



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 7 marca 2018 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Polityka społeczna – Praca na czas określony – Umowy zawierane z pracodawcą z sektora publicznego – Sankcje za nadużywanie umów o pracę na czas określony – Zasady równoważności i skuteczności

W sprawie C-494/16

mającej za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunale di Trapani (sąd w Trapani, Włochy) postanowieniem z dnia 5 września 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 15 września 2016 r., w postępowaniu:

Giuseppa Santoro

przeciwko

Comune di Valderice,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, prezes izby, C.G. Fernlund, J.C. Bonichot, A. Arabadjiev (sprawozdawca) i S. Rodin, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: R. Schiano, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 13 lipca 2017 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu G. Santoro przez S. Galleana, V. De Michelego, M. De Lucę i E. De Nisca, avvocati,
- w imieniu Comune di Valderice przez G. Messinę, avvocatessa,
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez G. De Bellisa, vice avvocato generale dello Stato, C. Colelli i G. D'Avanzo, avvocati dello Stato,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez G. Gattinarę i M. van Beeka, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: włoski.

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 26 października 2017 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni klauzuli 5 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego w dniu 18 marca 1999 r. (zwanego dalej „porozumieniem ramowym”), ujętego w załączniku 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. 1999, L 175, s. 43).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między Giuseppą Santoro a Comune di Valderice (gminą Valderice, Włochy) dotyczącego konsekwencji, jakie wynikają z faktu, że wspomniana gmina zawierała z G. Santoro kolejne umowy o pracę na czas określony.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 W myśl klauzuli 1 porozumienia ramowego jego celem 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 5 porozumienia ramowego, zatytułowana „Środki zapobiegania nadużyciom”, brzmi następująco:
 - „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 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”.

Prawo włoskie

5 Artykuł 97 włoskiej konstytucji wymaga, aby rekrutacja na stanowiska w organach administracji publicznej odbywała się nie tylko na zasadzie wyboru.

6 Jak wynika z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, art. 5 ust. 2 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 (dekretu ustawodawczego nr 368 w sprawie transpozycji dyrektywy 99/70/WE dotyczącej porozumienia ramowego zawartego przez UNICE, CEEP i ETUC w sprawie pracy na czas określony) z dnia 6 września 2001 r. (GURI nr 235 z dnia 9 października 2001 r.) w brzmieniu obowiązującym w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym stanowi:

„Jeżeli stosunek pracy trwa nadal po upływie 30. dnia w przypadku umowy, której czas trwania jest krótszy niż sześć miesięcy oraz upłynął całkowity okres, o którym mowa w ust. 4a, lub po upływie 50. dnia w innych przypadkach, po upływie tych terminów umowę o pracę uważa się za umowę zawartą na czas nieokreślony”.

7 Artykuł 5 ust. 4a rzeczony dekretu ustawodawczego przewiduje:

„Bez uszczerbku dla systemu kolejnych umów przewidzianego w poprzednich ustępach, 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 na mocy ust. 2 [...]”.

8 Zgodnie z brzemieniem art. 36 decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (dekretu ustawodawczego nr 165 dotyczącego ogólnych zasad organizacji pracy w administracji publicznej) z dnia 30 marca 2001 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 106 z dnia 9 maja 2001 r., zwanego dalej „dekretom ustawodawczym nr 165/2001”):

„1. W związku z wymaganiami odnoszącymi się do własnych zwykłych potrzeb organy administracji publicznej zatrudniają wyłącznie na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony [...].

2. W celu zaspokojenia tymczasowych i wyjątkowych potrzeb organ administracji publicznej 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 [...].

[...]

5. Naruszenie przepisów bezwzględnie obowiązujących dotyczących rekrutacji lub zatrudnienia pracowników przez organy administracji publicznej w żadnym przypadku nie skutkuje zawarciem z organem administracji publicznej umowy o pracę na czas nieokreślony, bez uszczerbku dla odpowiedzialności i sankcji, na które organ ten może się narazić. Zainteresowany pracownik jest uprawniony do dochodzenia szkody wynikającej ze świadczenia pracy z naruszeniem przepisów bezwzględnie obowiązujących. Organy administracji publicznej są zobowiązane do odzyskania kwot wypłaconych z tego tytułu od ponoszących odpowiedzialność członków personelu kierowniczego, jeżeli naruszenie zostało popełnione umyślnie lub w wyniku rażącego niedbalstwa. Członkowie personelu kierowniczego działający z naruszeniem przepisów niniejszego artykułu ponosi też

odpowiedzialność w rozumieniu art. 21 niniejszego dekretu. Powyższe uchybienia będą brane pod uwagę przy ocenie pracy członków personelu kierowniczego na podstawie art. 5 dekretu ustawodawczego nr 286 z dnia 30 lipca 1999 r.

