ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (druhá komora)

zo 7. septembra 2006 *

Vo veci C-53/04,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 234 ES, podaný rozhodnutím Tribunale di Genova (Taliansko) z 21. januára 2004 a doručený Súdnemu dvoru 10. februára 2004, ktorý súvisí s konaním:

Cristiano Marrosu,

Gianluca Sardino

proti

Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e Cliniche Universitarie Convenzionate,

SÚDNY DVOR (druhá komora),

v zložení: predseda druhej komory C. W. A. Timmermans, sudcovia R. Schintgen (spravodajca), R. Silva de Lapuerta, G. Arestis a J. Klučka,

* Jazyk konania: taliančina.

generálny advokát: M. Poiares Maduro,
tajomník: M. Ferreira, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 14. júla 2005,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— páni Marrosu a Sardino, v zastúpení: G. Bellieni a A. Lanata, avvocati,

— Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e Cliniche Universitarie Convenzionate, v zastúpení: C. Ciminelli, avvocato,

— talianska vláda, v zastúpení: I. M. Braguglia, splnomocnený zástupca, za právnej pomoci D. Del Gaizo a P. Gentili, avvocati dello Stato,

— grécka vláda, v zastúpení: I. Bakopoulos, splnomocnený zástupca,

— Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: N. Yerrell a A. Aresu, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 20. septembra 2005,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Predmetom návrhu na začatie prejudiciálneho konania je výklad doložky 1 písm. b) a doložky 5 rámcovej dohody o práci na dobu určitú, uzavretej 18. marca 1999 (ďalej len „rámcová dohoda"), ktorá je uvedená ako príloha 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).

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi pánmi Marrosu a Sardino na jednej strane a ich zamestnávateľom Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e Cliniche Universitarie Convenzionate (nemocničné zariadenie, nemocnica San Martino Janov a univerzitné zmluvné kliniky, ďalej len „nemocničné zariadenie") na druhej strane, ktorého predmetom je nepredĺženie pracovných zmlúv na dobu určitú medzi žalobcami a žalovaným.

Právny rámec

Právna úprava Spoločenstva

3 Podľa doložky 1 rámcovej dohody „účelom tejto rámcovej dohody je:

a) zvýšiť kvalitu práce na dobu určitú zabezpečením uplatňovania zásady nediskriminácie;

b) vytvoriť rámec na zamedzovanie nezákonného počínania [zneužívania — *neoficiálny preklad*] prameniaceho z využívania opakovaného uzatvárania pracovných zmlúv a pracovnoprávnych vzťahov na dobu určitú."

4 Doložka 2 bod 1 rámcovej dohody stanovuje, že 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".

5 Podľa doložky 5 rámcovej dohody:

„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*], prijmú 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."

6 V súlade s článkom 2 prvým odsekom smernice 1999/70 členské štáty uvedú do platnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou najneskôr do 10. júla 2001.

Vnútroštátna právna úprava

7 Zákonom č. 422 z 29. decembra 2000 o ustanoveniach prijatých s cieľom splniť povinnosti vyplývajúce z členstva Talianska v Európskych spoločenstvách — Zákon Spoločenstva 2000 (riadna príloha ku GURI č. 16 z 20. januára 2001, ďalej len „zákon č. 422/2000") vnútroštátny zákonodarca poveril taliansku vládu, aby prijala legislatívne dekréty potrebné na prebratie smerníc Spoločenstva uvedených v prílohách A a B tohto zákona. V prílohe B je menovite uvedená smernica 1999/70.

8 Článok 2 ods. 1 písm. b) zákona č. 422/2000 zvlášť stanovuje, že „s cieľom zabrániť prípadnému nesúladu budú platné predpisy v rôznych odvetviach dotknutých právnou úpravou, ktorá sa má uskutočniť, v prípade potreby zmenené alebo

doplnené...“ a to isté ustanovenie písm. f) uvádza, že „legislatívne dekréty v každom prípade zaručujú, že úprava prijatá v oblastiach dotknutých smernicami, ktoré sa majú prebrať, je úplne v súlade s ustanoveniami týchto smerníc...“

9 Dňa 6. septembra 2001 talianska vláda prijala na základe článku 2 ods. 1 písm. f) zákona č. 422/2000 legislatívny dekrét č. 368 o vykonaní smernice 1999/70/ES o rámcovej dohode o práci na dobu určitú, ktorú uzavreli ETUC, UNICE a CEEP (GURI č. 235 z 9. októbra 2001, s. 4, ďalej len „legislatívny dekrét č. 368/2001“).

