NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
M. POIARES MADURO
prednesené 20. septembra 2005 [1]

1. Dvomi rôznymi vnútroštátnymi rozhodnutiami sa Tribunale di Genova (Taliansko) obrátil na Súdny dvor s návrhmi na začatie prejudiciálneho konania týkajúcimi sa výkladu smernice 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, s. 43; Mim. vyd. 05/003, s. 368).

2. Tieto návrhy boli podané v rámci sporov medzi pánmi Marrosu, Sardino a Vassallo na jednej strane a ich zamestnávateľom Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e Cliniche Universitarie Convenzionate (Nemocnica San Martino Janov a univerzitné zmluvné kliniky, ďalej len „žalované zariadenie") na druhej strane, o uplatnení talianskej právnej úpravy týkajúcej sa práce na dobu určitú v prípade verejnej správy.

1 — Jazyk prednesu: portugalčina.

I — Právny a skutkový kontext

3. V týchto dvoch veciach sú skutkové okolnosti jednoduché. Ak existujú nejaké ťažkosti, spočívajú v určení uplatniteľného práva.

A — *Vec Marrosu a Sardino*

4. Páni Marrosu a Sardino boli v rokoch 1999 až 2002 zamestnaní v žalovanom zariadení ako technickí pracovníci v kuchyni na základe niekoľkých zmlúv na dobu určitú. Posledná zmluva každého z týchto zamestnancov bola uzatvorená osem dní po uplynutí ich predchádzajúcej zmluvy. Krátko pred uplynutím tejto zmluvy uzatvorenej na šesť mesiacov im generálny riaditeľ uvedeného zariadenia oznámil rozhodnutie, podľa ktorého rozhodnutie, o ktoré sa opieralo ich nové prijatie do zamestnania, „sa musí pre každý prípad chápať ako rozhodnutie o predĺžení zmlúv na dobu určitú pre pretrvávajúce dôvody, ktoré viedli k ich

uzatvoreniu". Toto rozhodnutie sa obaja zamestnanci rozhodli napadnúť na Tribunale di Genova z dôvodu porušenia legislatívneho dekrétu č. 368 zo 6. septembra 2001 o vykonaní smernice 1999/70 v talianskom právnom poriadku (GURI č. 235 z 9. októbra 2001, s. 4, ďalej len „dekrét č. 368").

5. Ak totiž podľa článku 1 ods. 1 tohto dekrétu, „pracovná zmluva môže byť uzavretá na dobu určitú z technických dôvodov alebo z nevyhnutných dôvodov súvisiacich s výrobou, organizáciou alebo zastupovaním zamestnancov", článok 5 ods. 3 toho istého dekrétu stanovuje, že „ak je zamestnanec zamestnaný na dobu určitú podľa článku 1 v lehote desiatich dní odo dňa uplynutia zmluvy na dobu kratšiu alebo rovnú šiestim mesiacom... druhá zmluva je považovaná za zmluvu uzavretú na dobu neurčitú".

6. Na tomto základe žiadajú páni Marrosu a Sardino vnútroštátny súd, aby konštatoval existenciu pracovného vzťahu na dobu neurčitú od počiatku prvého pracovného vzťahu platného pri nadobudnutí účinnosti tohto dekrétu a na základe zákona č. 300 z 20. mája 1970 o štatúte zamestnancov (GURI č. 131 z 27. mája 1970) a zaviazal zamestnávateľa na zaplatenie dlhovanej odmeny a na náhradu utrpenej škody.

7. Na tieto návrhy žalované zariadenie namieta uplatnenie iného legislatívneho dekrétu, a to dekrétu č. 165 z 30. marca 2001 o „všeobecných pravidlách organizácie práce vo verejnej správe" (riadna príloha ku GURI č. 106 z 9. mája 2001, ďalej len „dekrét č. 165"). Argumentuje najmä jeho článkom 36, ktorý stanovuje:

„1. Pri dodržovaní ustanovení týkajúcich sa prijímania zamestnancov uvedených v predchádzajúcich odsekoch verejná správa uplatňuje pružné zmluvné formy prijímania a zamestnávania zamestnancov stanovené občianskym zákonníkom a zákonmi o pracovných vzťahoch v podniku. Celoštátne kolektívne zmluvy upravujú zmluvy na dobu určitú, zmluvy o odbornej príprave a práci a iné vzťahy v oblasti odbornej prípravy a dočasnej práce...

2. Porušenie kogentných ustanovení v oblasti prijímania alebo zamestnávania zamestnancov vo verejnej správe nemôže v žiadnom prípade viesť k vzniku pracovných zmlúv na dobu neurčitú uzavretých s touto verejnou správou bez toho, aby tým bola dotknutá zodpovednosť a sankcie, ktoré znáša. Dotknutý zamestnanec má nárok na náhradu škody vyplývajúcu z práce vykonanej za súčasného porušenia kogentných ustanovení. Verejná správa je povinná vymáhať sumy vyplatené na základe tohto titulu od zodpo-

vedných pracovníkov, pokiaľ porušenie bolo úmyselné alebo vyplýva z hrubej nedbanlivosti."

8. Spory vo veci samej sa tak zrejme sústreďujú okolo kolízie týkajúcej sa uplatniteľných vnútroštátnych predpisov. Podľa vnútroštátneho súdu je však potrebné rovnako zohľadniť kolíziu ústavnej povahy. Na jednej strane konštatuje, že rozhodnutím z 13. marca 2003 Corte costituzionale potvrdil súlad článku 36 ods. 2 dekrétu č. 165 s článkami 3 a 97 talianskej ústavy chrániacej rovnosť pred zákonom a nestrannosť štátnej správy. Na druhej strane však tento súd uvádza, že toto rozhodnutie bolo vydané bez zohľadnenia ústavných ustanovení zaručujúcich dodržiavanie záväzkov vyplývajúcich z právneho poriadku Spoločenstva v talianskom právnom poriadku. Pripustenie uplatnenia tohto dekrétu na skutkové okolnosti prejednávanej veci však v jeho očiach nastoľuje otázku dodržiavania smernice 1999/70.

