakovaného uzatvárania pracovných zmlúv a pracovnoprávnych vzťahov na dobu určitú.“

5 Določka 2 rámcovej dohody s názvom „Pôsobnosť“ stanovuje:

„1. Táto dohoda sa vzťahuje na pracovníkov na dobu určitú, ktorí majú uzavretú pracovnú zmluvu alebo pracovnoprávny vzťah podľa zákona, kolektívnych dohôd alebo spôsobu, ktorý je zaužívaný v jednotlivých členských štátoch.

2. Členské štáty po porade so sociálnymi partnermi a/alebo sociálni partneri môžu ustanoviť, že táto dohoda sa nevzťahuje na:

a) pracovnoprávne vzťahy, ktorých predmetom je odborný výcvik pri nástupe do zamestnania a výcvik učňov;

b) pracovné zmluvy a pracovnoprávne vzťahy, ktoré boli uzavreté v rámci konkrétneho štátom financovaného alebo štátom dotovaného odborného výcviku, začleňovania do pracovného procesu a odbornej rekvalifikácie.“

6 Določka 3 rámcovej dohody s názvom „Vymedzenia“ stanovuje:

„1. Na účely tejto dohody termín ‚pracovník na dobu určitú‘ sa vzťahuje na osobu, ktorá uzavrela pracovnú zmluvu alebo pracovnoprávny vzťah priamo so zamestnávateľom a ktorých koniec platnosti je vymedzený objektívnymi podmienkami, ako napríklad určitým dátumom, splnením určitej úlohy alebo určitou udalosťou.

...“

7 Določka 4 rámcovej dohody s názvom „Zásada nediskriminácie“ stanovuje v bode 1:

„Pokiaľ ide o pracovnoprávne podmienky, pracovníci na dobu určitú nesmú byť voči porovnateľným stálym pracovníkom znevýhodňovaní len preto, že majú uzavretú pracovnú zmluvu alebo pracovnoprávny vzťah na dobu určitú, pokiaľ na odlišné zaobchádzanie neexistujú objektívne dôvody.“

8 Določka 5 rámcovej dohody, nazvaná „Opatrenia proti nezákonnému konaniu [proti zneužívaniu – *neoficiálny preklad*]“, znie:

„1. V úsilí zabrániť nezákonnému konaniu [zabrániť zneužívaniu – *neoficiálny preklad*], ku ktorému dochádza pri opakovanom uzatváraní pracovných zmlúv alebo pracovnoprávnych vzťahov na dobu určitú, členské štáty po porade so sociálnymi partnermi a v súlade s vnútroštátnymi právom, kolektívnymi dohodami alebo zaužívanými postupmi a/alebo sociálni partneri... v prípade, že neexistujú ekvivalentné zákonné opatrenia na zamedzenie nezákonného konania [na zamedzenie zneužívania – *neoficiálny preklad*], prijímú spôsobom, ktorý zohľadňuje potreby príslušných rezortov alebo kategórií pracovníkov, jedno alebo viacero z týchto opatrení:

a) na základe objektívnych dôvodov predĺžiť platnosť takýchto pracovných zmlúv alebo pracovnoprávnych vzťahov;

b) určiť maximálne prípustné celkové obdobie platnosti opakovane uzatvorených pracovných zmlúv alebo pracovnoprávnych vzťahov na dobu určitú;

c) určiť, koľkokrát možno platnosť takýchto pracovných zmlúv alebo pracovnoprávnych vzťahov predĺžiť.

2. Členské štáty po porade so sociálnymi partnermi a/alebo sociálni partneri prípadne určia, za akých podmienok sú považované za pracovné zmluvy alebo pracovnoprávne vzťahy na dobu určitú:
- „opakovane uzatvorené“;
 - pracovné zmluvy alebo pracovnoprávne vzťahy na dobu neurčitú.“

Smernica 91/533

- 9 Článok 2 ods. 1 smernice 91/533 znie:

„Zamestnávateľ je povinný informovať zamestnanca, na ktorého sa vzťahuje táto smernica (ďalej len ‚zamestnanec‘), o hlavných aspektoch zmluvy alebo pracovného vzťahu.“

- 10 Podľa článku 2 ods. 2 písm. e) uvedenej smernice, ak ide o dočasnú zmluvu alebo dočasný pracovnoprávny vzťah, musí byť zamestnanec informovaný okrem iného o „predpokladanej dobe ich trvania“.

Talianske právo

- 11 Článok 117 prvý odsek Ústavy Talianskej republiky stanovuje, že „zákonodarná moc patrí štátu a regiónom v súlade s ústavou a v rámci obmedzení stanovených právom [Únie] a medzinárodnými záväzkami“.
- 12 V Taliansku upravuje uzatváranie zmlúv na dobu určitú vo verejnom sektore legislatívny dekrét č. 165 o všeobecných pravidlách organizácie práce vo verejnej správe (Decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) z 30. marca 2001 (riadna príloha ku GURI č. 106 z 9. mája 2001, ďalej len „legislatívny dekrét č. 165/2001“).
- 13 Článok 36 ods. 5 tohto dekrétu v znení zákona č. 102 o zmene na zákon, po zmenách a doplneniach zákonného dekrétu č. 78 z 1. júla 2009 o protikrizových opatreniach, predĺžení lehôt a účasti Talianska na medzinárodných misiách (Legge n. 102 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali) z 3. augusta 2009 (riadna príloha ku GURI č. 179 zo 4. augusta 2009), nazvaný „Pružné zmluvné formy prijímania a zamestnávania pracovníkov“, stanovuje:
- „Porušenie kogentných ustanovení týkajúcich sa prijímania do zamestnania alebo zamestnávania pracovníkov orgánmi verejnej správy v každom prípade nemá za následok vytvorenie pracovnoprávneho vzťahu s týmito orgánmi verejnej správy na dobu neurčitú, pričom zodpovednosť a sankcie, ktoré môžu vzniknúť, tým nie sú dotknuté. Dotknutý pracovník má právo na náhradu škody vyplývajúcej z výkonu práce v rozpore s kogentnými ustanoveniami...“
- 14 Podľa rozhodnutí vnútroštátneho súdu sa na prácu na dobu určitú vo verejnej správe vzťahuje aj legislatívny dekrét č. 368, ktorým sa preberá smernica 1999/70/ES o rámcovej dohode o práci na dobu určitú, ktorú uzavreli ETUC, UNICE a CEEP (Decreto legislativo n. 368 – Attuazione della direttiva 1999/70/ES relativa all’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall’UNICE, dal CEEP e dal CES), zo 6. septembra 2001 (GURI č. 235 z 9. októbra 2001, ďalej len „legislatívny dekrét č. 368/2001“).

15 Článok 5 ods. 4a tohto legislatívneho dekrétu znie:

„Bez toho, aby boli dotknuté právne predpisy týkajúce sa opakovaného uzatvárania po sebe nasledujúcich zmlúv uvedené v predchádzajúcich odsekoch, a pokiaľ kolektívne zmluvy uzatvorené na celoštátnej, miestnej alebo podnikovej úrovni s porovnateľne najreprezentatívnejšími odborovými organizáciami na vnútroštátnej úrovni nestanovujú niečo iné, ak na základe opakovaného uzatvárania po sebe nasledujúcich zmlúv na dobu určitú na vykonávanie rovnakých prác prekročil pracovnoprávny vzťah medzi tým istým zamestnávateľom a tým istým pracovníkom celkovo tridsaťšesť mesiacov vrátane predĺženia a obnovenia, bez ohľadu na prerušenie, ku ktorému dochádza v období medzi uzatvorením jednotlivých zmlúv, pracovnoprávny vzťah sa považuje za pracovnoprávny vzťah na dobu neurčitú...“

16 Podľa článku 10 ods. 4a uvedeného legislatívneho dekrétu v znení článku 9 ods. 18 zákonného dekrétu č. 70 z 13. mája 2011 (ďalej len „zákonný dekrét č. 70/2011“), zmeneného na zákon č. 106 z 12. júla 2011 (GURI č. 160 z 12. júla 2011):

„... z rozsahu pôsobnosti tohto dekrétu sú tiež vylúčené zmluvy na dobu určitú uzatvorené na účely zastupovania pedagogických pracovníkov a administratívnych, technických a pomocných pracovníkov vzhľadom na potrebu zabezpečiť nepretržité poskytovanie služieb v oblasti školstva a vzdelávania, vrátane prípadu dočasnej neprítomnosti pedagogických pracovníkov a administratívnych, technických a pomocných pracovníkov s pracovnoprávnym vzťahom na dobu neurčitú, ako aj na dobu určitú. V nijakom z týchto prípadov sa neuplatňuje článok 5 ods. 4a tohto dekrétu.“

17 Pokiaľ ide o pedagogických pracovníkov a administratívnych, technických a pomocných pracovníkov, právna úprava týkajúca sa pracovnoprávneho vzťahu na dobu určitú sa nachádza v článku 4 zákona č. 124 o nalievavých opatreniach týkajúcich sa školských zamestnancov (Legge n. 124 – Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico) z 3. mája 1999 (GURI č. 107 z 10. mája 1999) v znení zákonného dekrétu č. 134 z 25. septembra 2009, zmeneného na zákon a doplneného zákonom č. 167 z 24. novembra 2009 (GURI č. 274 z 24. novembra 1999) (ďalej len „zákon č. 124/1999“). Podľa vnútroštátneho súdu rozhodujúceho vo veciach C-22/13 a C-61/13 až C-63/13 je nesporné, že sa tento zákon uplatňuje iba na štátne školy. Uvedený zákon sa naopak nevzťahuje na obecné školy, ktoré naďalej podliehajú legislatívnym dekrétom č. 165/2001 a 368/2001.

18 Podľa článku 4 zákona č. 124/1999:

„1. Obsadenie skutočne voľných miest učiteľov a vysokoškolských učiteľov, ktoré sú k dispozícii k 31. decembru a pravdepodobne zostanú neobsadené po celý školský rok, sa zabezpečí ročným zastupovaním až do ukončenia výberových konaní na prijatie stálych pedagogických pracovníkov, ak ich nemožno obsadiť stálymi pedagogickými pracovníkmi na základe provinciálneho rozdelenia pracovníkov alebo využitím nadpočetných pracovníkov, a to len vtedy, ak na uvedené miesta ešte neboli z akéhokoľvek titulu pridelení stáli pracovníci.“

2. Obsadenie miest učiteľov a vysokoškolských učiteľov, ktoré nie sú voľné a reálne sa uvoľnia k 31. decembru, a to až do konca školského roka, sa zabezpečí dočasným zastupovaním až do konca vyučovacieho obdobia. Dočasné zastupovanie až do konca vyučovacieho obdobia sa zabezpečí aj v prípade pokrytia vyučovacích hodín, ktoré nie sú súčasťou stanoveného rozvrhu učiteľov a vysokoškolských učiteľov.

3. V iných prípadoch, než sú stanovené v odsekoch 1 a 2, sa pristúpi k dočasnému zastupovaniu.

...

