

Sprawa C-326/19**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

23 kwietnia 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum) (Włochy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

28 listopada 2018 r.

Strona skarżąca:

EB

Strona przeciwna:

Presidenza del Consiglio dei Ministri (prezydencja rady ministrów)

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

Università degli Studi Roma Tre

Przedmiot postępowania głównego

Skarga mająca na celu stwierdzenie nieważności pisma z dnia 21 listopada 2017 r. dotyczącego „Odpowiedzi na wniosek o przedłużenie umowy o pracę na czas określony na stanowisku asystenta typu A w rozumieniu art. 20 ust. 8 decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 75 z 2017 r.” i circolare (okólnika) nr 3/2017 przyjętego przez Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione (ministra ds. uproszczenia i administracji publicznej), a także ustalenie prawa skarżącego do zatrudnienia na czas określony jako asystenta lub do poddania się ocenie, o której mowa w art. 24 ust. 5 ustawy nr 240 z 2010 r., w celu mianowania na stanowisko profesora nadzwyczajnego.

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Zgodność art. 29 ust. 2 lit. d) i ust. 4 decreto legislativo nr 81 z dnia 15 czerwca 2015 r., art. 36 ust. 2 i 5 decreto legislativo nr 165 z dnia 30 marca 2001 r. oraz art. 24 ust. 1 i 3 ustawy nr 240 z dnia 30 grudnia 2010 r. z klauzulą 5 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego w dyrektywie 1999/70/WE.

Pytania prejudycjalne

1) Czy, mimo iż nie istnieje ogólny obowiązek wprowadzenia przez państwa członkowskie przekształcenia umów o pracę na czas określony w umowę na czas nieokreślony, klauzula 5 porozumienia ramowego, o którym mowa w dyrektywie Rady 1999/70/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), zatytułowana „Środki zapobiegania nadużyciom”, również w świetle zasady równoważności, stoi na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak przepisy art. 29 ust. II lit. d) i ust. IV decreto legislativo nr 81 z dnia 15 czerwca 2015 r. oraz art. 36 ust. II i ust. V decreto legislativo nr 165 z dnia 30 marca 2001 r., które w odniesieniu do asystentów uniwersyteckich zatrudnionych na podstawie umowy na czas określony na okres trzech lat, z możliwością przedłużenia na okres dwóch lat zgodnie z art. 24 ust. III lit. a) ustawy nr 240 z 2010 r., wykluczają późniejsze zawarcie umowy o pracę na czas nieokreślony?;

2) Czy, mimo iż nie istnieje ogólny obowiązek wprowadzenia przez państwa członkowskie przekształcenia umów o pracę na czas określony w umowę na czas nieokreślony, klauzula 5 porozumienia ramowego, o którym mowa w dyrektywie Rady 1999/70/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), zatytułowana „Środki zapobiegania nadużyciom”, również w świetle zasady równoważności, stoi na przeszkodzie stosowaniu przez sądy krajowe danego państwa członkowskiego przepisów krajowych, takich jak przepisy art. 29 ust. II lit. d) i ust. IV decreto legislativo nr 81 z dnia 15 czerwca 2015 r. oraz art. 36 ust. II i ust. V decreto legislativo nr 165 z dnia 30 marca 2001 r., z takim skutkiem, że osoby zatrudniane w administracji publicznej na podstawie elastycznej umowy o pracę podlegającej przepisom prawa pracy mają prawo do utrzymania stosunku pracy, natomiast prawo to w sposób generalny nie przysługuje osobom zatrudnionym w administracji na podstawie prawa administracyjnego, a w krajowym porządku prawnym nie istnieje (w wyniku wyżej wymienionych przepisów krajowych) inny skuteczny środek pozwalający na karanie takich nadużyć wobec pracowników?;