[...]

5c. Umowy o pracę na czas określony zawarte z naruszeniem niniejszego artykułu są nieważne i powodują powstanie odpowiedzialności odszkodowawczej po stronie organu administracji publicznej. Członkowie personelu kierowniczego działający z naruszeniem przepisów niniejszego artykułu ponoszą też odpowiedzialność w rozumieniu art. 21 niniejszego dekretu. Członkom personelu kierowniczego odpowiedzialnym za uchybienia w stosowaniu elastycznych form zatrudnienia nie przysługuje premia za wyniki”.

- 9 Artykuł 32 ust. 5 legge n. 183 – Delegha al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l’impiego, di incentivi all’occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro (ustawy nr 183 przekazującej rządowi uprawnienia w kwestiach związanych z pracą w ciężkich i szczególnie uciążliwych warunkach, reorganizacją jednostek, urlopami, dyspozycyjnością i dozwoloną nieobecnością, środkami ochrony socjalnej, służbami zatrudnienia, środkami mającymi na celu wsparcie zatrudnienia, kształcenia i zatrudnienia kobiet, środkami zwalczania pracy nierejestrowanej oraz przepisami dotyczącymi zatrudnienia w sektorze publicznym i ze sporami pracowniczymi) z dnia 4 listopada 2010 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 262 z dnia 9 listopada 2010 r.) stanowi:

„W przypadku przekształcenia zawartej umowy w umowę na czas określony sąd zasądzi od pracodawcy na rzecz pracownika odszkodowanie ryczałtowe wynoszące, przy uwzględnieniu kryteriów wskazanych w art. 8 ustawy nr 604 z dnia 15 lipca 1966 r., od 2,5-krotności do 12-krotności ostatniego całkowitego rzeczywistego wynagrodzenia miesięcznego”.

- 10 Zgodnie z brzmieniem art. 8 legge n. 604 – Norme sui licenziamenti individuali (ustawy nr 604 o rozwiązywaniu indywidualnych stosunków pracy) z dnia 15 lipca 1966 r. (GURI nr 195 z dnia 6 sierpnia 1966 r.):

„Gdy zostanie stwierdzone, że stosunek pracy z pracownikiem został rozwiązany bez uzasadnionej przyczyny lub ważnego powodu, pracodawca jest zobowiązany do przywrócenia pracownika do pracy w terminie 3 dni bądź do wypłacenia mu odszkodowania wynoszącego co najmniej 2,5-krotność jego ostatniego całkowitego rzeczywistego wynagrodzenia miesięcznego, a maksymalnie jego 6-krotność, przy uwzględnieniu liczby zatrudnionych pracowników, rozmiaru przedsiębiorstwa, stażu pracy pracownika, zachowania stron i związanych z nimi okoliczności. Górny pułap widełek odszkodowania może osiągnąć maksymalnie wartość 10-krotności miesięcznego wynagrodzenia, w przypadku gdy staż pracy pracownika przekracza 10 lat i maksymalnie 14-krotności miesięcznego wynagrodzenia, w przypadku gdy okres zatrudnienia przekroczył 20 lat, zaś przedsiębiorstwo zatrudnia więcej niż 15 pracowników”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 11 W latach 1996–2002 G. Santoro była zatrudniona jako pracownik działu użyteczności społecznej w Comune di Valderice (gminie Valderice, Włochy), a następnie, do końca 2010 r., była zatrudniona w tej samej gminie na podstawie umowy o skoordynowaną i stałą współpracę. W dniu 4 października 2010 r. zawarła z tą gminą umowę o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy na czas określony do dnia 31 grudnia 2012 r. Umowa ta była trzykrotnie przedłużana i ostatecznie wygasła w dniu 31 grudnia 2016 r., a zatem łączny czas trwania umowy przekraczał cztery lata.

