Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (desátého senátu)

13. května 2026*

„Nesplnění povinnosti státem – Článek 258 SFEU – Sociální politika – Směrnice 1999/70/ES – Rámcová dohoda o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřená mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS – Ustanovení 5 bod 1 – Povinnost členských států zavést opatření, jejichž cílem je předcházet a sankcionovat zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou – Neexistence takových opatření – Pojem ‚objektivní důvody' ospravedlňující obnovení těchto pracovních smluv"

Ve věci C-155/25,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti podaná na základě článku 258 SFEU dne 21. února 2025,

Evropská komise, zástupci: S. Delaude a D. Recchia, jako zmocněnkyně,

žalobkyně,

proti

Italské republice, zástupci: S. Fiorentino, jako zmocněnec, ve spolupráci s: A. Berti Suman a L. Fiandaca, avvocati dello Stato,

žalované,

SOUDNÍ DVŮR (desátý senát),

ve složení: J. Passer, předseda senátu, D. Gratsias a B. Smulders (zpravodaj), soudci,

generální advokát: R. Norkus,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

* Jednací jazyk: italština.

Rozsudek

1 Svou žalobou se Evropská komise domáhá, aby Soudní dvůr:

– určil, že Italská republika tím, že nepřijala opatření k předcházení zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou týkajících se zastupujících administrativních, technických a pomocných zaměstnanců (dále jen „ATP zaměstnanci“) zaměstnaných ve veřejných vzdělávacích institucích, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z ustanovení 5 rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou, uzavřené dne 18. března 1999 (dále jen „rámcová dohoda“), která je obsažena v příloze 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. 1999, L 175, s. 43; Zvl. vyd. 05/03, s. 368), a

– uložil Italské republice náhradu nákladů řízení.

Právní rámec

Unijní právo

2 Ustanovení 5 rámcové dohody, nadepsané „Opatření k předcházení zneužití“, v bodě 1 stanoví:

„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.“

Italské právo

3 V Decreto legislativo no 297 – del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado (legislativní nařízení č. 297 o schválení jednotného znění ustanovení použitelných v oblasti školství a vztahujících se na všechny typy a stupně škol) ze dne 16. dubna 1994 (běžný dodatek č. 79 ke GURI č. 115 ze dne 19. května 1994) (dále jen „legislativní nařízení č. 297/1994“) je v jeho článku 554 stanoveno:

„1. Jmenování na stálé pozice čtvrté platové třídy se uskutečňuje prostřednictvím výběrových řízení v rámci provincií na základě kvalifikačních předpokladů, jež se vyhlašují každoročně v závislosti na volných pracovních místech školskými orgány na základě nařízení ministra školství, v němž jsou stanoveny mimo jiné kvalifikační požadavky a hodnotící kritéria.

2. Tato výběrová řízení jsou otevřena pro dočasné ATP zaměstnance, kteří odpracovali alespoň dva roky bez porušení pracovní kázně na pozicích odpovídajících těm, pro které jsou výběrová řízení organizována. Účastnit se lze pouze výběrového řízení vyhlášeného v provincii, v níž je uchazeč ke dni zveřejnění oznámení o výběrovém řízení zaměstnán.

3. Dočasní ATP zaměstnanci, kteří opracovali alespoň dva roky zcela nebo zčásti ve vyšších pozicích, než pro které jsou organizována výběrová řízení, mají právo účastnit se výběrových řízení na bezprostředně nižší pozici.

[…]

8. Jmenování se provádí v rámci dostupných pracovních míst podle pořadí na stálých seznamech vhodných kandidátů, které jsou doplněny a aktualizovány podle výše uvedených kritérií.“

4 V článku 4 legge n. 124 – Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico (zákon č. 124 o naléhavých opatřeních týkajících se pracovníků ve školství) ze dne 3. května 1999 (GURI č. 107 ze dne 10. května 1999, dále jen „zákon č. 124/1999“), nadepsaném „Zástupy“, je stanoveno:

„1. Není-li možné obsadit místa pedagogů a učitelů, která jsou skutečně uprázdněná a volná před 31. prosincem a u nichž se dá očekávat, že tento stav setrvá až do konce školního roku, stálými pedagogickými pracovníky dané provincie nebo nadpočetnými zaměstnanci a pod podmínkou, že na tato místa již nebyli přiděleni z jakéhokoli titulu stálí zaměstnanci, obsadí se celoročními zástupy do doby, než proběhnou výběrová řízení pro přijetí stálých pedagogických pracovníků.

2. Místa pedagogů a učitelů, která nejsou uprázdněná, ale která se fakticky uvolní před 31. prosincem na dobu až do konce školního roku, se obsadí prostřednictvím dočasného zástupu do ukončení výukových činností. Zástup na dobu určitou až do ukončení výukových činností může, ale nemusí, být zajištěn rovněž pro vyučovací hodiny, které neumožňují vytvořit pracovní místo pedagoga na plný úvazek.

