



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 26 listopada 2014 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Polityka społeczna — Porozumienie ramowe w sprawie pracy na czas określony zawarte przez UNICE, CEEP oraz ETUC — Kolejne umowy o pracę na czas określony — Szkolnictwo — Sektor publiczny — Zastępstwa na stanowiskach nieobsadzonych i wolnych w oczekiwaniu na zakończenie postępowania konkursowego — Klauzula 5.1 — Środki zapobiegania nadużyciom w korzystaniu z umów na czas określony — Pojęcie „obiektywnego powodu” uzasadniającego takie umowy — Sankcje — Zakaz przekształcenia w stosunek pracy na czas nieokreślony — Brak prawa do naprawienia szkody

W sprawach połączonych C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Tribunale di Napoli (Włochy) postanowieniami z dnia 2, 15 i 29 stycznia 2013 r., które wpłynęły do Trybunału w dniach 17 stycznia (C-22/13) i 7 lutego 2013 r. (od C-61/13 do C-63/13), oraz przez Corte costituzionale (Włochy) postanowieniem z dnia 3 lipca 2013 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 23 lipca 2013 r. (C-418/13), w postępowaniach:

Raffaella Mascolo (C-22/13),

Alba Forni (C-61/13),

Immacolata Racca (C-62/13)

przeciwko

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca,

przy udziale:

Federazione Gilda-Unams,

Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL),

Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL),

oraz

Fortuna Russo

przeciwko

Comune di Napoli (C-63/13),

* Język postępowania: włoski.

oraz

Carla Napolitano,

Salvatore Perrella,

Gaetano Romano,

Donatella Cittadino,

Gemma Zangari

przeciwko

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (C-418/13),

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: M. Ilešič, prezes izby, A. Ó Caoimh (sprawozdawca), C. Toader, E. Jarašiūnas
i C.G. Fernlund, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: L. Carrasco Marco, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 27 marca 2014 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu R. Mascolo przez M. Ambrona, P. Ambrona, L. Martino, V. De Michelego, S. Galleana
oraz N. Zampieriego, avvocati (C-22/13),
- w imieniu A. Forni przez M. Ambrona, P. Ambrona, L. Martino, M. Miscionego, F. Visca oraz
R. Garofala, avvocati (C-61/13),
- w imieniu I. Raccy przez M. Ambrona, P. Ambrona, L. Martino, R. Cosia, R. Ruocca oraz
F. Chietere, avvocati (C-62/13),
- w imieniu F. Russo przez P. Esposito, avvocatessa (C-63/13),
- w imieniu C. Napolitano, S. Perrelli oraz G. Romana przez D. Balbiego oraz A. Coppolę, avvocati
(C-418/13),
- w imieniu D. Cittadino oraz G. Zangari przez T. de Grandisa oraz E. Squillaci, avvocati (C-418/13),
- w imieniu Federazione Gilda-Unams przez T. de Grandisa, avvocato (C-62/13),
- w imieniu Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL) przez V. Angioliniego, F. Amerika
oraz I. Barsanti Mauceri, avvocati (C-62/13),
- w imieniu Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) przez A. Andreoniego, avvocato
(C-62/13),
- w imieniu Comune di Napoli przez F.M. Ferrariego oraz R. Squeglię, avvocati (C-63/13),

- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez C. Gerardis oraz S. Varonego, avvocati dello Stato,
- w imieniu rządu greckiego przez D. Tsagaraki oraz M. Tassopoulou, działające w charakterze pełnomocników (C-418/13),
- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczyńską, działającego w charakterze pełnomocnika (C-22/13 oraz od C-61/13 do C-63/13),
- w imieniu Komisji Europejskiej przez C. Cattabrigę, D. Martina oraz J. Enegrena, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 17 lipca 2014 r.,

wyduje następujący

Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni: klauzul 4 i 5.1 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego w dniu 18 marca 1999 r. (zwanego dalej „porozumieniem ramowym”), stanowiącego załącznik do dyrektywy Rady 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącej Porozumienia ramowego UNICE, CEEP i ETUC w sprawie pracy na czas określony (Dz.U. L 175, s. 43), art. 2 ust. 1 i 2 dyrektywy Rady 91/533/EWG 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), ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE zasady lojalnej współpracy, jak również zasad ogólnych prawa Unii dotyczących pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań, równości stron w procesie, skutecznej ochrony sądowej, prawa do niezależnego sądu i rzetelnego procesu, gwarantowanych na mocy art. 6 ust. 2 TUE w związku z art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwaną dalej „EKPC”), oraz w związku z art. 46, 47 i art. 52 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.
- 2 Wnioski te zostały przedstawione w ramach sporów toczących się między R. Mascolo i ośmioma innymi pracownikami, członkami personelu szkół publicznych, a ich pracodawcą, czyli, dla ośmiu z nich, Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca (ministerstwem edukacji, szkół wyższych i badań naukowych, zwanym dalej „Ministero”), a dla ostatniego – Comune di Napoli (gminą Neapol), w przedmiocie kwalifikacji wiążących ich umów o pracę.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 99/70

- 3 Podstawą prawną dyrektywy 99/70 jest art. 139 ust. 2 WE. Zgodnie z art. 1 tej dyrektywy ma ona na celu „wykonanie załączonego do niej porozumienia ramowego [...], zawartego [...] między głównymi organizacjami międzybranżowymi [Europejską Unią Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców] (UNICE), [Europejskim Centrum Przedsiębiorstw Publicznych] (CEEP) oraz [Europejską Konfederacją Związków Zawodowych] (ETUC)”.

4 Klauzula 1 porozumienia ramowego stanowi:

„Celem niniejszego porozumienia jest:

- a) poprawa warunków pracy na czas określony poprzez zagwarantowanie przestrzegania zasady niedyskryminacji;
- b) ustanowienie ram dla zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywani[a] kolejnych umów lub stosunków pracy zawieranych na czas określony”.

5 Klauzula 2 porozumienia ramowego, zatytułowana „Zakres”, przewiduje:

- „1. Niniejsze porozumienie ma 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.
- 2. Państwa członkowskie, po przeprowadzeniu konsultacji z partnerami społecznymi, lub partnerzy społeczni mogą przewidzieć, że niniejsze porozumienie nie będzie miało zastosowania do:
 - a) stosunków pracy mających na celu wstępne szkolenie zawodowe lub system praktyk;
 - b) umów lub stosunków pracy zawartych w ramach szczególnego publicznego programu szkolenia, integracji lub przekwalifikowania zawodowego, lub takiego programu wspieranego przez władze publiczne”.

6 Klauzula 3 porozumienia ramowego, zatytułowana „Definicje”, przewiduje:

„Do celów niniejszego porozumienia:

- 1. »pracownik zatrudniony na czas określony« oznacza osobę, 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;
[...].”

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

8 Klauzula 5 porozumienia ramowego, zatytułowana „Środki zapobiegania nadużyciom”, stanowi:

- „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, lub partnerzy społeczni wprowadzają, o ile nie istnieją równoważne rozwiązania prawne, zmierzające do zapobiegania nadużyciom, w sposób uwzględniający potrzeby szczególnych gałęzi 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, 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”.

Dyrektywa 91/533

- 9 Artykuł 2 ust. 1 dyrektywy 91/533 ma następujące brzmienie:

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

- 10 Zgodnie z art. 2 ust. 2 lit. e) wspomnianej dyrektywy w przypadku czasowej umowy lub stosunku pracy informacje przekazywane pracownikowi będą dotyczyć między innymi „[spodziewanego czasu] trwania tej umowy lub stosunku pracy”.

Prawo włoskie

- 11 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 [Unii] oraz ze zobowiązań międzynarodowych”.
- 12 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”).
- 13 Artykuł 36 ust. 5 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 (ustawą nr 102 w sprawie przekształcenia w ustawę, ze zmianami, dekretu z mocą ustawy nr 78 z dnia 1 lipca 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”:

„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 [...]”.

14 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 UNICE, CEEP oraz ETUC) z dnia 6 września 2001 r. (GURI nr 235 z dnia 9 października 2001 r., zwany dalej „dekretem z mocą ustawy nr 368/2001”).

15 Artykuł 5 ust. 4a tego dekretu z mocą ustawy ma następujące brzmienie:

„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 36 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 [...]”.

16 Zgodnie z art. 10 ust. 4a tego dekretu z mocą ustawy, zmienionego 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 ATA [administracyjny, techniczny i pomocniczy] ze względu na konieczność zapewnienia ciągłości zajęć szkolnych i dydaktycznych, również w przypadku tymczasowej nieobecności nauczycieli i członków personelu ATA zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony oraz określony. W każdym wypadku nie ma zastosowania art. 5 ust. 4a niniejszego dekretu”.

17 Co się tyczy personelu dydaktycznego i personelu administracyjnego, technicznego i pomocniczego, 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 bezsporne jest, że ustawa ta znajduje zastosowanie jedynie do szkół państwowych. Wspomniana ustawa nie znajduje natomiast zastosowania do szkół gminnych, które wciąż podlegają dekretem z mocą ustawy nr 165/2001 i nr 368/2001.

18 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 poprzez wykorzystanie nadwyżek personelu, oraz pod warunkiem, że do tych stanowisk nie zostali już przypisani z jakiegokolwiek tytułu pracownicy mianowani, obsadzone 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, obsadzone 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.

3. W wypadkach innych niż przewidziane w ust. 1 i 2 stanowiska obsadzone są w drodze zastępstw tymczasowych.

[...]

