Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
JULIANE KOKOTT
z dnia 29 lutego 2024 r.[1]

Sprawa C-548/22

M.M.
przeciwko
Presidenza del Consiglio dei ministri i in.

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejdudycjalnym złożony przez Giudice di pace di Fondi (sędziego pokoju w Fondi, Włochy)]

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Dyrektywa 1999/70/WE – Porozumienie ramowe w sprawie pracy na czas określony zawarte przez UNICE, CEEP oraz ETUC – Klauzule 4 i 5 – Dyskryminacja – Kolejne umowy o pracę na czas określony – Sędziowie i prokuratorzy honorowi – Przekształcenie w stosunki pracy na czas nieokreślony – Zrzeczenie się z mocy prawa wszelkich roszczeń za okres przed przekształceniem

I. Wprowadzenie

1. Jak wiadomo Trybunałowi Sprawiedliwości z innych spraw, niektóre zadania we włoskim wymiarze sprawiedliwości wykonują sędziowie i prokuratorzy honorowi, z których wielu jest niezadowolonych ze swoich warunków pracy. Ich funkcję określa się mianem urzędu honorowego, dlatego też są oni powoływani na swój urząd jedynie na czas określony i otrzymują wynagrodzenie ryczałtowe za każdą sprawę. Płatny urlop, ochrona socjalna ani świadczenia emerytalne nie są przewidziane. Zakres ich czynności, to znaczy liczba rozpatrywanych spraw i skumulowany czas pełnienia urzędu odpowiadają stałemu zatrudnieniu w pełnym wymiarze czasu pracy[2]. W związku z wcześniejszymi wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym skutecznie uzyskali w szczególności prawo do płatnego urlopu wypoczynkowego[3], a także do ochrony socjalnej i ubezpieczeniowej[4], ponieważ pod tym względem znajdują się w mniej korzystnej sytuacji w porównaniu z sędziami sądów powszechnych i prokuratorami powszechnych jednostek prokuratury.

[1] Język oryginału: niemiecki.

[2] Obrazowo wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Governo della Repubblica italiana (status włoskich sędziów pokoju) (C-658/18, EU:C:2020:572, pkt 16, 17).

[3] Wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Governo della Repubblica italiana (status włoskich sędziów pokoju) (C-658/18, EU:C:2020:572, w szczególności pkt 113, 163).

[4] Wyrok z dnia 7 kwietnia 2022 r., Ministero della Giustizia i in. (status włoskich sędziów pokoju) (C-236/20, EU:C:2022:263, w szczególności pkt 53).

2. Obecnie Włochy wprowadziły procedurę weryfikacyjną pełniących służbę sędziów i prokuratorów honorowych, na podstawie której mogą oni uzyskać przeniesienie do stałego zatrudnienia ze stałym wynagrodzeniem. W razie udziału w tej procedurze muszą zrzec się jednak wszelkich innych roszczeń wynikających z ich wcześniejszej pracy honorowej. To zrzeczenie się obejmowałoby w szczególności uznane już przez Trybunał Sprawiedliwości roszczenia określone przez prawo unijne, a także wszelkie inne roszczenia określone przez prawo unijne, na przykład roszczenie o wyższe wynagrodzenie. Jeżeli nie zostaną przeniesieni do tego stałego zatrudnienia, przepisy przewidują, zamiast roszczeń, których muszą się zrzec, prawo do ryczałtowego odszkodowania za dotychczasową pracę.

3. W niniejszym postępowaniu należy wyjaśnić, czy właściwe przepisy prawa Unii, w szczególności zakaz dyskryminacji pracowników zatrudnionych na czas określony, stoją na przeszkodzie obligatoryjnemu zrzeczeniu się roszczeń ustanowionych na mocy prawa unijnego.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

4. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym odnosi się zarówno do prawa pierwotnego Unii, jak i do dyrektywy w sprawie czasu pracy [5], porozumienia ramowego w sprawie pracy w niepełnym wymiarze godzin [6] oraz porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony [7]. W niniejszej sprawie znaczenie ma przede wszystkim to ostatnie.

5. Klauzula 4 pkt 1 porozumienia ramowego w sprawie czasu pracy na czas określony ustanawia zasadę niedyskryminacji pracowników zatrudnionych na czas określony:

„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 [odmienne] traktowanie uzasadnione jest powodami o charakterze obiektywnym”.

6. Klauzula 5 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony zakazuje nadużywania wykorzystywania takich umów o pracę na czas określony:

„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:

[5] Dyrektywa 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz.U. 2003, L 299, s. 9).

[6] Dyrektywa Rady 97/81/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotycząca Porozumienia ramowego dotyczącego pracy w niepełnym wymiarze godzin, zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC (Dz.U. 1998, L 14, s. 9), zmieniona dyrektywą Rady 98/23/WE z dnia 7 kwietnia 1998 r. (Dz.U. 1998, L 131, s. 10).

[7] Dyrektywa Rady 1999/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotycząca Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC (Dz.U. 1999, L 175, s. 43).

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".

B. Prawo włoskie

7. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym odnosi się do ograniczenia roszczeń z tytułu funkcji pełnionych w przeszłości, określonych w art. 29 ust. 1, 2, 3 i 5 dekretu ustawodawczego nr 116 z dnia 13 lipca 2017 r., w brzmieniu ustalonym przez art. 1 ust. 629 ustawy nr 234 z dnia 30 grudnia 2021 r.:

„1. Honorowi sędziowie [i prokuratorzy][8] pełniący służbę w dniu wejścia w życie niniejszego dekretu ustawodawczego mogą zostać potwierdzeni na wniosek do ukończenia 70 roku życia.

