

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION
EUROOPA LIIDU KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH
SUD EUROPSKE UNIE
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA



LUXEMBOURG

EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA
EUROPOS SAJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MACIEJA SZPUNARA
przedstawiona w dniu 17 lipca 2014 r.¹

Sprawy połączone C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13

**Raffaella Mascolo (C-22/13),
Alba Forni (C-61/13),
Immacolata Racca (C-62/13)
przeciwko
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
i
Fortuna Russo (C-63/13)
przeciwko
Comune di Napoli**

[wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez Tribunale di Napoli (Włochy)]

oraz

**Carla Napolitano,
Salvatore Perrella,
Gaetano Romano,
Donatella Cittadino,
Gemma Zangari
przeciwko
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (C-418/13)**

¹ – Język oryginału: francuski.

Zb. Orz.

PL

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Corte costituzionale (Włochy)]

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 99/70/WE – Porozumienie ramowe w sprawie pracy na czas określony zawarte przez UNICE, CEEP oraz ETUC – Kolejne umowy o pracę na czas określony – Sektor szkolnictwa publicznego – Klauzula 5.1 – Środki zapobiegania stanowiącemu nadużycie wykorzystywaniu kolejnych umów o pracę na czas określony – Pojęcie obiektywnych powodów uzasadniających zawieranie takich umów – Sankcje – Brak naprawienia szkody – Zakaz zmiany kwalifikacji umowy zawartej na czas określony na umowę zawartą na czas nieokreślony

I – Wprowadzenie

1. Czy ustawodawstwo krajowe, które zezwala na zawieranie umów o pracę na czas określony z nauczycielami i z członkami personelu administracyjnego, technicznego i pomocniczego, zatrudnianymi na zastępstwo w sektorze szkolnictwa publicznego przez długi czas, a mianowicie przez kilka lat, a jednocześnie nie określa dokładnego terminu ogłoszenia konkursów mających na celu rekrutację, przewiduje wystarczające środki zapobiegania stanowiącemu nadużycie wykorzystywaniu takich umów w rozumieniu klauzuli 5 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony oraz środki o charakterze sankcji za takie nadużycia²? Takie jest w istocie pytanie przedłożone Trybunałowi przez Tribunale di Napoli (sąd w Neapolu, Włochy) (sprawy C-22/13 i od C-61/13 do C-63/13) oraz przez Corte costituzionale (sąd konstytucyjny, Włochy) (sprawa C-418/13) w kontekście porozumienia ramowego.

II – Ramy prawne

A – Prawo Unii

1. Dyrektywa 99/70
2. Artykuł 1 tej dyrektywy stanowi:

„Celem niniejszej dyrektywy jest wykonanie załączonego do niej porozumienia ramowego [...] zawartego dnia 18 marca 1999 r. między głównymi organizacjami międzybranżowymi (UNICE, CEEP oraz ETUC)”.

3. Na podstawie klauzuli 1 porozumienia ramowego, zatytułowanej „Cel”, celem tego porozumienia jest z jednej strony poprawa warunków pracy na czas określony poprzez zagwarantowanie przestrzegania zasady niedyskryminacji, z drugiej strony zaś ustanowienie ram dla zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów lub stosunków pracy zawieranych na czas określony.

4. Klauzula 4 porozumienia ramowego, zatytułowana „Zasada niedyskryminacji”, przewiduje w pkt 1:

„Jeżeli chodzi o warunki pracy, pracownicy zatrudnieni na czas określony nie będą traktowani w sposób mniej korzystny niż porównywalni pracownicy zatrudnieni na czas nieokreślony jedynie z tego powodu, że pracują na czas

² – Porozumienie ramowe zawarte w dniu 18 marca 1999 r. (zwane dalej „porozumieniem ramowym”), stanowiące załącznik do dyrektywy Rady 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącej Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) (Dz.U. L 175, s. 43).

określony, chyba że zróżnicowane traktowanie uzasadnione jest powodami o charakterze obiektywnym”.

5. Zgodnie z klauzulą 5 porozumienia ramowego, zatytułowaną „Środki zapobiegania nadużyciom”:

„1. W celu zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony państwa członkowskie, po przeprowadzeniu konsultacji z partnerami społecznymi, zgodnie z ustawodawstwem krajowym, układami zbiorowymi i praktyką, i/lub partnerzy społeczni wprowadzają, o ile nie istnieją równoważne rozwiązania prawne, zmierzające do zapobiegania nadużyciom, w sposób uwzględniający potrzeby szczególnych gałęzi i/lub grup pracowników, jeden lub więcej spośród następujących środków:

- a) obiektywne powody, uzasadniające odnowienie takich umów lub stosunków pracy;
- b) maksymalną łączną długość kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony;
- c) liczbę odnowień takich umów lub stosunków.

2. Państwa członkowskie, po przeprowadzeniu konsultacji z partnerami społecznymi, i/lub partnerzy społeczni ustalają, o ile to właściwe, na jakich warunkach umowy zawarte na czas określony lub stosunki pracy:

- a) będą uważane za »kolejne«;
- b) będą uważane za umowy o pracę lub stosunki pracy zawarte na czas nieokreślony”.

2. Dyrektywa 91/533/EWG

6. Dyrektywa 91/533/EWG³ ma na celu zapewnienie informowania pracowników o zasadniczych aspektach umowy lub stosunku pracy.

7. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej dyrektywy:

„Pracodawca będzie zobowiązany do poinformowania pracownika, którego dotyczy niniejsza dyrektywa, o zasadniczych aspektach umowy lub stosunku pracy”.

³ – Dyrektywa Rady z dnia 14 października 1991 r. w sprawie obowiązku pracodawcy dotyczącego informowania pracowników o warunkach stosowanych do umowy lub stosunku pracy (Dz.U. L 288, s. 32).

8. Na podstawie art. 2 ust. 2 lit. e) wspomnianej dyrektywy informacje, jakie powinien uzyskać pracownik w przypadku czasowej umowy lub stosunku pracy, dotyczą między innymi „spodziewanej długości trwania tej umowy lub [tego] stosunku pracy”.

9. Zgodnie z art. 8 ust. 1 rzeczony dyrektywy:

„Państwa członkowskie wprowadzą do swoich krajowych systemów prawnych konieczne środki umożliwiające wszystkim pracownikom, którzy czują się poszkodowani na skutek niedopełnienia obowiązków wynikających z niniejszej dyrektywy, dochodzenie swoich [ich] roszczeń na drodze sądowej, po ewentualnym odwołaniu się do innych kompetentnych organów”.

B – *Prawo włoskie*

10. Artykuł 117 akapit pierwszy konstytucji Republiki Włoskiej przewiduje, że „[w]ładza ustawodawcza jest sprawowana przez państwo i przez regiony z zachowaniem postanowień konstytucji, a ponadto uwarunkowań wynikających z prawa wspólnotowego oraz ze zobowiązań międzynarodowych”.

11. We Włoszech zawieranie umów o pracę na czas określony w sektorze publicznym jest regulowane przez decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (dekret z mocą ustawy nr 165 w sprawie zatrudnienia w administracji publicznej) z dnia 30 marca 2001 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 106 z dnia 9 maja 2001 r., zwany dalej „dekretem z mocą ustawy nr 165/2001”).

12. Artykuł 36 tego dekretu z mocą ustawy, zmieniony legge n. 102 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali (ustawę nr 102 w sprawie przekształcenia w ustawę, ze zmianami, dekretu z mocą ustawy nr 78 z dnia 2009 r. w sprawie środków wprowadzonych w związku z kryzysem oraz przedłużenia terminów i udziału Włoch w misjach międzynarodowych) z dnia 3 sierpnia 2009 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 179 z dnia 4 sierpnia 2009 r.), przewiduje pod tytułem „Elastyczne formy umowne w zakresie rekrutacji i zatrudnienia personelu”:

„1. W związku z wymaganiami odnoszącymi się do własnych zwykłych potrzeb administracja publiczna zatrudnia wyłącznie na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, zgodnie z procedurami rekrutacji przewidzianymi w art. 35.

2. W celu zaspokojenia tymczasowych i wyjątkowych potrzeb administracja publiczna może do celów rekrutacji i zatrudnienia personelu stosować elastyczne formy umowne określone w kodeksie cywilnym i w ustawach dotyczących stosunków pracy w przedsiębiorstwie, z zachowaniem obowiązujących procedur

rekrutacji. Bez uszczerbku dla kompetencji administracji do określania potrzeb organizacyjnych zgodnie z procedurą określoną w obowiązujących przepisach prawa krajowe układy zbiorowe regulują umowy o pracę na czas określony [...].

3. W celu zwalczania nadużyć związanych z wykorzystywaniem elastycznych form zatrudnienia najpóźniej do dnia 31 grudnia każdego roku na podstawie szczególnych wytycznych zawartych w rozporządzeniu ministra administracji publicznej i innowacji organy administracji ustalają, nie powodując nowych obciążeń dla finansów publicznych lub zwiększenia tych obciążeń, analityczne zestawienie informacji na temat kategorii wykorzystywanych elastycznych form zatrudnienia, które to zestawienie jest przekazywane najpóźniej w dniu 31 stycznia każdego roku jednostkom oceny lub służbom kontroli wewnętrznej określonym przez dekret z mocą ustawy nr 286 z dnia 30 lipca 1999 r. oraz prezydencji rady ministrów, departamentowi służby publicznej, która sporządza sprawozdanie roczne przedkładane parlamentowi. Członek kadry kierowniczej odpowiedzialny za nieprawidłowości nie może otrzymać premii za wyniki pracy.

[...]

5. Naruszenie przepisów bezwzględnie wiążących w dziedzinie rekrutacji lub zatrudnienia pracowników przez organy administracji publicznej nie prowadzi w żadnym przypadku do zawarcia umowy o pracę na czas nieokreślony z organem administracji publicznej, bez uszczerbku dla odpowiedzialności i sankcji, na które organ ten może się narazić. Zainteresowanemu pracownikowi przysługuje roszczenie o naprawienie szkody wynikającej ze świadczenia pracy wykonanego z naruszeniem przepisów bezwzględnie wiążących [...]”.

