

Věc C-418/24 [Obadal] ⁱ**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

12. června 2024

Předkládající soud:

Tribunal Supremo (Španělsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

30. května 2024

Navrhovatelka:

TJ

Odpůrce:

Comunidad de Madrid

Předmět původního řízení

Zaměstnankyně ve veřejném sektoru spojená s veřejnou správou pracovním poměrem na dobu určitou – Návrh na změnu pracovního poměru na dobu určitou na stálý pracovní poměr

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Článek 267 SFEU – Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Směrnice 1999/70/ES – Rámcová dohoda o pracovních poměrech na dobu určitou – Ustanovení 5 – Po sobě jdoucí pracovní smlouvy nebo pracovní poměry na dobu určitou – Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. února 2024, Consejo de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid a další (C-59/22, C-110/22 a C-159/22, EU:C:2024:149) – Rozdílný výklad podaný různými španělskými soudy – Přiměřené sankce za zneužívání po sobě jdoucích

ⁱ Název projednávané věci je fiktivní. Neodpovídá skutečnému jménu žádného z účastníků řízení.

pracovních smluv nebo pracovních poměrů na dobu určitou – Článek 45 SFEU – Volný pohyb pracovníků v rámci Unie

Předběžné otázky

1. **Hlavní. Brání ustanovení 5 rámcové dohody takové judikatuře, která v souladu se zásadami rovnosti, uznání zásluh, způsobilosti a zákazu diskriminace v rámci volného pohybu pracovníků odepírá uznání postavení stálých zaměstnanců ve veřejném sektoru nestálým zaměstnancům na dobu neurčitou?**

2. **Podpůrná. Je-li odpověď na první předběžnou otázku kladná: Lze přiznání odrazujícího odstupného nestálým zaměstnancům na dobu neurčitou, v okamžiku ukončení jejich pracovního poměru, považovat za vhodné opatření k předcházení a případnému sankcionování zneužití vyplývajícího z po sobě jdoucího využívání smluv na dobu určitou ve veřejném sektoru v souladu s ustanovením 5 rámcové dohody?**

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

- Smlouva o fungování Evropské unie, články 20 a 45.
- Listina základních práv Evropské unie, články 20 a 21.
- Rámcová dohoda o pracovních poměrech na dobu určitou, uzavřená dne 18. března 1999 (dále jen „rámcová dohoda“), která je obsažena v příloze směrnice Rady 1999/70/ES ze dne 28. června 1999 o rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS (Úř. věst. 1999, L 175, s. 43; Zvl. vyd 05/03, s. 368), ustanovení 2, 3 a 5.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie (Úř. věst. L 141, s. 1), čl. 1 odst. 1.

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Citovaná španělská právní úprava plně odpovídá právní úpravě obsažené v rozsudku Soudního dvora ze dne 22. února 2024, Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid a další (C-59/22, C-110/22 a C-159/22, EU:C:2024:149; dále jen „rozsudek C-59/22“).

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Žalobkyně je od 2. března 2016 zaměstnána jako smluvní zaměstnankyně Comunidad de Madrid (Autonomní společenství Madrid, Španělsko) (CAM) v kategorii odborného technika jako pracovnice péče o děti ve veřejném vzdělávacím středisku.
- 2 Smluvní strany uzavřely tyto pracovní smlouvy:
 - a) Smlouvu o dočasném obsazení pracovního místa na dobu určitou ze dne 2. března 2016.
 - b) Smlouvu o dočasném obsazení pracovního místa na dobu určitou ze dne 28. dubna 2016.
 - c) Smlouvu o dočasném obsazení pracovního místa na dobu určitou ze dne 27. března 2017.
 - d) Smlouvu o dočasném obsazení pracovního místa na dobu určitou ze dne 26. dubna 2017.
 - e) Smlouvu o dočasném obsazení pracovního místa na dobu určitou ze dne 12. května 2017.
 - f) Smlouvu o dočasném obsazení pracovního místa na dobu určitou ze dne 8. září 2017.
- 3 Za těchto okolností podala zaměstnankyně dne 19. července 2021 žalobu, kterou se domáhala, aby byl pracovní poměr prohlášen za stálý, nebo podpůrně za nestálý pracovní poměr na dobu neurčitou.
- 4 Rozsudkem Juzgado de lo Social no 13 de Madrid (Soud pro sociální záležitosti č. 13 v Madridu, Španělsko) ze dne 13. března 2023 bylo žalobě částečně vyhověno a pracovní poměr byl kvalifikován jako nestálý pracovní poměr na dobu neurčitou, a to z důvodu, že trval více než tři roky, aniž zaměstnavatel obsadil pracovní místo zastávané zaměstnankyní.
- 5 Rozsudkem Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (senát pro sociální záležitosti Vrchního soudu v Madridu, Španělsko) č. 228/2023 ze dne 27. listopadu 2023 bylo zamítnuto odvolání podané zaměstnankyní a byl potvrzen rozsudek tohoto soudu.
- 6 Zaměstnankyně podala proti tomuto rozsudku kasační opravný prostředek za účelem sjednocení judikatury k Sala de lo Social del Tribunal Supremo (senát pro sociální záležitosti Nejvyššího soudu, Španělsko).

