Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (desiata komora)

z 13. mája 2026*

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Článok 258 ZFEÚ – Sociálna politika – Smernica 1999/70/ES – Rámcová dohoda o práci na dobu určitú, ktorú uzavreli ETUC, UNICE a CEEP – Doložka 5 bod 1 – Povinnosť členských štátov zaviesť opatrenia na zamedzenie a sankcionovanie zneužívania opakovane uzatváraných pracovných zmlúv na dobu určitú – Neexistencia takýchto opatrení – Pojem ‚objektívne dôvody' odôvodňujúce predĺženie platnosti takýchto zmlúv"

Vo veci C-155/25,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ, podaná 21. februára 2025,

Európska komisia, v zastúpení S. Delaude a D. Recchia, splnomocnené zástupkyne,

žalobkyňa,

proti

Talianskej republike, v zastúpení: S. Fiorentino, splnomocnený zástupca, za právnej pomoci A. Berti Suman a L. Fiandaca, avvocati dello Stato,

žalovanej,

SÚDNY DVOR (desiata komora),

v zložení: predseda desiatej komory J. Passer, sudcovia D. Gratsias a B. Smulders (spravodajca),

generálny advokát: R. Norkus,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: taliančina.

Rozsudok

1 Európska komisia svojou žalobou navrhuje, aby Súdny dvor:

– určil, že Talianska republika si tým, že neprijala opatrenia na zamedzenie zneužívania opakovane uzatváraných zmlúv na dobu určitú zastupujúcich administratívnych, technických a pomocných zamestnancov (ďalej len „ATP zamestnanci“) zamestnaných vo verejných vzdelávacích zariadeniach, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z doložky 5 rámcovej dohody o práci na dobu určitú, uzatvorenej 18. marca 1999 (ďalej len „rámcová dohoda“), ktorá je prílohou k smernici 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, 1999, s. 43; Mim. vyd. 05/003, s. 368), a

– uložil Talianskej republike povinnosť nahradiť trovy konania.

Právny rámec

Právo Únie

2 Doložka 5 rámcovej dohody, nazvaná „Opatrenia proti nezákonnému konaniu [zneužívaniu – *neoficiálny preklad*]“, v bode 1 stanovuje:

„V úsilí zabrániť nezákonnému konaniu [zneužívaniu – *neoficiálny preklad*], ku ktorému dochádza pri opakovanom uzatváraní pracovných zmlúv alebo pracovnoprávnych vzťahov na dobu určitú, členské štáty po porade so sociálnymi partnermi a v súlade s vnútroštátn[ym] právom, kolektívnymi dohodami alebo zaužívanými postupmi a/alebo sociálni partneri sú v prípade [sociálni partneri, v prípade – *neoficiálny preklad*], že neexistujú ekvivalentné zákonné opatrenia na zamedzenie nezákonného konania [zneužívania – *neoficiálny preklad*], prijmú spôsobom, ktorý zohľadňuje potreby príslušných rezortov alebo kategórií pracovníkov, 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;

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

Talianske právo

3 Decreto legislativo n. 297 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado (legislatívny dekrét č. 297 o schválení konsolidovaného znenia ustanovení uplatniteľných v oblasti vzdelávania a týkajúcich sa škôl všetkých typov a všetkých úrovní) zo 16. apríla 1994 (GURI č. 115 z 19. mája 1994, riadna príloha č. 79) (ďalej len „legislatívny dekrét č. 297/1994“) v článku 554 stanovuje:

„1. Vznik pracovného pomeru na neurčitý čas na výkon funkcie na štvrtej úrovni sa uskutočňuje prostredníctvom provinčných výberových konaní na základe kvalifikácie, ktoré každoročne organizujú školské orgány v závislosti od počtu neobsadených pracovných miest podľa nariadenia ministerstva školstva, v ktorom sú uvedené najmä požadované kvalifikácie a hodnotiace kritériá.

2. Tieto výberové konania sú otvorené pre dočasných ATP zamestnancov, ktorí majú aspoň dva roky služby bez záznamu o porušení pracovnej disciplíny vo funkciách zodpovedajúcich tým, na ktoré sa výberové konania organizujú. Účasť je možná len na výberovom konaní organizovanom v provincii, kde uchádzač pôsobí ku dňu uverejnenia oznámenia.

3. Dočasní ATP zamestnanci, ktorí odpracovali aspoň dva roky služby, či už v plnom rozsahu, alebo čiastočne, na pozíciách vyššej úrovne, ako sú tie, na ktoré sa organizujú výberové konania, majú právo zúčastniť sa výberových konaní na pozíciu, ktorá je o jednu úroveň nižšie.

…

8. Vznik pracovného pomeru na neurčitý čas sa uskutočňuje v rámci dostupných pracovných miest podľa poradia na zoznamoch vhodných uchádzačov, ktoré sú doplnené a aktualizované na základe vyššie uvedených kritérií.“

4 Článok 4 legge n. 124 – Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico (zákon č. 124 o naliehavých ustanoveniach týkajúcich sa pracovníkov školstva) z 3. mája 1999 (GURI č. 107 z 10. mája 1999, ďalej len „zákon č. 124/1999“), nazvaný „Zastúpenie“, stanovuje:

„1. Obsadenie skutočne neobsadených a voľných miest učiteľov a vysokoškolských učiteľov, ktoré sú k dispozícii k 31. decembru a pravdepodobne zostanú neobsadené po celý školský rok, sa zabezpečí ročným zastupovaním až do ukončenia výberových konaní na prijatie stálych pedagogických pracovníkov, ak ich nemožno obsadiť stálymi pedagogickými pracovníkmi na základe provinciálneho rozdelenia pracovníkov alebo využitím nadpočetných pracovníkov, a to len vtedy, ak na uvedené miesta ešte nebol z akéhokoľvek titulu pridelený stály pracovník.