13. Zgodnie z postanowieniami odsyłającymi pracę na czas określony w administracji publicznej reguluje także decreto legislativo n. 368 – Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES [dekret z mocą ustawy nr 368 w sprawie transpozycji dyrektywy 99/70/WE dotyczącej Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC)] z dnia 6 września 2001 r. (GURI nr 235 z dnia 9 października 2001 r., s. 4; zwany dalej „dekretem z mocą ustawy nr 368/2001”).

14. Na podstawie art. 5 ust. 4a dekretu z mocą ustawy nr 368/2001, wprowadzonego ustawą nr 247 z dnia 24 grudnia 2007 r. i znowelizowanego przez dekret z mocą ustawy nr 112 z dnia 25 czerwca 2008 r.:

„Bez uszczerbku dla systemu kolejnych umów przewidzianego w poprzednich ustępach i z zastrzeżeniem odmiennych postanowień układów zbiorowych pracy zawartych na poziomie ogólnokrajowym, regionalnym lub danego

przedsiębiorstwa ze związkami zawodowymi najbardziej reprezentatywnymi na poziomie krajowym, jeśli w wyniku zawierania kolejnych umów o pracę na czas określony dotyczących wykonywania równoważnych obowiązków łączny czas trwania stosunku pracy między tym samym pracodawcą a tym samym pracownikiem przekroczy trzydzieści sześć miesięcy, włączając w to okresy przedłużenia lub odnowienia umowy, niezależnie od długości okresów przerwy między poszczególnymi umowami, stosunek pracy uznaje się za zawarty na czas nieokreślony [...]”.

15. Zgodnie z art. 10 ust. 4a dekretu z mocą ustawy nr 368/2001, znowelizowanego przez art. 9 ust. 18 dekretu z mocą ustawy nr 70 z dnia 13 maja 2011 r. (zwanego dalej „dekretem z mocą ustawy nr 70/2011”), przekształconego w ustawę nr 106 z dnia 12 lipca 2011 r. (GURI nr 160 z dnia 12 lipca 2011 r.):

„[...] niniejszy dekret nie ma zastosowania również do umów na czas określony zawieranych w celu ustanowienia zastępstw za nauczycieli i personel administracyjny, techniczny i pomocniczy [(zwany dalej „personalem ATP”)] ze względu na konieczność zapewnienia ciągłości zajęć szkolnych i dydaktycznych, również w przypadku tymczasowej nieobecności nauczycieli i członków personelu [ATP] zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony oraz określony. W każdym wypadku nie ma zastosowania art. 5 ust. 4a niniejszego dekretu”.

16. Co się tyczy personelu dydaktycznego i personelu ATP, uregulowanie dotyczące pracy na czas określony znajduje się w art. 4 legge n. 124 – Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico (ustawy nr 124 w sprawie przepisów doraźnych dotyczących osób zatrudnionych w szkolnictwie) z dnia 3 maja 1999 r. (GURI nr 107 z dnia 10 maja 1999 r.), zmienionego dekretem z mocą ustawy nr 134 z dnia 25 września 2009 r., przekształconym, ze zmianami, przez ustawę nr 167 z dnia 24 listopada 2009 r. (GURI nr 274 z dnia 24 listopada 1999 r.; zwanej dalej „ustawą nr 124/1999”). Według sądu odsyłającego w sprawach C-22/13 i od C-61/13 do C-63/13 ustawa ta nie znajduje zastosowania do szkół gminnych, które wciąż podlegają dekretom z mocą ustawy nr 165/2001 i nr 368/2001.

17. Zgodnie z art. 4 ustawy nr 124/1999:

„1. Etaty i stanowiska nauczycielskie faktycznie nieobsadzone i wolne na dzień 31 grudnia, które prawdopodobnie pozostaną takie przez cały rok szkolny, jeśli nie jest możliwe obsadzenie ich pracownikami mianowanymi z zasobów personelu podlegającego prowincji lub wykorzystując nadwyżki personelu, oraz pod warunkiem, że do tych stanowisk nie zostali już przypisani z jakiegokolwiek tytułu pracownicy mianowani, obsadzane są w drodze przydziału rocznych zastępstw w oczekiwaniu na przeprowadzenie postępowania konkursowego mającego na celu zatrudnienie nauczycieli mianowanych.

2. Obsadzone etaty i stanowiska nauczycielskie, które zostają zwolnione przed dniem 31 grudnia do końca roku szkolnego, obsadzane są w drodze zastępstwa do czasu zakończenia zajęć dydaktycznych. Zastępstwa przydzielane są również do czasu zakończenia zajęć dydaktycznych celem pokrycia godzin nauczania, które nie tworzą pełnych etatów lub stanowisk złożonych z etatów częściowych.

[...]

11. Przepisy, o których mowa w ustępach powyżej, stosują się także do personelu [ATP] [...].

[...]

14a. Umowy na czas określony zawarte w celu ustanowienia zastępstwa, o którym mowa w ust. 1, 2 i 3, w zakresie, w jakim są konieczne do zapewnienia ciągłości prowadzenia zajęć szkolnych i dydaktycznych, mogą zostać przekształcone w stosunek pracy na czas nieokreślony tylko w przypadku mianowania zgodnie z obowiązującymi przepisami i na podstawie list rezerwy kadrowej przewidzianych przez niniejszą ustawę i przez art. 1 ust. 605 lit. c) ustawy nr 296 z dnia 27 grudnia 2006 r., ze zmianami”.

18. Zgodnie z art. 1 decreto del Ministero della pubblica istruzione (rozporządzenia ministra edukacji) nr 131 z dnia 13 czerwca 2007 r. ustanawia się podział pracowników dydaktycznych i administracyjnych w szkolnictwie na trzy grupy:

- zastępstwa roczne na stanowiska nieobsadzone i wolne, do których nikt nie jest przypisany;
- zastępstwa tymczasowe do zakończenia zajęć dydaktycznych na stanowiska obsadzone, ale wolne;
- zastępstwa doraźne z innych powodów, to jest zastępstwa na krótkie okresy.

19. Mianowanie nauczycieli, o którym mowa w art. 4 ust. 14a ustawy nr 124/1999, zostało uregulowane w art. 399 i 401 decreto legislativo n. 297 – Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione (dekretu z mocą ustawy nr 297 zawierającego ujednolicenie przepisów ustawodawczych dotyczących szkolnictwa) z dnia 16 kwietnia 1994 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 115 z dnia 19 maja 1994 r.; zwanego dalej „dekretem z mocą ustawy nr 297/1994”).

20. Na podstawie art. 399 ust. 1 dekretu z mocą ustawy nr 297/1994:

„Zatrudnienie członków personelu dydaktycznego w przedszkolach, w szkołach podstawowych i w szkołach średnich, włączając w to licea artystyczne i instytuty sztuki, następuje w przypadku 50% stanowisk dostępnych w ciągu roku szkolnego w drodze konkursu przeprowadzanego w oparciu o świadectwa posiadanych kwalifikacji oraz egzaminy i w przypadku pozostałych 50% stanowisk na podstawie stałych list rezerwy kadrowej, o których mowa w art. 401”.

21. Zgodnie z art. 401 ust. 1 i 2 tego dekretu z mocą ustawy:

„1. Listy rezerwy kadrowej sporządzane w następstwie konkursów organizowanych wyłącznie w oparciu o świadectwa posiadanych kwalifikacji dla personelu dydaktycznego przedszkoli, szkół podstawowych i szkół średnich, włączając w to licea artystyczne i instytuty sztuki, są przekształcane w stałe listy rezerwy kadrowej, które podlegają wykorzystaniu w przypadkach mianowania określonych w art. 399 ust. 1.

2. Stałe listy rezerwy kadrowej, o których mowa w ust. 1, są okresowo uzupełniane poprzez wpis nauczycieli, którzy pomyślnie zdali egzaminy w ostatnim konkursie regionalnym przeprowadzonym w oparciu o świadectwa posiadanych kwalifikacji oraz egzaminy w ramach tej samej klasy konkursu i tego samego stanowiska, oraz nauczycieli, którzy wystąpili o przeniesienie ich z listy stanowiącej odpowiednik stałej listy rezerwy kadrowej w innej prowincji. Uaktualnienie klasyfikacji kandydatów wpisanych na listę następuje w tym samym czasie co wpis nowych kandydatów”.

III – Okoliczności leżące u podstaw sporów w postępowaniach głównych

A – Sprawy C-22/13 i od C-61/13 do C-63/13

22. Raffaella Mascolo, Alba Forni, Immacolata Racca i Fortuna Russo były zatrudniane na podstawie kolejnych umów o pracę na czas określony, przy czym trzy pierwsze w charakterze nauczycieli jako pracownicy Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca (ministerstwa edukacji, szkolnictwa wyższego i badań naukowych, zwanego dalej „Ministero”), a ostatnia z nich w charakterze nauczyciela jako pracownik Comune di Napoli (gminy Neapolu). Na podstawie tych umów wykonywały one pracę na rzecz swoich pracodawców, odpowiednio, w następujących okresach: w przypadku R. Mascolo łącznie przez 71 miesięcy w okresie 9 lat (w latach 2003–2012); w przypadku A. Forni łącznie przez 50 miesięcy i 27 dni w okresie 5 lat (lata 2006–2012); w przypadku I. Racci łącznie przez 60 miesięcy w okresie 5 lat (lata 2007–2012); w przypadku F. Russo łącznie przez 45 miesięcy i 15 dni w okresie 5 lat (lata 2006–2011).

23. Uznawszy te kolejne umowy o pracę na czas określony za niezgodne z prawem, skarżące w postępowaniach głównych zaskarżyły je do Tribunale di Napoli, wnosząc tytułem żądania głównego o zmianę kwalifikacji tych umów na czas określony na umowy na czas nieokreślony, a w rezultacie o uznanie ich za I - 8

pracowników mianowanych⁴ ich i wypłatę wynagrodzenia za okresy przerwy między zakończeniem obowiązywania jednej umowy i rozpoczęciem obowiązywania kolejnej, a także, tytułem żądania ewentualnego, o odszkodowanie za poniesioną szkodę.