10 Článok 1 ods. 1 legislatívneho dekrétu č. 368/2001 stanovuje, že „pracovná zmluva môže byť uzavretá na dobu určitú z technických dôvodov alebo z nevyhnutných dôvodov súvisiacich s výrobou, organizáciou alebo zastupovaním zamestnancov“.

11 Podľa článku 4 ods. 1 legislatívneho dekrétu č. 368/2001 môže byť doba pracovnej zmluvy len jedenkrát predĺžená, pokiaľ pôvodná doba zmluvy bola kratšia ako tri roky a „pod podmienkou, že na to existujú objektívne dôvody a že sa bude týkať rovnakej práce, na ktorú bola uzavretá zmluva so stanovenou určitou dobou“. V takom prípade však celkové trvanie takejto zmluvy nemôže presiahnuť tri roky.

12 Článok 5 legislatívneho dekrétu č. 368/2001 s názvom „Uplynutie lehoty a sankcie. Zmluvy nasledujúce po sebe“ stanovuje:

„1. Pokiaľ pracovný vzťah trvá po uplynutí doby pôvodne stanovenej alebo neskôr predĺženej v súlade s článkom 4, je zamestnávateľ povinný zvýšiť zamestnancovi odmenu o 20 % za deň do desiateho dňa a o 40 % za každý ďalší deň.

2. Pokiaľ pracovný vzťah trvá po dvadsiatom dni v prípade zmlúv na dobu kratšiu ako šesť mesiacov, alebo po tridsiatom dni v ostatných prípadoch, je zmluva považovaná za zmluvu na dobu neurčitú od uplynutia uvedených lehôt.

3. Ak je zamestnanec znovu zamestnaný na dobu určitú podľa článku 1 v lehote desiatich dní odo dňa uplynutia zmluvy na dobu kratšiu alebo rovnú šiestim mesiacom alebo v lehote dvadsiatich dní odo dňa uplynutia zmluvy na dobu dlhšiu ako šesť mesiacov, druhá zmluva je považovaná za zmluvu uzavretú na dobu neurčitú.

4. V prípade dvoch po sebe nasledujúcich zmlúv na dobu určitú, teda bez prerušenia, je pracovná zmluva považovaná za uzavretú na dobu neurčitú odo dňa uzatvorenia prvej zmluvy."

13 Článok 10 legislatívneho dekrétu č. 368/2001 obsahuje zoznam prípadov, v ktorých je vylúčené uplatnenie novej právnej úpravy týkajúcej sa zmlúv na dobu určitú. Ani jeden prípad sa netýka verejnej správy.

14 Podľa vnútroštátneho súdu legislatívny dekrét č. 368/2001 nadobudol účinnosť 21. septembra 2001. Jeho článok 11 ods. 1 upresňuje, že „odo dňa nadobudnutia účinnosti tohto legislatívneho dekrétu sa zrušujú... všetky legislatívne ustanovenia, ktoré nie sú v súlade s týmto dekrétom a nie sú v ňom výslovne uvedené". Odsek 3 uvedeného článku dopĺňa, že „jednotlivé zmluvy uzavreté na základe predchádzajúcej právnej úpravy majú aj naďalej právne účinky až do uplynutia ich doby".

15 Okrem toho podľa článku 36 legislatívneho dekrétu č. 165 z 30. marca 2001 o všeobecných pravidlách organizácie práce vo verejnej správe (riadna príloha ku GURI č. 106 z 9. mája 2001, ďalej len „legislatívny dekrét č. 165/2001") platí:

„1. Pri dodržovaní ustanovení týkajúcich sa prijímania zamestnancov uvedených v predchádzajúcich odsekoch verejná správa uplatňuje pružné zmluvné formy prijímania a zamestnávania zamestnancov stanovené občianskym zákonníkom a zákonmi o pracovných vzťahoch v podniku. Celoštátne kolektívne zmluvy upravujú zmluvy na dobu určitú, zmluvy o odbornej príprave a práci a iné vzťahy v oblasti odbornej prípravy a dočasnej práce...