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 7 Zaměstnankyně požaduje, aby jí bylo přiznáno postavení stálého zaměstnance z důvodu, že pracovní poměr trval od svého počátku dne 2. března 2016 více než tři roky, a to na základě několika smluv o dočasném obsazení volných pracovních míst, a to až do jejich konečného obsazení. Pokud jde o relevanci rozsudku C-59/22 pro řešení projednávané věci, zaměstnankyně tvrdí, že tento rozsudek neponechává prostor pro pochybnosti a že z jeho obsahu vyplývá, že pracovní poměr musí být kvalifikován jako stálý.
- 8 CAM s tímto návrhovým žádáním nesouhlasí s odůvodněním, že pracovní poměr musí být kvalifikován jako nestálý pracovní poměr na dobu neurčitou, neboť zaměstnavatel je subjektem veřejné správy, jehož zaměstnanci mohou získat postavení stálého zaměstnance pouze v případě, že jejich přijetí do zaměstnání bylo formalizováno prostřednictvím příslušného výběrového řízení v souladu se zásadami rovnosti, uznání zásluh a způsobilosti. Pokud jde o relevanci rozsudku C-59/22 pro vyřešení projednávané věci, CAM uvádí, že z tohoto rozsudku vyplývá, že kvalifikace pracovního poměru jako nestálého pracovního poměru na dobu neurčitou, s následným vyplacením odstupného ve výši 20násobku denní mzdy za každý odpracovaný rok v okamžiku skončení pracovního poměru po obsazení pracovního místa, je dostatečným a vhodným opatřením pro splnění požadavků ustanovení 5 rámcové dohody.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 9 Použití nedávného rozsudku C-59/22 španělskými soudy vedlo k mnoha rozdílným výkladům. Sám soud, který podal žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, totiž spor pravomocně vyřešil a usoudil, že tento rozsudek nevyžaduje, aby byl pracovní poměr prohlášen za stálý pracovní poměr, ale umožňuje mít za to, že ke splnění požadavků vyplývajících z ustanovení 5 rámcové dohody je vhodné a dostačující, aby byl kvalifikován jako nestálý pracovní poměr na dobu neurčitou, v souladu s právním režimem, který je tomuto postavení přisouzen ve vnitrostátní judikatuře.
- 10 Z níže uvedených důvodů má rovněž Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) pochybnosti o tom, jak tento rozsudek použít. Podle něj je tedy třeba, aby Soudní dvůr objasnil, zda je judikatura Tribunal Supremo (Nejvyšší soud), která omezuje uznání postavení stálého zaměstnance ve veřejném sektoru na ty, kteří byli přijati do zaměstnání ve veřejném sektoru po absolvování výběrového řízení v souladu se zásadami rovnosti, uznání zásluh a způsobilosti, a která naopak pracovní poměr dočasného zaměstnance přijatého veřejným zaměstnavatelem protiprávně nebo zneužitím smluv na dobu určitou kvalifikuje jako nestálý pracovní poměr na dobu neurčitou, v souladu s ustanovením 5 rámcové dohody.
- 11 Pro lepší pochopení hlavních bodů argumentace je užitečné předestřít její základní aspekty, které budou rozvedeny níže:

- 1) Přístup ke stálému zaměstnání ve veřejném sektoru ve Španělsku musí respektovat zásady rovnosti, uznání zásluh a způsobilosti.
 - 2) Volný pohyb pracovníků zahrnuje možnost účastnit se výběrových řízení na stálá pracovní místa ve veřejném sektoru.
 - 3) Pracovní místo, které zastává zaměstnankyně-navrhovatelka, nepatří mezi pracovní místa vyloučená z volného pohybu.
 - 4) Postavení nestálého zaměstnance na dobu neurčitou je reakcí na zneužívání dočasného zaměstnávání ve veřejném sektoru a zdá se, že ji nepřímo podporuje i judikatura Soudního dvora. Zdá se, že některé rozsudky Soudního dvora to více či méně implicitně potvrzují.
 - 5) Judikatura Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) zrovnoprávnila práva nestálých zaměstnanců na dobu neurčitou s právy stálých zaměstnanců (plat, kariérní postup, odměny atd.), aniž tím byla dotčena povinnost orgánu veřejné správy-zaměstnavatele vypsát na dané pracovní místo veřejné výběrové řízení.
 - 6) Kromě pravidel týkajících se odpovědnosti osob, které se dopustily zneužití při uzavírání pracovních smluv ve veřejné správě, španělská judikatura uznává ve prospěch nestálých zaměstnanců na dobu neurčitou a byli propuštěni z důvodu nesplnění požadovaných zkoušek, případně odstupné rovnocenné odstupnému osob propuštěných z důvodu hospodářské krize.
 - 7) Ukončení pracovního poměru nestálého zaměstnance na dobu neurčitou z jiného než výše uvedeného důvodu se považuje za ukončení pracovního poměru stálého zaměstnance.
 - 8) Propuštění nestálého zaměstnance na dobu neurčitou z důvodu ukončení dočasného období (které neexistuje) vede k prohlášení výpovědi za neplatnou (s povinným opětovným přijetím zaměstnance do zaměstnání).
 - 9) V posledních letech byla přijata různá pravidla týkající se stabilizace nebo konsolidace dočasných pracovních poměrů, jejichž cílem je mimo jiné upravit situace, které vznikají v důsledku zneužívání smluv na dobu určitou.
- 12 V důsledku toho prohlášení, že určitá osoba má být podle španělského práva považována za nestálého zaměstnance na dobu neurčitou: a) hájí její právo pokračovat v práci (přestože nastoupila do zaměstnání pouze na dobu určitou); b) ukládá zaměstnavateli povinnost vypsát výběrové řízení; c) přiznává odstupné odpovídající výpovědi z důvodu podnikových problémů v případě neúspěšného absolvování vypsání zkoušek, d) vylučuje možnost dovolávat se konce doby pro ukončení smlouvy a e) přiznává nestálému zaměstnanci na dobu neurčitou všechna práva stálých zaměstnanců.

