



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

zo 7. marca 2018*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Sociálna politika – Práca na dobu určitú – Zmluvy uzatvorené so zamestnávateľom vo verejnom sektore – Opatrenia zamerané na sankcionovanie zneužívania zmlúv na dobu určitú – Zásady ekvivalencie a efektivity“

Vo veci C-494/16,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Tribunale di Trapani (súd v Trapani, Taliansko), z 5. septembra 2016 a doručený Súdnemu dvoru 15. septembra 2016, ktorý súvisí s konaním:

Giuseppa Santoro

proti

Comune di Valderice,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predsedníčka prvej komory R. Silva de Lapuerta, sudcovia C.G. Fernlund, J.-C. Bonichot, A. Arabadžiev (spravodajca) a S. Rodin,

generálny advokát: Maciej Szpunar,

tajomník: R. Schiano, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 13. júla 2017,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- G. Santoro, v zastúpení: S. Galleano, V. De Michele, M. De Luca a E. De Nisco, avvocati,
- Comune di Valderice, v zastúpení: G. Messina, avvocatessa,
- talianska vláda, v zastúpení: G. Palmieri, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci G. De Bellis, vice avvocato generale dello Stato, C. Colelli a G. D'Avanzo, avvocati dello Stato,
- Európska komisia, v zastúpení: G. Gattinara a M. van Beek, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 26. októbra 2017,

* Jazyk konania: taliančina.

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu doložky 5 rámcovej dohody o práci na dobu určitú, uzavretej 18. marca 1999 (ďalej len „rámcová dohoda“), ktorá sa nachádza 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, 1999, s. 43; Mim. vyd. 05/003, s. 368).
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi pani Giuseppou Santorovou a Comune di Valderice (obec Valderice, Taliansko), ktorý sa týkal dôsledkov, ktoré je potrebné odvodiť z opakovane uzatvorených zmlúv na dobu určitú medzi dotknutou osobou a touto obcou.

Právny rámec

Právo Únie

- 3 Podľa doložky 1 rámcovej dohody je účelom tejto rámcovej dohody zvýšiť kvalitu práce na dobu určitú zabezpečením uplatňovania zásady zákazu diskriminácie a okrem toho vytvoriť rámec na zamedzenie nezákonného počínania prameniaceho z využívania opakovaného uzatvárania pracovných zmlúv a pracovnoprávnych vzťahov na dobu určitú.
- 4 Doložka 5 rámcovej dohody, nazvaná „Opatrenia proti nezákonnému konaniu“, stanovuje:
 - „1. V úsilí zabrániť nezákonnému konaniu, 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 sú v prípade, že neexistujú ekvivalentné zákonné opatrenia na zamedzenie nezákonného konania, 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:
 - a) ‚opakovane uzatvorené‘
 - b) pracovné zmluvy alebo pracovnoprávne vzťahy na dobu neurčitú.“

Talianske právo

- 5 Článok 97 Ústavy vyžaduje od orgánov verejnej správy, aby prijímali do zamestnania iba formou výberových konaní.
- 6 Ako vyplýva zo spisu, ktorým disponuje Súdny dvor, článok 5 ods. 2 decreto legislativo n. 368 – attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES) (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) zo 6. septembra 2001 (GURI č. 235 z 9. októbra 2001) v znení uplatniteľnom v čase skutkových okolností vo veci samej stanovuje:

„Ak pracovný pomer trvá po tridsiatom dni v prípade zmlúv na dobu kratšiu ako šesť mesiacov a ak uplynulo celkové obdobie uvedené v odseku 4a, alebo po päťdesiatom dni v ostatných prípadoch, zmluva sa od uplynutia uvedených lehôt považuje za zmluvu na dobu neurčitú.“

- 7 Článok 5 ods. 4a tohto legislatívneho dekrétu stanovuje:

„Bez toho, aby boli dotknuté právne predpisy týkajúce sa opakovaného uzatvárania po sebe nasledujúcich zmlúv uvedené v predchádzajúcich odsekoch, 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, pracovný pomer sa považuje za pracovný pomer na dobu neurčitú v zmysle odseku 2...“

- 8 Podľa článku 36 decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull'ordinamento del Lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (legislatívny dekrét č. 165 o všeobecných pravidlách organizácie práce vo verejnej správe) z 30. marca 2001 (riadna príloha GURI č. 106 z 9. mája 2001, ďalej len „legislatívny dekrét č. 165/2001“):

„1. Na účely splnenia požiadaviek spojených s vlastnou bežnou potrebou orgány verejnej správy prijímajú do zamestnania výlučne na základe pracovných zmlúv na dobu neurčitú...“

2. Na účely splnenia výlučne dočasných a výnimočných požiadaviek môžu orgány verejnej správy použiť pružné zmluvné formy prijímania a zamestnávania pracovníkov stanovené v občianskom zákonníku a v zákonoch o pracovných pomeroch v podnikoch, pričom zachovávajú platné postupy prijímania do zamestnania...“

...