3) Czy, mimo iż nie istnieje ogólny obowiązek wprowadzenia przez państwa członkowskie przekształcenia umów o pracę na czas określony w umowę na czas nieokreślony, klauzula 5 porozumienia ramowego, o którym mowa w dyrektywie Rady 1999/70/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), zatytułowana „Środki zapobiegania nadużyciom”, również w świetle zasady równoważności, stoi na przeszkodzie [...] przepisom krajowym takim jak przepisy art. 24 ust. 1 i 3 ustawy nr 240 z dnia 30 grudnia 2010 r., które przewidują zawarcie i przedłużenie na łączny okres pięciu lat (trzy lata z możliwością przedłużenia na okres dwóch lat) umów na czas określony między asystentami a uniwersytetami, uzależniając zawarcie umów od tego, czy nastąpi ono „w ramach zasobów dostępnych dla planowania w celu prowadzenia działalności badawczej, dydaktycznej, działalności w zakresie nauczania uzupełniającego i działalności na rzecz studentów”, a także uzależniając przedłużenie umów od „pozytywnej oceny prowadzonej działalności dydaktycznej i badawczej”, nie określając obiektywnych i przejrzystych kryteriów mających na celu zweryfikowanie, czy zawarcie i przedłużenie takich umów faktycznie odpowiada rzeczywistej potrzebie, czy jest ono odpowiednie do osiągnięcia zamierzonego celu oraz czy jest niezbędne do tego celu, skutkiem czego wspomniane przepisy wiążą się z realnym ryzykiem doprowadzenia do nadużywania tego rodzaju umów oraz nie są one zgodne z celem i skutecznością porozumienia ramowego?

Przywołane przepisy prawa Unii

Dyrektywa Rady 1999/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotycząca 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) (zwana dalej „dyrektywą 1999/70”); w szczególności klauzula 5 zawartego w niej porozumienia ramowego.

Zalecenie Komisji z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie Europejskiej Karty Naukowca oraz Kodeksu postępowania przy rekrutacji pracowników naukowych (2005/251/WE).

Przywołane przepisy prawa krajowego

Legge del 30 dicembre 2010, n. 240, „Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario” (Ustawa nr 240 z dnia 30 grudnia 2010 r. wprowadzająca przepisy w sprawie organizacji uniwersytetów, kadry akademickiej i rekrutacji oraz upoważniająca rząd do podjęcia działań na rzecz poprawy jakości i efektywności systemu szkolnictwa

wyższego) (zwana dalej „ustawą 240/2010”). W szczególności art. 24 zatytułowany „Asystenci zatrudnieni na czas określony” stanowi w pierwszych dwóch ustępach, że w celu prowadzenia działalności badawczej i dydaktycznej uniwersytety mogą zawierać umowy o pracę na czas określony z kandydatami wybranymi w ramach otwartych procedur rekrutacji uregulowanych przez uniwersytety w drodze regulaminu, które to procedury muszą być ogłaszane w dzienniku urzędowym oraz na stronach internetowych uniwersytetu, ministerstwa i Unii Europejskiej i w przypadku których wymagany jest tytuł doktora lub tytuł równoważny. Ponadto rekrutacja powinna być poprzedzona wstępną oceną kandydatów dotyczącą kwalifikacji, życiorysu i działalności naukowej. Zgodnie z ust. 3 wspomnianego artykułu rozpatrywane umowy mogą mieć formę: „a) umów zawartych na okres trzech lat z możliwością jednokrotnego przedłużenia na okres tylko dwóch lat po pozytywnej ocenie prowadzonej działalności dydaktycznej i badawczej” (umowa na stanowisko asystenta typu A) lub „b) umowy zawartej na okres trzech lat, zastrzeżonej dla kandydatów, którzy skorzystali z umów przewidzianych w lit. a)”, lub dla kandydatów, „którzy uzyskali krajowe kwalifikacje naukowe profesora pierwszej lub drugiej grupy”, jak również dla innych kandydatów (umowa na stanowisko asystenta typu B). Jeśli chodzi o osoby, które zawarły umowę o pracę na stanowisku asystenta typu B i które uzyskały kwalifikacje naukowe, w trzecim roku obowiązywania danej umowy uniwersytet dokonuje ich oceny w celu mianowania na stanowisko profesora nadzwyczajnego, a jeśli ocena ma wynik pozytywny, po wygaśnięciu umowy wspomniane osoby są zatrudniane na stanowisku profesora nadzwyczajnego.

