

Věc C-942/19

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

31. prosince 2019

Předkládající soud:

Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Španělsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

17. prosince 2019

Odvolatel:

Servicio Aragonés de la Salud

Žalobkyně v prvním stupni:

LB

Předmět původního řízení

Předmětem původního řízení je vyřešení otázky, zda LB, stálá zaměstnankyně ve služebním poměru pracující pro Servicio de Salud de Aragón (aragonská zdravotnická služba, Španělsko; dále jen „SALUD“), má právo na pracovní volno k výkonu služby ve veřejném sektoru.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Předmětem žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je slučitelnost španělské právní úpravy, která přiznává pracovní volno k výkonu služby ve veřejném sektoru pouze tehdy, jestliže má pracovní pozice, která má být obsazena, povahu stálé pracovní pozice, s ustanovením 4 rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou. Právním základem je článek 267 SFEU.

Předběžné otázky

1) Musí být ustanovení 4 rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS, která je obsažena v příloze směrnice 1999/70/ES, vykládáno v tom smyslu, že právo zaměstnance, který získá práci ve veřejném sektoru, na přiznání určitého služebního postavení na pozici rovněž ve veřejném sektoru, na níž do té doby pracuje, je *pracovní podmínkou*, v souvislosti se kterou není možné zacházet odlišně se zaměstnanci se smlouvou na dobu určitou a stálými zaměstnanci?

2) Musí být ustanovení 4 rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS, která je obsažena v příloze směrnice 1999/70/ES, vykládáno v tom smyslu, že mezi objektivní důvody ospravedlňující odlišné zacházení se zaměstnanci se smlouvou na dobu určitou a stálými zaměstnanci patří cíl spočívající v zabránění podstatným dysfunkcím a škodám souvisejícím s nestabilitou personálu v tak citlivé oblasti, jako je poskytování zdravotní péče v rámci ústavně zaručeného práva na ochranu zdraví, takže by mohl být důvodem pro neposkytnutí určitého konkrétního pracovního volna těm, kteří získají dočasnou pracovní pozici, avšak již nikoli těm, kteří získají stálou pozici?

3) Brání ustanovení 4 rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS, která je obsažena v příloze směrnice 1999/70/ES, právní úpravě obsažené v článku 15 RD 365/1995 (královské nařízení č. 365/1995), která práci na pozicích, na kterých má v souladu s jejich povahou pracovat dočasný úředník či dočasný zaměstnanec, vylučuje z možnosti poskytnutí pracovního volna k výkonu služby ve veřejném sektoru, když toto pracovní volno musí být poskytnuto těm, kteří ve veřejném sektoru nově budou pracovat na stálé pracovní pozici, a je pro pracovníka ve veřejném sektoru příznivější než jiná možná služební postavení, o něž by musel požádat, aby mohl nastoupit na novou pracovní pozici, na kterou byl vybrán?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

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) (dále jen „směrnice 1999/70“). Články 1 a 2.

Rámcová dohoda o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřená mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS (dále jen „rámcová dohoda“). Ustanovení 4 odst. 1.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. září 2016, De Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683).

Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. prosince 2017, Vega González (C-158/16, EU:C:2017:1014). Body 31 a 34 a bod 1 výroku.

Usnesení Soudního dvora ze dne 22. března 2018, Centeno Meléndez (C-315/17, EU:C:2018:207). Bod 65.

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Ley 30/1984 (zákon č. 30/1984) ze dne 2. srpna 1984, de medidas para la reforma de la Función Pública (o opatřeních k reformě veřejné služby) (BOE č. 185 ze dne 3. srpna 1984, s. 22629). Článek 29 odst. 3.

Ley 53/1984 (zákon č. 53/1984) ze dne 26. prosince 1984, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (o neslučitelnosti pracovních činností pracovníků ve veřejné správě) (BOE č. 4 ze dne 4. ledna 1984, s. 165). Článek 1.

Ley 55/2003 (zákon č. 55/2003) ze dne 16. prosince 2003, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (o rámcovém služebním řádu zaměstnanců ve služebním poměru pracujících ve zdravotnických službách) (BOE č. 301 ze dne 16. prosince 2003, s. 44742). Článek 2 odst. 1 a 2, článek 3, článek 62, čl. 66 odst. 1 a 3 a čl. 67 odst. 1 až 3.

Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (zákon o základním služebním řádu a pracovním řádu zaměstnanců ve veřejné službě), jehož konsolidované znění bylo schváleno Real Decreto Legislativo 5/2015 (královské legislativní nařízení č. 5/2015) ze dne 30. října 2015 (BOE č. 261 ze dne 31. října 2015, s. 103105) (dále jen „EBEP“). Článek 2 odst. 1, 3, 4 a 5, čl. 85 odst. 1, čl. 88 odst. 1, 3 a 4 a čl. 89 odst. 1 a 2.