- 13 Závěrem lze říci, že (i) se jedná jak o právo nebýt diskriminován, tak o volný pohyb všech osob, které chtějí usilovat o přístup k zaměstnání ve veřejném sektoru, které zastává osoba, jež jej měla zastávat pouze na dobu určitou, a (ii) existuje řada záruk a ochranných opatření na ochranu těchto nestálých zaměstnanců na dobu neurčitou, aniž je jim však přiznán definitivní nárok na pracovní místo, které zastávají.
- 14 Je tedy nezbytné, aby Soudní dvůr v zájmu definitivního vyřešení sporu vyjasnil pochybnosti o tom, zda unijní právo brání postavení nestálého zaměstnance na dobu neurčitou.
- 15 Dále je třeba zohlednit skutečnost, že rozsudek ze dne 3. června 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (C-726/19, EU:C:2021:439; dále jen „rozsudek IMIDRA“) patrně připouští, že přeměna pracovního poměru na nestálý pracovní poměr na dobu neurčitou může představovat opatření způsobilé sankcionovat zneužití smluv na dobu určitou, pokud je zaměstnavatel veřejnoprávní entitou. V tomto rozsudku je totiž uvedeno, že „[v] této souvislosti je třeba uvést, že Soudní dvůr rozhodl, že vzhledem k tomu, že ve vztahu k zaměstnancům, kteří jsou ve veřejné správě zaměstnání podle správního práva, neexistuje žádné jiné rovnocenné a účinné ochranné opatření, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu, shodné zacházení s těmito zaměstnanci na dobu určitou jako s ‚nestálými zaměstnanci na dobu neurčitou‘ by mohlo představovat opatření, kterým lze sankcionovat zneužití pracovních smluv na dobu určitou a odstranit následky porušení ustanovení rámcové dohody“.

Přístup ke stálému zaměstnání ve veřejném sektoru ve Španělsku musí respektovat zásady rovnosti, uznání zásluh a způsobilosti

- 16 Pokud je zaměstnavatelem zaměstnance soukromá společnost, která není součástí veřejného sektoru, právní opatření obsažená v článku 15 Estatuto de los Trabajadores (zákoník práce) a v královském nařízení 2720/1998 ze dne 18. prosince 1998 splňují požadavky ustanovení 5 rámcové dohody, aby se zabránilo zneužívání vyplývajícím z používání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou. Z těchto důvodů: a) považují dočasné smlouvy, které jsou stíženy nesrovnalostí nebo protiprávností, za smlouvy na dobu neurčitou od okamžiku jejich podpisu, b) omezují na 24 měsíců v období 30 měsíců využívání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou, které by jednotlivě posuzovány byly zákonné, a c) omezují na maximálně 3 měsíce trvání výběrových řízení na obsazení pracovního místa, na které byl přijat dočasný zaměstnanec.
- 17 Z těchto pravidel vyplývá, že španělský právní řád stanoví maximální celkovou dobu trvání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou, jakož i jejich možné prodloužení během tohoto období, a jako sankci za jejich nedodržení stanoví přeměnu pracovního poměru na pracovní poměr na dobu neurčitou. V takovém případě vede použití pravidel vnitrostátního práva k tomu, že pracovní poměr uzavřený se zneužitím dočasného zaměstnávání je pro všechny účely kvalifikován

jako pracovní poměr na dobu neurčitou. Jedná se o účinné opatření, které má zabránit a případně sankcionovat zneužití po sobě jdoucích smluv na dobu určitou.