Decreto legislativo del 25 maggio 2017, n. 75, „Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 [...]” (dekret ustawodawczy nr 75 z dnia 25 maja 2017 r. wprowadzający zmiany i uzupełnienia do dekretu ustawodawczego nr 165 z dnia 30 marca 2001 r.) (zwany dalej „decreto legislativo nr 75/2017”). W szczególności art. 20, zatytułowany „Wylimitowanie zatrudnienia nieetatowego w administracji publicznej”, przewiduje w ust. 1, że w celu wylimitowania zatrudnienia nieetatowego i ograniczenia korzystania z umów na czas określony organy administracji mogą w trzyletnim okresie 2018–2020 zatrudniać na czas nieokreślony osoby, które: „a) po dacie wejścia w życie ustawy nr 124 z 2015 r. są zatrudnione na podstawie umowy na czas określony w zatrudniającym je organie administracji [...]; b) zostały zatrudnione na czas określony w związku z taką samą prowadzoną przez nie działalnością w ramach procedur konkursowych przeprowadzonych również przez organy administracji publicznej inne niż organ zatrudniający; c) na dzień 31 grudnia 2017 r. mogą wykazać co najmniej trzyletni staż pracy w zatrudniającym je organie administracji wspomnianym w lit. a), nawet jeśli nie jest to okres nieprzerwany, w ciągu ostatnich ośmiu lat”. Ponadto, zgodnie z ust. 2 wspomnianego artykułu, w tym samym trzyletnim okresie, o którym mowa powyżej, organy administracji mogą ogłosić pod pewnymi warunkami procedury konkursowe zastrzeżone dla pracowników, którzy: „a) po dniu wejścia w życie ustawy nr 124 z 2015 r. są zatrudnieni na podstawie elastycznej umowy o pracę przez organ administracji ogłaszający konkurs; b) na dzień 31 grudnia 2017 r. mogą wykazać co najmniej

trzyletni staż pracy w organie administracji ogłaszającym konkurs, nawet jeśli nie jest to okres nieprzerwany, w ciągu ostatnich ośmiu lat”. Zgodnie z ust. 8 rozpatrywanego artykułu organy administracji mogą przedłużyć elastyczne umowy o pracę z osobami uczestniczącymi w procedurach opisanych w ust. 1 i 2 do czasu zakończenia tych procedur. Wreszcie ust. 9 art. 20 stanowi, że „artykuł ten nie ma zastosowania do rekrutacji pracowników dydaktycznych, oświatowych oraz administracyjnych, technicznych i pomocniczych w państwowych placówkach szkolnych i oświatowych”, a także że stypendyści publicznych instytucji badawczych są objęci zakresem zastosowania ust. 2 rzeczonoego artykułu.

Decreto legislativo del 30 marzo 2001, n. 165, „Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche” (dekret ustawodawczy nr 165 z dnia 30 marca 2001 r. dotyczący ogólnych zasad organizacji pracy w administracji publicznej) (zwany dalej „decreto legislativo nr 165/2001”). W szczególności art. 3, zatytułowany „Pracownicy podlegający prawu administracyjnemu”, stanowi w ust. 2, że „stosunek pracy profesorów i asystentów uniwersyteckich, zatrudnionych na czas nieokreślony lub określony, podlega odpowiednim obowiązującym przepisom do czasu wprowadzenia szczegółowych przepisów stanowiących regulację systemową”. Artykuł 36 powyższego decreto legislativo, w brzmieniu obowiązującym od dnia 22 czerwca 2017 r., przewiduje w dwóch pierwszych ustępach, że co do zasady organy administracji publicznej zatrudniają pracowników wyłącznie na podstawie umów na czas nieokreślony, ale mogą korzystać z przewidzianych w ustawie elastycznych umów w celu zatrudnienia pracowników wyłącznie w przypadku tymczasowych lub wyjątkowych potrzeb. Zgodnie z ust. 5 tego artykułu „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 ma prawo do uzyskania odszkodowania za szkodę wynikającą ze świadczenia pracy wykonanego z naruszeniem przepisów bezwzględnie obowiązujących. [...]”. Kolejny ust. 5 quater stanowi, że umowy o pracę zawarte z naruszeniem art. 36 są nieważne. Wreszcie następny ust. 5 quinquies stanowi, iż rozpatrywany artykuł, „z zastrzeżeniem ust. 5, nie ma zastosowania do zatrudnienia na czas określony pracowników dydaktycznych, oświatowych oraz administracyjnych, technicznych i pomocniczych w państwowych placówkach szkolnych i oświatowych [...]”.

