



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MACIEJE SZPUNARA
přednesené dne 26. října 2017¹

Věc C-494/16

**Giuseppa Santoro
proti
Comune di Valderice,
Presidenza del Consiglio dei Ministri**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Tribunale civile di Trapani (civilní soud v Trapani, Itálie)]

„Řízení o předběžné otázce – Sociální politika – Pracovní poměr na dobu určitou – Smlouvy uzavřené se zaměstnavatelem z veřejného sektoru – Opatření, která mají sankcionovat zneužívání smluv na dobu určitou – Zásady rovnocennosti a efektivity“

I. Úvod

1. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu směrnice Rady 1999/70/ES ze dne 28. června 1999 o rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS, jakož i rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou, uzavřené dne 18. března 1999 (dále jen „rámcová dohoda“), která je obsažena v příloze této směrnice². Patří do řady řízení o předběžné otázce zahájených italskými soudy, která se týkají slučitelnosti zákazu přeměny smluv na dobu určitou na jedinou smlouvu na dobu neurčitou ve veřejném sektoru v případě zneužití prvního druhu smluv zaměstnavatelem³.

2. Nicméně na rozdíl od předchozích žádostí se v projednávané věci předkládající soud táže na opatření, která mají být přijata za účelem sankcionování zneužívání smluv na dobu určitou, což umožní Soudnímu dvoru obohatit svou judikaturu týkající se směrnice 1999/70 a rámcové dohody.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

3. Podle článku 1 směrnice 1999/70 je účelem této směrnice „provedení rámcové dohody [...] uzavřené [...] mezi obecnými mezioborovými organizacemi (UNICE, EKOS a CEEP)“.

¹ – Původní jazyk: francouzština.

² – Úř. věst. 1999, L 175, s. 43; Zvl. vyd. 03/05, s. 368.

³ – Viz rozsudky ze dne 7. září 2006, Marrosu a Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517); ze dne 7. září 2006, Vassallo (C-180/04, EU:C:2006:518); ze dne 3. července 2014, Fiamingo a další (C-362/13, C-363/13 a C-407/13, EU:C:2014:2044, body 62 až 64), jakož i ze dne 26. listopadu 2014, Mascolo a další (C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401). Viz rovněž usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 16. března 2010, Affatato (C-3/10, nezveřejněné, EU:C:2010:144).

4. Článek 2 první pododstavec této směrnice stanoví:

„Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí [a musí] přijmout veškerá nezbytná opatření, která jim umožní kdykoli zaručit výsledky stanovené touto směrnicí. [...]“

5. Ustanovení 5 rámcové dohody, nadepsané „Opatření k předcházení zneužití“, stanoví: „1. K předcházení zneužití vznikajícímu využitím po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou, pokud žádná právní opatření pro předcházení zneužití neexistují, zavedou členské státy po konzultaci se sociálními partnery, v souladu s vnitrostátními právními předpisy, kolektivními smlouvami nebo zvyklostmi, nebo sociální partneři, způsobem, který přihlédne k potřebám specifických odvětví nebo kategorií zaměstnanců, jedno nebo více z následujících opatření:

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

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

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

B. Italské právo

6. Směrnice 1999/70 byla provedena do italského práva decreto legislativo n. 368 – Attuazione della direttiva del Consiglio del 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE relativa all'accordo quadro CES, UNICE, CEEP sul lavoro a tempo determinato (legislativní nařízení č. 368, kterým se provádí směrnice 1999/70), ze dne 6. září 2001 (GURI č. 235, ze dne 9. října 2001). Článek 5 odst. 2 tohoto legislativního nařízení ve znění účinném v době rozhodné z hlediska skutečností původního řízení stanoví:

„Pokud pracovní poměr trvá déle než třicet dní v případě smlouvy na dobu kratší než šest měsíců, a současně uplynula celková doba uvedená v odstavci 4a, nebo pokud pracovní poměr trvá déle než padesát dní v ostatních případech, smlouva se po uplynutí výše uvedených lhůt považuje za smlouvu na dobu neurčitou.“

7. Podle čl. 5 odst. 4a tohoto legislativního nařízení:

„Aniž je dotčena úprava po sobě jdoucích smluv uvedená v předchozích odstavcích, pokud v důsledku po sobě jdoucích smluv na dobu určitou pro výkon rovnocenných úkolů přesáhla doba trvání pracovního poměru mezi stejným zaměstnavatelem a stejným zaměstnancem v souhrnu třicet šest měsíců, včetně prodloužení a obnov, bez ohledu na období přerušení mezi smlouvami, pracovní poměr se považuje za pracovní poměr na dobu neurčitou na základě odstavce 2 [...]“

8. Podle článku 36 decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull'ordinamento del Lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (legislativní nařízení č. 165, kterým se stanoví obecná pravidla týkající se organizace práce ve veřejné správě), ze dne 30. března 2001 (běžný dodatek ke GURI č. 106, ze dne 9. května 2001):

„1. Ke splnění požadavků souvisejících s běžnými potřebami zaměstnávají orgány veřejné správy výlučně prostřednictvím pracovních smluv na dobu neurčitou [...].

2. Ke splnění dočasných a výjimečných požadavků může veřejná správa za dodržení platných postupů pro přijímání do zaměstnání použít pružné smluvní formy přijímání a zaměstnávání zaměstnanců upravené občanským zákoníkem a zákony týkajícími se podnikových pracovních poměrů.

[...]

5. Porušení kogentních ustanovení týkajících se přijímání nebo zaměstnávání zaměstnanců ve veřejné správě nemůže v žádném případě vést k uzavření pracovních smluv na dobu neurčitou s těmito orgány, aniž jsou tím dotčeny jejich případná odpovědnost a sankce, které jim mohou být uloženy. Dotčený zaměstnanec má nárok na náhradu škody vyplývající z práce odvedené v rozporu s kogentními ustanoveními [...].“

9. Článek 32 odst. 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 svěření pravomocí vládě v oblastech náročných a fyzicky namáhavých povolání, reorganizace orgánů, dovolené, dostupnosti a povolených absencí, opatření sociálního zabezpečení, služeb zaměstnanosti, opatření týkajících se pracovních pobídek, vzdělávání a zaměstnávání žen, opatření směřujících proti neohlášené práci a ustanovení týkajících se zaměstnávání ve veřejném sektoru a pracovních sporů), ze dne 4. listopadu 2010, (běžný dodatek ke GURI č. 262, ze dne 9. listopadu 2010), stanoví:

„V případech přeměny smlouvy na dobu určitou nařídí soud zaměstnavateli, aby vyplatil zaměstnanci celkovou náhradu ve výši odpovídající 2,5 až dvanáctinásobku poslední plné měsíční mzdy/platu, podle kritérií uvedených v článku 8 zákona č. 604 ze dne 15. července 1966.“

III. Skutkový základ sporu

10. V letech 1996 až 2002 vykonávala G. Santoro zaměstnání jako sociální pracovnice pro Comune di Valderice (obec Valderice, Itálie). Poté byla zaměstnána toutéž obcí na základě smlouvy o stálé a koordinované spolupráci do konce roku 2010. Dne 4. října 2010 uzavřela s dotčenou obcí pracovní smlouvu na částečný úvazek na dobu určitou do 31. prosince 2012. Tato smlouva, která byla třikrát prodloužena, byla ukončena dne 31. prosince 2016, a trvala tedy celkem více než pět let.