6. W odniesieniu do zastępstw rocznych i tymczasowych należy do końca roku szkolnego korzystać ze stałej listy rezerwy kadrowej, o której mowa w art. 401 ustawy skonsolidowanej, zmienionego art. 1 ust. 6 niniejszej ustawy.

[...]

11. Przepisy, o których mowa w ustępach powyżej, stosują się także do personelu administracyjnego, technicznego i pomocniczego (ATA) [...].

[...]

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 [...].

19 Zgodnie z art. 1 decreto del Ministero della pubblica istruzione n. 131 (rozporządzenia ministra edukacji nr 131) z dnia 13 czerwca 2007 r. (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 131/2007”) ustanawia się podział zadań przydzielanych pracownikom dydaktycznym oraz administracyjnym, technicznym i pomocniczym w szkolnictwie zarządzanym przez państwo 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, oraz
- zastępstwa doraźne z innych powodów, to jest zastępstwa na krótkie okresy”.

20 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 ustawowych 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”).

21 Na podstawie art. 399 ust. 1 tego dekretu z mocą ustawy:

„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, a w przypadku pozostałych 50% stanowisk na podstawie stałych list rezerwy kadrowej, o których mowa w art. 401”.

22 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 tę listę następuje w tym samym czasie co wpis nowych kandydatów”.

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

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

- 23 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 nauczycielek jako pracownice Ministero, a ostatnia w charakterze opiekunki w żłobku i przedszkolu jako pracownica Comune di Napoli. Na podstawie tych umów wykonywały pracę na rzecz swoich pracodawców w następujących okresach, odpowiednio: R. Mascolo łącznie przez 71 miesięcy w ciągu 9 lat (w latach 2003–2012); A. Forni łącznie przez 50 miesięcy i 27 dni w ciągu 5 lat (lata 2006–2012); I. Racca łącznie przez 60 miesięcy w ciągu 5 lat (lata 2007–2012); F. Russo łącznie przez 45 miesięcy i 15 dni w ciągu 5 lat (lata 2006–2011).
- 24 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 pracowników mianowanych i o wypłatę wynagrodzenia za okresy przerwy między zakończeniem obowiązywania jednej umowy i rozpoczęciem obowiązywania kolejnej, a także, tytułem żądania ewentualnego, o odszkodowanie za poniesioną szkodę.
- 25 Ponieważ w czasie trwania postępowania I. Racca została mianowana w wyniku awansowania na wyższe miejsce na stałej liście rezerwy kadrowej, przekształciła ona swoje pierwotne żądanie skargi w żądanie pełnego uznania jej dotychczasowego stażu pracy i zapłaty odszkodowania za poniesioną szkodę.
- 26 Z kolei zdaniem Ministero i Comune di Napoli art. 36 ust. 5 dekretu z mocą ustawy nr 165/2001, 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 niedozwolonego 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.

- 27 Rozpoznający tę sprawę Tribunale di Napoli wskazuje, po pierwsze, że uregulowanie krajowe będące przedmiotem postępowania głównego, w przeciwieństwie do tego, co orzekł Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny) w swym wyroku nr 10127/12, jest sprzeczne z klauzulą 5 porozumienia ramowego.
- 28 Uregulowanie to bowiem nie zawiera środka zapobiegania nadużyciom w rozumieniu klauzuli 5.1 lit. a), ponieważ nie pozwala na konkretną weryfikację w sposób obiektywny i transparentny, czy istnieje rzeczywista potrzeba tymczasowego zastępstwa, i zezwala, tak jak to wyraźnie przewiduje art. 4 ust. 1 ustawy nr 124/1999, na zawieranie kolejnych umów na czas określony w celu obsadzenia faktycznie wolnych stanowisk. Tymczasem wspomniane uregulowanie tym bardziej nie zawiera środka zapobiegania nadużyciom w rozumieniu klauzuli 5.1 lit. b). Artykuł 10 ust. 4a dekretu z mocą ustawy nr 368/2001 wyłącza bowiem możliwość stosowania do szkół zarządzanych przez państwo art. 5 ust. 4a wspomnianego dekretu z mocą ustawy, który przewiduje, że umowy o pracę na czas określony przekraczające okres 36 miesięcy przekształcają się w umowy o pracę na czas nieokreślony. Ponadto wspomniane uregulowanie nie zawiera środka zapobiegania nadużyciom w rozumieniu klauzuli 5.1 lit. c).
- 29 Dodatkowo nie zostały przewidziane żadne sankcje, ponieważ umowy o pracę na czas określony mogą zgodnie z art. 4 ust. 14a ustawy nr 124/1999 zostać przekształcone w umowy o pracę na czas nieokreślony jedynie w wypadku mianowania w oparciu o listy rezerwy kadrowej. Ponadto wykluczone jest również prawo do naprawienia szkody spowodowanej zawieraniem kolejnych umów o pracę na czas określony. Zgodnie bowiem z wyrokiem nr 10127/12 Corte suprema di cassazione art. 36 ust. 5 dekretu z mocą ustawy nr 165/2001, który przewiduje zasadniczo takie prawo w sektorze publicznym, nie znajduje zastosowania w sytuacji, gdy czas trwania kolejnych umów o pracę na czas określony przekroczył przewidziany w art. 5 ust. 4a dekretu z mocą ustawy nr 368/2001 maksymalny próg wynoszący 36 miesięcy.
- 30 Po drugie, sąd odsyłający wskazuje, że jedynie szkoły zarządzane przez państwo mają prawo zatrudniać personel na czas określony i nie podlegają przy tym ograniczeniom przewidzianym w dekrete z mocą ustawy nr 368/2001, co powoduje zakłócenie konkurencji na szkodę szkół prywatnych. W związku z tym sąd ten zadaje sobie pytanie, czy szkoły zarządzane przez państwo mieszczą się w pojęciu „szczególnych gałęzi lub grup pracowników” w rozumieniu klauzuli 5 porozumienia ramowego, co uzasadnia ustanowienie odrębnego systemu zapobiegania nadużyciom i sankcji za nadużycia przy zawieraniu kolejnych umów o pracę na czas określony.
- 31 Po trzecie, sąd ten stawia sobie pytanie o zgodność rozpatrywanego uregulowania krajowego z klauzulą 4 porozumienia ramowego w zakresie, w jakim uregulowanie to przewiduje, że pracownikowi sektora publicznego w sposób niezgodny z prawem zatrudnionemu na czas określony, w odróżnieniu od zatrudnionego na czas nieokreślony pracownika, z którym w sposób niezgodny z prawem rozwiązano umowę, nie przysługuje prawo do odszkodowania za poniesioną szkodę.
- 32 Po czwarte, wspomniany sąd stwierdza, że w sprawie zakończonej postanowieniem Affatato (C-3/10, EU:C:2010:574) rząd włoski podnosił, iż art. 5 ust. 4a dekretu z mocą ustawy nr 368/2001 znajduje zastosowanie do sektora publicznego, podczas gdy Corte suprema di cassazione orzekł w swym wyroku nr 10127/12 zupełnie odwrotnie. W związku z tym sąd ów zadaje sobie pytanie, czy biorąc pod uwagę zasadę lojalnej współpracy, ta dokonana przez rząd błędna wykładnia prawa krajowego nie powinna odtąd wiązać sądów krajowych, wzmacniając tym samym spoczywający na nich obowiązek dokonywania wykładni zgodnej z prawem Unii.
- 33 Po piąte, Tribunale di Napoli stawia sobie pytanie o to, czy przewidziana w art. 5 ust. 4a dekretu z mocą ustawy nr 368/2001 możliwość przekształcenia umowy na czas określony w umowę na czas nieokreślony mieści się w zakresie informacji, o których mowa w art. 2 ust. 1 i w art. 2 ust. 2 lit. e)

dyrektywy 91/533, a które pracodawca jest zobowiązany podać pracownikowi, a jeśli tak, to czy wykluczenie z mocą wsteczną zastosowania tego art. 5 ust. 4a do szkół zarządzanych przez państwo w drodze dekretu z mocą ustawy nr 70/2011 jest zgodne z tą dyrektywą.

34 Wreszcie, po szóste, sąd odsyłający stawia sobie pytanie o to, czy taka zmiana z mocą wsteczną uregulowania krajowego, której skutkiem byłoby odebranie personelowi szkół zarządzanych przez państwo prawa, które temu personelowi przysługiwało w chwili zatrudnienia, jest zgodna z ogólnymi zasadami prawa Unii.

35 W tych okolicznościach Tribunale di Napoli postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi, przy czym pytanie siódme zostało postawione wyłącznie w sprawach C-61/13 i C-62/13, podczas gdy w sprawie C-63/13 postawione zostały jedynie pytania od drugiego do czwartego, które w tej ostatniej sprawie stanowią pytania od pierwszego do trzeciego:

- „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 klauzuli 5 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 rozwiązywania stosunku pracy? W wypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na powyższe pytanie: czy różnica między skutkami normalnie przewidzianymi w prawie krajowym dla niezgodnego z prawem rozwiązywania stosunku pracy na czas nieokreślony i na czas określony jest uzasadniona w świetle klauzuli 4 [dyrektywy 99/70]?
- 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 praw określonych w dyrektywie [91/533], [to znaczy] 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 [EKPC] oraz z art. 46, 47 i art. 52 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii [...] – należy dokonywać w ten sposób, iż w zakresie stosowania dyrektywy [99/70] stoją one na przeszkodzie ustanowieniu przez państwo włoskie po upływie istotnego okresu (trzy lata i sześć miesięcy) przepisu ustawowego takiego jak art. 9 dekretu z mocą ustawy nr 70/[2001], zmienionego ustawą nr 106 z dnia 12 lipca 2011 r., 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?”.