2. Porušenie kogentných ustanovení v oblasti prijímania alebo zamestnávania zamestnancov vo verejnej správe nemôže v žiadnom prípade viesť k vzniku pracovných zmlúv na dobu neurčitú uzavretých s touto verejnou správou bez toho, aby tým bola dotknutá zodpovednosť a sankcie, ktoré znáša. Dotknutý zamestnanec má nárok na náhradu škody vyplývajúcu z práce vykonanej za súčasného porušenia kogentných ustanovení. Verejná správa je povinná vymáhať sumy vyplatené na základe tohto titulu od zodpovedných pracovníkov, pokiaľ porušenie bolo úmyselné alebo vyplýva z hrubej nedbanlivosti."

16 Vnútroštátny súd zdôrazňuje, že Corte costituzionale (Ústavný súd) rozhodol vo svojom rozsudku č. 89 z 13. marca 2003, že článok 36 ods. 2 prvá veta legislatívneho dekrétu č. 165/2001 je v súlade s ústavnými zásadami rovnosti a riadnej správy zakotvenými v článkoch 3 a 97 talianskej ústavy. Corte costituzionale zastával názor, že základná zásada, na základe ktorej prístup k zamestnaniu vo verejných ustanovizniach prebieha podľa článku 97 tretieho odseku ústavy výberovým konaním, odôvodňuje rozdielne zaobchádzanie so zamestnancami v súkromnom sektore a zamestnancami vo verejnej správe v prípade zistenia nezákonnosti pri uzatváraní po sebe nasledujúcich zmlúv na dobu určitú.

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

17 Žalobcovia vo veci samej boli zamestnaní v nemocničnom zariadení ako technickí pracovníci v kuchyni na základe niekoľkých po sebe nasledujúcich zmlúv na dobu určitú, posledné z nich boli uzavreté v priebehu januára 2002 na dobu šesť mesiacov.

18 Tieto prijatia do zamestnania prebehli na základe zoznamu vhodných uchádzačov vystaveného na záver výberového konania, ktoré usporiadalo nemocničné zariadenie v roku 1998 s cieľom prijať „technických pracovníkov do kuchyne" na dobu určitú a ktorého sa žalobcovia vo veci samej úspešne zúčastnili.

19 Posledné zmluvy na dobu určitú, ktorých platnosť uplynula v júli 2002, neboli zo strany nemocničného zariadenia predĺžené a žalobcov vo veci samej formálne prepustilo v okamihu, keď prišli na svoje pracovisko po uplynutí ich príslušných zmlúv.

20 Žalobcovia vo veci samej napadli rozhodnutie o prepustení na Tribunale di Genova, a navrhli určiť na základe legislatívneho dekrétu č. 368/2001, že existuje pracovný vzťah na dobu neurčitú s nemocničným zariadením od začiatku prvých pracovných vzťahov platných pri nadobudnutí účinnosti tohto legislatívneho dekrétu a ďalej navrhli zaviazať toto nemocničné zariadenie na zaplatenie dlhovanej odmeny a na náhradu utrpenej škody.

21 Pri tejto príležitosti vnútroštátny súd konštatuje, že v oboch prípadoch, ktoré prejednáva, odo dňa skončenia predposledných zmlúv uzavretých s nemocničným zariadením do dňa uzavretia posledných zmlúv uplynulo osem dní. Článok 5 ods. 3

legislatívneho dekrétu č. 368/2001 však stanovuje, že ak je zamestnanec znovu zamestnaný na dobu určitú „v lehote desiatich dní odo dňa uplynutia zmluvy, ktorej doba je kratšia alebo rovná šiestim mesiacom", druhá zmluva sa automaticky považuje za zmluvu uzatvorenú na dobu neurčitú.

22 Nemocničné zariadenie tvrdí, že článok 5 legislatívneho dekrétu č. 368/2001 nie je na tento prípad uplatniteľný, pretože článok 36 legislatívneho dekrétu č. 165/2001 zakazuje verejnej správe uzatvárať pracovné zmluvy na dobu neurčitú.