2. Obsadenie miest učiteľov a vysokoškolských učiteľov, ktoré nie sú obsadené a reálne sa uvoľnia k 31. decembru a do konca školského roka, sa zabezpečí dočasným zastupovaním až do konca vyučovacieho obdobia. Dočasné zastupovanie až do konca vyučovacieho obdobia sa zabezpečí aj v prípade pokrytia vyučovacích hodín, ktoré nie sú súčasťou stanoveného rozvrhu učiteľov.

3. V iných prípadoch, než sú stanovené v odsekoch 1 a 2, sa pristúpi k dočasnému zastupovaniu.

…

11. Ustanovenia uvedené v predchádzajúcich odsekoch sa vzťahujú aj na administratívnych, technických a pomocných zamestnancov.“

5 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 (vyhláška ministerstva č. 430, ktorou sa stanovujú pravidlá a postupy prideľovania zastupujúcich administratívnych, technických a pomocných zamestnancov v súlade s článkom 4 zákona č. 124 z 3. mája 1999) z 13. decembra 2000 (GURI č. 19 z 24. januára 2001) v článku 1 s názvom „Dostupnosť pracovných miest a typy zastupovania" stanovuje:

„1. V súlade s článkom 4 ods. 1, 2, 3 a 11 [zákona č. 124/1999], ak nie je možné obsadiť voľné pracovné miesta [ATP zamestnancov] prerozdelením nadbytočného personálu v službe alebo, z akéhokoľvek dôvodu, personálu so zmluvou na neurčitý čas, postupuje sa takto:

a) ročné zastupovania na obsadenie neobsadených pracovných miest, ktoré sú k dispozícii pred 31. decembrom a ktoré môžu zostať neobsadené počas celého školského roka;

b) dočasné zastupovanie až do skončenia výučby, s cieľom obsadiť neobsadené pracovné miesta, ktoré boli k dispozícii pred 31. decembrom a to až do konca školského roka;

c) dočasné zastupovanie v prípade akejkoľvek inej potreby zastupovania, ktoré nesúvisí s predchádzajúcimi prípadmi, v súlade s ustanoveniami článku 6."

6 Článok 36 decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (legislatívny dekrét č. 165 o všeobecných pravidlách organizácie práce vo verejnej správe) z 30. marca 2001 (GURI č. 106 z 9. mája 2001, riadna príloha č. 112; ďalej len „legislatívny dekrét č. 165/2001"), nazvaný „Zamestnanci na základe zmluvy na dobu určitú alebo zamestnanci zamestnaní v rámci pružných pracovnoprávnych vzťahov", stanovuje:

„1. Na účely splnenia požiadaviek súvisiacich s bežnými potrebami orgány verejnej správy uskutočňujú prijímanie do zamestnania výlučne na základe pracovných zmlúv na neurčitý čas.

2. Orgány verejnej správy môžu uzatvárať pracovné zmluvy na dobu určitú, zmluvy o vykonaní stáže a práce, ako aj zmluvy o dočasnom pridelení pracovníkov na dobu určitú a využívať pružné formy zmlúv stanovené v Občianskom zákonníku a iných právnych predpisoch týkajúcich sa pracovnoprávnych vzťahov v podniku, a to výlučne v rozsahu a za podmienok stanovených pre ich uplatňovanie vo verejnej správe. Orgány verejnej správy môžu uzatvárať zmluvy uvedené v prvej vete tohto odseku iba na základe preukázaných potrieb výlučne dočasného alebo výnimočného charakteru a v súlade s podmienkami a postupmi prijímania do zamestnania stanovenými v článku 35. Pracovné zmluvy na dobu určitú môžu byť uzatvorené v súlade s článkom 19 a nasl. [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 (legislatívny dekrét č. 81 o systematickej úprave pracovných zmlúv a revízii právnej úpravy pracovných povinností v súlade s článkom 1 ods. 7 zákona č. 183 z 10. decembra 2014) z 15. júna 2015 (GURI č. 144 z 24. júna 2015, riadna príloha č. 34; ďalej len ‚legislatívny dekrét č. 81/2015')]…

…

5. Porušenie kogentných ustanovení týkajúcich sa prijímania alebo zamestnávania pracovníkov orgánmi verejnej správy v žiadnom prípade nemá za následok vznik pracovnoprávneho vzťahu na neurčitý čas s uvedenými orgánmi verejnej správy, pričom zodpovednosť a sankcie, ktoré môžu vzniknúť, tým nie sú dotknuté. Dotknutý pracovník má právo na náhradu škody vyplývajúcej

z poskytovania práce v rozpore s kogentnými ustanoveniami. V konkrétnom prípade škody vyplývajúcej zo zneužívania opakovane uzatváraných zmlúv alebo pracovných pomerov na dobu určitú, bez toho, aby bola dotknutá možnosť zamestnanca preukázať akúkoľvek ďalšiu škodu, súd stanoví odškodnenie v rozmedzí od minimálne štyroch mesačných platov do maximálne dvadsiatich štyroch mesačných platov na základe poslednej referenčnej mzdy slúžiacej na výpočet náhrady škody pri ukončení zmluvy, s prihliadnutím na závažnosť porušenia, najmä vzhľadom na počet opakovane uzatvorených zmlúv medzi stranami a celkovú dĺžku trvania pracovného pomeru.

…

5d. Bez toho, aby bol dotknutý odsek 5, sa tento článok neuplatňuje na prijímanie [ATP zamestnancov] na dobu určitú do školských a vzdelávacích štátnych zariadení a miestnych samosprávnych zariadení, ako aj do zariadení vyššieho umeleckého, hudobného a tanečného vzdelávania. …“

7 Legislatívny dekrét č. 81/2015 v kapitole III s názvom „Práca na dobu určitú“ stanovuje maximálnu dĺžku trvania pracovných zmlúv na dobu určitú (článok 19), ako aj maximálny počet predĺžení platnosti (článok 21). Podľa článku 29 ods. 2 písm. c) sa kapitola III neuplatňuje na „zmluvy na dobu určitú uzatvorené s… [ATP zamestnancami] na účely pridelenia zastupovania…“, pričom odsek 4 tohto článku stanovuje, že „naďalej platia ustanovenia článku 36 legislatívneho dekrétu [č. 165/2001]“.

