

Informácie o následnom postupe v súvislosti so sťažnosťou evidovanou pod referenčným číslom CHAP(2013)2870

Európska komisia rieši niekoľko sťažností, ktoré jej boli doručené v súvislosti s možným nezákonným konaním, ku ktorému dochádza pri opakovanom uzatváraní zmlúv na dobu určitú v talianskom verejnom sektore.

Dotknutí zamestnanci:

- pracovníci zamestnaní v talianskych operných a orchestrálnych nadáciách,
- zmluvy na dobu určitú uzavreté s učiteľmi a administratívnym a technickým pomocným personálom („zamestnanci ATA“) s cieľom obsadiť dočasné voľné pracovné miesta,
- zmluvy na dobu určitú uzavreté so zdravotníckym personálom vrátane riadiacich pracovníkov v rámci štátnej zdravotnej služby,
- zmluvy na dobu určitú uzavreté so zamestnancami v oblasti vyššieho umeleckého, hudobného a tanečného vzdelávania („AFAM“), pre ktoré je orgánom dohľadu Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca („MIUR“), ministerstvo školstva, univerzít a výskumu,
- zmluvy na dobu určitú uzavreté v súlade so zákonom č. 240 z 30. decembra 2010. Zákon č. 240 z 30. decembra 2010 obsahuje pravidlá o organizácii univerzít, akademických pracovníkoch a ich prijímaní,
- pracovnoprávne vzťahy medzi zamestnávateľmi v oblasti poľnohospodárstva a pracovníkmi so zmluvami na dobu určitú, ako sú vymedzené v článku 12 pododseku 2 legislatívneho dekrétu č. 375 z 11. augusta 1993,
- mobilizácia dobrovoľných pracovníkov národného hasičského zboru.

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“)¹ sa stanovuje, že v úsilí zabrániť nezákonnému konaniu, ku ktorému dochádza pri opakovanom uzatváraní pracovných zmlúv alebo pracovnoprávnych 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 pracovnoprávnych vzťahov;
- b) určiť maximálne prípustné celkové obdobie platnosti opakovane uzatvorených pracovných zmlúv alebo pracovnoprávnych vzťahov na dobu určitú;

¹ Smernica 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, 10.7.1999, s. 43.

c) určiť, koľkokrát možno platnosť takýchto pracovných zmlúv alebo pracovnoprávných vzťahov predĺžiť.

Dodržiavanie doložky 5 bodu 1 rámcovej dohody si tak vyžaduje, aby sa overilo, či je cieľom predĺženia platnosti opakovane uzatvorených pracovných zmlúv alebo pracovnoprávných vzťahov na dobu určitú uspokojiť dočasné potreby, a či sa toto vnútroštátne zákonné ustanovenie nevyužíva na uspokojenie trvalých a dlhodobých potrieb zamestnávateľa, pokiaľ ide o zamestnávanie².

Taliansky civilný súd (*Tribunale di Trapani*) podal v septembri 2016 na Súdny dvor Európskej únie návrh na začatie prejudiciálneho konania vo veci C-494/16, *Santoro*, 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 porušené³.

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 Európskej únie vo svojom rozhodnutí zo 7. marca 2018 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. Hoci výšku tejto náhrady stanoví vnútroštátny súd, Súdny dvor už naznačil prostredníctvom svojej zmienky o ťažkostiach spojených s preukázaním existencie straty príležitosti, že v prípade, že k strate príležitosti došlo, 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.

² 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.

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

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 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 zneužitia 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 talianskeho verejného sektora, ktorí sa stali obeťami 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.

Navyše v osobitnom konaní (vec C-494/17, Rossato)⁴, Corte d'Appello di Trento podal návrh na prejudiciálne konanie na Súdny dvor, v ktorom žiada o usmernenie v otázke, či zákon č. 187 z roku 2015 poskytuje účinnú ochranu – konkrétne primeranú náhradu škody – pre zamestnancov AFAM, ktorých práva vyplývajúce z doložky 5 bodu 1 rámcovej dohody boli porušené. Vnútroštátny súd sa spýtal, či sú opatrenia plánované v zákone č. 187 z roku 2015 primerané, dostatočne účinné a odrádzajúce na to, aby sa zabezpečila účinnosť doložky 5 bodu 1 rámcovej dohody o práci na dobu určitú.

Pán Rossato bol učiteľ počas obdobia 11 rokov a dvoch mesiacov, a počas tohto obdobia s ním bolo uzavretých 17 zmlúv na dobu určitú.