11. Vzhledem k tomu, že G. Santoro považovala tyto po sobě jdoucí pracovní smlouvy na dobu určitou za protiprávní, obrátila se na předkládající soud a domáhala se přeměny uvedených smluv na smlouvu na dobu neurčitou od konce 36. měsíce a podpůrně náhrady vzniklé škody.

12. Předkládající soud v tomto ohledu uvádí, že podle čl. 36 odst. 5 legislativního nařízení č. 165 nemůže vést porušení zákazu uzavírat opakovaně smlouvu na dobu určitou veřejnou správou k přeměně uvedené pracovní smlouvy na smlouvu na dobu neurčitou. V důsledku toho se může G. Santoro jako pracovnice ve veřejném sektoru domáhat pouze náhrady vzniklé škody, která je

omezena podle čl. 32 odst. 5 zákona č. 183 na zaplacení celkové náhrady ve výši odpovídající 2,5 až dvanáctinásobku posledního plného měsíčního platu, zatímco pracovníci v soukromém sektoru mají právo na tuto náhradu, jakož i na přeměnu svých smluv na dobu určitou na jedinou smlouvu na dobu neurčitou.

13. Nicméně plénium Corte suprema di cassazione (kasační soud, Itálie) rozhodlo v rozsudku č. 5072/2016 ze dne 15. března 2016, že v případě zneužití smluv na dobu určitou veřejnou správou v rozporu se zákazem stanoveným v čl. 36 odst. 1 legislativního nařízení č. 165 má poškozený pracovník právo kromě výše uvedené paušální náhrady na náhradu škody spojené se „ztrátou příležitosti“, která může být poskytnuta, pokud je prokázáno, že pracovník ztratil příležitosti stále práce.

14. Tento rozsudek byl vydán v řízení, během kterého se soud prvního stupně dotázal Soudního dvora, zda vyloučení přeměny po sobě jdoucích smluv na dobu určitou uzavřených s veřejnou správou na jedinou smlouvu na dobu neurčitou bylo slučitelné s unijním právem. V rozsudku Marrosu a Sardino⁴ Soudní dvůr odpověděl tak, že takové vyloučení nebylo neslučitelné s ustanoveními rámcové dohody připojené ke směrnici 1999/70 za podmínky, že právní řád stanoví použití „jiného účinného opatření, které by zabránilo a případně sankcionovalo zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou zaměstnavatelem ve veřejném sektoru“.

15. V návaznosti na tento rozsudek soud prvního stupně přiznal poškozeným pracovníkům nejen náhradu odpovídající alespoň pěti měsíčním mzdám, ale rovněž „náhradu kompenzující znovuzачlenění“ ve výši odpovídající patnáctinásobku poslední plné měsíční mzdy. Toto opatření, které bylo potvrzeno odvolacím soudem, bylo posouzeno jako „nepřiměřené“ Corte suprema di cassazione (kasační soud) v rozsudku č. 5072/2016.

IV. Řízení a předběžné otázky

16. Za těchto okolností se Tribunale civile di Trapani (civilní soud v Trapani, Itálie) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Představuje přiznání náhrady ve výši 2,5 až dvanáctinásobku posledního měsíčního platu (čl. 32 odst. 5 zákona č. 183) zaměstnanci veřejné správy, poškozenému v důsledku protiprávního obnovování smluv na dobu určitou, s možností pro tohoto zaměstnance získat plnou náhradu škody pouze tehdy, když prokáže ztrátu jiných pracovních příležitostí nebo prokáže, že by uspěl v řádném výběrovém řízení, kdyby bylo vyhlášeno, rovnocenné a efektivní opatření ve smyslu rozsudků ze dne 7. září 2006, Marrosu a Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517) a ze dne 26. listopadu 2014, Mascolo a další (C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401)?
- 2) Je třeba zásadu rovnocennosti zmíněnou Soudním dvorem (mimo jiné) v rozsudcích ze dne 7. září 2006, Marrosu a Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517) a ze dne 26. listopadu 2014, Mascolo a další (C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401) chápat v tom smyslu, že pokud se členský stát rozhodne neuplatňovat ve veřejném sektoru změnu pracovního poměru (přiznanou v soukromém sektoru), je tento členský stát nicméně povinen zajistit zaměstnanci stejný prospěch, případně prostřednictvím náhrady škody, jejímž předmětem je nutně hodnota pracovního místa na dobu neurčitou?“

17. Giuseppe Santoro, obec Valderice, italská vláda, jakož i Evropská komise předložily písemná vyjádření a účastnily se rovněž na jednání k přednesu řečí, které se konalo dne 13. července 2017.

⁴ – Rozsudek ze dne 7. září 2006 (C-53/04, EU:C:2006:517, bod 49).

V. Analýza

A. K přípustnosti

18. Italská vláda ve svém písemném vyjádření tvrdí, že skutkový rámec nebyl předkládajícím soudem náležitým způsobem uveden, takže položené otázky jsou nepřipustné. Podle této vlády žádost o rozhodnutí o předběžné otázce neupřesňuje ani veřejný sektor, ve kterém žalobkyně v původním řízení pracovala v různých smluvních formách, ani funkce, na které byla přidělena, přičemž tyto skutečnosti jsou nezbytné pro pochopení, zda byla sporná prodloužení dotčených pracovních smluv odůvodněná „objektivním důvodem“ ve smyslu ustanovení 5 bodu 1 písm. a) rámcové dohody.

19. Mám pochybnosti, zda se italská vláda omezuje na vyjádření pochybností o přípustnosti předběžných otázek nebo zda vznáší formální námitku k tomuto bodu. Bez ohledu na tuto nejednoznačnost nelze argumentům italské vlády vyhovět.

20. Nejprve je třeba připomenout, že základem řízení u Soudního dvora je předkládací rozhodnutí, a je tedy nezbytné, aby vnitrostátní soud vyložil v samotném předkládacím rozhodnutí zejména skutkový a právní rámec sporu v původním řízení⁵.

21. Mimoto Soudnímu dvoru nepřísluší, aby se v rámci řízení o předběžné otázce vyjadřoval k výkladu vnitrostátních ustanovení, ani aby posuzoval, zda jejich výklad, který poskytuje předkládající soud, je správný. Soudnímu dvoru totiž přísluší vzít v rámci rozdělení pravomocí mezi soudy Unie a vnitrostátními soudy v úvahu skutkový a legislativní kontext, s odkazem na nějž byla vznesena předběžná otázka, tak jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí⁶.

22. V tomto ohledu uvádím, že předkládající soud uvedl, že G. Santoro byla v pracovním poměru na základě smlouvy na dobu určitou po dobu delší, než je maximální doba 36 měsíců stanovená ve směrnici 1999/70. Kromě toho samotný předkládající soud uvádí, že se předběžné otázky týkají nikoliv posouzení legality nebo protiprávnosti pracovních smluv prodloužených veřejnou správou nad rámec povolených maximálních limitů, ale pouze konkrétního určení „odrazujícího“ opatření, které je třeba uplatnit v případě protiprávního opakování pracovních poměrů na dobu určitou ve veřejném sektoru.