9. Pripomínam, že účelom smernice, ktorá je založená na článku 139 ods. 2 ES „je uviesť do účinnosti rámcovú dohodu o pracovných zmluvách na dobu určitú, ktorú 18. marca 1999 uzavreli všeobecné medzirezortné organizácie (ETUC, UNICE, CEEP)". Keďže „pracovné zmluvy na dobu neurčitú predstavujú všeobecnú formu pracovnoprávnych vzťahov", účelom tejto rámcovej dohody je najmä „vytvoriť rámec na zamedzovanie nezákonného počínania [zneužívania — *neoficiálny preklad*] prameniaceho z využívania opakovaného uzatvárania pracovných zmlúv a pracovnoprávnych vzťahov na dobu určitú". Na tento účel obsahuje doložku 5 týkajúcu sa „opatren[í] proti nezákonnému konaniu [na zabránenie zneužívania — *neoficiálny preklad*]" tohto znenia:

„1. V úsilí zabrániť nezákonnému konaniu [zabrániť 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 vnútroštátnymi právom, kolektívnymi dohodami alebo zaužívanými postupmi a/alebo sociálni partneri v prípade, že neexistujú ekvivalentné zákonné opatrenia na zamedzenie nezákonného konania [na zamedzenie 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.

2. Členské štáty po porade so sociálnymi partnermi a/alebo sociálni partneri prípadne určia, za akých podmienok sú považované za pracovné zmluvy alebo pracovnoprávne vzťahy na dobu určitú:

a) ‚opakovane uzatvorené';

b) pracovné zmluvy alebo pracovnoprávne vzťahy na dobu neurčitú."

10. Za týchto podmienok Tribunale di Genova rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Má sa smernica 1999/70/ES [článok 1, ako aj doložka 1 písm. b) a doložka 5 rámcovej dohody o práci na dobu určitú, ktorú uzavreli ETUC, UNICE a CEEP] vykladať v tom zmysle, že jej odporuje vnútroštátna právna úprava (platná pred prebratím tejto smernice), ktorá rozlišuje medzi pracovnými zmluvami uzatváranými s verejnou správou a zmluvami uzatváranými so súkromnými zamestnávateľmi, pričom zmluvy uvedené ako prvé vylučuje z ochrany spočívajúcej v založení pracovného vzťahu na dobu neurčitú v prípade porušenia kogentných ustanovení v oblasti po sebe nasledujúcich pracovných zmlúv na dobu určitú?"

B — *Vec Vassallo*

11. Pán Vassallo bol zamestnaný ako kuchár v tom istom nemocničnom zariadení. Tento pracovný vzťah bol založený na dvoch po sebe nasledujúcich zmluvách na dobu určitú, pričom prvá bola podpísaná na dobu od 5. júla 2001 do 4. januára 2002 a druhá uzatvorená s účinnosťou od 1. januára 2002, predlžovala toto obdobie do 11. júla 2002. Po uplynutí tejto zmluvy podal pán Vassallo na Tribunale di Genova žalobu, ktorou spochybnil ukončenie svojej zmluvy. Žiada, aby sa na neho hľadelo, akoby po ukončení svojej pôvodnej zmluvy získal zmluvu na dobu neurčitú. Žalobné dôvody tejto žaloby sú vo všetkých bodoch podobné žalobným dôvodom uvedeným v kontexte veci Marrosu a Sardino.

12. Návrhy na začatie prejudiciálneho konania však ukazujú na nezhodu medzi sudcami Tribunale di Genova o stave uplatniteľného práva. Sudca, ktorému bola predložená vec Marrosu a Sardino, sa zrejme domnieva, že dekrét č. 368, ktorý prebral smernicu 1999/70, má za každých okolností prednosť pred skoršími ustanoveniami dekrétu č. 165. Naopak, sudca vo veci Vassallo zrejme vylučuje, aby v talianskom práve, uplatniteľnom v okamihu sporu vo veci samej, bola táto smernica prebratá, pokiaľ ide o pracovné vzťahy s verejnou správou. Na podporu svojich postojov uplatňujú títo sudcovia odlišné právne argumenty: zatiaľ čo prvý odkazuje na zásadu prednosti práva Spoločenstva, ktorá ukladá nepoužiť akúkoľvek vnútroštátnu právnu normu, ktorá je v rozpore s ustanoveniami smernice

1999/70, druhý vychádza z ústavnej judikatúry, ktorá preukazuje platnosť osobitnej normy odchyľujúcej sa od všeobecnej právnej úpravy v oblasti pracovných zmlúv na dobu určitú. No tento sudca, vedomý si toho, že táto norma musí byť odôvodnená s ohľadom na právo Spoločenstva, považuje za vhodné položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má sa, so zreteľom na zásadu zákazu diskriminácie a zásadu účinnosti a na opatrenia, ktoré prijala [Talianska republika] v oblasti pracovných vzťahov medzi zamestnancom a zamestnávateľom v inom ako verejnom sektore, smernica Rady 1999/70/ES z 28. júna 1999 [článok 1, ako aj doložka 1 písm. b) a doložka 5 rámcovej dohody o práci uzatvorenej medzi ETUC, UNICE a CEEP a pripojenej k smernici] chápať tak, že im odporuje taká vnútroštátna úprava, aká je v článku 36 legislatívneho dekrétu č. 165 z 30. marca 2001, ktorá nestanovuje, ‚za akých podmienok sa pracovné zmluvy alebo pracovné vzťahy uzavreté na dobu určitú považujú za uzavreté na dobu neurčitú', pričom vylučuje od počiatku a absolútne, aby sa na základe zneužívania tohto typu zmluvy a vzťahov mohli založiť pracovné vzťahy na neurčitú dobu?

