

Informácie o následnom postupe v súvislosti so sťažnosťami evidovanými pod referenčným číslom CHAP(2013)01917

Európskej komisii boli doručené mnohé sťažnosti v súvislosti s možným nezákonným konaním, ku ktorému dochádza pri opakovanom uzatváraní zmlúv na dobu určitú v španielskom verejnom sektore.

V sťažnostiach sa uvádza, že španielska vláda uzavrela 29. marca 2017 s odborovými zväzmi dohodu. Sťažovatelia sa obávajú, že španielska vláda chce prostredníctvom tejto dohody napraviť [„regularizar y blanquear“] situáciu tých zamestnancov verejného sektora, s ktorými sa predtým opakovane uzavreli zmluvy na dobu určitú, a tým sa vyhnúť postupu v prípade nesplnenia povinnosti.

Platné právo Únie

V doložke 5 bode 1 rámcovej dohody o práci na dobu určitú, ktorú uzavreli ETUC, UNICE a CEEP, pripojenej k smernici 1999/70/ES (ďalej len rámcová dohoda) sa stanovuje, že v úsilí zabrániť nezákonnému konaniu, ku ktorému dochádza pri opakovanom uzatváraní pracovných zmlúv alebo pracovnoprávných vzťahov na dobu určitú, a keďže neexistujú ekvivalentné zákonné opatrenia, členské štáty zavedú jedno alebo viacero z týchto opatrení:

- a) na základe objektívnych dôvodov predĺžiť platnosť takýchto pracovných zmlúv alebo pracovnoprávných vzťahov; alebo
- b) určiť maximálne prípustné celkové obdobie platnosti opakovane uzatvorených pracovných zmlúv alebo pracovnoprávných vzťahov na dobu určitú; alebo
- c) určiť, koľkokrát možno platnosť takýchto pracovných zmlúv alebo pracovnoprávných vzťahov predĺžiť.

Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora Európskej únie sa môžu situácie pri zamestnávaní identifikovať ako „zneužívanie“ na účely doložky 5 bodu 1 rámcovej dohody, ak sa zmluvy na dobu určitú v tomto sektore používajú na uspokojenie trvalých a dlhodobých potrieb zamestnávateľa, pokiaľ ide o zamestnávanie¹.

Komisia posudzuje súlad španielskych právnych predpisov, ktorými sa upravuje situácia zamestnancov vo verejnom sektore, s doložkou 5 rámcovej dohody o práci na dobu určitú, v ktorej sa od členských štátov požaduje, aby prijali opatrenia na zabránenie nezákonnému konaniu pri opakovanom uzatváraní zmlúv na dobu určitú.

K údajnej požiadavke zmeniť existujúce zmluvy na dobu určitú na zmluvy na dobu neurčitú

Sťažovatelia uvádzajú, že v súlade s dohodou z 29. marca 2017 španielska vláda nezmení opakovane uzatvárané zmluvy na dobu určitú zamestnancov vo verejnom sektore na zmluvy na dobu neurčitú, ale namiesto toho najmä stálych zamestnancov prostredníctvom verejných výberových konaní.

Súdny dvor EÚ (ďalej len „Súdny dvor“) rozhodol, že keďže v doložke 5 bode 2 rámcovej dohody sa nestanovuje všeobecná povinnosť členských štátov zakotviť zmenu pracovných zmlúv na dobu určitú na zmluvy na dobu neurčitú a už vôbec sa v nej neurčujú presné podmienky, za ktorých možno použiť pracovné zmluvy na dobu určitú, ponecháva členským

¹ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. januára 2012, Küçük, vec C-586/10, EU:C:2012:39, bod 39 a citovanú judikatúru, ako aj rozsudok z 26. novembra 2014, Mascolo a i., spojené veci C-22/13, C-61/13, C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401, bod 101.

štátom v tejto oblasti istú mieru voľnej úvahy (rozsudok zo 7. septembra 2006, Marrosu a Sardino, vec C-53/04, EU:C:2006:517, bod 47).