23. Zdá se tak, že stanovisko předkládajícího soudu je jednoznačné z hlediska zjištění o protiprávním využívání smluv na dobu určitou obcí Valderice, a proto se jeho žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týká výlučně opatření, která mají takové zneužití sankcionovat.

24. Zdá se mi tudíž, že skutkové okolnosti poskytnuté předkládajícím soudem umožňují Soudnímu dvoru, aby rozhodl o předběžných otázkách, a domnívám se, že je třeba považovat položené otázky za přípustné.

5 – Usnesení ze dne 3. července 2014, Talasca (C-19/14, EU:C:2014:2049, body 20 a 21).

6 – Rozsudek ze dne 23. dubna 2009, Angelidaki a další (C-378/07 až C-380/07, EU:C:2009:250, bod 48).

B. K věci samé

1. Úvodní poznámky

25. Z ustanovení 1 rámcové dohody plyne, že jejím účelem je vytvořit rámec, který zabrání zneužívání vyplývajícím z používání po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů uzavřených na dobu určitou. Členské státy jsou při plnění tohoto úkolu povinny zavést podle ustanovení 5 rámcové dohody opatření k předcházení zneužití vznikajícímu využitím po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou.

26. Pokud nicméně k takovému zneužití došlo, musí být uplatněna opatření, která tato zneužití umožňují sankcionovat. Opatření tohoto druhu, které se týká přeměny na jedinou smlouvu na dobu neurčitou, je výslovně uvedeno v ustanovení 5 bodu 2 písm. b) rámcové dohody.

27. Vnitrostátní právní úprava přijatá za účelem zajištění výsledků uložených směrnicí 1999/70 a rámcovou dohodou tak může zahrnovat dva druhy opatření: opatření pro předcházení zneužívání, stanovená v ustanovení 5 bodu 1 rámcové dohody, a opatření pro sankcionování zneužívání, která jsou stanovena především v ustanovení 5 bodu 2 písm. b) této rámcové dohody⁷.

28. Z ustálené judikatury nicméně vyplývá, že rámcová dohoda musí být vykládána v tom smyslu, že v zásadě nebrání vnitrostátní právní úpravě, která v případě zneužití vyplývajících z použití po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou zaměstnavatelem ve veřejné správě vylučuje, aby jak je stanoveno v ustanovení 5 bodu 2 rámcové dohody, byly tyto smlouvy či poměry změněny na pracovní smlouvy nebo poměry na dobu neurčitou i přesto, že taková změna je stanovena, pokud jde o pracovní smlouvy nebo poměry uzavřené se zaměstnavatelem v soukromém sektoru, jestliže tato právní úprava obsahuje jiné účinné opatření, jehož účelem je zabránit, a případně sankcionovat zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou zaměstnavatelem ve veřejné správě⁸.

2. K předběžným otázkám

a) K rovnocennosti sankčních opatření

1) Předmět předběžných otázek, pokud jde o zásadu rovnocennosti, stanoviska účastníků řízení a úvodní poznámky

29. Svou první předběžnou otázkou se předkládající soud táže, zda náhrada škody uvedená Corte suprema di cassazione (kasační soud) v rozsudku č. 5072/2016 představuje rovnocenná a efektivní opatření. V tomto ohledu předkládající soud evokuje znění rozsudků Marrosu a Sardino⁹ a Mascolo a další¹⁰ a staví oba tyto požadavky na roveň zásadám rovnocennosti a efektivnosti. Ve své druhé předběžné otázce se předkládající soud vrací k zásadě rovnocennosti a žádá Soudní dvůr, aby se vyjádřil k rozsahu náhrady škody z titulu ztráty příležitosti poskytnuté pracovníkovi ve veřejném sektoru v případě, kdy na rozdíl od řešení stanoveného pro soukromý sektor členský stát rozhodne o nepoužití přeměny jeho pracovního poměru. Z hlediska zásady rovnocennosti se mi tudíž zdá, že lze obě tyto otázky zanalyzovat společně.

7 – V tomto smyslu viz mé stanovisko ve spojených věcech Mascolo a další (C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2103, bod 61), a stanovisko generálního advokáta M. Poiars Madura ve věci Marrosu a Sardino (C-53/04, EU:C:2005:569, bod 29).

8 – Rozsudek ze dne 7. září 2006, Vassallo (C-180/04, EU:C:2006:518, bod 42).

9 – Rozsudek ze dne 7. září 2006 (C-53/04, EU:C:2006:517).

10 – Rozsudek ze dne 26. listopadu 2014 (C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401).

30. Předkládající soud se domnívá, že v projednávané věci musí být dodržení zásady rovnocennosti posouzeno ve vztahu k situaci zaměstnanců v soukromém sektoru. Na základě tohoto předpokladu předkládající soud zpochybňuje stanovisko Corte suprema di cassazione (kasační soud), který se domníval, že náhrada z titulu ztráty příležitosti musí odpovídat náhradě skutečné škody, která se uplatní ve vnitrostátním právním řádu v občanských věcech. Předkládající soud rovněž uvádí, že předmětem náhrady může být pouze hodnota zaměstnání na dobu neurčitou.

31. Komise tento předpoklad předkládajícího soudu zpochybňuje. Domnívá se, že slučitelnost opatření uvedených v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se zásadou rovnocennosti musí být analyzována s přihlédnutím k tomu, co stanoví vnitrostátní právo pro podobné případy týkající se stejné kategorie pracovníků veřejné správy.

32. Nejprve je třeba připomenout, že zásada rovnocennosti je založená na myšlence, podle které nesmí být jednotlivci, kteří uplatňují svá práva přiznaná unijním právním řádem, znevýhodněni ve srovnání s těmi, kteří uplatňují svá čistě vnitrostátní práva. Opatření přijatá vnitrostátním zákonodárcem při výkonu povinností vyplývajících ze směrnice 1999/70 za účelem sankcionování zneužívání smluv na dobu určitou zaměstnavateli veřejného sektoru přitom pokračují v provádění unijního práva, i když jsou ve vnitrostátním právu stanoveny další opatření použitelná na veřejný sektor. Podmínky obou těchto druhů opatření tedy nelze srovnávat z hlediska zásady rovnocennosti, jelikož se tato opatření týkají výlučně výkonu práv přiznaných unijním právním řádem.

33. S ohledem na výše uvedené, pokud jde o zásadu rovnocennosti, jestliže členský stát stanoví výlučně ve veřejném sektoru náhradu škody jako sankční opatření ve smyslu ustanovení 5 bodu 2 rámcové dohody a vylučuje přeměnu pracovního poměru, která je uznána v soukromém sektoru, nejsou obě tyto situace srovnatelné za účelem stanovení, zda je tato zásada dodržena, neboť v obou těchto případech se jedná o výkon práv přiznaných unijním právním řádem.

2) Obecná zásada rovného zacházení a zákazu diskriminace

34. Podpůrně je možné si položit otázku, zda nejsou pochybnosti předkládajícího soudu ohledně rovnocennosti opatření stanovených ve veřejném sektoru a v soukromém sektoru založeny v podstatě na obecné zásadě rovného zacházení a zákazu diskriminace, která vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněné.