2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku: vzhľadom na to, že lehota na prebratie smernice už uplynula, má sa vychádzať z toho, že smernica 1999/70/ES (a najmä jej doložka 5) a uplatniteľné zásady práva Spoločenstva — aj so zreteľom na legislatívny dekrét č. 368/2001 a najmä na jeho článok 5, ktorý stanovuje ako bežný dôsledok zneužívania zmluvy na dobu určitú alebo pracovného vzťahu na dobu určitú zmenu na pracovný vzťah na dobu neurčitú — priznáva jednotlivcom priame a bezprostredne vymáhateľné právo, podľa právnych noriem vnútroštátneho práva, ktoré sa najviac približujú danému prípadu (teda podľa noriem stanovených v legislatívnom dekréte č. 368/2001), na uznanie existencie pracovného vzťahu na neurčitú dobu?

3. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku, a zápornej odpovede na druhú otázku: vzhľadom na to, že lehota na prebratie smernice už uplynula, má sa vychádzať z toho, že smernica 1999/70 (a najmä jej doložka 5) a uplatniteľné zásady práva Spoločenstva priznávajú jednotlivcom len právo na náhradu škody, ktorú prípadne utrpeli preto, že Talianska republika neprijala potrebné opatrenia, aby zabránila zneužívaniu uplatňovania pracovných zmlúv a/alebo pracovných vzťahov vo verejnej správe na dobu určitú?"

II — O prejudiciálnych otázkach

13. Aj keď otázky položené v týchto veciach nie sú formulované rovnako, týkajú sa rovnakého problému výkladu práva Spoločenstva. Za týchto podmienok je vhodné obe tieto veci na účely analýzy spojiť.

A — *O prípustnosti*

14. V každej z týchto dvoch vecí boli vznesené námietky neprípustnosti.

15. Po prvé žalované zariadenie v oboch predmetných veciach uvádza judikatúru Súdneho dvora, podľa ktorej samotná smernica nemôže zakladať povinnosti jednotlivcovi, a teda sa na smernicu ako takú nemožno voči nemu odvolávať. Keďže toto zariadenie nie je podriadené talianskemu štátu ani žiadnemu ministerstvu, vyvodzuje z toho, že sa smernica 1999/70 nemôže uplatniť na spory vo veci samej.

16. Túto argumentáciu nemožno prijať. Je totiž dôležité pripomenúť, že účinky smernice nie sú vyčerpané tým, že jednotlivcom zakladá priamo uplatniteľné práva. Aj za predpokladu, že by v predmetných veciach proti sebe stáli jednotlivci, ako tvrdí žalované zariadenie, nevyplýva z toho, že uvedená smernica je bez akéhokoľvek dosahu. Je síce stanovené, že jednotlivci nie sú oprávnení odvolávať sa na ustanovenia smernice spĺňajúce podmienky priameho účinku voči iným jednotlivcom. Z ustálenej judikatúry však vyplýva, že za takýchto okolností je vnútroštátny súd v zásade povinný vykladať vnútroštátne právo v čo najväčšej možnej miere vo svetle znenia a účelu predmetnej smernice, aby sa dosiahol ňou sledovaný výsledok.[2] Z toho vyplýva, že za takých okolností, aké sú v prejednávanej veci, nemôžu byť žiadosti o výklad týkajúci sa ustanovení smernice 1999/70 nedôvodné.

17. V každom prípade sa zdá zložité vyvodiť neprípustnosť návrhov z dôvodu, že

2 — Pozri nakoniec rozsudok z 5. októbra 2004, Pfeiffer a i., C-397/01 až C-403/01, Zb. s. I-8835, bod 113.

v sporoch vo veci samej stoja proti sebe jednotlivci, a zamietnutie uplatnenia tejto smernice na vec samú z dôvodu verejnoprávnej povahy žalovaného zariadenia. Judikatúra Súdneho dvora ukazuje, že tieto dve stanoviská, zároveň zastávané týmto zariadením, si vzájomne zjavne odporujú. Pripomínam totiž, že smernicu je možné uplatňovať nielen na štátne orgány, ale aj „na organizácie a ustanovizne, ktoré podliehajú štátu alebo jeho kontrole, alebo ktoré majú zvláštne oprávnenia presahujúce oprávnenia vyplývajúce z predpisov platných pre vzťahy medzi súkromnými osobami, ku ktorým patria miestne spoločenstvá alebo ustanovizne a ktoré bez ohľadu na ich právnu formu na základe právneho aktu verejného orgánu a pod jeho kontrolou sú poverené vykonávať službu vo verejnom záujme". [3] Za týchto okolností prejednávanej veci je preukázané, že predmetné zariadenie má postavenie inštitúcie prislúchajúcej k verejnej správe. Preto neexistuje žiadna prekážka, aby sa jednotlivci proti nemu odvolávali na smernicu 1999/70.

18. Po druhé talianska vláda vo svojich písomných pripomienkach predložených vo veci Vassallo uvádza, že prvá otázka vnútroštátneho súdu nie je relevantná, keďže sa týka dvoch po sebe nasledujúcich zmlúv, z ktorých prvá bola uzatvorená pred uplynutím lehoty na prebratie smernice 1999/70. Na pojednávaní uvedená vláda tento dôvod neprípustnosti rozšírila na návrh predložený sudcom, ktorému bola predložená vec Marrosu a Sardino.

19. V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že požadovaný výklad sa týka ustanovení smernice o predĺžení platnosti pracovných zmlúv na dobu určitú. [4] Predmetné predĺženie vo veci Vassallo však pochádza z 1. januára 2002. Vo veci Marrosu a Sardino pochádzajú predĺženia platnosti posledných zmlúv na dobu určitú uzatvorených s oboma dotknutými osobami z 10. januára 2002, resp. z 11. januára 2002. K týmto dátumom už lehota na prebratie smernice 1999/70, stanovená na 10. júl 2001, uplynula. Jej účinky tak mohli v plnom rozsahu pôsobiť.