- 12 Giuseppa Santoro wystąpiła z powództwem do Tribunale di Trapani (sądu w Trapani, Włochy), żądając w szczególności stwierdzenia, że zawarcie z nią owych umów na czas określony stanowiło nadużycie, zobowiązania gminy Valderice do naprawienia wyrządzonej jej szkody w naturze poprzez nawiązanie z nią stosunku pracy na czas nieokreślony oraz, tytułem żądania ewentualnego, zobowiązania tej gminy do naprawienia wyrządzonej jej szkody poprzez wypłacenie jej stosownego wynagrodzenia oraz potraktowanie jej, pod względem prawnym, tak samo jak pracowników tej gminy zatrudnionych na czas nieokreślony i mających taki sam staż pracy.
- 13 Zgodnie z art. 36 ust. 5 dekretu ustawodawczego nr 165/2001 naruszenie przez organ administracji publicznej zakazu zawierania kolejnych umów o pracę na czas określony nie może prowadzić do przekształcenia takich umów w umowę na czas nieokreślony. W rezultacie pracownik taki jak G. Santoro może domagać się wyłącznie naprawienia wyrządzonej mu szkody, stosownie do art. 32 ust. 5 ustawy nr 183/2010, które to naprawienie jest ograniczone do wypłaty odszkodowania ryczałtowego wynoszącego od 2,5-krotności do 12-krotności ostatniego całkowitego miesięcznego wynagrodzenia tego pracownika. Zdaniem sądu odsyłającego odszkodowanie to zastępuje wyłącznie dochody, które pracownik uzyskałby „w oczekiwaniu” na pozytywne rozstrzygnięcie sporu.
- 14 Tribunale di Genova (sąd w Genui, Włochy) zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości o rozstrzygnięcie, czy zakaz przekształcania kolejnych umów o pracę na czas określony zawieranych z administracją publiczną w umowę na czas nieokreślony jest zgodny z prawem Unii. W wyroku z dnia 7 września 2006 r., Marrosu i Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, pkt 57) Trybunał odpowiedział na to pytanie w ten sposób, że wspomniany zakaz nie jest niezgodny z klauzulami porozumienia ramowego, pod warunkiem że przepisy prawa zainteresowanego państwa członkowskiego przewidują „inny skuteczny środek pozwalający na unikanie i w razie potrzeby nakładanie sankcji za nadużywanie przez administrację publiczną zawierania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony”.
- 15 W następstwie tego wyroku Tribunale di Genova (sąd w Genui) zasądził na rzecz poszkodowanych pracowników nie tylko odszkodowanie w wysokości przynajmniej 5-krotności miesięcznego wynagrodzenia, ale również „odszkodowanie wyrównawcze z tytułu przywrócenia do pracy”, odpowiadające 15-krotności ostatniego całkowitego miesięcznego wynagrodzenia tych pracowników. Orzeczenie to zostało wyraźnie potwierdzone przez Corte d'appello di Genova (sąd apelacyjny w Genui, Włochy), który uznał, że stanowi ono odpowiedź na potrzebę zwiększenia ochrony pracowników zatrudnionych w sektorze publicznym, na co zwrócono uwagę w wyroku z dnia 7 września 2006 r., Marrosu i Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517).
- 16 Mimo to w wyroku z dnia 15 marca 2016 r. (nr 5072/2016) Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny, Włochy) orzekł, że w razie zawierania przez organ administracji publicznej umów na czas określony – co jest niezgodne z prawem z uwagi na zakaz sformułowany w art. 36 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 165/2001 – abstrahując od wprowadzonego mechanizmu wyciągania konsekwencji wobec członków personelu kierowniczego ponoszących odpowiedzialność za to naruszenie, poszkodowany pracownik może jedynie dochodzić, oprócz odszkodowania ryczałtowego wspomnianego w poprzednim punkcie, naprawienia szkody w związku z „utrata szansy (na zatrudnienie)”. Ta ostatnia opcja opiera się na założeniu, że ze względu na zatrudnienie na czas określony „pracownik może utracić szansę na uzyskanie innego stałego zatrudnienia”. Sąd ten uznał, że środek orzeczony przez Tribunale di Genova (sąd w Genui) jest niewłaściwy, gdyż osoba zawierająca umowę z organem administracji publicznej nie może utracić pracy, którą mogłaby uzyskać tylko w przypadku pomyślnego przejścia konkursu na dane stanowisko.
- 17 Zdaniem sądu odsyłającego nie do końca odpowiada to wymogom określonym w wyroku Trybunału z dnia 7 września 2006 r., Marrosu i Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), w szczególności z uwagi na odmienne traktowanie pracowników sektora publicznego i pracowników sektora prywatnego. Sąd

odsylający zastanawia się wobec tego, czy tym pierwszym powinien przysługiwać środek nie mniej korzystny niż środek przysługujący tym drugim, tj. świadczenie rekompensujące im brak możliwości przekształcenia ich stosunku pracy na czas określony w stosunek pracy na czas nieokreślony.