35. V tomto ohledu uvádím stejně jako Komise, že Soudní dvůr již rozhodl, že ustanovení 5 rámcové dohody v zásadě nebrání tomu, aby zjištění o zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou vedlo k odlišným důsledkům v závislosti na sektoru nebo kategorii, do kterých spadá dotyčný zaměstnanec, pokud právní řád dotčeného členského státu obsahuje v rámci tohoto sektoru nebo ve vztahu k této kategorii zaměstnanců jiné účinné opatření, které může zabránit zneužívání¹¹.

36. Z toho vyplývá, že v rámci směrnice 1999/70 mohou být opatření dostupná pracovníkům, kteří patří do rozdílných kategorií, odlišná a v tomto kontextu nevystává přinejmenším přímo otázka rovnosti v širokém slova smyslu. To, aby s uvedenými pracovníky nebylo zacházeno v rozporu s unijním právem, zajišťuje efektivita sankčních opatření.

11 – Rozsudek ze dne 14. září 2016, Martínez Andrés a Castrejana López (C-184/15 a C-197/15, EU:C:2016:680, body 40, 41 a 48).

3) Hledání podobných situací ve vnitrostátním právu

37. Bez ohledu na tato upřesnění považuji za užitečné pokračovat v analýze týkající se zásady rovnocennosti, jelikož se mi zdá, že když předkládající soud odkazuje na tuto zásadu, pochybnosti u něj může vyvolávat především vyhledávání vhodných srovnání.

38. Z ustálené judikatury vyplývá, že aby bylo možné určit vhodná srovnání, je třeba, aby vnitrostátní soud, který je jako jediný přímo seznámen s procesními podmínkami řízení v oblasti pracovního práva, posoudil jak předmět, tak základní prvky údajně obdobných řízení vnitrostátní povahy¹². Pro účely posouzení, které bude muset vnitrostátní soud provést, mu však může Soudní dvůr poskytnout určité poznatky k výkladu unijního práva.

39. Tak v rozsudku *Transportes Urbanos y Servicios Generales*¹³ Soudní dvůr již rozhodl, že žaloba na náhradu škody způsobené státem porušením vnitrostátní ústavy a žaloba na náhradu škody způsobené státem porušením unijního práva lze považovat za podobné. Konkrétně Soudní dvůr rozhodl, že náhrada újmy, kterou poškozená osoba utrpěla na základě aktu nebo opomenutí státu, představovala společný předmět dotýčných žalob¹⁴, kdežto požadavek na předchozí vyčerpání opravných prostředků představuje jejich základní prvek¹⁵. Mimoto podle generálního advokáta M. Poiaraes Madura mají dotýčné žaloby stejnou příčinu, a sice protiprávnost škodlivého jednání¹⁶.

40. Kromě toho v rozsudku *Pontin*¹⁷ ponechal Soudní dvůr konečná ověření na vnitrostátním soudu a při svém posláním poskytnout prvky týkající se výkladu unijního práva uvažoval o srovnání procesních podmínek týkajících se žaloby na neplatnost a na znovuzачlenění těhotné zaměstnankyně propuštěné během jejího těhotenství založené na unijním právu s procesními podmínkami týkajícími se jednak žaloby na náhradu škody dostupné pro všechny propuštěné zaměstnance a jednak žalob na neplatnost a znovuzачlenění zaměstnance propuštěného z důvodu sňatku. V tomto sledu myšlenek se Soudní dvůr v rozsudku *Bulicke*¹⁸ zabýval srovnáním ustanovení o promlčecí lhůtě pro žaloby v oblasti náhrady škody vyplývající z porušení zákazu diskriminace na základě věku s ustanoveními týkajícími se ochrany před propuštěním a neplatností smlouvy na dobu určitou.

41. Je skutečností, že prvky výkladu poskytnuté v obou těchto rozsudcích jsou méně jednoznačné než prvky, které byly obsaženy v rozsudku *Transportes Urbanos y Servicios Generales*¹⁹, a to tím spíše že nejsou taxativní, neboť není věcí Soudního dvora, aby nahrazoval vnitrostátní soud a prokázal, zda byla dodržena zásada rovnocennosti. Zdá se mi, že údajná podobnost žalob dotčených v rozsudcích *Pontin*²⁰ a *Bulicke*²¹ nebyla založena na totožnosti jejich předmětů ve striktním slova smyslu. Některé žaloby se totiž týkaly náhrady vzniklé škody, zatímco jiné se vztahovaly ke znovuzачlenění zaměstnankyně. Oba tyto rozsudky nicméně potvrzují, že podobnost předmětů, příčin a základních prvků stačí proto, aby bylo možné považovat žaloby za podobné z hlediska zásady rovnocennosti.

42. Komise ve svém písemném vyjádření tvrdila, že s ohledem na zásadu rovnocennosti je předmětem náhrady škody stanovené v italském právu náhrada škody vyplývající ze zneužití, kterého se dopustil zaměstnavatel ve veřejném sektoru. Já se však domnívám, že hledání podobných situací nesmí být omezeno na situace, které se týkají stejné kategorie pracovníků ve veřejné správě.

12 – Viz rozsudky ze dne 1. prosince 1998, *Levez* (C-326/96, EU:C:1998:577, body 41 a 43), a ze dne 16. května 2000, *Preston a další* (C-78/98, EU:C:2000:247, body 55 a 56).

13 – Rozsudek ze dne 26. ledna 2010 (C-118/08, EU:C:2010:39).

14 – Rozsudek ze dne 26. ledna 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, bod 36).

15 – Rozsudek ze dne 26. ledna 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, bod 37).

16 – Stanovisko generálního advokáta M. Poiaraes Madura ve věci *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2009:437, bod 30).

17 – Rozsudek ze dne 29. října 2009 (C-63/08, EU:C:2009:666, body 55 a 59).

18 – Rozsudek ze dne 8. července 2010 (C-246/09, EU:C:2010:418, body 31 a 34).

19 – Rozsudek ze dne 26. ledna 2010 (C-118/08, EU:C:2010:39).

20 – Rozsudek ze dne 29. října 2009 (C-63/08, EU:C:2009:666).

21 – Rozsudek ze dne 8. července 2010 (C-246/09, EU:C:2010:418).

43. Je sice skutečností, že v rozsudku Edis²² Soudní dvůr založil svá upřesnění týkající se dodržení zásady rovnocennosti vnitrostátní právní úpravou na promlčecí lhůtě pro žaloby na vrácení poplatků nebo daní založené na právu Společenství a odkázal nikoliv na příznivější podmínky týkající se žalob na vrácení bezdůvodného obohacení mezi jednotlivci, rovněž uvedených předkládajícím soudem, nýbrž na podmínky použitelné na spory v oblasti poplatků a jiného zdanění. Nicméně stanovisko Soudního dvora nebylo založeno na myšlence, podle které tyto příznivější podmínky nesplňovaly kritérium podobnosti ve smyslu zásady rovnocennosti. Naopak Soudní dvůr odůvodnil své rozhodnutí tím, že uvedl, že tuto zásadu nelze vykládat tak, že ukládá členskému státu, aby rozšířil svůj nejpríznivější vnitrostátní režim na veškeré žaloby založené na právech unijního právního řádu²³.