36 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 8 marca 2013 r. sprawy C-22/13 i od C-61/13 do C-63/13 zostały połączone do łącznego rozpoznania na pisemnym etapie postępowania, na ustnym etapie postępowania oraz do celów wydania wyroku.

Sprawa C-418/13

37 Carla Napolitano, Donatella Cittadino, Gemma Zangari, Salvatore Perrella i Gaetano Romano byli zatrudniani przez Ministero na podstawie kolejnych umów o pracę na czas określony, przy czym pierwszych czworo w charakterze nauczycieli, a ostatni w charakterze pracownika administracyjnego. Z przedstawionych Trybunałowi informacji wynika, że na podstawie wspomnianych umów osoby te świadczyły pracę na rzecz swych pracodawców przez następujące okresy: C. Napolitano przez 55 miesięcy w ciągu 6 lat (w latach 2005–2010), D. Cittadino przez 100 miesięcy w ciągu 10 lat (w latach 2002–2012), G. Zangari przez 113 miesięcy w ciągu 11 lat (w latach 2001–2012), S. Perrella przez 81 miesięcy w ciągu 7 lat (w latach 2003–2010) i G. Romano przez 47 miesięcy w ciągu 4 lat (w latach 2007–2011).

38 Skarżący w postępowaniach głównych, uznawszy, że powyższe zatrudnienie w oparciu o kolejne umowy na czas określony nie było 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 zaliczenie ich do kadry stałej 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.

39 Tribunale di Roma i Tribunale di Lamezia Terme w ramach wytoczonych przed nimi sporów stawiają sobie pytania o zgodność 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 na czas określony, bez żadnych ograniczeń, 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 jednoznaczny, ani poprzez odstępianie od stosowania omawianych przepisów krajowych, jako że klauzula 5 porozumienia ramowego jest pozbawiona bezpośredniej skuteczności, sądy te wystąpiły do Corte costituzionale (trybunału konstytucyjnego) z pytaniem prawnym, które dotyczyło konstytucyjności art. 4 ust. 1 i 11 ustawy nr 124/1999 z uwagi na jego niezgodność z art. 117 akapit pierwszy konstytucji Republiki Włoskiej w związku z klauzulą 5 porozumienia ramowego.

40 W postanowieniu odsyłającym Corte costituzionale stwierdza, że uregulowanie krajowe znajdujące zastosowanie do szkół zarządzanych przez państwo nie przewiduje w odniesieniu do personelu zatrudnionego na czas określony ani maksymalnego czasu obowiązywania kolejnych umów o pracę na

czas określony, 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.

- 41 Sąd odsyłający wskazuje, że rozpatrywane w postępowaniu głównym uregulowanie krajowe jest ustrukturyzowane, przynajmniej co do zasady, w ten sposób, że zatrudnianie personelu szkolnego na umowę o pracę na czas określony może odpowiadać takim „obiektywnym powodom”. Nauczanie jest bowiem „zapewniane na żądanie” w tym sensie, że przewidziane w konstytucji Republiki Włoskiej podstawowe prawo do nauki oznacza, iż państwo nie może odmówić świadczenia usług nauczania, a w rezultacie zobowiązane jest je zorganizować w taki sposób, aby można je było stale dostosowywać do zmian populacji uczniów. Ten wpisany w naturę tych usług wymóg elastyczności uniemożliwia zatrudnianie dużej liczby nauczycieli i członków personelu szkół zarządzanych przez państwo na podstawie umów o pracę na czas określony. Ponadto system stałych list rezerwy kadrowej, powiązany z systemem konkursów publicznych, zapewnia przestrzeganie obiektywnych kryteriów przy zatrudnianiu personelu szkolnego na podstawie umów o pracę na czas określony oraz stwarza członkom tego personelu racjonalną szansę na uzyskanie mianowania na stałe stanowisko i bycie zatrudnionym na umowę na czas nieokreślony.
- 42 Corte costituzionale wskazuje jednak, że art. 4 ust. 1 ustawy nr 124/1999, o ile nie przewiduje powtarzających się przedłużeń umów o pracę na czas określony i nie wyklucza prawa do naprawienia szkody, o tyle zezwala na coroczne zastępstwa na wolnych i nieobsadzonych stanowiskach „w oczekiwaniu na przeprowadzenie postępowania konkursowego mającego na celu zatrudnienie nauczycieli mianowanych”. Tymczasem w latach 2000–2011 nastąpiła przerwa w prowadzeniu postępowań konkursowych. W przepisie tym przewidywano zatem możliwość zawierania kolejnych umów o pracę na czas określony bez wskazania dokładnego terminu przeprowadzenia konkursów. Okoliczność ta, powiązana z brakiem przepisu przyznającego prawo do naprawienia szkody poniesionej przez personel szkół zarządzanych przez państwo, z którymi nieprawidłowo zawierano kolejne umowy o pracę na czas określony, może sprawić, że przepis ten będzie sprzeczny z klauzulą 5.1 porozumienia ramowego.
- 43 W tych okolicznościach 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 stanowią, 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?”
- 44 Postanowieniem Trybunału z dnia 11 lutego 2014 r. sprawy C-22/13 i od C-61/13 do C-63/13 oraz C-418/13 zostały połączone do łącznego rozpoznania na pisemnym etapie postępowania, na ustnym etapie postępowania oraz do celów wydania wyroku.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 45 Poprzez swoje pytania sądy odsyłające zwracają się do Trybunału o wykładnię, odpowiednio, klauzuli 5.1 porozumienia ramowego (pytania pierwsze i drugie w sprawach C-22/13, C-61/13 i C-62/13, pytanie pierwsze w sprawie C-63/13 oraz pytania pierwsze i drugie w sprawie C-418/13), klauzuli 4 porozumienia ramowego (pytanie trzecie w sprawach C-22/13, C-61/13 i C-62/13 oraz pytanie drugie w sprawie C-63/13), zasady lojalnej współpracy (pytanie czwarte w sprawach C-22/13, C-61/13 i C-62/13 oraz pytanie trzecie w sprawie C-63/13), dyrektywy 91/533 (pytania piąte i szóste w sprawach C-22/13, C-61/13 i C-62/13), jak również wielu zasad ogólnych prawa Unii (pytanie siódme w sprawach C-61/13 i C-62/13).

W przedmiocie dopuszczalności

- 46 Comune di Napoli podnosi, że wykładnia prawa Unii, o którą zwrócił się Tribunale di Napoli w sprawie C-63/13, nie jest konieczna do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, a tym samym wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w tej sprawie jest w całości niedopuszczalny. Sąd ten sam bowiem wskazał w postanowieniu odsyłającym, że uważa, iż w świetle orzecznictwa Trybunału odnośnie do porozumienia ramowego przepisy uchwalone przez ustawodawcę krajowego w celu transpozycji tego porozumienia są niewystarczające. Tym samym do sądu tego należałoby rozstrzygnięcie sporu w postępowaniu głównym poprzez dokonanie wykładni prawa krajowego zgodnej z prawem Unii.
- 47 Należy jednak przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach przewidzianej w art. 267 TFUE współpracy pomiędzy Trybunałem a sądami krajowymi do sądu krajowego, przed którym postępowanie się toczy i który musi wziąć odpowiedzialność za wydane w następstwie tego orzeczenie, należy ocena, w świetle okoliczności konkretnej sprawy, zarówno konieczności wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w celu umożliwienia mu wydania orzeczenia, jak i znaczenia pytań, które przedkłada on Trybunałowi (wyrok Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 48 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału sądy krajowe posiadają w tym względzie jak najszerze uprawnienie do wystąpienia do Trybunału, jeśli uznają one, że w zawisłej przed nimi sprawie pojawiły się pytania związane z wykładnią przepisów prawa Unii wymagające rozstrzygnięcia z ich strony (zob. w szczególności wyroki: Križan i in., C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 64; a także Ogieriakhi, C-244/13, EU:C:2014:2068, pkt 52).
- 49 Z tego wynika, że istnienie utrwalonego orzecznictwa w odniesieniu do danej kwestii prawa Unii, o ile może skłonić Trybunał do wydania postanowienia na podstawie art. 99 regulaminu postępowania, o tyle nie może w żaden sposób wpłynąć na dopuszczalność odesłania prejudycjalnego w wypadku, gdy sąd krajowy postanowi w ramach swej swobodnej oceny zwrócić się do Trybunału w trybie art. 267 TFUE.
- 50 W tym zakresie należy również przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunał może odmówić orzekania co do pytania prejudycjalnego przedstawionego przez sąd krajowy, gdy żądana wykładnia prawa Unii w sposób oczywisty nie ma żadnego związku z rzeczywistością lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym lub też gdy problem ma charakter hipotetyczny albo gdy Trybunał nie posiada wystarczającej wiedzy na temat okoliczności faktycznych i prawnych, aby odpowiedzieć na przedstawione mu pytania w użyteczny sposób (zob. w szczególności wyrok Érsekcsanádi Mezőgazdasági, C-56/13, EU:C:2014:352, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 51 W niniejszym wypadku należy zauważyć, że w sprawie C-63/13 sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału z trzema pytaniami prejudycjalnymi, które są identyczne z postawionymi już w sprawach C-22/13, C-61/13 i C-62/13 pytaniami od drugiego do czwartego.