Z toho vyplýva, že ustanoveniu doložky 5 rámcovej dohody neodporuje, keď členský štát rozdielne upravuje zneužívanie opakovaného uzatvárania pracovných zmlúv alebo pracovnoprávných vzťahov na dobu určitú podľa toho, či tieto zmluvy alebo vzťahy boli uzavreté so zamestnávateľom zo súkromného sektora alebo zamestnávateľom vo verejnom sektore (rozsudok zo 7. septembra 2006, Marrosu a Sardino, vec C-53/04, EU:C:2006:517, bod 48).

Na to, aby sa vnútroštátna právna úprava 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, však právny poriadok dotknutého členského štátu v predmetnom sektore musí obsahovať iné účinné opatrenie, ktoré by zabránilo, prípadne sankcionovalo zneužívanie opakovane uzatváraných pracovných zmlúv na dobu určitú (rozsudok zo 7. septembra 2006, Marrosu a Sardino, vec C-53/04, EU:C:2006:517, bod 49).

Možno to zhrnúť takto:

- v rámcovej dohode sa nestanovuje všeobecná povinnosť členských štátov zakotviť zmenu pracovných zmlúv na dobu určitú na zmluvy na dobu neurčitú,
- v rámcovej dohode sa členským štátom nebráni prijať rôzne opatrenia vo verejnom a v súkromnom sektore,
- v rámcovej dohode nie sú zahrnuté prípady diskriminácie medzi dvoma kategóriami pracovníkov na dobu určitú (iba diskriminácia, pokiaľ ide o pracovníkov na dobu určitú a porovnateľných stálych pracovníkov),
- do vnútroštátnych právnych predpisov je potrebné zahrnúť účinné opatrenia na zabránenie zneužívaniu opakovane uzatváraných zmlúv na dobu určitú a prípadné sankcionovanie tohto zneužívania.

K údajnej požiadavke zohľadňovať pri organizácii verejných výberových konaní vek a skúsenosti

Sťažovatelia tvrdia, že skutočnosť, že ich vek a skúsenosti sa nezohľadňujú pri organizácii verejných výberových konaní, ktorých sa budú musieť zúčastniť spolu s mladšími a menej skúsenými uchádzačmi, predstavuje diskrimináciu na základe veku, ktorá je zakázaná smernicou Rady 2000/78/ES z 27. novembra 2000.

Malo by sa zdôrazniť, že členské štáty (ako zamestnávatelia) sa môžu v zásade slobodne rozhodnúť, ktoré výberové konanie je najefektívnejšie na výber ich vlastných zamestnancov, a posúdiť kvality uchádzačov v súlade s týmito postupmi za predpokladu, že nedôjde k nijakému druhu diskriminácie, ktorý sa v právnych predpisoch EÚ zakazuje.

V článkoch 1 a 2 smernice Rady 2000/78/ES z 27. novembra 2000 sa zakazuje diskriminácia na základe veku a v článku 3 sa stanovuje, že táto smernica sa vzťahuje aj na verejný sektor. V tejto veci však neboli predložené dostatočné dôkazy o tom, že by došlo k diskriminácii na základe veku.

Na to, aby sa v tejto veci dospelo k záveru, že došlo k diskriminácii, by muselo dôjsť k rozdielnemu zaobchádzaniu, ktoré by nebolo objektívne odôvodnené. V tejto veci sa však nepredložili nijaké dôkazy svedčiace o takomto rozdielnom zaobchádzaní: zamestnanci, ktorí v minulosti opakovane uzatvorili zmluvu na dobu určitú, sa môžu zúčastniť na nedávno

vyhlásených verejných výberových konaniach rovnakým spôsobom ako uchádzači, ktorí v minulosti ešte neboli zamestnaní vo verejnom sektore.

Španielsko transponovalo smernicu 2000/78/ES do svojho právneho poriadku, konkrétne prostredníctvom svojho zákona č. 62/2003, ktorý bol následne zmenený. Komisia v súčasnosti nemá nijaké dôkazy o tom, že by smernica 2000/78/ES nebola transponovaná do španielskeho právneho poriadku správne.

Vec Santoro: o náhrade škody za nezákonné konanie v minulosti

Taliansky civilný súd (*Tribunale di Trapani*) podal v septembri 2016 na Súdny dvor Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) návrh na začatie prejudiciálneho konania, v ktorom žiadal o usmernenie v súvislosti s otázkou, či talianske právne predpisy poskytujú účinnú ochranu – konkrétne primeranú náhradu škody – pre zamestnancov vo verejnom sektore, ktorých práva vyplývajúce z doložky 5 bodu 1 rámcovej dohody boli porušené².