18 W powyższych okolicznościach Tribunale di Trapani (sąd w Trapani) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy przyznanie odszkodowania wynoszącego od 2,5-krotności do 12-krotności ostatniego miesięcznego wynagrodzenia (art. 32 ust. 5 ustawy nr 183/2010) pracownikowi sektora publicznego, poszkodowanemu wskutek nadużywania stosowania kolejnych umów o pracę na czas określony, który może uzyskać pełne odszkodowanie wyłącznie wtedy, gdy udowodni utratę innych możliwości zatrudnienia lub udowodni, że w razie ogłoszenia oficjalnego konkursu zostałby jego laureatem, stanowi skuteczny i równoważny środek w znaczeniu nadanym w wyrokach Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 września 2006 r., Marrosu i Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517) oraz z dnia 26 listopada 2014 r., Mascolo i in. (C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401)?

2) Czy wspomnianą przez Trybunał Sprawiedliwości (między innymi) w wyrokach: z dnia 7 września 2006 r., Marrosu i Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517) oraz z dnia 26 listopada 2014 r., Mascolo i in. (C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401) zasadę równoważności należy rozumieć w ten sposób, że w sytuacji gdy państwo członkowskie decyduje się nie stosować w sektorze publicznym przekształcania stosunków pracy (uznanego w sektorze prywatnym), jest ono w każdym wypadku zobowiązane do zagwarantowania pracownikowi takiej samej korzyści, ewentualnie poprzez wypłatę odszkodowania, które ma odpowiadać wartości stanowiska pracy na czas nieokreślony?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności

19 Rząd włoski ma wątpliwości co do dopuszczalności zadanych pytań. Jego zdaniem w postanowieniu o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia sąd odsyłający nie przedstawił wystarczająco jasno okoliczności faktycznych sporu w postępowaniu głównym, gdyż ani nie określił części sektora publicznego, w jakiej pracowała powódka, ani nie wskazał, jakie obowiązki wykonywała.

20 W tym względzie należy przypomnieć utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym w ramach współpracy pomiędzy Trybunałem a sądami państw członkowskich, ustanowionej na mocy art. 267 TFUE, do sądu krajowego, przed którym sprawa zawisła i który ma obowiązek wydać w tej sprawie orzeczenie, należy dokonanie oceny, z uwzględnieniem szczególnych okoliczności tej sprawy, zarówno tego, czy orzeczenie w trybie prejudycjalnym jest niezbędne do wydania wyroku w zawisłej przed nim sprawie, jak i oceny zasadności pytań, z którymi zwraca się on do Trybunału. W związku z tym, jeśli postawione pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest w zasadzie zobowiązany do wydania orzeczenia (wyrok z dnia 12 listopada 2015 r., Hewlett-Packard Belgium, C-572/13, EU:C:2015:750, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).

21 Odmowa wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd krajowy, jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej lub gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione (wyroki: z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in., C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 25; a także z dnia 8 września 2015 r., Taricco i in., C-105/14, EU:C:2015:555, pkt 30).

- 22 Tymczasem w niniejszej sprawie sytuacja taka nie ma miejsca. Otóż z jednej strony w postanowieniu odsyłającym ramy faktyczne i prawne zostały przedstawione na tyle wystarczająco, że pozwalają na ustalenie zakresu zadanych pytań. Sąd odsyłający uściślił w tym zakresie, że powódka w postępowaniu głównym pracowała na rzecz tego samego pracodawcy w okresie od 4 października 2010 r. do 31 grudnia 2016 r. na podstawie następujących po sobie umów o pracę na czas określony oraz że wniosła powództwo z powodu nadużycia polegającego na zawieraniu umów o pracę na czas określony. Z drugiej strony we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jasno wskazano i wyjaśniono powody, które sprawiły, że sąd odsyłający powziął wątpliwości co do wykładni niektórych przepisów prawa Unii oraz postanowił zwrócić się do Trybunału w trybie prejudycjalnym. Sąd ten zastanawia się bowiem, czy odszkodowanie, o którym mowa w art. 32 ust. 5 ustawy nr 183/2010, stanowi właściwy sposób naprawienia szkody wyrządzonej wskutek nadużywania umów na czas określony, oraz twierdzi, że odpowiedź na to pytanie jest mu niezbędna do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.
- 23 W związku z powyższym zadane pytania są dopuszczalne.