20. Posledná námietka bola podaná v rámci veci Marrosu a Sardino. V tejto veci talianska vláda tvrdí, že položená otázka je bezpredmetná, pretože sa týka len vnútroštátneho práva, a že v tejto súvislosti neexistuje žiadna pochybnosť o uplatniteľnom práve. Z toho vyplýva, že návrh na začatie prejudiciálneho konania je čisto hypotetický.

3 — Pozri najmä rozsudok zo 4. decembra 1997, Kampelmann a i., C-253/96 až C-258/96, Zb. s. I-6907, bod 46.

4 — Pozri v tomto zmysle body 38 až 40 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Tizzano 30. júna 2005 vo veci Mangold, C-144/04, vec v konaní pred Súdnym dvorom.

21. Nemožno spochybniť skutočnosť, že v rámci konania začatého na základe článku 234 ES nie je Súdny dvor oprávnený vyjadrovať sa k výkladu vnútroštátneho práva alebo k platnosti vnútroštátnych techník riešenia kolízií medzi spornými pravidlami. [5] No vzhľadom na to, že len vnútroštátnemu súdu, ktorému bol predložený spor vo veci samej, prináleží, aby s prihliadnutím na osobitosti veci posúdil tak potrebu rozhodnutia o prejudiciálnej otázke, ako aj relevantnosť otázok, ktoré Súdnemu dvoru kladie, [6] postačuje na to, aby bol Súdny dvor v zásade povinný rozhodnúť, že sa návrhy tohto vnútroštátneho súdu týkajú otázky výkladu práva Spoločenstva, ktorá nie je zjavne bez vzťahu k realite alebo predmetu uvedeného sporu. [7]

22. Z toho vyplýva, že zatiaľ čo Súdnemu dvoru neprináleží rozhodnúť, s ohľadom na právo Spoločenstva, konflikt medzi normami, ktorý proti sebe stavia legislatívne dekréty uplatňované v sporoch vo veci samej, naopak mu prináleží predložiť vnútroštátnemu súdu každý výklad práva Spoločenstva, ktorý by pre neho mohol byť užitočný pri stanovení ustanovenia uplatniteľného na spor, ktorý mu bol predložený.

23. V prejednávanej veci bola vnútroštátnemu súdu predložená situácia, v ktorej ide o uplatnenie dvoch zdanlivo relevantných právnych úprav, z ktorých jedna má osobitne za cieľ prebratie aktu Spoločenstva. Návrh na začatie prejudiciálneho konania, týkajúci sa výkladu tohto aktu, sa samozrejme nemôže považovať za hypotetický.

24. V dôsledku toho sa domnievam, že je potrebné vyhlásiť otázky, ktoré položil Tribunale di Genova v týchto dvoch veciach, za prípustné.

B — *O veci samej*

1. Úvodná úvaha

25. Najskôr odmietnem tvrdenie, ktoré uviedla talianska vláda v rámci veci Vassallo, podľa ktorého sa smernica 1999/70 uplatňuje len na vzťahy medzi pracovníkmi a súkromnými zamestnávateľmi. Na podporu tohto tvrdenia uvádza pôvod tejto smernice, ktorý spočíva v dohode uzatvorenej organi-

5 — O neexistencii právomoci Súdneho dvora rozhodovať v prejudiciálnom konaní o výklade pravidiel vnútroštátneho práva pozri rozsudok z 19. marca 1964, Unger, 75/63, Zb. s. 347. Naopak, Súdny dvor je plne oprávnený pripomínať vnútroštátnym súdom ich povinnosť používať výkladové metódy, ktoré pripúšťa vnútroštátne právo a ktoré umožňujú čo najúčinnejšie dosiahnutie výsledku sledovaného smernicou 1999/70 (pozri v tomto zmysle rozsudok Pfeiffer a i., už citovaný, bod 116).

6 — Pozri nakoniec rozsudok z 12. apríla 2005, Keller, C-145/03, Zb. s. I-2529, bod 33.

7 — Pozri rozsudok z 15. decembra 1995, Bosman, C-415/93, Zb. s. I-4921, bod 59.

záciami zastupujúcimi pracovníkov súkromných podnikov.

26. Tento posledný bod je medzi účastníkmi konania sporný. Bez toho, aby bolo nutné si položiť otázku o identite organizácií uzatvárajúcich túto dohodu, je potrebné upresniť, že vykladaný text má právnu povahu smernice prijatej Radou. [8] Rozsah pôsobnosti tejto smernice je jasne definovaný v doložke 2 rámcovej dohody, ktorú vykonáva. Podľa tohto ustanovenia „táto dohoda sa vzťahuje na pracovníkov na dobu určitú, ktorí majú uzavretú pracovnú zmluvu alebo pracovnoprávny vzťah podľa zákona, kolektívnych dohôd alebo spôsobu, ktorý je zaužívaný v jednotlivých členských štátoch". Títo pracovníci sú však nasledujúcou doložkou definovaní ako „osob[y], ktor[é] uzavre[li] pracovnú zmluvu alebo pracovnoprávny vzťah [na dobu určitú]" a ktorí spĺňajú podmienky, ktoré sú v nej upresnené. Podľa doložky 2 poskytuje dotknutá smernica členským štátom možnosť odchýliť sa od ustanovení dohody, len pokiaľ ide o „odborný výcvik pri nástupe do zamestnania a výcvik učňov" a „pracovné zmluvy a pracovnoprávne vzťahy, ktoré boli uzavreté v rámci konkrétneho štátom financovaného alebo štátom dotovaného odborného výcviku, začleňovania do pracovného procesu a odbornej rekvalifikácie". Nezdá sa teda, že by zo svojej pôsobnosti zamýšľala vylúčiť pracovné zmluvy alebo vzťahy na dobu určitú uzavreté s verejnou správou.