- 18 Španělské právo umožňuje veřejnoprávním entitám zaměstnávat smluvní zaměstnance v souladu s běžnými ustanoveními pracovního práva obsaženými v zákoníku práce. Pochybnosti ohledně použití rozsudku C-59/22 vznikají při analýze toho, jaká by měla být vhodná odpověď na stejnou otázku, pokud je zaměstnavatelem útvar veřejné správy, vzhledem k tomu, že na rozdíl od soukromých společností podléhá přijímání zaměstnanců veřejných subjektů povinnosti dodržovat zásady rovnosti, uznání zásluh a způsobilosti, kterými se řídí přístup k zaměstnání ve veřejném sektoru. To brání tomu, aby bylo postavení stálého zaměstnance ve veřejném sektoru přiznáno těm, kteří neprošli výběrovým řízením, jež musí být vypsáno na obsazení těchto pracovních míst v souladu s výše uvedenými zásadami, aby bylo zajištěno právo všech občanů na přístup k zaměstnání ve veřejném sektoru za rovných podmínek.
- 19 Zásady rovnosti, uznání zásluh a způsobilosti se vztahují na všechny podmínky přístupu k zaměstnání ve veřejném sektoru, a to jak pro úředníky, tak pro smluvní zaměstnance. V této oblasti neexistuje žádný rozdíl mezi judikaturou Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) a judikaturou Tribunal Constitucional (Ústavní soud, Španělsko). Samotný Tribunal Constitucional (Ústavní soud) výslovně poukázal na to, že článek 14 Ústavy zaručuje občanům rovné právní postavení i v přístupu k zaměstnání ve veřejné správě, které se netýká pracovních míst státních zaměstnanců, a poskytuje tak ochranu stejně platnou pro všechny předpisy a akty, které se týkají zaměstnanců v pracovním poměru, bez ohledu na to, zda se jedná o státního zaměstnance nebo zaměstnance v soukromoprávním pracovním poměru (právní odůvodnění 8; nález Ústavního soudu 236/2015 ze dne 19. listopadu 2015).
- 20 Za tímto účelem, jak je uvedeno v bodě 43 rozsudku ze dne 20. června 2019, Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:516), mají členské státy prostor pro uvážení ohledně organizace vlastní veřejné správy, a mohou, „aniž je to v rozporu se směrnicí 1999/70 nebo rámcovou dohodou, stanovit podmínky pro získání postavení kariérních úředníků, jakož i podmínky zaměstnávání takových úředníků“. To znamená, že členské státy mají široký prostor pro uvážení, pokud jde o úpravu podmínek a požadavků pro přístup k zaměstnání ve veřejném sektoru.
- 21 V této souvislosti a v rámci prostoru pro uvážení, který mají členské státy k dispozici, představuje podle španělského práva dodržování zásad rovnosti, uznání zásluh a způsobilosti podmínku přístupu k postavení stálého zaměstnance veřejného sektoru, bez jejíhož splnění není možné toto postavení získat.

Volný pohyb pracovníků zahrnuje účast na výběrových řízeních na stálá pracovní místa ve veřejném sektoru.

- 22 Kromě toho článek 45 SFEU zaručuje právo na volný pohyb pracovníků v rámci Unie. Článek 20 Listiny základních práv Evropské unie zakotvuje právo na rovnost před zákonem a její článek 21 zakazuje diskriminaci na základě státní příslušnosti. Všechna tato práva by byla porušena, pokud by státní příslušníci jiných členských států byli zbaveni možnosti přístupu k zaměstnání ve veřejném sektoru za stejných podmínek jako státní příslušníci jiného členského státu.
- 23 Je pravda, že čl. 45 odst. 4 SFEU vylučuje zaměstnání ve veřejné správě z práva na volný pohyb. Soudní dvůr však vymezil rozsah této výjimky a prohlásil, že se nevztahuje na situace, kdy pracovní místo, ačkoli je začleněno do oblasti veřejné správy, nezahrnuje výkon veřejných pravomocí, které znamenají přímou nebo nepřímou účast na výkonu veřejné moci spojené s obecnými zájmy státu, jako je tomu v pojednávané věci.
- 24 Z výše uvedeného vyplývá, že přístup k zaměstnání ve veřejném sektoru musí respektovat nejen zásady rovnosti, uznání zásluh a způsobilosti zaručené španělskou Ústavou, ale také zásadu volného pohybu pracovníků v souladu s pravidly unijního práva. Dodržování španělských předpisů, jakož i unijních předpisů, pokud není pracovní místo vyloučeno z volného pohybu pracovníků, proto vyžaduje, aby přístup ke stálému pracovnímu místu ve veřejném sektoru byl možný pouze tehdy, když bylo předtím nabídnuto v rámci otevřeného výběrového řízení, aby se o něj mohli ucházet občané Unie, kteří si to přejí a splňují v tomto ohledu požadavky.

Postavení nestálého zaměstnance na dobu neurčitou je reakcí na zneužívání dočasného zaměstnávání ve veřejném sektoru. Zdá se, že to nepřímo podporuje i judikatura SDEU

- 25 V judikatuře Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) je postavení nestálého zaměstnance na dobu neurčitou nastaveno jako řešení problému, který vzniká v případech, kdy veřejnoprávní entita zaměstnává zaměstnance na základě smluv na dobu určitou, které jsou protiprávní, neboť jsou v rozporu s pravidly upravujícími zaměstnávání na dobu určitou, nebo které zakládají zneužití z důvodu po sobě jdoucího využívání smluv na dobu určitou, a to vzhledem k právní nemožnosti přiznat tomuto zaměstnanci postavení stálého zaměstnance.
- 26 Důsledkem výše uvedeného je, že protiprávní pracovní poměr na dobu určitou se od počátku mění na nestálý pracovní poměr na dobu neurčitou. To zabraňuje ukončení smlouvy na dobu určitou a má právní účinek zachování smluvního vztahu v platnosti až do konečného obsazení pracovního místa. V tomto okamžiku (obsazení volného pracovního místa) dojde k ukončení pracovního poměru nestálého zaměstnance na dobu neurčitou, s vyplacením odstupného ve výši 20násobku denní mzdy za každý odpracovaný rok, na které by však neměl nárok,

pokud by smlouvy na dobu určitou byly v souladu se zákonem a nebyly zneužívající.