23 Vnútroštátny súd uvádza, že rámcová dohoda neurčuje žiadnu oblasť činnosti, ktorú by bolo možné vylúčiť z jej pôsobnosti, s výnimkou určitých vzťahov súvisiacich s odborným výcvikom a pracovných vzťahov uvedených v doložke 2 bode 2 rámcovej dohody, ktoré však nesúvisia s prejednávanou vecou. Okrem toho zákon č. 422/2000, ktorým bola vláda poverená na prebratie smernice 1999/70, nestanovil žiadne obmedzenie, čo sa týka jej uplatnenia na verejnú správu. Legislatívny dekrét č. 368/2001 v tomto smere skutočne neobsahuje žiadne obmedzenie. So zreteľom na to, že bol prijatý neskôr ako legislatívny dekrét č. 165/2001, výslovne zrušil „všetky legislatívne ustanovenia, ktoré nie sú v súlade s týmto dekrétom a nie sú v ňom výslovne uvedené".

24 Vnútroštátny súd si kladie otázku o zlučiteľnosti článku 36 ods. 2 prvej vety legislatívneho dekrétu č. 165/2001 s právom Spoločenstva, pretože táto veta pri dôsledkoch porušenia kogentných ustanovení o po sebe nasledujúcich pracovných zmluvách na dobu určitú jednoznačne rozlišuje, či boli uzavreté s verejnou správou alebo so zamestnávateľom v súkromnom sektore. Vnútroštátny súd z tohto hľadiska uvádza, že ochranu prostredníctvom náhrady škody, ktorá má vo vnútroštátnom právnom poriadku všeobecný charakter, nemožno pri zohľadnení najmä dôkazného bremena týkajúceho sa škody, ktoré majú znášať dotknutí zamestnanci, považovať za

rovnocennú s ochranou spočívajúcu v opätovnom prijatí do zamestnania na pôvodné pracovné miesto. Táto forma ochrany uvedená ako posledná lepšie zodpovedá požiadavkám zabrániť zneužívaniu, ktorého sa môže dopustiť zamestnávateľ opakovaným uzatváraním po sebe nasledujúcich zmlúv na dobu určitú.

25 Za týchto okolností Tribunale di Genova rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Má sa smernica 1999/70/ES (článok 1, ako aj doložka 1 písm. b) a doložka 5 [rámcovej dohody]) vykladať v tom zmysle, že jej odporuje vnútroštátna právna úprava (platná pred prebratím tejto smernice), ktorá rozlišuje medzi pracovnými zmluvami uzatváranými s verejnou správou a zmluvami uzatváranými so súkromnými zamestnávateľmi, pričom zmluvy uvedené ako prvé vylučuje z ochrany spočívajúcej v založení pracovného vzťahu na dobu neurčitú v prípade porušenia kogentných ustanovení v oblasti po sebe nasledujúcich pracovných zmlúv na dobu určitú?"

O prejudiciálnej otázke

O prípustnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Pripomienky predložené Súdnemu dvoru

26 Nemocničné zariadenie tvrdí, že návrh na začatie prejudiciálneho konania nie je prípustný, pretože smernica 1999/70 nie je priamo uplatniteľná na vec pred

vnútroštátnym súdom pre nedostatok horizontálneho účinku smerníc, keďže toto zariadenie nie je závislé ani od Talianskej republiky, ani od žiadneho ministerstva. Je samostatným zariadením s vlastnými vedúcimi pracovníkmi, ktorí sú v rámci svojej činnosti povinní uplatňovať predpisy vnútroštátneho práva, ktoré nemôžu spochybňovať, ani sa od nich odchýliť.

27 Talianska vláda tiež tvrdí, že návrh na začatie prejudiciálneho konania nie je prípustný. Zastáva názor, že návrh je čisto hypotetický, pretože uplatniteľnosť článku 5 legislatívneho dekrétu č. 368/2001, ktorý pozmeňuje článok 36 legislatívneho dekrétu č. 165/2001, na spor vo veci samej nevyvoláva žiadne pochybnosti pre vnútroštátny súd, ktorý ako jediný má právomoc vykladať ustanovenia vnútroštátneho práva.

28 Ďalej tvrdí, že tento návrh nie je vôbec relevantný pre rozhodnutie v spore vo veci samej, pretože prvé zmluvy boli uzavreté pred uplynutím lehoty na prebratie smernice 1999/70 stanovenej na 10. júla 2001.