Táto otázka vyplynula z kontextu, v ktorom sa vnútroštátne právne predpisy uplatňovali rozdielne na zamestnancov v súkromnom a vo verejnom sektore. Ak je zamestnanec zamestnaný v súkromnom sektore dlhšie, než je časový rámec stanovený v zmluve, alebo dlhšie, ako je maximálna hranica 36 mesiacov, v talianskych právnych predpisoch sa v súkromnom sektore stanovuje automatická zmena pracovnej zmluvy na dobu určitú na zmluvu na dobu neurčitú. Naopak, pokiaľ ide o zamestnancov vo verejnom sektore, náhrada škody je obmedzená na paušálnu sumu a náhradu škody za stratu výhodných príležitostí.

Súdny dvor vo svojom rozhodnutí zo 7. marca 2018 (vec C-494/16, Santoro) potvrdil, že členské štáty môžu rozdielne upravovať zneužívanie opakovane uzatváraných zmlúv na dobu určitú vo verejnom sektore za predpokladu, že existujú iné účinné opatrenia.

Súdny dvor potvrdil aj to, že keďže neexistuje právna povinnosť zmeniť zmluvy na dobu určitú na zmluvy na dobu neurčitú, pokiaľ ide o pracovníkov vo verejnom sektore (keďže na to, aby sa stali stálymi zamestnancami, musia uspieť vo verejnom výberovom konaní), títo pracovníci nemajú nárok na náhradu škody za neexistenciu zmeny pracovnej zmluvy, na ktorú zamestnanci v súkromnom sektore nárok majú. Zamestnanci verejného sektora by však mali mať nárok na náhradu škody za stratu príležitosti. Výšku tejto náhrady stanoví vnútroštátny súd, Súdny dvor však už naznačil prostredníctvom svojej zmienky o ťažkostiach spojených s preukázaním existencie straty príležitosti, že v prípade, že k strate príležitosti nedošlo, dôkazné bremeno by nemal niesť zamestnanec.

V prípade, že je rozsah dôkazného bremena neúnosný, opatrenie by mohlo stratiť účinnosť. Súdny dvor konštatoval, že vzhľadom na ťažkosti spojené s preukázaním existencie straty príležitosti, by 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, splňal požiadavky zásady efektivity.

Súdny dvor takisto poukazuje na iné existujúce opatrenia určené na zabránenie zneužívaniu zmlúv na dobu určitú a sankcionovanie tohto zneužívania, ako je zodpovednosť vedúcich pracovníkov zakotvená v článku 36 ods. 5 legislatívneho dekrétu č. 165/2001.

Súdny dvor dospel k záveru, že je úlohou vnútroštátneho súdu overiť, či sú existujúce sankcie uložené orgánom verejnej správy (paušálna náhrada, náhrada škody za stratu príležitosti a zodpovednosť vedúceho pracovníka) dostatočne účinné a odrádzajúce na to, aby sa

² Vec C-494/16, Santoro, EU:C:2018:166.

zabezpečila úplná účinnosť ustanovení prijatých v súlade s rámcovou dohodou. Týmto Súdny dvor opätovne zdôrazňuje význam možnosti zamestnanca spoľahnúť sa na domnienku, že je úlohou štátu, aby preukázal, že zamestnanec, ktorý sa stal obeťou zneužívania opakovane uzatváraných zmlúv na dobu určitú, nestratil príležitosť nájsť si zamestnanie alebo že by v prípade vyhlásenia riadneho výberového konania neuspel.

Toto rozhodnutie v budúcnosti pracovníkom verejného sektora, ktorí sú zamestnávaní prostredníctvom zneužívania opakovane uzatváraných zmlúv na dobu určitú, čo je v rozpore s doložkou 5 rámcovej dohody, zjednoduší vymáhanie náhrady škody za stratu príležitosti, ktorú utrpeli v dôsledku zneužívania týchto opakovane uzatváraných zmlúv na dobu určitú.