6. Na ročné a dočasné zastupovanie do konca vyučovacieho obdobia treba použiť stály zoznam vhodných uchádzačov uvedený v článku 401 jednotného znenia, nahradeného článkom 1 ods. 6 tohto zákona.

...

11. Ustanovenia uvedené v predchádzajúcich odsekoch sa vzťahujú aj na administratívnych, technických a pomocných pracovníkov (ATP)...

...

14a. Zmluvy na dobu určitú uzatvorené na účely zastupovania podľa odsekov 1, 2 a 3, ktoré sú potrebné na zabezpečenie nepretržitého poskytovania služieb v oblasti školstva a vzdelávania, sa môžu zmeniť na pracovnoprávny vzťah na dobu neurčitú iba v prípade prijatia na stále pracovné miesto v súlade s platnými ustanoveniami a na základe zoznamu vhodných uchádzačov...“

19 Podľa článku 1 vyhlášky ministerstva školstva č. 131 (Decreto del Ministero della pubblica istruzione, n. 131) z 13. júna 2007 (ďalej len „vyhláška č. 131/2007“) existujú tri druhy zamestnávania pedagogických a administratívnych, technických a pomocných pracovníkov štátnej školy:

- ročné zastupovanie na neobsadených a voľných pracovných miestach, ktoré sú k dispozícii z dôvodu, že neboli obsadené stálym zamestnancom,
- dočasné zastupovanie do konca vyučovacieho obdobia na pracovných miestach, ktoré nie sú voľné, ale napriek tomu sú k dispozícii, a
- dočasné zastupovanie na akékoľvek iné potreby alebo krátkodobé zastupovanie.

20 Prijatie pedagogických pracovníkov na stále miesto podľa článku 4 ods. 14a zákona č. 124/1999 je upravené článkami 399 a 401 legislatívneho dekrétu č. 297 o prijatí jednotného znenia právnych predpisov platných pre vzdelávanie (Decreto legislativo n. 297 – Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione) zo 16. apríla 1994 (riadna príloha ku GURI č. 115 z 19. mája 1994, ďalej len „legislatívny dekrét č. 297/1994“).

21 Článok 399 ods. 1 tohto dekrétu stanovuje:

„Prijímanie pedagogických pracovníkov materských, základných a stredných škôl vrátane umeleckých lýceí a umeleckých inštitútov prebieha tak, že 50 % disponibilných miest za školský rok sa obsadzuje výberovým konaním na základe odbornej kvalifikácie a skúšok a ostatných 50 % na základe stálych zoznamov vhodných uchádzačov podľa článku 401.“

22 Článok 401 ods. 1 a 2 uvedeného dekrétu stanovuje:

„1. Zoznamy vhodných uchádzačov týkajúce sa výberových konaní organizovaných výlučne na základe odbornej kvalifikácie pre pedagogických pracovníkov materských, základných a stredných škôl vrátane umeleckých lýceí a umeleckých inštitútov sa zmenia na stále zoznamy, ktoré sa musia použiť na účely prijatia na stále pracovné miesta podľa článku 399 ods. 1.

2. Do stálych zoznamov vhodných uchádzačov uvedených v odseku 1 sa pravidelne zahŕňajú pedagogickí pracovníci, ktorí v poslednom regionálnom výberovom konaní na základe odbornej kvalifikácie a skúšok úspešne absolvovali skúšky výberového konania rovnakej úrovne na účely obsadenia rovnakého pracovného miesta, a pedagogickí pracovníci, ktorí požiadali o preradenie zo stáleho zoznamu vhodných uchádzačov inej provincie. Spolu so zápisom nových uchádzačov do stáleho zoznamu sa aktualizuje poradie uchádzačov, ktorí už sú v zozname zapísaní.“

Spory vo veciach samých a prejudiciálne otázky

Veci C-22/13 a C-61/13 až C-63/13

- 23 R. Mascolová, A. Forniová, I. Raccaová a F. Russová boli prijaté do zamestnania na základe opakovane uzatváraných pracovných zmlúv na dobu určitú, pričom prvé tri prijalo ako pedagogické pracovníčky Ministero a štvrtú prijala ako vychovávateľku v jasliach a materskej škôlke Comune di Napoli. V súlade s týmito zmluvami pedagogické pracovníčky odpracovali u svojich zamestnávateľov nasledujúce obdobia: R. Mascolová 71 mesiacov počas 9 rokov (v rokoch 2003 až 2012), A. Forniová 50 mesiacov a 27 dní počas 5 rokov (v rokoch 2006 až 2011), I. Raccaová 60 mesiacov počas 5 rokov (v rokoch 2007 až 2012) a F. Russová 45 mesiacov a 15 dní počas 5 rokov (v rokoch 2006 až 2011).
- 24 Keďže žalobkyne vo veci samej považovali tieto opakovane uzatvárané zmluvy na dobu určitú za nezákonné, podali na Tribunale di Napoli žalobu, ktorou v prvom rade navrhli zmenu uvedených zmlúv na pracovnoprávne vzťahy na dobu neurčitú, a teda ich prijatie na stále pracovné miesto, ako aj vyplatenie miezd za obdobia prerušenia pracovnoprávneho vzťahu medzi skončením jednej zmluvy na dobu určitú a nadobudnutím platnosti nasledujúcej zmluvy, a subsidiárne náhradu škody, ktorá im bola spôsobená.
- 25 Keďže I. Raccaová bola počas konania prijatá na stále pracovné miesto na základe svojho posunu v umiestnení v stálom zozname vhodných uchádzačov, svoju pôvodnú žalobu zmenila na žalobu o plné uznanie počtu odpracovaných rokov a o náhradu škody, ktorá jej bola spôsobená.
- 26 Podľa názoru Ministero a Comune di Napoli však článok 36 ods. 5 legislatívneho dekrétu č. 165/2001 bráni akejkolvek zmene pracovnoprávneho vzťahu. Článok 5 ods. 4a legislatívneho dekrétu č. 368/2001 podľa neho nie je uplatniteľný vzhľadom na článok 10 ods. 4a uvedeného dekrétu, ktorý bol vložený článkom 9 ods. 18 zákonného dekrétu č. 70/2011. Okrem toho žalobkyne vo veci samej nemajú nárok ani na náhradu škody, pretože postup prijatia do zamestnania bol v súlade so zákonom, a v každom prípade neexistujú nijaké dôkazy o existencii nezákonného konania. Napokon, keďže zmluvy na dobu určitú na seba nenadväzovali, a teda nie sú pokračovaním alebo predĺžením predchádzajúcich zmlúv, nedošlo k nijakému zneužitiu.
- 27 Tribunale di Napoli, ktorý žalobu prejednáva, po prvé uvádza, že vnútroštátna právna úprava dotknutá vo veci samej je, na rozdiel od názoru Corte suprema di cassazione (Najvyšší kasačný súd) v jeho rozsudku č. 10127/12, v rozpore s doložkou 5 rámcovej dohody.
- 28 Táto právna úprava totiž neobsahuje nijaké preventívne opatrenie v zmysle bodu 1 písm. a) tejto doložky, pretože neumožňuje v konkrétnom prípade objektívnym a transparentným spôsobom overiť existenciu skutočnej potreby dočasnej náhrady a umožňuje, ako výslovne stanovuje článok 4 ods. 1 zákona č. 124/1999, obnovovať pracovné zmluvy na dobu určitú na obsadenie skutočne voľných pracovných miest. Uvedená právna úprava pritom neobsahuje ani preventívne opatrenia v zmysle bodu 1 písm. b) uvedenej doložky. Článok 10 ods. 4a legislatívneho dekrétu č. 368/2001 totiž odteraz vylučuje, aby sa na štátne školy uplatňoval článok 5 ods. 4a uvedeného dekrétu, ktorý stanovuje, že pracovné zmluvy uzatvorené na dobu určitú, ktorá presahuje 36 mesiacov, sa zmenia na pracovné zmluvy na dobu neurčitú. Uvedená právna úprava okrem toho neobsahuje preventívne opatrenia v zmysle bodu 1 písm. c) tej istej doložky.
- 29 Okrem toho nie sú stanovené ani nijaké sankcie, keďže pracovné zmluvy na dobu určitú môžu byť podľa článku 4 ods. 14a zákona č. 124/1999 zmenené na pracovné zmluvy na dobu neurčitú iba v prípade prijatia na stále pracovné miesto na základe zoznamu vhodných uchádzačov. Navyše je vylúčené aj právo na náhradu škody spôsobenej opakovaným uzatváraním pracovných zmlúv na dobu určitú. Podľa rozsudku Corte suprema di cassazione č. 10127/12 totiž článok 36 ods. 5 legislatívneho

dekrétu č. 165/2001, ktorý v zásade stanovuje takéto právo vo verejnom sektore, nie je uplatniteľný v prípade, ak opakovane uzatvorené pracovné zmluvy na dobu určitú presiahli maximálnu hranicu 36 mesiacov stanovenú v článku 5 ods. 4a legislatívneho dekrétu č. 368/2001.

- 30 Vnútroštátny súd po druhej poznamenáva, že iba štátne školy môžu prijímať pracovníkov na dobu určitú bez toho, aby podliehali obmedzeniam stanoveným legislatívnym dekrétom č. 368/2001, čo spôsobuje skreslenie hospodárskej súťaže v neprospech súkromných škôl, a pýta sa, či štátne školy patria pod pojem „príslušné rezorty alebo kategórie pracovníkov“ v zmysle doložky 5 rámcovej dohody, čo by odôvodňovalo odlišný režim prevencie a sankcií za zneužívanie opakovane uzatváraných pracovných zmlúv na dobu určitú.
- 31 Uvedený súd si po tretie kladie otázku týkajúcu sa zlučiteľnosti spornej vnútroštátnej právnej úpravy s doložkou 4 rámcovej dohody v rozsahu, v akom stanovuje, že pracovník vo verejnom sektore, ktorý bol protiprávne prijatý na dobu určitú, nemá na rozdiel od protiprávne prepusteného pracovníka prijateho na dobu neurčitú nárok na náhradu vzniknutej ujmy.
- 32 Uvedený súd sa po štvrté domnieva, že vo veci, v ktorej bolo vydané uznesenie Affatato (C-3/10, EU:C:2010:574), talianska vláda tvrdila, že článok 5 ods. 4a legislatívneho dekrétu č. 368/2001 je uplatniteľný na verejný sektor, zatiaľ čo Corte suprema di cassazione vo svojom rozsudku č. 10127/12 rozhodol opačne, a zaoberá sa tým, či odteraz so zreteľom na zásadu lojálnej spolupráce by tento nesprávny výklad vnútroštátneho práva vládou nemal byť záväzný pre vnútroštátne súdy, čo by zdôraznilo ich povinnosť konformného výkladu práva Únie.
- 33 Tribunale di Napoli sa po piate pýta, či možnosť zmeniť pracovnú zmluvu na dobu určitú na pracovnú zmluvu na dobu neurčitú stanovená v článku 5 ods. 4a legislatívneho dekrétu č. 368/2001 patrí pod informácie uvedené v článku 2 ods. 1 a článku 2 ods. 2 písm. e) smernice 91/533, s ktorými je zamestnávateľ povinný oboznámiť zamestnancov, a v prípade, že to tak je, či je vylúčenie uplatnenia tohto článku 5 ods. 4a na štátne školy vykonané so spätnou účinnosťou zákonným dekrétom č. 70/2011 v súlade s touto smernicou.
- 34 Napokon sa vnútroštátny súd po šieste pýta, či je taká zmena vnútroštátnej právnej úprav so spätnou účinnosťou, ktorej dôsledkom je odňatie práv pracovníkom štátnych škôl, ktoré mali v okamihu prijatia, zlučiteľná so všeobecnými zásadami práva Únie.
- 35 Za týchto podmienok Tribunale di Napoli rozhodol konanie prerušiť a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky, pričom siedma otázka bola položená iba vo veciach C-61/13 a C-62/13, zatiaľ čo vo veci C-63/13 boli položené len druhá až štvrtá otázka, ktoré v uvedenej veci predstavovali prvú až tretiu otázku:

- „1. Predstavuje právny rámec v oblasti školstva, ktorý je opísaný nižšie, ekvivalentné opatrenie v zmysle doložky 5 smernice [1999/70]?
2. Kedy treba vychádzať z toho, že pracovnoprávny vzťah predstavuje výkon ‚štátnej‘ služby v zmysle doložky 5 smernice [1999/70], a to najmä so zreteľom na ‚príslušné rezorty alebo kategórie pracovníkov‘, a preto odôvodňuje odlišné dôsledky v porovnaní s pracovnoprávnymi vzťahmi v súkromnom sektore?
3. Zahŕňa pojem ‚pracovnoprávne podmienky‘ podľa doložky 4 smernice [1999/70] vzhľadom na spresnenia uvedené v článku 3 ods. 1 písm. c) smernice Rady 2000/78/ES [z 27. októbra 2000, ktorá ustanovuje všeobecný rámec pre rovnaké zaobchádzanie v zamestnaní a povolani (Ú. v. ES L 303, s. 16; Mim. vyd. 05/004, s. 79),] a článku 14 ods. 1 písm. c) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/54/ES [z 5. júla 2006 o vykonávaní zásady rovnosti príležitostí a rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami vo veciach zamestnanosti a povolania (Ú. v. EÚ L 204, s. 23)] aj dôsledky protiprávneho skončenia pracovnoprávneho vzťahu?

V prípade kladnej odpovede na predchádzajúcu otázku: Možno rozdiel medzi dôsledkami, ktoré vnútroštátna právna úprava bežne stanovuje pri protiprávnom skončení pracovnoprávneho vzťahu na dobu neurčitú a pracovnoprávneho vzťahu na dobu určitú, odôvodniť vzhľadom na doložku 4 [smernice 1999/70]?

4. Je v súlade so zásadou lojálnej spolupráce zakázané, aby členský štát v prejudiciálnom konaní pred Súdny dvorom... uviedol zámerne nepravdivý opis vnútroštátneho právneho rámca, a je sudca v prípade neexistencie odlišného výkladu práva, ktorý by rovnako viedol k splneniu povinností vyplývajúcich z členstva v Európskej únii, povinný vykladať vnútroštátne právne predpisy, pokiaľ je to možné, v súlade s výkladom poskytnutým členským štátom?
 5. Zahŕňajú podmienky vzťahujúce sa na pracovnú zmluvu alebo pracovnoprávny vzťah, ktoré stanovuje smernica [91/533], a najmä článok 2 ods. 1 a článok 2 ods. 2 písm. e), uvedenie predpokladov, za ktorých sa pracovná zmluva na dobu určitú môže zmeniť na pracovnú zmluvu na dobu neurčitú?
 6. V prípade kladnej odpovede na predchádzajúcu otázku: Bránia článok 8 ods. 1 smernice [91/533] a ciele stanovené v smernici [91/533], najmä v druhom odôvodnení, zmene právneho rámca so spätnou účinnosťou, ktorá nezaručuje zamestnancovi možnosť uplatniť svoje práva vyplývajúce z tejto smernice, čiže dodržanie pracovných podmienok stanovených v rozhodnutí o prijatí?
 7. Majú sa platné všeobecné právne zásady [Únie] týkajúce sa právnej istoty, ochrany legitímnej dôvery, rovnosti zbraní v súdnom konaní, účinnej súdnej ochrany, práva na nezávislý súd a všeobecnejšie na spravodlivý proces garantované [článkom 6 ZEÚ]... – v spojení s článkom 6 [EDLP] a článkami 46, 47 a článkom 52 ods. 3 Charty základných práv Únie... – vykladať v tom zmysle, že vzhľadom na rozsah pôsobnosti smernice [1999/70] bránia talianskemu štátu prijať po uplynutí dostatočne dlhej lehoty (tri roky a šesť mesiacov) zákonné ustanovenie – akým je článok 9 zákonného dekrétu č. 70/2001, zmeneného na zákon zákonom č. 106 z 12. júla 2011, ktorým sa v článku 10 legislatívneho dekrétu [č. 368/2001] vložil odsek 4a –, s cieľom zmeniť dôsledky prebiehajúcich súdnych konaní a priamo poškodiť pracovníka v prospech zamestnávateľa, ktorým je štát, a súčasne zrušiť možnosť sankcionovať zneužitie opakovaného uzatvárania zmlúv na dobu určitú stanovenú vo vnútroštátnom právnom poriadku?“
- 36 Uznesením predsedu Súdneho dvora z 8. marca 2013 boli veci C-22/13 a C-61/13 až C-63/13 spojené na spoločné konanie na účely písomnej časti konania, ústnej časti konania a vyhlásenia rozsudku.

Vec C-418/13

- 37 Ministero prijalo Carlu Napolitanovú, Donatellu Cittadinovú a Gemmu Zangariovú, ako aj Salvatora Perrellu a Gaetana Romana do zamestnania na základe opakovane uzatvorených pracovných zmlúv na dobu určitú – prvých štyroch ako pedagogických pracovníkov a piateho ako administratívneho pracovníka. Z dokumentov predložených Súdnemu dvoru vyplýva, že v súlade s týmito zmluvami odpracovali u svojich zamestnávateľov nasledujúce obdobia: C. Napolitanová 55 mesiacov počas 6 rokov (v rokoch 2005 až 2010), D. Cittadinová 100 mesiacov počas 10 rokov (v rokoch 2002 až 2012), G. Zangariová 113 mesiacov počas 11 rokov (v rokoch 2001 až 2012), S. Perella 81 mesiacov počas 7 rokov (v rokoch 2003 až 2010) a G. Romano 47 mesiacov počas 4 rokov (v rokoch 2007 až 2011).
- 38 Keďže žalobcovia vo veci samej považovali tieto opakovane uzatvárané zmluvy na dobu určitú za nezákonné, podali žaloby na Tribunale di Roma a Tribunale di Lamezia Terme, ktorými v prvom rade navrhli zmenu svojich zmlúv na dobu určitú na pracovné zmluvy na dobu neurčitú, a v dôsledku toho ich zaradenie medzi stálych pracovníkov, ako aj vyplatenie odmien za obdobia prerušenia

pracovnoprávneho vzťahu medzi skončením jednej zmluvy na dobu určitú a nadobudnutím platnosti nasledujúcej zmluvy. Subsidiárne žalobcovia vo veci samej navrhovali náhradu škody, ktorá im bola spôsobená.

- 39 Tribunale di Roma a Tribunale di Lamezia Terme mali v rámci sporov, ktoré im boli predložené, pochybnosti o zlučiteľnosti článku 4 ods. 1 a 11 zákona č. 124/1999 s doložkou 5 rámcovej dohody vzhľadom na to, že toto ustanovenie umožňuje správne orgány neobmedzene prijímať na dobu určitú pedagogických, technických alebo administratívnych zamestnancov s cieľom obsadiť voľné pracovné miesta zahrnuté v zozname rozpočtových pracovných miest školy. Tieto súdy sa domnievali, že o danej otázke nemožno rozhodnúť ani prostredníctvom konformného výkladu uvedeného ustanovenia, keďže je jasne sformulované, ani neuplatnením predmetných vnútroštátnych ustanovení, keďže doložka 5 rámcovej dohody nemá priamy účinok, a preto sa incidenčne obrátili na Corte costituzionale (Ústavný súd) s návrhom na preskúmanie ústavnosti článku 4 ods. 1 a 11 zákona č. 124/1999 z dôvodu porušenia článku 17 prvého odseku Ústavy Talianskej republiky v spojení s doložkou 5 rámcovej dohody.
- 40 V návrhu na začatie prejudiciálneho konania Corte costituzionale konštatuje, že vnútroštátna právna úprava, ktorá sa vzťahuje na štátne školy, nestanovuje, pokiaľ ide o pracovníkov prijatých na dobu určitú, ani maximálnu dĺžku trvania zmluvy, ani maximálny počet jej obnovení v zmysle doložky 5 bodu 1 písm. b) a c) rámcovej dohody. Kládne si však otázku, či táto právna úprava nemôže byť odôvodnená „objektívnym dôvodom“ v zmysle bodu 1 písm. a) uvedenej doložky.
- 41 Podľa vnútroštátneho súdu je vnútroštátna právna úprava dotknutá vo veci samej prinajmenšom v zásade štruktúrovaná tak, aby prijímanie pracovníkov na základe zmluvy na dobu určitú mohlo byť odôvodnené takým objektívnym dôvodom. Poskytovanie služieb v oblasti školstva by malo byť flexibilné v tom zmysle, že zo základného práva na vzdelanie stanoveného Ústavou Talianskej republiky vyplýva, že štát nemôže odmietnuť jeho poskytnutie a v dôsledku toho musí organizovať vzdelávací systém tak, aby ho bolo možné neustále prispôbovať meniacemu sa počtu žiakov. Táto inherentná požiadavka kladená na flexibilitu vyžaduje prijímanie vysokého počtu pedagogických pracovníkov a zamestnancov štátnych škôl na základe pracovných zmlúv na dobu určitú. Okrem toho systém stálych zoznamov vhodných uchádzačov, súvisiaci s verejným výberovým konaním, môže zaručiť splnenie objektívnych kritérií pri prijímaní pracovníkov do zamestnania v oblasti školstva na základe zmluvy na dobu určitú a poskytuje im primeranú možnosť prijatia na stále pracovné miesto.
- 42 Corte costituzionale však uvádza, že článok 4 ods. 1 zákona č. 124/1999 síce nestanovuje opakované obnovenie pracovných zmlúv na dobu určitú a nevylučuje právo na náhradu škody, ale umožňuje ročné zastupovanie na neobsadených a voľných pracovných miestach „do ukončenia výberových konaní na prijatie stálych pedagogických pracovníkov“. Výberové konania sa však v rokoch 2000 až 2011 neuskutočnili. Toto ustanovenie tak umožňuje obnovovať pracovné zmluvy na dobu určitú bez toho, aby bola stanovená konkrétna lehota na uskutočnenie výberových konaní. Táto okolnosť v spojení s neexistenciou ustanovenia, ktoré by priznávalo pracovníkovi štátnych škôl, s ktorými boli bez relevantného právneho dôvodu opakovane uzavreté zmluvy na dobu určitú, právo na náhradu škody, by mohla znamenať rozpor tohto ustanovenia s doložkou 5 bodom 1 rámcovej dohody.
- 43 Za týchto podmienok Corte costituzionale rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:
- „1. Má sa doložka 5 bod 1 rámcovej dohody... vykladať tak, že bráni uplatneniu ustanovenia článku 4 ods. 1 poslednej vety a článku 4 ods. 11 zákona [č. 124/1999] –upravujúceho ročné zastupovanie na „skutočne voľných pracovných miestach, ktoré sú k dispozícii k 31. decembru“ s tým, že stanovuje, že ročné zastupovanie sa zabezpečí „až do ukončenia výberových konaní na prijatie stálych pedagogických pracovníkov“ –, ktoré umožňuje uzatvárať zmluvy na dobu určitú, pričom nestanovuje konkrétne lehoty na ukončenie výberových konaní a neupravuje právo na náhradu škody?