5. Porušenie kogentných ustanovení týkajúcich sa prijímania alebo zamestnávania pracovníkov orgánmi verejnej správy v každom prípade nemá za následok vytvorenie pracovného pomeru 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 poskytovania práce v rozpore s kogentnými ustanoveniami. Verejná správa je povinná vymáhať sumy vyplatené na základe tohto titulu od zodpovedných vedúcich pracovníkov, pokiaľ porušenie bolo úmyselné alebo vyplýva z úmyselného konania alebo hrubej nebanlivosti. Vedúci pracovníci, ktorí konajú v rozpore s ustanoveniami tohto článku, sú zodpovední tiež podľa článku 21 tohto dekrétu. Tieto porušenia sa zohľadňujú pri hodnotení práce vedúceho pracovníka podľa článku 5 zákonného dekrétu č. 286 z 30. júla 1999.

...

5c. Pracovné zmluvy na dobu určitú uzatvorené v rozpore s týmto článkom sú neplatné a určujú/zakladajú zodpovednosť orgánu verejnej správy. Vedúci pracovníci, ktorí konajú v rozpore s ustanoveniami tohto článku, sú zodpovední tiež podľa článku 21 tohto dekrétu. Vedúcemu pracovníkovi zodpovednému za nezrovnalosti týkajúce sa pružnej práce sa nemôže poskytnúť žiaden príplatok za dosiahnutie výsledku.“

- 9 Článok 32 ods. 5 legge n. 183 – Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro (zákon č. 183 o splnomocneniach pre vládu v oblasti namáhavých zamestnaní, reorganizácie organizácií, dovoleniek, disponibilít a schválenej neprítomnosti, opatrení sociálnej ochrany, služieb zamestnanosti, opatrení na podporu zamestnávania, vzdelávania a zamestnávania žien, opatrení proti neohlásenej práci a ustanovení o práci vo verejnom sektore a pracovnoprávných konfliktov) zo 4. novembra 2010 (riadna príloha GURI č. 262 z 9. novembra 2010, ďalej len „zákon č. 183/2010“) stanovuje:

„V prípade zmeny zmluvy na dobu určitú súd uloží zamestnávateľovi povinnosť nahradiť pracovníkovi škodu, pričom po zohľadnení kritérií uvedených v článku 8 zákona č. 604 z 15. júla 1966 stanoví celkovú náhradu škody vo výške od 2,5-násobku do 12-násobku jeho poslednej skutočnej mesačnej odmeny.“

- 10 Podľa článku 8 legge n. 604 – Norme sui licenziamenti individuali (zákon č. 604 o individuálnom prepúšťaní) z 15. júla 1966 (GURI č. 195 zo 6. augusta 1966):

„Ak sa zistí, že k prepusteniu došlo bez oprávneného dôvodu alebo bezdôvodne, je zamestnávateľ povinný pracovníka do troch dní opätovne začleniť na pracovné miesto alebo mu poskytnúť náhradu vo výške, ktorá sa pohybuje v rozmedzí 2,5 až šesťnásobku poslednej skutočnej mesačnej odmeny, pričom pri jej určení sa zohľadní počet zamestnancov, veľkosť podniku, počet odpracovaných rokov dotknutým zamestnancom, správanie strán a podmienky, ktorým podliehali. Maximálnu hranicu tejto náhrady možno zvýšiť až na desaťnásobok mesačnej odmeny, ak zamestnanec odpracoval viac ako 10 rokov, a až na štrnásťnásobok mesačnej odmeny, ak zamestnanec odpracoval viac ako 20 rokov a podnik zamestnáva viac ako 15 zamestnancov.“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