Real Decreto 365/1995 (královské nařízení č. 365/1995) ze dne 10. března 1995, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado (kterým se schvaluje nařízení o služebním postavení civilních příslušníků španělské obecné státní správy) (BOE č. 85 ze dne 10. dubna 1995, s. 10636). Článek 15.

Stručné shrnutí skutkového stavu a původního řízení

- 1 LB byla přijata na pozici stálé zaměstnankyně ve služebním poměru k SALUD a na této pozici pracovala od 14. prosince 2010 do 20. prosince 2017.
- 2 LB byla nabídnuta pozice vyučující s dočasnou smlouvou, kterou vyhlásila univerzita, a dne 25. října 2017 byla nabídka potvrzena. V důsledku toho jí byla předána pracovní smlouva a byla vyzvána k nástupu na novou pozici ode dne 21. prosince 2017.

- 3 LB, aby mohla nastoupit na novou pozici, která je neslučitelná s jejím aktuálním zaměstnáním, v podání ze dne 1. prosince 2017 požádala na pozici v SALUD o pracovní volno k výkonu veřejné služby ve veřejném sektoru.
- 4 Rozhodnutím vedoucího obvodu Zaragoza III SALUD ze dne 4. prosince 2017 byla žádost zamítnuta s tím, že podle článku 15 královského nařízení č. 365/1995 stálému zaměstnanci ve služebním poměru ani kariéřnímu úředníkovi nelze poskytnout pracovní volno k výkonu služby ve veřejném sektoru, jestliže nová pozice ve veřejné správě, na niž má nastoupit, má mít dočasný charakter.
- 5 LB, aby mohla nastoupit na pozici vyučující s dočasnou smlouvou, v podání ze dne 17. prosince 2017 požádala o pracovní volno z osobních důvodů, které jí bylo poskytnuto rozhodnutím vedení obvodu Zaragoza III SALUD ze dne 20. prosince 2017.
- 6 LB rovněž podala odvolání proti rozhodnutí ze dne 4. prosince 2017, které bylo rozhodnutím regionálního ministerstva zdravotnictví ze dne 16. března 2018 zamítnuto.
- 7 LB proti tomuto rozhodnutí podala správní žalobu k Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Zaragoza (správní soud č. 4 v Zaragoze, Španělsko), který žalobě rozsudkem ze dne 9. května 2019 vyhověl. V rozsudku se uvádí, že rozhodnutí o neumožnění pracovního volna k výkonu služby ve veřejném sektoru z důvodu, že nová pracovní pozice má mít dočasný charakter a není stálá, představuje porušení zásady zákazu diskriminace mezi zaměstnanci na dobu neurčitou a určitou, zakotvené v ustanovení 4 rámcové dohody.
- 8 SALUD napadl rozsudek u předkládacího soudu.

Základní argumenty účastníků původního řízení

- 9 LB se žalobou domáhala prohlášení absolutní, a podpůrně relativní neplatnosti napadených rozhodnutí. Rovněž požadovala, aby bylo na její pozici v SALUD uznáno, aby individualizovaná právní situace, její právo na poskytnutí pracovního volna k výkonu služby ve veřejném sektoru, a to se zpětným účinkem ode dne 1. prosince 2017.
- 10 Uvádí, že napadená rozhodnutí jsou v rozporu se zásadou rovného zacházení a zásadou zákazu diskriminace, zakotvenými v ustanovení 4 rámcové dohody, a že článek 15 královského nařízení č. 365/1995 je s tímto ustanovením v rozporu.
- 11 SALUD odmítl, že by napadená rozhodnutí byla v rozporu s ustanovením 4 rámcové dohody, protože se nejedná o srovnatelné situace a existují objektivní důvody pro odlišné zacházení se zaměstnanci se smlouvou na dobu určitou a stálými zaměstnanci, konkrétně nutnost zajistit stabilitu poskytování služby zajišťované aragonským zdravotním systémem.

- 12 LB se domnívá, že položení předběžné otázky není nutné, jelikož věc může být vyřešena za použití výlučně vnitrostátních ustanovení.
- 13 Dle jejího názoru není položení předběžné otázky namísto rovněž proto, že judikatura SDEU je dostatečně jasná a vede k závěru, že neposkytnutí pracovního volna k výkonu služby ve veřejném sektoru v jejím původním zaměstnání z důvodu, že pozice, na niž má nastoupit, má dočasný charakter, je v rozporu se zákazem méně příznivého zacházení, zakotveným ve směrnici 1999/70, což má vést k zamítnutí odvolání na základě zásady přednosti unijního práva.
- 14 SALUD se k položení předběžné otázky nevyjádřil.