44. Jedná-li se tedy o zásadu rovnocennosti, hledaná podobnost je založena nikoliv na totožnosti účastníků, kteří mají přístup k dotčeným opatřením, nýbrž na srovnatelnosti jejich předmětů, příčin a jejich základních prvků. S přihlédnutím k těmto úvahám je třeba zkoumat, zda důkazní břemeno pro účely získání náhrady škody z titulu ztráty příležitosti, rozsah této náhrady, jakož i rozsah paušální náhrady představují méně příznivé podmínky, než jsou podmínky, které upravují podobné situace vnitrostátní povahy, takže nemohou být v souladu s unijním právem²⁴.

45. V souladu s rozsudkem Palmisani²⁵ v případě, že předkládající soud nemůže provést žádné relevantní srovnání mezi podmínkami sporné stížnosti a podmínkami týkajícími se podobných stížností vnitrostátní povahy, je třeba dospět k závěru, s výhradou ověření týkajících se dodržení zásady efektivity, že unijní právo nebrání dotčené vnitrostátní právní úpravě. Zdá se mi, že tento přístup byl znovu potvrzen přinejmenším nepřímo Soudním dvorem v rozsudku Impact²⁶, který se týkal směrnice 1999/70 a rámcové dohody²⁷. V této věci předkládající soud položil otázky týkající se zásad rovnocennosti a efektivity. Generální advokátka J. Kokott stejně jako předkládající soud posoudila danou problematiku s přihlédnutím k oběma těmto zásadám²⁸, když měla za to, že v dané věci nebyly dodrženy vnitrostátními právními předpisy²⁹. Soudní dvůr však ve svém rozsudku uvedl pouze porušení zásady efektivity³⁰.

46. S přihlédnutím k výše uvedeným úvahám a při ponechání na předkládajícím soudu, aby provedl konečná ověření, se domnívám, že z žádné ze skutečností poskytnutých v předkládacím rozhodnutí nevyplývá, že by nebyla dodržena zásada rovnocennosti, jelikož zejména tento soud neupřesnil situace vnitrostátního práva – s výjimkou situace pracovníků v soukromém sektoru – které lze považovat za srovnatelné. V tomto ohledu podotýkám, že podle upřesnění poskytnutých italskou vládou na jednání je náhrada škody z titulu ztráty příležitosti, která podléhá stejným důkazním podmínkám, obecně ve vnitrostátním právu připuštěna. Mimoto předkládající soud uvádí, že se ve vnitrostátním právním řádu v občanských věcech rovněž uplatní náhrada skutečné škody. Komise ve svém písemném vyjádření tvrdí, že náhrada škody, jejíž meze byly předem stanoveny italskou právní úpravou, se zdá rovněž být zakotvena ve vnitrostátním právu, pokud je prokázáno, že nejsou splněny podmínky propuštění ze spravedlivé příčiny nebo z odůvodněného důvodu. Nicméně v těchto případech se minimální či maximální částky náhrady škody zvyšují v závislosti na počtu odsloužených let, k čemuž je třeba přihlídnout ze strany předkládajícího soudu při jeho přezkumu týkajícího se dodržení zásady rovnocennosti, pokud má za to, že se jedná o žalobu podobnou žalobě, o kterou jde v původním řízení.

22 – Rozsudek ze dne 15. září 1998 (C-231/96, EU:C:1998:401).

23 – Rozsudek ze dne 15. září 1998, Edis (C-231/96, EU:C:1998:401, body 36 a 37).

24 – V tomto smyslu, pokud jde o exemplární nebo represivní odškodnění, viz rozsudek ze dne 13. července 2006, Manfredi a další (C-295/04 až C-298/04, EU:C:2006:461, bod 99), a, pokud jde o meze paušální náhrady škody, rozsudek ze dne 22. dubna 1997, Draehmpaehl (C-180/95, EU:C:1997:208, body 29 až 31).

25 – Rozsudek ze dne 10. července 1997, (C-261/95, EU:C:1997:351, bod 39).

26 – Viz rozsudek ze dne 15. dubna 2008 (C-268/06, EU:C:2008:223).

27 – V tomto smyslu viz Póltorak, N., *European Union Rights in National Courts*, Wolters Kluwer, Varšava, 2015, s. 74.

28 – Viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Impact (C-268/06, EU:C:2008:2, body 54 až 79).

29 – Viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Impact (C-268/06, EU:C:2008:2, bod 80).

30 – Viz rozsudek ze dne 15. dubna 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, body 45 až 55).

b) K efektivitě sankčních opatření

1) Předmět první předběžné otázky s přihlédnutím k užitečnému účinku směrnice 1999/70 a zásadě efektivity

47. Jak jsem uvedl v bodě 29 tohoto stanoviska, svou první předběžnou otázkou se předkládající soud rovněž táže, když uvádí znění rozsudků Marrosu a Sardino³¹ a Mascolo a další³², zda opatření náhrady škody uvedená Corte suprema di cassazione (kasační soud) v jeho rozsudku č. 5072/2016 dodržují zásadu efektivity.

48. Předkládající soud se domnívá, že v rozporu se zásadou efektivity je možnost prokázat ztrátu příležitosti získat lepší zaměstnání čistě teoretická, takže paušální náhrada mezi 2,5 a 12násobkem měsíční mzdy představuje jediný nástroj na ochranu pracovníka, který byl poškozen v důsledku zneužití smluv na dobu určitou. Nicméně podle tohoto soudu nelze takovou paušální náhradu škody považovat za účinné odrazující opatření.

49. Komise ve svém písemném vyjádření tvrdí, že dotčená náhrada škody může být slučitelná se zásadou efektivity za podmínky, že odškodnění není čistě symbolické, ale představuje přiměřenou a úplnou náhradu vzniklé škody.

50. Podotýkám, že když předkládající soud odkazuje na koncept „rovnocenného a účinného opatření“ ve smyslu rozsudků Marrosu a Sardino³³ a Mascolo a další³⁴, zdá se, že má na mysli jejich body 53 a 79, ve kterých Soudní dvůr uvedl, že „pokud ke zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou došlo, musí být možné použít opatření poskytující *účinné a rovnocenné* záruky ochrany zaměstnanců za účelem uložení řádné sankce za toto zneužití a odstranění následků porušení práva Společenství.“³⁵

51. Tato formulace, systematicky používaná Soudním dvorem v jeho judikatuře týkající se rámcové dohody, je spojením dvou předpokladů. Zaprvé Soudní dvůr vždy uvádí, že v rámci směrnice 1999/70 je věcí vnitrostátních orgánů, aby přijaly sankční opatření, která musejí být nejen přiměřená, ale i dostatečně účinná a musejí mít odrazující účinek, aby zajistila úplnou účinnost norem přijatých podle rámcové dohody. Zadruhé Soudní dvůr uvádí, že při neexistenci unijní právní úpravy v dané oblasti spadají podmínky naplňování takových norem na základě zásady procesní autonomie vnitrostátních právních řádů členských států do působnosti těchto právních řádů, a v důsledku toho musí dodržet zásady rovnocennosti a efektivity³⁶.

31 – Rozsudek ze dne 7. září 2006 (C-53/04, EU:C:2006:517).

32 – Rozsudek ze dne 26. listopadu 2014 (C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401).

33 – Rozsudek ze dne 7. září 2006, (C-53/04, EU:C:2006:517, bod 53).

34 – Rozsudek ze dne 26. listopadu 2014, (C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401, bod 79).