- 52 Jednakże z postanowienia odsyłającego w sprawie C-63/13 wynika, że okoliczności zarówno faktyczne, jak i prawne dotyczące tej sprawy różnią się od okoliczności rozpatrywanych w tych trzech pozostałych sprawach, ponieważ – według sądu odsyłającego – F. Russo, jako opiekunka zatrudniona w gminnym żłobku i przedszkolu, nie podlega, w odróżnieniu od R. Mascolo, A. Forni i I. Raccy, a także skarżących w postępowaniu głównym w sprawie C-418/13, uregulowaniom krajowym znajdującym zastosowanie do szkół zarządzanych przez państwo wynikającym z ustawy nr 124/1999, lecz przepisom ogólnym przewidzianym między innymi w dekrete z mocą ustawy nr 368/2001.
- 53 W tych okolicznościach wynika z tego, że pytanie pierwsze postawione w sprawie C-63/13, które dotyczy – jak w sprawach C-22/13, C-61/13 i C-62/13 – tego, czy uregulowanie krajowe przewidziane w ustawie nr 124/1999 jest zgodne z klauzulą 5 porozumienia ramowego w zakresie, w jakim wspomniana ustawa zezwala państwu w odniesieniu do szkół, którymi zarządza, zatrudniać personel za pośrednictwem umowy o pracę na czas określony, a szkoły te nie podlegają, w odróżnieniu od szkół prywatnych, ograniczeniom ustanowionym w dekrete z mocą ustawy nr 368/2001, nie jest istotne do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym w sprawie C-63/13, a tym samym posiada charakter hipotetyczny.
- 54 Podobnie jest odnośnie do drugiego pytania postawionego we wspomnianej sprawie, które dotyczy zasadniczo tego, czy rozpatrywane uregulowanie krajowe takie jak wynikające w szczególności z art. 36 ust. 5 dekretu z mocą ustawy nr 165/2001 jest zgodne z klauzulą 4 porozumienia ramowego w zakresie, w jakim wspomniane uregulowanie wyklucza w sektorze publicznym jakiekolwiek prawo do odszkodowania za szkodę w wypadku zawierania kolejnych umów o pracę na czas określony w sposób stanowiący nadużycie.
- 55 Tribunale di Napoli sam bowiem stwierdza w postanowieniu odsyłającym w sprawie C-63/13, że wobec skarżącej w postępowaniu głównym, w odróżnieniu od skarżących w postępowaniu głównym w sprawach C-22/13, C-61/13 i C-62/13, znajduje zastosowanie art. 5 ust. 4a dekretu z mocą ustawy nr 368/2001, przewidujący przekształcenie kolejnych umów na czas określony, których czas trwania przekracza 36 miesięcy, w umowę o pracę na czas nieokreślony, co do czego sąd ten słusznie zauważa, że owo przekształcenie stanowi środek, który w zakresie, w jakim zapobiega zawieraniu takich umów w sposób stanowiący nadużycie i wiąże się z ostatecznym wyeliminowaniem skutków nadużycia, jest zgodny z wymogami wynikającymi z prawa Unii (zob. w szczególności wyrok Fiamingo i in., C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, pkt 69, 70 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 56 Należy stwierdzić, że wspomniany sąd nie wyjaśnił w żaden sposób, dlaczego w takich okolicznościach jego pytanie drugie w sprawie C-63/13 pozostaje istotne dla rozstrzygnięcia w sporze w postępowaniu głównym w przedmiocie zgodności rozpatrywanego uregulowania krajowego z prawem Unii.
- 57 W każdym razie z postanowienia odsyłającego w ogóle nie wynika, w jaki sposób pracownik korzystający z takiego przekształcenia, który ponadto wysuwa swe żądanie odszkodowawcze tytułem pomocniczym, ponosiłby, tak jak pracownicy znajdujący się w sytuacji skarżących w postępowaniu głównym w sprawach C-22/13, C-61/13 i C-62/13, którzy nie podlegają stosowaniu tego art. 5 ust. 4a, szkodę powodującą powstanie roszczenia o odszkodowanie.
- 58 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że pytanie drugie postawione w sprawie C-63/13 posiada również charakter hipotetyczny.
- 59 Ponadto Comune di Napoli, rząd włoski oraz Komisja Europejska kwestionują dopuszczalność pytania czwartego w sprawach C-22/13, C-61/13 i C-62/13 oraz pytania trzeciego w sprawie C-63/13 ze względu na to, że odpowiedź na te pytania pozostaje zasadniczo w całości lub w części bez znaczenia dla sporów w postępowaniach głównych.

- 60 Należy zauważyć, że pytania te, których brzmienie jest identyczne, opierają się, jak to już stwierdzono w pkt 32 niniejszego wyroku, na założeniu, że wykładnia prawa krajowego przedstawiona przez rząd włoski w sprawie zakończonej postanowieniem Affatato (EU:C:2010:574, pkt 48), zgodnie z którą art. 5 ust. 4a dekretu z mocą ustawy nr 368/2001 znajduje zastosowanie do sektora publicznego, jest błędna, a tym samym stanowi naruszenie przez dane państwo członkowskie zasady lojalnej współpracy.
- 61 Wykładnia ta, jak wynika z pkt 14 i 15 niniejszego wyroku, odpowiada jednak we wszystkich aspektach wykładni przedstawionej w niniejszej sprawie przez Tribunale di Napoli, w świetle której zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunał powinien dokonać analizy niniejszych odesłań prejudycjalnych (zob. w szczególności wyrok Pontin, C-63/08, EU:C:2009:666, pkt 38). Sąd ten wskazuje bowiem wyraźnie w swych postanowieniach odsyłających, że według niego zamiarem ustawodawcy krajowego nie było niestosowanie tego art. 5 ust. 4a w sektorze publicznym.
- 62 Ponadto, jak wynika z pkt 28 niniejszego wyroku, sąd odsyłający sam stwierdza, co należy do jego wyłącznej właściwości, że art. 5 ust. 4a dekretu z mocą ustawy nr 368/2001, chociaż znajduje zastosowanie do sektora publicznego, nie obowiązuje względem szkół zarządzanych przez państwo, a tym samym przepis ten pozostaje bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sporów w postępowaniach głównych w sprawach C-22/13, C-61/13 i C-62/13.
- 63 Z tego wynika, że pytanie czwarte postawione w sprawach C-22/13, C-61/13 i C-62/13 oraz pytanie trzecie w sprawie C-63/13 są hipotetyczne.
- 64 Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że cały wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-63/13 oraz pytanie czwarte w sprawach C-22/13, C-61/13 i C-62/13 są, zgodnie z przypomnianym w pkt 50 niniejszego wyroku orzecnictwem, niedopuszczalne.

Co do istoty

- 65 Poprzez swoje pytanie pierwsze w sprawach C-22/13, C-61/13 i C-62/13 oraz dwa pytania w sprawie C-418/13, które trzeba rozpatrzyć łącznie, sądy odsyłające zmierzają zasadniczo do ustalenia, czy wykładni klauzuli 5.1 porozumienia ramowego należy dokonywać w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie takiemu uregulowaniu krajowemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które w oczekiwaniu na zakończenie postępowań konkursowych mających na celu zatrudnienie personelu mianowanego zezwala szkołom zarządzanym przez państwo na zawieranie kolejnych umów o pracę na czas określony w celu obsadzenia stanowisk nieobsadzonych i wolnych przez nauczycieli, jak również personel administracyjny, techniczny i pomocniczy, nie wskazując dokładnego terminu zakończenia tych konkursów i wyłączając jakąkolwiek możliwość uzyskania przez nauczycieli oraz wspomniany personel odszkodowania za ewentualnie poniesioną z uwagi na te kolejne umowy szkodę.

W przedmiocie zakresu stosowania porozumienia ramowego

- 66 Rząd grecki podnosi, że nie jest stosowne, aby sektor nauczania podlegał przepisom porozumienia ramowego dotyczącym stanowiącego nadużycie korzystania z kolejnych umów o pracę na czas określony. W sektorze tym istnieją bowiem „szczególne [...] potrzeby” w rozumieniu klauzuli 5.1 tego porozumienia ramowego, ponieważ szkolnictwo ma zapewniać przestrzeganie prawa do nauki i jest niezbędne do prawidłowego funkcjonowania systemu edukacyjnego.
- 67 W tym zakresie należy przypomnieć, co wynika z samego brzmienia klauzuli 2.1 porozumienia ramowego, że zakres stosowania porozumienia został szeroko zakreślony, ponieważ obejmuje w sposób ogólny „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”. Ponadto definicja pojęcia „pracowników zatrudnionych na czas określony” w rozumieniu klauzuli 3.1 tego porozumienia ramowego obejmuje wszystkich