Decreto legislativo del 15 giugno 2015, n. 81, „Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183” (dekret ustawodawczy nr 81 z dnia 15 czerwca 2015 r. w sprawie systemowego uregulowania umów o pracę i zmiany prawodawstwa dotyczącego obowiązków związanych z pracą, zgodnie z art. 1 ust. 7 ustawy nr 183 z dnia 10 grudnia 2014 r.) (zwany dalej „decreto legislativo nr 81/2015”). W szczególności art. 19, w brzmieniu obowiązującym w chwili wystąpienia okoliczności faktycznych sprawy, a przed zmianą

wprowadzoną decreto legge (dekretem z mocą ustawy) nr 87/2018, przewidywał, że maksymalny czas trwania umów o pracę na czas określony między tym samym pracodawcą a tym samym pracownikiem wskutek kolejnych umów wynosił 36 miesięcy. Artykuł 29 ust. 2 lit. d) wspomnianego decreto legislativo, obowiązujący od dnia 12 sierpnia 2018 r., stanowi, że „z zakresu zastosowania niniejszego rozdziału wyłączone są także: [...] d) umowy na czas określony zawarte zgodnie z ustawą nr 240 z dnia 30 grudnia 2010 r.” Wreszcie, zgodnie z ust. 4 powyższego artykułu „niniejsze przepisy pozostają bez uszczerbku dla przepisów art. 36 decreto legislativo nr 165 z 2001 r.”.

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania

- 1 EB, skarżący, jest asystentem uniwersyteckim zatrudnionym na czas określony w Università degli Studi „Roma Tre”.
- 2 EB został bowiem laureatem otwartego konkursu ogłoszonego zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy nr 240/2010 na stanowisko asystenta zatrudnionego na podstawie umowy na czas określony na okres trzech lat z możliwością jednokrotnego przedłużenia na maksymalny okres dwóch lat. W październiku 2014 r. EB uzyskał również krajowe kwalifikacje naukowe w sektorze dyscypliny naukowej IUS/10 - Prawo administracyjne, zgodnie z art. 16 rzeczonyj ustawy.
- 3 Przed wygaśnięciem umowy skarżący zwrócił się do swojego wydziału o przedłużenie umowy na okres dwóch lat, na które wyrażono zgodę w dniu 14 maja 2015 r.
- 4 W ciągu następnych dwóch lat wydział prawa Università degli Studi „Roma Tre” mianował, w szczególności w dziedzinie prawa administracyjnego, na stanowisko profesora nadzwyczajnego dwóch asystentów zatrudnionych na czas nieokreślony, którzy uzyskali krajowe kwalifikacje naukowe drugiej grupy zgodnie z przepisami ustawy 240/2010. Nie ogłoszono żadnej takiej procedury w odniesieniu do asystentów zatrudnionych na czas określony.
- 5 W dniu 8 listopada 2017 r. skarżący złożył wniosek o przedłużenie jego umowy na podstawie art. 20 ust. 8 decreto legislativo nr 75/2017, argumentując, że przepisy tego artykułu mają również zastosowanie do kadry dydaktycznej uniwersytetu, i zwrócił się do Università degli Studi „Roma Tre” o zastosowanie procedury stabilizacji, o której mowa w ust. 1 wspomnianego decreto, począwszy od 2018 r.
- 6 Pismem z dnia 21 listopada 2017 r. wspomniany Università degli Studi „Roma Tre” oddalił wniosek skarżącego, uzasadniając decyzję tym, że art. 20 ust. 8 decreto legislativo nr 75/2017 nie ma zastosowania do asystenta zatrudnionego na czas określony oraz że zgodnie z ustawą nr 240/2010 uniwersytety nie mogą już stosować wcześniej obowiązujących procedur dotyczących asystenta zatrudnionego na czas nieokreślony.

- 7 Skargą doręczoną w dniu 6 grudnia 2017 r. i złożoną w dniu 11 grudnia 2017 r. skarżący zaskarżył do sądu odsyłającego wspomniane pismo i circolare (okólnik) nr 3/2017 przyjęty przez Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, wnosząc o stwierdzenie nieważności obu aktów. Skarżący wnosi również o ustalenie jego prawa do zatrudnienia na czas nieokreślony jako asystenta lub do poddania się ocenie, o której mowa w art. 24 ust. 5 ustawy nr 240 z 2010 r., w celu mianowania na stanowisko profesora nadzwyczajnego.
- 8 Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (ministerstwo edukacji, szkolnictwa wyższego i badań naukowych) oraz Università degli Studi „Roma Tre” wnoszą o oddalenie skargi.