8 Legg n. 107 – Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (zákon č. 107 o reforme národného systému vzdelávania a odbornej prípravy a o poverení na zmenu platných právnych predpisov) z 13. júla 2015 (GURI č. 162 z 15. júla 2015; ďalej len „zákon č. 107/2015“) zaviedol v článku 1 ods. 131 maximálnu dobu 36 mesiacov, aj keď nie po sebe nasledujúcich, pre pracovné zmluvy pedagogických pracovníkov a ATP zamestnancov zamestnaných vo verejných vzdelávacích zariadeniach na dobu určitú. Toto ustanovenie bolo zrušené článkom 4a decreto-legge n. 87 – Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese (zákonný dekrét č. 87 o naliehavých ustanoveniach týkajúcich sa dôstojnosti pracovníkov a podnikov) z 12. júla 2018 (GURI č. 161 z 13. júla 2018, ďalej len „zákonný dekrét č. 87/2018“).

Konanie pred podaním žaloby

9 Dňa 26. júla 2019 Komisia zaslala Talianskej republike formálnu výzvu, v ktorej vyjadrila svoje pochybnosti najmä o súlade viacerých vnútroštátnych ustanovení uplatniteľných na zastupujúcich ATP zamestnancov, ktorí sú zamestnaní vo verejných vzdelávacích zariadeniach, s doložkou 5 rámcovej dohody, pokiaľ ide o zneužívanie zmlúv na dobu určitú.

10 Talianska republika odpovedala na výhrady a otázky uvedené v tejto formálnej výzve viacerými oznámeniami. V nadväznosti na oznámenie z 29. novembra 2019 Komisia zaslala 3. decembra 2020 tomuto členskému štátu doplňujúcu formálnu výzvu, na ktorú uvedený členský štát odpovedal okrem iného listami zo 6. apríla a 21. septembra 2021.

11 Dňa 19. apríla 2023 Komisia zaslala Talianskej republike odôvodnené stanovisko, v ktorom okrem iného trvala na svojom stanovisku, podľa ktorého talianska právna úprava nie je v súlade s doložkou 5 rámcovej dohody, pokiaľ ide o ochranu zastupujúcich ATP zamestnancov pred zneužívaním zmlúv na dobu určitú, a vyzvala ju, aby prijala opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto doložkou v lehote dvoch mesiacov od doručenia tohto stanoviska.

12 Talianska republika vo svojej odpovedi na odôvodnené stanovisko z 8. februára 2024 opätovne vyjadrila svoj nesúhlas so stanoviskom Komisie.

13 Keďže Komisia nepovažovala túto odpoveď za presvedčivú, podala túto žalobu o nesplnenie povinnosti.

O žalobe

14 Komisia svojou žalobou vytýka Talianskej republike, že si tým, že neprijala opatrenia na zamedzenie zneužívania opakovane uzatváraných zmlúv na dobu určitú pre zastupujúcich ATP zamestnancov zamestnaných vo verejných vzdelávacích zariadeniach, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z doložky 5 bodu 1 rámcovej dohody.

Argumentácia účastníkov konania

15 Komisia v prvom rade tvrdí, že v talianskom práve neexistuje žiadne opatrenie prijaté na základe bodu 1 písm. b) a c) doložky 5 rámcovej dohody týkajúcej sa maximálne prípustného celkového obdobia pracovných zmlúv na dobu určitú, ktoré možno uzatvoriť so zastupujúcimi ATP zamestnancami, alebo počtu predĺžení platnosti týchto zmlúv. Z článku 36 ods. 5d legislatívneho dekrétu č. 165/2001 a článku 29 ods. 2 písm. c) legislatívneho dekrétu č. 81/2015 totiž vyplýva, že ustanovenia stanovujúce maximálnu dobu a maximálny počet zmlúv na dobu určitú, ktoré môžu orgány verejnej správy uzatvárať na účely prijímania svojich zamestnancov, sa neuplatňujú na zmluvy uzatvorené s ATP zamestnancami zamestnanými vo verejných vzdelávacích zariadeniach. Okrem toho, hoci predtým článok 1 ods. 131 zákona č. 107/2015 stanovil obmedzenia v tejto súvislosti, toto ustanovenie bolo zrušené zákonným dekrétom č. 87/2018.

16 V druhom rade táto inštitúcia tvrdí, že v talianskom práve taktiež neexistujú také opatrenia, ako sú opatrenia uvedené v doložke 5 bode 1 písm. a) rámcovej dohody, ktoré sa týkajú objektívnych dôvodov odôvodňujúcich predĺženie platnosti pracovných zmlúv na dobu určitú s ATP zamestnancami zamestnanými vo verejných vzdelávacích zariadeniach.

17 V tejto súvislosti po prvé ustanovenia článku 4 ods. 1 a 11 zákona č. 124/1999, ktoré umožňujú prijímanie ATP zamestnancov na dočasné obsadenie neobsadených a voľných pracovných miest vo verejnom vzdelávaní, neobsahujú žiadnu zmienku týkajúcu sa požiadavky, akou je požiadavka flexibility vlastná verejnému vzdelávaniu, ktorú možno spájať s pojmom objektívne dôvody v zmysle doložky 5 bodu 1 písm. a) rámcovej dohody. Okrem toho sa zdá, že údaje, ktoré zverejnilo Ministero dell'Istruzione (Ministerstvo školstva, Taliansko), týkajúce sa vývoja počtu žiakov a zloženia personálu sú v rozpore s existenciou takejto požiadavky. Hoci od školského roka 2017/2018 došlo k pokračujúcemu poklesu počtu žiakov, počet a podiel ATP zamestnancov, ktorí sú zamestnaní na dobu určitú, sa počas toho istého obdobia naopak zvýšil.