Co do istoty

- 24 Poprzez swoje pytania, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy wykładni klauzuli 5 porozumienia ramowego należy dokonywać w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które nie przewiduje sankcji dla pracodawcy z sektora publicznego za nadużywanie kolejnych umów o pracę na czas określony, polegających na obowiązku wypłaty zainteresowanemu pracownikowi odszkodowania za nieprzekształcenie jego stosunku pracy na czas określony w stosunek pracy na czas nieokreślony, ale przewiduje, że takiemu pracownikowi przysługuje roszczenie o odszkodowanie wynoszące od 2,5-krotności do 12-krotności jego ostatniego miesięcznego wynagrodzenia oraz uprawnienie do dochodzenia roszczenia o naprawienie szkody w całości w razie udowodnienia, że stracił szansę na zatrudnienie lub że gdyby organ administracji ogłosił konkurs, ów pracownik zostałby jego laureatem.
- 25 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: z dnia 4 lipca 2006 r., *Adeneler i in.*, C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 63; z dnia 26 stycznia 2012 r., *Kücük*, C-586/10, EU:C:2012:39, pkt 25; a także z dnia 3 lipca 2014 r., *Fiamingo i in.*, C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, pkt 54).
- 26 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 klauzuli 5.1 lit. a)–c) środki dotyczą określenia, 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 (wyrok z dnia 26 listopada 2014 r., *Mascolo i in.*, C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 27 Państwowi członkowskim pozostawiono w tym celu zakres uznania, który przejawia się w możliwości wyboru między wprowadzeniem jednego lub kilku środków, o których mowa w klauzuli 5.1 lit. a)–c), a pozostawieniem istniejących równoważnych rozwiązań prawnych, uwzględniając potrzeby szczególnych gałęzi lub grup pracowników (wyrok z dnia 26 listopada 2014 r., Mascolo i in., C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 28 Tym samym klauzula 5.1 porozumienia ramowego wyznacza państwowi członkowskim ogólny cel, polegający na zapobieganiu takim nadużyciom, pozostawiając im wybór środków do jego osiągnięcia, pod warunkiem że środki te nie będą podważać celu ani skuteczności porozumienia ramowego (wyrok z dnia 26 listopada 2014 r., Mascolo i in., C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 29 Zatem gdy, jak w niniejszej sprawie, prawo Unii nie przewiduje szczególnych sankcji, w sytuacji gdy stwierdzono jednak nadużycie, na władzach krajowych ciąży obowiązek ustanowienia odpowiednich środków, które muszą być nie tylko proporcjonalne, lecz również wystarczająco skuteczne i odstrasżające, by zagwarantować pełną skuteczność przepisów ustanowionych w wykonaniu porozumienia ramowego (wyrok z dnia 26 listopada 2014 r., Mascolo i in., C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 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) (wyrok z dnia 26 listopada 2014 r., Mascolo i in., C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 31 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 sankcję i usunąć konsekwencje naruszenia prawa Unii (wyrok z dnia 26 listopada 2014 r., Mascolo i in., C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 32 Trybunał orzekł, że skoro klauzula 5.2 porozumienia ramowego nie ustanawia ogólnego obowiązku wprowadzenia przez państwa członkowskie przepisów przewidujących przekształcanie umów o pracę na czas określony w umowy na czas nieokreślony ani też nie wskazuje szczegółowych przesłanek stosowania tych pierwszych, pozostawia ono państwowi członkowskim pewien zakres uprawnień dyskrecyjnych w tej dziedzinie (wyrok z dnia 7 września 2006 r., Marrosu i Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, pkt 47).
- 33 Z powyższego wynika, że klauzula 5 porozumienia ramowego jako taka nie stoi na przeszkodzie temu, by nadużycie polegające na zawieraniu kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony miało w danym państwie członkowskim inne skutki w zależności od tego, czy zawierający je pracodawca należy do sektora prywatnego, czy publicznego (wyrok z dnia 7 września 2006 r., Marrosu i Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, pkt 48).
- 34 Jednakże, aby można było uznać za zgodne z porozumieniem ramowym uregulowanie krajowe, takie jak będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, które w sektorze publicznym nie pozwala na przekształcenie ciągu umów o pracę na czas określony w umowę na czas nieokreślony, wewnętrzny porządek prawny danego państwa członkowskiego powinien przewidywać inny skuteczny środek w celu przeciwdziałania nadużyciom polegającym na zawieraniu kolejnych umów na czas określony, a w razie potrzeby karania tych nadużyć (wyrok z dnia 7 września 2006 r., Marrosu i Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, pkt 49).