8 — Pozri analogicky rozsudok Súdu prvého stupňa zo 17. júna 1998, UEAPME/Rada, T-135/96, Zb. s. II-2335, body 66 a 67.

2. O prvej otázke

27. V prvej otázke, ktorá je v podstate pre obe veci spoločná, sa vnútroštátni sudcovia pýtajú, či doložkám 1 a 5 rámcovej dohody tak, ako sú vykonané smernicou 1999/70, odporuje vnútroštátna právna úprava, ktorá vylučuje, aby zneužívanie opakovaného uplatňovania po sebe nasledujúcich pracovných zmlúv na dobu určitú zo strany verejnej správy mohlo založiť pracovný vzťah na dobu neurčitú, zatiaľ čo takéto opatrenie je stanovené v rámci zneužívaných pracovných vzťahov na dobu určitú, ktoré sú pripísateľné súkromným zamestnávateľom.

28. Aby sa mohol vymedziť predmet a dosah položenej otázky, je užitočné pripomenúť kontext, do ktorého je začlenená.

29. Doložka 5 rámcovej zmluvy sa týka „opatren[í] proti nezákonnému konaniu [na zabránenie zneužívania — *neoficiálny preklad*]" pracovných zmlúv na dobu určitú. Musí sa vykladať vo svetle účelu tejto dohody, uvedeného v doložke 1, ktorým je „vytvoriť rámec na zamedzovanie nezákonného počínania [zneužívania — *neoficiálny preklad*] prameniaceho z využívania opakovaného uzatvárania pracovných zmlúv a pracovnoprávnych vzťahov na dobu určitú". Tento rámec obsahuje dva druhy opatrení: opatrenia na zabránenie zneužívania stanovené v doložke 5 ods. 1 a opatrenia na sankcionovanie zneužívania, ktoré sú stanovené najmä v odseku 2 písm. b) toho istého ustanovenia.

30. Zo znenia tohto ustanovenia vyplýva, že tieto dva typy opatrení podliehajú dvom odlišným režimom: zatiaľ čo doložka 5 ods. 1 obsahuje *povinnosť* členských štátov zaviesť jedno alebo viacero opatrení uvedených v písmenách a) až c), pokiaľ v príslušnom členskom štáte doposiaľ neexistujú ekvivalentné zákonné opatrenia, odsek 2 toho istého ustanovenia ponecháva členským štátom *možnosť* stanoviť, aby zneužívania mali za následok rekvalifikáciu pracovnej zmluvy na pracovný vzťah na dobu neurčitú. Členské štáty a/alebo sociálni partneri totiž konajú v súlade s doložkou 5 ods. 2 písm. b) len „prípadne". Je teda potrebné uznať, že tieto štáty a sociálni partneri, spoločne alebo každý zvlášť, majú širokú mieru voľnej úvahy pri stanovení, či je v závislosti od existujúceho sociálneho a právneho kontextu potrebné prijať opatrenia na rekvalifikáciu.

31. V prejednávanej veci je preukázané, že dekrétom č. 368 prijala Talianska republika opatrenia na zmenu zmlúv na dobu určitú predstavujúcich zneužívanie na zmluvy na dobu neurčitú. Preto jediná otázka, ktorá vyvstáva je, či členské štáty, ktoré prijali takéto opatrenia, sú oprávnené rozlišovať zneužívané pracovné vzťahy na dobu určitú tak, aby niektoré z nich, ktoré sa týkajú verejnej správy boli z možnosti rekvalifikácie na pracovný vzťah na dobu neurčitú vylúčené.

a) Je členský štát oprávnený z rekvalifikácie vylúčiť niektoré zneužívajúce pracovné vzťahy na dobu určitú?

32. Zdá sa mi, že pre odpoveď na túto otázku sa musia zohľadniť tieto skutočnosti.

33. Podľa doložky 5 ods. 2 písm. b) rámcovej dohody vykonanej smernicou 1999/70 členské štáty „určia, *za akých podmienok* sú považované za pracovné zmluvy... na dobu určitú pracovné zmluvy... na dobu neurčitú". [9] Formulácia tejto doložky jasne ukazuje, že tieto členské štát disponujú širokou mierou voľnej úvahy nielen pri rozhodovaní o vhodnosti prijatia opatrení na rekvalifikáciu, ale tiež v prípade, ak takéto opatrenia boli prijaté pri stanovení pôsobnosti a vykonávacích pravidiel tejto rekvalifikácie.

34. Takýto výklad podporuje kontext, v ktorom sa toto ustanovenie nachádza. Rámcová dohoda na základe svojich všeobecných úvah stanovuje, že vnútroštátne vykonávacie pravidlá doložiek tejto dohody môžu zohľadniť *„situáciu príznačnú pre jednotlivé členské štáty ako aj podmienky v jednotlivých rezortoch a povolaniach"*.

9 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

V tom istom zmysle preambula uvedenej dohody upresňuje, že táto dohoda *„určuje všeobecné zásady a minimálne požiadavky v súvislosti s prácou na dobu určitú a uznáva, že pri ich uplatňovaní v konkrétnej situácii je potrebné zohľadňovať príslušné vnútroštátne, rezortné a sezónne podmienky"*. Okrem toho pripomínam, že táto dohoda sa výslovne opiera o Dohodu o sociálnej politike, pripojenú ako príloha k protokolu o sociálnej politike, ktorý tvorí prílohu k Zmluve o založení Európskeho spoločenstva, podľa ktorej *„Spoločenstvo a členské štáty uskutočňujú opatrenia, ktoré zohľadňujú rozmanité formy vnútroštátnych praktík, najmä v oblasti zmluvných vzťahov"*. [10] Podobná úvaha sa objavuje aj v rámci vykladanej doložky. Doložka 5 ods. 1 uznáva, že členské štáty a/alebo sociálni partneri zavádzajú preventívne opatrenia proti zneužívaniu *„spôsobom, ktorý zohľadňuje potreby príslušných rezortov alebo kategórií pracovníkov"*. Tak to musí *a fortiori* byť v rámci odseku 2 tohto ustanovenia, ktorý týmto štátom poskytuje širokú mieru voľnej úvahy na účely prijatia uvedených opatrení.