18 Komisia z uvedeného vyvodzuje, že hoci je možné, že predmetná vnútroštátna právna úprava sa teoreticky môže zakladať na objektívnom dôvode, akým je požiadavka flexibility spojená s osobitosťami verejnej školy, takáto požiadavka v praxi neexistuje.

19 Po druhé a v každom prípade samotná existencia objektívneho dôvodu nemôže stačiť na preukázanie súladu predmetnej vnútroštátnej právnej úpravy s doložkou 5 bodom 1 písm. a) rámcovej dohody, keďže vzhľadom na závery vyplývajúce z rozsudku z 26. novembra 2014, Mascolo a i. (C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401), takýto súlad predpokladá, že táto právna úprava umožňuje zistiť objektívne a transparentné kritériá s cieľom overiť, či predĺženie platnosti zmlúv na dobu určitú, uzatváraných so zastupujúcimi ATP zamestnancami, naozaj zodpovedá skutočnej potrebe a rešpektuje zásadu proporcionality.

20 Predmetná vnútroštátna právna úprava však neumožňuje zistiť takéto kritériá. Naopak, prijatie ATP zamestnancov do zamestnania na základe zmlúv na dobu určitú je v skutočnosti obvyklým spôsobom prijímania do zamestnania. Na to, aby sa totiž dotknuté osoby mohli zúčastniť výberových konaní organizovaných na obsadenie trvalých pracovných miest určených pre zastupujúcich ATP zamestnancov, museli by byť najskôr zamestnané na základe zmlúv na dobu určitú a mať odpracované najmenej dva roky služby, čo by bolo v zjavnom rozpore s predpokladom, na ktorom je založená rámcová dohoda, podľa ktorého pracovné zmluvy na neurčitý čas sú všeobecnou formou pracovnoprávnych vzťahov. Okrem toho sa tieto výberové konania neorganizujú podľa presného časového harmonogramu, keďže podliehajú rozpočtovým obmedzeniam, a navyše závisia od prirodzených odchodov stálych zamestnancov.

21 V dôsledku toho sa podľa Komisie prijímanie zastupujúcich ATP zamestnancov na základe zmlúv na dobu určitú uskutočňuje bez toho, aby uplatniteľná vnútroštátna právna úprava stanovovala objektívne dôvody v zmysle doložky 5 bodu 1 písm. a) rámcovej dohody, pričom táto právna úprava naopak umožňuje využívať takéto zmluvy na uspokojenie trvalých a dlhodobých potrieb. Komisia vo svojej replike v tejto súvislosti uvádza, že samotná Talianska republika to uznala vo svojom vyjadrení k žalobe, keď tvrdila, že ATP zamestnanci sú prijímaní na dobu určitú s cieľom čeliť „štrukturálnym nedostatkom“ zamestnancov.

22 V treťom rade a pre úplnosť Komisia dodáva, že ak sa Talianska republika domnieva, že organizácia viacerých výberových konaní v posledných rokoch spadá pod pojem „ekvivalentné zákonné opatrenia“ v zmysle doložky 5 bodu 1 písm. a) rámcovej dohody, je potrebné sa domnievať, že takáto organizácia predstavuje len jednorazové opatrenie, ktoré umožňuje nanajvýš v určitých ohľadoch ukončiť už existujúcu situáciu zneužívania bez toho, aby bolo spôsobilé zamedziť zneužívaniu pracovných zmlúv na dobu určitú vo vzťahu k ATP zamestnancom zamestnaným vo verejných vzdelávacích zariadeniach. To isté platí aj pre legislatívne návrhy uvádzané Talianskou republikou, ktorých uplatňovanie je obmedzené na určité školské roky.

23 Talianska republika sa domnieva, že dodržala povinnosti vyplývajúce z doložky 5 bodu 1 rámcovej dohody.

24 V prvom rade tento členský štát uvádza, že prístup ku vzniku pracovného pomeru na neurčitý čas vo verejnom vzdelávaní sa uskutočňuje prostredníctvom výberových konaní uvedených v článku 554 legislatívneho dekrétu č. 297/1994, ktoré sú určené výlučne ATP zamestnancom, ktorí majú aspoň dva roky služby a v rámci ktorých sa zohľadnia získané skúsenosti. Služba vykonávaná v rámci zmluvy na dobu určitú tak umožňuje zhodnotiť tieto skúsenosti a prispieva k uzatvoreniu zmluvy na neurčitý čas. Práve z tohto dôvodu bol tento systém vždy koncipovaný tak, aby podporoval opakované uzatváranie zmlúv na dobu určitú so zastupujúcimi ATP

zamestnancami, keďže takéto opakované uzatváranie uľahčuje prístup ku vzniku pracovného pomeru na neurčitý čas. Z toho istého hľadiska sa údajne rozhodlo, že zákonným dekrétom č. 87/2018 sa zruší maximálna doba 36 mesiacov, ktorá bola pôvodne stanovená pre takéto zmluvy v článku 1 ods. 131 zákona č. 107/2015.

25 V druhom rade takýto mechanizmus prijímania do zamestnania zohľadňuje osobitosti školského systému, a to silnú premenlivosť dopytu po ATP zamestnancoch v závislosti od počtu žiakov v jednotlivých školách a geografických oblastiach, ako aj úzky vzťah medzi potrebným počtom ATP zamestnancov a veľkosťou študentskej populácie. Tieto okolnosti však predstavujú objektívne dôvody v zmysle doložky 5 bodu 1 písm. a) rámcovej dohody.

26 V tejto súvislosti Talianska republika po prvé zdôrazňuje, že sa nezdá, že by toto ustanovenie vyžadovalo, aby takéto objektívne dôvody boli zakotvené v pozitívnom práve.