- 35 Zgodnie z informacjami przedstawionymi w postępowaniu odsyłającym art. 36 ust. 5 dekretu ustawodawczego nr 165/2001 przewiduje, że naruszenie przez organy administracji publicznej przepisów dotyczących rekrutacji lub zatrudniania pracowników nie może prowadzić do nawiązania między tymi organami a zainteresowanymi pracownikami stosunku pracy na czas nieokreślony, ale że pracownicy ci są w takim wypadku uprawnieni do dochodzenia roszczenia o naprawienie wyrządzonej im szkody. W tym względzie art. 32 ust. 5 ustawy nr 183/2010 przewiduje, że w przypadku nadużywania umów o pracę na czas określony sąd zasądza od pracodawcy na rzecz zainteresowanego pracownika odszkodowanie ryczałtowe wynoszące od 2,5-krotności do 12-krotności jego ostatniego całkowitego miesięcznego wynagrodzenia.
- 36 Z postanowienia odsyłającego wynika również, że zgodnie z orzecznictwem Corte suprema di cassazione (sądu kasacyjnego) pracownik może również dochodzić roszczenia o naprawienia szkody w związku z utratą szansy na zatrudnienie.
- 37 Sąd odsyłający uważa jednak, że odszkodowanie przewidziane w art. 32 ust. 5 ustawy nr 183/2010 nie stanowi właściwego środka naprawienia szkody wynikającej z nadużywania umów na czas określony, oraz że przeprowadzenie dowodu wymaganego w przypadku utraty szansy na zatrudnienie może być bardzo trudne, wręcz niemożliwe. Nie da się bowiem przeprowadzić dowodu na utratę szansy na zostanie laureatem konkursu administracyjnego. Możliwość wykazania przez zainteresowanego pracownika, że poniósł on szkodę w postaci utraty szansy jest zatem czysto teoretyczna. Zdaniem tego sądu nie można wobec tego wykluczyć, że przepisy prawa wewnętrznego regulujące sposób ustalania szkody mogą czynić praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywanie przez pracownika uprawnień przyznanych mu w prawie Unii, w szczególności prawa do naprawienia szkody, którą poniósł ze względu na popełnione przez jego byłego pracodawcę z sektora publicznego nadużycie polegające na zawarciu z nim kolejnych umów o pracę na czas określony.
- 38 To powiedziawszy, zgodnie z wytycznymi wskazanymi w pkt 30 niniejszego wyroku należy zbadać, czy przepisy krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym są zgodne z zasadami równoważności i skuteczności.
- 39 Co się tyczy, po pierwsze, zasady równoważności, należy przypomnieć, że w myśl tej zasady osoby powołujące się na uprawnienia przyznane przez przepisy prawa Unii nie mogą znajdować się w gorszej sytuacji niż osoby, które powołują się wyłącznie na prawo krajowe.
- 40 Tymczasem, jak trafnie zauważył rzecznik generalny w pkt 32 i 33 opinii, podobnie jak w przypadku środków przyjętych przez prawodawcę krajowego w wykonaniu obowiązków wynikających z dyrektywy 99/70 dotyczących nakładania sankcji za nadużywanie przez pracodawców z sektora publicznego zawierania umów na czas określony, przyjęte przez tego pracodawcę środki służące nakładaniu sankcji za nadużywanie tego rodzaju umów przez pracodawców z sektora prywatnego wdrażają prawo Unii. Nie można więc porównywać formuły tych dwóch środków pod kątem zasady równoważności, ponieważ oba te środki dotyczą wykonywania praw przyznanych przez prawo Unii.
- 41 Trybunał nie ma wobec tego informacji pozwalających mu na podważenie zgodności przepisów rozpatrywanych w postępowaniu głównym z zasadą równoważności.
- 42 Zresztą, jak już przypomniano w pkt 33 niniejszego wyroku, klauzula 5 porozumienia ramowego jako taka nie stoi na przeszkodzie temu, by nadużycie polegające na zawieraniu kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony miało w danym państwie członkowskim inne skutki w zależności od tego, czy zawierający je pracodawca należy do sektora prywatnego, czy publicznego.
- 43 Jeśli chodzi, po drugie, o zasadę skuteczności, z orzecznictwa Trybunału wynika, że kwestia, czy przepis krajowego prawa procesowego powoduje, iż wykonywanie uprawnień przyznanych jednostkom na mocy prawa Unii staje się praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, musi być analizowana z uwzględnieniem roli, jaką ten przepis odgrywa w całym postępowaniu, trybu tego postępowania