35. V takomto kontexte mi pripadá jasné, že členský štát je oprávnený zohľadniť osobitosti niektorých odvetví na účely stanovenia podmienok, ktoré vedú k vylúčeniu možnosti rekvalifikácie pracovných zmlúv na dobu určitú na zmluvy na dobu neurčitú. Postačuje, aby sa predmetné odvetvia, pokiaľ ide o pracovné vzťahy, riadili vlastnými potrebami alebo osobitnými pravidlami. Je nesporné, že to tak je v prípade verejnej správy v Taliansku.

36. Zostáva však skutočnosťou, že voľnosť takto priznaná členským štátom sa nemôže považovať za absolútnu. Musí sa vykonávať v medziach, ktoré im právo Spoločenstva priznáva, ak uplatňujú ustanovenia smernice. V prejednávanej veci sú však tieto medze dvojakého druhu. Po prvé dotknutý členský štát má povinnosť dodržiavať všeobecné zásady práva Spoločenstva. Po druhé má povinnosť uplatňovať ustanovenia tejto smernice bez toho, aby zasahoval do jej integrity.

b) Dodržovanie všeobecných zásad práva Spoločenstva

37. Súdny dvor opakovane rozhodol v tom zmysle, že požiadavky vyplývajúce zo všeobecných zásad práva Spoločenstva zaväzujú

10 — Tak ako to pripomína prvé odôvodnenie smernice 1999/70, Dohoda o sociálnej politike bola začlenená do článkov 136 ES až 139 ES v znení Amsterdamskej zmluvy. Citované ustanovenie je výslovne prevzaté do druhého odseku článku 136 ES.

členské štáty, ak uplatňujú právne predpisy Spoločenstva. [11] Takáto požiadavka vyplýva najmä z dodržovania základnej zásady rovnosti zaobchádzania, podľa ktorej je zakázané posudzovať porovnateľné situácie rozdielne a odlišné situácie rovnako, ak pre takéto posúdenie nie je legitímny dôvod. [12] Z toho vyplýva, že predmetný členský štát je v týchto veciach povinný v čo najväčšej možnej miere uplatňovať dotknutú smernicu za podmienok neporušujúcich túto zásadu.

38. Je však nutné pripustiť, že pracovníci, ktorí majú pracovnú zmluvu na dobu určitú s verejnou správou, sa s ohľadom na cieľ smernice 1999/70 na prvý pohľad nachádzajú v porovnateľnej situácii, akou je situácia pracovníkov, ktorí sú za rovnakých podmienok v právom vzťahu so súkromným zamestnávateľom. Kritérium pre uplatnenie tejto smernice totiž nie je dané povahou zamestnávateľa, ale na základe povahy pracovného vzťahu medzi zamestnancom a zamestnávateľom. Keďže v súlade s doložkami 2 a 3 rámcovej dohody tento vzťah spočíva na pracovnej zmluve alebo pracovnom vzťahu „ktorých koniec platnosti je vymedzený objektívnymi podmienkami, ako napríklad určitým dátumom, splnením určitej úlohy alebo určitou udalosťou", musí sa v zásade uplatniť ochrana poskytovaná vnútroštátnymi právnymi predpismi, ktoré boli prijaté v súlade s uvedenou smernicou. Rozdielne zaobchádzanie založené len na povahe zamestnávateľa teda nemožno bez iného odôvodnenia pripustiť. Preto je potrebné zistiť, či je v prejednávanej veci zistený rozdiel založený na objektívnom odôvodnení.

39. Talianska vláda a vnútroštátny súd vo veci Vassallo odôvodňujú toto rozdielne zaobchádzanie nutnosťou dodržiavať ústavné požiadavky, a to podmienky zabezpečujúce nestrannosť a účinnosť štátnej správy. Odvolávajú sa na judikatúru Corte costituzionale z 27. marca 2003, ktorý v tomto zmysle rozhodol.

40. Ako je potrebné naložiť s týmto odôvodnením? Nepochybne je potrebné vnútroštátnym orgánom, a najmä ústavným súdom, priznať zodpovednosť za definovanie povahy vnútroštátnych osobitostí, ktoré môžu odôvodniť takéto rozdielne zaobchádzanie. Tieto orgány totiž môžu lepšie definovať ústavnú identitu členských štátov, ktorú sa Európska únia zaviazala rešpektovať. [13] Súdny dvor má však povinnosť overiť, či toto posúdenie je v súlade so základnými právami a cieľmi,

11 — Rozsudok z 13. júla 1989, Wachauf, 5/88, Zb. s. 2609, bod 19.

12 — Pozri nakoniec rozsudok zo 14. decembra 2004, Arnold André, C-434/02, Zb. s. I-11825, bod 68.

13 — Podľa článku 6 ods. 3 EÚ „Únia rešpektuje národnú identitu členských štátov".

ktorých dodržiavanie v rámci Spoločenstva zabezpečuje.