2. Honorowym sędziom [i prokuratorom] pełniącym służbę w dniu wejścia w życie niniejszego dekretu ustawodawczego, którzy nie podlegają potwierdzeniu, zarówno w przypadku niezłożenia wniosku, jak i w przypadku uzyskania negatywnego wyniku w procedurze weryfikacyjnej, o której mowa w ust. 3, przysługuje, bez uszczerbku dla prawa odmowy, wynagrodzenie w wysokości, odpowiednio, 2500 EUR brutto potrąconego podatku, za każdy rok służby, w toku którego funkcjonariusz wymiaru sprawiedliwości wykonywał czynności na rozprawie przez co najmniej osiemdziesiąt dni, i 1500 EUR brutto potrąconego podatku, za każdy rok służby, w toku którego funkcjonariusz wymiaru sprawiedliwości wykonywał czynności na rozprawie przez mniej niż osiemdziesiąt dni, oraz, w każdym przypadku, w granicy ogólnego limitu na osobę wynoszącego 50 000 EUR brutto potrąconego podatku. Dla celów obliczania wynagrodzenia należnego za poprzedni okres służba świadczona przez okresy dłuższe niż sześć miesięcy jest równa jednemu rokowi. Otrzymanie wynagrodzenia oznacza zrzeczenie się wszelkich dalszych roszczeń o jakimkolwiek charakterze wynikających z rozwiązanego stosunku honorowego.

[…]

5. Zgłoszenie do udziału w procedurach weryfikacyjnych, o których mowa w ust. 3, oznacza zrzeczenie się wszelkich dalszych roszczeń o jakimkolwiek charakterze wynikających z poprzedniego stosunku honorowego, bez uszczerbku dla prawa do wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 2, w przypadku braku potwierdzenia.

[…]".

[8] Przepis odnosi się do „magistrati onorari", co obejmuje zarówno sędziów, jak i prokuratorów.

8. Zgodnie z art. 29 ust. 4 dekretu ustawodawczego nr 116 procedura weryfikacyjna polega na egzaminie ustnym trwającym maksymalnie pół godziny, dotyczącym praktycznego przypadku z dziedziny, w której kandydaci pełnili funkcje honorowo.

9. Artykuł 29 ust. 6 dekretu ustawodawczego nr 116 stanowi, że sędziowie honorowi, którzy zostaną potwierdzeni w swojej funkcji w wyniku procedury weryfikacyjnej i którzy zdecydują się na jej wyłączne wykonywanie, otrzymują wynagrodzenie zgodnie z określonymi układami zbiorowymi dotyczącymi pracowników administracji wymiaru sprawiedliwości. Ustęp 7 zawiera na tych samych zasadach regulację wynagrodzeń potwierdzonych honorowych funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości, którzy poza pełnionym urzędem chcą wykonywać inną działalność.

III. Okoliczności faktyczne i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

10. Powódka jest prokuratorem honorowym w prokuraturze włoskiej. Ma ona taki sam status prawny i ekonomiczny jak odpowiedni sędziowie honorowi pełniący funkcję orzeczniczą, którzy jako sędziowie pokoju byli przedmiotem poprzednich orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości.

11. Powódka wyjaśnia przed sądem odsyłającym, że pełni funkcję prokuratora honorowego nieprzerwanie od 4 kwietnia 2001 r., zaś okres pełnienia przez nią tego urzędu był kilkakrotnie przedłużany lub potwierdzany z mocy prawa do dnia 31 maja 2024 r.

12. W postępowaniu głównym powódka żąda od pozwanych zapłaty dodatkowej kwoty 150 EUR za udział w dziesięciu rozprawach karnych. Za udział w każdej z tych rozpraw otrzymywała ona od pozwanych, Ministero della giustizia (ministerstwa sprawiedliwości) oraz Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministerstwa gospodarki i finansów) wynagrodzenie w wysokości 98 EUR. Z tych kwot dokonano potrąceń podatkowych, lecz nie zostały odprowadzone żadne składki na zabezpieczenie społeczne – składki te powódka musiała zapłacić właściwym instytucjom na własny koszt.

13. Sąd odsyłający przyjmuje, że w przypadku zawodowego sędziego, powołanego do pełnienia funkcji prokuratora, ekwiwalent dziennego wynagrodzenia brutto wynosi 248 EUR. Ponadto państwo płaci właściwym instytucjom opłaty z tytułu zabezpieczenia społecznego za każdego sędziego zawodowego.

14. Powódka wnosi zatem o zasądzenie od pozwanych zapłaty dodatkowej kwoty 150 EUR za każdą z wymienionych rozpraw, w której uczestniczyła.

15. Powódka jako prokurator honorowy jest pracownikiem zatrudnionym na czas określony, porównywalnym z sędzią zatrudnionym w niepełnym wymiarze godzin na czas określony, który został powołany do pełnienia funkcji prokuratora. W szczególności powódka dokonuje czynności dochodzeniowych i uczestniczy w rozprawach karnych.