24. Z kolei zdaniem Ministero i Comune di Napoli art. 36 dekretu z mocą ustawy nr 165/2001, zmienionego ustawą nr 102, zakazuje wszelkiej zmiany kwalifikacji stosunku pracy. Artykuł 5 ust. 4a dekretu z mocą ustawy nr 368/2001 nie znajduje zastosowania ze względu na art. 10 ust. 4a tego dekretu z mocą ustawy, wprowadzony przez art. 9 ust. 18 dekretu z mocą ustawy nr 70/2011. Ponadto skarżącym w postępowaniach głównych nie przysługują również roszczenia odszkodowawcze, zważywszy na to, że proces rekrutacji został przeprowadzony zgodnie z prawem, a w każdym razie, że elementy noszące znamiona działania niezgodnego z prawem nie zostały wykazane. Wreszcie z uwagi na to, że poszczególne umowy na czas określony nie są ze sobą powiązane, a zatem nie stanowią ani kontynuacji, ani przedłużenia wcześniejszych umów, nie doszło do żadnego nadużycia.

25. Podstawową kwestią w postępowaniach przed sądem odsyłającym jest niezgodność systemu stosowanego przez państwo włoskie do celów ustanawiania zastępstw pracowników zatrudnionych w sektorze szkolnictwa publicznego na czas nieokreślony z klauzulą 5 porozumienia ramowego. Tribunale di Napoli zauważa, że system ten opiera się na listach rezerwy kadrowej, na które nauczyciele podlegający zatrudnieniu na zastępstwo wpisani są według stażu pracy. W zależności od awansu na tych listach i dostępności stanowisk nauczyciele ci mogą zostać mianowani. Zdaniem tego sądu system ów wiąże się – na co wskazują liczba i łączny czas obowiązywania umów na czas określony rozpatrywanych w niniejszych sprawach – z takim wykorzystywaniem umów o pracę na czas określony w sektorze szkolnictwa publicznego, który można określić jako nadużycie. Sąd odsyłający podkreśla⁵ w szczególności, że ów system nie zawiera środków zapobiegania nadużyciom w rozumieniu klauzuli 5.1 lit. a)–c) porozumienia ramowego. Zastanawia się on również nad zgodnością omawianego systemu z ogólnymi zasadami prawa Unii oraz z postanowieniami Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).

B – *Sprawa C-418/13*

26. Carla Napolitano, Donatella Cittadino, Gemma Zangari, Salvatore Perrella i Gaetano Romano byli zatrudniani przez Ministero na kolejnych umowach o pracę na czas określony, przy czym pierwszych czworo w charakterze

⁴ – Ponieważ w czasie trwania postępowania I. Racca została mianowana w wyniku przesunięcia na wyższe miejsce na stałej liście rezerwy kadrowej, o której mowa w art. 401 dekretu z mocą ustawy nr 297/1994, przekształciła ona swoje pierwotne żądanie skargi w żądanie uznania jej dotychczasowego stażu pracy i zapłaty odszkodowania za poniesioną szkodę.

⁵ – Wbrew temu, co orzekł Corte suprema di cassazione (sąd najwyższy) w wyroku nr 10127/12.

nauczycieli, a ostatni w charakterze pracownika administracyjnego w różnych placówkach szkolnych. Na podstawie wspomnianych umów osoby te przepracowały od czterech do siedmiu lat szkolnych.

27. Skarżący w postępowaniach głównych, uznawszy, że powyższe kolejne umowy na czas określony nie były zgodne z prawem, zaskarżyli je, odpowiednio, do Tribunale di Roma i Tribunale di Lamezia Terme, wnosząc tytułem żądania głównego o zmianę kwalifikacji ich umów na umowy o pracę na czas nieokreślony, a w konsekwencji o mianowanie ich i wypłatę wynagrodzenia należnego za okresy przerwy między zakończeniem obowiązywania jednej umowy a rozpoczęciem obowiązywania kolejnej. Tytułem żądania ewentualnego skarżący w postępowaniach głównych wnieśli o odszkodowanie za poniesioną szkodę.

28. Tribunale di Roma i Tribunale di Lamezia Terme w ramach wytoczonych przed nimi sporów zastanawiają się nad zgodnością art. 4 ust. 1 i 11 ustawy nr 124/1999 z klauzulą 5 porozumienia ramowego w zakresie, w jakim pierwszy z tych przepisów zezwala organom administracji na zatrudnianie, bez ograniczeń, na czas określony personelu dydaktycznego, technicznego lub administracyjnego w celu obsadzenia wolnych stanowisk w szkolnym planie zatrudnienia. Uznawszy, że powyższa kwestia nie może zostać rozstrzygnięta ani w drodze wykładni zgodnej, ponieważ przepis ten nie jest sformułowany w sposób pozwalający na taką wykładnię, ani poprzez odstępianie od stosowania omawianych przepisów krajowych, jako że klauzula 5 porozumienia ramowego jest pozbawiona bezpośredniej skuteczności, sądy te wystąpiły do Corte costituzionale z pytaniem prawnym, które dotyczyło konstytucyjności art. 4 ust. 1 i 11 ustawy nr 124/1999 z uwagi na jego niezgodność z art. 117 konstytucji Republiki Włoskiej.

29. W postanowieniu odsyłającym Corte costituzionale stwierdza, że uregulowanie włoskie znajdujące zastosowanie w sektorze szkolnictwa nie przewiduje w odniesieniu do personelu zatrudnionego na czas określony ani maksymalnego czasu obowiązywania umów, ani maksymalnej liczby odnowień takich umów w rozumieniu klauzuli 5.1 lit. b) i c) porozumienia ramowego. Corte costituzionale zastanawia się jednak, czy uregulowania tego nie można uznać za uzasadnione „obiektywnymi powodami” w rozumieniu klauzuli 5.1 lit. a) tego porozumienia ramowego.

30. Corte costituzionale wskazuje w tym względzie, że ustawodawstwo krajowe jest ukształtowane, przynajmniej co do zasady, w ten sposób, że zatrudnianie personelu szkolnego na umowę o pracę na czas określony może odpowiadać „obiektywnym powodom”, o których mowa w klauzuli 5.1 lit. a) porozumienia ramowego. Niemniej wyraża on wątpliwość co do zgodności poszczególnych przepisów ustawodawstwa krajowego z tą klauzulą.

IV – Pytania prejudycjalne

31. Pytania, z którymi zwróciły się poszczególne sądy odsyłające, są częściowo zbieżne. Sześć pierwszych pytań postawionych w sprawach C-22/13, C-61/13 i C-62/13 jest identycznych. Pytania od pierwszego do trzeciego w sprawie C-63/13 odpowiadają, odpowiednio, pytaniom od drugiego do czwartego w sprawach C-22/13, C-61/13 i C-62/13. W sprawach C-61/13 i C-62/13 do Trybunału wystąpiono także z pytaniem siódmym. Wreszcie pytania w sprawie C-418/13 odpowiadają zasadniczo pytaniu pierwszemu w sprawach C-22/13, C-61/13 i C-62/13.

32. W celu zachowania jasności przedstawię poniżej wszystkie pytania prejudycjalne przedłożone Trybunałowi przez każdy z dwóch sądów odsyłających.

33. W sprawach C-22/13 i od C-61/13 do C-63/13 Tribunale di Napoli postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy opisane przepisy prawa dotyczące sektora szkolnictwa stanowią środki o skutku równoważnym w rozumieniu klauzuli 5 dyrektywy [99/70]?
- 2) W jakiej sytuacji należy uznać, że stosunek pracy jest zawarty z »państwem« w rozumieniu dyrektywy [99/70], w szczególności w świetle znaczenia sformułowania »szczególne gałęzie lub grupy pracowników«, co w konsekwencji mogłoby uzasadnić skutki inne niż w przypadku stosunku pracy z podmiotem prywatnym?
- 3) Czy, uwzględniając wyjaśnienia, o których mowa w art. 3 ust. 1 lit. c) dyrektywy [Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 303, s. 16)] i w art. 14 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2006/54/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 204, s. 23)], pojęcie warunków pracy, o którym mowa w klauzuli 4 dyrektywy [99/70], obejmuje również skutki niezgodnego z prawem rozwiązania stosunku pracy? W wypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na powyższe pytanie: czy różnica między skutkami normalnie przewidzianymi w prawie krajowym dla niezgodnego z prawem rozwiązania stosunku pracy na czas nieokreślony i na czas określony jest uzasadniona w świetle klauzuli 4?
- 4) Czy w świetle zasady lojalnej współpracy zabronione jest, by państwo przedstawiało w postępowaniu dotyczącym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przed Trybunałem [...] krajowe przepisy prawa w sposób celowo niezgodny z prawdą i czy sąd jest zobowiązany – wobec braku innej wykładni prawa krajowego w podobny sposób spełniającej

wymogi wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej – dokonywać wykładni prawa krajowego w możliwym zakresie zgodnie z wykładnią zaproponowaną przez to państwo?

- 5) Czy warunki mające zastosowanie do umowy lub do stosunku pracy, o których mowa w dyrektywie [91/533], a w szczególności w jej art. 2 ust. 1 i art. 2 ust. 2 lit. e), obejmują wskazanie sytuacji, w których umowa o pracę na czas określony może zostać przekształcona w umowę na czas nieokreślony?
- 6) W wypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na poprzednie pytanie: czy zmiana z mocą wsteczną ram prawnych w sposób niegwarantujący pracownikowi możliwości dochodzenia [jego] praw określonych w [tej] dyrektywie lub przestrzegania warunków pracy określonych w dokumencie będącym podstawą zatrudnienia jest sprzeczna z art. 8 ust. 1 dyrektywy [91/533] i z celami, o których mowa w dyrektywie [91/533], a w szczególności w jej motywie drugim?
- 7) Czy wykładni ogólnych zasad obowiązującego prawa [Unii], takich jak zasady pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań, »równości broni« stron postępowania, skutecznej ochrony sądowej, dostępu do niezawisłego sądu i, bardziej ogólnie, rzetelnego procesu, zagwarantowanych w art. 6 [TUE] [...] – w związku z art. 6 [europejskiej] Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., oraz z art. 46, 47 i art. 52 ust. 3 [karty] [...] – należy dokonywać w ten sposób, iż w zakresie stosowania dyrektywy [99/70] stoją one na przeszkodzie ustanowieniu przez państwo włoskie po upływie istotnego okresu czasu (trzy lata i sześć miesięcy) przepisu ustawowego takiego jak art. 9 dekretu z mocą ustawy nr 70/2011, który dodał do art. 10 dekretu z mocą ustawy [nr 368/2001] ust. 4a, mogący zmienić konsekwencje toczących się postępowań, działając bezpośrednio na szkodę pracownika z korzyścią dla państwa jako pracodawcy i eliminując przewidzianą w krajowym porządku prawnym możliwość stosowania sankcji z tytułu nadużywania zawierania kolejnych umów na czas określony?».