41. Corte costituzionale mal svojím rozhodnutím č. 89 z 27. marca 2003 príležitosť vyjadriť sa o súlade článku 36 druhého odseku dekrétu č. 165 s talianskou ústavou, najmä jej článkami 3 a 97. [14] Toto rozhodnutie bolo vydané v rámci sporu, ktorý bol podobný sporom tvoriacim obe konania vo veci samej. [15] Pri tejto príležitosti ústavný súd pripomenul, že „základnou zásadou v oblasti vzniku pracovného pomeru voči verejnej správe je režimu práce pre súkromného zamestnávateľa úplne neznáma zásada výberu prostredníctvom výberového konania, ktorá je uvedená v článku 97 treťom odseku ústavy". Talianska ústava totiž robí z výberového konania „najúčinnejší nástroj výberu zamestnancov na zabezpečenie nestrannosti a účinnosti verejnej správy". Preto „existencia tejto zásady, určenej na ochranu požiadaviek nestrannosti a riadneho fungovania štátnej správy, pripomenutých v článku 97 prvom odseku ústavy, odhaľuje zo skúmaného pohľadu rôznorodú povahu situácií [zamestnancov verejnej správy a zamestnancov súkromného sektoru] a odôvodňuje voľbu zákonodarcu spojiť s porušením kogentných pravidiel týkajúcich sa prijímania a zamestnávania pracovníkov zo strany verejnej správy následky výhradne odškodňujúcej povahy, namiesto zmeny na vzťah na dobu neurčitú".

42. Je jasné, že toto rozhodnutie má v úmysle chrániť režim prístupu k zamestnaniu, ktorý je vlastný talianskej verejnej správe. Bol by totiž dôvod na obavu, že systematická transformácia niektorých zmlúv na dobu určitú uzavretých s verejnou správou na zmluvy na dobu neurčitú by mala za následok zúženie dosahu ústavného pravidla, podľa ktorého sa prístup k zamestnaniu vo verejnej správe v zásade uskutočňuje prostredníctvom výberového konania.

43. Zdá sa mi, že právo Spoločenstva nebráni zohľadneniu takéhoto režimu. Na

14 — Článok 3:
„Všetci občania majú rovnakú spoločenskú dôstojnosť a sú si rovní pred zákonom, bez rozdielu pohlavia, rasy, jazyka, náboženstva, politických názorov, osobných a spoločenských podmienok. Úlohou Republiky je odstraňovať prekážky hospodárnej a sociálnej povahy obmedzujúce *de facto* slobodu a rovnosť občanov, ktoré tým bránia plnému rozvoju ľudskej osobnosti a účinnej účasti všetkých pracujúcich na politickej, hospodárskej a spoločenskej organizácii krajiny."
Článok 97:
„Verejné služby sú organizované podľa ustanovení zákona tak, aby zabezpečili riadne fungovanie a nestrannosť štátnej správy. Organizácia služieb stanovuje právomoc, kompetencie a zodpovednosť štátnych zamestnancov. Prístup k zamestnaniu vo verejnej správe sa uskutočňuje prostredníctvom výberového konania, s výnimkou zákonom stanovených prípadov."

15 — Išlo o spor medzi verejnou správou a zamestnancami, ktorí požadovali, aby sa ich pracovný vzťah posudzoval ako pracovný vzťah zamestnancov v súkromnom sektore, aby mohli v súlade so zákonom č. 230 z 18. apríla 1962 o režime pracovnej zmluvy na dobu určitú dosiahnuť zmeny svojich zmlúv na zmluvy na dobu neurčitú. Aj keď toto rozhodnutie bolo vydané v čase účinnosti zákona, ktorý bol zrušený dekrétom č. 368, môže sa považovať za stále platný referenčný bod. V ohľade, ktorý nás zaujíma, sa totiž zrušený zákon nijako nelíšil od uvedeného dekrétu, ktorý je v súčasnosti účinný. V podstate v rovnakom znení ako dekrét potvrdil zásadu zmluvy na dobu neurčitú a stanovil rekvalifikáciu nadmerne predlžovaných zmlúv na dobu určitú. Zlučiteľnosť ustanovení tohto zákona s povinnosťami vyplývajúcimi zo smernice 1999/70 okrem toho uznal Corte costituzionale vo svojom rozhodnutí č. 40 zo 7. februára 2000, ktorým z tohto dôvodu zamietol prípustnosť ľudového referenda navrhujúceho zrušenie uvedeného zákona.

jednej strane sa nezdá, že by mal zasahovať do voľby postupov členských štátov pri prijímaní a zamestnávaní zamestnancov vo verejnej správe. [16] Na druhej strane nemožno vylúčiť, že zovšeobecnenie procesu rekvalifikácie spochybní zásadu obsadzovania stálych pracovných miest vo verejnej správe štátnymi zamestnancami prijatými na základe výberového konania. Za týchto podmienok sa môže nevyhnutnosť zachovania výberového konania ako osobitného prístupu k zamestnávaniu vo verejnej správe považovať v tomto sektore za legitímny cieľ odôvodňujúci vylúčenie transformácie pracovných zmlúv na dobu určitú na zmluvy na dobu neurčitú.

44. Nestačí však pripustiť, že rozdiel v režimoch zamestnávania sleduje legitímny cieľ. Zostáva ešte overiť, či zavedenie režimu uplatňujúceho sa na verejnú správu dodržiava zásadu proporcionality. Opatrenie zavádzajúce odôvodnené rozlišovanie môže byť v súlade so zásadou rovnosti zaobchádzania v práve Spoločenstva iba vtedy, ak sú používané prostriedky nevyhnutné a vhodné na dosiahnutie sledovaného legitímneho cieľa. [17]