27 Po druhé nárast počtu ATP zamestnancov, o ktorom hovorí Komisia, je spôsobený nutnosťou vyriešiť štrukturálny nedostatok zamestnancov v systéme, ktorý si vyžaduje dodržiavanie jeho striedania. V tejto súvislosti však tento členský štát vo svojej replike zdôrazňuje, že jeho argumentáciu netreba chápať tak, že tento štrukturálny nedostatok zamestnancov by sám osebe predstavoval objektívny dôvod v zmysle doložky 5 bodu 1 písm. a) rámcovej dohody.

28 Po tretie ministerstvo školstva v rokoch 2019 až 2021 obmedzilo využívanie pracovných zmlúv na dobu určitú, pokiaľ ide o ATP zamestnancov, tým, že zaviedlo rôzne postupy prijímania do zamestnania. Okrem toho na školský rok 2023/2024 bolo oprávnené prijať do pracovného pomeru na neurčitý čas celkovo 9 975 zamestnancov rozdelených týmto spôsobom, a to 2 163 administratívnych asistentov, 717 technických asistentov, 7 066 školských zamestnancov, 13 technických školských zamestnancov (priradených k poľnohospodárskym podnikom), 8 zamestnancov obsluhujúcich v šatni, 4 kuchárov a 4 zdravotníkov.

29 Po štvrté Talianska republika bez toho, aby upustila od svojich prostriedkov obhajoby, poukazuje na to, že pripravuje zmeny uplatniteľnej právnej úpravy s cieľom poskytnúť všetkým zastupujúcim ATP zamestnancom, zamestnaným vo verejných vzdelávacích zariadeniach, reálne šance na udržanie si zamestnania prostredníctvom okamžitého obsadenia všetkých v súčasnosti neobsadených trvalých pracovných miest, a to odchýlne od bežných postupov prijímania ATP zamestnancov. Okrem toho sa údajne pripravuje nový systém profesijnej klasifikácie ATP zamestnancov, ktorý bude zahŕňať nové mechanizmy kariérneho postupu a prijímania do zamestnania. Akákoľvek prípadná reforma mechanizmov prijímania zamestnancov by však mala byť výsledkom dialógu so sociálnymi partnermi a inými príslušnými správnymi orgánmi.

30 Talianska republika preto navrhuje, aby Súdny dvor zamietol žalobu Komisie ako nedôvodnú alebo subsidiárne prerušil konanie podľa článku 55 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora, aby mohol v primeranej lehote prijať potrebné legislatívne zmeny.

Posúdenie Súdnym dvorom

31 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že doložka 5 rámcovej dohody, ktorej účelom je vykonať jeden z cieľov sledovaných touto dohodou, a to vymedziť opakované uzatváranie pracovných zmlúv alebo pracovnoprávnych vzťahov na dobu určitú, v bode 1 ukladá členským štátom povinnosť účinne a záväzne prijať najmenej jedno z opatrení, ktoré taxatívne vymedzuje, ak ich vnútroštátne právo neobsahuje ekvivalentné zákonné opatrenia. Tri takto taxatívne vymedzené opatrenia v bode 1 písm. a) až c) tejto doložky sa týkajú objektívnych dôvodov na predĺženie

platnosti týchto pracovných zmlúv alebo pracovnoprávnych vzťahov, maximálnej dĺžky platnosti týchto opakovane uzatváraných zmlúv alebo pracovnoprávnych vzťahov a počtu ich predĺžení platnosti (rozsudok z 19. marca 2020, Sánchez Ruiz a i., C-103/18 a C-429/18, EU:C:2020:219, bod 83, ako aj citovaná judikatúra).

32 Členské štáty v tomto smere disponujú mierou voľnej úvahy, pretože môžu použiť jedno alebo viaceré opatrenia uvedené v bode 1 písm. a) až c) tejto doložky 5, alebo existujúce ekvivalentné zákonné opatrenia (rozsudok z 25. októbra 2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, bod 33 a citovaná judikatúra).

33 V prejednávanej veci, pokiaľ ide v prvom rade o opatrenia stanovené v doložke 5 bode 1 písm. b) a c) rámcovej dohody týkajúce sa celkovej maximálnej dĺžky trvania zmlúv na dobu určitú, ako aj počtu ich predĺžení platnosti, Komisia bez toho, aby jej Talianska republika odporovala, uvádza, že pokiaľ ide o ATP zamestnancov zamestnaných vo verejných vzdelávacích zariadeniach, takéto opatrenia v talianskom práve neexistujú. V tejto súvislosti zdôrazňuje, že ustanovenia talianskeho práva, ktoré stanovujú maximálnu dĺžku trvania a maximálny počet zmlúv na dobu určitú, ktoré sú orgány verejnej správy oprávnené uzatvárať na účely prijímania svojich zamestnancov, sa výslovne neuplatňujú na zmluvy uzatvorené s týmito ATP zamestnancami, zatiaľ čo ustanovenie, ktoré predtým stanovovalo maximálnu dĺžku trvania takýchto zmlúv na 36 mesiacov, bolo v roku 2018 zrušené.

34 Na vyvrátenie tvrdení Komisie Talianska republika uvádza, že hoci ustanovenie stanovujúce maximálnu dobu 36 mesiacov pre pracovné zmluvy na dobu určitú uzatvorené s dotknutými ATP zamestnancami bolo skutočne zrušené, takéto zrušenie bolo v skutočnosti určené na to, aby týmto zamestnancom umožnilo nadobudnúť skúsenosti prostredníctvom opakovaného uzatvárania pracovných zmlúv na dobu určitú a zvýšiť tak ich šance na neskorší vznik pracovného pomeru na neurčitý čas, k čomu by došlo najmä na základe takto nadobudnutých skúseností.