Stručné uvedení důvodů žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 15 Úvodem předkládající soud vylíčil právní rámec, který lze shrnout následovně:
- 16 Zaprvé je nutné vymezit právní úpravu použitelnou na zaměstnance ve služebním poměru. V tomto ohledu je základním použitelným právním předpisem zákon č. 55/2003; podpůrně se použijí EBEP, zákon č. 30/1984, zákon č. 53/1984 a královské nařízení č. 365/1995.
- 17 Zadruhé je potřeba určit právní režim služebních postavení, o která v projednávané věci jde.
- 18 LB požádala o „pracovní volno k výkonu služby ve veřejném sektoru“ (takto je nazvané v zákoně č. 55/2003 – články 62 a 66; v EBEP nazvané „služba v jiném orgánu veřejné správy“ – články 85 a 88; a v královském nařízení č. 365/1995 „pracovní volno na vlastní žádost k výkonu služby ve veřejném sektoru“ – článek 15). Uvedené pracovní volno je poskytováno mimo jiné tehdy, když zaměstnanec ve služebním poměru nastoupí k výkonu služby „v jiné kategorii zaměstnance ve služebním poměru, jako úředník nebo jako zaměstnanec ve kterémkoli orgánu veřejné správy, ledaže bylo vydáno příslušné rozhodnutí o slučitelnosti“ (čl. 66 odst. 1 zákona č. 55/2003).
- 19 Podle vnitrostátního práva citovaného předkládajícím soudem lze toto pracovní volno popsat následovně:
- poskytnutí nemůže být odmítnuto z důvodu potřeb služby a osoby, kterým bylo poskytnuto, si zachovávají postavení úředníka původního orgánu a právo účastnit se výběrových řízení na obsazení pracovních míst vyhlášených tímto správním orgánem;
 - doba služby v orgánu veřejné správy, k němuž nastoupí, se jim započte jako doba aktivní služby v původním správním orgánu;
 - osoby, kterým bylo poskytnuto, nemají nárok na odměnu od původního orgánu a doba pracovního volna se jim započte pro účely

příplatků za odpracovaná tříletá období a profesního růstu, pokud se vrátí do aktivní služby k původnímu orgánu;

- není stanovena minimální doba, po kterou by bylo nutno toto pracovní volno čerpat.
- 20 SALUD toto pracovní volno LB neposkytl, neboť dle jeho názoru je nutno využít pracovní volno z osobních důvodů [čl. 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 55/2003]. Podle vnitrostátního práva citovaného předkládajícím soudem lze toto pracovní volno popsat následovně:
- podmínkou je výkon služby ve veřejné správě po dobu pěti let před jeho poskytnutím;
 - poskytnutí může být odmítnuto z důvodu potřeb služby;
 - osoby, kterým bylo poskytnuto, nemají nárok na odměnu od původního správního orgánu ani se jim doba pracovního volna nezapočítává pro účely profesního růstu či příplatků za odpracovaná tříletá období;
 - osoby, kterým bylo pracovní volno poskytnuto, je musí čerpat nejméně dva roky, až poté se mohou vrátit na původní pozici.
- 21 Podle názoru SALUD poskytnutí pracovního volna k výkonu služby ve veřejném sektoru brání článek 15 královského nařízení č. 365/1995, prováděcí předpis, který stanoví, že „výkon práce na pozici dočasného úředníka nebo zaměstnance se smlouvou na dobu určitou není důvodem pro“ takovou změnu služebního postavení.
- 22 Předmětem sporu u předkládajícího soudu je především skutečnost, zda se na projednávanou věc použije článek 15 královského nařízení č. 365/1995, neboť je sporné, zda jej EBEP zrušil, anebo zda se použije subsidiárně jako prováděcí předpis k zákonu č. 55/2003, což je otázka vnitrostátního práva. Předkládající soud je toho názoru, že předmětný článek je účinný a lze jej použít.
- 23 Rozhodnutí ve věci tak závisí na tom, zda je právní úprava obsažená v článku 15 královského nařízení č. 365/1995 v rozporu s ustanovením 4 rámcové dohody. Je zde pochybnost, zda odlišné zacházení zakotvené v článku 15 královského nařízení č. 365/1995, který zakazuje poskytnutí pracovního volna k výkonu služby ve veřejném sektoru zaměstnanci ve veřejném sektoru, který získá jinou pracovní pozici na dobu určitou, zatímco tomu, který získá jinou pozici na dobu neurčitou, je umožňuje, je v rozporu se zásadou zákazu diskriminace zakotvenou v rámcové dohodě a v příslušné judikatuře Soudního dvora Evropské unie.
- 24 Podle názoru předkládajícího soudu je zřejmé, že dochází k odlišnému zacházení se zaměstnancem ve veřejném sektoru, který ve veřejné správě získá jinou stálou pozici, a se zaměstnancem, který získá dočasnou pozici, jelikož v prvním případě

