



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 8 maja 2019 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 – Przekształcenie stosunku pracy w stosunek pracy na czas nieokreślony – Ograniczenie mocy wstecznej przekształcenia – Brak rekompensaty finansowej

W sprawie C-494/17

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Corte d'appello di Trento (sąd apelacyjny w Trydencie, Włochy) postanowieniem z dnia 13 lipca 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 14 sierpnia 2017 r., w postępowaniu:

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

przeciwko

Fabiowi Rossatowi,

Conservatorio di Musica F.A. Bonporti,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, wiceprezes Trybunału, pełniący obowiązki prezesa pierwszej izby, A. Arabadjiev (sprawozdawca), E. Regan, C.G. Fernlund i S. Rodin, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: R. Schiano, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu F. Rossata przez A. Mastrolię, avvocatessa,
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez L. Fiandacę, 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 6 grudnia 2018 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni klauzuli 5 pkt 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 1999/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącej Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez UNICE, CEEP i ETUC (Dz.U. 1999, L 175, s. 43 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 3, s. 368).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między Ministero dell’Istruzione, dell’Università et della Ricerca – MIUR (ministerstwem edukacji, szkolnictwa wyższego i badań naukowych, Włochy) a Fabiem Rossatem i Conservatorio di Musica F.A. Bonporti (konserwatorium muzycznym im. F.A. Bonportiego, Włochy) w przedmiocie naprawienia szkody, jaką F. Rossato miał ponieść w wyniku zawierania kolejnych umów o pracę na czas określony w okresie od 18 listopada 2003 r. do 2 września 2015 r.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Zgodnie z art. 1 dyrektywy 1999/70 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 Zgodnie z klauzulą 1 porozumienia ramowego celem tego porozumienia jest, po pierwsze, poprawa warunków pracy na czas określony poprzez zagwarantowanie przestrzegania zasady niedyskryminacji, oraz po drugie, ustanowienie ram dla zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów lub stosunków pracy zawieranych na czas określony.
- 5 Klauzula 5 porozumienia ramowego, zatytułowana „Środki zapobiegania nadużyciom”, przewiduje:
 - „1. W celu zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony państwa członkowskie, po przeprowadzeniu konsultacji z partnerami społecznymi, zgodnie z ustawodawstwem krajowym, układami zbiorowymi i praktyką, i/lub partnerzy społeczni, wprowadzają, o ile nie istnieją równoważne rozwiązania prawne, zmierzające do zapobiegania nadużyciom, w sposób uwzględniający potrzeby szczególnych gałęzi i/lub grup pracowników, jeden lub więcej spośród następujących środków:
 - a) obiektywne powody uzasadniające odnowienie takich umów lub stosunków pracy;
 - b) maksymalną łączną długość kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony;
 - c) liczbę odnowień takich umów lub stosunków.
 2. Państwa członkowskie po przeprowadzeniu konsultacji z partnerami społecznymi i/lub partnerzy społeczni ustalają, o ile to właściwe, na jakich warunkach umowy zawarte na czas określony lub stosunki pracy:
 - a) będą uważane za »kolejne«;
 - b) będą uważane za umowy o pracę lub stosunki pracy zawarte na czas nieokreślony”.

Prawo włoskie

- 6 Artykuł 1 ust. 95 legge n. 107 – Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (ustawy nr 107 w sprawie reformy krajowego systemu szkolnictwa i szkoleń oraz delegacji uprawnień do zmiany obecnie obowiązujących przepisów) z dnia 13 lipca 2015 r. (GURI nr 162 z dnia 15 lipca 2015 r., zwana dalej „ustawą nr 107/2015”) stanowi:

„W roku szkolnym 2015/2016 [MIUR] jest upoważniony do wprowadzenia w życie nadzwyczajnego planu zatrudnienia na czas nieokreślony personelu dydaktycznego w szkołach publicznych wszystkich szczebli w celu wspierania zatrudnienia »przewidzianego przez prawo« i obsadzenia wszystkich zwykłych stanowisk, które są jeszcze nieobsadzone i dostępne po zakończeniu czynności mianowania przeprowadzonych w odniesieniu do tego samego roku szkolnego na podstawie art. 399 tekstu jednolitego określonego w [decreto legislativo n. 297 – Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione (dekrecie ustawodawczym nr 297 zawierającym ujednoczenie przepisów ustawowych dotyczących szkolnictwa) z dnia 16 kwietnia 1994 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 115 z dnia 19 maja 1994 r.) (zwanym dalej „dekretem nr 297/1994)], w wyniku których zostały uchylone listy rezerwy kadrowej sporządzane w następstwie konkursów w oparciu o świadectwa posiadanych kwalifikacji oraz egzaminy, opublikowane przed 2012 r.”.

- 7 Zgodnie z art. 1 ust. 131 ustawy nr 107/2015:

„Od dnia 1 września 2016 r. umowy o pracę na czas określony zawierane z nauczycielami, personelem oświatowym, administracyjnym, technicznym i pomocniczym w placówkach szkolnych i oświatowych w celu obsadzenia dostępnych wolnych stanowisk nie mogą przekraczać łącznie okresu 36 miesięcy, nawet jeśli nie następują po sobie”.

- 8 Artykuł 1 ust. 132 ustawy nr 107/2015 stanowi:

„Preliminarz budżetowy [MIUR] przewiduje utworzenie funduszu na płatności dokonywane w wykonaniu orzeczeń sądowych w celu naprawienia szkód wyrządzonych przez zawieranie umów [o pracę] na czas określony o łącznej długości przekraczającej 36 miesięcy, nawet jeśli nie następują po sobie, na wolne i dostępne stanowiska, z dotacją w wysokości 10 mln EUR odrębnie na każdy rok na lata 2015 i 2016 [...]”.

- 9 Artykuł 399 dekretu nr 297/1994 przewiduje, że zatrudnianie członków personelu dydaktycznego następuje w drodze konkursu i na podstawie stałych list rezerwy kadrowej.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 10 Fabio Rossato był zatrudniony w charakterze nauczyciela gry na akordeonie w konserwatorium muzycznym im. F.A. Bonportiego na podstawie kolejnych umów o pracę na czas określony, z których pierwsza została zawarta w dniu 18 listopada 2003 r. Ten stosunek pracy był kontynuowany bez przerwy na podstawie 17 kolejnych umów o pracę na czas określony w celu wykonywania tej samej funkcji.
- 11 W dniu 20 grudnia 2011 r. F. Rossato wytoczył przed Tribunale di Rovereto (sądem w Rovereto, Włochy) powództwo o stwierdzenie bezprawności warunków umownych określających zakończenie różnych umów na czas określony, które zawarł z pracodawcą oraz o przekształcenie jego stosunku pracy na czas określony w umowę o pracę na czas nieokreślony z mocą wsteczną od dnia zawarcia pierwszej umowy (zwane dalej „konwersją”). Posiłkowo domagał się on również naprawienia szkody wyrządzonej nadużywaniem umów o pracę na czas określony oraz uwzględnienia przy obliczaniu jego wynagrodzenia – na podstawie klauzuli 4 porozumienia ramowego – stażu pracy nabytego w ramach

tego stosunku pracy. Tribunale di Rovereto (sąd w Rovereto) uwzględnił jedynie żądanie uznania nabytego stażu pracy do celów obliczania wynagrodzenia. Sąd ten oddalił roszczenia wywodzone z nadużywania kolejnych umów o pracę na czas określony.