35 Treba však konštatovať, že takáto argumentácia len potvrdzuje neexistenciu opatrení v talianskom práve, ktorých cieľom je obmedziť maximálnu dobu alebo počet pracovných zmlúv na dobu určitú, ktoré možno uzatvárať s dotknutými ATP zamestnancami, a v dôsledku toho neexistenciu preventívnych opatrení proti zneužívaniu opakovane uzatváraných pracovných zmlúv na dobu určitú v zmysle doložky 5 bodu 1 písm. b) a c) rámcovej dohody.

36 Za týchto okolností treba v druhom rade preskúmať, či talianske právo stanovuje pre pracovné zmluvy na dobu určitú uzatvorené so zastupujúcimi ATP zamestnancami opatrenie uvedené v doložke 5 bode 1 písm. a) rámcovej dohody týkajúce sa objektívnych dôvodov opodstatňujúcich predĺženie platnosti pracovných zmlúv alebo pracovnoprávnych vzťahov na dobu určitú.

37 V tejto súvislosti Súdny dvor už rozhodol, že pojem „objektívne dôvody“ treba chápať tak, že označuje presné a konkrétne okolnosti charakterizujúce určenú činnosť, a preto môže v tomto osobitnom kontexte odôvodniť opakované uzatváranie pracovných zmlúv na dobu určitú. Tieto okolnosti môžu vyplývať najmä z osobitného charakteru úloh, na ktorých plnenie boli takéto zmluvy uzatvorené, a z charakteristických vlastností spojených s nimi alebo prípadne zo sledovania legitímneho cieľa sociálnej politiky členského štátu (rozsudok z 26. novembra 2014, Mascolo a i., C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401, bod 87, ako aj citovaná judikatúra).

38 Naproti tomu vnútroštátne ustanovenie, ktoré sa obmedzuje na to, že všeobecne a abstraktne na základe zákonnej alebo podzákonnej normy povoľuje opakované uzatváranie pracovných zmlúv na dobu určitú, nie je v súlade s požiadavkami, ktoré sú spresnené v predchádzajúcom bode tohto rozsudku. Takéto ustanovenie, ktoré je čisto formálne, neumožňuje zistiť objektívne a transparentné kritériá s cieľom overiť, či predĺženie platnosti takýchto zmlúv naozaj zodpovedá skutočnej potrebe, či je spôsobilé dosiahnuť sledovaný cieľ a je nevyhnutné na tento účel. Takéto ustanovenie prináša reálne riziko zneužívania tohto typu zmlúv, a preto nie je zlučiteľné s cieľom a potrebným účinkom rámcovej dohody (rozsudok z 26. novembra 2014, Mascolo a i., C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401, bod 88, ako aj citovaná judikatúra).

39 V prejednávanej veci z vysvetlení poskytnutých Komisiou vyplýva, že jej kritika sa týka najmä ustanovení článku 4 ods. 1 a 11 zákona č. 124/1999, o ktoré išlo aj vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok z 26. novembra 2014, Mascolo a i. (C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401), a na základe ktorých je v súvislosti s nimi možné obsadiť pracovné miesta ATP zamestnancov, „ktoré sú [neobsadené a voľné] k 31. decembru“ školského roka, a to každoročným zastupovaním, a to „do skončenia výberových konaní na prijatie stálych zamestnancov…“.

40 V tejto súvislosti po prvé, hoci sa nezdá, že by sa Talianska republika v prejednávanej veci z objektívneho dôvodu v zmysle doložky 5 bodu 1 písm. a) rámcovej dohody odvolávala na potrebu dočasne obsadiť pracovné miesta určené stálym zamestnancom, to znamená až do ukončenia výberových konaní na prijatie takýchto zamestnancov, treba pripomenúť, že vzhľadom na tvrdenia predložené Komisiou v tejto súvislosti, ako aj na samotné znenie článku 4 ods. 1 zákona č. 124/1999, ktorý túto potrebu výslovne uvádza, Súdny dvor už rozhodol, že takáto potreba môže odôvodniť využitie opakovaného uzatváranie zmlúv na dobu určitú (pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. novembra 2014, Mascolo a i., C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401, bod 96).

41 Na to, aby sa však vnútroštátna právna úprava, ktorej cieľom je zohľadniť takúto potrebu, mohla považovať za odôvodnenú objektívnym dôvodom, príslušné orgány musia byť schopné pri konkrétnom uplatnení tejto právnej úpravy stanoviť objektívne a transparentné kritériá s cieľom overiť, či predĺženie platnosti zmlúv na dobu určitú skutočne zodpovedá skutočnej potrebe, je vhodné na dosiahnutie sledovaného cieľa a je na tento účel nevyhnutné, pričom treba spresniť, že uvedená právna úprava nemôže byť odôvodnená na základe doložky 5 bodu 1 písm. a) rámcovej dohody, ak umožňuje takéto predĺženie platnosti na pokrytie potrieb, ktoré v skutočnosti nemajú dočasnú, ale naopak trvalú a dlhodobú povahu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. novembra 2014, Mascolo a i., C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401, body 99 a 100, ako aj citovanú judikatúru).

42 V tomto kontexte Komisia tvrdí, bez toho, aby jej Talianska republika odporovala, že predmetná vnútroštátna právna úprava nestanovuje žiadnu presnú lehotu, pokiaľ ide o organizáciu výberových konaní, pričom uvádza, že táto organizácia podlieha rozpočtovým obmedzeniam a okrem toho závisí od prirodzených odchodov stálych zamestnancov. Na druhej strane táto inštitúcia poukazuje na to, že možnosť zastupujúcich ATP zamestnancov zúčastniť sa na takýchto výberových konaniach je navyše podmienená tým, aby títo zamestnanci odpracovali aspoň dva roky v rámci svojho zamestnania na dobu určitú, čo tento členský štát navyše sám potvrdil s odvolaním sa na článok 554 legislatívneho dekrétu č. 297/1994 týkajúci sa najmä vzniku pracovného pomeru na neurčitý čas prostredníctvom organizovania výberových konaní, ktorého odsek 2 takúto podmienku stanovuje.