Posúdenie Súdnym dvorom

29 Po prvé, pokiaľ ide o námietku neprípustnosti, ktorú vznieslo nemocničné zariadenie, stačí konštatovať, že podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania vnútroštátny súd považuje za dokázané, že toto zariadenie je ustanovizňou verejného sektora naviazanou na verejnú správu. Podľa ustálenej judikatúry je však možné smernicu uplatňovať nielen na štátne orgány, ale aj na organizácie a ustanovizne, ktoré podliehajú štátu alebo jeho kontrole, alebo ktoré majú zvláštne oprávnenia presahujúce oprávnenia vyplývajúce z predpisov platných pre vzťahy medzi súkromnými osobami, ku ktorým patria miestne spoločenstvá alebo

ustanovizne a ktoré bez ohľadu na ich právnu formu na základe právneho aktu verejného orgánu a pod jeho kontrolou sú poverené vykonávať službu vo verejnom záujme (rozsudky z 22. júna 1989, Fratelli Costanzo, 103/88, Zb. s. 1839, bod 31; z 12. júla 1990, Foster a i., C-188/89, Zb. s. I-3313, bod 19, ako aj z 5. februára 2004, Rieser Internationale Transporte, C-157/02, Zb. s. I-1477, bod 24).

30 Na základe uvedeného nemožno v tomto prípade prijať námietku neprípustnosti.

31 Po druhé, čo sa týka prvej námietky neprípustnosti vznesenej talianskou vládou, je potrebné konštatovať, že podľa judikatúry Súdnemu dvoru v rámci konania začatého na základe článku 234 ES určite neprislúcha vyjadrovať sa k výkladu vnútroštátneho práva alebo k súladu ustanovení vnútroštátneho práva s právom Spoločenstva (pozri najmä rozsudky z 19. marca 1964, Unger, 75/63, Zb. s. 347, 365, a z 8. septembra 2005, Yonemoto, C-40/04, Zb. s. I-7755, bod 27).

32 Treba však pripomenúť, že v súlade s ustálenou judikatúrou v rámci spolupráce medzi Súdnym dvorom a vnútroštátnymi súdmi zakotvenou v článku 234 ES prináleží iba vnútroštátnemu súdu, ktorý prejednáva spor a ktorý nesie zodpovednosť za súdne rozhodnutie so zohľadnením zvláštností konkrétneho prípadu, posúdiť tak nevyhnutnosť podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania, aby mohol vyniesť rozsudok, ako aj relevantnosť otázok, ktoré kladie Súdnemu dvoru. V dôsledku toho je Súdny dvor v zásade povinný rozhodnúť len vtedy, ak sa položené prejudiciálne otázky týkajú výkladu práva Spoločenstva (pozri najmä rozsudky z 15. decembra 1995, Bosman, C-415/93, Zb. s. I-4921, bod 59, a z 10. novembra 2005, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, C-316/04, Zb. s. I-9759, bod 29).

33 Len vo výnimočných prípadoch Súdnemu dvoru prináleží skúmať podmienky, za ktorých mu vnútroštátny súd predloží vec, na ten účel, aby si overil svoju vlastnú právomoc (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. decembra 1981, Foglia, 244/80, Zb. s. 3045, bod 21). Odmietnuť rozhodnutie o prejudiciálnej otázke položenej vnútroštátnym súdom je možné iba vtedy, keď sa preukáže zjavným spôsobom, že požadovaný výklad práva Spoločenstva nemá žiadny vzťah k realite alebo k predmetu sporu pred vnútroštátnym súdom, keď problém má hypotetický charakter, alebo keď Súdny dvor nemá dostatok faktických a právnych prvkov potrebných na to, aby odpovedal užitočným spôsobom na otázky, ktoré sú mu položené (pozri najmä rozsudky Bosman, už citovaný, bod 61, a Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, bod 30).

34 V tomto prípade však nie je možné jednoznačne tvrdiť, že výklad smernice 1999/70 nemá žiadny vzťah k realite alebo k predmetu sporu vo veci samej, alebo že ide o hypotetický problém, pretože výklad požadovaný vnútroštátnym súdom mu má práve umožniť odpovedať na otázku týkajúcu sa zlučiteľnosti ustanovení vnútroštátneho práva s touto smernicou.