- 11 Pani Santorová vykonávala v rokoch 1996 až 2002 zárobkovú činnosť ako sociálne užitočná pracovníčka v službách obce Valderice a potom bola touto obcou zamestnaná na základe zmluvy o koordinovanej a nepretržitej spolupráci do konca roka 2010. Dňa 4. októbra 2010 uzavrela s touto obcou pracovnú zmluvu na čiastočný úväzok s platnosťou do 31. decembra 2012. Táto zmluva, ktorá bola trikrát obnovená, skončila 31. decembra 2016, a teda trvala celkovo štyri roky.
- 12 Pani Santorová podala návrh na tribunale di Trapani (súd v Trapani, Taliansko), pričom sa najmä domáhala, aby súd určil nekalú povahu týchto zmlúv na dobu určitú, aby uložil obci Valderice povinnosť, aby nahradila spôsobenú škodu tak, že uzavrie pracovný pomer na dobu neurčitú, a subsidiárne, aby tejto obci uložil, aby ju odmeňovala a zaobchádzala s ňou rovnako ako s pracovníkom na dobu neurčitú, ktorý odpracoval rovnaký počet rokov ako ona.
- 13 Podľa článku 36 ods. 5 legislatívneho dekrétu č. 165/2001 porušenie zákazu opakovaného uzatvárania pracovných zmlúv na dobu určitú orgánom verejnej správy nemôže viesť k zmene uvedenej pracovnej zmluvy na pracovnú zmluvu na dobu neurčitú. V dôsledku toho sa môže pani Santorová domáhať iba náhrady spôsobenej škody, ktorá sa v súlade s článkom 32 ods. 5 zákona č. 183/2010 obmedzuje na zaplatenie celkovej náhrady škody v rozmedzí od 2,5-násobku do 12-násobku poslednej skutočnej

mesačnej odmeny tohto pracovníka. Podľa konštatovaní vnútroštátneho súdu táto náhrada škody nahrádza výlučne príjmy, ktoré by dotknutý pracovník poberal „dovtedy, kým“ nebude mať vo veci úspech.

- 14 Tribunale di Genova (súd v Janove, Taliansko) požiadal Súdny dvor, aby sa vyjadril k otázke, či je zákaz zmeny zmluvy na dobu určitú opakovane uzatvárateľnej s orgánom verejnej správy na pracovnú zmluvu na dobu neurčitú zlučiteľný s právom Únie. V rozsudku zo 7. septembra 2006, Marrosu a Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, bod 57) Súdny dvor na túto otázku odpovedal v tom zmysle, že takýto zákaz nie je nezlučiteľný s doložkami rámcovej dohody, ak právny poriadok dotknutého členského štátu stanovuje, že sa uplatní „iné účinné opatrenie, ktoré by zabránilo, prípadne sankcionovalo zneužívanie používania po sebe nasledujúcich pracovných zmlúv na dobu určitú zamestnávateľom vo verejnom sektore“.
- 15 V nadväznosti na tento rozsudok Tribunale di Genova (súd v Janove) priznal poškodeným pracovníkom nielen náhradu škody vo výške najmenej piatich mesačných odmien, ale aj „kompenzačné odškodné na reintegráciu“ vo výške pätnástich posledných skutočných mesačných odmien týchto pracovníkov. Toto rozhodnutie bolo výslovne potvrdené Corte d'Appello di Genova (Odvolací súd Janov, Taliansko), ktorý dospel k záveru, že je odpoveďou na potrebu posilniť ochranu pracovníkov verejného sektora v súlade s rozsudkom zo 7. septembra 2006, Marrosu a Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517).
- 16 Vo svojom rozsudku z 15. marca 2016 (č. 5072/2016) Corte di Cassazione (Kasačný súd, Taliansko) však rozhodol, že v prípade použitia zmlúv na dobu určitú orgánom verejnej správy, ktoré je na základe zákazu stanoveného v článku 36 ods. 1 legislatívneho dekrétu č. 165/2001 nezákonné, sa okrem použitia mechanizmov opravných prostriedkov proti zodpovedným vedúcim pracovníkom len stanovuje, že poškodený pracovník má popri paušálnej náhrade škody uvedenej v predchádzajúcom bode nárok na náhradu škody spojenej so „stratou príležitosti“. Táto náhrada uvedená ako posledná vyplýva zo skutočnosti, že z dôvodu zamestnania na dobu určitú môže „pracovník stratiť príležitosti na iné trvalé pracovné miesto“. Tento súd považoval opatrenie, o ktorom rozhodol Tribunale di Genova (súd v Janove), za „neprimerané“, pretože osoba, ktorá uzatvára zmluvu s verejnou správou, nie je náchylná na stratu zamestnania, ktoré možno získať iba po úspešnom absolvovaní výberového konania.
- 17 Podľa vnútroštátneho súdu, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, nie je tento prvok plne v súlade s požiadavkami vyplývajúcimi z rozsudku Súdneho dvora zo 7. septembra 2006, Marrosu a Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), najmä vzhľadom na rozdielne zaobchádzanie medzi zamestnancami, ktorí uzatvoria zmluvu s verejnou správou, a tými, ktorí uzatvoria pracovnú zmluvu so subjektom súkromného práva. Vnútroštátny súd sa teda pýta, či sa na prvých uvedených zamestnancov musí vzťahovať opatrenie, ktoré nie je menej priaznivé, než je opatrenie, ktoré sa vzťahuje na druhých uvedených zamestnancov, teda náhrada, ktorá má kompenzovať neexistenciu premeny pracovného pomeru na dobu určitú na pracovný pomer na dobu neurčitú.
- 18 Za týchto podmienok Tribunale di Trapani (súd v Trapani) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:
 - „1. Predstavuje priznanie náhrady vo výške medzi 2,5-násobkom a 12-násobkom poslednej mesačnej odmeny (článok 32 ods. 5 zákona č. 183/2010) zamestnancovi vo verejnom sektore, poškodenému v dôsledku protiprávneho opakovaného uzatvárania pracovných zmlúv na dobu určitú, s možnosťou dosiahnuť úplnú náhradu škody iba po preukázaní straty iných pracovných príležitostí alebo na základe preukázania, že v prípade vyhlásenia riadneho výberového konania by v ňom býval uspel, rovnocenné a účinné opatrenie v zmysle rozsudkov zo 7. septembra 2006, Marrosu a Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), a z 26. novembra 2014, Mascolo a i. (C-22/13, C-61/13, C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401)?