3. V ostatních případech, kterých se netýká odstavec 1 a 2, se přistoupí k dočasným zástupům.

[…]

11. Ustanovení předchozích odstavců se použijí rovněž na ATP zaměstnance.“

5 V decreto ministeriale n. 430 – Regolamento recante norme sulle modalità di conferimento delle supplenze al personale amministrativo, tecnico ed ausiliario ai sensi dell’articolo 4 della legge 3 maggio 1999, n. 124 (ministerská vyhláška č. 430 o nařízení, kterým se stanoví předpisy způsobu přidělování zástupů v případě administrativních, technických a pomocných zaměstnanců

v souladu s článkem 4 zákona č. 124 ze dne 3. května 1999), ze dne 13. prosince 2000 (GURI č. 19, ze dne 24. ledna 2001), je v článku 1, nadepsaném „Dostupnost pracovních míst a typy zástupů“, stanoveno:

„1. V souladu s čl. 4 odst. 1, 2, 3 a 11 [zákona č. 124/1999] platí, že není-li možné obsadit pracovní místa [ATP zaměstnanců], která jsou k dispozici, přidělením nadpočetných zaměstnanců ve službě nebo jakýmkoliv jiným způsobem smluvními zaměstnanci s pracovní smlouvou na dobu neurčitou, využijí se:

a) celoroční zástupy za účelem obsazení volných míst, která jsou k dispozici před 31. prosincem a která pravděpodobně zůstanou k dispozici v průběhu celého školního roku;

b) dočasné zástupy až do ukončení výukových činností k obsazení neuvolněných pracovních míst, jež jsou k dispozici před 31. prosincem a až do konce školního roku;

c) dočasné zástupy z důvodu jakýchkoli jiných potřeb zastupování, které nespadají do předchozích případů, v souladu s ustanoveními článku 6.

6 V článku 36 decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (legislativní nařízení č. 165 o obecných pravidlech týkajících se organizace práce ve veřejné správě) ze dne 30. března 2001 (GURI č. 106, ze dne 9. května 2001, běžný dodatek č. 112, dále jen „legislativní nařízení č. 165/2001“), nadepsaném „Zaměstnanci se smlouvou na dobu určitou nebo zaměstnávaní v rámci pružných pracovních poměrů“, je stanoveno:

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

2. Orgány veřejné správy mohou uzavírat pracovní smlouvy na dobu určitou, smlouvy o odborném vzdělávání a smlouvy o pracovní činnosti, jakož i smlouvy o přidělení zaměstnanců na dobu určitou a využívat flexibilní typy smluv stanovené v občanském zákoníku a jiných právních předpisech, jež upravují pracovněprávní vztahy v podniku, výlučně v mezích a za podmínek stanovených pro jejich použití v orgánech veřejné správy. Orgány veřejné správy mohou uzavírat smlouvy uvedené v první větě tohoto odstavce pouze pro prokázané potřeby, které jsou výlučně dočasné nebo výjimečné, a v souladu s podmínkami a postupy pro nábor stanovenými v článku 35. Pracovní zaměstnanecké smlouvy na dobu určitou mohou být uzavřeny v souladu s článkem 19 a násl. [decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81. – Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell’articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (legislativní nařízení č. 81 o systematické úpravě pracovních smluv a revize právních předpisů o pracovních povinnostech v souladu s čl. 1 odst. 7 zákona č. 183 ze dne 10. prosince 2014) ze dne 15. června 2015 (GURI č. 144, ze dne 24. června 2015, běžný doplněk GURI č. 34, dále jen „legislativní nařízení č. 81/2015“)] […]

[…]

5. Porušení kogentních ustanovení týkajících se náboru nebo zaměstnávání zaměstnanců orgány veřejné správy nemůže v žádném případě vést ke vzniku pracovněprávních vztahů na dobu neurčitou s těmito orgány, čímž není dotčena jejich případná odpovědnost ani sankce, které jim mohou být uloženy. Dotčený zaměstnanec má nárok na náhradu škody vyplývající z práce odvedené v rozporu s kogentními ustanoveními. Ve zvláštním případě újmy v důsledku zneužití

po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou, aniž je dotčena možnost zaměstnance prokázat jakoukoli další újmu, stanoví soud odškodnění ve výši alespoň čtyř měsíčních platů a maximálně dvaceti čtyř měsíčních platů na základě poslední referenční odměny pro výpočet odstupného při ukončení smlouvy, s přihlédnutím k závažnosti porušení, zejména z důvodu počtu po sobě jdoucích smluv mezi stranami a celkové doby trvání vztahu.

[…]

5d. Aniž je dotčen odstavec 5, nevztahuje se tento článek na nábor [ATP zaměstnanců] na dobu určitou ve školských a vzdělávacích zařízení státu a místní samosprávy, jakož i ve vysokoškolských zařízení v oblasti umění, hudby a tance. […]“

7 V legislativním nařízení č. 81/2015 je v kapitole III, nadepsané „Práce na dobu určitou“, stanovena maximální doba trvání pracovních smluv na dobu určitou (článek 19), jakož i maximální počet obnovení (článek 21). Podle čl. 29 odst. 2 písm. c) uvedeného nařízení se kapitola III nepoužije na „smlouvy na dobu určitou uzavřené s [APT zaměstnanci] pro účely přidělení zástupů […]“, přičemž v odstavci 4 tohoto je stanoveno, že „[u]stanovení článku 36 legislativního nařízení [č. 165/2001] se i nadále použijí“.