35 Túto námietku neprípustnosti teda tiež treba zamietnuť.

36 Po tretie, pokiaľ ide o druhú námietku neprípustnosti, ktorú vzniesla talianska vláda, stačí konštatovať, že zo smernice 1999/70, ktorej lehota na prebratie uplynula 10. júla 2001, vyplýva, že jej cieľom je predovšetkým zabrániť zneužívaniu uplatňovaním po sebe nasledujúcich pracovných zmlúv a vzťahov na dobu určitú a jej ustanovenia sa týkajú najmä predlžovania zmlúv na dobu určitú a na to potrebných podmienok. Predĺženie zmlúv, o ktoré ide vo veci samej, sa uskutočnilo 10. januára, resp. 11. januára 2002 a teda po dni, do ktorého sa mala uvedená smernica prebrať do vnútroštátneho práva. Za týchto podmienok nie je možné uplatňovať, že jej výklad je úplne irelevantný v spore, o ktorom má rozhodnúť.

37 Z uvedeného vyplýva, že na základe vyššie uvedených úvah je návrh na začatie prejudiciálneho konania prípustný.

O veci samej

38 Svojou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či sa rámcová dohoda má vykladať v tom zmysle, že jej odporuje vnútroštátna právna úprava, ktorá vylučuje, aby sa v prípade zneužívania opakovaného uplatňovania po sebe nasledujúcich pracovných zmlúv alebo vzťahov na dobu určitú zo strany zamestnávateľa vo verejnej správe tieto zmluvy a vzťahy zmenili na pracovné zmluvy alebo vzťahy na dobu neurčitú, zatiaľ čo takáto zmena pracovných zmlúv alebo vzťahov na dobu určitú je stanovená pre pracovné zmluvy alebo vzťahy so zamestnávateľom v súkromnom sektore.

39 S cieľom užitočne odpovedať na položené otázky je dôležité na úvod upresniť, že smernica 1999/70 a rámcová dohoda, v rozpore s tvrdením talianskej vlády, sú uplatniteľné na pracovné zmluvy a vzťahy na dobu určitú, ktoré sú uzavreté so správnymi orgánmi a s inými subjektmi verejného sektora (rozsudok zo 4. júla 2006, Adeneler a i., C-212/04, Zb. s. I-6057, bod 54).

40 Ustanovenia týchto dvoch právnych aktov totiž neobsahujú žiadny údaj, ktorý by umožňoval vyvodzovať záver, že by ich pôsobnosť bola obmedzená na zmluvy na dobu určitú uzavreté medzi zamestnancami a zamestnávateľmi iba v súkromnom sektore (rozsudok Adeneler a i., už citovaný, bod 55).

41 Naopak na jednej strane, ako vyplýva zo samotného znenia doložky 2 bodu 1 rámcovej dohody, jej rozsah pôsobnosti je chápaný široko, zameriavajúc sa všeobecne „na pracovníkov [zamestnaných] 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 vymedzenie pojmu „pracovník na dobu určitú" v zmysle rámcovej dohody, uvedené v doložke 3 bode 1, zahŕňa všetkých pracovníkov bez toho, že by rozlišovalo, či ďalšou zmluvnou stranou je zamestnávateľ z verejného alebo súkromného sektora (rozsudok Adeneler a i., už citovaný, bod 56).

42 Na druhej strane doložka 2 bod 2 rámcovej dohody bez toho, aby určovala vylúčenie pracovných zmlúv alebo vzťahov na dobu určitú uzavretých so zamestnávateľom vo verejnom sektore, sa obmedzuje na to, že poskytuje členským štátom a/alebo sociálnym partnerom možnosť vyňať z rozsahu pôsobnosti tejto rámcovej dohody „odborný výcvik pri nástupe do zamestnania a výcvik učňov", ako aj zmluvy a pracovnoprávne vzťahy „uzavreté v rámci konkrétneho štátom financovaného alebo štátom dotovaného odborného výcviku, začleňovania do pracovného procesu a odbornej rekvalifikácie" (rozsudok Adeneler a i., už citovaný, bod 57).