35 – Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

36 – Viz rozsudky ze dne 4. července 2006, Adeneler a další (C-212/04, EU:C:2006:443, body 94, 95 a 102); ze dne 7. září 2006, Marrosu a Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, body 51 až 53); ze dne 7. září 2006, Vassallo (C-180/04, EU:C:2006:518, body 36 až 38); ze dne 23. dubna 2009, Angelidaki a další (C-378/07 až C-380/07, EU:C:2009:250, body 158 až 160); ze dne 3. července 2014, Fiamingo a další (C-362/13, C-363/13 a C-407/13, EU:C:2014:2044, body 62 až 64), jakož i ze dne 26. listopadu 2014, Mascolo a další (C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401, body 77 až 79). Viz rovněž usnesení ze dne 12. června 2008, Vasilakis a další (C-364/07, nezveřejněné, EU:C:2008:346, body 125 až 127); ze dne 24. dubna 2009, Koukou (C-519/08, nezveřejněné, EU:C:2009:269, body 64 až 66); ze dne 16. března 2010, Affatato (C-3/10, nezveřejněné, EU:C:2010:144, body 45 až 47), jakož i ze dne 12. prosince 2013, Papalia (C-50/13, nezveřejněné, EU:C:2013:873, body 20 až 22).

52. Lze tvrdit, že pojem „efektivita“ je používán Soudním dvorem ve dvou odlišných souvislostech týkajících se jednak efektivity unijního práva v širokém slova smyslu (užitečný účinek) a jednak zásady efektivity, která znázorňuje meze procesní samostatnosti členských států stanovené unijním právem. Zdá se, že zejména efektivita unijního práva (užitečný účinek) ukládá členským státům přijetí dostatečně účinných a odrazujících opatření k zajištění plné účinnosti norem přijatých podle rámcové dohody, kdežto zásada efektivity se omezuje na zajištění, že podmínky uplatnění práv přiznaných unijním právním řádem neznemožňují ve skutečnosti jejich výkon či jej nadměrně neztěžují.

53. Tento přístup se odráží v rozsudku Angelidaki a další³⁷, jakož i v usneseních Vassilakis a další³⁸ a Koukou³⁹, ve kterých Soudní dvůr uvedl, že členské státy jsou povinny přijmout veškerá potřebná opatření, která jim jednak umožní, aby byly schopny kdykoli zaručit výsledky vyžadované směrnicí 1999/70, a jednak stanovit, že podmínky uplatnění norem přijatých k provedení rámcové dohody skýtají záruku práva na účinnou soudní ochranu zejména v souladu se zásadou efektivity⁴⁰.

54. S ohledem na výše uvedené úvahy lze obavy předkládajícího soudu ohledně efektivity opatření uvedených Corte suprema di cassazione (kasační soud) zanalyzovat v tom smyslu, že se táže, zda důkaz, který je třeba předložit pro účely získání náhrady škody z titulu ztráty příležitosti, je slučitelný se zásadou efektivity a zda užitečný účinek směrnice 1999/70 a rámcové dohody nebrání rozsahu dotčené náhrady škody.

2) Zbavuje důkazní břemeno ztráty příležitosti sankci efektivity?

55. Pokud jde o náhradu škody z titulu ztráty příležitosti, tato je podle předkládajícího soudu čistě teoretická, jelikož není právně možné, aby pracovník prokázal, byť pomocí domněnek, jak to vyžaduje Corte suprema di cassazione (kasační soud) ve svém rozsudku č. 5072/2016, že pokud by veřejná správa zorganizovala výběrové řízení, byl by v něm úspěšný, nebo že byl zbaven jiných pracovních příležitostí z důvodu po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou. Předkládající soud uvádí, že na rozdíl od toho, co vyplývá z rozsudku č. 5072/2016, domněnky nepředstavují žádnou účinnou pomoc pro poškozeného pracovníka a že mimoto nikdy nebylo žádné výběrové řízení veřejnou správou organizováno.

56. Pokud jde o povinnost prokázat ztrátu pracovních příležitostí a ušlý zisk, který z ní vyplynul, Soudní dvůr uvedl v usnesení Papalia⁴¹, když současně ponechal na vnitrostátnímu soudu, aby provedl konečný přezkum v tomto ohledu, že nelze vyloučit, že tento požadavek může ve skutečnosti tomuto pracovníkovi znemožňovat výkon práv, která mu jsou přiznána unijním právem, či mu tento výkon nadměrně ztěžuje.

57. Totéž platí ve věci v původním řízení, takže je rovněž věcí vnitrostátního soudu, aby provedl přezkum v tomto ohledu.

3) Zbavuje rozsah náhrady škody z titulu ztráty příležitosti sankční opatření efektivity?

58. Pokud jde o rozsah náhrady škody z titulu ztráty příležitosti, předkládající soud se domnívá, že přijetí účinných sankčních opatření se nemůže omezovat na náhradu skutečné škody v souladu s tím, co stanoví vnitrostátní právo ve věcech občanských, nýbrž musí odrážet hodnotu zaměstnání na dobu neurčitou.

37 – Rozsudek ze dne 23. dubna 2009 (C-378/07 až C-380/07, EU:C:2009:250, bod 176).

38 – Usnesení ze dne 12. června 2008 (C-364/07, nezveřejněné, EU:C:2008:346, bod 149).

39 – Usnesení ze dne 24. dubna 2009 (C-519/08, nezveřejněné, EU:C:2009:269, bod 101).

40 – Viz usnesení ze dne 12. června 2008, Vassilakis a další (C-364/07, nezveřejněné, EU:C:2008:346, bod 149), a ze dne 24. dubna 2009, Koukou (C-519/08, nezveřejněné, EU:C:2009:269, bod 101).

41 – Viz usnesení ze dne 12. prosince 2013 (C-50/13, nezveřejněné, EU:C:2013:873, bod 32).

59. Z ustálené judikatury vyplývá, že pokud se členský stát rozhodne sankcionovat porušení unijního práva prostřednictvím náhrady škody, musí být tato náhrada účinná a mít přiměřený odrazující účinek v tom smyslu, že umožňuje přiměřenou a úplnou náhradu vzniklé škody⁴². Nicméně tyto požadavky neznamenalí přiznání represivní náhrady škody osobě poškozené porušením unijního práva, která jde nad rámec plné náhrady skutečně utrpěné újmy a představuje sankční opatření⁴³.

60. Z toho vyplývá, že směrnice 1999/70 a rámcová dohoda neukládají, aby náhrada škody z titulu ztráty příležitosti překračovala skutečnou škodu vzniklou poškozenému pracovníkovi zneužitím smluv na dobu určitou.

4) Představuje rozsah paušální náhrady škody dostatečně účinné a odrazující sankční opatření?

61. Pokud jde o paušální náhradu škody mezi 2,5 a dvanáctinásobkem poslední měsíční mzdy, stanovenou v čl. 32 odst. 5 zákona č. 183, podle předkládajícího soudu tato náhrada škody v případě přeměny smlouvy na dobu určitou v soukromém sektoru nahrazuje výlučně příjmy, které by byly pobírány „v očekávání“, že bude mít pracovník ve věci úspěch. Nicméně pokud jde o veřejný sektor, paušální náhrada škody se ve skutečnosti i přes svou čistě vedlejší povahu stává jediným sankčním opatřením za zneužití, takže ji nelze považovat za účinné odrazující opatření.