2. Má sa zásada ekvivalencie, na ktorú sa Súdny dvor (okrem iného) odvolal v rozsudkoch zo 7. septembra 2006, Marrosu a Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), a z 26. novembra 2014, Mascolo a i. (C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401), vykladať v tom zmysle, že ak sa členský štát rozhodne neuplatniť vo verejnom sektore zmenu pracovnoprávneho vzťahu (priznanú pre súkromný sektor), je v každom prípade povinný zaručiť dotknutému zamestnancovi rovnakú výhodu, a to v prípade potreby formou náhrady škody, ktorej predmetom je nevyhnutne hodnota pracovného miesta na dobu neurčitú?“

O prejudiciálnych otázkach

O prípustnosti

- 19 Talianska vláda vyjadruje pochybnosti o prípustnosti položených otázok. Tvrdí, že rozhodnutie vnútroštátneho súdu neobsahuje jasný opis skutkového stavu vo veci samej, pretože nespresňuje ani odvetvie verejnoprávnej činnosti, v ktorom žalobkyňa vo veci samej pracovala, ani pracovné úlohy, ktoré jej boli zverené.
- 20 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora v rámci spolupráce medzi týmto súdom a vnútroštátnymi súdmi zakotvenej v článku 267 ZFEÚ prináleží iba vnútroštátnemu súdu, ktorý prejednáva spor a ktorý musí niešť zodpovednosť za následné súdne rozhodnutie, aby so zreteľom na osobitosti veci posúdil tak potrebu rozhodnutia v prejudiciálnom konaní pre vyhlásenie svojho rozsudku, ako aj dôležitosť otázok, ktoré kladie Súdnemu dvoru. Preto je Súdny dvor v zásade povinný rozhodnúť, ak sa predložené otázky týkajú výkladu práva Únie (rozsudok z 12. novembra 2015, Hewlett-Packard Belgium, C-572/13, EU:C:2015:750, bod 24 a citovaná judikatúra).
- 21 Súdny dvor môže odmietnuť rozhodnúť o prejudiciálnej otázke položenej vnútroštátnym súdom len vtedy, ak je zjavné, že požadovaný výklad práva Únie nemá žiadnu súvislosť s existenciou alebo predmetom konania vo veci samej, pokiaľ ide o hypotetický problém, alebo ak Súdny dvor nedisponuje skutkovými a právnymi podkladmi potrebnými na užitočnú odpoveď na otázky, ktoré sa mu položili (rozsudky zo 16. júna 2015, Gauweiler a i., C-62/14, EU:C:2015:400, bod 25, ako aj z 8. septembra 2015, Taricco a i., C-105/14, EU:C:2015:555, bod 30).
- 22 V prejednávanej veci však nejde o taký prípad. Na jednej strane totiž rozhodnutie vnútroštátneho súdu vymedzuje skutkový a právny rámec v dostatočnej miere na to, aby bolo možné určiť rozsah položených otázok. Vnútroštátny súd v tomto smere spresňuje, že žalobkyňa vo veci samej pracovala pre toho istého zamestnávateľa v období od 4. októbra 2010 do 31. decembra 2016 na základe opakovane uzatváraných zmlúv na dobu určitú a uvádza, že mu boli predložené návrhy založené na zneužívaní zmlúv na dobu určitú. Na druhej strane z návrhu na začatie prejudiciálneho konania jasne vyplývajú a sú v ňom uvedené dôvody, ktoré viedli tento súd k položeniu otázok týkajúcich sa výkladu určitých ustanovení práva Únie, a na základe ktorých považuje za potrebné položiť Súdnemu dvoru prejudiciálne otázky. Uvedený súd sa pýta, či náhrada stanovená v článku 32 ods. 5 zákona č. 183/2010 predstavuje vhodné opatrenie na náhradu škody vyplývajúcej zo zneužívania uzatvárania zmlúv na dobu určitú a uvádza, že odpoveď na túto otázku je preňho potrebná na rozhodnutie v spore vo veci samej.
- 23 Z tohto dôvodu sú položené otázky prípustné.