2. Môžu potreby súvisiace s organizáciou talianskeho školského systému opísané vyššie predstavovať objektívne dôvody v zmysle doložky 5 bodu 1 [rámcovej dohody], takže právnu úpravu, akou je talianska právna úprava, ktorá v prípade zamestnávania školských pracovníkov na dobu určitú neupravuje právo na náhradu škody, by bolo možné považovať za zlučiteľnú s právom Únie?“

44 Rozhodnutím Súdneho dvora z 11. februára 2014 boli veci C-22/13 a C-61/13 až C-63/13, ako aj C-418/13 spojené na účely písomnej časti konania, ústnej časti konania a vyhlásenia rozsudku.

O prejudiciálnych otázkach

45 Vnútroštátne sudy sa svojimi otázkami pýtajú Súdneho dvora na výklad doložky 5 bodu 1 rámcovej dohody (prvá a druhá otázka vo veciach C-22/13, C-61/13 a C-62/13, prvá otázka vo veci C-63/13, ako aj prvá a druhá otázka vo veci C-418/13), doložky 4 tejto rámcovej dohody (tretia otázka vo veciach C-22/13, C-61/13 a C-62/13, ako aj druhá otázka vo veci C-63/13), zásady lojálnej spolupráce (štvrtá otázka vo veciach C-22/13, C-61/13 a C-62/13, ako aj tretia otázka vo veci C-63/13), smernice 91/533 (piata a šiesta otázka vo veciach C-22/13, C-61/13 a C-62/13), ako aj niekoľkých všeobecných zásad práva Únie (siedma otázka vo veciach C-61/13 a C-62/13).

O prípustnosti

46 Comune di Napoli tvrdí, že výklad práva Únie, o ktorý žiada Tribunale di Napoli vo veci C-63/13, nie je nevyhnutný na rozhodnutie v spore vo veci samej, a teda že návrh na začatie prejudiciálneho konania je v tejto veci v celom rozsahu neprípustný. Uvedený súd vo svojom rozhodnutí sám uvádza, že sa domnieva, že so zreteľom na judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa rámcovej dohody nie sú opatrenia prijaté vnútroštátnym zákonodarcom na prebratie tejto dohody dostatočné. Prináleží teda uvedenému súdu, aby v spore vo veci samej rozhodol na základe výkladu vnútroštátneho práva v súlade s právom Únie.

47 Treba však pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry platí, že v rámci spolupráce medzi Súdny dvorom a vnútroštátnymi súdmi zakotvenej v článku 267 ZFEÚ prináleží výlučne vnútroštátnemu súdu, ktorý prejednáva spor a nesie zodpovednosť za súdne rozhodnutie, ktoré má byť vydané, aby so zreteľom na osobitosti prípadu posúdil tak nevyhnutnosť podať návrh na začatie prejudiciálneho konania na vydanie rozsudku, ako aj relevantnosť otázok, ktoré kladie Súdny dvor (rozsudok Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, bod 32 a citovaná judikatúra).

48 Ako Súdny dvor opakovane rozhodol, vnútroštátne sudy v tejto súvislosti majú veľkú diskrečnú právomoc obrátiť sa na Súdny dvor, ak sa domnievajú, že vec, v ktorej rozhodujú, nastoluje otázky vyžadujúce si výklad ustanovení práva Únie (pozri najmä rozsudky Križan a i., C-416/10, EU:C:2013:8, bod 64, ako aj Ogieriakhi, C-244/13, EU:C:2014:2068, bod 52).

49 Z toho vyplýva, že existencia ustálenej judikatúry týkajúca sa niektorého aspektu práva Únie síce môže viesť Súdny dvor k prijatiu uznesenia na základe článku 99 svojho rokovacieho poriadku, nijako však neovplyvňuje prípustnosť návrhu na začatie prejudiciálneho konania v prípade, že sa vnútroštátny súd v rámci svojej voľnej úvahy rozhodne predložiť Súdny dvor tento návrh podľa článku 267 ZFEÚ.

50 Vzhľadom na to treba tiež pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdny dvor môže odmietnuť rozhodnúť o prejudiciálnej otázke predloženej vnútroštátnym súdom vtedy, ak je zjavné, že požadovaný výklad práva Únie nemá žiadny vzťah k realite alebo predmetu sporu vo veci samej, pokiaľ ide o hypotetický problém alebo ak Súdny dvor nemá k dispozícii skutkové či právne podklady nevyhnutné na užitočné zodpovedanie otázok, ktoré sú mu položené (pozri najmä rozsudok Érsekcsanádi Mezőgazdasági, C-56/13, EU:C:2014:352, bod 36 a citovanú judikatúru).

- 51 V prejednávanej veci treba poznamenať, že vnútroštátny súd vo veci C-63/13 položil Súdnemu dvoru tri prejudiciálne otázky, ktoré sú totožné s druhou až štvrtou otázkou, ktoré už boli položené vo veciach C-22/13, C-61/13 a C-62/13.
- 52 Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vo veci C-63/13 však vyplýva, že skutkový a právny rámec týkajúci sa tejto veci sa odlišuje od rámca ďalších troch vecí, pretože podľa vnútroštátneho súdu sa na F. Russovú ako na vychovávateľku v obecných jasliach a materskej škole, na rozdiel od R. Mascolovej, A. Forniovej a I. Raccaovej, ako aj na rozdiel od žalobcov vo veci C-418/13, nevzťahuje vnútroštátna právna úprava uplatniteľná na štátne školy vyplývajúca zo zákona č. 124/1999, ale podlieha všeobecnej právnej úprave stanovenej predovšetkým legislatívnym dekrétom č. 368/2001.
- 53 Za týchto podmienok sa zdá, že prvá otázka položená vo veci C-63/13, ktorá sa rovnako ako vo veciach C-22/13, C-61/13 a C-62/13 týka toho, či je vnútroštátna právna úprava stanovená zákonom č. 124/1999 v súlade s doložkou 5 rámcovej dohody, pokiaľ uvedený zákon štátu umožňuje, aby na rozdiel od súkromných škôl prijímal zamestnancov do škôl, ktoré spravuje, na základe pracovných zmlúv na dobu určitú bez toho, aby podliehal obmedzeniam stanoveným legislatívnym dekrétom č. 368/2001, nie je relevantná pre rozhodnutie vo vnútroštátnom konaní vo veci C-63/13, a teda je hypotetická.
- 54 To isté platí pre druhú otázku položenú v uvedenej veci, ktorá sa týka v podstate toho, či je predmetná vnútroštátna právna úprava, tak ako vyplýva z článku 36 ods. 5 legislatívneho dekrétu č. 165/2001, v súlade s doložkou 4 rámcovej dohody v rozsahu, v akom uvedená právna úprava vo verejnom sektore vylučuje akékoľvek právo na náhradu škody v prípade zneužívania opakovane uzatváraných pracovných zmlúv na dobu určitú.
- 55 Tribunale di Napoli totiž vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania vo veci C-63/13 sám konštatuje, že na žalobkyňu vo veci samej sa na rozdiel od žalobkýň vo veciach C-22/13, C-61/13 a C-62/13 uplatní článok 5 ods. 4a legislatívneho dekrétu č. 368/2001, stanovujúci zmenu opakovane uzatvorených pracovných zmlúv na dobu určitú presahujúcich celkovú dĺžku 36 mesiacov na pracovnú zmluvu na dobu neurčitú, o ktorom uvedený súd správne tvrdí, že predstavuje opatrenie na zabránenie zneužívania takých zmlúv a s konečnou platnosťou odstraňuje dôsledky zneužitia, a preto je v súlade s požiadavkami práva Únie (pozri najmä rozsudok Fiamingo a i., C-362/13, C-363/13 a C-407/13, EU:C:2014:2044, body 69 a 70, ako aj citovanú judikatúru).
- 56 Treba konštatovať, že uvedený súd vôbec nevysvetľuje, prečo za takých okolností ostáva jeho druhá otázka vo veci C-63/13 relevantná na rozhodnutie v spore vo veci samej o zlučiteľnosti predmetnej vnútroštátnej právnej úpravy s právom Únie.
- 57 Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu v každom prípade vôbec nevyplýva, v čom by pracovník, ktorý má prospech z takej zmeny a ktorý navyše návrh o náhradu škody predkladá subsidiárne, mal podobne ako pracovníci v rovnakej situácii ako žalobcovia vo veciach C-22/13, C-61/13 a C-62/13 a ktorí sú vylúčení z uplatnenia uvedeného článku 5 ods. 4a, utrieť ujmu zakladajúcu právo na náhradu.
- 58 Za týchto podmienok treba usudzovať, že druhá otázka položená vo veci C-63/13 je takisto hypotetická.
- 59 Okrem toho Comune di Napoli, talianska vláda a Európska komisia spochybňujú prípustnosť štvrtej otázky vo veciach C-22/13, C-61/13 a C-62/13, ako aj tretej otázky vo veci C-63/13, hlavne z dôvodu, že odpoveď na tieto otázky nemá úplne alebo čiastočne vplyv na spory vo veciach samých.
- 60 Treba poznamenať, že tieto otázky, ktorých znenie je identické, vychádzajú, ako už bolo konštatované v bode 32 tohto rozsudku, z predpokladu, že výklad vnútroštátneho práva predložený talianskou vládou vo veci, v ktorej bolo vydané uznesenie Affatato (EU:C:2010:574, bod 48), podľa ktorého sa článok 5 ods. 4a legislatívneho dekrétu č. 368/2001 uplatňuje na verejný sektor, je nesprávny, a teda predstavuje porušenie zásady lojálnej spolupráce dotknutým členským štátom.