- 27 K výše uvedenému je třeba dodat, že během trvání pracovního poměru judikatura uznává, že nestálí zaměstnanci na dobu neurčitou mají stejná práva jako stálí zaměstnanci ve všech oblastech pracovního poměru (plat, služební postup, odměny atd.). Kromě toho bude jejich propuštění považováno za neplatné s povinným opětovným přijetím nestálého zaměstnance na dobu neurčitou do zaměstnání, pokud k němu dojde po prohlášení tohoto postavení a zaměstnavatel se odvolává na uplynutí časového období, které neexistuje. Nestálí zaměstnanci na dobu neurčitou mají rovněž nárok na stejné odstupné jako stálí zaměstnanci v případě neoprávněného propuštění, pokud je ukončení pracovního poměru protiprávní a nezávisí na obsazení pracovního místa, které zastávali.
- 28 V souladu s judikaturou Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) může k této přeměně pracovního poměru na nestálý pracovní poměr na dobu neurčitou dojít dvěma různými způsoby. Prvním z nich je situace, kdy je smlouva na dobu určitou od počátku protiprávní a v rozporu se zákonem, protože od počátku porušuje pravidla, kterými se daný typ smlouvy řídí. Druhým, častějším případem, jako v projednávané věci, je situace, kdy je smlouva na dobu určitou zpočátku platná, protože jejím účelem je obsadit volné pracovní místo do doby jeho konečného obsazení, ale dochází ke zneužití smlouvy na dobu určitou jejím prodloužením na neobvykle dlouhou dobu.
- 29 V rozsudku IMIDRA Soudní dvůr rozhodl, že vnitrostátní právní úprava, která umožňuje obnovování smluv na dobu určitou za účelem dočasného obsazení pracovního místa v rámci správního orgánu do doby, než proběhne přijímací řízení, není v rozporu s rámcovou dohodou (bod 57). Dále uvedl, že dodržování ustanovení 5 bodu 1 písm. a) rámcové dohody vyžaduje, aby bylo konkrétně ověřeno, že účelem obnovování po sobě jdoucích pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou je pokrytí dočasných potřeb (bod 59). To znamená, že v každém jednotlivém případě je třeba posoudit všechny okolnosti věci při zohlednění zejména počtu po sobě jdoucích smluv uzavřených s touž osobou nebo k provedení téže práce tak, aby se vyloučila možnost, že použití pracovních smluv nebo poměrů na dobu určitou, byť uzavřených zdánlivě pro pokrytí potřeby zástupu, bude zaměstnavateli zneužíváno (bod 60).
- 30 Rozsudek Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) č. 3263/2019 ze dne 28. června 2021 okamžitě převzal kritéria rozsudku IMIDRA. Stanovil lhůtu tří let jako maximální dobu, kterou mají orgány veřejné správy k dispozici pro vyhlášení a dokončení výběrových řízení na zaměstnance. Pracovní poměr zaměstnance přijatého na dobu určitou na toto pracovní místo v souladu s právem se pak stává nestálým pracovním poměrem na dobu neurčitou, když je po uplynutí tří let prodloužen, protože překročení této doby znamená, že došlo ke zneužití pracovních smluv na dobu určitou.

- 31 Jakmile se pracovní poměr stane nestálým pracovním poměrem na dobu neurčitou, vzniká v okamžiku jeho ukončení z důvodu obsazení pracovního místa nárok na odstupné ve výši 20násobku denní mzdy za každý odpracovaný rok. Odstupné ve výši 20násobku denní mzdy za každý odpracovaný rok se proto vyplácí pouze tehdy, když se pracovní poměr změnil na nestálý pracovní poměr na dobu neurčitou z důvodu protiprávního využívání smluv na dobu určitou nebo když došlo ke zneužití doby trvání smlouvy na dobu určitou, protože byla prodloužena na dobu delší než tři roky.
- 32 Jak již bylo uvedeno, rozsudek IMIDRA patrně připouští, že přeměna pracovního poměru na nestálý pracovní poměr na dobu neurčitou může být vhodným opatřením k sankcionování zneužívání smluv na dobu určitou.

Právní povaha, základ a účel odstupného při skončení nestálého pracovního poměru na dobu neurčitou

- 33 Rozsudek C-59/22 v prvních dvou bodech svého výroku prohlašuje: 1) že zaměstnanec na dobu neurčitou nezaměstnaný nastalo musí být považován za zaměstnance v pracovním poměru na dobu určitou ve smyslu rámcové dohody, a tedy za zaměstnance spadajícího do působnosti této dohody; 2) že situace využívání po sobě jdoucích smluv uvedená v rámcové dohodě se vztahuje na zaměstnance na dobu neurčitou nezaměstnané nastalo, kteří zůstávají na pracovním místě, které zastávají, dokud orgán veřejné správy nevyhlásí výběrové řízení na jeho konečné obsazení, přičemž smlouva na dobu určitou, která je váže s tímto orgánem, se v takovém případě automaticky prodlužuje.
- 34 Ani jeden z těchto prvních dvou závěrů není v rozporu s judikaturou Tribunal Supremo (Nejvyšší soud), která vymezuje právní režim nestálé smlouvy na dobu neurčitou. Oba jsou zcela slučitelné se španělským právním řádem, který umožňuje jejich použití v souladu s unijním právem, aniž je tím vnitrostátní právo vykládáno *contra legem*.
- 35 Pochybnosti o působnosti rozsudku C-59/22, které se objevily u španělských soudů a které již vedly k mnoha protichůdným rozsudkům, se týkají závěru, že ustanovení 5 rámcové dohody brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví vyplacení paušálního odstupného rovnajícímu se 20násobku denní mzdy za každý odpracovaný rok až do výše roční mzdy každému zaměstnanci, jehož zaměstnavatel zneužil postupně prodlužované smlouvy o nestálém pracovním poměru na dobu neurčitou, „pokud je vyplacení tohoto odstupného při skončení smlouvy nezávislé na jakémkoliv hledisku týkajícím se legitimní nebo zneužívající povahy využití těchto smluv“.
- 36 Jak již bylo uvedeno, ve španělském právu je získání postavení nestálého zaměstnance na dobu neurčitou a následné přiznání odstupného ve výši 20násobku denní mzdy za každý odpracovaný rok reakcí na zneužívání dočasného zaměstnávání ve veřejném sektoru. Je to důsledek nezákonnosti nebo zneužívání