pracowników, nie rozróżniając, czy pracodawca, z którym są związani, jest podmiotem publicznym, czy prywatnym, i niezależnie od kwalifikacji danej umowy w prawie krajowym (zob. wyrok Fiamingo i in., EU:C:2014:2044, pkt 28, 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 68 Porozumienie ramowe ma tym samym zastosowanie do ogółu pracowników świadczących pracę za wynagrodzeniem w ramach łączącego ich z pracodawcą stosunku pracy na czas określony, jeśli są oni związani umową o pracę w rozumieniu prawa krajowego, z zastrzeżeniem jedynie przyznanego państwom członkowskim przez klauzulę 2.2 porozumienia ramowego zakresu uznania co do stosowania tego porozumienia do niektórych kategorii umów o pracę bądź stosunków pracy, jak również możliwości wyłączenia spod zakresu stosowania tego porozumienia, zgodnie z akapitem czwartym preambuły, pracowników tymczasowych (zob. wyrok Fiamingo i in., EU:C:2014:2044, pkt 30–33 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 69 Wynika stąd, że porozumienie ramowe nie wyłącza z zakresu swojego stosowania żadnego konkretnego sektora, a tym samym znajduje zastosowanie do personelu zatrudnionego w sektorze szkolnictwa (zob. podobnie wyrok Fiamingo i in., EU:C:2014:2044, pkt 38).
- 70 Wniosek ten znajduje potwierdzenie w treści klauzuli 5.1 porozumienia ramowego, z której wynika, że zgodnie z akapitem trzecim preambuły do porozumienia ramowego, jak również z pkt 8 i 10 jego postanowień ogólnych, w ramach wykonywania porozumienia państwa członkowskie mogą, o ile jest to obiektywnie uzasadnione, uwzględniać szczególne potrzeby określonych sektorów działalności lub danych kategorii pracowników (wyrok Fiamingo i in., EU:C:2014:2044, pkt 39).
- 71 Wynika z tego, że pracownicy znajdujący się w sytuacji skarżących w postępowaniach głównych, którzy zostali zatrudnieni w charakterze nauczycieli albo pracowników administracyjnych w celu zapewnienia rocznych zastępstw w szkołach zarządzanych przez państwo w ramach umów o pracę w rozumieniu prawa krajowego, co do których bezsporne jest, że nie stanowią stosunków pracy, które mogłyby podlegać wyłączeniu z zakresu stosowania porozumienia ramowego, podlegają przepisom porozumienia ramowego, a w szczególności jego klauzuli 5 (zob. analogicznie wyrok Márquez Samohano, C-190/13, EU:C:2014:146, pkt 39).

W przedmiocie wykładni klauzuli 5.1 porozumienia ramowego

- 72 Należy przypomnieć, że klauzula 5.1 porozumienia ramowego służy realizacji jednego z celów wytyczonych przez to porozumienie, mianowicie ograniczenia stosowania kolejnych umów o pracę na czas określony lub zawierania stosunków pracy na czas określony uważanych za źródło potencjalnych nadużyć na niekorzyść pracowników poprzez ustanowienie pewnej liczby przepisów określających minimalny poziom ochronny w celu uniknięcia sytuacji, w której pracownicy zostaliby pozbawieni stabilności zatrudnienia (zob. w szczególności wyroki: Adeneler i in., C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 63; Küçük, C-586/10, EU:C:2012:39, pkt 25; a także Fiamingo i in., EU:C:2014:2044, pkt 54).
- 73 Jak bowiem wynika z akapitu drugiego preambuły do porozumienia ramowego, a także z pkt 6 i 8 postanowień ogólnych tego porozumienia, korzyść w postaci stabilności zatrudnienia jest postrzegana jako podstawowy element ochrony pracowników, podczas gdy umowy o pracę na czas określony jedynie w pewnych okolicznościach mogą odpowiadać potrzebom zarówno pracodawców, jak i pracowników (wyroki: Adeneler i in., EU:C:2006:443, pkt 62; a także Fiamingo i in., EU:C:2014:2044, pkt 55).
- 74 Z tego względu klauzula 5.1 porozumienia ramowego, mając na celu zapobieganie nadużyciom wynikającym z zawierania kolejnych umów o pracę lub nawiązywania stosunków pracy na czas określony, zobowiązuje państwa członkowskie do faktycznego wprowadzenia w sposób wiążący przynajmniej jednego spośród wskazanych w niej rozwiązań, w sytuacji gdy prawo krajowe nie przewiduje rozwiązań równorzędnych. Trzy wymienione w pkt 1 lit. a)–c) tej klauzuli środki dotyczą,

odpowiednio, obiektywnych powodów uzasadniających ponowne zawarcie takich umów lub ponowne nawiązanie takich stosunków pracy, maksymalnego łącznego czasu trwania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy oraz liczby takich ponownie zawieranych umów lub nawiązywanych stosunków (zob. w szczególności wyroki: Küçük, EU:C:2012:39, pkt 26; a także Fiamingo i in., EU:C:2014:2044, pkt 56).