- 61 Ako však vyplýva z bodov 14 a 15 tohto rozsudku, tento výklad vo všetkých smeroch zodpovedá výkladu, ktorý v prejednávanej veci predložil Tribunale di Napoli a s prihliadnutím na ktorý podľa ustálenej judikatúry Súdny dvor má vykonať preskúmanie týchto návrhov na začatie prejudiciálneho konania (pozri najmä rozsudok Pontin, C-63/08, EU:C:2009:666, bod 38). Tento súd totiž vo svojich rozhodnutiach explicitne uvádza, že podľa jeho názoru vnútroštátny zákonodarca nezamýšľal vylúčiť verejný sektor z uplatnenia uvedeného článku 5 ods. 4a.
- 62 Okrem toho, ako vyplýva z bodu 28 tohto rozsudku, sám vnútroštátny súd sa v rámci svojej výhradnej právomoci domnieva, že článok 5 ods. 4a legislatívneho dekrétu č. 368/2001 sa síce uplatňuje na verejný sektor, ale nie je uplatniteľný na štátne školy, takže toto ustanovenie nemá vplyv na rozhodnutie sporov vo veciach C-22/13, C-61/13 a C-62/13.
- 63 Z toho vyplýva, že štvrtá otázka vo veciach C-22/13, C-61/13 a C-62/13, ako aj tretia otázka vo veci C-63/13 sú hypotetické.
- 64 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy treba konštatovať, že celé rozhodnutie o návrhu na začatie prejudiciálneho konania vo veci C-63/13, ako aj štvrtá otázka vo veciach C-22/13, C-61/13 a C-62/13 sú podľa judikatúry pripomenutej v bode 50 tohto rozsudku neprípustné.

O veci samej

- 65 Vnútroštátne sudy chcú svojou prvou otázkou vo veciach C-22/13, C-61/13 a C-62/13, ako aj dvomi otázkami vo veci C-418/13, ktoré treba preskúmať spoločne, v podstate zistiť, či sa doložka 5 bod 1 rámcovej dohody má vykladať v tom zmysle, že bráni takej vnútroštátnej právnej úprave, akou je právna úprava dotknutá vo veci samej, ktorá do skončenia výberových konaní na prijatie stálych zamestnancov štátnych škôl umožňuje obnovovať pracovné zmluvy na dobu určitú s cieľom obsadiť voľné pracovné miesta pedagogických pracovníkov, ako aj administratívnych, technických a pomocných zamestnancov bez toho, aby sa stanovili konkrétne lehoty na ukončenie týchto výberových konaní, a ktorá vylučuje akúkoľvek možnosť týchto pedagogických pracovníkov a uvedených zamestnancov získať náhradu škody, ktorá im prípadne vznikla z dôvodu takejto obnovovania.

O pôsobnosti rámcovej dohody

- 66 Grécka vláda tvrdí, že nie je vhodné, aby školstvo podliehalo ustanoveniam rámcovej dohody týkajúcim sa zneužívania opakovane uzatváraných pracovných zmlúv na dobu určitú. Toto odvetvie sa totiž vyznačuje existenciou „potrieb príslušných rezortov“ v zmysle doložky 5 bodu 1 tejto rámcovej dohody, pretože školstvo má zabezpečiť dodržiavanie práva na vzdelanie a je nevyhnutné na riadne fungovanie vzdelávacieho systému.
- 67 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že zo samotného znenia doložky 2 bodu 1 rámcovej dohody vyplýva, že rozsah jej pôsobnosti je chápaný široko, pretože sa všeobecne zameriava „na pracovníkov na dobu určitú, ktorí majú uzavretú pracovnú zmluvu alebo pracovnoprávny vzťah podľa zákona, kolektívnych dohôd alebo spôsobu, ktorý je zaužívaný v jednotlivých členských štátoch“. Okrem toho definícia pojmu „pracovníci na dobu určitú“ v zmysle rámcovej dohody, uvedená v jej doložke 3 bode 1, zahŕňa všetkých pracovníkov a nerozlišuje medzi verejnoprávnym alebo súkromnoprávnym postavením zamestnávateľa, s ktorým uzavreli zmluvu, ani to, ako je ich zmluva kvalifikovaná vo vnútroštátnom práve (pozri rozsudok Fiamingo a i., EU:C:2014:2044, body 28 a 29, ako aj citovanú judikatúru).
- 68 Rámcová dohoda sa teda uplatní na všetkých pracovníkov vykonávajúcich činnosti odmeňované v rámci pracovnoprávneho vzťahu na dobu určitú, ktorý ich spája z ich zamestnávateľom, pokiaľ sú viazaní pracovnou zmluvou v zmysle vnútroštátneho práva, ale len výhradou spočívajúcou v tom, že

členským štátom pri uplatňovaní rámcovej dohody na určité kategórie pracovných zmlúv alebo pracovnoprávných vzťahov priznáva doložka 2 bod 2 rámcovej dohody mieru voľnej úvahy, a s výnimkou dočasných agentúrnych pracovníkov v súlade so štvrtým odsekom preambuly rámcovej dohody (pozri rozsudok Fiamingo a i., EU:C:2014:2044, body 30 až 33, ako aj citovanú judikatúru).

- 69 Z toho vyplýva, že rámcová dohoda zo svojej pôsobnosti nevyklučuje žiadne osobitné odvetvie, a teda je uplatniteľná na pracovníkov v oblasti vzdelávania (pozri v tomto zmysle rozsudok Fiamingo a i., EU:C:2014:2044, bod 38).
- 70 Tento záver potvrdzuje obsah doložky 5 bodu 1 rámcovej dohody, z ktorého vyplýva, že podľa tretieho odseku preambuly rámcovej dohody, ako aj bodov 8 a 10 jej všeobecných hľadísk majú členské štáty v rámci vykonávania uvedenej rámcovej dohody možnosť, ak je to objektívne odôvodnené, zohľadniť osobitné potreby príslušných odvetví alebo dotknutých kategórií pracovníkov (rozsudok Fiamingo a i., EU:C:2014:2044, bod 39).
- 71 Z toho vyplýva, že na pracovníkov nachádzajúcich sa v situácii žalobcov vo veci samej, ktorí boli prijatí ako pedagogickí alebo administratívni pracovníci na účely ročného zastupovania v štátnych školách na základe pracovných zmlúv v zmysle vnútroštátneho práva, pri ktorých je nesporné, že nie sú súčasťou pracovnoprávných vzťahov, ktoré by mohli byť vylúčené z pôsobnosti rámcovej dohody, sa vzťahujú ustanovenia tejto rámcovej dohody, a najmä jej doložka 5 (pozri analogicky rozsudok Márquez Samohano, C-190/13, EU:C:2014:146, bod 39).

O výklade doložky 5 bodu 1 rámcovej dohody

- 72 Treba pripomenúť, že predmetom doložky 5 bodu 1 rámcovej dohody je vykonanie jedného z jej cieľov, a to vymedziť opakované uzatváranie pracovných zmlúv alebo zakladanie pracovnoprávných vzťahov na dobu určitú, ktoré sa považujú za možný zdroj zneužívania v neprospech pracovníkov, tým, že sa upraví určitý počet minimálnych ochranných ustanovení určených na zabránenie neistote v postavení zamestnancov (pozri najmä rozsudky Adeneler a i., C-212/04, EU:C:2006:443, bod 63; Küçük, C-586/10, EU:C:2012:39, bod 25, ako aj Fiamingo a i., EU:C:2014:2044, bod 54).
- 73 Ako totiž vyplýva z druhého odseku preambuly rámcovej dohody, ako aj z bodov 6 a 8 jej všeobecných hľadísk, výhoda stability zamestnania sa chápe ako prvoradý prvok ochrany pracovníkov, zatiaľ čo pracovné zmluvy na dobu určitú môžu zodpovedať potrebám zamestnávateľa i pracovníkov iba za určitých okolností (rozsudky Adeneler a i., EU:C:2006:443, bod 62, ako aj Fiamingo a i., EU:C:2014:2044, bod 55).
- 74 Preto doložka 5 bod 1 rámcovej dohody v úsilí predísť zneužívaniu opakovaného uzatvárania pracovných zmlúv alebo zakladania pracovnoprávných vzťahov na dobu určitú ukladá členským štátom povinnosť účinne a záväzne prijať najmenej jedno z opatrení, ktoré sú v nej uvedené, ak ich vnútroštátne právo neobsahuje rovnocenné zákonné opatrenia. Tri opatrenia vymenované v bode 1 písm. a) až c) uvedenej doložky sa týkajú objektívnych dôvodov odôvodňujúcich obnovenie takýchto pracovných zmlúv alebo pracovnoprávných vzťahov, resp. maximálne prípustného celkového obdobia platnosti týchto zmlúv alebo pracovnoprávných vzťahov a počtu ich obnovení (pozri najmä rozsudky Küçük, EU:C:2012:39, bod 26, ako aj Fiamingo a i., EU:C:2014:2044, bod 56).
- 75 Členské štáty však v tomto smere disponujú mierou voľnej úvahy, pretože môžu použiť jedno alebo viaceré opatrenia uvedené v bode 1 písm. a) až c) tejto doložky alebo existujúce rovnocenné zákonné opatrenia, aby zohľadnili potreby príslušných odvetví alebo kategórií pracovníkov (pozri rozsudok Fiamingo a i., EU:C:2014:2044, bod 59, ako aj citovanú judikatúru).