O veci samej

- 24 Svojimi otázkami, ktoré treba preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa doložka 5 rámcovej dohody má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá nesankcionuje zneužívanie opakovane uzatváraných zmlúv na dobu určitú zamestnávateľom vo verejnom sektore tým, že sa dotknutému pracovníkovi vyplatí náhrada škody, ktorá má kompenzovať neexistenciu premeny pracovného vzťahu na dobu určitú na pracovný vzťah na dobu neurčitú, ale stanovuje náhradu škody v rozmedzí od 2,5-násobku do 12-násobku poslednej odmeny uvedeného pracovníka, s možnosťou, aby tento pracovník dosiahol úplnú náhradu škody, ak preukáže stratu iných pracovných príležitostí alebo ak preukáže, že v prípade vyhlásenia riadneho výberového konania by v ňom býval uspel.
- 25 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 zo 4. júla 2006, Adeneler a i., C-212/04, EU:C:2006:443, bod 63; z 26. januára 2012, Küçük, C-586/10, EU:C:2012:39, bod 25, ako aj z 3. júla 2014, Fiamingo a i., C-362/13, C-363/13 a C-407/13, EU:C:2014:2044, bod 54).
- 26 Z toho vyplýva, že doložka 5 bod 1 rámcovej dohody preto v úsilí predísť zneužívaniu opakovaného uzatvárania pracovných zmlúv alebo zakladania pracovnoprávných vzťahov na dobu určitú ukladá členským štátom povinnosť prijať najmenej jedno z opatrení, ktoré sú v nej uvedené, ak ich vnútroštátne právo neobsahuje rovnocenné zákonné opatrenia. Tri opatrenia vymenované v bode 5 bode 1 písm. a) až c) uvedenej doložky sa týkajú objektívnych dôvodov odôvodňujúcich obnovenie takýchto pracovných zmlúv alebo pracovnoprávných vzťahov, maximálne prípustného celkového obdobia platnosti týchto zmlúv alebo pracovnoprávných vzťahov a počtu ich obnovení (rozsudok z 26. novembra 2014, Mascolo a i., C-22/13, C-61/13, C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401, bod 74, ako aj citovaná judikatúra).
- 27 Členské štáty v tomto smere disponujú mierou voľnej úvahy, pretože môžu použiť jedno alebo viaceré opatrenia uvedené v bode 1 písm. a) až c) tejto doložky 5 alebo existujúce rovnocenné zákonné opatrenia, pričom prihliadajú k potrebám konkrétnych odvetví a/alebo kategórií pracovníkov (rozsudok z 26. novembra 2014, Mascolo a i., C-22/13, C-61/13, C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401, bod 75, ako aj citovaná judikatúra).
- 28 Doložka 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 z 26. novembra 2014, Mascolo a i., C-22/13, C-61/13, C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401, bod 76, ako aj citovaná judikatúra).
- 29 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 (rozsudok z 26. novembra 2014, Mascolo a i., C-22/13, C-61/13, C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401, bod 77, ako aj citovaná judikatúra).
- 30 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) (rozsudok z 26. novembra 2014, Mascolo a i., C-22/13, C-61/13, C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401, bod 78, ako aj citovaná judikatúra).