- 12 Corte d'appello di Trento (sąd apelacyjny w Trydencie), do którego w dniu 5 marca 2013 r. wpłynęła apelacja od tego wyroku złożona przez MIUR, a w dniu 31 maja 2013 r. apelacja wzajemna złożona przez F. Rossata, kilkakrotnie zawieszał postępowanie w oczekiwaniu, po pierwsze, na 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) oraz, po drugie, na orzeczenia Corte costituzionale (trybunału konstytucyjnego, Włochy) dotyczące ustawy nr 107/2015, która została przyjęta w dniu 13 lipca 2015 r. w następstwie wyroku 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) w celu dostosowania uregulowania krajowego do obowiązków wynikających z porozumienia ramowego, przedstawionych przez Trybunał w rzeczonym wyroku.
- 13 W dniu 2 września 2015 r., w trakcie postępowania przed sądem apelacyjnym, pracodawca F. Rossata mianował go z mocą wsteczną od dnia 1 stycznia 2014 r., co spowodowało, że ich stosunek pracy stał się stosunkiem pracy na czas nieokreślony. Sąd odsyłający uściśla, że mianowanie F. Rossata, przeprowadzone na podstawie art. 399 dekretu ustawodawczego nr 297/1994, wynika z jego miejsca na stałej liście rezerwy kadrowej, a nie z wykonania nadzwyczajnego planu zatrudnienia wprowadzonego ustawą nr 107/2015.
- 14 Sąd odsyłający zauważa, że Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny), opierając się na orzecznictwie Corte costituzionale (trybunału konstytucyjnego), orzekł, że przepisy przejściowe zawarte w art. 1 ust. 95 ustawy nr 107/2015 o nadzwyczajnej rekrutacji nauczycieli umieszczonych w odpowiedniej kolejności na listach rezerw kadrowych stanowią wykonanie zasad określonych przez Trybunał w wyroku z dnia 26 listopada 2014 r., Mascolo i in. (C-22/13, od C-61/13 do C-63/13, C-418/13, EU:C:2014:2401). Uznał on w szczególności, że przekształcenie stosunku pracy w stosunek pracy na czas nieokreślony, przewidziane w tej ustawie na mocy nadzwyczajnego planu zatrudnienia, podobnie jak – z tym samym skutkiem – inne ewentualne przekształcenia w stosunek pracy na czas nieokreślony, jak mianowanie w wyniku progresji na liście rezerwy kadrowej, stanowią, jeżeli chodzi o nadużycia poprzedzające wejście w życie ustawy nr 107/2015, środki proporcjonalne, wystarczająco skuteczne i odstrasżające, pozwalające na ukaranie tych nadużyć, a zatem pracownik, który skorzystał z przekształcenia stosunku pracy, niezależnie od przyczyny, nie może domagać się z tego tytułu żadnego odszkodowania finansowego.
- 15 Sąd odsyłający ma jednak wątpliwości co do zgodności z prawem takiej wykładni sądowej w świetle porozumienia ramowego i zasad określonych przez Trybunał w wyroku z dnia 26 listopada 2014 r., Mascolo i in. (C-22/13, od C-61/13 do C-63/13, C-418/13, EU:C:2014:2401).
- 16 W tych okolicznościach Corte d'appello di Trento (sąd apelacyjny w Trydencie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy klauzulę 5 pkt 1 porozumienia ramowego [...] należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie stosowaniu art. 1 ust. 95, 131 i 132 ustawy nr 107/2015, które przewidują zatrudnienie na stałe nauczycieli zatrudnionych na czas określony na przyszłość, bez skutku wstecznego i bez odszkodowania, jako środków proporcjonalnych, wystarczająco skutecznych i odstrasżających, aby zagwarantować pełną skuteczność norm porozumienia ramowego w związku z naruszeniem tego porozumienia z powodu zawierania w sposób stanowiący nadużycie kolejnych umów o pracę na czas określony w okresie poprzedzającym okres, w którym wymienione w tych normach środki mają wywierać skutki?”.