- 76 Določka 5 bod 1 rámcovej dohody tým určuje členským štátom všeobecný cieľ spočívajúci v zamedzení takého zneužívania, pričom im ponecháva voľbu prostriedkov na dosiahnutie tohto cieľa, pokiaľ nespochybňujú cieľ alebo potrebný účinok rámcovej dohody (rozsudok Fiamingo a i., EU:C:2014:2044, bod 60).
- 77 Okrem toho, pokiaľ právo Únie, ako v posudzovanej veci, nestanovuje osobitné sankcie pre prípad, že sa predsa len zistí zneužívanie, vnútroštátnym orgánom prináleží prijať opatrenia, ktoré musia byť nielen primerané, ale tiež dostatočne účinné a odrádzajúce na to, aby sa zabezpečila úplná účinnosť noriem prijatých na vykonanie rámcovej dohody (pozri najmä rozsudok Fiamingo a i., EU:C:2014:2044, bod 62, ako aj citovanú judikatúru).
- 78 Hoci pri neexistencii právnej úpravy Únie v tejto oblasti spôsoby vykonávania takýchto noriem patria do pôsobnosti vnútroštátneho právneho poriadku členských štátov na základe zásady ich procesnej autonómie, nesmú byť menej priaznivé ako spôsoby vykonávania upravujúce obdobné situácie vnútroštátneho charakteru (zásada ekvivalencie) ani nesmú prakticky znemožniť alebo nadmerne sťažiť výkon práv, ktoré vyplývajú z právneho poriadku Únie (zásada efektivity) (pozri najmä rozsudok Fiamingo a i., EU:C:2014:2044, bod 63, ako aj citovanú judikatúru).
- 79 Z toho vyplýva, že pokiaľ došlo k zneužívaniu opakovaného uzatvárania pracovných zmlúv alebo zakladania pracovnoprávnych vzťahov na dobu určitú, musí byť možné uplatniť opatrenie predstavujúce účinné a rovnocenné záruky ochrany pracovníkov určené na riadne sankcionovanie tohto zneužívania a odstránenie následkov porušenia práva Únie (rozsudok Fiamingo a i., EU:C:2014:2044, bod 64, ako aj citovaná judikatúra).
- 80 V tomto ohľade je namieste pripomenúť, ako už Súdny dvor opakovane zdôraznil, že rámcová dohoda nestanovuje všeobecnú povinnosť členských štátov zakotviť zmenu pracovnej zmluvy na dobu určitú na zmluvu na dobu neurčitú. Določka 5 bod 2 rámcovej dohody totiž v zásade necháva členským štátom voľnosť, pokiaľ ide o určenie podmienok, za akých sa pracovné zmluvy alebo pracovnoprávne vzťahy na dobu určitú považujú za uzatvorené alebo založené na dobu neurčitú. Z toho vyplýva, že rámcová dohoda nestanovuje podmienky, za ktorých možno využiť zmluvy na dobu neurčitú (pozri najmä rozsudok Fiamingo a i., EU:C:2014:2044, bod 65, ako aj citovanú judikatúru).
- 81 Čo sa týka vnútroštátnej právnej úpravy, o ktorú ide vo veciach samých, treba pripomenúť, že Súdnemu dvoru neprislúcha vyjadrovať sa k výkladu ustanovení vnútroštátneho práva, pretože táto úloha prináleží výlučne súdu, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, prípadne príslušným vnútroštátnym súdom, ktoré musia zistiť, či uplatniteľné ustanovenia vnútroštátnej právnej úpravy spĺňajú požiadavky pripomenuté v bodoch 74 až 79 tohto rozsudku (pozri najmä rozsudok Fiamingo a i., EU:C:2014:2044, bod 66, ako aj citovanú judikatúru).
- 82 Prináleží teda vnútroštátnemu súdu posúdiť, v akom rozsahu podmienky uplatňovania, ako aj skutočné vykonanie príslušných ustanovení vnútroštátneho práva predstavujú primerané opatrenie, ktoré je spôsobilé účinne sankcionovať zneužívanie opakovane uzatváraných pracovných zmlúv na dobu určitú (pozri rozsudok Fiamingo a i., EU:C:2014:2044, bod 67, ako aj citovanú judikatúru).
- 83 Súdny dvor však pri rozhodovaní o návrhu na začatie prejudiciálneho konania môže v prípade potreby poskytnúť spresnenia, ktorých cieľom je viesť vnútroštátny súd pri posudzovaní (pozri najmä rozsudok Fiamingo a i., EU:C:2014:2044, bod 68, ako aj citovanú judikatúru).

– O existencii preventívnych opatrení na zabránenie zneužívaniu opakovane uzatváraných pracovných zmlúv na dobu určitú

- 84 Pokiaľ ide o existenciu preventívnych opatrení, ktoré majú zabrániť zneužívaniu opakovane uzatváraných pracovných zmlúv na dobu určitú v zmysle doložky 5 bodu 1 rámcovej dohody, je nesporné, že vnútroštátna právna úprava dotknutá vo veci samej umožňuje prijímať pedagogických pracovníkov na základe opakovaného uzatvárania pracovných zmlúv na dobu určitú s cieľom zabezpečiť zastupovanie bez toho, aby stanovila akékoľvek opatrenie obmedzujúce maximálnu dĺžku týchto zmlúv alebo počet ich obnovení v zmysle bodu 1 písm. b) a c) uvedenej doložky. Tribunale di Napoli v tejto súvislosti konkrétne uvádza, že ako vyplýva z bodu 28 tohto rozsudku, článok 10 ods. 4a legislatívneho dekrétu č. 368/2001 vylučuje, aby sa na štátne školy uplatňoval článok 5 ods. 4a uvedeného dekrétu, ktorý stanovuje, že pracovné zmluvy na dobu určitú, ktoré presiahnu 36 mesiacov, sa zmenia na pracovné zmluvy na dobu neurčitú, čím umožňuje neobmedzený počet obnovení týchto zmlúv. Nesporná je aj skutočnosť, že vnútroštátna právna úprava dotknutá vo veci samej neobsahuje nijaké opatrenie rovnocenné opatreniu uvedenému v doložke 5 bode 1 rámcovej dohody.
- 85 Za týchto podmienok je potrebné, aby obnovovanie takýchto pracovných zmlúv bolo odôvodnené „objektívnym dôvodom“ v zmysle doložky 5 bodu 1 písm. a) rámcovej dohody.
- 86 Ako uvádza bod 7 jej všeobecných hľadísk a ako vyplýva z bodu 74 tohto rozsudku, zmluvné strany rámcovej dohody sa domnievali, že používanie pracovných zmlúv na dobu určitú založené na objektívnych dôvodoch je prostriedkom, ako predchádzať zneužívaniu (pozri rozsudky Adeneler a i., EU:C:2006:443, bod 67, ako aj Fiamingo a i., EU:C:2014:2044, bod 58).
- 87 Pokiaľ ide o tento pojem „objektívne dôvody“ uvedený v doložke 5 bode 1 písm. a) rámcovej dohody, Súdny dvor už rozhodol, že ho treba chápať tak, že označuje presné a konkrétne okolnosti charakterizujúce určenú činnosť, a preto môže v tomto osobitnom kontexte odôvodniť opakované uzatváranie pracovných zmlúv na dobu určitú. Tieto okolnosti môžu vyplývať najmä z osobitného charakteru úloh, na ktorých plnenie boli takéto zmluvy uzatvorené, a z charakteristických vlastností spojených s nimi alebo prípadne zo sledovania legitímneho cieľa sociálnej politiky členského štátu (rozsudok Küçük, EU:C:2012:39, bod 27 a citovaná judikatúra).
- 88 Naproti tomu vnútroštátne ustanovenie, ktoré sa obmedzuje na to, že všeobecne a abstraktne na základe zákonnej alebo podzákonnej normy povoľuje opakované uzatváranie pracovných zmlúv na dobu určitú, nie je v súlade s požiadavkami, ktoré sú spresnené v predchádzajúcom bode tohto rozsudku. Takéto ustanovenie, ktoré je čisto formálne, neumožňuje zistiť objektívne a transparentné kritériá s cieľom overiť, či obnovovanie takýchto zmlúv vskutku zodpovedá skutočnej potrebe, či je spôsobilé dosiahnuť sledovaný cieľ a nevyhnutné na tento účel. Takéto ustanovenie prináša reálne riziko zneužívania tohto typu zmlúv, a preto nie je zlučiteľné s cieľom a potrebným účinkom rámcovej dohody (rozsudok Küçük, EU:C:2012:39, body 28 a 29, ako aj citovaná judikatúra).
- 89 V prejednávanej veci treba na úvod uviesť, že z rozhodnutí vnútroštátneho súdu a z vysvetlení poskytnutých na pojednávaní vyplýva, že podľa vnútroštátnej právnej úpravy dotknutej vo veci samej, tak ako je stanovená zákonom č. 124/1999, prebieha prijímanie pracovníkov štátnych škôl buď na dobu neurčitú prijatím na stále pracovné miesto, alebo na dobu určitú v rámci zastupovania. Prijatie na stále pracovné miesto sa vykonáva dvomi spôsobmi, a to pri polovici voľných pracovných miest na školský rok prostredníctvom výberového konania na základe odbornej kvalifikácie a skúšok a pri druhej polovici na základe stálych zoznamov vhodných uchádzačov, na ktorých sú uvedené mená pedagogických pracovníkov, ktorí uspeli v takom výberovom konaní, ale nezískali stále miesto, a mená tých, ktorí absolvovali kurzy na získanie učiteľského oprávnenia na školách pre špecializáciu v odbore učiteľstvo. Na zastupovanie sa vyberá z tých istých zoznamov, pričom posun v umiestnení v týchto poradovníkoch, ktorý môže viesť k prijatiu na stále pracovné miesto, sa spája s opakovaným pridelením zastupovania tomu istému pedagógovi.

- 90 Zo samotných rozhodnutí vnútroštátnych súdov vyplýva, že sporná vnútroštátna právna úprava, tak ako vyplýva z článku 4 zákona č. 124/1999 v spojení s článkom 1 dekrétu č. 131/2007, stanovuje tri typy zastupovania: po prvé ročné zastupovanie podľa zoznamu pracovných miest školy do skončenia výberových konaní na prijatie stálych zamestnancov na voľné pracovné miesta, teda na miesta neobsadené stálym zamestnancom, s platnosťou do konca školského roka, t. j. do 31. augusta; po druhé dočasné zastupovanie na pracovných miestach, ktoré sú síce obsadené, ale fakticky voľné, s platnosťou do konca vyučovacieho obdobia, t. j. do 30. júna, a po tretie dočasné alebo krátkodobé zastupovanie, ktoré treba zabezpečiť v ostatných prípadoch, ktoré sa uzatvárajú na dobu do zániku okolností, pre ktoré boli uzavreté.
- 91 Treba zdôrazniť, že vnútroštátna právna úprava, ktorá umožňuje obnovenie zmlúv na dobu určitú s cieľom na jednej strane nahradiť pracovníkov štátnych škôl do ukončenia výberových konaní na prijatie stálych pracovníkov, ako aj na strane druhej pracovníkov, ktorí dočasne nemôžu vykonávať svoje úlohy, nie je sama osebe v rozpore s rámcovou dohodou. Dočasné nahradenie iného pracovníka s cieľom uspokojiť prechodné personálne potreby zamestnávateľa v zásade môže predstavovať „objektívny dôvod“ v zmysle doložky 5 bodu 1 písm. a) tejto rámcovej dohody (pozri v tomto zmysle rozsudky Angelidaki a i., C-378/07 až C-380/07, EU:C:2009:250, body 101 a 102, ako aj Küçük, EU:C:2012:39, bod 30).
- 92 V tejto súvislosti treba predovšetkým pripomenúť, že v správnom orgáne s takým významným počtom zamestnancov, ako je odvetvie školstva, sa potreby dočasného zastupovania nevyhnutne opakovaně vyskytujú, najmä z dôvodu absencie pracovníkov, ktorí sú práceneschopní, čerpajú materskú, rodičovskú alebo inú dovolenku. Dočasné zastupovanie pracovníkov za týchto okolností môže predstavovať objektívny dôvod v zmysle doložky 5 bodu 1 písm. a) rámcovej dohody, ktorý odôvodňuje to, že sa so zastupujúcimi pracovníkmi uzatvoria zmluvy na dobu určitú, ako aj obnovovanie týchto zmlúv podľa potrieb, pod podmienkou, že sú dodržané požiadavky stanovené v tejto súvislosti v rámcovej dohode (pozri v tomto zmysle rozsudok Küçük, EU:C:2012:39, bod 31).
- 93 Tento záver platí tým skôr, ak vnútroštátna právna úprava odôvodňujúca obnovovanie zmlúv na dobu určitú v prípade dočasného zastupovania sleduje aj ciele, ktoré sú uznané za legitímne ciele sociálnej politiky. Ako totiž vyplýva z bodu 87 tohto rozsudku, pojem „objektívny dôvod“ uvedený v doložke 5 bode 1 písm. a) rámcovej dohody zahŕňa sledovanie takýchto cieľov. Opatrenia na účely ochrany pri tehotenstve a materstve, ako aj opatrenia umožňujúce mužom a ženám zosúladiť svoje pracovné a rodinné povinnosti sledujú legitímne ciele sociálnej politiky (pozri rozsudok Küçük, EU:C:2012:39, body 32 a 33, ako aj citovanú judikatúru).
- 94 Ďalej treba uviesť, že ako vyplýva najmä z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vo veci C-418/13, vzdelanie je základným právom zaručeným Ústavou Talianskej republiky, ktorá tomuto štátu ukladá povinnosť organizovať služby v školstve spôsobom zabezpečujúcim stálu rovnováhu medzi počtom pedagogických pracovníkov a počtom žiakov. Nemožno poprieť, že táto rovnováha závisí od mnohých faktorov, z ktorých niektoré do určitej miery možno kontrolovať alebo predvídať, predovšetkým vonkajšiu a vnútornú migráciu alebo voľbu študijných odborov zo strany žiakov.
- 95 Treba pripustiť, že takéto faktory svedčia o osobitnej potrebe flexibility v odvetví školstva dotknutom vo veci samej, ktorá v súlade s judikatúrou pripomenutou v bode 70 tohto rozsudku v tomto špecifickom odvetví môže so zreteľom na doložku 5 bodu 1 písm. a) rámcovej dohody odôvodniť opakované uzatváranie pracovných zmlúv na dobu určitú s cieľom uspokojiť potreby v školstve primeraným spôsobom a zabrániť tomu, aby štát ako zamestnávateľ v tomto odvetví bol vystavený riziku, že by do stáleho zamestnania musel prijať počet pedagogických pracovníkov, ktorý výrazne prevyšuje počet potrebný na účinné splnenie si povinností v tejto oblasti.