Główne argumenty stron postępowania głównego

- 9 Skarżący twierdzi, że art. 20 decreto legislativo nr 75/2017 ma charakter powszechnie obowiązujący w tym sensie, że stosuje się również do stosunku pracy podlegającego prawu administracyjnemu, a zatem także do asystentów typu A. W ocenie skarżącego zaskarżony okólnik nr 3/2017, w którym stwierdzono, że rozpatrywany artykuł nie ma zastosowania do pracowników podlegających prawu administracyjnemu, narusza Porozumienie ramowe w sprawie pracy na czas określony zawarte w dyrektywie 1999/70, które uzależnia możliwość korzystania przez pracodawców z umów na czas określony od rygorystycznych warunków, wymagając wobec tych umów obiektywnych powodów w celu zapobiegania nadużyciom.
- 10 Zdaniem skarżącego gdyby uznać, że wyżej wymieniony artykuł nie ma zastosowania do asystentów zatrudnionych na czas określony, skutkowałoby to nierównym traktowaniem w porównaniu do asystentów zatrudnionych w publicznych instytucjach badawczych, w przypadku których istnieje możliwość stabilizacji ich stosunku pracy.
- 11 Skarżący twierdzi ponadto, że przewidziane w art. 29 ust. 2 lit. d) decreto legislativo nr 81/2015 wyłączenie umów na czas określony zawartych zgodnie z ustawą nr 240/2010 z zakresu stosowania przepisów dotyczących pracy na czas określony, wprowadzonych w tymże decreto legislativo, w szczególności z zakresu stosowania przepisu określającego maksymalny czas trwania stosunku pracy na czas określony, wynoszący 36 miesięcy, jest niezgodne z prawem Unii ze względu na brak obiektywnych powodów, dla których asystent uniwersytecki miałby być zatrudniony na czas określony, zwłaszcza jeżeli stosunek pracy może przekroczyć okres trzech lat, jak to miało miejsce w przypadku skarżącego. W tym ostatnim przypadku skarżący uważa, że stosunek pracy trwający ponad 36 miesięcy nie jest zgodny z potrzebami pracodawcy mającymi charakter tymczasowy.
- 12 Ponadto zdaniem skarżącego w zakresie, w jakim art. 24 ust. 5 ustawy 240/2010 nie przewiduje możliwości poddania się przez asystentów typu A, którzy uzyskali krajowe kwalifikacje naukowe, ocenie w celu mianowania na stanowisko

profesora nadzwyczajnego, jest on sprzeczny z zasadą niedyskryminacji określoną w klauzuli 4 porozumienia ramowego zawartego w dyrektywie 1999/70.

- 13 Skarżący powołuje się wreszcie na przewidzianą w prawie Unii zasadę równoważności, na podstawie której – wobec braku innych korzystnych przepisów – należy wziąć pod uwagę przypadki pracowników podlegających prawu pracy, (w przypadku których przewidziano automatyczne przekształcenie stosunku pracy w zatrudnienie na czas nieokreślony), nauczycieli szkół, (w odniesieniu do których istnieją zamknięte listy rezerwy kadrowej i inne procedury mianowania), oraz wszystkich innych pracowników sektora publicznego, (do których stosuje się art. 20 decreto legislativo nr 75/2017).
- 14 Strona przeciwna, Università degli Studi „Roma Tre”, twierdzi, że art. 20 decreto legislativo nr 75/2017 nie ma zastosowania do pracowników podlegających prawu administracyjnemu, takich jak asystenci uniwersyteccy, zgodnie z art. 3 ust. 2 decreto legislativo nr 165/2001. Università degli Studi „Roma Tre” uważa także, że sporny artykuł nie powoduje żadnej różnicy w traktowaniu między asystentami typu A i innymi pracownikami, takimi jak stypendyści instytucji badawczych, ponieważ nie należą oni do kategorii pracowników podlegających prawu administracyjnemu.
- 15 Strona przeciwna uważa ponadto, że różnica w zakresie w regulacji między asystentami typu B i asystentami typu A, o których mowa w ustawie nr 240/2010, jest uzasadniona, biorąc pod uwagę większe doświadczenie naukowe tych pierwszych.

