

Informace o následném postupu v rámci stížnosti evidované pod číslem jednacím CHAP(2013)2870

Evropská komise poukazuje na sérii stížností, které obdržela, na možné zneužívání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou v italském veřejném sektoru.

Dotčenými zaměstnanci jsou:

- pracovníci zaměstnaní v italských operních a orchestrálních nadacích,
- učitelé a administrativní a technický pomocný personál (ATA), s nimiž byla uzavřena smlouva na dobu určitou za účelem obsazení dočasně uvolněných pracovních míst,
- zdravotničtí pracovníci včetně vedoucích pracovníků v rámci státního systému zdravotní péče, s nimiž byla uzavřena smlouva na dobu určitou,
- pracovníci v oblasti uměleckého, hudebního a tanečního vysokoškolského vzdělávání (AFAM), nad nimiž vykonává dohled ministerstvo vzdělávání, univerzit a výzkumu (Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca, MIUR) a s nimiž byla uzavřena smlouva na dobu určitou,
- pracovníci, s nimiž byla uzavřena smlouva na dobu určitou v souladu se zákonem č. 240 ze dne 30. prosince 2010. Zákon č. 240 ze dne 30. prosince 2010 obsahuje pravidla týkající se organizace univerzit, akademického personálu a jeho náboru,
- zaměstnanecké vztahy mezi zaměstnavateli v zemědělství a pracovníky na dobu určitou, jak jsou vymezeny v čl. 12 odst. 2 legislativního nařízení č. 375 ze dne 11. srpna 1993,
- povolání dobrovolní pracovníci národního hasičského sboru.

Platné právní předpisy EU

Podle ustanovení 5 bodu 1 rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS, která tvoří přílohu ke směrnici 1999/70/ES (dále jen „rámcová dohoda“)¹, mají členské státy zavést jedno nebo více z následujících opatření, aby zamezily zneužití vznikajícímu využitím po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou, pokud neexistují žádná právní opatření pro předcházení zneužití:

- 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.

Aby bylo splněno ustanovení 5 bodu 1 rámcové dohody, je třeba ověřit, že má obnovení po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů sloužit k pokrytí dočasných potřeb a že

¹ 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, Úř. věst. L 175, 10.7.1999, s. 43.

ustanovení vnitrostátních právních předpisů není použito k uspokojení stálých a trvalých potřeb zaměstnavatele v oblasti pracovních sil².

V září 2016 podal italský občanský soud (*Tribunale di Trapani*) žádost o rozhodnutí o předběžné otázce k Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr EU“) ve věci C-494/16, *Santoro*, v níž požádal o vysvětlení, zda italské právní předpisy poskytují účinnou ochranu – zejména odpovídající náhradu – pro zaměstnance ve veřejném sektoru, jejichž práva podle ustanovení 5 bodu 1 rámcové dohody byla porušena³.

Tato otázka vyvstala za situace, kdy jsou vnitrostátní pravidla v tomto směru uplatňována jinak na zaměstnance v soukromém sektoru a jinak na zaměstnance ve veřejném sektoru. Pokud je zaměstnanec zaměstnán v soukromém sektoru nad rámec doby stanovené ve smlouvě nebo nad rámec maximální doby 36 měsíců, stanoví italské právní předpisy v soukromém sektoru automatickou změnu smlouvy o pracovním poměru na dobu určitou na smlouvu na dobu neurčitou. Naproti tomu, pokud jde o zaměstnance ve veřejném sektoru, je náhrada omezena na určitou paušální částku a výplatu odškodného za ztrátu příznivých příležitostí.

Ve svém rozhodnutí ze dne 7. března 2018 potvrdil Soudní dvůr EU, že členské státy mohou postupovat při zneužívání po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou jinak ve veřejném sektoru, pokud existují jiná účinná opatření.