i jego szczególnych cech przed różnymi sądami krajowymi. Przyjmując taką optykę, należy w danym wypadku wziąć pod uwagę zasady leżące u podstaw krajowego systemu sądownictwa, takie jak ochrona prawa do obrony, zasada pewności prawa i prawidłowy przebieg postępowania (wyroki: z dnia 21 lutego 2008 r., *Tele2 Telecommunication*, C-426/05, EU:C:2008:103, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 29 października 2009 r., *Pontin*, C-63/08, EU:C:2009:666, pkt 47).

- 44 Należy zatem zbadać, czy stosownie do wyroków: z dnia 7 września 2006 r., *Marrosu i Sardino* (C-53/04, EU:C:2006:517) oraz z dnia 26 listopada 2014 r., *Mascolo i in.* (C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401) prawo krajowe przewiduje inny skuteczny środek przeciwdziałający nadużywaniu kolejnych umów o pracę na czas określony, ale również właściwe sankcje za tego rodzaju nadużycia oraz właściwy sposób usuwania skutków naruszenia prawa Unii. Należy w tym kontekście uwzględnić całość przepisów ustanowionych przez prawodawcę krajowego, w tym, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 34 niniejszego wyroku, mechanizm sankcji.
- 45 Trybunał nie może wypowiadać się w przedmiocie wykładni prawa krajowego. Wykładnia prawa krajowego należy wyłącznie do sądu odsyłającego, który w niniejszym przypadku musi zbadać, czy przepisy spornego uregulowania krajowego są zgodne z wymogami określonymi w trzech powyższych punktach. Niemniej Trybunał, orzekając w przedmiocie odesłania prejudycjalnego, może w razie potrzeby udzielić sądowi krajowemu wskazówek, które mogą być pomocne przy dokonywaniu przez niego oceny.
- 46 Sąd ten pragnie bowiem ustalić, czy dopuszczalna jest sytuacja, w której pracownikom sektora publicznego przysługuje, niezależnie od odszkodowania ryczałtowego przewidzianego w art. 32 ust. 5 ustawy nr 183/2010, środek mniej korzystny od środka przysługującego pracownikom sektora prywatnego, polegającego na możliwości uzyskania odszkodowania mającego zrekompensować tym pracownikom brak możliwości przekształcenia ich stosunku pracy na czas określony w stosunek pracy na czas nieokreślony.
- 47 Niemniej jednak, jak przypomniano w pkt 32 niniejszego wyroku, w przypadku takim jak rozpatrywany w postępowaniu głównym państwa członkowskie nie mają obowiązku, w świetle klauzuli 5 porozumienia ramowego, wprowadzenia do swoich porządków prawnych regulacji nakazujących przekształcenie umów o pracę na czas określony w umowy o pracę na czas nieokreślony. Z tego względu tym bardziej nie mają one obowiązku ustanowienia regulacji przewidujących wypłatę odszkodowania w celu zrekompensowania braku możliwości przekształcenia umowy.
- 48 Sąd odsyłający zwraca też uwagę, że naprawienie tej szkody jest czysto teoretyczne, gdyż niemożliwe jest ustalenie, w jaki sposób zainteresowany pracownik mógłby dochodzić roszczenia o naprawienie szkody, jaką poniósłby w szczególności w razie organizacji przez organ administracji publicznej konkursu w celu naboru na stanowisko lub w razie otrzymania propozycji zatrudnienia na czas nieokreślony.
- 49 Rząd włoski podnosi w tym względzie, że sądy krajowe stosują nadzwyczaj korzystne kryteria zarówno w odniesieniu do stwierdzenia, jak i szacowania szkody wynikającej z utraty szansy na zatrudnienie, wymagając jedynie przedstawienia dowodu, korzystającego z domniemania, nie tyle na utratę korzyści, ile na możliwość jej uzyskania, a następnie dokonując oszacowania poniesionej szkody, nawet w razie nieprzedstawienia przez zainteresowanego pracownika konkretnych dowodów.
- 50 Z uwagi na trudności wiążące się z udowodnieniem utraty szansy należy stwierdzić, że mechanizm domniemania służący zagwarantowaniu pracownikowi, który z powodu nadużywania stosowania kolejnych umów o pracę na czas określony utracił szansę na zatrudnienie, możliwości usunięcia konsekwencji tego naruszania prawa Unii, jest zgodny z wymogiem skuteczności.