43 Tieto skutočnosti, ktoré Talianska republika nevyvrátila, ba dokonca uznala, však dokazujú, že sporná vnútroštátna úprava, hoci formálne obmedzuje využívanie pracovných zmlúv na dobu určitú na účely ročného zastupovania neobsadených a voľných pracovných miest v štátom spravovaných školách iba na dočasné obdobie končiace sa po ukončení výberových konaní, nezaručuje, že konkrétne uplatňovanie tohto objektívneho dôvodu, so zreteľom na osobitosti príslušnej činnosti a podmienky jej výkonu, je v súlade s požiadavkami rámcovej dohody, ale naopak, je takého charakteru, že umožňuje, v rozpore s doložkou 5 bodom 1 písm. a) rámcovej dohody, opakované predlžovanie takýchto zmlúv na účely uspokojenia potrieb, ktoré v skutočnosti nie sú dočasné, ale sú trvalé a dlhodobé (pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. novembra 2014, Mascolo a i., C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401, body 108 a 109).

44 Konkrétne skutočnosť, že podľa článku 554 ods. 2 legislatívneho dekrétu č. 297/1994 musia ATP zamestnanci, aby sa mohli zúčastniť výberových konaní, ktoré môžu viesť ku vzniku pracovného pomeru na neurčitý čas, a tým aj k trvalému zamestnaniu, splniť podmienku, že „majú aspoň dva roky služby… vo funkciách zodpovedajúcich tým, na ktoré sa výberové konania organizujú“, sama osebe a nezávisle od náhodného a nepredvídateľného charakteru organizácie týchto výberových konaní zvyšuje riziko zneužívania opakovaného uzatvárania zmlúv na dobu určitú v tom, že počas tohto obdobia aspoň dvoch rokov môžu byť takéto zmluvy opakovane predlžované bez toho, aby bolo potrebné zaručiť, že potreba, ktorá vedie k takémuto predĺženiu platnosti, má dočasný a nie trvalý a dlhodobý charakter.

45 Za týchto okolností nemožno v prejednávanej veci potrebu dočasného obsadenia trvalých pracovných miest do ukončenia výberových konaní organizovaných na účely prijatia zamestnancov na neurčitý čas, ako sa uvádza v článku 4 ods. 1 zákona č. 124/1999, považovať za „objektívny dôvod“ odôvodňujúci predĺženie platnosti pracovných zmlúv na dobu určitú uzatvorených s ATP zamestnancami zamestnanými vo verejných vzdelávacích zariadeniach v súlade s požiadavkami, ktoré vyplývajú z doložky 5 bodu 1 písm. a) rámcovej dohody.

46 Pokiaľ ide po druhé o potrebu flexibility špecifickú pre verejné vzdelávanie, na ktorú sa odvoláva Talianska republika, treba pripomenúť, že Súdny dvor už rozhodol, že takáto potreba, najmä pokiaľ ide o rovnováhu medzi počtom zamestnancov zastávajúcich posty vo verejnom vzdelávaní a počtom žiakov, môže byť v zásade tiež zohľadnená ako „objektívny dôvod“ v zmysle doložky 5 bodu 1 písm. a) rámcovej dohody (pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. novembra 2014, Mascolo a i., C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401, body 94 a 95).

47 Vzhľadom na to, hoci je v prejednávanej veci možné, že odseky 2 a 3 článku 4 zákona č. 124/1999 zapadajú do rámca takejto potreby flexibility, pokiaľ ide o prijímanie ATP zamestnancov, v rozsahu, v akom sa tieto ustanovenia týkajú možnosti obsadzovať dočasne voľné pracovné miesta, okrem tých, ktoré sú neobsadené, ustanovenia odsekov 1 a 11 tohto článku, uvedené v bode 39 tohto rozsudku, ktoré sa týkajú neobsadených a voľných pracovných miest určených pre ATP zamestnancov, naopak neobsahujú žiadny prvok, ktorý by naznačoval, že skutočne smerujú k uspokojeniu takejto potreby flexibility, a už vôbec nie k vymedzeniu podmienok, ktoré upravujú možnosť opakovane uzatvárať s týmito zamestnancami pracovné zmluvy na dobu určitú.

48 Za týchto okolností, aj keby sa predpokladalo, že príslušná vnútroštátna úprava sleduje cieľ, na ktorý sa odvoláva Talianska republika, a to umožniť zohľadnenie potreby flexibility špecifickej pre verejné vzdelávanie, právna situácia ATP zamestnancov, ktorá vyplýva z tejto úpravy, tak ako je predložená Súdnemu dvoru, nespĺňa požiadavky jasnosti a presnosti, ktoré musia charakterizovať vnútroštátne vykonávacie opatrenia.

49 Takýto cieľ totiž nemôže zabezpečiť súlad tejto právnej úpravy s doložkou 5 bodom 1 písm. a) rámcovej dohody, keďže neumožňuje preukázať existenciu presných a konkrétnych okolností charakterizujúcich danú činnosť, a tým odôvodniť v tomto osobitnom kontexte opakované uzatváranie pracovných zmlúv na dobu určitú v súlade s judikatúrou uvedenou v bode 37 tohto rozsudku (pozri analogicky rozsudok z 26. februára 2015, Komisia/Luxembursko, C-238/14, EU:C:2015:128, bod 50).

50 V prejednávanej veci to platí o to viac, že neobsadené a voľné pracovné miesta, na ktoré sa vzťahujú odseky 1 a 11 článku 4 zákona č. 124/1999, sú určené na obsadenie zamestnancami s pracovnou zmluvou na neurčitý čas, a preto majú *a priori* nie dočasný, ale trvalý charakter.