16. W oparciu o akta postępowania głównego sąd odsyłający uznaje za udowodnione, że powódka faktycznie, a nie okazjonalnie, wykonuje funkcje prokuratora honorowego, za które otrzymuje wynagrodzenie. Informuje ponadto, że inny sąd, tribunale ordinario di Roma (sąd powszechny w Rzymie, Włochy), orzekł już, że powódce jako pracownikowi zatrudnionemu na czas określony w rozumieniu porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony zasadniczo przysługuje odszkodowanie z tytułu wielokrotnego zawarcia umów na czas określony oraz z tytułu różnych

przypadków dyskryminacji. Zgodnie z tymi informacjami kwestia, czy ma miejsce dyskryminacja w odniesieniu do wysokości wynagrodzenia, nie jest jednak przedmiotem tego innego rozstrzygnięcia.

17. Po złożeniu przez powódkę wniosku o udział w procedurze oceny zgodnie z art. 29 dekretu ustawodawczego nr 116 z dnia 13 lipca 2017 r. była ona z mocy prawa zobowiązana do zrzeczenia się wszelkich dalszych roszczeń o jakimkolwiek charakterze wynikających ze stosunku honorowego.

18. Sąd odsyłający interpretuje to zrzeczenie się w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie dochodzonemu roszczeniu, i zwraca się w związku z tym do Trybunału Sprawiedliwości o udzielenie odpowiedzi na następujące pytanie:

„Czy art. 288 TFUE, art. 17, 31, 34 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 7 dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy, klauzulę 4 porozumienia ramowego w sprawie pracy w niepełnym wymiarze godzin, a także klauzulę 4 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony należy interpretować w ten sposób, że przepisy te stoją na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego takiemu jak przewidziany w art. 29 [dekretu ustawodawczego] nr 116 z dnia [13] lipca 2017 r., w brzmieniu ustalonym przez art. 1 ust. 629 ustawy nr 234 z dnia 30 grudnia 2021 r., przewidującemu automatyczne zrzeczenie się z mocy prawa wszelkich roszczeń dotyczących wdrożenia wspomnianych dyrektyw, wraz z utratą wszelkiej innej ochrony wynagrodzenia, zatrudnienia i ochrony socjalnej gwarantowanej przez prawo Unii:

– w przypadku zwykłego złożenia przez honorowego funkcjonariusza wymiaru sprawiedliwości, jako europejskiego pracownika zatrudnionego na czas określony i w niepełnym wymiarze godzin, porównywalnego z zawodowym funkcjonariuszem wymiaru sprawiedliwości jako europejskim pracownikiem zatrudnionym na czas nieokreślony i w pełnym wymiarze godzin, wniosku o udział w procedurach stabilizacji, które są jedynie formalnym wdrożeniem klauzuli 5 pkt 1 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony,

– albo w przypadku uzyskania negatywnego wyniku w rzeczonych procedurach lub niezłożenia wniosku, wraz z otrzymaniem wynagrodzenia w wysokości oczywiście nieodpowiedniej i nieproporcjonalnej do szkód poniesionych z tytułu niewdrożenia wspomnianych dyrektyw?”.

19. Republika Włoska i Komisja Europejska przedstawiły swoje uwagi na piśmie oraz – tak jak powódka w postępowaniu głównym – podczas rozprawy, która odbyła się na jej wniosek w dniu 1 lutego 2024 r.

IV. Ocena prawna

20. W celu udzielenia odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w pierwszej kolejności odniosę się krótko do jego dopuszczalności, następnie skonkretyzuję przedmiot mający znaczenie dla rozstrzygnięcia, a na koniec omówię, czy uregulowanie dotyczące zrzeczenia się roszczeń jest zgodne z prawem unijnym.

A. Dopuszczalność

21. Tak jak w przypadku innych postępowań dotyczących roszczeń honorowych funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości określonych przez prawo unijne, Włochy utrzymują, że postępowanie zostało „skonstruowane", ponieważ powódka podnosi jedynie część jej możliwych roszczeń, aby móc ich dochodzić przed honorowym sędzią pokoju, który jest właściwy tylko dla drobnych roszczeń. Ten ostatni ma jednak interes w rozstrzygnięciu sporu i dlatego nie jest wystarczająco niezawisły. Ponieważ jednak Trybunał Sprawiedliwości odrzucił już te zarzuty w podobnym postępowaniu [9], nie mogą one być skuteczne również w niniejszym postępowaniu.

B. Sprecyzowanie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

22. Należy jednak sprecyzować przedmiot wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

23. Powódka w postępowaniu głównym jest prokuratorem honorowym. Jeżeli chce nadal pełnić swój urząd, musi zostać potwierdzona w swojej funkcji w procedurze weryfikacyjnej zgodnie z art. 29 dekretu ustawodawczego nr 116. W tym względzie chodzi o egzamin ustny dotyczący pytań z zakresu jej honorowej działalności.

24. Jej wniosek o udział w tej procedurze skutkował jednak zgodnie z art. 29 ust. 5 zrzeczeniem się wszelkich dalszych roszczeń jakiegokolwiek rodzaju wynikających z poprzedniego stosunku honorowego. Sąd odsyłający, jak i ja, rozumiemy to zrzeczenie się w ten sposób, że chodzi o roszczenia wykraczające poza stawki ryczałtowe za sprawę, które dotychczas otrzymują honorowi funkcjonariusze wymiaru sprawiedliwości tytułem wynagrodzenia. Zrzeczenie się obejmowałoby zatem również dodatkowe wynagrodzenie dochodzone w postępowaniu głównym, a także uznane już przez Trybunał Sprawiedliwości roszczenia o wynagrodzenie urlopowe oraz ochronę socjalną i zabezpieczenie emerytalne.