Soudní dvůr EU také potvrdil, že tito pracovníci nemají nárok na náhradu, pokud nedojde ke změně pracovní smlouvy na dobu neurčitou, na což mají právo zaměstnanci v soukromém sektoru, neboť u pracovníků ve veřejných službách neexistuje žádná právní povinnost změny pracovních smluv na dobu určitou na smlouvy na dobu neurčitou (jelikož tito pracovníci musí projít otevřeným výběrovým řízením, než se mohou stát trvalými pracovníky). Zaměstnanci ve veřejném sektoru by však měli mít právo na náhradu za ztrátu příležitostí. Výpočet této náhrady je ponechán vnitrostátnímu soudu, avšak Soudní dvůr EU svým odkazem na obtížné prokazování existence ztráty příležitosti naznačil, že důkazní břemeno, že k takové ztrátě příležitosti došlo, by neměl nést zaměstnanec.

Příliš těžké důkazní břemeno by mohlo oslabit účinnost tohoto opatření. Soudní dvůr EU konstatoval, že vzhledem k obtížím spojeným s prokázáním existence ztráty příležitostí by mechanismus domněnky zajišťující pracovníkovi, který z důvodu zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou utrpěl ztrátu pracovních příležitostí, možnost odstranit následky takového porušení unijního práva splňoval požadavek efektivity.

Soudní dvůr EU dále poukázal na další stávající opatření, jež mají zabránit zneužívání pracovních smluv na dobu určitou a penalizovat je, jako je odpovědnost vedoucích pracovníků zakotvená v čl. 36 odst. 5 legislativního nařízení č. 165/2001.

Soudní dvůr EU dospěl k závěru, že je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda jsou stávající sankce stanovené pro veřejné orgány (paušální náhrada, náhrada za ztrátu příležitostí a odpovědnost vedoucího pracovníka) dostatečně účinné a odrazující, aby zajistily, že ustanovení přijatá podle rámcové dohody budou v plné míře účinná.

² K tomu viz rozsudek ze dne 26. ledna 2012, *Kücük*, C-586/10, EU:C:2012:39, bod 39 a citovaná judikatura a rozsudek ze dne 26. listopadu 2014, *Mascolo a další*, C-22/13, C-61/13, C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401, bod 101.

³ Věc C-494/16, *Santoro*, EU:C:2018:166.

Tímto Soudní dvůr opět poukazuje na význam možnosti zaměstnanců spoléhat na domněnku; je tudíž na státu, aby prokázal, že zaměstnanec, v jehož případě došlo ke zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou, neutrpěl žádnou ztrátu příležitostí k nalezení zaměstnání nebo že by neuspěl, kdyby bylo uspořádáno řádné výběrové řízení.

Rozhodnutí v budoucnu usnadní pracovníkům v italském veřejném sektoru, kteří byli zaměstnání na základě zneužívajících po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou, získání náhrady za ztrátu příležitostí, již v důsledku tohoto zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou utrpěli.

V samostatném řízení (věc C-494/17, *Rossato*)⁴ pak podal Corte d'Appello di Trento žádost o rozhodnutí o předběžné otázce k Soudnímu dvoru Evropské unie, v níž požádal o vysvětlení, zda zákon č. 187 z roku 2015 poskytuje účinnou ochranu – zejména odpovídající náhradu – pro zaměstnance v oblasti uměleckého, hudebního a tanečního vysokoškolského vzdělávání, jejichž práva podle ustanovení 5 bodu 1 rámcové dohody byla porušena. Předkládající soud se dotázal, zda opatření předjímaná v zákoně č. 187 z roku 2015 jsou přiměřená, dostatečně účinná a dostatečně odrazující, aby zajistila, že ustanovení 5 bodu 1 rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou bude účinné.

Pan Rossato byl zaměstnán jako učitel po dobu jedenácti let a dvou měsíců na základě sedmnácti smluv na dobu určitou.

Ačkoli italské právní předpisy v podobě tzv. vyhlášky o důstojnosti (vyhláška-zákon č. 87 ze dne 12. července 2018, pozměněný a upravený zákonem č. 96 ze dne 9. srpna 2018) stanoví, že osoba zaměstnaná v soukromém sektoru na základě řady smluv na dobu určitou po celkovou dobu přesahující 12 měsíců (v některých případech 24 měsíců) má být považována za osobu zaměstnanou na základě smlouvy na dobu neurčitou, zaměstnanci ve veřejném sektoru jsou z tohoto pravidla vyňati.