51 Z uvedeného vyplýva, že potreba flexibility špecifická pre verejné vzdelávanie, na ktorú sa odvoláva Talianska republika, nemôže byť v prejednávanej veci zohľadnená na to, aby sa dospelo k záveru, že príslušná vnútroštátna úprava stanovuje v súlade s doložkou 5 bodom 1 písm. a) rámcovej dohody „objektívny dôvod“ odôvodňujúci predĺženie platnosti pracovných zmlúv na dobu určitú uzatvorených s ATP zamestnancami zamestnanými vo verejných vzdelávacích zariadeniach.

52 V treťom rade, pokiaľ ide o prípadnú existenciu „ekvivalentných zákonných opatrení“ v talianskom práve v zmysle doložky 5 bodu 1 rámcovej dohody, je potrebné pripomenúť, že pod týmto pojmom sa má na mysli akékoľvek vnútroštátne opatrenia, ktoré, podobne ako opatrenia stanovené v tejto doložke, majú za cieľ účinne predchádzať zneužívaniu opakovane uzatváraných zmlúv alebo pracovných vzťahov na dobu určitú (rozsudok z 23. apríla 2009, Angelidaki a i., C-378/07 až C-380/07, EU:C:2009:250, bod 76 a citovaná judikatúra).

53 V prejednávanej veci treba spresniť, že hoci Komisia zvažuje možnosť, že Talianska republika by sa mohla pokúsiť použiť prijatie takýchto ekvivalentných zákonných opatrení ako argument odôvodňujúci, že v posledných rokoch zorganizovala sériu výberových konaní, ktoré umožnili mnohým ATP zamestnancom získať pracovný pomer na neurčitý čas, nič nenasvedčuje tomu, že by tento členský štát skutočne mal v úmysle využiť organizáciu týchto výberových konaní ako „ekvivalentné zákonné opatrenie“.

54 V každom prípade však platí, že Súdny dvor rozhodol, že včasná organizácia výberových konaní na účely obsadenia pracovných miest na neurčitý čas, ktoré dočasne zastávajú zamestnanci na dobu určitú, môže zabrániť tomu, aby neistá situácia týchto zamestnancov naďalej pretrvávala, a to tým, že zabezpečí rýchle obsadenie pracovných miest, ktoré zastávajú, na neurčitý čas. Takéto opatrenie sa teda môže ukázať ako vhodné na predchádzanie zneužívaniu opakovane uzatváraných pracovných zmlúv na dobu určitú a môže tak predstavovať „ekvivalentné zákonné opatrenie“ (pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. marca 2020, Sánchez Ruiz a i., C-103/18 a C-429/18, EU:C:2020:219, body 93 až 95).

55 Ako však zdôraznila Komisia, bez toho, aby jej Talianska republika odporovala, v prejednávanej veci sa zdá, že výberové konania organizované v nedávnej minulosti s cieľom zamestnať na neurčitý čas zamestnancov patriacich do kategórie ATP zamestnancov neboli uskutočnené v presných lehotách stanovených na tento účel, ale naopak, jednorazovo a nepredvídateľne, podobne ako výberové konania uvedené v bode 42 tohto rozsudku, v dôsledku čoho z dôvodov podobných tým, ktoré sú uvedené v bodoch 43 a 44 tohto rozsudku, nemožno tieto výberové konania považovať za „ekvivalentné zákonné opatrenie“ v zmysle doložky 5 bodu 1 rámcovej dohody (pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. marca 2020, Sánchez Ruiz a i., C-103/18 a C-429/18, EU:C:2020:219, bod 98).

56 Po štvrté a napokon treba uviesť, že nemôže obstáť argumentácia Talianskej republiky, podľa ktorej je potrebné pozastaviť konanie do prijatia určitých legislatívnych zmien, ktoré sa v súčasnosti pripravujú, obsahujúcich nové mechanizmy postupu a prijímania ATP zamestnancov, a ktoré by podľa jej názoru mohli odstrániť akékoľvek prípadné porušenie ustanovenia doložky 5 bodu 1 rámcovej dohody. V tomto ohľade stačí pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry sa existencia nesplnenia povinností musí posudzovať na základe stavu, v akom sa členský štát nachádzal v čase uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku (rozsudok zo 14. apríla 2005, Komisia/Luxembursko, C-519/03, EU:C:2005:234, bod 18 a citovaná judikatúra), teda, v prejednávanej veci, k 19. júnu 2023.

57 Je preto potrebné konštatovať, že príslušná vnútroštátna právna úprava nestanovuje žiadne opatrenia uvedené v doložke 5 bode 1 písm. a) až c) rámcovej dohody, ani neobsahuje ekvivalentné zákonné opatrenia v zmysle tohto ustanovenia. Žaloba podaná Komisiou je preto dôvodná.

58 Vzhľadom na všetky uvedené skutočnosti treba konštatovať, že Talianska republika si tým, že neprijala opatrenia na zamedzenie zneužívania opakovane uzatváraných pracovných zmlúv na dobu určitú pre zastupujúcich ATP zamestnancov vo verejných vzdelávacích zariadeniach, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z doložky 5 rámcovej dohody.

O trovách

59 Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla uložiť Talianskej republike povinnosť nahradiť trovy konania a bolo konštatované nesplnenie povinnosti týmto štátom, je opodstatnené uložiť jej povinnosť nahradiť trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (desiata komora) rozhodol takto:

1. **Talianska republika si tým, že neprijala opatrenia na zamedzenie zneužívania opakovane uzatváraných zmlúv na dobu určitú pre zastupujúcich administratívnych, technických a pomocných zamestnancov zamestnaných vo verejných vzdelávacích zariadeniach, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z doložky 5 rámcovej dohody o práci na dobu určitú, uzatvorenej 18. marca 1999, ktorá je prílohou k smernici Rady 1999/70/ES z 28. júna 1999 o rámcovej dohode o práci na dobu určitú, ktorú uzavreli ETUC, UNICE a CEEP.**

2. **Talianska republika je povinná nahradiť trovy konania.**

Podpisy