Je v zásade úlohou príslušných vnútroštátnych orgánov členských štátov vrátane súdov, aby uplatňovali vnútroštátne právo vrátane ustanovení transponujúcich právne predpisy EÚ v každom jednotlivom prípade. Je samozrejmé, že vnútroštátne orgány sú v lepšej pozícii, pokiaľ ide o rozhodovanie v každej konkrétnej veci. Ak sa sťažovatelia domnievajú, že sa stali obeťami zneužívania opakovane uzatváraných zmlúv na dobu určitú a v dôsledku toho utrpeli škody, môžu uplatniť svoj nárok na náhradu škody na príslušnom vnútroštátnom pracovnom súde.

Vec Sanchez Ruiz

Navyše v osobitnom konaní (vec C-103/18, Sanchez Ruiz) španielsky súd Juzgado de lo Centencioso-Administrativo No 8 de Madrid podal návrh na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor³, v ktorom žiadal o usmernenie v týchto štyroch otázkach:

1. Prvá otázka sa týka významu slovného spojenia „opakované uzatváranie pracovných zmlúv alebo pracovnoprávných vzťahov na dobu určitú“ v doložke 5 bode 1 rámcovej dohody.

2. Druhá otázka sa týka obsahu rozsudkov vo veciach Martínez Andrés a Castrejana López a vo veci Pérez López. Konkrétne v rozsudku vo veci Pérez López sa zaoberá pojmami, ako sú objektívny dôvod a dlhodobé potreby, pričom vnútroštátny súd si nie je istý, pokiaľ ide o následky vyplývajúce z týchto pojmov, konkrétne v oblasti verejného sektora, ale predovšetkým v oblasti základných služieb vo verejnom záujme (zdravotníctvo, vzdelávanie a justícia). Odkazuje sa v ňom na príslušnú španielsku judikatúru, v ktorej sa stanovuje, že ak existuje dôvod na to, aby bola každá jedna zmluva uzavretá na dobu určitú, tak tým nedochádza k obchádzaniu právnych predpisov týkajúcich sa dočasného vymenovania, ani právnych predpisov týkajúcich sa opakovane uzatváraných zmlúv na dobu určitú, lebo nič nebráni viackrát opakovane uzatvoriť zmluvu na dobu určitú s rovnakým pracovníkom za predpokladu, že dôvod na každú z týchto zmlúv zodpovedá odôvodneniu konkrétnej formy predmetného vymenovania a že toto vymenovanie spĺňa ostatné formálne požiadavky a podmienky stanovené v právnych predpisoch. Táto skutočnosť vedie k záveru, ktorý z pohľadu vnútroštátneho súdu nie je v súlade s judikatúrou Súdneho dvora, že z dôvodu osobitných charakteristík základných služieb vo verejnom záujme k zneužívaniu vo verejnom sektore nedochádza, smernica 1999/70/ES sa teda neuplatňuje, a preto náhradní/príležitostní/zastupujúci pracovníci nikdy nedosiahnu ciele stability uvedené v tejto smernici.

3. Tretia otázka sa týka spôsobu, ako zistiť, či sú vo vnútroštátnych právnych predpisoch zavedené sankcie alebo obmedzenia na predchádzanie zneužívaniu dočasného vymenovania prostredníctvom opakovaného uzatvárania zmlúv na dobu určitú; a ak existujú, či sú účinné a primerané a v prípade, že neexistujú, aké dôsledky by sa mali vyvodiť. Vnútroštátny súd

³ Ú. v. EÚ C 161, 7.5.2018, s. 23.

dospel k záveru, že: neexistujú maximálne limity obmedzujúce dočasné vymenovania, pričom časové obmedzenia stanovené právnou úpravou s cieľom predchádzať nadmernému využívaniu zmlúv na dobu určitú (článok 10 a 70 španielskeho zákona EBEP) sa nedodržiavajú, a preto nie sú účinné, a že v zmysle právnych predpisov sa následky zneužívania dočasného vymenovania zistené u zamestnávateľov v súkromnom sektore nesmú postihovať u zamestnávateľa vo verejnom sektore. Podľa názoru vnútroštátneho súdu by ani zmena pracovného pomeru na pracovný pomer na dobu neurčitú, ako to stanovil najvyšší súd (Tribunal Supremo) v prípade zamestnancov zamestnaných prostredníctvom pracovných zmlúv, nespĺňala požiadavky uvedenej smernice, pretože umožňuje zrušenie pozície alebo prepustenie pracovníka, keď na pozíciu nastúpi stály zamestnanec, a preto predstavuje v podstate len inú formu zamestnania na dobu určitú. Preto z jeho pohľadu neexistuje účinné vnútroštátne opatrenie na zabránenie zneužívaniu opakovaného uzatvárania zmlúv na dobu určitú a prípadné sankcionovanie tohto zneužívania.