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 17 Rząd włoski kwestionuje dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Podnosi on w tej kwestii, że postawione pytanie w zakresie, w jakim dotyczy art. 1 ust. 95, 131 i 132 ustawy nr 107/2015, jest hipotetyczne, ponieważ uregulowanie to nie ma zastosowania w sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym. Wyjaśnia, że stosunek pracy F. Rossata został przekształcony nie na podstawie art. 1 ust. 95 tej ustawy, lecz na podstawie „wcześniejszych instrumentów selekcyjnych i konkursowych” w postaci, w jakiej działały one przed wejściem w życie rzeczonyj ustawy, konkretnie mianowania w związku z miejscem na liście rezerwy kadrowej.
- 18 Z postanowienia odsyłającego wynika jednak, że Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) i Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny), stosując ustawę nr 107/2015 w sposób wykluczający co do zasady odszkodowanie dla pracownika, jeżeli skorzystał on z przekształcenia stosunku pracy na czas określony w stosunek pracy na czas nieokreślony, nie wprowadzają rozróżnienia między wypadkami przekształcenia stosunku pracy na podstawie tej ustawy, w szczególności w ramach przewidzianego w jej art. 1 ust. 95 nadzwyczajnego planu zatrudnienia, a wypadkami wynikającymi z wykonania instrumentów selekcyjnych i konkursowych wprowadzonych przed przyjęciem tej ustawy. Sąd odsyłający wskazuje, że sądy te rozszerzyły w ten sposób zakres zastosowania ustawy nr 107/2015 na nauczycieli, takich jak F. Rossato, którzy skorzystali z przekształcenia ich stosunku pracy na podstawie rzeczonych instrumentów, co spowodowało, że również ci nauczyciele zostali pozbawieni wszelkiego prawa do odszkodowania finansowego.
- 19 W tym kontekście należy przypomnieć, że pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się sąd krajowy na gruncie stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny, przy czym prawidłowość tych ustaleń nie podlega ocenie Trybunału, korzystają z domniemania, iż mają one znaczenie dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie złożonego przez sąd krajowy wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania (wyrok z dnia 4 grudnia 2018 r., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 20 W niniejszej sprawie w świetle informacji zawartych w postanowieniu odsyłającym należy uznać, że pytanie przedłożone Trybunałowi w trybie prejudycjalnym nie jest hipotetyczne, a zatem wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 21 Należy przypomnieć, że w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. Mając to na uwadze, Trybunał powinien w razie potrzeby przeformułować przedłożone mu pytania (zob. w szczególności wyrok z dnia 27 marca 2014 r., Le Rayon d’Or, C-151/13, EU:C:2014:185, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 22 W tej kwestii należy zauważyć, że z uzasadnienia postanowienia odsyłającego wynika, że w dniu 2 września 2015 r. stosunek pracy F. Rossata został przekształcony z mocą wsteczną od dnia 1 stycznia 2014 r. ze stosunku pracy na czas określony w stosunek pracy na czas nieokreślony.