25. Tylko w przypadku uzyskania przez powódkę wyniku *negatywnego* w tej procedurze weryfikacyjnej może ona dochodzić roszczeń o ryczałtowe odszkodowanie zgodnie z art. 29 ust. 2 dekretu ustawodawczego nr 116. Odszkodowanie to obliczane jest w oparciu o czas trwania i zakres jej czynności honorowych w przeszłości, ale nie w oparciu o dokładny zakres roszczeń, które mogłaby potencjalnie podnosić i egzekwować na mocy prawa Unii.

26. Jeżeli natomiast w wyniku procedury weryfikacyjnej powódka zostanie potwierdzona w swojej funkcji, może ona nadal ją pełnić do ukończenia 70. roku życia i otrzyma w przyszłości wynagrodzenie na podstawie układu zbiorowego dla niektórych innych pracowników wymiaru sprawiedliwości. W tym przypadku włoskie przepisy wykluczają jednak dalsze roszczenia z tytułu pracy w przeszłości.

27. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma na celu wyjaśnienie, czy to uregulowanie dotyczące zrzeczenia się jest niedopuszczalne, w szczególności ze względu na naruszenie dyrektywy 2003/88 dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy, klauzuli 4 porozumienia ramowego w sprawie pracy w niepełnym wymiarze godzin oraz klauzuli 4 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony. Choć naruszenie tych przepisów

[9] Wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Governo della Repubblica italiana (status włoskich sędziów pokoju) (C-658/18, EU:C:2020:572, w szczególności pkt 56, 60–62).

może co do zasady rodzić roszczenia sędziów honorowych [10], to jednak postępowanie przed sądem odsyłającym nie dotyczy czasu pracy, w szczególności prawa do płatnego urlopu, ani zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy.

28. Przeciwnie, sąd odsyłający stwierdza, że powódka jest pracownikiem zatrudnionym na czas określony, który dochodzi roszczenia o wyższe wynagrodzenie za dziesięć rozpraw karnych, w których brała udział jako przedstawicielka prokuratury.

29. Według informacji przedstawionych przez sąd odsyłający roszczenia te mogą wynikać z faktu, że powódka znajduje się w sytuacji porównywalnej z sytuacją prokuratora powszechnej jednostki prokuratury wykonującego te same czynności. Otrzymywała jednak 98 EUR za każdą rozprawę, podczas gdy prokuratorzy powszechnych jednostek prokuratury otrzymywaliby około 248 EUR za każdy dzień, a państwo płaciło również właściwym instytucjom opłaty z tytułu zabezpieczenia społecznego.

30. Klauzula 4 pkt 1 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony zakazuje jednakowoż traktowania pracowników zatrudnionych na czas określony pod względem warunków zatrudnienia w sposób mniej korzystny niż porównywalnych pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony tylko dlatego, że pracują na podstawie umowy o pracę na czas określony, chyba że odmienne traktowanie jest uzasadnione obiektywnymi powodami.

31. Sąd odsyłający nie omawia we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, czy i w jakim stopniu różnice w wynagrodzeniach są uzasadnione.

32. Natomiast Trybunał Sprawiedliwości wyraził już wątpliwości co do tego, czy sędziowie honorowi muszą w pełni korzystać z tych samych warunków zatrudnienia, co sędziowie sądów powszechnych. Nie można bowiem wykluczyć, że korzystniejsze warunki zatrudnienia sędziów sądów powszechnych, a więc również wyższe wynagrodzenie, są uzasadnione ze względu na procedurę konkursową i powierzane im zadania [11]. W odniesieniu do wynagrodzenia wyraziłam nawet wątpliwości co do porównywalności obu grup [12].

33. W świetle dostępnych informacji wydaje się raczej powstawać pytanie, w jakim zakresie uzasadnione jest odmienne traktowanie obu grup [13]. Zasada niedyskryminacji wymaga bowiem nie tylko, aby sytuacje porównywalne nie były traktowane w sposób odmienny, a sytuacje odmienne nie były traktowane w sposób identyczny, chyba że jest to obiektywnie uzasadnione [14]. Przeciwnie, odmienne traktowanie musi być również proporcjonalne do celu realizowanego za pomocą danego traktowania [15]. I tak Trybunał Sprawiedliwości stwierdził już, że wyłączenie

[10] Zobacz wyroki: z dnia 16 lipca 2020 r., Governo della Repubblica italiana (status włoskich sędziów pokoju) (C-658/18, EU:C:2020:572, w szczególności pkt 113, 163); oraz z dnia 7 kwietnia 2022 r., Ministero della Giustizia i in. (status włoskich sędziów pokoju) (C-236/20, EU:C:2022:263, w szczególności pkt 54, 66).

[11] Wyroki: z dnia 16 lipca 2020 r., Governo della Repubblica italiana (status włoskich sędziów pokoju) (C-658/18, EU:C:2020:572, w szczególności pkt 158–162); oraz z dnia 7 kwietnia 2022 r., Ministero della Giustizia i in. (status włoskich sędziów pokoju) (C-236/20, EU:C:2022:263, pkt 47, 53).

[12] Moja opinia w sprawie Governo della Repubblica italiana (status włoskich sędziów pokoju) (C-658/18, EU:C:2020:33, pkt 108).