- 75 Państwom członkowskim pozostawiono w tym celu zakres uznania, który przejawia się w możliwości wyboru między wprowadzeniem jednego lub kilku środków, o których mowa w pkt 1 lit. a)–c) tej klauzuli, a pozostawieniem istniejących równoważnych rozwiązań prawnych, uwzględniając potrzeby szczególnych gałęzi lub grup pracowników (zob. wyrok Fiamingo i in., EU:C:2014:2044, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 76 Tym samym klauzula 5.1 porozumienia ramowego wyznacza państwom członkowskim ogólny cel, polegający na zapobieganiu takim nadużyciom, pozostawiając im wybór środków do jego osiągnięcia, pod warunkiem że nie mogą one podważać celu ani skuteczności porozumienia ramowego (wyrok Fiamingo i in., EU:C:2014:2044, pkt 60).
- 77 Ponadto jeżeli, jak w niniejszej sprawie, prawo Unii nie przewiduje szczególnych sankcji w sytuacji, gdy mimo wszystko doszło do nadużyć, to na władzach krajowych ciąży obowiązek ustanowienia odpowiednich środków reagowania, które muszą być nie tylko proporcjonalne, lecz również wystarczająco skuteczne i odstrasżające, by zagwarantować pełną skuteczność normom ustanowionym w wykonaniu porozumienia ramowego (zob. w szczególności wyrok Fiamingo i in., EU:C:2014:2044, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 78 O ile w braku stosownych uregulowań Unii w tym zakresie sposób wprowadzenia takich norm – w świetle zasady ich autonomii proceduralnej – należy do wewnętrznego porządku prawnego państw członkowskich, o tyle jednak nie mogą być one mniej korzystne od przepisów dotyczących podobnych sytuacji o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) ani czynić w praktyce niemożliwym lub zbyt utrudnionym wykonywanie uprawnień przyznanych w prawie Unii (zasada skuteczności) (zob. w szczególności wyrok Fiamingo i in., EU:C:2014:2044, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 79 Wynika stąd, że w razie stwierdzenia nadużyć w zakresie zawierania kolejnych umów o pracę lub nawiązywania stosunków pracy na czas określony musi istnieć możliwość zastosowania środka stanowiącego skuteczną i równorzędną gwarancję ochrony pracowników, by zastosować odpowiednią karę i usunąć konsekwencje naruszenia prawa Unii (wyrok Fiamingo i in., EU:C:2014:2044, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 80 W tym względzie należy przypomnieć, że jak wielokrotnie podkreślał Trybunał, porozumienie ramowe nie ustanawia po stronie państw członkowskich ogólnego obowiązku przekształcania umów o pracę na czas określony w umowy na czas nieokreślony. Klauzula 5.2 porozumienia ramowego co do zasady pozostawia bowiem państwom członkowskim decyzję, pod jakimi warunkami umowy o pracę lub stosunki pracy na czas określony uznaje się za zawarte na czas nieokreślony. Wynika stąd, że porozumienie ramowe nie określa przesłanek, jakie należy spełnić, aby skorzystać z możliwości zawarcia umowy na czas nieokreślony (zob. w szczególności wyrok Fiamingo i in., EU:C:2014:2044, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 81 W niniejszej sprawie należy przypomnieć, odnosząc się do uregulowań krajowych będących przedmiotem postępowań głównych, że nie jest zadaniem Trybunału wypowiedanie się w przedmiocie wykładni przepisów prawa krajowego. Zadanie to należy bowiem wyłącznie do sądu odsyłającego lub, w zależności od przypadku, do właściwych sądów krajowych, które powinny określić, czy przepisy obowiązującego uregulowania krajowego spełniają wymogi przywołane w pkt 74–79 niniejszego wyroku (zob. w szczególności wyrok Fiamingo i in., EU:C:2014:2044, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 82 To sąd odsyłający musi zatem ocenić, w jakim zakresie warunki stosowania oraz rzeczywiste wykonanie właściwych przepisów prawa krajowego stanowią odpowiedni środek przeciwdziałający potencjalnym nadużyciom przy zawieraniu kolejnych umów o pracę lub nawiązywanie stosunków pracy na czas określony, a w razie potrzeby, wymierzający karę za te nadużycia (zob. wyrok Fiamingo i in., EU:C:2014:2044, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 83 Niemniej Trybunał, orzekając w przedmiocie odesłania prejudycjalnego, może w razie potrzeby udzielić sądowi krajowemu wskazówek, które mogą być pomocne przy dokonywaniu przez niego oceny (zob. w szczególności wyrok Fiamingo i in., EU:C:2014:2044, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo).
- W przedmiocie istnienia środków zapobiegających nadużyciom w zawieraniu kolejnych umów o pracę na czas określony
- 84 Odnosnie do istnienia środków zapobiegających nadużyciom w korzystaniu z kolejnych umów o pracę na czas określony w rozumieniu klauzuli 5.1 porozumienia ramowego bezsporne jest, że uregulowanie krajowe będące przedmiotem postępowań głównych zezwala na zatrudnianie nauczycieli w ramach kolejnych umów o pracę na czas określony w celu zapewnienia zastępstw, nie przewidując żadnego rozwiązania ograniczającego maksymalny całkowity czas trwania umów czy liczbę tych umów w rozumieniu pkt 1 lit. b) i c) tej klauzuli. Tribunale di Napoli wskazuje w szczególności w tym względzie, jak wynika z pkt 28 niniejszego wyroku, że art. 10 ust. 4a dekretu z mocą ustawy nr 368/2001 wyłącza stosowanie względem szkół zarządzanych przez państwo art. 5 ust. 4a tego dekretu, który przewiduje, iż umowy o pracę na czas określony, których czas trwania przekracza 36 miesięcy, przekształcają się w umowy o pracę na czas nieokreślony, zezwalając tym samym na nieograniczoną liczbę odnowień takich umów. Bezsporne jest również, że uregulowanie krajowe będące przedmiotem postępowań głównych nie zawiera środka równorzędnego ze środkami wymienionymi w klauzuli 5.1 porozumienia ramowego.
- 85 W tych okolicznościach konieczne jest, by odnowienia takich umów o pracę były uzasadnione „obiektywnym powodem” w rozumieniu klauzuli 5.1 lit. a) porozumienia ramowego.
- 86 Jak wskazuje pkt 7 postanowień ogólnych porozumienia ramowego i jak wynika z pkt 74 niniejszego wyroku, sygnatariusze porozumienia uznali bowiem, że korzystanie z umów o pracę na czas określony w oparciu o obiektywne powody przyczynia się do zapobiegania nadużyciom (zob. wyroki: Adeneler i in., EU:C:2006:443, pkt 67; a także Fiamingo i in., EU:C:2014:2044, pkt 58).
- 87 Trybunał orzekł już, że pojęcie obiektywnych powodów, o których mowa w klauzuli 5.1 lit. a) porozumienia ramowego, należy rozumieć jako dotyczące ściśle określonych i konkretnych okoliczności charakteryzujących daną działalność, a zatem mogących uzasadniać w tym szczególnym kontekście korzystanie z kolejnych umów o pracę na czas określony. Okoliczności te mogą między innymi wynikać ze szczególnego charakteru zadań, do wykonania których zostały zawarte takie umowy, oraz ich swoistych cech lub, w odpowiednim przypadku, z realizacji słuszych celów polityki społecznej państwa członkowskiego (wyrok Küçük, EU:C:2012:39, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 88 Natomiast przepis krajowy, który ograniczałby się do ogólnego i abstrakcyjnego zezwolenia w drodze normy ustawowej lub wykonawczej na korzystanie z kolejnych umów o pracę na czas określony, nie byłby zgodny z wymogami podanymi w poprzednim punkcie niniejszego wyroku. Taki przepis o wyłącznie formalnym charakterze nie pozwala bowiem na wskazanie obiektywnych i przejrzystych kryteriów pozwalających zweryfikować, czy ponowne zawarcie takich umów faktycznie służy zaspokojeniu rzeczywistego zapotrzebowania, czy prowadzi do osiągnięcia realizowanego celu i czy jest niezbędne w tym zakresie. Taki przepis rodzi zatem rzeczywiste zagrożenie nadużyć tego rodzaju umów, a więc nie jest zgodny z celem i skutecznością porozumienia ramowego (wyrok Küçük, EU:C:2012:39, pkt 28, 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 89 W niniejszej sprawie należy przede wszystkim zauważyć, że z postanowień odsyłających i z wyjaśnień przedstawionych podczas rozprawy wynika, iż na podstawie przewidzianego w ustawie nr 124/1999 uregulowania krajowego będącego przedmiotem postępowań głównych zatrudnienie członków personelu w szkołach zarządzanych przez państwo następuje albo na czas nieokreślony w drodze mianowania, albo na czas określony w drodze zastępstw. Mianowanie odbywa się według systemu zwanego „dwukanałowym”, czyli w przypadku połowy stanowisk dostępnych w ciągu roku szkolnego w drodze konkursu przeprowadzanego w oparciu o świadectwa posiadanych kwalifikacji oraz egzaminy, a w przypadku pozostałej połowy stanowisk na podstawie stałych list rezerwy kadrowej, na które wpisani są nauczyciele będący laureatami takich konkursów, którym nie udało się uzyskać etatu nauczyciela mianowanego, oraz nauczyciele, którzy brali udział w kursach uprawniających do nauczania organizowanych przez specjalne szkoły pedagogiczne. Zastępstwa obsadzane są z wykorzystaniem tych samych list, przy czym kolejne zastępstwa tego samego nauczyciela pociągają za sobą jego progresję na liście i mogą prowadzić do mianowania.
- 90 Z samych postanowień odsyłających wynika, że rozpatrywane uregulowanie krajowe, wynikające z art. 4 ustawy nr 124/1999 w związku z art. 1 dekretu nr 131/2007, przewiduje trzy rodzaje zastępstw: po pierwsze, zastępstwa roczne za pracowników etatowych, w oczekiwaniu na zakończenie postępowań konkursowych mających na celu zatrudnienie pracowników mianowanych, na stanowiska wolne i nieobsadzone, to jest wakaty, których zakończenie pokrywa się z końcem roku szkolnego, czyli dniem 31 sierpnia; po drugie, tymczasowe zastępstwa za pracowników nieetatowych na stanowiska obsadzone, ale wolne – w tym przypadku termin umowy upływa z końcem zajęć dydaktycznych, czyli w dniu 30 czerwca; i po trzecie, zastępstwa doraźne, to jest na krótkie okresy, z innych powodów – w tym przypadku termin umowy upływa wraz z ustaniem powodów, dla których zastępstwa były konieczne.
- 91 Należy podkreślić, że przepis krajowy, który pozwala na odnawianie umów na czas określony celem zastąpienia, po pierwsze, członków personelu szkół zarządzanych przez państwo w oczekiwaniu na zakończenie postępowań konkursowych mających na celu zatrudnienie pracowników mianowanych, oraz po drugie, członków personelu tych szkół, którzy chwilowo nie są w stanie wykonywać swoich zadań, nie jest sam w sobie sprzeczny z porozumieniem ramowym. Tymczasowe zastąpienie innego pracownika celem zaspokojenia tymczasowego zapotrzebowania pracodawcy na personel może bowiem zasadniczo stanowić obiektywny powód w rozumieniu klauzuli 5.1 lit. a) tego porozumienia ramowego (zob. podobnie wyroki: Angelidaki i in., od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, pkt 101, 102; a także Küçük, EU:C:2012:39, pkt 30).
- 92 W tym względzie należy w pierwszej kolejności przypomnieć, że w administracji zatrudniającej dużą liczbę pracowników, takiej jak sektor szkolnictwa, jest nieuniknione, że tymczasowe zastępstwa są częstą koniecznością z uwagi między innymi na brak dyspozycyjności pracowników korzystających ze zwolnienia chorobowego, urlopu macierzyńskiego, urlopów rodzicielskich czy innych. Tymczasowe zastępowanie pracowników w takich okolicznościach może stanowić obiektywny powód w rozumieniu klauzuli 5.1 lit. a) porozumienia ramowego, uzasadniający zarówno określony charakter czasu trwania umów zawartych z personelem zastępującym, jak i ponowne zawieranie takich umów w zależności od pojawienia się potrzeb, z zastrzeżeniem przestrzegania wymogów ustalonych w porozumieniu ramowym w tym względzie (zob. podobnie wyrok Küçük, EU:C:2012:39, pkt 31).
- 93 Taki wniosek narzuca się tym bardziej, jeśli uregulowanie krajowe uzasadniające ponowne zawieranie umów na czas określony w wypadku tymczasowego zastępstwa realizuje również cele uznawane za słuszne cele polityki społecznej. Jak bowiem wynika z pkt 87 niniejszego wyroku, w zawartym w klauzuli 5.1 lit. a) porozumienia ramowego pojęciu obiektywnego powodu mieści się realizacja takich celów. Tymczasem środki mające na celu między innymi ochronę ciąży i macierzyństwa oraz umożliwiające mężczyznom i kobietom pogodzenie ich obowiązków zawodowych i rodzinnych realizują słuszne cele polityki społecznej (zob. wyrok Küçük, EU:C:2012:39, pkt 32, 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 94 Następnie należy zauważyć, że jak wynika między innymi z postanowienia odsyłającego w sprawie C-418/13, szkolnictwo odpowiada prawu podstawowemu gwarantowanemu na podstawie konstytucji Republiki Włoskiej, które ustanawia po stronie tego państwa obowiązek zorganizowania usług szkolnictwa w taki sposób, by zapewnić stałą zgodność pomiędzy liczbą nauczycieli a liczbą uczniów. Tymczasem nie można zaprzeczyć temu, że ta zgodność zależy od wielu czynników, z których niektóre mogą być w pewnym zakresie trudne do kontrolowania czy przewidzenia, tak jak między innymi zewnętrzne i wewnętrzne przepływy migracyjne lub wybór profilu nauki przez uczniów.
- 95 Należy przyznać, że takie czynniki świadczą, w rozpatrywanym w postępowaniu głównym sektorze szkolnictwa, o szczególnej potrzebie elastyczności, która zgodnie z przypomnianym w pkt 70 niniejszego wyroku orzecznictwem może w tym szczególnym sektorze obiektywnie uzasadniać w świetle klauzuli 5.1 lit. a) porozumienia ramowego korzystanie z kolejnych umów o pracę na czas określony w celu odpowiedniego zaspokojenia popytu szkolnego i w celu uniknięcia narażenia państwa, jako pracodawcy w tym sektorze, na ryzyko przymusu mianowania znacząco wyższej liczby nauczycieli od faktycznie koniecznej do wypełnienia obowiązków państwa w tym obszarze.
- 96 Wreszcie należy stwierdzić, że w sytuacji gdy państwo członkowskie zastrzega w szkołach, nad którymi sprawuje zarząd, dostęp do stałych stanowisk dla członków personelu, którzy pomyślnie przeszli postępowanie konkursowe, poprzez mianowanie, w świetle wspomnianego przepisu może być również obiektywnie uzasadnione, że w oczekiwaniu na zakończenie tych konkursów na stanowiskach do obsadzenia zatrudnia się osoby w oparciu o kolejne umowy o pracę na czas określony.
- 97 Skarżący w postępowaniu głównym utrzymują jednak, że rozpatrywane w postępowaniu głównym uregulowanie krajowe takie jak wynikające z art. 4 ust. 1 ustawy nr 124/1999, które zezwala właśnie na zawieranie kolejnych umów o pracę na czas określony celem obsadzenia, w drodze rocznych zastępstw, wolnych i nieobsadzonych stanowisk „w oczekiwaniu na przeprowadzenie postępowania konkursowego mającego na celu zatrudnienie nauczycieli mianowanych”, prowadzi w praktyce do nadużyć w korzystaniu z kolejnych umów o pracę na czas określony, ponieważ nie ma żadnej pewności co do daty, w której należy zorganizować te postępowania konkursowe. Kolejne zawieranie takich umów o pracę na czas określony pozwalałoby w ten sposób na zaspokajanie stałego i trwałego zapotrzebowania w zarządzanych przez państwo szkołach, wynikającego ze strukturalnego braku mianowanego personelu.
- 98 Ze swej strony rząd włoski podaje, że system dwukanałowy, taki jak opisany w pkt 89 niniejszego wyroku, pozwala wprowadzić członków personelu zatrudnionych na czas określony w zarządzanych przez państwo szkołach na ścieżkę prowadzącą do ich mianowania, ponieważ mogą oni nie tylko uczestniczyć w konkursach publicznych, ale również, wskutek wynikającego z kolejnych zastępstw awansowania na liście rezerwy kadrowej, przepracować w oparciu o umowy na czas określony okres wystarczający do otrzymania mianowania. Tymczasem listy te powinny zostać „wyczerpane” w tym sensie, że jeśli jest na nie wpisana określona liczba nauczycieli, to nie mogą być one już zasilane. Wspomniane listy stanowią zatem instrument zmierzający do przeciwdziałania zawieraniu niepewnych stosunków pracy. Niezależnie od jakiegokolwiek konkretnej sytuacji faktycznej rozpatrywane uregulowanie krajowe powinno być więc uznane za zgodne z klauzulą 5.1 lit. a) porozumienia ramowego.
- 99 W tym względzie należy podkreślić, że o ile uregulowanie krajowe pozwalające na zawieranie kolejnych umów o pracę na czas określony w celu ustanowienia zastępstwa dla nieobecnego personelu w oczekiwaniu na zakończenie postępowań konkursowych może zostać uzasadnione obiektywnym powodem, o tyle konkretne stosowanie tego powodu powinno, w świetle szczególnych cech rozpatrywanej działalności i w świetle warunków jej wykonywania, być zgodne z wymogami porozumienia ramowego. Przy stosowaniu danych przepisów prawa krajowego właściwe organy winny zatem być w stanie wskazać obiektywne i przejrzyste kryteria pozwalające zweryfikować, czy tego