- 23 Postawione pytanie należy zatem rozumieć w ten sposób, że zmierza ono w istocie do ustalenia, czy wykładni klauzuli 5 pkt 1 porozumienia ramowego należy dokonywać w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które – tak jak stosują je najwyższe sądy krajowe – w wypadku nauczycieli z sektora publicznego, których stosunek pracy na czas określony został z ograniczoną mocą wsteczną przekształcony w stosunek pracy na czas nieokreślony, wyklucza wszelkie prawo do odszkodowania finansowego z powodu nadużywania kolejnych umów o pracę na czas określony.
- 24 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że klauzula 5 pkt 1 porozumienia ramowego, w celu zapobiegania 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 (wyroki: z dnia 7 marca 2018 r., Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 25 października 2018 r., Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, pkt 32).
- 25 Państwa członkowskie dysponują w tej kwestii zakresem uznania, który przejawia się w możliwości wyboru między wprowadzeniem jednego lub kilku środków, o których mowa w klauzuli 5 pkt 1 lit. a)–c), a pozostawieniem istniejących równoważnych rozwiązań prawnych, uwzględniając potrzeby szczególnych gałęzi lub grup pracowników (wyroki: z dnia 7 marca 2018 r., Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 25 października 2018 r., Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, pkt 33).
- 26 Tym samym klauzula 5 pkt 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 (wyroki: z dnia 7 marca 2018 r., Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 25 października 2018 r., Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, pkt 34).
- 27 Jeżeli ponadto prawo Unii, jak w niniejszej sprawie, nie przewiduje szczególnych sankcji, w sytuacji gdy stwierdzono jednak nadużycie, o tyle na władzach krajowych ciąży obowiązek ustanowienia środków, które powinny być nie tylko proporcjonalne, lecz również wystarczająco skuteczne i odstraszające, aby zagwarantować pełną skuteczność norm przyjętych w wykonaniu porozumienia ramowego (wyrok z dnia 7 marca 2018 r., Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 28 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 (wyroki: z dnia 3 lipca 2014 r., Fiamingo i in., C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, pkt 64; 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; a także z dnia 7 marca 2018 r., Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, pkt 31).
- 29 Trybunał nie może wypowiadać się w przedmiocie wykładni przepisów prawa krajowego, gdyż zadanie to należy wyłącznie do sądu odsyłającego, który w niniejszym przypadku powinien ustalić, czy przepisy spornego uregulowania krajowego spełniają wymogi przypomniane w punktach poprzedzających. Jednakże Trybunał, orzekając w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, może w razie potrzeby udzielić sądowi krajowemu wskazówek, które mogą być pomocne przy dokonywaniu przez niego oceny (zob. w szczególności wyrok z dnia 7 marca 2018 r., Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, pkt 45).
- 30 Po pierwsze, należy stwierdzić, że w wyroku 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) Trybunał orzekł, że uregulowanie poprzedzające ustawę nr 107/2015 nie zawierało sankcji mającej charakter wystarczająco skuteczny i odstraszający,