45. Vnútroštátnym súdom v zásade prináleží overiť, či to tak je vo veciach, ktoré im boli predložené. Súdny dvor, ktorému vnútroštátny súd podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, musí poskytnúť všetky výkladové prvky potrebné na posúdenie súladu vnútroštátnej právnej úpravy s právom Spoločenstva. Analýza skutočností vyskytujúcich sa v týchto veciach tak, ako vyplývajú z návrhov na začatie prejudiciálneho konania, si vyžaduje nasledujúce vysvetlenie. Zistené rozdiely možno pripustiť len v medziach uvádzaného odôvodnenia, to znamená v prípadoch, v ktorých má prednosť zásada výberového konania. Keďže zákon v súlade s článkom 97 tretím odsekom talianskej ústavy pripúšťa výnimky z uvedenej zásady, je zrejmé, že v rámci týchto výnimiek stráca rozlišovanie režimov akékoľvek opodstatnenie.

c) Dodržiavanie smernice 1999/70

46. Po tomto zistení je ešte nutné overiť, či pri uplatňovaní ustanovenia týkajúceho sa možnosti stanovenia rekvalifikácie zmlúv na dobu určitú považovaných za zneužívajúce nespochybňuje dotknutý členský štát rámec a cieľ uložený smernicou 1999/70. Doložka 5 ods. 2 písm. b) rámcovej dohody sa totiž chápe ako doplňujúca doložka, na ktorú sa možno odvolať na účely doplnenia rámca opatrení určených na zabránenie zneužívania opakovaného uplatňovania po sebe nasledujúcich pracovných zmlúv alebo vzťahov na

16 — Podľa môjho názoru takáto výhrada implicitne, ale jasne vyplýva z rozsudku z 9. septembra 2003, Burbaud (C-285/01, Zb. s. I-8219), ktorým Súdny dvor pripomína, že podľa ustanovení práva Spoločenstva mu neprináleží preskúmavať voľbu a povahu postupov prijímania do zamestnania, ale len overovať, či nimi zavedené pravidlá nezasahujú do základných slobôd chránených Zmluvou ES (body 91 až 101).

17 — Pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. marca 2002, Lommers, C-476/99, Zb. s. I-2891, bod 39.

dobu určitú. V dôsledku toho nemožno pripustiť, že by schválením opatrení prijatých podľa takéhoto ustanovenia bol dotknutý rámec uložený touto dohodou.

47. Z toho vyplýva, že aj keď vylúčenie rekvalifikácie týchto zmlúv možno odôvodniť v odvetví verejnej správy, treba sa prinajmenšom ubezpečiť, či sú výslovne upravené preventívne opatrenia, ktoré sú stanovené v doložkách 1 a 5 uvedenej dohody a či môžu byť skutočne sankcionované. Zbavenie pracovníkov zamestnaných verejnou správou akejkoľvek ochrany proti zneužívaniu pracovných zmlúv na dobu určitú by zjavne išlo nad rámec toho, čo pripúšťa znenie doložky 5 ods. 2 rámcovej dohody, a bolo by to v rozpore s rámcom stanoveným touto právnou úpravou.

48. To, že sa uznávajú požiadavky vnútroštátneho rámca, nevylučuje dodržiavanie minimálnych obmedzení vyplývajúcich z rámca Spoločenstva. Takýto zmysel je podľa môjho názoru potrebné dať odkazu smernice 1999/70 na realitu osobitných vnútroštátnych a odvetvových situácií.

49. V tejto súvislosti vnútroštátny súd poukazuje na vnútroštátnu právnu úpravu, ktorá stanovuje, že verejná správa nesie zodpovednosť a vystavuje sa sankciám v prípade porušení kogentných pravidiel v oblasti prijímania alebo zamestnávania zamestnancov. Je ešte potrebné, aby sa ubezpečil, či sa tieto pravidlá skutočne týkajú zneužívania zmlúv na dobu určitú a či sú stanovené sankcie účinné.

50. Z predchádzajúcej analýzy vyplýva, že smernici 1999/70 neodporuje právna úprava, ktorá vylučuje, aby zneužívanie uplatňovania po sebe nasledujúcich pracovných zmlúv na dobu určitú zo strany verejnej správy mohlo založiť pracovný vzťah na dobu neurčitú, zatiaľ čo takéto opatrenie je stanovené v prípade zmlúv uzavretých so súkromnými zamestnávateľmi, pokiaľ je toto vylúčenie odôvodnené existenciou osobitnej požiadavky tohto odvetvia, ako je zabezpečenie ústavnej zásady prístupu k zamestnaniu vo verejnej správe prostredníctvom výberového konania, a to pod podmienkou, že v uvedenom sektore budú stanovené účinné preventívne a sankčné opatrenia proti zneužívaniu pracovných zmlúv na dobu určitú.

3. O druhej a tretej otázke vo veci Vassallo

51. Keďže sa druhá a tretia otázka, ktoré boli položené vo veci Vassallo, predložili Súdnemu dvoru na posúdenie v prípade kladnej odpovede na prvú otázku, domnievam sa, že nie je potrebné na ne odpovedať.

III — Návrh

52. Vo svetle predchádzajúcich úvah Súdnemu dvoru navrhujem, aby na otázky, ktoré v týchto dvoch veciach položil Tribunale di Genova, odpovedal rovnako:

Smernici Rady 1999/70/ES z 28. júna 1999 o rámcovej dohode o práci na dobu určitú, ktorú uzavreli ETUC, UNICE a CEEP, neodporuje vnútroštátna právna úprava, ktorá vylučuje, aby zneužívanie uplatňovania po sebe nasledujúcich pracovných zmlúv na dobu určitú zo strany verejnej správy, mohlo založiť pracovný vzťah na dobu neurčitú, zatiaľ čo takéto opatrenie je stanovené v prípade zmlúv uzavretých so súkromnými zamestnávateľmi, pokiaľ je toto vylúčenie odôvodnené existenciou osobitnej požiadavky tohto odvetvia, ako je zabezpečenie ústavnej zásady prístupu k zamestnaniu vo verejnej správe prostredníctvom výberového konania, a to pod podmienkou, že v uvedenom sektore budú stanovené účinné preventívne a sankčné opatrenia proti zneužívaniu pracovných zmlúv na dobu určitú.