- 31 Z toho vyplýva, že pokiaľ došlo k zneužívaniu opakovaného uzatvárania pracovných zmlúv alebo zakladania pracovnoprávných 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 z 26. novembra 2014, Mascolo a i., C-22/13, C-61/13, C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401, bod 79, ako aj citovaná judikatúra).
- 32 Súdny dvor rozhodol, že keďže doložka 5 bod 2 rámcovej dohody nestanovuje všeobecnú povinnosť členských štátov zakotviť zmenu pracovných zmlúv na dobu určitú na zmluvy na dobu neurčitú a už vôbec neurčuje presné podmienky, za ktorých možno použiť pracovné zmluvy na dobu určitú, a ponecháva členským štátom v tejto oblasti istú mieru voľnej úvahy (rozsudok zo 7. septembra 2006, Marrosu a Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, bod 47).
- 33 Z toho vyplýva, že doložka 5 rámcovej dohody sama osebe nebráni tomu, aby členský štát upravil zneužívanie opakovaného uzatvárania pracovných zmlúv alebo zakladania pracovnoprávných vzťahov na dobu určitú rozdielne podľa toho, či tieto zmluvy alebo vzťahy boli uzavreté, resp. založené so zamestnávateľom zo súkromného sektora alebo zamestnávateľom vo verejnom sektore (rozsudok zo 7. septembra 2006, Marrosu a Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, bod 48).
- 34 Aby sa vnútroštátna právna úprava, ako vo veci samej, zakazujúca len vo verejnom sektore zmenu opakovane uzatváraných pracovných zmlúv na dobu určitú na zmluvy na dobu neurčitú, mohla považovať za úpravu v súlade s rámcovou dohodou, právny poriadok dotknutého členského štátu v predmetnom sektore musí obsahovať iné účinné opatrenie, ktoré zabráni, prípadne sankcionuje zneužívanie používania po sebe nasledujúcich pracovných zmlúv na dobu určitú (rozsudok zo 7. septembra 2006, Marrosu a Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, bod 49).
- 35 Podľa rozhodnutia vnútroštátneho súdu článok 36 ods. 5 legislatívneho dekrétu č. 165/2001 stanovuje, že porušenie zo strany verejnej správy ustanovení týkajúcich sa prijímania do zamestnania alebo zamestnávania pracovníkov nemôže viesť k vzniku pracovného pomeru na dobu neurčitú medzi uvedenými orgánmi verejnej správy a dotknutými pracovníkmi, ale že títo pracovníci majú nárok na náhradu spôsobenej škody. V tejto súvislosti článok 32 ods. 5 zákona č. 183/2010 stanovuje, že v prípade zneužívania zmlúv na dobu určitú súd uloží zamestnávateľovi povinnosť nahradiť pracovníkovi celkovú škodu vo výške od 2,5-násobku do 12-násobku jeho poslednej skutočnej mesačnej odmeny.
- 36 Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu tiež vyplýva, že podľa judikatúry Corte suprema di cassazione (Kasačný súd) pracovník môže mať nárok aj na náhradu škody vyplývajúcej zo straty pracovných príležitostí.
- 37 Vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, sa však domnieva, že náhrada stanovená v článku 32 ods. 5 zákona č. 183/2010 nepredstavuje vhodné opatrenie na náhradu škody vyplývajúcej zo zneužívania uzatvárania zmlúv na dobu určitú a že požadovaný dôkaz straty pracovných príležitostí môže byť veľmi ťažké, ba až nemožné predložiť. Je totiž nemožné predložiť dôkaz o strate príležitosti uspieť vo výberovom konaní vo verejnej správe. V dôsledku toho je možnosť dotknutého pracovníka preukázať existenciu škody vyplývajúcej z takejto straty príležitosti čisto teoretická. Podľa tohto súdu nemožno vylúčiť, že ustanovenia vnútroštátneho práva, ktoré upravujú určovanie škody, prakticky znemožňujú alebo nadmerne sťažujú výkon práv tohto pracovníka, ktoré mu priznáva právo Únie, najmä jeho práva na náhradu škody, ktorá mu bola spôsobená v dôsledku zneužívania opakovane uzatváraných pracovných zmlúv na dobu určitú zo strany jeho bývalého zamestnávateľa vo verejnom sektore.
- 38 Vzhľadom na to podľa odôvodnení uvedených v bode 30 tohto rozsudku treba overiť, či sporné vnútroštátne ustanovenia vo veci samej sú v súlade so zásadami ekvivalencie a efektivity.