smluv na dobu určitou, kterých se dopustila veřejná správa, jež je vyvoláno právě nezákonným nebo zneužívajícím využíváním smluv na dobu určitou.

- 37 Je možné, že smlouva na dobu určitou uzavřená veřejným orgánem je legitimní a v souladu se zákonem, protože neobsahuje žádnou nesrovnalost a proces obsazování pracovního místa nepřesahuje maximální dobu tří let. V tomto případě se jedná o pracovní poměr na dobu určitou, aniž se mění na nestálý pracovní poměr na dobu neurčitou. Smlouva na dobu určitou končí uplynutím sjednané doby, aniž vzniká nárok na odstupné ve výši 20násobku denní mzdy za každý odpracovaný rok.
- 38 V tomto ohledu Soudní dvůr v rozsudku ze dne 5. června 2018, *Montero Mateos* (C-677/16, EU:C:2018:393), potvrdil, že čl. 49 odst. 1 písm. c) zákoníku práce je v souladu s rámcovou dohodou, přičemž uvedl, že „ustanovení 4 bod 1 rámcové dohody musí být vykládáno v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, která nestanoví vyplacení odstupného zaměstnancům zaměstnaným na základě pracovních smluv na dobu určitou uzavřených za účelem dočasného obsazení pracovního místa v průběhu výběrového nebo povyšovacího řízení vedeného za účelem konečného obsazení tohoto místa, jako je smlouva o dočasném obsazení pracovního místa ve věci v původním řízení, po uplynutí období, na které byly tyto smlouvy uzavřeny, zatímco zaměstnancům v pracovním poměru na dobu neurčitou je odstupné při ukončení pracovní smlouvy z objektivního důvodu vypláceno“.
- 39 Ukončení smlouvy na dobu určitou, která byla uzavřena v souladu s právem, tudíž nevede k vyplacení odstupného ve výši 20násobku denní mzdy za každý odpracovaný rok. Takové odstupné je možné pouze v případě, že smlouva na dobu určitou je nezákonná nebo zneužívající, a proto takové odstupné není v žádném případě nezávislé na jakémkoli zohlednění zákonné nebo zneužívající povahy smlouvy. Právě naopak, uvedené odstupné náleží pouze v případě, že smlouva na dobu určitou je nezákonná nebo zneužívající, protože byla prodloužena nad dobu tří let.
- 40 Je třeba připomenout, že Soudní dvůr rozhodl, že použití ustanovení 5 rámcové dohody neukládá státům obecnou povinnost změnit pracovní smlouvy na dobu určitou na smlouvy na dobu neurčitou. Z tohoto ustanovení vyplývá pro členské státy požadavek, aby zavedly jiné účinné opatření, které může zabránit zneužívání po sobě jdoucích pracovních smluv na dobu určitou a případně jej sankcionovat (rozsudek Soudního dvora ze dne 20. června 2020, *Sánchez Ruiz a další*, C-103/18 a C-429/18, EU:C:2020:219, bod [8]7).
- 41 Z uvedeného ustanovení 5 tedy nevyplývá právní důsledek, že protiprávní dočasné zaměstnávání zaměstnanců veřejnými orgány a veřejnoprávními entitami znamená uznání stálého pracovního poměru, pokud vnitrostátní právní předpisy stanoví vhodná opatření k postihu zneužití při využívání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou.

- 42 Je tedy třeba analyzovat, zda španělské právo, jak je vykládáno judikaturou, nabízí řešení, která umožňují sladit dodržování povinností vyplývajících z ustanovení 5 rámcové dohody s pravidly vnitrostátního práva, jež brání přiznání postavení stálého zaměstnance ve veřejném sektoru zaměstnancům, kteří nebyli úspěšní ve výběrovém řízení vyhlášeném za tímto účelem.
- 43 Zde vyvstávají pochybnosti, které již byly vzneseny ohledně správného výkladu rozsudku C-59/22, neboť se zdá, že tento rozsudek popírá, že kvalifikace pracovního poměru jako nestálého pracovního poměru na dobu neurčitou s právními důsledky, které tomuto postavení přisuzuje judikatura, je vhodným opatřením pro dodržení ustanovení 5 rámcové dohody.
- 44 Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) nesdílí názor soudu, který v dané věci podal žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, na který je odkazováno v bodě 94 tohoto rozsudku, podle něhož španělské právo nestanoví pro kategorii smluv o nestálém pracovním poměru na dobu neurčitou žádné opatření určené k předcházení zneužití těchto smluv.
- 45 Jak již bylo řečeno, kvalifikace pracovního poměru jako nestálého pracovního poměru na dobu neurčitou je právním důsledkem vyplývajícím z protiprávního nebo zneužívajícího využívání smluv na dobu určitou. Představuje záruku pro zaměstnance a sankci pro zaměstnavatele za takové nezákonné využívání, a proto ji lze považovat za rovnocenné a přiměřené právní opatření k předcházení a sankcionování zneužívání smluv na dobu určitou ze strany veřejné správy.
- 46 V tomto kontextu, pokud je kvalifikace pracovního poměru jako nestálého pracovního poměru na dobu neurčitou důsledkem nezákonného nebo zneužívajícího využívání dočasného zaměstnávání a má za následek vyplacení odstupného ve výši 20násobku denní mzdy za každý odpracovaný rok, může se jednat o právní opatření rovnocenné opatřením stanoveným v ustanovení 5 rámcové dohody.