8 Legge n. 107 – Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (zákon č. 107 o reformě vnitrostátního systému vzdělávání a odborné přípravy a o pověření k přepracování platných právních předpisů) ze dne 13. července 2015 (GURI č. 162 ze dne 15. července 2015, dále jen „zákon č. 107/2015“) zavedl v čl. 1 odst. 131 maximální dobu trvání pracovních smluv na dobu určitou v případě vyučujících zaměstnanců a ATP zaměstnanců veřejných vzdělávacích zařízení na dobu určitou v trvání 36 měsíců, jež se vztahovala i na smlouvy, jež na sebe bezprostředně nenavazovaly. Toto ustanovení bylo zrušeno článkem 4a decreto-legge n. 87 – Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese (nařízení vlády s mocí zákona č. 87 o zavedení naléhavých opatření pro důstojnost pracovníků a podniků) ze dne 12. července 2018 (GURI č. 161 ze dne 13. července 2018, dále jen „nařízení vlády č. 87/2018“).

Postup před zahájením soudního řízení

9 Dne 26. července 2019 zaslala Komise Italské republice formální upozornění, v němž vyjádřila pochybnosti týkající se zejména souladu několika vnitrostátních ustanovení použitelných na zastupující ATP zaměstnance zaměstnané ve veřejných vzdělávacích zařízeních s ustanovením 5 rámcové dohody, pokud jde o zneužívání smluv na dobu určitou.

10 Italská republika odpověděla na výtky a otázky vznesené v tomto upozornění několika vyjádřeními. V návaznosti na vyjádření ze dne 29. listopadu 2019 zaslala Komise tomuto členskému státu dne 3. prosince 2020 doplňující formální upozornění, na které uvedený členský stát odpověděl zejména dopisy ze dne 6. dubna a 21. září 2021.

11 Dne 19. dubna 2023 zaslala Komise Italské republice odůvodněné stanovisko, v němž zejména trvala na svém stanovisku, že italská právní úprava není v souladu s ustanovením 5 rámcové dohody, pokud jde o ochranu zastupujících ATP zaměstnanců před zneužitím smluv na dobu určitou, a vyzvala Italskou republiku, aby přijala opatření nezbytná k tomu, aby tomuto odůvodněnému stanovisku vyhověla ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení.

12 V odpovědi ze dne 8. února 2024 na odůvodněné stanovisko vyjádřila Italská republika znovu nesouhlas s postojem Komise.

13 Vzhledem k tomu, že Komise nepovažovala tuto odpověď za přesvědčivou, podala projednávanou žalobu pro nesplnění povinnosti.

K žalobě

14 Svou žalobou Komise Italské republice vytýká, že nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z ustanovení 5 bodu 1 rámcové dohody, neboť nepřijala opatření k předcházení zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou týkajících se zastupujících ATP zaměstnanců.

Argumentace účastníků řízení

15 Komise v první řadě tvrdí, že v italském právu neexistuje žádné opatření, jež by bylo přijato na základě bodu 1 písm. b) a c) ustanovení 5 rámcové dohody a týkalo se maximální celkové doby trvání pracovních smluv na dobu určitou, které mohou být uzavírány se zastupujícími ATP zaměstnanci, nebo počtu obnovení těchto smluv. Z článku 36 odst. 5d legislativního nařízení č. 165/2001 a z čl. 29 odst. 2 písm. c) legislativního nařízení č. 81/2015 totiž podle Komise vyplývá, že ustanovení, která stanovují maximální dobu trvání a počet smluv na dobu určitou, které mohou orgány veřejné správy uzavřít za účelem náboru svých zaměstnanců, se nepoužijí na smlouvy uzavřené s ATP zaměstnanci zaměstnanými ve veřejných vzdělávacích zařízeních. Mimoto, ač byla v minulosti v čl. 1 odst. 131 zákona č. 107/2015 stanovena v tomto ohledu omezení, toto ustanovení bylo zrušeno nařízením vlády č. 87/2018.

16 Ve druhé řadě Komise tvrdí, že v italském právu rovněž chybí taková opatření, jako jsou opatření uvedená v ustanovení 5 bodě 1 písm. a) rámcové dohody, která se týkají objektivních důvodů ospravedlňujících obnovení pracovních smluv na dobu určitou s ATP zaměstnanci zaměstnanými ve veřejných vzdělávacích zařízeních.

17 V tomto ohledu zaprvé v ustanoveních čl. 4 odst. 1 a 11 zákona č. 124/1999, která umožňují nábor ATP zaměstnanců za účelem dočasného obsazení uprázdněných a volných pracovních míst ve veřejném školství, není uveden žádný požadavek, jako je požadavek flexibility vlastní veřejnému školství, který by bylo možné podřadit pod pojem „objektivní důvody“ ve smyslu ustanovení 5 bodu 1 písm. a) rámcové dohody. Mimoto číselné údaje, které zveřejnilo Ministero dell’istruzione (ministerstvo školství, Itálie), jež se týkají vývoje školní populace a složení zaměstnanců, podle všeho existencí takového požadavku vyvracejí. I když od školního roku 2017/2018 docházelo k trvalému snižování počtu studujících, počet a podíl ATP zaměstnanců zaměstnaných na dobu určitou se během téhož období pouze zvyšoval.