- lze poskytnout pracovní volno k výkonu služby ve veřejném sektoru, s příslušnými výhodami z toho plynoucími, a ve druhém nikoli, takže je nutné využít pracovní volno z osobních důvodů, které obnáší odlišné a méně příznivé zacházení.
- 25 Méně příznivé zacházení, které právní úprava předpokládá pro zaměstnance ve veřejném sektoru čerpajícího pracovní volno z osobních důvodů oproti tomu, který se nachází v totožném postavení z důvodu služby v jiném orgánu veřejné správy nebo z důvodu výkonu služby ve veřejném sektoru, vyplývá z čl. 88 odst. 3 a 4 a článku 89 EBEP a z čl. 66 odst. 3 a čl. 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 55/2003.
 - 26 Pro účely posouzení slučitelnosti se směrnicí 1999/70 je nutné určit, zda jsou splněny podmínky pro použití zákazu diskriminace zakotveného ve směrnici.
 - 27 Zaprvé, zda pro účely směrnice je postavení zaměstnance ve veřejném sektoru plynoucí ze získání nového dočasného pracovního místa ve veřejné správě *pracovní podmínkou* této dočasné pozice, kterou získal.
 - 28 Ve věcech, o nichž Soudní dvůr již dříve rozhodl, byly posuzované *pracovní podmínky* součástí dočasně zastávané pracovní pozice či dočasně vykonávaného zaměstnání. V projednávané věci *méně příznivé podmínky*, které mají být posouzeny, naopak nejsou součástí aktuálně zastávané dočasné pozice, nýbrž pozice, na níž zaměstnanec plánuje nastoupit, a proto se předkládající soud domnívá, že judikatura Soudního dvora není použitelná.
 - 29 Je tedy nutné rozhodnout, zda právo, které přináší zaměstnanci ve veřejném sektoru získání jiné pozice ve veřejném sektoru, a sice právo na přiznání určitého služebního postavení na pozici, na níž pracuje do doby, než získá jiné místo, je *pracovní podmínkou*.
 - 30 Zadruhé, vznikají pochybnosti, zda důvody uvedené v předmětné věci veřejnou správou mohou být považovány za *objektivní důvody*, které ospravedlňují odlišné zacházení se zaměstnanci se smlouvou na dobu určitou a se stálými zaměstnanci.
 - 31 SALUD se domnívá, že tomu tak je. Uvádí, že poskytnutí volna k výkonu služby ve veřejném sektoru stálým zaměstnancům ve služebním poměru, jestliže nový služební poměr má dočasný charakter, způsobí v oblasti zdravotnictví podstatné dysfunkce a škody související s nestabilitou personálu v tak citlivé oblasti, jako je poskytování zdravotní péče v rámci ústavně zaručeného práva na ochranu zdraví.
 - 32 Podle názoru SALUD by přiznání znamenalo, že by v praxi velkému počtu stálých zaměstnanců ve služebním poměru mohlo být poskytnuto pracovní volno za účelem výkonu práce na dočasné pracovní pozici, dokonce i krátkodobě, přičemž by tyto zaměstnanci při každém skončení dočasného služebního poměru mohli požadovat prozatímní přijetí zpět na pozici odpovídající jejich kategorii, což by způsobilo nestabilitu personálu na jednotlivých pracovištích.

- 33 SALUD tvrdí, že neustále usiluje o konsolidaci kolektivů stálých zaměstnanců a podněcuje ji, mimo jiné prostřednictvím výběrových řízení na pozice stálých zaměstnanců ve služebním poměru. Poskytnutí pracovního volna k výkonu služby ve veřejném sektoru na dočasných pozicích znamená, že se uvolní pozice obsazené v těchto výběrových řízeních a bude nutné vyhlásit nová výběrová řízení. Navíc opětovné přijetí zaměstnanců, kterým bylo poskytnuto pracovní volno k výkonu služby ve veřejném sektoru, má prozatímní povahu, což vede k propouštění služebně nejstarších dočasně jmenovaných zaměstnanců a znamená povinnost obsadit prozatímně obsazenou pozici osobou, která je opět přijata v novém postupu obsazování pracovního místa.
- 34 Předkládající soud proto považuje za nutné určit, zda za účelem zabránění podstatným dysfunkcím a škodám souvisejícím s nestabilitou personálu v tak citlivé oblasti, jako je poskytování zdravotní péče v rámci ústavně zaručeného práva na ochranu zdraví, je *objektivním důvodem*, který ospravedlňuje odlišné zacházení se zaměstnanci se smlouvou na dobu určitou a stálými zaměstnanci tak, že by mohlo být důvodem pro neposkytnutí určitého konkrétního pracovního volna prvním z nich, nikoli však druhým z nich.