- by zapewnić pełną skuteczność norm wydanych na podstawie porozumienia ramowego. W szczególności Trybunał stwierdził, że jedyna możliwość uzyskania przez nauczycieli, których dotyczyła tamta sprawa, przekształcenia stosunku pracy na czas określony w stosunek pracy na czas nieokreślony, zależała od ich mianowania w wyniku progresji na stałej liście rezerwy kadrowej, a zatem od okoliczności nieprzewidywalnych i niepewnych, jako że były one pochodną całkowitego okresu trwania umów o pracę na czas określony oraz stanowisk, które w międzyczasie stały się nieobsadzone (zob. podobnie 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 107).
- 31 Trybunał oparł się w tej kwestii na okoliczności, że terminy mianowania nauczycieli były zarówno zmienne, jak niepewne (zob. podobnie 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 105).
- 32 W niniejszej sprawie, jak wynika z materiałów, którymi dysponuje Trybunał, ustawodawca krajowy przyjął – w celu przejścia do nowego systemu, obejmującego środki mające na celu zapobieganie nadużywaniu kolejnych umów o pracę na czas określony oraz środki o charakterze sankcji – nadzwyczajny plan zatrudnienia, który przewidywał przekształcenie w trakcie roku szkolnego 2015/2016 wszystkich stosunków pracy na czas określony nawiązanych z nauczycielami o statusie „niepewnym” poprzez stopniowe i definitywne wyczerpanie list rezerwy kadrowej i klasyfikacji, którymi administracja posługiwała się przy zatrudnianiu nauczycieli na czas określony.
- 33 Rząd włoski wskazał również, że równoległe zmierza do zakończenia trwających procedur mianowania nauczycieli znajdujących się już na czele list rezerwy kadrowej. Artykuł 1 ust. 95 ustawy nr 107/2015 stanowi bowiem w tej kwestii, że nadzwyczajny plan zatrudnienia jest realizowany „w celu obsadzenia wszystkich [...] stanowisk, które są jeszcze nieobsadzone i dostępne po zakończeniu czynności mianowania przeprowadzonych w odniesieniu do tego samego roku szkolnego na podstawie art. 399 [dekretu ustawodawczego nr 297/1994]”, to jest mianowań w związku z progresją na stałej liście rezerwy kadrowej.
- 34 Okazuje się zatem – z zastrzeżeniem ustaleń, których powinien dokonać sąd odsyłający – że nadzwyczajne zatrudnianie oraz procedury w trybie art. 399 dekretu ustawodawczego nr 297/1994, jak procedura, która doprowadziła do mianowania F. Rossata, dotyczą tej samej kategorii personelu dydaktycznego i że w związku z tym stosunek pracy F. Rossata najpóźniej do końca roku szkolnego 2015/2016 musiał zostać przekształcony w stosunek pracy na czas nieokreślony bądź z powodu zakończenia trwającej już procedury mianowania, bądź na podstawie nadzwyczajnego planu zatrudnienia.
- 35 Okoliczność ta, przy założeniu, że zostanie potwierdzona, pozwala na przyjęcie, że w wyniku reformy wdrożonej ustawą nr 107/2015 sytuacja F. Rossata wpisuje się w kontekst znacząco odmienny pod względem faktycznym i prawnym od tego, w którym został wydany wyrok z dnia 26 listopada 2014 r., Mascolo i in. (C-22/13, od C-61/13 do C-63/13, C-418/13, EU:C:2014:2401).
- 36 W przeciwieństwie bowiem do sytuacji nauczycieli w sprawie zakończonej rzeczonym wyrokiem przekształcenie stosunku pracy F. Rossata nie było wątpliwe i nie miało charakteru nieprzewidywalnego lub niepewnego, ponieważ na mocy ustawy nr 107/2015 stało się obligatoryjne.
- 37 W związku z tym wystarczająco skutecznego i odstrasżającego charakteru sankcji przewidzianej w tym uregulowaniu nie można podważyć, powołując się na jakoby nieprzewidywalny i niepewny charakter przekształcenia stosunku pracy.
- 38 Po drugie, jeżeli chodzi o brak odszkodowania w wypadku przekształcenia takiego stosunku pracy, należy przypomnieć, że – jak wynika z pkt 24–26 niniejszego wyroku – państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania przy wyborze środków zdalnych do realizacji celów ich polityki społecznej.