18 Komise z toho vyvozuje, že i když je myslitelné, že by dotčená vnitrostátní právní úprava mohla teoreticky vycházet z takového objektivního důvodu, jako je požadavek flexibility související se zvláštnostmi veřejného školství, takový požadavek ve skutečnosti neexistuje.

19 Zadruhé pouhá existence objektivního důvodu každopádně nemůže stačit k prokázání souladu dotčené vnitrostátní právní úpravy s ustanovením 5 bodem 1 písm. a) rámcové dohody, neboť s ohledem na závěry vyplývající z rozsudku 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), takový soulad předpokládá, že tato právní

úprava umožňuje určit objektivní a transparentní kritéria za účelem ověření, zda obnovení smluv na dobu určitou uzavřených se zastupujícími ATP zaměstnanci skutečně odpovídá reálné potřebě a dodržuje zásadu proporcionality.

20 Taková kritéria přitom podle Komise z dotčené vnitrostátní právní úpravy nevyplývají. Přijímání ATP zaměstnanců na základě smluv na dobu určitou ve skutečnosti naopak představuje obvyklý způsob náboru. Aby se totiž dotčené osoby mohly zúčastnit výběrových řízení pořádaných za účelem obsazení stálých pracovních míst určených zastupujícím ATP zaměstnancům, musí být uchazeči nejprve zaměstnáni na základě smluv na dobu určitou a musí odpracovat alespoň dva roky, což je podle Komise ve zjevném rozporu s předpokladem, na němž je založena rámcová dohoda, podle níž obecnou formu pracovněprávních vztahů představuje pracovní smlouva na dobu neurčitou. Mimoto tato výběrová řízení nejsou pořádána podle přesného harmonogramu, neboť jejich uspořádání podléhá rozpočtovým omezením, a navíc závisí na přirozených odchodech stálých zaměstnanců.

21 Podle Komise je tedy uskutečňován nábor zastupujících ATP zaměstnanců prostřednictvím smluv na dobu určitou, aniž by použitelné vnitrostátní právní předpisy stanovily objektivní důvody ve smyslu ustanovení 5 bodu 1 písm. a) rámcové dohody, neboť tyto právní předpisy naopak umožňují používat takové smlouvy k uspokojení stálých a trvalých potřeb. Ve své replice Komise v této souvislosti uvádí, že tuto skutečnost Italská republika sama uznala ve své žalobní odpovědi, když tvrdila, že ATP zaměstnanci jsou přijímáni na dobu určitou za účelem řešení „strukturálního nedostatku“ zaměstnanců.

22 Ve třetí řadě a pro úplnost Komise dodává, že pokud by Italská republika argumentovala tím, že uspořádání řady výběrových řízení v posledních letech spadá pod pojem „rovnocenná právní opatření“ ve smyslu ustanovení 5 bodu 1 písm. a) rámcové dohody, bylo by třeba mít za to, že takové uspořádání výběrových řízení představuje pouze jednorázové opatření, které by v určitých ohledech umožňovalo nanejvýš ukončit zneužívající stav, jenž vznikl již v minulosti, aniž by mohlo zabránit zneužití pracovních smluv na dobu určitou ve vztahu k ATP zaměstnancům ve veřejných vzdělávacích zařízeních. Totéž podle Komise platí pro návrhy právních předpisů uváděné Italskou republikou, jež se použijí pouze na určité školní roky.

23 Italská republika má za to, že povinnosti vyplývající z ustanovení 5 bodu 1 rámcové dohody splnila.

24 V první řadě tento členský stát uvádí, že jmenování na stálé pracovní místo v rámci veřejného školství lze dosáhnout prostřednictvím výběrových řízení uvedených v článku 554 legislativního nařízení č. 297/1994, která jsou otevřena výlučně pro dočasné ATP zaměstnance, kteří odpracovali alespoň dva roky, a v jejichž rámci je zohledněna nabytá praxe. Doba odpracovaná v rámci smlouvy na dobu určitou tak umožňuje tuto zkušenost zhodnotit a přispívá k uzavření smlouvy na dobu neurčitou. Z tohoto důvodu byl tento režim vždy navržen tak, aby podporoval opakování smluv na dobu určitou uzavřených se zastupujícími ATP zaměstnanci, jelikož takové opakování usnadňuje přístup ke jmenování na stálé místo. V tomto duchu bylo rozhodnuto zrušit nařízením vlády č. 87/2018 maximální dobu 36 měsíců, jež byla dříve pro takové smlouvy stanovena v čl. 1 odst. 131 zákona č. 107/2015.

25 Ve druhé řadě takový mechanismus náboru zohledňuje podle Italské republiky zvláštní potřeby systému školství, a sice vysokou proměnlivost poptávky po ATP zaměstnancích v závislosti na počtu žáků účastnících se školní docházky v různých školách a zeměpisných oblastech, jakož

i úzkou vazbu mezi počtem osob, které jsou ATP zaměstnanci, a velikostí studentské populace. Tyto zvláštní potřeby představují podle Italské republiky objektivní důvody ve smyslu ustanovení 5 bodu 1 písm. a) rámcové dohody.