rodzaju umowy faktycznie służą zaspokojeniu rzeczywistej potrzeby, mogą osiągnąć realizowany cel i są w tym zakresie konieczne (zob. podobnie wyrok Küçük, EU:C:2012:39, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 100 Tymczasem Trybunał wielokrotnie stwierdzał w swoim orzecznictwie, że odnawianie umów czy stosunków pracy na czas określony w celu zaspokojenia potrzeb, które faktycznie mają nie tymczasowy, lecz przeciwnie, stały i długookresowy charakter, nie jest uzasadnione w rozumieniu klauzuli 5.1 lit. a) porozumienia ramowego. Takie bowiem wykorzystywanie umów o pracę i stosunków pracy na czas określony narusza bezpośrednio założenie, na którym oparte zostało porozumienie ramowe, mianowicie że umowy o pracę na czas nieokreślony stanowią powszechną formę stosunków pracy, nawet jeśli umowy o pracę na czas określony cechują zatrudnienie w niektórych gałęziach, zawodach i rodzajach działalności (wyrok Küçük, EU:C:2012:39, pkt 36, 37 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 101 Przestrzeganie klauzuli 5.1 lit. a) porozumienia ramowego wymaga zatem konkretnej weryfikacji, czy zawieranie kolejnych umów o pracę czy stosunków pracy na czas określony ma na celu zaspokojenie tymczasowego zapotrzebowania i czy przepis krajowy taki jak art. 4 ust. 1 ustawy nr 124/1999 w związku z art. 1 dekretu nr 131/2007 nie jest wykorzystywany w gruncie rzeczy do zaspokajania stałych i długookresowych potrzeb kadrowych pracodawcy (zob. podobnie wyrok Küçük, EU:C:2012:39, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 102 Należy w tym celu zbadać w każdym przypadku wszystkie 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 (zob. podobnie wyrok Küçük, EU:C:2012:39, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 103 Istnienie „obiektywnego powodu” w rozumieniu klauzuli 5.1 lit. a) porozumienia ramowego wyklucza więc zasadniczo istnienie nadużycia, chyba że całościowe badanie wszystkich okoliczności towarzyszących ponownemu zawarciu umów lub stosunków pracy na czas określony ujawni, że zadania, których wykonania wymaga się od pracownika, nie odpowiadają zwykłej tymczasowej potrzebie (wyrok Küçük, EU:C:2012:39, pkt 51).
- 104 W rezultacie, w przeciwieństwie do tego, co podnosi rząd włoski, sama okoliczność, że rozpatrywane w postępowaniu głównym uregulowanie krajowe mogłoby być uzasadnione „obiektywnym powodem” w rozumieniu tego przepisu, nie może wystarczyć do tego, by stało się ono z nim zgodne, jeśli okazuje się, że konkretne stosowanie tego uregulowania prowadzi w świetle okoliczności faktycznych sprawy do nadużyć w korzystaniu z kolejnych umów o pracę na czas określony.
- 105 Tymczasem w tym względzie, o ile zgodnie z przypominanym w pkt 81 i 82 niniejszego wyroku orzecznictwem jakakolwiek ocena okoliczności faktycznych podlega, w ramach postępowania przewidzianego w art. 267 TFUE, właściwości sądów krajowych, o tyle należy stwierdzić, że z informacji przedstawionych Trybunałowi w niniejszych sprawach wynika – jak skądinąd przyznaje sam rząd włoski – że terminy mianowania nauczycieli w ramach tego systemu są zarówno zmienne, jak niepewne.
- 106 Z jednej bowiem strony bezsporne jest, jak wynika z samego brzmienia pytania pierwszego w sprawie C-418/13, że rozpatrywane w postępowaniu głównym uregulowanie krajowe nie ustala żadnego konkretnego terminu odnośnie do organizacji postępowań konkursowych, ponieważ postępowania te zależą od możliwości finansowych państwa i od uznaniowej oceny administracji. Tym samym, zgodnie z ustaleniami dokonanymi przez Corte costituzionale w postanowieniu odsyłającym w tej samej sprawie, w okresie od 2000 r. do 2011 r. nie zostało zorganizowane żadne postępowanie konkursowe.

- 107 Z drugiej strony z wyjaśnień rządu włoskiego wynika, że mianowanie wskutek awansowania nauczycieli na liście rezerwy kadrowej, uzależnione od całkowitego okresu trwania umów o pracę na czas określony oraz stanowisk, które w międzyczasie stają się nieobsadzone, zależy – jak słusznie zauważyła Komisja – od niepewnych i nieprzewidywalnych okoliczności.
- 108 Z tego wynika, że uregulowanie krajowe takie jak rozpatrywane w postępowaniach głównych, chociaż formalnie ogranicza korzystanie z umów o pracę na czas określony w celu ustanowienia corocznych zastępstw na wolnych i nieobsadzonych stanowiskach w zarządzanych przez państwo szkołach tylko do tymczasowego okresu kończącego się w chwili zakończenia postępowań konkursowych, nie pozwala upewnić się, że konkretne stosowanie tego obiektywnego powodu, w świetle szczególnych cech rozpatrywanej działalności i w świetle warunków jej wykonywania, jest zgodne z wymogami porozumienia ramowego.
- 109 Takie bowiem uregulowanie, w braku jakiegokolwiek ścisłej daty zorganizowania i zakończenia postępowań konkursowych kończących zastępstwa, a tym samym – rzeczywistego ograniczenia liczby rocznych zastępstw zapewnianych przez tego samego pracownika w celu obsadzenia tego samego wakatu, może pozwolić, z naruszeniem klauzuli 5.1 lit. a) porozumienia ramowego, na odnawianie umów o pracę na czas określony w celu zaspokojenia potrzeb, które faktycznie mają nie tymczasowy, lecz przeciwnie, stały i długookresowy charakter, z uwagi na strukturalny deficyt stanowisk mianowanego personelu w danym państwie członkowskim. Ustalenie takie potwierdza nie tylko sytuacja skarżących w postępowaniach głównych, taką jak opisana w pkt 23 i 37 niniejszego wyroku, lecz również, ogólniej dane przekazane Trybunałowi w ramach niniejszych spraw. I tak, okazuje się, że w zależności od lat i źródeł około 30%, a nawet, według Tribunale di Napoli, 61% personelu administracyjnego, technicznego i pomocniczego w zarządzanych przez państwo szkołach zatrudniano w ramach umów o pracę na czas określony i że w okresie od 2006 r. do 2011 r. nauczyciele w tych szkołach związani takimi umowami stanowili 13–18% całego personelu nauczycielskiego tych szkół.
- 110 W tym względzie należy przypomnieć, że o ile względy natury budżetowej mogą występować u podstawy wyboru polityki społecznej państwa członkowskiego i wpływać na charakter lub zakres środków, które państwo to pragnie przyjąć, o tyle nie stanowią one jednakże same w sobie celu, do którego osiągnięcia zmierza ta polityka, a tym samym nie mogą uzasadniać braku jakiegokolwiek środka zapobiegającego nadużyciom w korzystaniu z kolejnych umów o pracę na czas określony w rozumieniu klauzuli 5.1 porozumienia ramowego (zob. analogicznie wyrok Thiele Meneses, C-220/12, EU:C:2013:683, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 111 W każdym razie należy zauważyć, że jak wynika z pkt 89 niniejszego wyroku, uregulowanie krajowe takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym nie zastrzega dostępu do stałych stanowisk w zarządzanych przez państwo szkołach dla członków personelu, którzy pomyślnie przeszli postępowania konkursowe, skoro zezwala również w ramach systemu dwukanałowego na mianowanie nauczycieli, którzy uczestniczyli jedynie w kursach uprawniających do nauczania. W tych okolicznościach, jak podczas rozprawy podniosła Komisja, nie jest w żaden sposób oczywiste, czego sprawdzenie należy jednak do sądów odsyłających, że w świetle klauzuli 5.1 lit. a) porozumienia ramowego można by uznać korzystanie w niniejszym wypadku z kolejnych umów o pracę na czas określony w celu obsadzenia wolnych i nieobsadzonych stanowisk w tych szkołach z uwagi na oczekiwanie na zakończenie postępowań konkursowych za obiektywnie uzasadnione.
- 112 W tym względzie należy podkreślić, jak uczyniła to Komisja, że w celu wdrożenia klauzuli 5.1 porozumienia ramowego państwo członkowskie może zgodnie z prawem postanowić o nieprzyjmowaniu środka określonego w pkt 1 lit. a) tej klauzuli. Może ono natomiast preferować przyjęcie jednego lub obu środków przewidzianych w pkt 1 lit. b) i c) tej klauzuli, które to środki dotyczą, odpowiednio, maksymalnego łącznego czasu trwania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy i liczby ponownie zawieranych umów lub nawiązywanych stosunków, pod warunkiem jednak –