43 Je potrebné tiež pripomenúť, že z doložky 1 písm. b) rámcovej dohody vyplýva, že jej účelom je vytvoriť rámec na zamedzovanie zneužívania prameniaceho z opakovaného uzatvárania pracovných zmlúv a pracovnoprávnych vzťahov na dobu určitú.

44 Na tento účel doložka 5 bod 1 rámcovej dohody ukladá členským štátom povinnosť zaviesť do ich vnútroštátneho poriadku jedno alebo viacero opatrení vymenovaných v bode 1 písm. a) až c), pokiaľ ešte neexistujú v dotknutom členskom štáte zodpovedajúce zákonné opatrenia určené na účinné zabránenie zneužívaniu opakovaného uzatvárania po sebe nasledujúcich pracovných zmlúv na dobu určitú (rozsudok Adeneler a i., už citovaný, bod 65).

45 Je však dôležité poukázať na to, že uvedené ustanovenie, ako vyplýva z jeho znenia, priznáva členským štátom možnosť, ak je to objektívne odôvodnené, zohľadniť zvláštne potreby príslušných rezortov a/alebo kategórií pracovníkov.

46 Doložka 5 bod 2 rámcovej dohody ale nepriznáva členským štátom rovnakú možnosť stanovenia podmienok, za akých musia byť po sebe nasledujúce pracovné zmluvy alebo vzťahy na dobu určitú považované za uzatvorené na dobu neurčitú.

47 Uvedené ustanovenie však nestanovuje všeobecnú povinnosť členských štátov zakotviť premenu 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 (rozsudok Adeneler a i., už citovaný, bod 91), ale ponecháva členským štátom v tejto oblasti istú mieru voľnej úvahy.

48 Z toho vyplýva, že ustanoveniu doložky 5 rámcovej dohody neodporuje, keď členský štát rozdielne upravuje zneužívanie opakovaného uplatňovania po sebe nasledujúcich 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.

49 Ako vyplýva z bodu 105 už citovaného rozsudku Adeneler a i., s cieľom, aby sa vnútroštátna právna úprava, aká je vo veci samej, zakazujúca len vo verejnom sektore zmenu po sebe nasledujúcich pracovných zmlúv na dobu určitú na zmluvy na dobu neurčitú, mohla považovať za úpravu v súlade s rámcovou zmluvou, právny poriadok dotknutého členského štátu v predmetnom sektore musí obsahovať iné účinné opatrenie, ktoré by zabránilo, prípadne sankcionovalo zneužívanie používaním po sebe nasledujúcich pracovných zmlúv na dobu určitú.

50 Pokiaľ ide o túto posledne uvedenú podmienku, treba pripomenúť, že doložka 5 bod 1 rámcovej dohody zaväzuje členské štáty prijať účinne a záväzne minimálne jedno z tam uvedených opatrení na zabránenie zneužívania opakovaného uplatňovania po sebe nasledujúcich pracovných zmlúv alebo vzťahov na dobu určitú, pokiaľ vnútroštátne právo ešte neobsahuje ekvivalentné zákonné opatrenia.

51 Keď, ako v danom prípade, právo Spoločenstva nestanovuje osobitné sankcie pre prípad, že bolo zistené zneužívanie, je povinnosťou vnútroštátnych orgánov prijať primerané opatrenia na zabránenie takejto situácie, pričom tieto opatrenia musia byť nielen primerané, ale tiež dostatočne účinné a zastrašujúce na to, aby bola zaručená úplná účinnosť noriem prijatých s cieľom zabezpečiť uplatňovanie rámcovej dohody (rozsudok Adeneler a i., už citovaný, bod 94).

52 Spôsoby vykonávania takýchto noriem spadajú do vnútroštátneho právneho poriadku členských štátov na základe zásady ich procesnej autonómie, nemôžu však byť menej priaznivé ako spôsoby týkajúce sa obdobných situácií vnútornej povahy (zásada ekvivalencie) a nemôžu prakticky znemožňovať alebo neprimerane sťažovať výkon práv priznávaných právnym poriadkom Spoločenstva (zásada efektivity) (pozri najmä rozsudky zo 14. decembra 1995, Peterbroeck, C-312/93, Zb. s. I-4599, bod 12, ako aj Adeneler a i., už citovaný, bod 95).