26 V této souvislosti Italská republika zaprvé zdůrazňuje, že toto ustanovení podle všeho nevyžaduje, aby takové objektivní důvody byly zakotveny v platné právní úpravě.

27 Zadruhé navýšení počtu ATP zaměstnanců, na které poukazuje Komise, je podle Italské republiky vyvoláno nutností vyřešit strukturální nedostatek zaměstnanců v systému, který ukládá povinnost dodržovat jejich rotaci. K posledně uvedeném nicméně tento členský stát ve své duplice zdůrazňuje, že jeho argumentaci nelze chápat v tom smyslu, že by tento strukturální nedostatek zaměstnanců představoval jako takový objektivní důvod ve smyslu ustanovení 5 bodu 1 písm. a) rámcové dohody.

28 Zatřetí ministerstvo školství omezilo v letech 2019 až 2021 využívání pracovních smluv na dobu určitou u ATP zaměstnanců, neboť přikročilo k uspořádání různých náborových řízení. Kromě toho bylo pro školní rok 2023/2024 uvedené ministerstvo oprávněno přijmout ke jmenování na stálá místa celkem 9975 osob na plný úvazek s následujícím rozdělením: 2 163 administrativních asistentů, 717 technických asistentů, 7 066 školních spolupracovníků, 13 technických školních spolupracovníků (přidělených k zemědělským podnikům), 8 šatnářů, 4 kuchaři a 4 zdravotníci.

29 Ve čtvrté řadě Italská republika, aniž by se vzdávala důvodů své procesní obrany, poznamenává, že připravuje změny platné právní úpravy, jejichž cílem je poskytnout všem zastupujícím ATP zaměstnancům zaměstnaným ve veřejných vzdělávacích zařízeních reálnou příležitost zachovat si své zaměstnání prostřednictvím okamžitého obsazení všech stálých pracovních míst, která jsou v současné době volná, a to odchylně od obvyklých podmínek náboru ATP zaměstnanců. Mimoto je připravován nový systém klasifikace zaměstnání ATP zaměstnanců, který zahrnuje nové mechanismy postupu a náboru. Jakákoli případná reforma mechanismů náboru zaměstnanců je nicméně podle Italské republiky podmíněna výsledkem dialogu se sociálními partnery a ostatními dotčenými správními orgány.

30 Italská republika proto navrhuje, aby Soudní dvůr zamítl žalobu Komise jako neopodstatněnou, nebo podpůrně přerušil řízení podle článku 55 jednacího řádu Soudního dvora tak, aby mohla v přiměřených lhůtách přijmout nezbytné změny právních předpisů.

Závěry Soudního dvora

31 V tomto ohledu je třeba připomenout, že ustanovení 5 rámcové dohody, jehož účelem je provést jeden z cílů, který tato dohoda sleduje, a sice stanovit pravidla pro využívání po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou, ukládá v bodě 1 členským státům, aby účinně a závazně přijaly alespoň jedno z opatření v něm vyjmenovaných, pokud jejich vnitrostátní právo neobsahuje rovnocenné právní opatření. Tři opatření takto vyjmenovaná v bodě 1 písm. a) až c) uvedeného ustanovení se týkají objektivních důvodů ospravedlňujících obnovení takových pracovních smluv nebo poměrů, maximálního celkového trvání těchto po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů a počtu jejich obnovení (rozsudek ze dne 19. března 2020, Sánchez Ruiz a další, C-103/18 a C-429/18, EU:C:2020:219, bod 83, jakož i citovaná judikatura).

32 Členské státy mají v tomto ohledu prostor pro uvážení, jelikož se mohou rozhodnout pro použití jednoho nebo několika opatření vyjmenovaných v ustanovení 5 bodu 1 písm. a) až c) rámcové dohody anebo stávajících rovnocenných právních opatření (rozsudek ze dne 25. října 2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, bod 33 a citovaná judikatura).

33 V první řadě, co se v projednávané věci týče opatření, jež jsou zakotvena v ustanovení 5 bodě 1 písm. b) a c) rámcové dohody a týkají se maximální celkové doby trvání smluv na dobu určitou, jakož i počtu jejich obnovení, Komise uvádí, aniž to Italská republika rozporuje, že v italském právu taková opatření pro ATP zaměstnance zaměstnané ve veřejných vzdělávacích zařízeních neexistují. V této souvislosti zdůrazňuje, že je výslovně stanoveno, že se ustanovení italského práva, která zakotvují maximální dobu trvání a maximální počet smluv na dobu určitou, které jsou orgány veřejné správy oprávněny uzavírat za účelem náboru svých zaměstnanců, nepoužijí na smlouvy uzavřené s těmito ATP zaměstnanci, přičemž ustanovení, v němž byla v minulosti pro takové smlouvy stanovena maximální dobu trvání o délce 36 měsíců, bylo zrušeno v roce 2018.

34 Ke zpochybnění tvrzení Komise Italská republika uvádí, že i když bylo ustanovení, v němž byla pro pracovní smlouvy na dobu určitou uzavřené s dotčenými ATP zaměstnanci stanovena maximální doba trvání 36 měsíců, skutečně zrušeno, uvedené zrušení mělo ve skutečnosti umožnit těmto zaměstnancům, aby získali prostřednictvím opakovaného uzavírání pracovních smluv na dobu určitou praxi, a zvýšili tak své šance být později jmenováni na stále místo, neboť ke jmenováni dochází mimo jiné na základě takto získané praxe.