niezależnie od tego, jaki środek został ostatecznie wybrany – skutecznego zapewnienia zapobiegania nadużyciom w korzystaniu z umów o pracę i zawieranie stosunków pracy na czas określony (zob. podobnie wyrok *Fiamingo i in.*, EU:C:2014:2044, pkt 61).

113 Tym samym należy stwierdzić, że z informacji przedstawionych Trybunałowi w niniejszych sprawach wynika, iż uregulowanie krajowe takie jak rozpatrywane w postępowaniach głównych nie wydaje się zawierać, z zastrzeżeniem dokonania odpowiednich ustaleń przez sądy odsyłające, środka zapobiegającego nadużyciom w korzystaniu z kolejnych umów o pracę na czas określony w rozumieniu klauzuli 5.1 porozumienia ramowego, w przeciwieństwie do wymogów przypomnianych w pkt 74 i 76 niniejszego wyroku.

– W przedmiocie istnienia środków o charakterze sankcji za nadużycia w korzystaniu z kolejnych umów o pracę na czas określony

114 Co się tyczy istnienia środków mających na celu wymierzanie kar za nadużycia w korzystaniu z kolejnych umów czy stosunków pracy na czas określony, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że z postanowień odsyłających – jak wyraźnie wskazuje Corte costituzionale w drugim pytaniu prejudycjalnym w sprawie C-418/13 – wynika, iż uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniach głównych wyklucza jakiegokolwiek prawo do naprawienia szkody poniesionej z uwagi na nadużycia w korzystaniu z kolejnych umów o pracę na czas określony w sektorze szkolnictwa. W szczególności bezsporne jest, że system przewidziany w art. 36 ust. 5 dekretu z mocą ustawy nr 165/2001 w wypadku nadużyć w korzystaniu z umów o pracę na czas określony w sektorze publicznym nie może przyznać takiego prawa w sprawach w postępowaniach głównych.

115 Ponadto, jak wynika z pkt 28 i 84 niniejszego wyroku, tym bardziej nie podważa się, że uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniach głównych nie zezwala również na przekształcenie kolejnych umów o pracę na czas określony w umowę o pracę czy stosunek pracy na czas nieokreślony, ponieważ wykluczone jest zastosowanie art. 5 ust. 4a dekretu z mocą ustawy nr 368/2001 do szkół zarządzanych przez państwo.

116 Stąd, jak wynika z postanowień odsyłających i z uwag rządu włoskiego, jedyna możliwość, aby pracownik, który zapewniał zastępstwo na podstawie art. 4 ustawy nr 124/1999 w zarządzanej przez państwo szkole, uzyskał przekształcenie swoich kolejnych umów o pracę na czas określony w umowę o pracę czy stosunek pracy na czas nieokreślony, polega na mianowaniu wskutek awansowania na liście rezerwy kadrowej.

117 Jednakże, ponieważ taka możliwość jest niepewna, jak wynika z pkt 105–107 niniejszego wyroku, nie można uznać jej za sankcję mającą wystarczająco skuteczny i odstraszający charakter do zapewnienia pełnej skuteczności norm wydanych na podstawie porozumienia ramowego.

118 O ile wprawdzie państwo członkowskie ma prawo, przy wdrażaniu klauzuli 5.1 porozumienia ramowego, uwzględnić potrzeby konkretnego sektora, takiego jak sektor szkolnictwa, jak stwierdzono to już w pkt 70 i 95 niniejszego wyroku, o tyle prawa tego nie można rozumieć jako zezwolenia temu państwu na uwolnienie się od przestrzegania obowiązku wprowadzenia odpowiedniego środka do należytego karania nadużyć w korzystaniu z kolejnych umów o pracę na czas określony.

119 Tym samym należy stwierdzić, że z informacji przedstawionych Trybunałowi w ramach niniejszych spraw wynika, iż uregulowanie krajowe takie jak rozpatrywane w postępowaniach głównych nie wydaje się, z zastrzeżeniem dokonania odpowiednich ustaleń przez sądy odsyłające, zgodne z wymogami wynikającymi z przypomnianego w pkt 77–80 niniejszego wyroku orzecznictwa.

- 120 W rezultacie należy udzielić sądom odsyłającym następującej odpowiedzi: wykładni klauzuli 5.1 porozumienia ramowego należy dokonywać w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie takiemu uregulowaniu krajowemu jak rozpatrywane w postępowaniach głównych, które w oczekiwaniu na zakończenie postępowań konkursowych mających na celu zatrudnienie personelu mianowanego w zarządzanych przez państwo szkołach zezwala na zawieranie kolejnych umów o pracę na czas określony w celu obsadzenia stanowisk nieobsadzonych i wolnych przez nauczycieli, jak również przez personel administracyjny, techniczny i pomocniczy, nie wskazując dokładnego terminu zakończenia tych konkursów i wyłączając jakąkolwiek możliwość uzyskania przez nauczycieli oraz przez wspomniany personel odszkodowania za ewentualnie poniesioną z powodu tych kolejnych umów szkodę. Wydaje się bowiem, że uregulowanie to, z zastrzeżeniem dokonania przez sądy odsyłające odpowiednich ustaleń, po pierwsze, nie pozwala na wskazanie obiektywnych i przejrzystych kryteriów pozwalających zweryfikować, czy ponowne zawarcie takich umów faktycznie służy zaspokojeniu rzeczywistego zapotrzebowania, czy prowadzi do osiągnięcia realizowanego celu i czy jest niezbędne w tym zakresie, a po drugie, nie przewiduje żadnego innego środka zapobiegania nadużyciom w korzystaniu z kolejnych umów o pracę na czas określony ani żadnego środka o charakterze sankcji za takie nadużycia.
- 121 W tych okolicznościach nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pozostałe pytania skierowane przez Tribunale di Napoli w sprawach C-22/13, C-61/13 i C-62/13.

W przedmiocie kosztów

- 122 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

Wykładni klauzuli 5.1 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego w dniu 18 marca 1999 r., stanowiącego załącznik do dyrektywy Rady 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącej Porozumienia ramowego UNICE, CEEP i ETUC w sprawie pracy na czas określony, należy dokonywać w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie takiemu uregulowaniu krajowemu jak rozpatrywane w postępowaniach głównych, które w oczekiwaniu na zakończenie postępowań konkursowych mających na celu zatrudnienie personelu mianowanego w zarządzanych przez państwo szkołach zezwala na zawieranie kolejnych umów o pracę na czas określony w celu obsadzenia stanowisk nieobsadzonych i wolnych przez nauczycieli, jak również przez personel administracyjny, techniczny i pomocniczy, nie wskazując dokładnego terminu zakończenia tych konkursów i wyłączając jakąkolwiek możliwość uzyskania przez nauczycieli oraz przez wspomniany personel odszkodowania za ewentualnie poniesioną z powodu tych kolejnych umów szkodę. Uregulowanie to bowiem, z zastrzeżeniem dokonania przez sądy odsyłające odpowiednich ustaleń, po pierwsze, nie pozwala na wskazanie obiektywnych i przejrzystych kryteriów pozwalających zweryfikować, czy ponowne zawarcie takich umów faktycznie służy zaspokojeniu rzeczywistego zapotrzebowania, czy prowadzi do osiągnięcia realizowanego celu i czy jest niezbędne w tym zakresie, a po drugie, nie przewiduje żadnego innego środka zapobiegania nadużyciom w korzystaniu z kolejnych umów o pracę na czas określony ani żadnego środka o charakterze sankcji za takie nadużycia.

Podpisy