[13] Zobacz moją opinię w sprawie Governo della Repubblica italiana (status włoskich sędziów pokoju) (C-658/18, EU:C:2020:33, pkt 103–111).

[14] Wyroki: z dnia 10 stycznia 2006 r., IATA i ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, pkt 95); oraz z dnia 12 lipca 2012 r., Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, pkt 70).

[15] Wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique et Lorraine i in. (C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 47). Zobacz również moja opinię w sprawach połączonych Iberdrola i Gas Natural (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 i C-640/11, EU:C:2013:191, pkt 96 i przytoczone tam orzecznictwo).

wszelkich praw do urlopu, jak również wszelkich form ochrony socjalnej i ubezpieczeniowej sędziów pokoju jest niedopuszczalne [16], nie wymagając, by takie prawa były przyznawane w takim samym zakresie jak w przypadku sędziów sądu powszechnych.

34. Co się tyczy wynagrodzenia, klauzula 4 pkt 1 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony mogłaby pozwolić na wypłacanie sędziom sądów powszechnych i prokuratorom powszechnych jednostek prokuratury wyższego wynagrodzenia niż honorowym funkcjonariuszom wymiaru sprawiedliwości. Nie wyklucza to jednak tego, że ci ostatni otrzymają w porównaniu z nimi zbyt niskie wynagrodzenie i w związku z tym będą mogli żądać proporcjonalnej podwyżki na podstawie tego przepisu. W tym względzie przyszłe wynagrodzenie honorowych funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości, którzy zostali potwierdzeni na stałe w swojej funkcji w wyniku procedury weryfikacyjnej, mogłoby przynajmniej stanowić punkt orientacyjny co do tego, jakie wynagrodzenie za tę pracę uważa za odpowiednie włoski ustawodawca [17].

35. Sąd odsyłający nie zwraca się jednak do Trybunału Sprawiedliwości z odpowiednim pytaniem. Jest to również logiczne, ponieważ, jak powiedziano, Trybunał Sprawiedliwości omówił już kwestię porównywalności sędziów honorowych i sędziów sądów powszechnych we Włoszech oraz uzasadnienie odmiennego traktowania i pozostawił ostateczną decyzję w tej materii sądom krajowym [18]. Ponieważ wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie pozwala na stwierdzenie w stosunku do wcześniejszych postępowań żadnych nowych aspektów dotyczących porównania obu grup sędziów, nie należałoby spodziewać się uzyskania nowej wiedzy w związku z odpowiednim pytaniem.

36. Ponieważ wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie ma (lub nie może mieć) na celu wyjaśnienia, czy i w jakim stopniu niższe wynagrodzenie powódki należy uznać za nieuzasadnione mniej korzystne traktowanie w rozumieniu klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, nie można również stwierdzić, jakie znaczenie może mieć art. 31 karty – prawo do sprawiedliwych i należytych warunków pracy, a także art. 34 – prawo do zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej.

37. Zasadniczo są natomiast istotne art. 17 karty – prawo własności, a także art. 47 – w zakresie, w jakim w jego akapicie pierwszym chronione jest prawo do skutecznego środka prawnego. Sporne włoskie uregulowanie dotyczące zrzeczenia się roszczeń może ingerować w istniejące prawa i ich egzekwowanie. Jednakże, tak jak wymieniony również w pytaniu art. 288 TFUE, przepisy te są już wystarczająco doprecyzowane w klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony w związku z zasadą skuteczności, wobec czego nie wymagają one osobnego omówienia.

38. Tym samym pozostaje jedynie wyjaśnić to, czy klauzula 4 pkt 1 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony oraz zasada skuteczności stoją na przeszkodzie przewidzianemu w prawie włoskim dla sędziów honorowych zrzeczeniu się roszczeń ze względu na nieuzasadnione mniej korzystne traktowanie w porównaniu z sędziami sądów powszechnych przy składaniu wniosku o udział w procedurze weryfikacyjnej odnośnie do zatrudnienia na czas nieokreślony.

[16] Wyrok z dnia 7 kwietnia 2022 r., Ministero della Giustizia i in. (status włoskich sędziów pokoju) (C-236/20, EU:C:2022:263, pkt 53).

[17] Zobacz jednak w tym względzie, poniżej pkt 55–59.

[18] Wyroki: z dnia 16 lipca 2020 r., Governo della Repubblica italiana (status włoskich sędziów pokoju) (C-658/18, EU:C:2020:572, pkt 148, 162); oraz z dnia 7 kwietnia 2022 r., Ministero della Giustizia i in. (status włoskich sędziów pokoju) (C-236/20, EU:C:2022:263, pkt 48, 53).

C. W przedmiocie przymusowego zrzeczenia się roszczeń

39. W postępowaniu głównym powódka dochodzi roszczeń, ponieważ jako prokurator honorowy otrzymywała niższe wynagrodzenie niż prokurator powszechnej jednostki prokuratury. Jej zdaniem stanowi to dyskryminację niezgodną z klauzulą 4 pkt 1 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony.

40. Najpierw przedstawię charakter roszczeń wynikających z klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, następnie omówię skutki włoskiego uregulowania dotyczącego zrzeczenia się w świetle zasady skuteczności, a na koniec odniosę się do orzecznictwa dotyczącego klauzuli 5 porozumienia ramowego, które według twierdzeń Włoch leży u podstaw uregulowania dotyczącego zrzeczenia się.