53 Pokiaľ by predsa len došlo k zneužívaniu opakovaného použitia po sebe nasledujúcich pracovných zmlúv na dobu určitú, musí byť možné uplatniť opatrenie predstavujúce účinné a porovnateľné záruky ochrany pracovníkov s cieľom uložiť primeranú sankciu za toto zneužívanie a odstrániť následky porušenia práva Spoločenstva. Podľa znenia článku 2 prvého odseku smernice 1999/70 sa totiž od členských štátov vyžaduje, aby „prijali všetky potrebné opatrenia, ktoré im umožnia kedykoľvek zaručiť výsledky, ktorých dosiahnutie [uvedená] smernica ukladá“ (rozsudok Adeneler a i., už citovaný, bod 102).

54 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 o prejudiciálnej otázke môže podať prípadne upresnenia na poskytnutie usmernení pre vnútroštátny súd pri jeho právnom posúdení (pozri rozsudok z 21. februára 2006, Halifax a i., C-255/02, Zb. s. I-1609, body 76 a 77).

55 Z tohto hľadiska je potrebné uviesť, že vnútroštátna právna úprava, aká je vo veci samej, ktorá stanovuje kogentné ustanovenia o dĺžke a predlžovaní pracovných zmlúv na dobu určitú, ako aj právo na náhradu škody spôsobenej zneužívaním uplatňovania po sebe nasledujúcich pracovných zmlúv alebo vzťahov na dobu určitú zo strany verejnej správy, sa na prvý pohľad javí ako spĺňajúca požiadavky uvedené v bodoch 51 až 53 z tohto rozsudku.

56 Je však vecou vnútroštátneho súdu, aby posúdil, do akej miery je článok 36 ods. 2 prvá veta legislatívneho dekrétu č. 165/2001 z hľadiska podmienok na jeho uplatnenie a jeho skutočné vykonanie opatrením, ktoré je spôsobilé účinne zabrániť, prípadne sankcionovať zneužívanie opakovaného uplatňovania po sebe nasledujúcich pracovných zmlúv alebo vzťahov na dobu určitú zo strany verejnej správy.

57 Na základe vyššie uvedených úvah je potrebné na položenú otázku odpovedať tak, že rámcová dohoda sa má vykladať v tom zmysle, že jej v zásade neodporuje vnútroštátna právna úprava, ktorá vylučuje, aby sa v prípade zneužívania opakovaného uplatňovania po sebe nasledujúcich pracovných zmlúv alebo vzťahov na dobu určitú zo strany zamestnávateľa vo verejnej správe tieto zmluvy a vzťahy zmenili na pracovné zmluvy alebo vzťahy na dobu neurčitú, zatiaľ čo takáto zmena pracovných zmlúv alebo vzťahov na dobu určitú je stanovená pre pracovné zmluvy alebo vzťahy so zamestnávateľom v súkromnom sektore, pokiaľ právny poriadok dotknutého členského štátu obsahuje iné účinné opatrenie, ktoré má zabrániť,

prípadne sankcionovať zneužívanie opakovaného uplatňovania po sebe nasledujúcich pracovných zmlúv na dobu určitú zo strany zamestnávateľa vo verejnom sektore.

O trovách

58 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 (druhá komora) rozhodol takto:

Rámcová dohoda o práci na dobu určitú uzavretá 18. marca 1999, ktorá je uvedená ako príloha 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 jej v zásade neodporuje vnútroštátna právna úprava, ktorá vylučuje, aby sa v prípade zneužívania opakovaného uplatňovania po sebe nasledujúcich pracovných zmlúv alebo vzťahov na dobu určitú zo strany zamestnávateľa vo verejnej správe tieto zmluvy a vzťahy zmenili na pracovné zmluvy alebo vzťahy na dobu neurčitú, zatiaľ čo takáto zmena pracovných zmlúv alebo vzťahov na dobu určitú je stanovená pre pracovné zmluvy alebo vzťahy so zamestnávateľom v súkromnom sektore, pokiaľ právny poriadok dotknutého členského štátu obsahuje iné účinné opatrenie, ktoré má zabrániť, prípadne sankcionovať zneužívanie opakovaného uplatňovania po sebe nasledujúcich pracovných zmlúv na dobu určitú zo strany zamestnávateľa vo verejnom sektore.

Podpisy