62. Při zneužití smluv na dobu určitou se může ukázat, že porušení mělo opakující se a systematickou povahu po dobu několika let⁴⁴. Jejich přeměna na jedinou smlouvu na dobu neurčitou umožňuje sankcionovat toto zneužití a vymazat jeho následky trvale bez ohledu na okamžik, kdy k němu došlo. V projednávané věci je však tato možnost vyloučena a náhrada škody stanovená v italském právu se zdá být použitelná bez rozdílu na všechna zneužití, to vše v mezích stanovených v čl. 32 odst. 5 zákona č. 183.

63. Nicméně podle rozsudku Asociația Accept⁴⁵ musí být sankce, pokud jde o rovné zacházení v oblasti zaměstnání a práce, přiměřené závažnosti porušení, které postihují, zejména zajištěním skutečně odrazujícího účinku a současně musí dodržovat obecnou zásadu proporcionality. Zdá se mi, že dosah těchto upřesnění překračuje rámec problematiky diskriminace pracovníků, takže se použijí v kontextu směrnice 1999/70. Jak bylo připomenuto v bodě 52 tohoto stanoviska, se stejná kritéria proporcionality a odrazení, jako jsou kritéria uvedená v rozsudku Asociația Accept⁴⁶, odrážejí v judikatuře týkající se rámcové dohody a jejího ustanovení 5 bodu 2. Kromě toho Soudní dvůr přihlédl ke vztahu mezi přiměřeností sankcí a jejich odrazujícím účinkem v tomto rozsudku a odkázal zejména na judikaturu v oblasti kolektivního propouštění, z čehož vyplývá, že stejná řešení platí *mutatis mutandis* mimo rámec směrnic týkajících se diskriminace.

64. Je skutečností, že podle čl. 32 odst. 5 zákona č. 183 je konečná částka paušální náhrady škody, mezi 2,5 a 12násobkem měsíční odměny, stanovena vnitrostátním soudem s přihlédnutím ke kritériím stanoveným v italském právu, což umožňuje zohlednit okolnosti věci v rozsahu náhrady škody. V tomto ohledu Komise uvedla, že tato kritéria odkazují rovněž na „chování“ pracovníka – což umožňuje podpořit tezi, podle které nebyla paušální náhrada škody stanovena jako sankční opatření – a tudíž mohou umožňovat přihlédnout k době trvání zneužití.

42 – Viz rozsudky ze dne 10. dubna 1984, von Colson a Kamann (14/83, EU:C:1984:153, bod 28); ze dne 2. srpna 1993, Marshall (C-271/91, EU:C:1993:335, bod 26), a ze dne 17. prosince 2015, Arjona Camacho (C-407/14, EU:C:2015:831, bod 33).

43 – V tomto smyslu, pokud jde o diskriminaci na základě pohlaví, viz rozsudek ze dne 17. prosince 2015, Arjona Camacho (C-407/14, EU:C:2015:831, bod 34).

44 – Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že G. Santoro byla zaměstnána obcí Valderice po dobu více než pěti let na základě smluv na dobu určitou a, při zohlednění rovněž dalších smluv uzavřených s toutéž entitou dříve a bez přerušení, po dobu minimálně dvaceti let, a sice od roku 1996. Z nezpochybněného skutkového rámce usnesení ze dne 12. prosince 2013, Papalia (C-50/13, nezveřejněné, EU:C:2013:873, body 8 a 9) rovněž vyplývá, že R. Papalia pracoval bez přerušení pro obec v rámci po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou po dobu téměř třiceti let, a sice od roku 1983 do roku 2012.

45 – Rozsudek ze dne 25. dubna 2013 (C-81/12, EU:C:2013:275, bod 63 a citovaná judikatura).

46 – Rozsudek ze dne 25. dubna 2013 (C-81/12, EU:C:2013:275).

65. Nicméně pokud zneužití dosahuje určitého rozsahu, naráží sankce na maximální hodnotu. Starší porušení tudíž nejsou sankcionována přiměřeným způsobem, pokud se jedná o zjevné zneužití. Kromě toho namísto toho, aby tato standardizace sankcí umožňovala zabránit opakování porušení, může jej podporovat z důvodu obecné maximální hodnoty, která nemůže být překročena bez ohledu na opakovanou povahu zneužití. Domnívám se stejně jako Komise, že nepřiměřenost mezi potenciálním rozsahem zneužití, které může mít následky po dobu několika let, a paušální náhradou škody, která může dosahovat nejvýše 12násobku měsíční mzdy, může oslabovat odrazující účinek sankčních opatření.

66. Za účelem nápravy přetrvávajících zneužití by tedy meze paušální náhrady škody měly být uzpůsobeny s přihlédnutím k počtu odsloužených let v zaměstnání na základě smluv na dobu určitou uzavřených v rozporu s právy přiznanými unijním právním řádem při dodržení obecné zásady proporcionality.

5) Synergický účinek sankčních opatření

67. Předkládající soud uvedl, že Corte suprema di cassazione (kasační soud) ve svém rozsudku č. 5072/2016 přijal jako opatření, která splňují podmínky stanovené v judikatuře Soudního dvora, nejen náhradu škody, ale rovněž opatření týkající se odpovědnosti vedoucího pracovníka, kterému lze přičíst protiprávní využití smlouvy na dobu určitou. V tomto kontextu mám pochybnosti, zda mohou taková sankční opatření napravit nedostatky paušální náhrady škody, které vyplývají ze skutečnosti, že uvedená náhrada škody nepředstavuje dostatečně odrazující opatření, které by umožňovalo sankcionovat starší porušení a zabránit opakování porušení.

68. Z vnitrostátního právního rámce předloženého italskou vládou vyplývá, že vnitrostátní zákonodárce přijal přinejmenším tři opatření, která se týkají osob, které zodpovídají za zneužití smluv na dobu určitou. Překvapivě nebyla tato ustanovení zohledněna předkládajícím soudem v jeho žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Zdá se mi přitom, že dostatečně účinné a odrazující musí být nikoliv každé opatření posuzované individuálně, ale celý systém sankčních opatření.

69. Takové řešení podle mého názoru odpovídá logice rámcové dohody. Ze znění ustanovení 5 bodu 1 rámcové dohody totiž vyplývá, že k předcházení zneužití vznikajícímu využitím po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou jsou členské státy povinny zavést „jedno nebo více z opatření“, která jsou uvedena v tomto ustanovení. V tomto ohledu je prostor pro volné uvážení členských států dokonce ještě širší, jelikož se mohou rozhodnout pro použití jednoho nebo více opatření vyjmenovaných v ustanovení 5 bodu 1 rámcové dohody nebo stávajících rovnocenných právních opatření⁴⁷. Podle mého názoru totéž platí pro sankční opatření, uvedená v ustanovení 5 bodě 2 rámcové dohody. Členské státy se tak mohou rovněž rozhodnout, jaká si zvolí sankční opatření. Navíc žádný druh sankce není bez dalšího vyloučen⁴⁸.