Možné uplatnění odstupného za neoprávněné propuštění

- 47 V případě, že by Soudní dvůr dospěl k závěru, že odstupné ve výši 20násobku denní mzdy za každý odpracovaný rok, s limitem ve výši 12 měsíčních mezd, není vhodným opatřením pro předcházení a případné sankcionování, v souladu s ustanovením 5 rámcové dohody, zneužití vyplývajících z využívání po sobě jdoucích smluv na dobu určitou, vyvstává podpůrně otázka, zda by v takovém případě bylo vhodným a odrazujícím opatřením uložit pro tento účel vyplacení maximálního zákonného odstupného v daném okamžiku platného podle španělského práva za neoprávněné propuštění stálých zaměstnanců (v současné době ve výši 30násobku denní mzdy za každý odpracovaný rok a limitem ve výši 24 měsíčních mezd), čímž by se právní situace nestálých zaměstnanců na dobu neurčitou plně vyrovnala právní situaci stálých zaměstnanců ve veřejném sektoru.

Pravidla pro stabilizaci a konsolidaci zaměstnání ve veřejném sektoru. Oznámení o výběrových řízeních pro přístup k zaměstnání ve veřejném sektoru

- 48 I v tomto ohledu rozsudek C-59/22 obsahuje prohlášení, která vyvolávají pochybnosti o jeho působnosti, když uvádí, že ustanovení 5 rámcové dohody musí být vykládáno v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví zorganizování postupů ke konsolidaci dočasných zaměstnání prostřednictvím vyhlášení výběrových řízení na obsazení pracovních míst zastávaných dočasnými zaměstnanci, mezi něž patří zaměstnanci na dobu neurčitou nezaměstnaní nastálo, pokud je zorganizování těchto postupů nezávislé na jakémkoliv hledisku týkajícím se zneužívající povahy využití těchto smluv na dobu určitou.
- 49 Jak připomíná bod 117 uvedeného rozsudku, Soudní dvůr upřesnil, že ačkoliv skutečnost, že uspořádání výběrových řízení poskytuje zaměstnancům, kteří byli zneužívajícím způsobem zaměstnáváni v rámci po sobě jdoucích poměrů na dobu určitou, příležitost pokusit se získat stabilní zaměstnání, nemůže taková okolnost zprostit členské státy povinnosti stanovit vhodné opatření, které by řádně postihovalo zneužívání po sobě jdoucích pracovních smluv a poměrů na dobu určitou, neboť, jak bylo uvedeno v témže bodě, taková řízení, jejichž výsledek je navíc nejistý, jsou totiž obecně dostupná rovněž uchazečům, jichž se takové zneužití netýkalo.
- 50 To vedlo Soudní dvůr k tomu, že v bodě 118 uvedl, že „[v]zhledem k tomu, že uspořádání takových řízení je nezávislé na jakékoliv úvaze o zneužívající povaze využívání smluv na dobu určitou, nejví se tedy jako opatření, které by mohlo řádně postihovat zneužití takových zaměstnaneckých poměrů a odstranit následky porušení unijního práva. Nezdá se tedy, že by umožňovalo dosáhnout cíle sledovaného ustanovením 5 rámcové dohody“.
- 51 Podle předkládajícího soudu je však zřejmé, že ve španělském právu byla přijata zvláštní legislativní opatření, která jsou výslovně zaměřena na dodržení ustanovení 5 rámcové dohody v tomto ohledu, tedy opatření, jejichž cílem je právě zajistit, aby uspořádání takových řízení nebylo v žádném případě nezávislé na jakékoliv úvaze o zneužívající povaze využívání smluv na dobu určitou.
- 52 Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público (zákon č. 20/2021 ze dne 28. prosince 2021 o naléhavých opatřeních ke snížení dočasnosti zaměstnávání ve veřejné správě) uvádí, že míra dočasného zaměstnávání ve veřejném sektoru ve Španělsku dosáhla téměř třiceti procent, přiznává, že po sobě jdoucí předpisy v této oblasti nedokázaly toto procento snížit, a uznává nedostatek oznámení o výběrových řízeních. Výslovně také zmiňuje ustanovení 5 rámcové dohody a judikaturu Soudního dvora, aby uznal, že obsahuje povinnost zavést účinná opatření k odrazení od zneužívání dočasných zaměstnávání a případně k jeho jasnému sankcionování, a to přijetím účinných opatření k předcházení a sankcionování zneužívání a podvodů v oblasti dočasných zaměstnávání.