34. W sprawie C-418/13 Corte costituzionale postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy wykładni klauzuli 5.1 [porozumienia ramowego] należy dokonywać w ten sposób, że klauzula ta stoi na przeszkodzie stosowaniu art. 4 ust. 1 zdanie ostatnie i art. 4 ust. 11 [ustawy nr 124/1999], które to przepisy najpierw regulują przydział zastępstw rocznych na stanowiska, »które są faktycznie nieobsadzone i wolne na dzień 31 grudnia«, a następnie stanowi, że zastępstwa roczne przydzielane są »w oczekiwaniu na przeprowadzenie

postępowania konkursowego, mającego na celu zatrudnienie mianowanych pracowników dydaktycznych», przez co umożliwia wykorzystywanie umów na czas określony bez wskazania dokładnych terminów przeprowadzenia konkursów i w warunkach nieprzewidujących prawa do odszkodowania?

- 2) Czy wymogi organizacyjne włoskiego systemu szkolnictwa opisanego powyżej stanowią obiektywne powody w rozumieniu klauzuli 5.1 [porozumienia ramowego], które powodują, że zgodne z prawem Unii Europejskiej są przepisy takie jak omawiane przepisy włoskie nieprzewidujące prawa do odszkodowania za zatrudnianie pracowników szkolnictwa na czas określony?”.

V – Przebieg postępowania przed Trybunałem

35. Postanowienia odsyłające wpłynęły do Trybunału w dniach 17 stycznia (sprawa C-22/13), 7 lutego (sprawy od C-61/13 do C-63/13) i 23 lipca 2013 r. (sprawa C-418/13). Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 8 marca 2013 r. połączone zostały sprawy C-22/13 i od C-61/13 do C-63/13. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez R. Mascolo, A. Forni, I. Raccę i F. Russo (sprawy C-22/13 i od C-61/13 do C-63/13), przez C. Napolitano, D. Cittadino, G. Zangari, S. Perrellę i G. Romana (sprawa C-418/13), przez rząd włoski oraz przez Komisję Europejską. Federazione Gilda-Unams, Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL) i Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) przedstawiły uwagi wyłącznie w sprawie C-62/13. Rząd polski przedstawił uwagi w sprawach C-22/13 i od C-61/13 do C-63/13, natomiast rząd grecki jedynie w sprawie C-418/13.

36. W dniu 11 lutego 2014 r. Trybunał zarządził połączenie spraw C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13 do łącznego rozpoznania w ramach ustnego etapu postępowania i do wydania wyroku, zgodnie z art. 54 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

37. W związku z planowanym wyznaczeniem wspólnej rozprawy w tych sprawach Trybunał, na podstawie art. 61 § 2 regulaminu postępowania, wezwał strony zamierzające stawić się na rozprawie do uzgodnienia ich stanowisk, do skoncentrowania się w ich wystąpieniach na wykładni klauzuli 5 porozumienia ramowego i na udzieleniu odpowiedzi na siódme z pytań przedstawionych w sprawach C-61/13 i C-62/13.

38. Na rozprawie w dniu 27 marca 2013 r. uwagi ustne zostały przedstawione w imieniu R. Mascolo, A. Forni, I. Racci, F. Russo, C. Napolitano i D. Cittadino, Ministero, Comune di Napoli, Federazione Gilda-Unams, Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL), Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), rządu włoskiego oraz Komisji.

VI – Analiza

A – *W przedmiocie właściwości Trybunału i dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym*

39. W pierwszej kolejności w przedstawionych uwagach na piśmie Comune di Napoli, rząd włoski i Komisja zakwestionowały dopuszczalność czwartego z pytań w sprawach C-22/13, C-61/13 i C-62/13 i trzeciego pytania prejudycjalnego w sprawie C-63/13.

40. Pytania te dotyczą, po pierwsze, rozumienia zasady lojalnej współpracy w kontekście zachowania państwa członkowskiego w kontekście wcześniejszego postępowania w trybie prejudycjalnym. W istocie założenie przyjęte w pierwszym z pytań w sprawach C-22/13, C-61/13 i C-62/13 opiera się na tym, że wykładnia prawa krajowego przedstawiona przez rząd włoski jest nieprawidłowa. Wychodząc z takiego założenia, Tribunale di Napoli nawiązuje w pytaniu czwartym do wykładni krajowych ram prawnych przedstawionej przez rząd włoski w sprawie Affatato⁶. Zdaniem tego sądu owa ostatnia wykładnia nie odpowiada tej przedstawionej w niniejszych sprawach przez rząd włoski. W konsekwencji Tribunale di Napoli nurtuje pytanie, czy państwo włoskie naruszyło wiążący je obowiązek lojalnej współpracy.

41. Po drugie, powyższy sąd⁷ dąży także do ustalenia, czy obowiązek lojalnej współpracy wymaga od niego, przy dokonywaniu wykładni swojego prawa wewnętrznego zgodnie z prawem Unii, przyjęcia wykładni przedłożonej Trybunałowi przez państwo członkowskie, którego organem jest ten sąd, w innym kontekście, nawet jeżeli owa wykładnia została uznana za błędną przez najwyższą instancję sądową tego państwa⁸.

42. Pragnę przypomnieć, że w ramach obowiązującego w postępowaniu prejudycjalnym podziału funkcji pomiędzy Trybunał i sądy krajowe Trybunał nie jest właściwy wypowiedać się w przedmiocie zachowania państwa członkowskiego ani w przedmiocie wykładni przepisów prawa krajowego.

⁶ – W sprawie tej rząd włoski utrzymywał, że art. 5 ust. 4a dekretu z mocą ustawy nr 368/2001, który przewiduje, że kolejne umowy na czas określony przekraczające okres 36 miesięcy są przekształcane w umowy o pracę na czas określony, znajduje zastosowanie do sektora publicznego. Zobacz postanowienie Affatato, C-3/10, EU:C:2010:574, pkt 48.

⁷ – Jeżeli chodzi o ten aspekt pytania, sąd odsyłający przyjmuje odmienne założenie, a mianowicie że prawo krajowe mogłoby być interpretowane w ten sposób, iż art. 5 ust. 4a dekretu z mocą ustawy nr 368/2001, który przewiduje zmianę kwalifikacji kolejnych umów na czas określony przekraczających okres 36 miesięcy na umowy na czas nieokreślony, znajduje zastosowanie do sektora publicznego, w tym do sektora szkolnictwa. Zobacz przypis 5 niniejszej opinii.

⁸ – Sąd odsyłający wskazuje, że Corte di cassazione w wyroku nr 10127/12 wyłączył stosowanie art. 5 ust. 4a dekretu z mocą ustawy nr 368/2001 do sektora publicznego, w tym do sektora szkolnictwa, w związku z czym zasadniczo uwagi w sprawie Affatato nie odpowiadają rzeczywistości (zob. postanowienie Affatato, EU:C:2010:574, pkt 48).

Jedynie sądy krajowe, a nie Trybunał, są władne dokonywać wykładni prawa krajowego⁹ i w rezultacie rozstrzygać spory związane z tą wykładnią.

43. W drugiej kolejności jestem zmuszony odrzucić przedstawione przez Comune di Napoli w sprawie C-63/13 argumenty, zgodnie z którymi przedłożony Trybunałowi wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny. Comune di Napoli podnosi w istocie, że wykładnia klauzuli 5 porozumienia ramowego nie jest konieczna. Comune di Napoli utrzymuje bowiem, że postanowienie odsyłające ukazuje, iż w ocenie Tribunale di Napoli, opartej na wskazówkach zawartych w orzecznictwie Trybunału, środki zapobiegawcze i sankcje ustanowione w ustawodawstwie włoskim w celu dokonania transpozycji porozumienia ramowego są niewystarczające, w związku z czym Tribunale di Napoli, rozpatrując wszystkie okoliczności sprawy, mógł oprzeć swoje rozstrzygnięcie na wykładni zgodnej.

44. Pragnę przypomnieć, że w ramach współpracy sądowej, która leży u źródeł art. 267 TFUE, pytania dotyczące prawa Unii korzystają z domniemania, iż mają znaczenie dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd krajowy, jest możliwa tylko w szczególnych wypadkach¹⁰. Ponadto wyłącznie do sądu krajowego należy ocena zarówno konieczności uzyskania orzeczenia prejudycjalnego, jak i znaczenia pytań, z którymi zwraca się on do Trybunału¹¹.

B – *Co do istoty*

45. Poprzez pytania prejudycjalne sądy odsyłające zmierzają w istocie do ustalenia, czy uregulowanie krajowe dotyczące sektora szkolnictwa publicznego, takie jak omawiane w postępowaniach głównych uregulowanie włoskie, jest zgodne z porozumieniem ramowym. W szczególności Tribunale di Napoli nurtuje pytanie dotyczące zgodności poszczególnych przepisów ustawodawstwa włoskiego z klauzulą 5 porozumienia ramowego, a także z niektórymi z zasad ogólnych prawa Unii lub z postanowieniami karty.

46. W ramach odesłania prejudycjalnego Trybunał nie jest władny orzekać w przedmiocie zgodności przepisu krajowego z prawem Unii. Może on natomiast dostarczyć sądowi krajowemu wszystkich elementów wykładni związanych z prawem Unii, które pozwolą temu sądowi na dokonanie oceny rzeczowej zgodności w zawisłej przed nim sprawie¹².

⁹ – Zobacz podobnie wyroki: Dietz, C-435/93, EU:C:1996:395, pkt 39; Thibault, C-136/95, EU:C:1998:178, pkt 21; Bouanich, C-265/04, EU:C:2006:51, pkt 51.

¹⁰ – Wyrok Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 35.

¹¹ – Wyrok Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, pkt 32.

¹² – Wyrok Azienda Agro-Zootecnica Franchini i Eolica di Altamura, C-2/10, EU:C:2011:502, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo.