- 39 Należy zresztą zauważyć, że z klauzuli 5 pkt 2 porozumienia ramowego wynika, że państwa członkowskie są uprawnione, w ramach środków zapobiegania nadużyciom w korzystaniu z kolejnych umów o pracę na czas określony, do przekształcania stosunków pracy na czas określony w stosunki pracy na czas nieokreślony, gdyż stabilność zatrudnienia zapewniana przez te ostatnie stanowi jeden z głównych elementów ochrony pracowników.
- 40 W tej kwestii należy przypomnieć, że Trybunał zasadniczo uznał, że uregulowanie, które przewiduje nadrzędną regułę, zgodnie z którą w przypadku nadużywania umów o pracę na czas określony są one przekształcane w stosunki pracy na czas nieokreślony, może zawierać środek o charakterze skutecznej sankcji za takie nadużycia (zob. w szczególności wyrok z dnia 3 lipca 2014 r., *Fiamingo i in.*, C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo), a tym samym spełniać wymogi przypomniane w pkt 27, 28 niniejszego wyroku.
- 41 Orzecznictwo nie wymaga jednak łączenia środków (zob. podobnie wyroki: z dnia 2 sierpnia 1993 r., *Marshall*, C-271/91, EU:C:1993:335, pkt 25; a także z dnia 17 grudnia 2015 r., *Arjona Camacho*, C-407/14, EU:C:2015:831, pkt 32, 35).
- 42 Ponadto ani zasada pełnego naprawienia szkody, ani zasada proporcjonalności nie zobowiązują do wypłacenia odszkodowania o charakterze sankcji (zob. podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., *Arjona Camacho*, C-407/14, EU:C:2015:831, pkt 37).
- 43 Zasady te zobowiązują bowiem państwa członkowskie do przewidzenia odpowiedniego naprawienia szkody, wyższego niż odszkodowanie czysto symboliczne, niewykraczającego jednak poza pełną rekompensatę (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 kwietnia 1984 r., *von Colson i Kamann*, 14/83, EU:C:1984:153, pkt 28; z dnia 2 sierpnia 1993 r., *Marshall*, C-271/91, EU:C:1993:335, pkt 26; a także z dnia 17 grudnia 2015 r., *Arjona Camacho*, C-407/14, EU:C:2015:831, pkt 33).
- 44 Ponadto w zakresie, w jakim F. Rossato powołuje się na odmienne traktowanie w porównaniu z pracownikami, którzy przed wejściem w życie ustawy nr 107/2015 uzyskali wyrok zasądający przeciwko pracodawcy z tytułu nadużywania umów o pracę na czas określony na podstawie wcześniejszego uregulowania i którzy mogli łączyć odszkodowanie i zatrudnienie na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, wystarczy przypomnieć, że odmienne traktowanie dwóch kategorii pracowników na czas określony wynikające z reformy właściwego ustawodawstwa nie jest objęte zasadą niedyskryminacji zapisaną w klauzuli 4 porozumienia ramowego (wyrok z dnia 21 listopada 2018 r., *Viejobueno Ibáñez i de la Vara González*, C-245/17, EU:C:2018:934, pkt 50, 51).
- 45 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że porozumienie ramowe nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku, w sytuacjach nadużywania umów o pracę na czas określony, ustanowienia prawa do rekompensaty obok przekształcenia umowy o pracę na czas określony w umowę o pracę na czas nieokreślony.
- 46 Po trzecie, sąd odsyłający zwraca się do Trybunału z pytaniem o zgodność ograniczonej mocy wstecznej przekształcenia stosunku pracy F. Rossata z klauzulą 5 pkt 1 porozumienia ramowego. Podkreśla on w tej kwestii, że F. Rossato pracował jako nauczyciel muzyki, na podstawie 17 umów o pracę na czas określony, przez szczególnie długi okres, mianowicie od dnia 18 listopada 2003 r. do dnia 2 września 2015 r., zanim we wrześniu 2015 r. jego stosunek pracy został przekształcony ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2014 r. Sąd odsyłający wskazuje ponadto, że przekształcenie takiego stosunku pracy w sektorze prywatnym z powodu nadużywania umów o pracę na czas określony uzyskałoby moc wsteczną od dnia zawarcia pierwszej umowy o pracę. Dla skarżącego w postępowaniu głównym skutkowałoby to w szczególności pełnym uwzględnieniem stażu pracy nabytego na podstawie kolejnych umów o pracę na czas określony do celów ustalenia jego wynagrodzenia.