- 53 Kromě toho tento zákon zavádí do Estatuto Básico del Empleado Público (základní služební řád zaměstnanců ve veřejné službě) nové ustanovení, které stanoví režim odpovědnosti v případě nedodržení dříve uvedených a zavedených opatření. Obsah této normativní reformy je tedy posílen tak, aby za protiprávní jednání byla vyvozena příslušná odpovědnost v souladu s předpisy platnými v každé veřejné správě, což představuje přiměřený, účinný a odrazující mechanismus pro dodržování povinnosti zabránit zneužívání dočasného zaměstnávání zaměstnanců ve službách veřejné správy v souladu s ustanovením 5 rámcové dohody.
- 54 Uvedený zákon upravuje proces stabilizace pracovního místa ve veřejném sektoru, jehož cílem je obsadit dočasně obsazená pracovní místa, pro která je systémem výběru výběrové řízení na základě kvalifikačních předpokladů a zkoušek, přičemž 40 % celkové známky se přidělí kolu výběru na základě kvalifikačních předpokladů, při němž se v rámci kolektivního vyjednávání zohlední převážně relevantní odborná praxe, stupnice, kategorie nebo rovnocenné zařazení, přičemž uskutečnění kola na základě zkoušek nemusí být vylučovací.
- 55 Upravuje rovněž výjimečné oznámení o výběrovém řízení na základě kvalifikačních předpokladů na pracovní místa, která splňují požadavky stanovené v čl. 2 odst. 1 a byla obsazena nepřetržitě na dobu určitou před 1. lednem 2016. Tato výběrová řízení uspořádaná pouze jednou mohou být předmětem jednání v každé oblasti státní správy, autonomních společenství a územních samosprávných celků. Aby se zabránilo průtahům v těchto nových výběrových řízeních, nabídky zaměstnání týkající se těchto stabilizačních postupů by měly být schváleny a zveřejněny v příslušných úředních věstnících před 1. červnem 2022 a příslušná oznámení o výběrových řízeních před 31. prosincem 2022, přičemž tato výběrová řízení budou dokončena do 31. prosince 2024.
- 56 Z tohoto souboru legislativních opatření podle předkládajícího soudu vyplývá, že vypsání výběrových řízení zaměřených mimo jiné na zaměstnance veřejného sektoru, kteří byli zaměstnáni zneužívajícím způsobem na základě smluv na dobu určitou, není nezávislé na jakékoliv úvaze o zneužívající povaze využívání tohoto zaměstnávání, ale naopak je s touto situací neoddelitelně spojeno s cílem ukončit ji prostřednictvím uspořádání všech takových pracovních míst ve veřejném sektoru.
- 57 Je pravda, že těchto výběrových řízení se budou moci účastnit i uchazeči, kteří se nestali oběťmi takového zneužití, avšak to nic nemění na tom, že vzorec, který zákonodárce předpokládá, přisuzuje rozhodující hodnotu pro získání pracovního místa předchozím zkušenostem a době, kterou tito zaměstnanci strávili plněním těchto úkolů během období dočasného zaměstnání, což dostatečně kompenzuje situaci, kterou během těchto období snášeli, a to tím, že jim do značné míry a za velmi výhodných podmínek usnadňuje definitivní přístup k pracovnímu místu.
- 58 Kromě toho nelze zapomínat na to, že tito zaměstnanci byli přijati do zaměstnání, aniž by museli projít jakýmkoli výběrovým řízením pro přístup ke stálému

zaměstnání ve veřejném sektoru v souladu se zásadami veřejnosti, rovnosti, uznání zásluh a způsobilosti. Stejně tak nemuseli soutěžit s většinou státních příslušníků jiných členských států, kteří byli zbaveni možnosti přístupu k zaměstnání ve veřejném sektoru, které bylo přiznáno těm, kteří měli prospěch z protiprávního jednání zaměstnavatele.

- 59 Je třeba mít rovněž na paměti, že výše uvedené právní předpisy rovněž stanoví, že odpovědnost mohou nést orgány veřejné správy. Tato právní úprava umožňuje domáhat se, a to i soudní cestou, včasného splnění těchto zákonných povinností, aby bylo možné požadovat po zaměstnavateli vyhlášení výběrového řízení na pracovní místo, jakož i aktivaci dalších druhů odpovědnosti, včetně majetkové odpovědnosti.
- 60 Stručně řečeno, právní režim upravený pro tato výběrová řízení je v souladu s ustanoveními bodu 5 rámcové dohody, neboť oznámení o výběrovém řízení zohlednilo zneužívající povahu používání smluv na dobu určitou a jeho cílem je reagovat na situaci, v níž se zneužívání zaměstnanci nacházejí, a přiměřeně vyvážit nápravu jejich práv s legitimními snahami ostatních občanů o přístup k zaměstnání ve veřejném sektoru v souladu se zásadami rovnosti, uznání zásluh a způsobilosti a při respektování volného pohybu.
- 61 K výše uvedenému je třeba připojit poslední úvahu. Zařazení všech zaměstnanců, kteří mají postavení nestálého zaměstnance na dobu neurčitou, mezi stálé zaměstnance, v důsledku znamená zproštění veřejné správy povinnosti vypisovat tato výběrová řízení a odeprání práva na účast v nich ostatním občanům, neboť v důsledku konsolidace pracovních míst obsazených těmito nestálými zaměstnanci na dobu neurčitou by nebylo nutné vypisovat výběrová řízení, čímž by vznikla nepopiratelná újma pro případné a oprávněné uchazeče o tato místa.