70. Kromě toho lze vyvodit užitečná upřesnění v tomto směru z judikatury týkající se směrnice 76/207/ES⁴⁹, která se vztahuje k rovnému zacházení mezi zaměstnanci a zaměstnankyněmi. Tato směrnice stejně jako směrnice 1999/70 neukládá určitou formu sankčních opatření v případě porušení práv přiznaných směrnicí. Nicméně pokud členský stát rozhodl, že je bude sankcionovat přiznáním práva na náhradu škody, mohou být ustanovení, která zajišťují přiměřenou finanční náhradu škody, „posílena“ systémem pokut, jak konstatoval již Soudní dvůr⁵⁰.

47 – Rozsudek ze dne 26. února 2015, Komise v. Lucembursko (C-238/14, EU:C:2015:128, bod 38).

48 – Viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve spojených věcech Angelidaki a další (C-378/07 až C-380/07, EU:C:2008:686, bod 91).

49 – Směrnice Rady ze dne 9. února 1976 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky (Úř. věst. 1976, L 39, s. 40; Zvl. vyd. 05/01, s. 187).

50 – Viz rozsudky ze dne 10. dubna 1984, von Colson a Kamann (14/83, EU:C:1984:153, bod 18), a ze dne 10. dubna 1984, Harz (79/83, EU:C:1984:155, bod 18).

71. Z toho vyplývá, že několik sankčních opatření může svým spojeným účinkem řádně sankcionovat porušení unijního práva. Posouzení odrazujícího účinku sankčních opatření musí být proto provedeno nikoliv pouze s přihlédnutím k opatřením stanoveným ve prospěch pracovníků, kteří jsou poškozeni zneužitím smluv na dobu určitou, ale rovněž k veškerým dostupným opatřením.

72. Je třeba nicméně uvést, že přinejmenším jedno z opatření stanovených ve vnitrostátních právních předpisech popsaných italskou vládou je podmíněno tím, že zneužití smluv na dobu určitou musí být úmyslné nebo vyplývat ze závažného pochybení. Je věcí předkládajícího soudu, aby posoudil, zda ve skutečnosti taková podmínka neumožňuje, aby se odpovědné osoby systematicky vyhýbaly sankcím, což by zbavilo dotčená opatření účinnosti a odrazujícího účinku. Totéž platí pro zproštění odpovědnosti případně uplatňované orgány, rozhodují-li o následcích zneužití vůči vedoucím pracovníkům.

73. Kromě toho zvyšování počtu sankčních opatření nemůže vést k oslabení účinnosti jednoho z dotčených opatření, což by vedlo k jeho neslučitelnosti s unijním právem. Členské státy mají povinnost zajistit výsledek požadovaný unijním právem. V každém případě musí být zajištěny zásada efektivy a – lze-li nalézt vhodné srovnání ve vnitrostátním právu – zásada rovnocennosti. Posuzovací pravomoc přiznaná členským státům musí být rovněž využívána v souladu s právem Unie a jeho obecnými zásadami⁵¹, zejména v případě, že se jedná o právo na využití zásady účinné soudní ochrany. Z toho vyplývá, že i přes nárůst sankčních opatření, pokud členský stát zavedl opatření na náhradu škody, symbolická sankce nemůže být nikdy považována za správné a účinné uplatnění rámcové dohody, jelikož zanedbatelná náhrada nemůže představovat přiměřené odškodnění. Ze stejných důvodů, i když vnitrostátní zákonodárce může zavést paušální náhradu škody, nemůže tato paušální náhrada plně nahrazovat úplné odškodnění vzniklé škody⁵².

74. S ohledem na všechny tyto úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby odpověděl na otázky položené předkládajícím soudem v tom smyslu, že směrnice 1999/70 a rámcová dohoda, jakož i jejich užitečný účinek nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která v případě zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou veřejným zaměstnavatelem vylučuje přeměnu pracovního poměru ve veřejném sektoru, která je však uznána jako sankční opatření v soukromém sektoru, a zato stanoví

- paušální náhradu škody ve výši mezi 2,5 a 12násobkem posledního měsíčního platu pracovníka ve veřejném sektoru, který byl poškozen v důsledku opakovaného zneužití pracovních smluv na dobu určitou, za podmínky, že tato náhrada škody představuje dostatečně odrazující opatření, což lze zajistit zejména určením jejích mezí, které se zvětšují v závislosti na počtu odsloužených let při zneužití smluv na dobu určitou nebo společně s jakýmkoliv jiným sankčním opatřením stanoveným ve vnitrostátním právu;
- možnost pro pracovníka domoci se náhrady skutečně vzniklé škody, pokud je právo na tuto náhradu podmíněno povinností tohoto pracovníka prokázat, že ztratil příležitosti stálého zaměstnání nebo že by byl úspěšný, kdyby bylo řádně zorganizováno veřejnou správou výběrové řízení.

S výhradou těchto upřesnění z žádné ze skutečností poskytnutých v předkládacím rozhodnutí nevyplývá, že v projednávané věci nebyly vnitrostátní právní úpravou dodrženy zásady efektivy a rovnocennosti. Je nicméně věcí vnitrostátního soudu, aby provedl konečný přezkum v tomto ohledu.

51 – V tomto smyslu viz z hlediska ustanovení 5 bodu 1 rámcové dohody, rozsudek ze dne 10. března 2011, Deutsche Lufthansa (C-109/09, EU:C:2011:129, bod 37).

52 – K souladu mezi paušální náhradou škody a opatřeními založenými na úplné náhradě škody viz rozsudek ze dne 22. dubna 1997, Draehmpaehl (C-180/95, EU:C:1997:208, body 32 až 37).

Závěry

75. S přihlédnutím k výše uvedeným úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby odpověděl na předběžné otázky položené Tribunale civile di Trapani (civilní soud v Trapani, Itálie) následovně:

„Směrnice Rady 1999/70/ES ze dne 28. června 1999 o rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS a rámcová dohoda o pracovních poměrech na dobu určitou, která je obsažena v příloze této směrnice, jakož i jejich užitečný účinek nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která v případě zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou veřejným zaměstnavatelem vylučuje přeměnu pracovního poměru ve veřejném sektoru, která je však uznána jako sankční opatření v soukromém sektoru, a zato stanoví:

- paušální náhradu škody ve výši mezi 2,5 a 12násobkem posledního měsíčního platu pracovníka ve veřejném sektoru, který byl poškozen v důsledku opakovaného zneužití pracovních smluv na dobu určitou, za podmínky, že tato náhrada škody představuje dostatečně odrazující opatření, což lze zajistit zejména určením jejích mezí, které se zvětšují v závislosti na počtu odsloužených let při zneužití smluv na dobu určitou nebo společně s jakýmkoliv jiným sankčním opatřením stanoveným ve vnitrostátním právu;
- možnost pro pracovníka domoci se náhrady skutečně vzniklé škody, pokud je právo na tuto náhradu podmíněno povinností tohoto pracovníka prokázat, že ztratil příležitosti stálého zaměstnání nebo že by byl úspěšný, kdyby bylo řádně zorganizováno veřejnou správou výběrové řízení.

S výhradou těchto upřesnění z žádné ze skutečností poskytnutých v předkládacím rozhodnutí nevyplývá, že v projednávané věci nebyly vnitrostátní právní úpravou dodrženy zásady efektivity a rovnocennosti. Je nicméně věcí vnitrostátního soudu, aby provedl konečný přezkum v tomto ohledu.“