1. Uwagi wstępne

47. Niniejsza sprawa wpisuje się w złożony kontekst prawny¹³. W związku z tym, zanim przystąpię do omówienia pytań prejudycjalnych, uważam za konieczne przypomnienie podstawowych elementów krajowego systemu ustanawiania zastępstw dla personelu dydaktycznego w sektorze szkolnictwa publicznego¹⁴. Zgodnie z informacjami wynikającymi z postanowień odsyłających oraz z informacjami uzyskanymi podczas rozprawy wydaje mi się, że system wprowadzony przez ustawodawstwo włoskie działa w następujący sposób.

48. W drodze dekretów z mocą ustawy nr 165/2001 i nr 368/2001 dokonano transpozycji porozumienia ramowego do prawa włoskiego w odniesieniu, odpowiednio, do sektorów publicznego i prywatnego. Z postanowień odsyłających wynika jednak, że omawiane w postępowaniach głównych uregulowanie krajowe znajdujące zastosowanie do szkolnictwa publicznego przewiduje w niektórych zasadniczych aspektach odstępstwa od wspomnianych dekretów z mocą ustawy.

49. Na podstawie tego uregulowania do mianowania członków personelu dydaktycznego może dojść na dwa sposoby, a mianowicie w przypadku 50% stanowisk dostępnych w ciągu roku szkolnego – w drodze konkursu przeprowadzanego w oparciu o świadectwa posiadanych kwalifikacji oraz egzaminy, a w przypadku pozostałych 50% stanowisk na podstawie stałych list rezerwy kadrowej, na które wpisani są między innymi nauczyciele będący laureatami takiego konkursu¹⁵. A zatem dla nieobsadzonych stanowisk ustanawiane są, poprzez wykorzystanie wspomnianych list, zastępstwa roczne „w oczekiwaniu na przeprowadzenie postępowania konkursowego mającego na celu zatrudnienie nauczycieli mianowanych”¹⁶. Progresja w ramach tych list, która może prowadzić do mianowania, powiązana jest z powtarzającymi się okresami zatrudnienia na zastępstwo.

50. W tym względzie z przedstawionych przez skarżących w postępowaniu głównym w sprawie C-418/13 uwag na piśmie, a także z uwag przedstawionych przez Komisję na rozprawie wynika, że na stałych listach rezerwy kadrowej znajdują się nie tylko nazwiska nauczycieli będących laureatami konkursów publicznych przeprowadzanych w oparciu o świadectwa posiadanych kwalifikacji oraz egzaminy, którym to nauczycielom nie udało się uzyskać etatu nauczyciela

¹³ – Muszę podkreślić, że ów kontekst został przedstawiony w dość zawiły sposób w postanowieniach odsyłających wydanych przez Tribunale di Napoli.

¹⁴ – Z akt sprawy wynika, że pojęcie szkolnictwa publicznego należy rozumieć jako wyłączające szkoły gminne.

¹⁵ – Zobacz art. 399 ust. 1 dekretu z mocą ustawy nr 297/1994 oraz art. 401 ust. 1 i 2 dekretu z mocą ustawy nr 297/1994.

¹⁶ – Zobacz art. 4 ust. 1 ustawy nr 124/1999.

mianowanego, ale także nazwiska nauczycieli, którzy uczęszczali do szkół pedagogicznych i brali zatem udział w kursach uprawniających ich do nauczania. A zatem wspomniany system progresji w ramach listy rezerwy kadrowej, uzależniony od stażu pracy wypracowanego przez osobę wpisaną na tę listę, umożliwia mianowanie z jednej strony nauczycieli będących laureatami konkursów publicznych, a z drugiej strony nauczycieli, którzy nigdy nie przeszli takiego konkursu, jednak brali udział we wspomnianych powyżej kursach uprawniających.

51. Corte costituzionale wskazuje w tym względzie, że przeprowadzanie postępowań konkursowych było w latach 1999–2011¹⁷ zawieszony oraz że okres ten charakteryzuje się bardzo ograniczoną liczbą przypadków zatrudnienia na umowę o pracę na czas nieokreślony w sektorze szkolnictwa, jak również wyraźnym zmniejszeniem, w latach 2007–2012, liczby umów o pracę zawieranych na czas określony.

52. Z akt sprawy wynika również, że dostęp do szkół specjalistycznych został zawieszony na czas nieokreślony przez ustawę nr 133/2008 z dnia 25 czerwca 2008 r.

53. A zatem to w tym właśnie kontekście należy rozpatrzyć pytania prejudycjalne.

2. W przedmiocie pytania pierwszego

54. Poprzez pytanie pierwsze, z którym zwrócił się Tribunale di Napoli w sprawach C-22/13, C-61/13 i C-62/13, oraz poprzez postawione przez Corte costituzionale w sprawie C-418/13 pytania prejudycjalne pierwsze i drugie, które należy rozpoznać wspólnie, owe sądy odsyłające dążą w istocie do ustalenia, czy ustawodawstwo włoskie znajdujące zastosowanie do umów o pracę na czas określony zawieranych z nauczycielami pracującymi na zastępstwo w sektorze szkolnictwa publicznego przewiduje wystarczające środki zapobiegania stanowiącemu nadużycie wykorzystywaniu takich umów oraz środki o charakterze sankcji za takie nadużycia, a w rezultacie czy jest ono zgodne z klauzulą 5 porozumienia ramowego¹⁸.

55. Aby ustalić, czy omawiane w postępowaniach głównych ustawodawstwo krajowe zawiera wystarczające środki w rozumieniu przywołanego postanowienia, przeanalizuję w pierwszej kolejności zakres stosowania

¹⁷ – Z akt sprawy wynika, że nowe postępowania konkursowe zostały przeprowadzone w 2012 r.

¹⁸ – Z pism procesowych Komisji wynika, że wszczęła ona postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, zarzucając Republice Włoskiej, że ta nie ustanowiła właściwych środków zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów o pracę na czas określony w sektorze szkolnictwa.

porozumienia ramowego, a następnie, w drugiej kolejności, zajmę się wykładnią tego postanowienia w świetle stosownego orzecznictwa.

a) W przedmiocie zakresu stosowania porozumienia ramowego

56. Rząd grecki utrzymuje, że państwo członkowskie może całkowicie wyłączyć sektor edukacji z obowiązków nałożonych przez klauzulę 5.1 porozumienia ramowego. Na poparcie tego argumentu podnosi on, że klauzula ta pozwala uwzględnić „potrzeby szczególnych gałęzi i/lub grup pracowników”.

57. Pragnę przypomnieć w tym względzie, że zakres stosowania porozumienia ramowego został zdefiniowany w klauzuli 2.1 w związku z klauzulą 3.1 tego porozumienia ramowego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału z brzmienia pierwszego z przywołanych powyżej postanowień wynika, że to porozumienie ramowe posiada szeroki zakres stosowania, z którego co do zasady nie jest wyłączony żaden szczególny sektor¹⁹. Ma ono bowiem zastosowanie do „pracowników zatrudnionych na czas określony na podstawie umowy lub w ramach stosunku pracy określonego przez ustawodawstwo, układy zbiorowe lub praktykę obowiązującą w każdym z państw członkowskich”.

58. Ponadto Trybunał miał już okazję orzec, że pojęcie pracownika zatrudnionego na czas określony²⁰ obejmuje wszystkich pracowników, nie czyniąc rozróżnienia ze względu na to, czy pracodawca, z którym są oni związani, jest podmiotem prawa publicznego czy prywatnego²¹.

59. W konsekwencji umowy lub stosunki pracy zawierane na czas określony w sektorze szkolnictwa publicznego nie mogą być wyłączone z zakresu stosowania tego porozumienia ramowego²². Jestem zmuszony zatem nie podzielić

¹⁹ – Wyroki: Adeneler i in., C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 56; Angelidaki i in., C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, pkt 114, 166; postanowienie Koukou, C-519/08, EU:C:2009:269, pkt 71; wyroki: Sorge, C-98/09, EU:C:2010:369, pkt 30, 31; Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres, C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, pkt 39; a także wyrok Della Rocca, C-290/12, EU:C:2013:235, pkt 34.

²⁰ – Na podstawie klauzuli 3 porozumienia ramowego pracownikiem zatrudnionym na czas określony jest osoba, „która zawarła umowę o pracę lub stosunek pracy bezpośrednio między pracodawcą a pracownikiem, a termin wygaśnięcia umowy o pracę lub stosunku pracy jest określony przez obiektywne warunki, takie jak nadejście dokładnie określonej daty, wykonanie określonego zadania lub nastąpienie określonego wydarzenia”.

²¹ – Wyroki: Adeneler i in., EU:C:2006:443, pkt 56; a także Della Rocca, EU:C:2013:235, pkt 34.

²² – Na podstawie klauzuli 2.2 porozumienia ramowego państwa członkowskie lub partnerzy społeczni mogą przewidzieć, że niniejsze porozumienie nie będzie miało zastosowania wyłącznie do „stosunków pracy mających na celu wstępne szkolenie zawodowe lub system praktyk” oraz „umów lub stosunków pracy zawartych w ramach szczególnego publicznego programu szkolenia, integracji lub przekwalifikowania zawodowego, lub takiego programu wspieranego przez władze publiczne”. Wyroki: Adeneler i in., EU:C:2006:443, pkt 57; a także Della Rocca, EU:C:2013:235, pkt 35.

argumentu wysuniętego przez rząd grecki w kontekście pierwszego z pytań w sprawie C-418/13.

b) W przedmiocie wykładni klauzuli 5.1 porozumienia ramowego

60. Z klauzuli 1 porozumienia ramowego wynika, że celem tego porozumienia jest ustanowienie ram dla zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów lub stosunków pracy zawieranych na czas określony²³. W tych ramach przewidziano zatem pewną liczbę przepisów określających minimalny poziom ochrony w celu uniknięcia niestabilności sytuacji pracowników²⁴, a co za tym idzie – osłabienia pozycji tych ostatnich z tego względu, że pozostają oni przez długi czas zatrudnieni na umowę na czas określony²⁵. Tej grupie pracowników grozi bowiem, że przez znaczący okres ich kariery zawodowej nie będą objęci przywilejem stabilności zatrudnienia, który – jak wynika z porozumienia ramowego – stanowi przecież jeden z głównych elementów ochrony pracowników²⁶.