35 Je třeba konstatovat, že uvedená argumentace pouze potvrzuje neexistenci opatření v italském právu, která by omezovala maximální dobu trvání nebo počet pracovních smluv na dobu určitou, které lze uzavřít s dotčenými ATP zaměstnanci, a v důsledku toho neexistenci opatření k předcházení zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou ve smyslu ustanovení 5 bodu 1 písm. b) a c) rámcové dohody.

36 Za těchto okolností je třeba ve druhé řadě zkoumat, zda italské právo stanoví pro pracovní smlouvy na dobu určitou uzavřené se zastupujícími ATP zaměstnanci opatření uvedené v ustanovení 5 bodě 1 písm. a) rámcové dohody, které se týká objektivních důvodů ospravedlňujících obnovení pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou.

37 V tomto ohledu již Soudní dvůr judikoval, že pojem „objektivní důvody“ musí být chápán tak, že se vztahuje na přesné a konkrétní okolnosti charakterizující danou činnost, a proto může v tomto konkrétním kontextu odůvodnit použití po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou. Tyto okolnosti mohou vyplývat zejména z konkrétní povahy úkolů, pro jejichž plnění byly takové smlouvy uzavřeny, a z charakteristik jim vlastních, nebo případně z naplňování legitimního cíle sociální politiky členského státu (rozsudek 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, bod 87).

38 Naopak vnitrostátní předpis, který se omezuje na to, že právní nebo správní normou obecným a abstraktním způsobem povoluje použití po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou, není v souladu s požadavky upřesněnými v obou předchozích bodech rozsudku v projednávaných věcech. Takový předpis ryze formální povahy totiž neumožňuje vyvodit objektivní a transparentní kritéria za účelem ověření toho, zda obnovení takových smluv opravdu odpovídá skutečné potřebě, je způsobilé dosáhnout sledovaného cíle a je za tímto účelem nezbytné. Takový předpis v sobě tedy skrývá reálné riziko, že povede k zneužívání tohoto typu smluv, a není tudíž slučitelný s cílem a užitečným účinkem rámcové dohody (rozsudek 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, bod 88 a citovaná judikatura).

39 V projednávané věci z vysvětlení poskytnutých Komisí vyplývá, že její kritika cílí především na ustanovení čl. 4 odst. 1 a 11 zákona č. 124/1999, která byla rovněž předmětem sporu ve věci, v níž byl vydán rozsudek 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), a podle nichž, jak jsou společně vykládána, je dovoleno obsadit pracovní místa ATP zaměstnanců „skutečně uprázdněná a volná před 31. prosincem“ školního roku celoročními zástupy, a to „do doby, než proběhnou výběrová řízení pro přijetí stálých […] zaměstnanců“.

40 Ač Italská republika podle všeho v projednávané věci neuplatňuje jako objektivní důvod ve smyslu ustanovení 5 bodu 1 písm. a) rámcové dohody potřebu dočasného obsazení pracovních míst určených stálým zaměstnancům, tj. do dokončení výběrových řízení pro nábor takových zaměstnanců, je třeba nicméně s ohledem na argumenty, jež v tomto ohledu předložila Komise, jakož i na samotné znění čl. 4 odst. 1 zákona č. 124/1999, který tuto potřebu výslovně uvádí, v tomto ohledu v první řadě připomenout, že Soudní dvůr již rozhodl, že taková potřeba může odůvodnit použití po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou (v tomto smyslu viz rozsudek 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, bod 96).

41 Aby však bylo možné považovat vnitrostátní právní úpravu, jejímž cílem je zohlednit takovou potřebu, za ospravedlněnou objektivním důvodem, musí být příslušné orgány s to při konkrétním použití této právní úpravy určit objektivní a transparentní kritéria za účelem ověření toho, zda obnovení smluv na dobu určitou skutečně odpovídá opravdové potřebě, je způsobilé dosáhnout sledovaného cíle a je za tímto účelem nezbytné, přičemž je třeba upřesnit, že uvedená právní úprava nemůže být odůvodněna na základě ustanovení 5 bodu 1 písm. a) rámcové dohody, pokud umožňuje takové obnovení provést za účelem pokrytí potřeb, které nejsou ve skutečnosti dočasné, nýbrž jsou naopak stálé a trvalé (v tomto smyslu viz rozsudek 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 99 a 100, jakož i citovaná judikatura).

42 V této souvislosti Komise tvrdí, aniž by jí Italská republika odporovala, že zaprvé dotčená vnitrostátní právní úprava nestanoví žádnou přesnou lhůtu, pokud jde o uspořádání výběrových řízení, k němuž upřesňuje, že uvedené uspořádání podléhá rozpočtovým omezením a mimoto závisí na přirozených odchodech stálých zaměstnanců. Komise zadruhé uvádí, že možnost zastupujících ATP zaměstnanců účastnit se takových výběrových řízení je dále podmíněna tím, že tito zaměstnanci odpracovali alespoň dva roky v rámci výkonu své pracovní činností na dobu určitou, což tento členský stát ostatně sám potvrdil, neboť odkázal na článek 554 legislativního nařízení č. 297/1994 týkající se zejména jmenování na stálé místo prostřednictvím uspořádání výběrových řízení, v jehož odstavci 2 je taková podmínka stanovena.