- 39 Pokiaľ ide na jednej strane o zásadu ekvivalencie, treba pripomenúť, že táto zásada sa zakladá na myšlienke, že jednotlivci uplatňujúci si práva priznané právnym poriadkom Únie nesmú byť znevýhodnení v porovnaní s jednotlivcami, ktorí si uplatňujú práva čisto vnútroštátnej povahy.
- 40 Ako uviedol generálny advokát v bodoch 32 a 33 svojich návrhov, na rozdiel od opatrení prijatých vnútroštátnym zákonodarcom v rámci výkonu povinností vyplývajúcich zo smernice 1999/70 na účely sankcionovania zneužívania zmlúv na dobu určitú zamestnávateľmi vo verejnom sektore, opatrenia prijaté zákonodarcom na sankcionovanie zneužívania tohto typu zmlúv zamestnávateľmi v súkromnom sektore vykonávajú právo Únie. Z toho vyplýva, že podmienky týchto dvoch druhov opatrení nemožno porovnávať z hľadiska zásady ekvivalencie, keďže tieto opatrenia sa týkajú výkonu práv priznaných právnym poriadkom Únie.
- 41 Vzhľadom na to Súdny dvor nedisponuje informáciami umožňujúcimi pochybovať o zlučiteľnosti ustanovení vo veci samej so zásadou ekvivalencie.
- 42 Navyše, ako už bolo pripomenuté v bode 33 tohto rozsudku, doložka 5 rámcovej dohody sama osebe nebráni tomu, aby členský štát rozdielne upravil zneužitie opakovaného uzatvárania pracovných zmlúv alebo vzťahov na dobu určitú podľa toho, či tieto zmluvy alebo vzťahy boli uzavreté so zamestnávateľom zo súkromného sektora alebo zamestnávateľom vo verejnom sektore.
- 43 Pokiaľ ide na druhej strane o zásadu efektivity, z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že otázka, či vnútroštátne procesné ustanovenie vedie k nemožnosti alebo nadmernému sťaženiu výkonu práv, ktoré právo Únie priznáva jednotlivcom, sa musí skúmať s prihliadnutím na postavenie tohto ustanovenia v celom konaní, ako aj na jeho priebeh a jeho osobitosti na rôznych vnútroštátnych súdoch. Z tohto hľadiska treba v prípade potreby vziať do úvahy zásady, ktoré sú základom vnútroštátneho súdneho systému, akými sú ochrana práva na obranu, zásada právnej istoty a riadneho priebehu konania (rozsudky z 21. februára 2008, *Tele2 Telecommunication*, C-426/05, EU:C:2008:103, bod 55, a citovaná judikatúra, ako aj z 29. októbra 2009, *Pontin*, C-63/08, EU:C:2009:666, bod 47).
- 44 Je teda potrebné preskúmať, či v súlade s rozsudkami zo 7. septembra 2006, *Marrosu a Sardino* (C-53/04, EU:C:2006:517), a z 26. novembra 2014, *Mascolo a i.* (C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401) vnútroštátne právo stanovuje iné účinné opatrenie na predchádzanie zneužívaniu opakovane uzatváraných pracovných zmlúv na dobu určitú, ale tiež na riadne sankcionovanie tohto zneužívania a odstránenie následkov porušenia práva Únie. V tomto kontexte treba zohľadniť všetky ustanovenia stanovené vnútroštátnym zákonodarcom, čo zahŕňa v súlade s judikatúrou pripomenutou v bode 34 tohto rozsudku sankčné mechanizmy.
- 45 Súdnemu dvoru neprislúcha vyjadrovať sa k výkladu vnútroštátneho práva, pretože to je vecou výlučne vnútroštátneho súdu, ktorý v tomto prípade musí preskúmať, či príslušné ustanovenia vnútroštátnej právnej úpravy spĺňajú požiadavky uvedené v predchádzajúcich troch bodoch. Súdny dvor však pri rozhodovaní v prejudiciálnom konaní môže v prípade potreby poskytnúť objasnenia, ktoré majú vnútroštátny súd viesť pri jeho posúdení.
- 46 Táto posledná otázka, či zamestnancom verejného sektora musí byť popri paušálnej náhrade stanovenej v článku 32 ods. 5 zákona č. 183/2010 poskytnuté iné opatrenie, ktoré nie je menej priaznivé ako opatrenie poskytnuté zamestnancom v súkromnom sektore, a ktoré spočíva v náhrade škody s cieľom kompenzovať neexistenciu zmeny pracovného vzťahu na dobu určitú na pracovný vzťah na dobu neurčitú.
- 47 Ako však bolo pripomenuté v bode 32 tohto rozsudku, v takom prípade ako vo veci samej, členské štáty nemajú podľa doložky 5 rámcovej dohody povinnosť stanoviť zmenu pracovných zmlúv na dobu určitú na pracovné zmluvy na dobu neurčitú. Preto im nemožno ani uložiť, aby pri neexistencii takejto povinnosti priznali náhradu škody, ktorá má kompenzovať neexistenciu takejto zmeny pracovnej zmluvy.