- 96 Napokon treba konštatovať, že ak členský štát v školách, ktoré riadi, vyhradzuje prístup k stálym miestam pracovníkom, ktorí uspeli vo výberovom konaní, prostredníctvom ich prijatia na stále pracovné miesto, môže byť tiež objektívne odôvodnené, aby sa do ukončenia týchto výberových konaní pracovné miesta obsadzovali prostredníctvom opakovaného uzatvárania pracovných zmlúv na dobu určitú.
- 97 Žalobcovia vo veci samej však tvrdia, že vnútroštátna právna úprava dotknutá vo veci samej, tak ako vyplýva z článku 4 ods. 1 zákona č. 124/1999, ktorá umožňuje práve obnovovanie pracovných zmlúv na dobu určitú na obsadzovanie voľných pracovných miestach prostredníctvom ročného zastupovania „do skončenia výberových konaní na prijatie pedagogických pracovníkov na stále miesta“, vedie v praxi k zneužívaniu opakovaného uzatvárania pracovných zmlúv na dobu určitú, pretože neexistuje nijaká istota, pokiaľ ide o dátum, kedy sa musia uskutočniť tieto výberové konania. Obnovovanie takých pracovných zmlúv na dobu určitú tak umožňuje uspokojovanie stálych a trvalých potrieb štátnych škôl vyplývajúcich zo štrukturálneho nedostatku stálych pracovníkov.
- 98 Talianska vláda však tvrdí, že tieto dva spôsoby opísané v bode 89 tohto rozsudku umožňujú začleniť zamestnancov štátnych škôl zamestnaných na dobu určitú do služobného postupu smerujúceho k prijatiu na stále pracovné miesto, pretože sa môžu nielen zúčastňovať na verejných výberových konaniach, ale aj postupovaním v zozname vhodných uchádzačov vyplývajúcim z opätovných zastupovaní dosiahnuť doby činnosti na dobu určitú, ktoré sú dostatočné na prijatie na stále pracovné miesto. Tieto zoznamy sa musia „vyčerpať“ v tom zmysle, že ak sa na nich nachádza určitý počet pedagogických pracovníkov, nemožno na ne dopisovať ďalších. Uvedené zoznamy teda predstavujú nástroj zmierňujúci neistotu v zamestnaní. Nezávisle od akejkoľvek konkrétnej skutkovej situácie by sa teda sporná vnútroštátna právna úprava mala považovať za úpravu v súlade s doložkou 5 bodom 1 písm. a) rámcovej dohody.
- 99 V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že hoci vnútroštátna právna úprava umožňujúca opakované obnovovanie pracovných zmlúv na dobu určitú na účely zastupovania zamestnancov do skončenia výberových konaní na prijatie stálych zamestnancov môže byť odôvodnená objektívnym dôvodom, konkrétne uplatnenie tohto objektívneho dôvodu musí byť vzhľadom na osobitosti danej činnosti a podmienky výkonu tejto činnosti v súlade s požiadavkami rámcovej dohody. Pri uplatňovaní príslušného ustanovenia vnútroštátneho práva musia byť tieto orgány schopné stanoviť objektívne a transparentné kritériá s cieľom overiť, či obnovenie takýchto zmlúv vskutku zodpovedá skutočnej potrebe a či je spôsobilé dosiahnuť sledovaný cieľ a je nevyhnutné na tento účel (pozri v tomto zmysle rozsudok Küçük, EU:C:2012:39, bod 34 a citovanú judikatúru).
- 100 Ako Súdny dvor už opakovane rozhodol, obnovovanie zmlúv alebo pracovnoprávných vzťahov na dobu určitú v prípadoch, keď v skutočnosti nemajú byť pokryté dočasné, ale naopak, trvalé a dlhodobé potreby zamestnávateľa, nie je odôvodnené v zmysle doložky 5 bodu 1 písm. a) rámcovej dohody. Takéto používanie pracovných zmlúv a pracovnoprávných vzťahov na dobu určitú by totiž bolo priamo v rozpore s predpokladom, ktorý vychádza z rámcovej dohody, že pracovné zmluvy na dobu neurčitú predstavujú všeobecnú formu pracovnoprávných vzťahov, hoci pracovné zmluvy na dobu určitú sú charakteristickou vlastnosťou zamestnania v určitých odvetviach a pre určité zamestnania a činnosti (rozsudok Küçük, EU:C:2012:39, body 36 a 37, ako aj citovaná judikatúra).
- 101 Dodržiavanie doložky 5 bodu 1 písm. a) rámcovej dohody vyžaduje, aby sa konkrétne overilo, že opakované obnovovanie pracovných zmlúv alebo pracovnoprávných vzťahov na dobu určitú má za cieľ len pokrytie dočasných potrieb a že také vnútroštátne ustanovenie, akým je článok 4 ods. 1 zákona č. 124/1999 v spojení s článkom 1 dekrétu č. 131/2007, sa v skutočnosti nepoužíva na uspokojenie trvalých a dlhodobých potrieb zamestnávateľa v personálnej oblasti (pozri v tomto zmysle rozsudok Küçük, EU:C:2012:39, bod 39 a citovanú judikatúru).

- 102 Na tento účel treba zakaždým posúdiť všetky okolnosti prípadu, pričom sa zohľadní najmä počet uvedených zmlúv opakovane uzatvorených s tou istou osobou alebo na účely vykonania tej istej práce, aby zamestnávateľa nemohli zneužívať pracovné zmluvy alebo pracovnoprávne vzťahy na dobu určitú, hoci sú zjavne použité na pokrytie potreby pracovníkov na zastupovanie (pozri v tomto zmysle rozsudok Küçük, EU:C:2012:39, bod 40 a citovanú judikatúru).
- 103 Existencia „objektívneho dôvodu“ v zmysle doložky 5 bodu 1 písm. a) rámcovej dohody v zásade vylučuje existenciu zneužitia, ak z celkového preskúmania okolností súvisiacich s obnovovaním dotknutých zmlúv alebo pracovnoprávnych vzťahov na dobu určitú nevyplýva, že plnenia požadované od pracovníka nepokrývajú len dočasnú potrebu (rozsudok Küçük, EU:C:2012:39, bod 51).
- 104 V dôsledku toho samotná skutočnosť, že vnútroštátna právna úprava dotknutá vo veci samej môže byť odôvodnená „objektívnym dôvodom“ v zmysle toho ustanovenia, nemôže – na rozdiel od tvrdenia talianskej vlády – stačiť na dosiahnutie súladu s ňou, ak sa zdá, že konkrétne uplatnenie tejto právnej úpravy v skutočnosti vedie k zneužívaniu opakovane uzatváraných pracovných zmlúv na dobu určitú.
- 105 Hoci podľa judikatúry pripomenutej v bodoch 81 a 82 tohto rozsudku patrí každé posúdenie skutkových okolností v rámci konania stanoveného v článku 267 ZFEÚ do právomoci vnútroštátnych súdov, treba v tejto súvislosti uviesť, že z dôkazov predložených Súdnemu dvoru v prejednávanych veciach vyplýva, ako navyše pripúšťa samotná talianska vláda, že dĺžka doby na prijatie pedagogických pracovníkov na stále pracovné miesto je v tomto systéme veľmi premenlivá a neistá.
- 106 Na jednej strane je totiž nesporné, ako vyplýva zo samotného znenia prvej otázky vo veci C-418/13, že vnútroštátna právna úprava dotknutá vo veci samej nestanovuje nijakú konkrétnu lehotu na uskutočnenie výberových konaní, pretože tá závisí od finančných možností štátu a od voľnej úvahy administratívy. Podľa zistení, ktoré vykonal sám Corte costituzionale, uvedených v jeho rozhodnutí v tejto veci, sa od roku 2000 do roku 2011 neuskutočnilo nijaké výberové konanie.
- 107 Na druhej strane z vysvetlenia talianskej vlády vyplýva, že prijatie na stále pracovné miesto prostredníctvom postupu pedagogických pracovníkov na zozname vhodných uchádzačov, ktorý závisí od celkovej dĺžky pracovných zmlúv na dobu určitú, ako aj od pracovných miest, ktoré sa medzitým uvoľnili, závisí od náhodných a nepredvídateľných okolností, ako správne uviedla Komisia.
- 108 Z toho vyplýva, že vnútroštátna právna úprava, akou je právna úprava dotknutá vo veci samej, napriek tomu, že formálne obmedzuje používanie pracovných zmlúv na dobu určitú na účely zabezpečenia ročného zastupovania na voľných pracovných miestach v štátnych školách iba na dočasné obdobie, kým sa neskončia výberové konania, neumožňuje zabezpečiť, aby konkrétne uplatnenie tohto objektívneho dôvodu bolo so zreteľom na osobitosti dotknutej činnosti a na podmienky jej výkonu v súlade s požiadavkami rámcovej dohody.
- 109 Takáto právna úprava totiž pri neexistencii konkrétneho dátumu konania a skončenia výberových konaní ukončujúcich potrebu zastupovania, a teda skutočného obmedzenia počtu ročných zastupovaní zabezpečovaných tým istým pracovníkom na tom istom voľnom pracovnom mieste, môže v rozpore s doložkou 5 bodom 1 písm. a) rámcovej dohody umožňovať obnovovanie pracovných zmlúv na dobu určitú na účely uspokojenia potrieb, ktoré v skutočnosti nie sú dočasné, ale práve naopak, ktoré sú z dôvodu trvalého nedostatku stálych pracovných miest v dotknutom členskom štáte trvalé a dlhodobé. Toto konštatovanie sa zdá potvrdené nielen situáciou žalobcov vo veciach samých, opísanou v bodoch 23 a 37 tohto rozsudku, ale aj všeobecnejšie, dôkazmi poskytnutými Súdnemu dvoru v prejednávanych veciach. Podľa jednotlivých rokov a zdrojov sa teda zdá, že asi 30 % – podľa Tribunale di Napoli dokonca 61 % – administratívnych, technických a pomocných zamestnancov štátnych škôl bolo zamestnaných na základe pracovných zmlúv na dobu určitú a že v rokoch 2006 až 2011 predstavovali pedagogickí pracovníci týchto škôl s takými zmluvami 13 až 18 % všetkých pedagogických pracovníkov uvedených škôl.