1. Roszczenia na mocy klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony

41. Zgodnie z klauzulą 4 pkt 1 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, jeżeli chodzi o warunki pracy, pracownicy zatrudnieni na czas określony nie mogą być traktowani w sposób mniej korzystny niż porównywalni pracownicy zatrudnieni na czas nieokreślony, jedynie z tego powodu, że pracują na czas określony, chyba że odmienne traktowanie uzasadnione jest powodami o charakterze obiektywnym.

42. Przepis ten ma bezpośrednie zastosowanie i w konsekwencji można się na niego powoływać przeciwko państwu członkowskiemu jako pracodawcy [19]. Obejmuje on warunki dotyczące wynagrodzenia i emerytur, zależące od stosunku pracy [20].

43. Jeżeli pracownicy zatrudnieni na czas określony są bez obiektywnego powodu pod względem wynagrodzenia traktowani w sposób mniej korzystny niż porównywalni pracownicy zatrudnieni na czas nieokreślony, wówczas klauzula 4 pkt 1 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony może więc stanowić podstawę roszczenia mającego na celu przyznanie pracownikowi zatrudnionemu na czas określony składników wynagrodzenia, które na mocy prawa krajowego są zastrzeżone dla stałych pracowników [21].

44. Jak już wspomniano, sądy włoskie zasadniczo muszą wyjaśnić, czy, a jeśli tak, to w jakim zakresie prokuratorzy honorowi mogą dochodzić na tej podstawie takiego roszczenia [22]. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym opiera się natomiast na założeniu, że takie roszczenia istnieją, i dotyczy ograniczeń ich egzekwowania przed sądem.

[19] Wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 60–68).

[20] Wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 134).

[21] Podobnie wyroki: z dnia 13 września 2007 r., Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, pkt 47, 48); z dnia 22 grudnia 2010 r., Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres (C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, pkt 50).

[22] Zobacz powyżej, pkt 31 i nast.

2. Zasada skuteczności

45. Prawdą jest, że prawo Unii nie zawiera przepisów dotyczących egzekwowania takiego roszczenia, wobec czego państwa członkowskie dysponują w tym zakresie autonomią proceduralną. Zastosowanie mają jednak zasady równoważności i skuteczności. W szczególności przepisy krajowe nie mogą powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z prawa Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności) [23].

46. Artykuł 29 dekretu ustawodawczego nr 116 nie powoduje, że korzystanie z ewentualnego roszczenia wynikającego z klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony staje się całkowicie niemożliwe. Jeżeli zainteresowani nie złożą wniosku o udział w procedurze weryfikacyjnej, ani nie przyjmą ryczałtowego odszkodowania zgodnie z art. 29 ust. 2 zdanie pierwsze po zakończeniu pełnienia funkcji honorowej, wówczas przepisy dotyczące zrzeczenia się określone w art. 29 ust. 5 lub art. 29 ust. 2 zdanie trzecie nie stoją na przeszkodzie powództwu o dalsze roszczenia na podstawie klauzuli 4 pkt 1.

47. Jeżeli honorowi funkcjonariusze wymiaru sprawiedliwości nie biorą udziału w procedurze weryfikacyjnej i przyjmują jedynie ryczałtowe odszkodowanie, o którym mowa w art. 29 ust. 2 zdanie pierwsze dekretu ustawodawczego nr 116, przepis dotyczący zrzeczenia się zawarty w zdaniu trzecim również wydaje się nie budzić zastrzeżeń. W tym przypadku uprawnieni, będący przecież zawodowymi prawnikami, dobrowolnie zrzekają się dochodzenia roszczeń, które mogą mieć szerszy zakres.

48. Honorowi funkcjonariusze wymiaru sprawiedliwości, którzy biorą udział w procedurze weryfikacyjnej, ale nie zostali potwierdzeni w swojej funkcji, nie decydują się natomiast dobrowolnie na ryczałtowe odszkodowanie, o którym mowa w art. 29 ust. 2 zdanie pierwsze dekretu ustawodawczego nr 116. Przeciwnie, ich celem jest dalsza praca w wymiarze sprawiedliwości.

49. Niemniej nie można wykluczyć, że to ryczałtowe odszkodowanie spełnia wymogi zasady skuteczności.

50. Należy wprawdzie przyjąć, że kwota odszkodowania w wysokości 2500 EUR lub 1500 EUR za każdy rok poprzedniej pracy może być niższa niż kwota roszczeń, których zainteresowani mogą dochodzić na podstawie klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony oraz dyrektywy dotyczącej czasu pracy. Oprócz roszczeń o wyższe wynagrodzenie dochodzonych w postępowaniu głównym, których istnienie i zakres nie są jeszcze jasne, w rachubę wchodzą uznane już w tym względzie roszczenia o wynagrodzenie urlopowe oraz z tytułu ochrony socjalnej i zabezpieczenia emerytalnego. Choćby roczne roszczenia o wynagrodzenie urlopowe mogłyby być w przypadku zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy wyższe niż odszkodowanie [24].

51. Niemniej w razie przyjęcia odszkodowania, o którym mowa w art. 29 ust. 2 zdanie pierwsze dekretu ustawodawczego nr 116, zainteresowani nie muszą wszczynać postępowania sądowego, a ewentualne przedawnienie roszczeń – w dającym się określić zakresie – nie jest uwzględniane.

[23] Wyroki: z dnia 16 grudnia 1976 r., Rewe-Zentralfinanz und Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, pkt 5); oraz z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 44, 46).