- 51 W każdym razie okoliczność, że przyjęty przez prawodawcę krajowego środek służący napiętnowaniu nadużywania przez pracodawców z sektora prywatnego umów o pracę na czas określony, stanowi przejaw najbardziej rozwiniętej ochrony, jaka może być zapewniona pracownikowi, nie może jako taka skutkować osłabieniem skuteczności środków krajowych przysługujących pracownikom z sektora publicznego.
- 52 Z materiałów, którymi w tym względzie dysponuje Trybunał, wynika, że ustawodawstwo krajowe zawiera też inne przepisy służące przeciwdziałaniu i napiętnowaniu nadużywania umów na czas określony. I tak art. 36 ust. 5 dekretu ustawodawczego nr 165/2001 przewiduje, że organy administracji publicznej są zobowiązane do odzyskania od ponoszących odpowiedzialność członków personelu kierowniczego kwot wypłaconych pracownikom w charakterze odszkodowania za szkodę, jaką ponieśli wskutek naruszenia przepisów o rekrutacji lub zatrudnieniu, jeżeli owo naruszenie zostało popełnione umyślnie lub w wyniku rażącego niedbalstwa. Tego rodzaju naruszenie jest również brane pod uwagę przy okazji oceny pracy członków tego personelu, którym nie przysługuje z tego powodu prawo do premii za wyniki. Dodatkowo art. 36 ust. 6 owego dekretu ustawodawczego przewiduje, że organy administracji publicznej, które naruszyły przepisy dotyczące rekrutacji lub zatrudnienia, nie mogą przeprowadzać rekrutacji w ciągu trzech lat od tego naruszenia, niezależnie od przyczyn, dla których chcą to zrobić.
- 53 Do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy owe środki, przewidujące sankcje wobec organów administracji publicznej i członków ich personelu kierowniczego w przypadku nadużywania umów na czas określony, są na tyle skuteczne i odstrasżające, by zagwarantować pełną skuteczność norm przyjętych w wykonaniu porozumienia ramowego.
- 54 W świetle powyższych rozważań na zadane pytania należy udzielić następującej odpowiedzi: wykładni klauzuli 5 porozumienia ramowego należy dokonywać w ten sposób, że nie stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które z jednej strony nie przewiduje sankcji dla pracodawcy z sektora publicznego za nadużywanie kolejnych umów o pracę na czas określony, polegających na obowiązku wypłaty zainteresowanemu pracownikowi odszkodowania za nieprzekształcenie jego stosunku pracy na czas określony w stosunek pracy na czas nieokreślony, ale z drugiej strony przewiduje, że takiemu pracownikowi przysługuje roszczenie o odszkodowanie wynoszące od 2,5-krotności do 12-krotności jego ostatniego miesięcznego wynagrodzenia oraz uprawnienie do dochodzenia roszczenia o naprawienie szkody w całości w razie udowodnienia, że stracił on szansę na zatrudnienie lub że, gdyby organ administracji ogłosił konkurs, ów pracownik zostałby jego laureatem, pod warunkiem, że tego rodzaju uregulowania przewidują skuteczne i odstrasżające sankcje, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego.

W przedmiocie kosztów

- 55 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 (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

Wykładni klauzuli 5 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 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) należy dokonywać w ten sposób, że nie stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które z jednej strony nie przewiduje sankcji dla pracodawcy z sektora

publicznego za nadużywanie kolejnych umów o pracę na czas określony, polegających na obowiązku wypłaty zainteresowanemu pracownikowi odszkodowania za nieprzekształcenie jego stosunku pracy na czas określony w stosunek pracy na czas nieokreślony, ale z drugiej strony przewiduje, że takiemu pracownikowi przysługuje roszczenie o odszkodowanie wynoszące od 2,5-krotności do 12-krotności jego ostatniego miesięcznego wynagrodzenia oraz uprawnienie do dochodzenia roszczenia o naprawienie szkody w całości w razie udowodnienia, że stracił on szansę na zatrudnienie lub że, gdyby organ administracji ogłosił konkurs, ów pracownik zostałby jego laureatem, pod warunkiem że tego rodzaju uregulowania przewidują skuteczne i odstraszające sankcje, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego.

Podpisy