V roce 2015 vstoupil v platnost italský právní předpis (zákon č. 107 z roku 2015), který od 1. září 2016 zavádí 36měsíční maximální dobu trvání smluv na dobu určitou a stanoví zvláštní postup nábory učitelského personálu, který umožňuje tyto smlouvy „stabilizovat“. Po sobě jdoucí smlouvy na dobu určitou se tím automaticky nemění na smlouvy na dobu neurčitou, předpokládá se však uzavření nové smlouvy na dobu neurčitou.

V případě pracovníků ve veřejném sektoru stanoví italské právní předpisy náhradu za vzniklou škodu ve dvou formách, a to paušální částky nebo odškodného za ztrátu příznivých příležitostí, tato náhrada se však nevztahuje na odvětví školství. Tento rozdílný přístup vychází patrně z úvahy, že zaměstnanci veřejného sektoru mimo odvětví školství nemohou využít stabilizace smluv, kdežto zaměstnanci veřejného sektoru zaměstnaní v odvětví školství ano (ovšem až po vstupu zákona č. 107 z roku 2015 v platnost).

Předkládající soudce ve věci *Rossato* položil Soudnímu dvoru EU následující otázku:

„Musí být ustanovení 5 bod 1 rámcové dohody vykládáno v tom smyslu, že brání použití čl. 1 odst. 95, 131 a 132 zákona č. 107 z roku 2015, která napříště stanoví přijímání učitelů zaměstnaných na dobu určitou do stálé služby, bez zpětného účinku a bez náhrady škody, jako

⁴ Věc C-494/17, *Rossato*, EU:C:2019:387.

opatření, která jsou přiměřená, dostatečně účinná a odrazující k tomu, aby zajistila plnou účinnost právních norem přijatých k provedení rámcové dohody v souvislosti s porušením této dohody v důsledku zneužívání po sobě následujících smluv na dobu určitou v době předcházející datu nabytí účinnosti opatření vyplývajících z výše uvedených ustanovení?“

Rozsudek Soudního dvora EU uvádí:

- Přeměna zneužívající smlouvy na dobu určitou je sama o sobě účinným opatřením majícím zamezit zneužití a rámcová dohoda tudíž neukládá náhradu za škodu utrpěnou před přeměnou.
- Ačkoli odvětví vzdělávání vykazuje obzvlášť velkou potřebu flexibility, členské státy nemohou opomíjet povinnost stanovit vhodná opatření navržená s cílem řádně postihovat zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou. Rámcová smlouva nicméně ponechává na nich, jak jí dosáhnout.
- Takovéto opatření s cílem postihovat zneužití by mělo být přiměřené a účinné. Členský stát sice může brát v potaz potřeby určitého odvětví, ale nemůže nadměrně omezovat zpětnou účinnost seniority. Senioritu je třeba v této souvislosti chápat jako zohlednění počtu let odpracovaných na základě pracovních smluv na dobu určitou v okamžiku, kdy je dotčený pracovník jmenován na stálé místo. Datum, od něž se počítá seniorita, by mělo zohledňovat dobu trvání zneužití (v tomto případě více než 11 let).

Komise přezkoumala italský vnitrostátní právní předpis z hlediska jeho souladu s ustanoveními 4 a 5 rámcové dohody a dospěla k závěru, že není v souladu s těmito ustanoveními. Komise proto dne 25. července 2019 zaslala Itálii výzvu. Pro více informací o tomto postupu viz tisková zpráva Komise ze dne 25. července 2019⁵.

Komise bude stěžovatele informovat prostřednictvím svých webových stránek⁶ o veškerých následných krocích, které se rozhodne na základě řízení o nesplnění povinnosti provést.

⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/inf_19_4251

⁶ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/joining-similar-complaints/decisions-multiple-complaints_cs