- 47 W tej kwestii należy przypomnieć, że z jednej strony okoliczność, że środek przyjęty przez ustawodawcę krajowego w sektorze prywatnym stanowi przejaw najbardziej rozwiniętej ochrony, jaka może być zapewniona pracownikowi, nie może jako taka skutkować osłabieniem skuteczności środków krajowych przysługujących pracownikom z sektora publicznego (wyrok z dnia 7 marca 2018 r., Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, pkt 51).
- 48 Z drugiej strony należy stwierdzić, że uwzględnienie w chwili mianowania danego pracownika wszystkich lat przepracowanych na podstawie umów o pracę na czas określony oznaczałoby odtworzenie w całości jego kariery w sposób zastrzeżony dla urzędników, którzy zdali konkurs. W tym kontekście należy przypomnieć, że prawo Unii nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku identycznego traktowania urzędników służby publicznej zatrudnionych w wyniku konkursu otwartego i urzędników zatrudnionych na podstawie kwalifikacji, na podstawie doświadczenia zawodowego zdobytego w ramach zatrudnienia na podstawie umów o pracę na czas określony, jeżeli takie odmienne traktowanie wynika z konieczności, po pierwsze, uwzględnienia wymaganych kwalifikacji i charakteru zadań, za które powinni oni odpowiadać, oraz, po drugie, zapobiegania wystąpieniu odwrotnej dyskryminacji na ich szkodę (zob. w szczególności wyrok z dnia 20 września 2018 r., Motter, C-466/17, EU:C:2018:758, pkt 46, 47 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 49 W związku z tym nie można wykluczyć, że ograniczenie mocy wstecznej przekształcenia stosunku pracy F. Rossata mogłoby być przynajmniej w części uzasadnione specyfiką sektora publicznego.
- 50 W niniejszej sprawie należy jednak podkreślić, że staż pracy, który został uwzględniony w przypadku F. Rossata, jest wyraźnie krótszy od okresu przepracowanego na podstawie umów o pracę na czas określony.
- 51 O ile państwo członkowskie ma wprowadzić prawo, przy wdrażaniu klauzuli 5 pkt 1 porozumienia ramowego, uwzględnić potrzeby szczególnego sektora, takiego jak sektor szkolnictwa, o tyle prawa tego nie można rozumieć jako zezwolenia temu państwu na uwolnienie się od przestrzegania obowiązku wprowadzenia odpowiedniego środka dla celów należytego karania nadużyć w korzystaniu z kolejnych umów o pracę na czas określony (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 118). Należy podkreślić, że środek taki, jak przypomniano w pkt 28 niniejszego wyroku, powinien być proporcjonalny.
- 52 Sąd odsyłający powinien zatem ocenić – biorąc pod uwagę, po pierwsze, ewentualne uzasadnienie ograniczenia uwzględnienia stażu pracy nabytego na podstawie umów o pracę na czas określony oraz, po drugie, wyjątkowo długi czas trwania nadużycia względem F. Rossata – czy wsteczne uwzględnienie jego stażu pracy od dnia 1 stycznia 2014 r. jest środkiem proporcjonalnym do celów należytego ukarania tego nadużycia i usunięcia konsekwencji naruszenia prawa Unii w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 28 niniejszego wyroku.
- 53 W świetle powyższych rozważań na postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi: wykładni klauzuli 5 pkt 1 porozumienia ramowego należy dokonywać w ten sposób, że nie stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które – tak jak stosują je najwyższe sądy krajowe – w wypadku nauczycieli z sektora publicznego, których stosunek pracy na czas określony został z ograniczoną mocą wsteczną przekształcony w stosunek pracy na czas nieokreślony, wyklucza wszelkie prawo do odszkodowania finansowego z powodu nadużywania kolejnych umów o pracę na czas określony, jeżeli takie przekształcenie nie jest ani wątpliwe, ani nieprzewidywalne, ani niepewne oraz jeżeli ograniczenie uwzględnienia stażu pracy nabytego na podstawie wspomnianych kolejnych umów o pracę na czas określony jest środkiem proporcjonalnym do celów ukarania tego nadużycia, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego.

W przedmiocie kosztów

- 54 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 pkt 1 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego w dniu 18 marca 1999 r., stanowiącego załącznik do dyrektywy Rady 1999/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącej Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez UNICE, CEEP i ETUC, należy dokonywać w ten sposób, że nie stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które – tak jak stosują je najwyższe sądy krajowe – w wypadku nauczycieli z sektora publicznego, których stosunek pracy na czas określony został z ograniczoną mocą wsteczną przekształcony w stosunek pracy na czas nieokreślony, wyklucza wszelkie prawo do odszkodowania finansowego z powodu nadużywania kolejnych umów o pracę na czas określony, jeżeli takie przekształcenie nie jest ani wątpliwe, ani nieprzewidywalne, ani niepewne oraz jeżeli ograniczenie uwzględnienia stażu pracy nabytego na podstawie wspomnianych kolejnych umów o pracę na czas określony jest środkiem proporcjonalnym do celów ukarania tego nadużycia, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego.

Podpisy