V talianskom práve upravenom tzv. vyhláškou o dôstojnosti (zákonný dekrét č. 87 z 12. júla 2018, zmenený zákonom č. 96 z 9. augusta 2018) sa stanovuje, že osoba zamestnaná v súkromnom sektore na základe série zmlúv na dobu určitú na celkové obdobie trvajúce viac ako 12 mesiacov (a v niektorých prípadoch 24 mesiacov) sa považuje za zamestnanca so zmluvou na dobu neurčitú, ale zamestnanci vo verejnom sektore sú z tohto pravidla vylúčení.

V roku 2015 bol prijatý taliansky zákon (zákon č. 107 z roku 2015), ktorým sa od 1. septembra 2016 zavádza 36-mesačný maximálny limit vzťahujúci sa na dobu trvania zmlúv na dobu určitú a ktorým sa zaviedol osobitný postup prijímania učiteľov do zamestnania, umožňujúci „stabilizáciu“ danej zmluvy. Opakované zmluvy na dobu určitú nasledujúce za sebou sa na základe zákona automaticky nemenia na zmluvy na dobu neurčitú, ale stanovuje sa nová zmluva na dobu neurčitú.

V prípade pracovníkov vo verejnom sektore sa v talianskych právnych predpisoch stanovuje náhrada za vzniknuté škody v dvoch podobách, a to ako paušálna náhrada alebo ako náhrada škody za stratu výhodných príležitostí, ale táto náhrada sa nevzťahuje na sektor školstva. Dôvodom tohto rozdielu je zrejme skutočnosť, že zamestnanci verejného sektora nepatriaci do školského sektora nemôžu využívať výhody stabilizácie zmlúv, zatiaľ čo zamestnanci verejného sektora zamestnaní v sektore školstva môžu (ale až po nadobudnutí účinnosti zákona č. 107 z roku 2015).

⁴

Vec C-494/17 Rossato, ECLI:EU:C:2019:387.

Vnútroštátny sudca zodpovedný za vec *Rossato* sa obrátil na Súdny dvor EÚ s touto otázkou:

„Má sa doložka 5 bod 1 rámcovej dohody vykladať v tom zmysle, že bráni uplatňovaniu ustanovení článku 1 ods. 95, 131 a 132 zákona č. 107/2015, v ktorých sa pre učiteľov so zmluvami na dobu určitú stanovuje budúca zmena pracovného pomeru na dobu neurčitú, bez spätného účinku a bez kompenzácie za škody, ako primerané, dostatočne účinné a odstrašujúce opatrenia na zabezpečenie plnej účinnosti ustanovení rámcovej dohody v súvislosti s porušením danej dohody nezákonným opakovaným uzatváraním zmlúv na dobu určitú v období, ktoré predchádzalo obdobiu právnej účinnosti opatrení vyplývajúcich z predmetných ustanovení?“

V rozsudku Súdneho dvora Európskej únie sa uvádza, že:

- Zmena zmlúv na dobu určitú, ktoré sa zneužívajú, na zmluvy na dobu neurčitú, je sama osebe účinným opatrením na zabránenie zneužívania uzatvárania takýchto zmlúv, a preto sa v rámcovej dohode nestanovuje kompenzácia za škody utrpené pred danou zmenou.
- Napriek tomu, že v sektore vzdelávania existuje osobitná potreba flexibility, členské štáty nemôžu prehliadať povinnosť prijať primerané opatrenia na riadne sankcionovanie zneužívania opakovaných po sebe nasledujúcich pracovných zmlúv na dobu určitú. Rámcová dohoda im však ponecháva možnosť výberu, ako tento cieľ dosiahnuť.
- Takéto opatrenie na potrestanie zneužívania by malo byť primerané a účinné. Členský štát môže zohľadniť potreby určitého sektora, ale nesmie nadmerne obmedzovať spätný účinok odslúžených rokov. Odslúžené roky by sa v tejto súvislosti mali chápať tak, že sa zohľadnia roky odpracované na základe pracovných zmlúv na dobu určitú vo chvíli, keď sa dotknutému pracovníkovi poskytuje stále pracovné miesto. Dátum, od ktorého sa uznávajú odslúžené roky, by mal zohľadňovať dĺžku trvania zneužívania zmlúv na dobu určitú (v tomto prípade viac ako 11 rokov).

Komisia preskúmala vnútroštátne právne predpisy Talianska, pokiaľ ide o súlad s doložkou 4 a 5 rámcovej dohody, a dospela k záveru, že právne predpisy nie sú v súlade s týmito ustanoveniami. Komisia preto Taliansku 25. júla 2019 zaslala formálnu výzvu. Viac informácií o tomto postupe možno nájsť v tlačovej správe Komisie zo 25. júla 2019⁵.

Komisia bude sťažovateľov prostredníctvom tejto webovej stránky⁶ informovať o akomkoľvek následnom postupe, ktorý zvolí v rámci tohto postupu v prípade nesplnenia povinnosti.

⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sk/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_sk