[24] Zobacz wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Governo della Repubblica italiana (status włoskich sędziów pokoju) (C-658/18, EU:C:2020:572, pkt 19).

Dlatego w wielu przypadkach łączna kwota odszkodowania może być znacznie wyższa niż kwota roszczeń, których poszkodowani mogliby jeszcze dochodzić na podstawie klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony i dyrektywy dotyczącej czasu pracy.

52. Taka typizacja roszczeń odszkodowawczych może być uzasadniona uproszczeniem administracyjnym i pewnością prawa, gdyż kompleksowe badanie wszystkich indywidualnych przypadków wiązałoby się ze znacznym wysiłkiem i trudnościami [25]. Uwzględnienie takich aspektów opiera się właśnie na zasadzie skuteczności, gdyż nie wymaga ona nieograniczonej możliwości dochodzenia roszczeń ustanowionych na mocy prawa unijnego, lecz jedynie sprzeciwia się nadmiernym utrudnieniom. Przykładowo zasada ta pozwala na ustanowienie odpowiednich terminów dla powództw ze względów pewności prawa [26].

53. Jednak to do sądów krajowych należy dokonanie ostatecznej oceny, czy ryczałtowe odszkodowanie w powiązaniu z obligatoryjnym zrzeczeniem się na podstawie art. 29 dekretu ustawodawczego nr 116 powoduje, że korzystanie z praw przyznanych przez unijny porządek prawny jest nadmierne trudne i dlatego w rezultacie nie jest proporcjonalne. Muszą one uwzględniać przy tym wszystkie istotne okoliczności, takie jak przedawnienie lub zakres ewentualnych dodatkowych roszczeń odszkodowawczych.

54. Zgodnie z informacjami przedstawionymi podczas rozprawy, niemal wszyscy honorowi funkcjonariusze wymiaru sprawiedliwości, którzy brali udział w procedurze weryfikacyjnej, w tym powódka, zostali potwierdzeni w swoich funkcjach. Nie otrzymują oni żadnego ryczałtowego odszkodowania, o którym mowa w art. 29 ust. 2 zdanie pierwsze dekretu ustawodawczego nr 116, i w konsekwencji, zgodnie z art. 29 ust. 5, poprzez udział w procedurze weryfikacyjnej całkowicie zrzekli się w rezultacie wszelkich dalszych roszczeń z tytułu poprzedniej pracy honorowej.

55. To przymusowe zrzeczenie się roszczeń wynikających z prawa Unii, w szczególności roszczeń wynikających z klauzuli 4 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, jest zgodne z zasadą skuteczności jedynie wówczas, gdy potwierdzeni kandydaci otrzymają odpowiednią rekompensatę.

56. Prawdą jest, że kandydaci, którzy zostali potwierdzeni w swojej funkcji, odnoszą znaczne korzyści, gdyż mogą kontynuować swoją pracę za stałe wynagrodzenie do ukończenia 70. roku życia, czyli praktycznie bezterminowo. Jednakże *prima facie* te warunki pracy stanowią jedynie świadczenie wzajemne za ich przyszłą pracę w wymiarze sprawiedliwości.

57. Włochy uważają jednak, że obejmuje to odpowiednią rekompensatę. Jest to szczególnie widoczne w tym, że nowo powołani honorowi funkcjonariusze wymiaru sprawiedliwości nie korzystają z warunków pracy dla potwierdzonych kandydatów.

58. Powódka natomiast przekonująco wskazuje, że przyszłe wynagrodzenie nie stanowi wystarczającej rekompensaty, w szczególności w odniesieniu do jej zabezpieczenia emerytalnego, ponieważ podczas pozostającego okresu tej działalności nie może ona już nabyć uprawnień do emerytury. Komisja również wymaga silniejszego dostosowania rekompensaty do strat poniesionych w przeszłości.

[25] Zobacz wyroki: z dnia 26 września 2013 r., Dansk Jurist- og Økonomforbund (C-546/11, EU:C:2013:603, pkt 70); oraz z dnia 19 czerwca 2014 r., Specht i in. (od C-501/12 do C-506/12, C-540/12 i C-541/12, EU:C:2014:2005, pkt 78).

[26] Wyroki: z dnia 16 grudnia 1976 r., Rewe-Zentralfinanz i Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, pkt 5); oraz z dnia 21 grudnia 2016 r., TDC (C-327/15, EU:C:2016:974, pkt 98).

59. Trybunał Sprawiedliwości nie może ocenić, który z tych dwóch poglądów jest trafny, ponieważ brakuje mu niezbędnych informacji. Zatem sądy krajowe muszą rozstrzygnąć również kwestię, czy warunki zatrudnienia kandydatów potwierdzonych w ich funkcji przewidują odpowiednią rekompensatę za obligatoryjne zrzeczenie się dalszych roszczeń z tytułu ich poprzedniej działalności, przewidzianych przez prawo Unii.

3. Orzecznictwo dotyczące klauzuli 5 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony

60. Wbrew temu, co utrzymują Włochy, nic innego nie wynika z orzecznictwa dotyczącego roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia klauzuli 5 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony.

61. Zgodnie z klauzulą 5 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony państwa członkowskie muszą wprowadzić środki zmierzające do zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony. W przypadku takich nadużyć należy zatem przyjąć proporcjonalne, skuteczne i odstraszające przepisy gwarantujące pełną skuteczność norm przyjętych na podstawie porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony [27].