43 Tyto skutečnosti, které Italská republika nevyvrátila, či je dokonce uznala, přitom prokazují, že i když dotčená vnitrostátní právní úprava formálně omezuje využívání pracovních smluv na dobu určitou za účelem zajištění celoročních zástupů na uprázdněných a volných pracovních místech ve státních školách pouze na dočasnou dobu, než proběhnou výběrová řízení, neumožňuje zajistit, aby konkrétní uplatnění tohoto objektivního důvodu bylo s ohledem na zvláštnosti dotčené činnosti a podmínky jejího výkonu v souladu s požadavky rámcové dohody, ale naopak může umožňovat v rozporu s ustanovením 5 bodem 1 písm. a) rámcové dohody obnovování takových smluv k pokrytí potřeb, které nemají ve skutečnosti dočasnou povahu, nýbrž jsou naopak stálé a trvalé (v tomto smyslu viz rozsudek 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 108 a 109).

44 Konkrétně okolnost, že ATP zaměstnanci podle čl. 554 odst. 2 legislativního nařízení č. 297/1994 musí k tomu, aby se mohli účastnit výběrových řízení, která mohou vést ke jmenování, a tím i ke stálému zaměstnání, splňovat podmínku spočívající v tom, že „odpracovali alespoň dva roky […] na pozicích odpovídajících těm, pro které jsou výběrová řízení pořádána“, může sama o sobě a nezávisle na nahodilé a nepředvídatelné povaze pořádání těchto výběrových řízení zvyšovat riziko zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou, neboť během této minimální doby dvou let mohou být takové smlouvy obnovovány, aniž by bylo nezbytné zaručit, že potřeba takového obnovení bude dočasná, a nikoli stálá a trvalá.

45 Za těchto podmínek nemůže být potřeba dočasného obsazení stálých pracovních míst do doby, než proběhnou výběrová řízení pořádaná za účelem náboru stálých zaměstnanců, jak je uvedena v čl. 4 odst. 1 zákona č. 124/1999, v projednávané věci považována za „objektivní důvod“ ospravedlňující obnovení pracovních smluv na dobu určitou uzavřených s ATP pracovníky zaměstnanými ve veřejných vzdělávacích zařízeních v souladu s požadavky, jež vyplývají z ustanovení 5 bodu 1 písm. a) rámcové dohody.

46 Pokud jde ve druhé řadě o potřebu flexibility vlastní veřejnému školství, které se dovolává Italská republika, je třeba připomenout, že Soudní dvůr již judikoval, že taková potřeba, zejména v rozsahu, v němž se týká přiměřenosti počtu zaměstnanců zastávajících funkce ve veřejném školství a počtu žáků, může být v zásadě rovněž zohledněna jako „objektivní důvod“ ve smyslu ustanovení 5 bodu 1 písm. a) rámcové dohody (v tomto smyslu viz rozsudek 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 94 a 95).

47 Ač lze v projednávané věci připustit, že odstavce 2 a 3 článku 4 zákona č. 124/1999 spadají do rámce takové potřeby flexibility, pokud jde o nábor ATP zaměstnanců, jelikož se tato ustanovení týkají možnosti obsadit jiná dočasně volná místa, než jsou uprázdněná pracovní místa, ustanovení odstavců 1 a 11 tohoto článku, uvedená v bodě 39 tohoto rozsudku, jež se týkají uprázdněných a volných pracovních míst určených ATP zaměstnancům, neobsahují naopak žádný prvek, jenž by mohl naznačovat, že jejich cílem je skutečně reagovat na takovou potřebu flexibility, natož definovat podmínky upravující možnost uzavírat s těmito zaměstnanci po sobě jdoucí pracovní smlouvy na dobu určitou.

48 I kdyby dotčená vnitrostátní právní úprava sledovala cíl, kterého se dovolává Italská republika, a sice umožňovala zohlednit potřebu flexibility vlastní veřejnému školství, nesplňuje za těchto podmínek právní postavení ATP zaměstnanců, které vyplývá z této právní úpravy, jak byla uvedena Soudnímu dvoru, požadavky jasnosti a přesnosti, jimiž se musí vyznačovat vnitrostátní prováděcí opatření.

49 Takový cíl totiž nemůže zakládat slučitelnost této právní úpravy s ustanovením 5 bodem 1 písm. a) rámcové dohody, protože neumožňuje prokázat existenci přesné a konkrétní okolnosti charakterizující dotčenou činnost, a tedy ospravedlňující v tomto konkrétním kontextu použití po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou v souladu s judikaturou, která byla uvedena výše v bodě 37 tohoto rozsudku (obdobně viz rozsudek ze dne 26. února 2015, Komise v. Lucembursko, C-238/14, EU:C:2015:128, bod 50).

50 To platí tím spíše v projednávané věci, neboť uprázdněná a volná pracovní místa, na která se vztahuje čl. 4 odst. 1 a 11 zákona č. 124/1999, mají být obsazována stálými zaměstnanci, a vyznačují se tedy *a priori* stálou, a nikoli dočasnou povahou.