61. W związku z powyższym we wspomnianych ramach przewidziano dwa rodzaje środków: środki zapobiegania nadużyciom, przewidziane w klauzuli 5.1, i środki o charakterze sankcji, przewidziane głównie w klauzuli 5.2 lit. b) porozumienia ramowego²⁷.

i) W przedmiocie istnienia środków zapobiegania nadużyciom

62. Państwa członkowskie mają obowiązek („skuteczne i wiążące prawnie wprowadzenie”) ustanowienia, o ile ich prawo krajowe nie przewiduje już równoważnych rozwiązań prawnych, jednego lub więcej spośród środków

²³ – Wyrok Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, pkt 26.

²⁴ – Wyroki: Adeneler i in., EU:C:2006:443, pkt 63; Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 88; a także Angelidaki i in., EU:C:2009:250, pkt 73. W Unii większość nowych miejsc pracy powstałych w ostatnich latach (nawet przed kryzysem) była oparta na umowach czasowych i innych niestandardowych formach zatrudnienia. Zobacz komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 18 kwietnia 2012 r. zatytułowany „W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu” [COM(2012) 173 final, s. 12].

²⁵ – Punkt 6 postanowień ogólnych porozumienia ramowego stanowi, że umowy o pracę zawierane na czas nieokreślony są powszechną formą stosunku pracy i przyczyniają się do podnoszenia jakości życia zainteresowanych pracowników oraz do podnoszenia efektywności.

²⁶ – Wyrok Mangold, C-144/04, EU:C:2005:709, pkt 64. Trybunał orzekł również, że z akapitu drugiego preambuły porozumienia ramowego i z pkt 8 postanowień ogólnych tego porozumienia wynika, iż jedynie w pewnych warunkach umowy o pracę na czas określony mogą odpowiadać potrzebom zarówno pracodawców, jak i pracowników. Zobacz postanowienie Vassilakis i in., C-364/07, EU:C:2008:346, pkt 83.

²⁷ – Zobacz opinia Marrosu i Sardino, C-53/04, EU:C:2005:569, pkt 29.

wymienionych w klauzuli 5.1 lit. a)–c) porozumienia ramowego²⁸. Środki objęte wspomnianą klauzulą dotyczą, odpowiednio, obiektywnych powodów uzasadniających odnowienie kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony, maksymalnej łącznej długości kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony i liczby odnowień takich umów o pracę lub stosunków pracy.

63. Sądy odsyłające, skarżący w postępowaniach głównych i Komisja zgadzają się zasadniczo co do tego, że omawiane w postępowaniach głównych ustawodawstwo włoskie nie określa ani liczby kolejnych umów, ani łącznego maksymalnego czasu trwania tych umów w rozumieniu klauzuli 5.1 lit. b) i c) porozumienia ramowego. W szczególności Tribunale di Napoli wskazuje, że od wejścia w życie dekretu z mocą ustawy nr 70/2011, art. 10 ust. 4a dekretu z mocą ustawy nr 368/2001 wyłącza możliwość stosowania do sektora szkolnictwa publicznego art. 5 ust. 4a wspomnianego dekretu z mocą ustawy, który przewiduje, że umowy o pracę na czas określony przekraczające okres 36 miesięcy podlegają zmianie kwalifikacji na umowy o pracę na czas nieokreślony, co pozwala jego zdaniem na nieograniczoną liczbę odnowień.

64. Po przeanalizowaniu akt sprawy zgadzam się z tym poglądem. W konsekwencji, skoro omawiane ustawodawstwo nie przewiduje środków, o których mowa w klauzuli 5.1 lit. b) i c) porozumienia ramowego, należy zbadać, czy zawiera ono środki zapobiegawcze w rozumieniu klauzuli 5.1 lit. a) tego porozumienia lub – w ich braku – rozwiązania prawne równoważne z tymi określonymi we wspomnianej klauzuli 5.

65. Jak wynika z ogółu uwag na piśmie, odpowiedzi na to pytanie dostarcza orzecznictwo Trybunału, a dokładnie wyrok Küçük²⁹. W wyroku tym poruszana była kwestia, czy tymczasowe zapotrzebowanie na personel zastępujący przewidziane przez uregulowanie krajowe może stanowić obiektywny powód w rozumieniu klauzuli 5.1 lit. a) porozumienia ramowego. Użyteczne wydaje się zatem skrótowe przypomnienie rozumowania przeprowadzonego przez Trybunał w tym wyroku.

66. Po pierwsze, Trybunał orzekł, że pojęcie obiektywnych powodów uzasadniających w szczególnym kontekście odnowienie umów lub stosunków pracy na czas określony musi obejmować ściśle określone i konkretne okoliczności charakteryzujące daną działalność, a zatem mogące uzasadniać w tym szczególnym kontekście wykorzystanie kolejnych umów o pracę na czas

²⁸ – Wyrok Marrosu i Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, pkt 44, 50; a także bardziej niedawny wyrok Márquez Samohano, C-190/13, EU:C:2014:146, pkt 42.

²⁹ – Sprawa C-586/10, EU:C:2012:39. W odniesieniu do tego wyroku zob. komentarz S. Robin-Olivier i P. Rémy'ego, La protection des travailleurs atypiques est-elle en régression? Double réflexion sur l'arrêt Küçük de la Cour de justice, *Revue de droit de travail* (2013), s. 645.

określony³⁰. Natomiast przepis krajowy, który ograniczałby się do ogólnego i abstrakcyjnego zezwolenia w drodze normy ustawodawczej lub wykonawczej na korzystanie z kolejnych umów o pracę na czas określony, nie byłby zgodny ze wspomnianymi wymogami³¹.

67. Po drugie, Trybunał uznał, że przepis, który pozwala na odnawianie umów na czas określony celem zastąpienia innych pracowników, którzy chwilowo nie są w stanie wykonywać swoich zadań, nie jest sam w sobie sprzeczny z porozumieniem ramowym³². W tym zakresie Trybunał wyjaśnił, że w administracji zatrudniającej dużą liczbę pracowników jest nieuniknione, iż tymczasowe zastępstwa są często konieczne z uwagi między innymi na brak dyspozycyjności pracowników korzystających ze zwolnienia chorobowego, z urlopu macierzyńskiego, urlopów rodzicielskich czy innych. W ocenie Trybunału zastępowanie pracowników w takich okolicznościach może stanowić obiektywny powód w rozumieniu klauzuli 5.1 lit. a) porozumienia ramowego, uzasadniający zarówno wykorzystanie umów na czas określony, jak i odnawianie takich umów w zależności od pojawienia się potrzeb³³.

68. Jednakże Trybunał stwierdził, że nawet jeżeli ustanowienie zastępstwa dla nieobecnego personelu może zasadniczo zostać dopuszczone jako obiektywny powód w rozumieniu klauzuli 5.1 porozumienia ramowego, to właściwe organy muszą czuwać nad tym, by konkretne stosowanie tego obiektywnego powodu, w świetle szczególnych cech danej działalności i warunków jej wykonywania, było zgodne z wymogami porozumienia ramowego. Przy stosowaniu danych przepisów organy te winny zatem być w stanie wskazać obiektywne i przejrzyste kryteria pozwalające zweryfikować, czy tego rodzaju umowy faktycznie służą zaspokojeniu rzeczywistej potrzeby, mającej charakter tymczasowy, a nie stały i długookresowy³⁴.

69. Wreszcie Trybunał orzekł, że odnawianie umów na czas określony w celu zaspokojenia potrzeb o charakterze stałym i długookresowym nie jest uzasadnione w rozumieniu klauzuli 5.1 lit. a) porozumienia ramowego. Wskazał on, że zadaniem wszystkich organów danego państwa członkowskiego jest zapewnienie w ramach ich kompetencji przestrzegania klauzuli 5.1 lit. a) porozumienia ramowego poprzez konkretną weryfikację, czy zawieranie kolejnych umów o pracę na czas określony ma na celu zaspokojenie tymczasowego zapotrzebowania i czy dane ustawodawstwo krajowe nie jest wykorzystywane

³⁰ – Zobacz podobnie wyroki: Adeneler i in., EU:C:2006:443, pkt 69; Angelidaki i in., EU:C:2009:250, pkt 97; a także Küçük, EU:C:2012:39, pkt 27.

³¹ – Wyroki: Adeneler i in., EU:C:2006:443, pkt 71; a także Küçük, EU:C:2012:39, pkt 28.

³² – Wyrok Küçük, EU:C:2012:39, pkt 30.

³³ – Ibidem, pkt 31.

³⁴ – Zobacz podobnie ibidem, pkt 34, 36.

w gruncie rzeczy do zaspokajania stałych i długookresowych potrzeb kadrowych pracodawcy. W szczególności Trybunał stwierdził, że „władze te mają obowiązek zbadania w każdym przypadku wszystkich okoliczności danej sprawy, biorąc pod uwagę w szczególności liczbę kolejnych umów zawartych z tą samą osobą lub w celu wykonania tej samej pracy, tak aby wykluczyć, by umowy czy stosunki pracy na czas określony, nawet zawarte jawnie celem zaspokojenia zapotrzebowania na personel zastępujący, były wykorzystywane przez pracodawców w sposób stanowiący nadużycie”³⁵.

70. Pragnę zauważyć, że omawiane w sporach w postępowaniach głównych ustawodawstwo krajowe jest sformułowane w sposób raczej generalny i abstrakcyjny, bez rzeczywistego związku ze szczególnym charakterem i z konkretnymi warunkami wykonywania działalności, w ramach której zawierane są kolejne umowy o pracę. Tego rodzaju uregulowanie nie wydaje się pozwalać, w ramach stosowania go przez właściwe organy, na wskazanie obiektywnych i przejrzystych kryteriów do celów weryfikacji istnienia rzeczywistej potrzeby ustanowienia tymczasowego zastępstwa.

71. Ponadto, nawet jeżeli uregulowanie krajowe takie jak omawiane w postępowaniach głównych może co do zasady stanowić obiektywny powód w rozumieniu klauzuli 5.1 lit. a) porozumienia ramowego³⁶, to wciąż moim zdaniem należy sobie odpowiedzieć na pytanie: czy ustanowiony na mocy tego uregulowania system zawierania kolejnych umów o pracę na czas określony został wprowadzony wyłącznie w celu zaspokojenia tymczasowego zapotrzebowania administracji na personel dydaktyczny?