- 110 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že hoci dôvody rozpočtovej povahy môžu byť základom voľby sociálnej politiky členského štátu a môžu ovplyvniť povahu alebo rozsah opatrení, ktoré chce prijať, samy osebe nepredstavujú cieľ, ktorý táto politika sleduje, a teda nemôžu odôvodniť neexistenciu akéhokoľvek preventívneho opatrenia na zabránenie zneužívaniu opakovane uzatváraných pracovných zmlúv na dobu určitú v zmysle doložky 5 bodu 1 rámcovej dohody (pozri analogicky rozsudok Thiele Meneses, C-220/12, EU:C:2013:683, bod 43 a citovanú judikatúru).
- 111 V každom prípade treba poznamenať, že ako vyplýva z bodu 89 tohto rozsudku, taká vnútroštátna právna úprava, akou je právna úprava dotknutá vo veci samej, nevyhradzuje v štátnych školách prístup k stálym pracovným miestam pracovníkom, ktorí uspeli vo výberovom konaní, pretože prijatie na stále pracovné miesto možno dosiahnuť aj druhým spôsobom, a to prijatím pedagogických pracovníkov, ktorí iba absolvovali kurzy na získanie oprávnenia na výkon učiteľského povolania. Ako na pojednávaní uviedla Komisia, za týchto podmienok nie je vôbec samozrejmé, aby bolo v prejednávanej veci možné opakované uzatváranie pracovných zmlúv na dobu určitú na účely obsadenia neobsadených a voľných pracovných miest v uvedených školách do ukončenia výberových konaní považovať za odôvodnené so zreteľom na doložku 5 bod 1 písm. a) rámcovej dohody, čo prináleží overiť vnútroštátnym súdom.
- 112 V tejto súvislosti treba rovnako ako Komisia zdôrazniť, že na účely vykonania doložky 5 bodu 1 rámcovej dohody sa členský štát môže legitímne rozhodnúť neprijať opatrenie stanovené v bode 1 písm. a) uvedenej doložky. Môže naopak uprednostniť prijatie jedného alebo obidvoch opatrení uvedených v bode 1 písm. b) a c) uvedenej doložky, ktoré sa týkajú celkovej maximálnej dĺžky týchto opakovane uzatváraných pracovných zmlúv alebo zakladaných pracovnoprávných vzťahov a počtu ich obnovení, a to pod podmienkou, že bez ohľadu na vybrané opatrenie bude zaistené účinné predchádzanie zneužívaniu pracovných zmlúv alebo pracovnoprávných vzťahov na dobu určitú (pozri v tomto zmysle rozsudok Fiamingo a i., EU:C:2014:2044, bod 61).
- 113 Treba teda konštatovať, že z dôkazov predložených Súdnemu dvoru v rámci prejednávanej veci vyplýva, že vnútroštátna právna úprava, akou je právna úprava dotknutá vo veci samej, podľa všetkého napriek požiadavkám pripomenutým v bodoch 74 a 76 tohto rozsudku neobsahuje preventívne opatrenia na zamedzenie zneužívania opakovane uzatváraných pracovných zmlúv na dobu určitú v zmysle doložky 5 bodu 1 rámcovej dohody, čo však musia overiť vnútroštátne súdy.
- O existencii opatrení ukladajúcich sankciu za zneužívanie opakovaného uzatvárania pracovných zmlúv na dobu určitú
- 114 Pokiaľ ide o existenciu opatrení ukladajúcich sankciu za zneužívanie opakovaného uzatvárania pracovných zmlúv na dobu určitú, treba na úvod uviesť, že ako vyplýva z rozhodnutí vnútroštátnych súdov a ako výslovne uvádza Corte costituzionale vo svojej druhej prejudiciálnej otázke vo veci C-418/13, vnútroštátna právna úprava dotknutá vo veci samej vylučuje akékoľvek právo na náhradu škody vyplývajúcej zo zneužívania opakovaného uzatvárania pracovných zmlúv na dobu určitú v školstve. Konkrétne je nesporné, že systém zavedený ustanovením článku 36 ods. 5 legislatívneho dekrétu č. 165/2001 v prípadoch zneužívania pracovných zmlúv na dobu určitú vo verejnom sektore nemôže priznať takéto právo vo veciach samých.
- 115 Okrem toho, ako vyplýva z bodov 28 a 84 tohto rozsudku, nespochybňuje sa ani to, že vnútroštátna právna úprava dotknutá vo veci samej neumožňuje ani zmenu opakovane uzatvorených pracovných zmlúv na dobu určitú na pracovnú zmluvu alebo pracovnoprávny vzťah na dobu neurčitú, pretože článok 5 ods. 4a legislatívneho dekrétu č. 368/2001 vylučuje jeho uplatnenie na štátne školy.

- 116 Z toho vyplýva, ako je zrejmé z rozhodnutí vnútroštátnych súdov a z pripomienok talianskej vlády, že jedinou možnosťou pracovníka zastupujúceho podľa článku 4 zákona č. 124/1999 v štátnej škole dosiahnuť zmenu svojich opakovane uzavretých pracovných zmlúv na dobu určitú na pracovnú zmluvu alebo pracovnoprávny vzťah na dobu neurčitú je prijatie na stále pracovné miesto na základe postupu na zozname vhodných uchádzačov.
- 117 Vzhľadom na to, že takáto možnosť je, ako vyplýva z bodov 105 až 107 tohto rozsudku, náhodná, nemožno ju považovať za sankciu, ktorá je dostatočne účinná a odrádzajúca na zabezpečenie úplnej účinnosti noriem prijatých podľa rámcovej dohody.
- 118 Hoci je pravda, že členský štát môže pri vykonávaní doložky 5 bodu 1 rámcovej dohody zohľadniť potreby príslušného rezortu, akým je odvetvie školstva, ako už bolo uvedené v bodoch 70 a 95 tohto rozsudku, nemožno toto právo chápať tak, že mu umožňuje vyhnúť sa povinnosti stanoviť primerané opatrenie, ktoré by riadne sankcionovalo zneužívanie opakovane uzatvárania pracovných zmlúv na dobu určitú.
- 119 Treba teda konštatovať, že z dôkazov predložených Súdnemu dvoru v rámci prejednávanej veci vyplýva, že vnútroštátna právna úprava, akou je právna úprava dotknutá vo veci samej, sa nezdá byť v súlade s požiadavkami vyplývajúcimi z judikatúry pripomenutej v bodoch 77 až 80 tohto rozsudku, čo však prináleží overiť vnútroštátnym súdom.
- 120 V dôsledku toho treba vnútroštátnym súdom odpovedať, že doložka 5 bod 1 rámcovej dohody sa má vykladať v tom zmysle, že bráni takej vnútroštátnej právnej úprave, akou je právna úprava dotknutá vo veci samej, ktorá do skončenia výberových konaní na prijatie stálych pracovníkov štátnych škôl umožňuje obnovovať pracovné zmluvy na dobu určitú na účely obsadenia neobsadených a voľných pracovných miest pedagogických pracovníkov, ako aj administratívnych, technických a pomocných zamestnancov bez toho, aby stanovila konkrétne lehoty na skončenie týchto výberových konaní, a súčasne vylučuje akúkoľvek možnosť pedagogických pracovníkov a uvedených zamestnancov získať náhradu škody, ktorá im prípadne vznikla z dôvodu takeého obnovovania uvedených zmlúv. Zdá sa totiž, že táto právna úprava na jednej strane neumožňuje vyvodiť objektívne a transparentné kritériá na účely overenia, či obnovovanie uvedených zmlúv skutočne zodpovedá reálnej potrebe, môže viesť k dosiahnutiu sledovaného cieľa a je na tento účel nevyhnutné, a na strane druhej neobsahuje nijaké opatrenie zamerané na zamedzenie a sankcionovanie zneužívania opakovane uzatváraných pracovných zmlúv na dobu určitú, čo prináleží overiť vnútroštátnym súdom.
- 121 Za týchto podmienok netreba odpovedať na ostatné otázky, ktoré položil Tribunale di Napoli vo veciach C-22/13, C-61/13 a C-62/13.

O trovách

- 122 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol takto:

Doložka 5 bod 1 rámcovej dohody o práci na dobu určitú, uzatvorenej 18. marca 1999, ktorá je uvedená v prílohe smernice Rady 1999/70/ES z 28. júna 1999 o rámcovej dohode o práci na dobu určitú, ktorú uzavreli ETUC, UNICE a CEEP, sa má vykladať v tom zmysle, že bráni takej vnútroštátnej právnej úprave, akou je právna úprava dotknutá vo veci samej, ktorá do skončenia výberových konaní na prijatie stálych zamestnancov štátnych škôl umožňuje obnovovať pracovné

zmluvy na dobu určitú na účely obsadenia neobsadených a voľných pracovných miest pedagogických pracovníkov, ako aj administratívnych, technických a pomocných zamestnancov bez toho, aby stanovila konkrétne lehoty na skončenie týchto výberových konaní, a súčasne vylučuje akúkoľvek možnosť pedagogických pracovníkov a uvedených zamestnancov získať náhradu škody, ktorá im prípadne vznikla z dôvodu takého obnovovania uvedených zmlúv. Zdá sa totiž, že táto právna úprava na jednej strane neumožňuje vyvodiť objektívne a transparentné kritériá na účely overenia, či obnovovanie uvedených zmlúv skutočne zodpovedá reálnej potrebe, môže viesť k dosiahnutiu sledovaného cieľa a je na tento účel nevyhnutné, a na strane druhej neobsahuje nijaké opatrenie zamerané na zamedzenie a sankcionovanie zneužívania opakovane uzatváraných pracovných zmlúv na dobu určitú, čo prináleží overiť vnútroštátnym súdom.

Podpisy