- 48 Vnútroštátny súd okrem toho uvádza, že náhrada tejto škody je čisto teoretická, pretože nie je možné určiť, akým spôsobom dotknutý pracovník môže uplatniť nárok na náhradu spôsobenej škody, najmä ak by bolo správnym orgánom vyhlásené výberové konanie alebo ak by mu bolo ponúknuté zamestnanie na dobu neurčitú.
- 49 Talianska vláda v tomto ohľade tvrdí, že vnútroštátne súdy uplatňujú mimoriadne priaznivé kritériá, pokiaľ ide o stanovenie a posúdenie škody vyplývajúcej zo straty pracovných príležitostí, pretože vyžadujú len jediný dôkaz prostredníctvom domnienky, a to nie o strate výhody, ale samotnej možnosti získať pracovnú príležitosť, a posudzujú vzniknutú škodu aj pri neexistencii konkrétnych dôkazov predložených dotknutým pracovníkom.
- 50 Vzhľadom na ťažkosti, ktoré sú vlastné preukázaniu existencie straty príležitosti, je potrebné konštatovať, že mechanizmus domnienky, ktorý zabezpečuje pracovníkovi, ktorý utrpel stratu pracovných príležitostí z dôvodu zneužívania opakovaného uzatvárania zmlúv na dobu určitú, možnosť odstrániť dôsledky porušenia práva Únie, môže splniť požiadavky zásady efektivity.
- 51 V každom prípade skutočnosť, že opatrenie prijaté vnútroštátnym zákonodarcom na sankcionovanie zneužívania opakovaného uzatvárania zmlúv na dobu určitú zamestnávateľmi v súkromnom sektore predstavuje najzrosiahlejšiu ochranu, ktorá môže byť priznaná pracovníkovi, nemôže mať sama osebe za následok zníženie účinnosti vnútroštátnych opatrení uplatniteľných na pracovníkov vo verejnom sektore.
- 52 V tejto súvislosti zo spisu, ktorým disponuje Súdny dvor, vyplýva, že vnútroštátna právna úprava obsahuje iné účinné opatrenia určené na predchádzanie zneužívaniu zmlúv na dobu určitú a sankcionovanie tohto zneužívania. Článok 36 ods. 5 legislatívneho dekrétu č. 165/2001 stanovuje, že správne orgány sú povinné vymáhať od zodpovedných vedúcich pracovníkov sumy zaplatené pracovníkom ako náhradu škody, ktorú utrpeli z dôvodu porušenia ustanovení týkajúcich sa prijímania alebo zamestnávania, pokiaľ uvedené porušenie bolo úmyselné alebo vyplýva z hrubej nedbanlivosti. Takéto porušenie sa okrem toho zohľadní na účely hodnotenia práce týchto vedúcich pracovníkov, ktorí nemôžu z dôvodu tohto porušenia získať osobitný príplatok za dosiahnutie výsledku. Okrem toho článok 36 ods. 6 tohto legislatívneho dekrétu stanovuje, že ak orgány verejnej správy konali v rozpore s ustanoveniami týkajúcimi sa prijímania alebo zamestnávania, nemôžu počas troch rokov po tomto porušení bez ohľadu na dôvod prijímať pracovníkov.
- 53 Je úlohou vnútroštátneho súdu overiť, či tieto skutočnosti týkajúce sa sankcií, ktoré možno uložiť orgánom verejnej správy a ich vedúcim pracovníkom v prípade zneužívania zmlúv na dobu určitú, sú účinné a odrádzajúce na zabezpečenie úplnej účinnosti noriem prijatých podľa rámcovej dohody.
- 54 So zreteľom na všetky predchádzajúce úvahy je potrebné na položené otázky odpovedať, že doložka 5 rámcovej dohody sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá na jednej strane nesankcionuje zneužívanie opakovane uzatváraných zmlúv na dobu určitú zamestnávateľom vo verejnom sektore tým, že sa dotknutému pracovníkovi vyplatí náhrada škody, ktorá má kompenzovať neexistenciu zmeny pracovného vzťahu na dobu určitú na pracovný vzťah na dobu neurčitú, ale na druhej strane stanovuje náhradu škody v rozmedzí od 2,5-násobku do 12-násobku poslednej odmeny uvedeného pracovníka, s možnosťou, aby tento pracovník dosiahol úplnú náhradu škody, ak preukáže prostredníctvom domnienky stratu iných pracovných príležitostí alebo že v prípade vyhlásenia riadneho výberového konania by v ňom býval uspel, za podmienky, že táto právna úprava je doplnená účinným a odrádzajúcim sankčným mechanizmom, čo prináleží overiť vnútroštátnemu súdu.

O trovách

- 55 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdny 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 (prvá komora) rozhodol takto:

Določka 5 rámcovej dohody o práci na dobu určitú, uzatvorenej 18. marca 1999, ktorá sa nachádza 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 nebráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá na jednej strane nesankcionuje zneužívanie opakovane uzatváraných zmlúv na dobu určitú zamestnávateľom vo verejnom sektore tým, že sa dotknutému pracovníkovi vyplatí náhrada škody, ktorá má kompenzovať neexistenciu zmeny pracovného vzťahu na dobu určitú na pracovný vzťah na dobu neurčitú, ale na druhej strane stanovuje náhradu škody v rozmedzí od 2,5-násobku do 12-násobku poslednej odmeny uvedeného pracovníka, s možnosťou, aby tento pracovník dosiahol úplnú náhradu škody, ak preukáže prostredníctvom domnienky stratu iných pracovných príležitostí alebo že v prípade vyhlásenia riadneho výberového konania by v ňom býval uspel, za podmienky, že táto právna úprava je doplnená účinným a odrádzajúcim sankčným mechanizmom, čo prináleží overiť vnútroštátnemu súdu.

Podpisy