72. Wydaje się, że w tym przypadku jest inaczej. Z lektury postanowień odsyłających wynika bowiem, że wspomniane ustawodawstwo włoskie znajdujące zastosowanie do sektora szkolnictwa publicznego nie ogranicza zawierania ani odnawiania umów o pracę na czas określony z osobami pracującymi na zastępstwo za pracowników tymczasowo nieobecnych. Przeciwnie, uważam, że ustanawianie wspomnianych zastępstw ma również na celu zaspokojenie *stałych i długookresowych potrzeb kadrowych*³⁷.

³⁵ – Ibidem, pkt 39, 40.

³⁶ – Na przykład z tego powodu, że sektor szkolnictwa zatrudnia dużą liczbę osób, w związku z czym czasowe zastępstwa są nieuniknione.

³⁷ – „A system in which permanent jobs are done by individual temporary agents, who are replaced by other individual temporary agents, contravenes the framework agreement, in the letter of the law and in the spirit of the law. Employers cannot take the easy route of employing successive temporary personnel for permanent jobs. Besides, such a system is contrary to the principle that employment should be on the basis of an indeterminate period and that it is only possible to offer temporary contracts if there are objective reasons”, R. Blanpain, *European Labour Law*, 12th edition, Wolters Kluwer 2010, s. 472.

73. W szczególności Corte costituzionale wskazuje w tym zakresie na fakt, że art. 4 ust. 1 zdanie ostatnie ustawy nr 124/1999 precyzuje, iż stanowiska faktycznie *nieobsadzone i wolne* na dzień 31 grudnia są obsadzone w drodze przydziału rocznych zastępstw „w oczekiwaniu na przeprowadzenie postępowania konkursowego mającego na celu zatrudnienie nauczycieli mianowanych”³⁸. Wskazuje on, że powyższy przepis przewiduje zatem wyraźnie także odnawianie umów na czas określony personelu zastępującego celem wypełnienia nieobsadzonych stanowisk. A zatem nawet jeżeli takie zatrudnienie personelu zastępującego jest co do zasady czasowe, to fakt, że nie ustalono żadnego dokładnego terminu ogłoszenia konkursów mających na celu zatrudnienie personelu mianowanego, wprowadza całkowitą niepewność co do momentu przeprowadzenia takich postępowań konkursowych. Jak zauważyła Komisja w swych uwagach pisemnych i ustnych, moment ten jest niepewny, ponieważ zależy od istnienia koniecznych zasobów finansowych i decyzji organizacyjnych pozostawionych swobodnej ocenie administracji.

74. Moim zdaniem z powyższego wynika, że omawiane w postępowaniach głównych uregulowanie pozwala na wykorzystywanie umów na czas określony w celu „długookresowego zaspokajania stałych potrzeb” sektora szkolnictwa; wykorzystywanie to jest naganne i powinno się mu zapobiegać poprzez wprowadzenie środka lub środków ograniczających przewidzianych w klauzuli 5 porozumienia ramowego³⁹.

75. Prawdą jest, że orzecznictwo Trybunału wskazuje, iż państwa członkowskie korzystają na podstawie klauzuli 5.1 porozumienia ramowego z zakresu swobodnego uznania przy realizowaniu celu określonego w tej klauzuli. Jednak Trybunał dodaje, że ów zakres swobodnego uznania jest obwarowany warunkiem, iż państwa te zapewnią osiągnięcie rezultatu przewidzianego w prawie Unii, co wynika nie tylko z art. 288 akapit trzeci TFUE, lecz również z art. 2 akapit pierwszy dyrektywy 99/70 w związku z motywem 17 tego aktu⁴⁰.

76. Nie sądzę, by omawiane uregulowanie gwarantowało rezultat przewidziany przez porozumienie ramowe. W tym względzie czuję się zmuszony nie podzielić argumentów wysuwanych przez rząd włoski i w zasadzie także przez rząd grecki,

³⁸ – Wyróżnienie moje. W istocie na podstawie tego przepisu między organem administracji a nauczycielem zawartych może zostać kilka rodzajów umów na czas określony: (i) umowy na zastępstwo roczne przewidziane w „regulaminowym” planie zatrudnienia w celu wypełnienia stanowisk wolnych i nieobsadzonych, wygasające na koniec roku szkolnego (31 sierpnia); (ii) umowy na zastępstwo czasowe wynikające z „faktycznego” planu zatrudnienia w celu wypełnienia stanowisk obsadzonych, ale wolnych, wygasające z chwilą zakończenia zajęć dydaktycznych (30 czerwca); i wreszcie (iii) umowy na zastępstwo czasowe lub krótkotrwałe w innych przypadkach, zawierane na okres do momentu zmiany okoliczności wywołujących ich potrzebę.

³⁹ – Zobacz opinia Jansen, C-313/10, EU:C:2011:593, pkt 35.

⁴⁰ – Wyroki: Angelidaki i in., EU:C:2009:250, pkt 80; a także Küçük, EU:C:2012:39, pkt 48.

zgodnie z którymi omawiane uregulowanie dotyczące zatrudniania personelu szkolnego jest uzasadnione. Takie uzasadnienie miałyby stanowić w pierwszym rzędzie potrzeba bardzo dużej elastyczności pozwalającej na wzięcie pod uwagę ścisłego związku między koniecznością znalezienia osób na zastępstwo a cyklicznymi i nieprzewidywalnymi zmianami w liczbie uczniów. W drugim rzędzie chodziłoby tu o względy natury finansowej, w związku z którymi liczne niedawno wydane przepisy służące ograniczeniu wydatków publicznych wymusiły obostrzenia w zakresie liczby przypadków mianowania i konieczność wykorzystania umów na czas określony w sektorze szkolnictwa.

77. Co się tyczy, po pierwsze, argumentu dotyczącego elastyczności sektora edukacji, jak wskazuje Corte costituzionale, prawdą jest, że dostęp do szkoły, w zakresie, w jakim odpowiada on podstawowemu prawu do nauki, powinien być zapewniony na żądanie. Mechanizm mający służyć zaspokojeniu zapotrzebowania na personel zastępujący wymaga pewnej elastyczności związanej z czynnikami takimi jak w szczególności zmiany w liczbie uczniów czy zwolnienia chorobowe lub urlopy macierzyńskie. A zatem w ocenie tego sądu co do zasady system stałych list rezerwy kadrowej, powiązany z systemem postępowań konkursowych, może zapewnić przestrzeganie obiektywnych kryteriów przy zatrudnianiu personelu szkolnego na umowę o pracę na czas określony. Stwarza on również członkom tego personelu racjonalną szansę na uzyskanie mianowania na stałe stanowisko i bycie zatrudnionym na umowę na czas nieokreślony.

78. Jednakże, jak wynika z pkt 73 niniejszej opinii, fakt, że nie wyznaczono żadnego dokładnego terminu ogłoszenia konkursów publicznych, które pozostawały zablokowane przez ponad dziesięć lat⁴¹, wprowadza całkowitą niepewność co do momentu przeprowadzenia takich postępowań konkursowych i pokazuje, że umowy na czas określony były wykorzystywane w celu zaspokojenia stałych i długookresowych potrzeb administracji, przy czym ocena tej okoliczności należy do sądu odsyłającego.

79. Po drugie, co się tyczy argumentu dotyczącego ograniczeń finansowych narzuconych ostatnio przez liczne przepisy krajowe w sektorze szkolnictwa, uważam, że nie mogą one uzasadniać stanowiącego nadużycie wykorzystywania kolejnych umów na czas określony. Do sądów odsyłających należy zatem dokonanie oceny, czy ograniczenia finansowe narzucone administracji publicznej przez liczne przepisy prawne stanowią wystarczająco konkretne uzasadnienie dla wykorzystywania umów na czas określony, zgodnie z wymogami ustanowionymi w orzecznictwie Trybunału przywołanym w pkt 66–69 niniejszej opinii. Zgodnie bowiem z tym orzecznictwem przepisy krajowe, które ograniczałyby się do zezwolenia w sposób generalny i abstrakcyjny w drodze normy ustawodawczej lub wykonawczej na korzystanie z kolejnych umów o pracę na czas określony, nie byłyby zgodne z wymogami uzasadnienia przez ściśle określone i konkretne okoliczności takiego wykorzystywania kolejnych umów na czas określony.

⁴¹ – Zobacz pkt 51 niniejszej opinii.

Trybunał orzekł w tym względzie, że okoliczności te mogą wynikać zwłaszcza ze szczególnego charakteru zadań, do wykonania których zawarto umowy, oraz z ich swoistych cech lub w odpowiednim przypadku z realizacji słusznych celów polityki społecznej państwa członkowskiego⁴².

80. Ponadto przepisy ogólne nakładające ograniczenia finansowe pozostawiają pracodawcy z sektora szkolnictwa publicznego dużą swobodę w zakresie nadużywania zawierania umów na czas określony w sytuacji, w której porozumienie ramowe ma na celu zapobieganie takim nadużyciom. Uważam, że swoboda ta wykracza poza zakres swobodnego uznania przysługującego państwom członkowskim w rozumieniu wspomnianego porozumienia.

81. W konsekwencji, jak wynika z pkt 30 niniejszej opinii, o ile omawiany w postępowaniach głównych system jest co do zasady ukształtowany w sposób odpowiadający obiektywnym powodom, o których mowa w klauzuli 5.1 lit. a) porozumienia ramowego, o tyle rząd włoski nie przedstawił dowodu na istnienie konkretnych okoliczności uzasadniających. Mam tu na myśli w szczególności czasowy, a nie stały charakter systematycznego wykorzystywania umów na czas określony w sektorze szkolnictwa. Przeciwnie, moim zdaniem z akt sprawy wyraźnie wynika, że wykorzystywanie takich umów stanowi pod pewnymi względami nadużycie, ponieważ ma na celu zaspokojenie *strukturalnego zapotrzebowania na personel dydaktyczny*. Owo zapotrzebowanie strukturalne wynika z dużej liczby członków tego personelu, którzy pozostawali w niepewnej sytuacji zawodowej przez ponad 10 lat, i to bez żadnego limitu, który byłby ustalony w odniesieniu do maksymalnej liczby odnowień takich umów lub maksymalnej długości tych umów. W moim przekonaniu znaczna część tych stanowisk mogła zostać obsadzona w sposób stały w drodze umów na czas nieokreślony przy jednoczesnym zachowaniu wymogu elastyczności, trafnie wskazanego przez Corte costituzionale.