62. W tym względzie Trybunał Sprawiedliwości stwierdził w związku z sektorem szkolnictwa, że po ustawowym przekształceniu stosunku pracy na czas określony w stosunek pracy na czas nieokreślony nie są wymagane żadne dalsze sankcje za stanowiące nadużycie wykorzystywanie stosunków pracy na czas określony [28]. W szczególności nie jest w takim przypadku konieczne przyznanie zainteresowanym dodatkowej rekompensaty finansowej [29].

63. Na pierwszy rzut oka to orzecznictwo wydaje się odpowiadać spornemu uregulowaniu dotyczącemu zrzeczenia się, ponieważ uniemożliwia jedynie tym prokuratorom honorowym dochodzenie roszczeń z tytułu pracy w przeszłości, których stosunek pracy na czas określony zostaje przekształcony w stały stosunek pracy.

64. Przy bliższej analizie staje się jednak widoczne, że to orzecznictwo nie może mieć zastosowania, albowiem roszczenia na podstawie klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony mają zupełnie inny charakter niż roszczenia odszkodowawcze na podstawie klauzuli 5.

65. Roszczenia na podstawie klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego opierają się na zakazie dyskryminacji, a zatem ich zakres jest konkretnie określany poprzez porównanie grupy znajdującej się w niekorzystnej sytuacji i grupy uprzywilejowanej. Jak podkreśla powódka, roszczenia takie nie były przedmiotem przywołanego orzecznictwa dotyczącego sektora szkolnictwa.

66. „Roszczenia odszkodowawcze" z tytułu naruszenia klauzuli 5 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony nie wynikają natomiast z takiego porównania. Nie mają również na celu rekompensowania szkody, ponieważ z reguły nie da się określić rozmiaru szkody

[27] Wyroki: z dnia 4 lipca 2006 r., Adeneler i in. (C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 94); z dnia 23 kwietnia 2009 r., Angelidaki i in. (od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, pkt 158); 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); oraz z dnia 7 kwietnia 2022 r., Ministero della Giustizia i in. (status włoskich sędziów pokoju) (C-236/20, EU:C:2022:263, pkt 61).

[28] Wyrok z dnia 8 maja 2019 r., Rossato und Conservatorio di Musica F.A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387, pkt 36, 37, 40).

[29] Wyrok z dnia 8 maja 2019 r., Rossato und Conservatorio di Musica F.A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387, pkt 41–43).

spowodowanej nadużyciem umów o pracę na czas określony [30]. Przeciwnie, chodzi o sankcje mające na celu zapobieganie stanowiącemu nadużycie wykorzystywaniu umów o pracę na czas określony. Jednakże wybór sankcji pozostaje w sferze uznania państw członkowskich, o ile środki te skutecznie zwalczają nadużycie [31].

67. Dlatego też klauzula 4 pkt 1 porozumienia ramowego w sprawie umów o pracę na czas określony może być stosowana również bezpośrednio [32], podczas gdy nie dotyczy to klauzuli 5 pkt 1 [33].

68. Kombinacja przekształcenia stosunków pracy z roszczeniami odszkodowawczymi w przypadku braku przekształcenia stosunku pracy, przewidziana w art. 29 dekretu ustawodawczego nr 116, może zatem być skutecznym i proporcjonalnym środkiem karania nadużyć w wykorzystywaniu stosunków pracy na czas określony dotyczących honorowych funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu klauzuli 5 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony. Taki skutek uregulowań nie uzasadnia jednak nieodzownie całkowitego wyłączenia roszczeń wynikających z klauzuli 4 pkt 1 z tytułu pracy w przeszłości.

V. Wnioski

69. Proponuję zatem Trybunałowi Sprawiedliwości, aby udzielił odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w następujący sposób:

Klauzulę 4 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, należy interpretować w świetle zasady skuteczności w ten sposób, że:

– nie stoi ona na przeszkodzie przepisowi zmuszającemu prokuratora honorowego do zrzeczenia się roszczeń wynikających z klauzuli 4 pkt 1 z tytułu czynności wykonywanych w przeszłości w tej funkcji w celu wzięcia udziału w procedurze weryfikacyjnej umożliwiającej mu dalsze pełnienie tej funkcji przez czas nieokreślony w przyszłości do ukończenia 70. roku życia i ze stałym wynagrodzeniem, jeżeli przyszłe warunki zatrudnienia, oprócz wynagrodzenia za dalszą pracę, zapewniają odpowiednią rekompensatę za roszczenia, których należało się zrzec, oraz

– nie stoi ona na przeszkodzie takiemu przepisowi w zakresie, w jakim przyznaje on odpowiednią ryczałtową rekompensatę za pracę w przeszłości w przypadku, gdy wynik procedury weryfikacyjnej nie umożliwi prokuratorowi honorowemu dalszego pełnienia jego funkcji,

jeżeli ten prokurator honorowy jest objęty pojęciem „pracownika zatrudnionego na czas określony”.

[30] Zobacz wyrok z dnia 7 marca 2018 r., Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166, pkt 46–50).

[31] Wyroki: z dnia 8 maja 2019 r., Rossato und Conservatorio di Musica F.A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387, pkt 24, 25); oraz z dnia 7 kwietnia 2022 r., Ministero della Giustizia i in. (status włoskich sędziów pokoju) (C-236/20, EU:C:2022:263, pkt 58).

[32] Wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 60–68).

[33] Wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 70–80).