51 Z toho vyplývá, že potřebou flexibility vlastní veřejnému školství, které se dovolává Italská republika, nelze v projednávané věci argumentovat, aby bylo možné mít za to, že dotčená vnitrostátní právní úprava stanoví v souladu s ustanovením 5 bodem 1 písm. a) rámcové dohody „objektivní důvod“, jenž ospravedlňuje obnovování pracovních smluv na dobu určitou uzavřených s ATP zaměstnanci pracujícími ve veřejných vzdělávacích zařízeních.

52 Ve třetí řadě, pokud jde o případnou existenci „rovnocenných právních opatření“ v italském právu ve smyslu ustanovení 5 bodu 1 rámcové dohody, je třeba připomenout, že tento výraz má zahrnovat veškerá opatření vnitrostátního práva, která po vzoru opatření stanovených zmíněným ustanovením mají za cíl účinně předcházet zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou (rozsudek ze dne 23. dubna 2009, Angelidaki a další, C-378/07 až C-380/07, EU:C:2009:250, bod 76 a citovaná judikatura).

53 V projednávané věci je třeba upřesnit, že i když Komise zmiňuje, že by se Italská republika případně mohla snažit využít argument spočívající v přijetí takových rovnocenných právních opatření, neboť v posledních letech údajně uspořádala řadu výběrových řízení umožňujících jmenovat na stálá místa značný počet zaměstnanců náležejících k ATP zaměstnancům, nic nenasvědčuje tomu, že by se tento členský stát skutečně chtěl dovolávat uspořádání těchto výběrových řízení jako „rovnocenného právního opatření“.

54 Každopádně je třeba připustit, že Soudní dvůr rozhodl, že uspořádání výběrových řízení, jejichž cílem je s konečnou platností obsadit pracovní místa dočasně obsazovaná zaměstnanci v poměru na dobu určitou, v požadovaných lhůtách, může zamezit ustálení nejistého postavení těchto pracovníků, neboť zajišťuje, aby pracovní místa, která zastávají, byla s konečnou platností rychle obsazena. Takové opatření je tedy v zásadě způsobilé zabránit zneužití vyplývajícímu z využívání po sobě jdoucích pracovních poměrů na dobu určitou, a může tudíž představovat „rovnocenné právní opatření“ (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. března 2020, Sánchez Ruiz a další, C-103/18 a C-429/18, EU:C:2020:219, body 93 až 95).

55 Jak nicméně zdůraznila Komise, aniž jí Italská republika oponovala, v daném případě podle všeho výběrová řízení uspořádaná v nedávné minulosti za účelem jmenování zaměstnanců náležejících k ATP zaměstnancům nebyla pořádána ve lhůtách, jež by byly stanoveny konkrétně za tímto účelem, ale naopak příležitostně a nepředvídatelně, podobně jako výběrová řízení uvedená v bodě 42 tohoto rozsudku, takže je nelze z důvodů obdobných důvodům uvedeným v bodech 43 a 44 tohoto rozsudku považovat za „rovnocenné právní opatření“ ve smyslu ustanovení 5 bodu 1 rámcové dohody (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. března 2020, Sánchez Ruiz a další, C-103/18 a C-429/18, EU:C:2020:219, bod 98).

56 Ve čtvrté řadě a závěrem je třeba uvést, že nemůže obstát argumentace Italské republiky, podle níž je třeba přerušit řízení do doby, než budou přijaty některé připravované změny právních předpisů, jež obsahují nové mechanismy pro postup a nábor ATP zaměstnanců, které by podle ní mohly ukončit jakékoli případné nesplnění povinnosti ve vztahu k ustanovení 5 bodu 1 rámcové dohody. V tomto ohledu stačí připomenout, že nesplnění povinnosti se musí posuzovat s ohledem na stav, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku (rozsudek ze dne 14. dubna 2005, Komise v. Lucembursko, C-519/03, EU:C:2005:234, bod 18 a citovaná judikatura), tedy v projednávané věci ke dni 19. června 2023.

57 Je tedy třeba konstatovat, že v dotčené vnitrostátní právní úpravě není stanoveno žádné z opatření zakotvených v ustanovení 5 bodu 1 písm. a) až c) rámcové dohody ani v ní nejsou obsažena rovnocenná právní opatření ve smyslu tohoto ustanovení. Žaloba podaná Komisí je tudíž opodstatněná.

58 Vzhledem ke všem výše uvedeným úvahám je třeba určit, že Italská republika tím, že nepřijala opatření k předcházení zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou týkajících se zastupujících zaměstnanců ATP zaměstnaných ve veřejných vzdělávacích institucích, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z ustanovení 5 rámcové dohody.

K nákladům řízení

59 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala po Italské republice náhradu nákladů řízení a bylo zjištěno nesplnění povinnosti, je důvodné Italské republice uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (desátý senát) rozhodl takto:

1) **Italská republika tím, že nepřijala opatření k předcházení zneužití po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou týkajících se zastupujících administrativních, technických a pomocných zaměstnanců zaměstnaných ve veřejných vzdělávacích institucích, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z ustanovení 5 rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou, uzavřené dne 18. března 1999, která je obsažena v příloze 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.**

2) **Italské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Podpisy