82. W konsekwencji do sądów odsyłających należy dokonanie oceny, czy zatrudnianie nauczycieli na długie okresy w drodze kilku umów na czas określony, na co wskazują okoliczności spraw w postępowaniach głównych, jest zgodne z klauzulą 5 porozumienia ramowego.

ii) W przedmiocie środków o charakterze sankcji za nadużycia

83. Zdaniem sądów odsyłających omawiane w postępowaniach głównych ustawodawstwo nie zawiera sankcji za stanowiące nadużycie wykorzystywanie umów na czas określony. W następstwie wejścia w życie dekretu z mocą ustawy nr 70/2011 umowy o pracę na czas określony mogą bowiem być przekształcane w umowy o pracę na czas nieokreślony zgodnie z art. 4 ust. 14a ustawy

⁴² – Wyroki: Angelidaki i in., EU:C:2009:250, pkt 96; a także Küçük, EU:C:2012:39, pkt 27. Wśród słusznych celów polityki społecznej Trybunał wymienia środki mające na celu ochronę ciąży i macierzyństwa oraz środki mające na celu umożliwienie kobietom i mężczyznom pogodzenia ich obowiązków zawodowych i rodzinnych (wyrok Küçük, EU:C:2012:39, pkt 33).

nr 124/1999 wyłącznie w przypadku mianowania na podstawie listy rezerwy kadrowej. Ponadto z postanowień odsyłających wynika, że w sektorze szkolnictwa możliwość naprawienia szkody poniesionej przez pracownika w wyniku stanowiącego nadużycie wykorzystywania umów na czas określony jest wykluczona⁴³.

84. Zgodnie z klauzulą 5.2 porozumienia ramowego państwa członkowskie, po przeprowadzeniu konsultacji z partnerami społecznymi, i/lub partnerzy społeczni ustalają, „o ile to właściwe”, na jakich warunkach umowy zawarte na czas określony, po pierwsze, będą uważane za kolejne, i po drugie, będą uważane za umowy zawarte na czas nieokreślony. Dysponują oni zatem szerokim zakresem uznania przy ustalaniu, w zależności od istniejącej sytuacji społecznej i prawnej, czy należy przyjąć środki służące przekształceniu umów⁴⁴.

85. Niemniej zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, gdy dochodzi do stanowiącego nadużycie wykorzystywania kolejnych umów o pracę na czas określony, muszą istnieć środki stanowiące skuteczną i równorzędną gwarancję ochrony pracowników, tak aby można było zastosować odpowiednią sankcję za to nadużycie i usunąć konsekwencje naruszenia prawa Unii. Zgodnie bowiem z samym brzmieniem art. 2 akapit pierwszy dyrektywy 99/70 od państw członkowskich „wymaga się podjęcia wszelkich środków niezbędnych dla umożliwienia im stałego zapewniania realizacji celów określonych [we wspomnianej] dyrektywie”⁴⁵, czy to poprzez przekształcenie tych stosunków w umowy o pracę na czas nieokreślony, czy też poprzez przyznanie odszkodowania⁴⁶.

86. W niniejszym przypadku, jak wynika z pkt 63, 64, 78, i 83 niniejszej opinii, omawiane w postępowaniach głównych uregulowanie, takie jak opisane w postanowieniach odsyłających, nie zawiera środków, które byłyby w rozumieniu klauzuli 5 porozumienia ramowego wystarczające do zapobieżenia stanowiącemu nadużycie wykorzystywaniu kolejnych umów o pracę na czas

⁴³ – Według Tribunale di Napoli art. 36 ust. 5 dekretu z mocą ustawy nr 165/2001, nawet jeśli przewiduje teoretyczne odszkodowanie dla pracownika sektora publicznego zatrudnionego niezgodnie z prawem na czas określony, nie pozwala temu ostatniemu na uzyskanie odszkodowania. W istocie Corte suprema di cassazione w wyroku nr 10127/12 orzekł, że przepis ten nie znajduje zastosowania, gdy umowy na czas określony przekroczyły maksymalną granicę 36 miesięcy, a to z tego względu, że zatrudnienie na czas określony nastąpiło zgodnie z prawem, a wada nie dotyczy sposobu, w jaki praca była świadczona. Orzekł on również, że pracownik zatrudniony niezgodnie z prawem na czas określony nie ponosi żadnej szkody, ponieważ otrzymuje wynagrodzenie z tytułu tej umowy i musi mieć świadomość braku takiej szkody.

⁴⁴ – Zobacz opinia Marrosu i Sardino, C-53/04, EU:C:2005:569, pkt 30.

⁴⁵ – Zobacz w szczególności wyrok Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁴⁶ – Zobacz w szczególności wyrok Angelidaki i in., EU:C:2009:250, pkt 160–166.

określony i do objęcia sankcją takich nadużyć. Owo pozbawienie personelu dydaktycznego w sektorze szkolnictwa ochrony w sposób oczywisty wykracza poza to, na co zezwala brzmienie klauzuli 5.1 i 5.2 porozumienia ramowego, i jest sprzeczne z ustanowionymi przez nie ramami⁴⁷, przy czym do sądów krajowych należy weryfikacja tych okoliczności.

c) Wniosek wstępny

87. Ustawodawstwo krajowe, takie jak omawiane w postępowaniach głównych ustawodawstwo włoskie, które z jednej strony w celu wypełnienia nieobsadzonych stanowisk przeznaczonych dla nauczycieli i personelu ATP w szkołach publicznych zezwala na odnawianie umów na czas określony w oczekiwaniu na przeprowadzenie postępowań konkursowych mających na celu zatrudnienie pracowników mianowanych, bez najmniejszej pewności co do daty zakończenia tych postępowań, i w rezultacie bez zdefiniowania obiektywnych i przejrzystych kryteriów umożliwiających dokonanie weryfikacji, czy odnowienie wspomnianych umów faktycznie odpowiada rzeczywistym potrzebom i jest właściwe dla osiągnięcia zamierzonego celu, a także niezbędne w tym względzie, zaś z drugiej strony nie przewiduje żadnego środka zapobiegania stanowiącemu nadużycie wykorzystywaniu kolejnych umów o pracę na czas określony w sektorze szkolnictwa ani żadnego środka o charakterze sankcji za takie nadużycia, nie może zostać uznane za uzasadnione obiektywnymi powodami w rozumieniu klauzuli 5.1 lit. a) porozumienia ramowego. Jednakże to do sądów odsyłających będzie należeć ocena, z uwzględnieniem powyższych rozważań, czy okoliczności te występują w sprawach w postępowaniach głównych.

3. W przedmiocie pytań drugiego i trzeciego

88. Ponieważ na pytanie pierwsze proponuję udzielić odpowiedzi przeczącej, uważam, że nie ma potrzeby odpowiadać na drugie i trzecie z pytań prejudycjalnych w sprawach C-22/13, C-61/13 i C-62/13 oraz na pytania prejudycjalne pierwsze i drugie w sprawie C-63/13, które dotyczą zgodności wspomnianego uregulowania krajowego z porozumieniem ramowym.

4. W przedmiocie pytań od piątego do siódmego

89. Zważywszy na zaproponowaną odpowiedź na pytanie pierwsze, sąd odsyłający w sprawach C-22/13 i od C-61/13 do C-63/13 dysponuje wszystkimi

⁴⁷ – Rząd włoski zauważa w tym względzie, że rozwiązanie tej kwestii mogłoby oferować prawo krajowe, co wydaje się potwierdzać uwagi niektórych ze skarżących w postępowaniach głównych, którzy powołują się na niedawny dekret z mocą ustawy nr 104 z dnia 12 września 2013 r. W opinii tych skarżących wspomniany dekret z mocą ustawy mógłby pozwolić na ustabilizowanie sytuacji pracowników sektora szkolnictwa, którzy byli zatrudnieni przez okres przekraczający 36 miesięcy, dzięki mianowaniu ich na lata 2014–2016.

informacjami niezbędnymi do praktycznego rozstrzygnięcia sporów w postępowaniach głównych⁴⁸.

VII – Wnioski

90. Zważywszy na ogół powyższych rozważań, proponuję, by Trybunał odpowiedział na pytania prejudycjalne przedstawione przez Tribunale di Napoli w sprawach C-22/13 i od C-61/13 do C-63/13 oraz przez Corte costituzionale w sprawie C-418/13 w sposób następujący:

Ustawodawstwo krajowe, takie jak omawiane w postępowaniach głównych, które z jednej strony w celu wypełnienia nieobsadzonych stanowisk przeznaczonych dla nauczycieli oraz personelu administracyjnego, technicznego i pomocniczego w szkołach publicznych zezwala na odnawianie umów na czas określony w oczekiwaniu na przeprowadzenie postępowań konkursowych mających na celu zatrudnienie pracowników mianowanych, bez najmniejszej pewności co do daty zakończenia tych postępowań, i w rezultacie bez zdefiniowania obiektywnych i przejrzystych kryteriów umożliwiających dokonanie weryfikacji, czy odnowienie wspomnianych umów faktycznie odpowiada rzeczywistym potrzebom i jest właściwe dla osiągnięcia zamierzonego celu, a także niezbędne w tym względzie, zaś z drugiej strony nie przewiduje żadnego środka zapobiegania stanowiącemu nadużycie wykorzystywaniu kolejnych umów o pracę na czas określony w sektorze szkolnictwa ani żadnego środka o charakterze sankcji za takie nadużycia, nie może zostać uznane za uzasadnione obiektywnymi powodami w rozumieniu klauzuli 5.1 lit. a) porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego dnia 18 marca 1999 r., które stanowi załącznik do dyrektywy Rady 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącej Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC). Jednakże to do sądów odsyłających należy dokonanie oceny, z uwzględnieniem powyższych rozważań, czy okoliczności te występują w sprawach w postępowaniach głównych.

⁴⁸ – W wyrokach: Scattolon, C-108/10, EU:C:2011:542, pkt 84; Carratù, C-361/12, EU:C:2013:830, pkt 49, Trybunał stwierdził, że w świetle wcześniej udzielonych odpowiedzi w tych sprawach nie było potrzeby udzielania odpowiedzi, odpowiednio, na czwarte i szóste z pytań prejudycjalnych w tych sprawach, które to pytania zostały sformułowane w sposób analogiczny do pytania siódmego w sprawach C-61/13 i C-62/13.