4. Štvrtá otázka sa týka procesných záležitostí. Pri tejto otázke sa vychádza zo skutočnosti, že zamestnancovi na dobu určitú (či už ide o príležitostného, náhradného alebo zastupujúceho pracovníka) sa bráni v uplatňovaní jeho práv v rámci EÚ z dôvodu uplatňovania procesného predpisu, ktorým sa od zamestnancov na dobu určitú požaduje aktívne správanie spočívajúce v napádaní a podávaní opravných prostriedkov alebo žalôb pri všetkých opakovaných vymenovaniach a prepusteniach, pričom konečný rozsudok sa vynesie bez toho, aby zamestnanec získal ochranu poskytovanú smernicou. Vnútroštátny súd v krátkosti konštatuje, že sa na prvom a najvyššom stupni vydávajú konečné správne rozhodnutia (prepustenia zo zamestnania, vymenovania, výberové konania) a súdne rozhodnutia, ktoré s ich konečnou právoplatnosťou komplikujú pracovníkom podávanie sťažností súvisiacich s nezrovnalosťami a bránia dosahovaniu cieľov stanovených v smernici 1999/70/ES, konkrétne v prípade konečných súdnych rozhodnutí založených na judikatúre vytvorenej súdmi jediného stupňa, ktorých výklad nie je v súlade s judikatúrou Súdneho dvora a ktoré napriek povinnosti podať návrh na začatie prejudiciálneho konania v tejto veci tak neurobili. Vnútroštátny súd zastáva názor, že hoci by bola situácia taká, že by bolo potrebné zahrnúť konečné správne akty (opakované prepustenie zo zamestnania, vymenovania a výberové konania), v zmysle zásady spolupráce vyplývajúcej z článku 4 ods. 3 ZFEÚ, má správny orgán v prípade žiadosti o opätovné preskúmanie konečného rozhodnutia povinnosť zohľadniť príslušný výklad práva Únie. Vnútroštátne súdy však nesmú vytvárať obsah ustanovení, ktorý nie je v súlade s právom Únie, ani obsah zákonov, ktoré rušia: to, na čo majú právomoc, je zrušiť vnútroštátny predpis s cieľom uplatniť právne predpisy EÚ, čím sa dosiahnu ich ciele. Preto vzniká otázka, či sa v právnych predpisoch EÚ vyžaduje, aby sa opätovne preskúmali konečné súdne rozhodnutia/správne akty za týchto okolností, keď sú splnené všetky štyri podmienky stanovené v rozsudku vo veci Kühne & Heitz.

Komisia čaká na rozsudok v tejto veci.

Záver

Komisia si je vedomá situácie pracovníkov na dobu určitú v španielskom verejnom sektore.

Komisia posudzuje súlad španielskych právnych predpisov, ktorými sa upravuje situácia zamestnancov vo verejnom sektore, s doložkou 5 rámcovej dohody o práci na dobu určitú.

Pred tým, než Komisia dokončí posúdenie, počká na rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie vo veci C-103/18, Sanchez Ruiz, ktoré bude relevantné pre uvedené posúdenie.

Najnovšie rozhodnutie vo veci C-494/16, Santoro poskytlo objasnenie otázok týkajúcich sa náhrady škody za porušenie doložky 5 rámcovej dohody a v budúcnosti pracovníkom

verejného sektora, ktorí sú zamestnávaní prostredníctvom zneužívania opakovane uzatváraných zmlúv na dobu určitú, zjednoduší vymáhanie náhrady škody za stratu príležitosti, ktorú utrpeli v dôsledku zneužívania týchto opakovane uzatváraných zmlúv na dobu určitú.

Komisia bude sťažovateľov informovať o výsledkoch svojho vyšetovania a o následnom postupe, ktorý zvolí v rámci tohto vyšetovania, prostredníctvom uvedeného webového sídla⁴.

⁴ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/joining-similar-complaints/decisions-multiple-complaints_sk