Zwięzłe uzasadnienie odesłania prejudycjalnego

- 16 Sąd odsyłający ma wątpliwości co do zgodności art. 29 ust. 2 lit. d) i ust. 4 decreto legislativo nr 81/2015, a także art. 36 ust. 2 i 5 decreto legislativo nr 165/2001 z klauzulą 5 porozumienia ramowego zawartego w dyrektywie 1999/70, w szczególności w odniesieniu do asystentów uniwersyteckich, o których mowa w art. 24 ust. 3 lit. a) ustawy 240/2010 (tzw. „asystentów typu A”).
- 17 W rzeczywistości art. 29 ust. 2 lit. d) decreto legislativo nr 81/2015 wyklucza przekształcenie umów o pracę na czas określony wspomnianych pracowników w umowę na czas nieokreślony w drodze odstępstwa od zasad ogólnych zawartych w tym samym decreto legislativo, które w chwili wystąpienia okoliczności faktycznych sprawy przewidywały w odniesieniu do umów na czas określony maksymalny czas trwania wynoszący 36 miesięcy, po upływie którego umowa o pracę była automatycznie przekształcana w umowę na czas nieokreślony.
- 18 Natomiast ust. 4 tego samego artykułu odsyła do przepisów art. 36 decreto legislativo nr 165/2001, który w ust. 2 stanowi, że organy administracji mogą korzystać z przewidzianych w ustawie elastycznych umów w celu zatrudnienia pracowników wyłącznie w przypadku tymczasowych lub wyjątkowych potrzeb,

a w ust. 5, że „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 ma prawo do uzyskania odszkodowania za szkodę wynikającą ze świadczenia pracy wykonanego z naruszeniem przepisów bezwzględnie obowiązujących. [...]”. Również ten ostatni przepis wyraźnie wyklucza zatem przekształcenie umowy o pracę w umowę na czas nieokreślony.

- 19 W tym względzie sąd odsyłający odnosi się do wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-184/15, w którym sąd Unii orzekł, że „aby można było uznać za zgodne z porozumieniem ramowym uregulowanie, które w sektorze publicznym bezwzględnie zabrania przekształcenia w umowę na czas nieokreślony ciągu umów o pracę na czas określony, mających w rzeczywistości na celu zaspokojenie stałych i długookresowych potrzeb pracodawcy, wewnętrzny porządek prawny danego państwa członkowskiego powinien przewidywać dla tego sektora inny skuteczny środek w celu zapobiegania, a w razie potrzeby ukarania, nadużyć związanych z wykorzystywaniem kolejnych umów na czas określony”. W wyroku tym Trybunał stwierdził również, że klauzulę 5 pkt 1 porozumienia ramowego zawartego w dyrektywie 1999/70 „należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie stosowaniu przez sądy krajowe danego państwa członkowskiego przepisów krajowych [...] z takim skutkiem, że w przypadku stwierdzenia nadużycia wynikającego z wykorzystywania kolejnych umów o pracę na czas określony osoby zatrudniane w administracji na podstawie umowy o pracę podlegającej przepisom prawa pracy mają prawo do utrzymania stosunku pracy, natomiast prawo to w sposób generalny nie przysługuje osobom zatrudnionym w administracji na podstawie prawa administracyjnego, chyba że w krajowym porządku prawnym istnieje inny skuteczny środek pozwalający na karanie takich nadużyć wobec tych ostatnich osób, czego ustalenie należy do sądu krajowego”.
- 20 Jednakże z przepisów art. 20 decreto legislativo nr 75/2017 wynika, że we włoskim porządku prawnym istnieje prawo do utrzymania stosunku pracy przysługujące osobom zatrudnionym w administracji na podstawie elastycznej umowy o pracę podlegającej przepisom prawa pracy. Należy jednak przypomnieć, że skarżący jako asystent należy do kadry podlegającej prawu administracyjnemu.
- 21 Jeśli chodzi o tę drugą kategorię osób, w ocenie sądu odsyłającego w krajowym porządku prawnym nie istnieje żaden skuteczny środek alternatywny wobec przekształcenia umowy o pracę, który pozwalałby na karanie nadużywania umów o pracę na czas określony. W rzeczywistości jedynym skutecznym środkiem w tym zakresie byłoby naprawienie szkody w drodze odszkodowania za brak zawarcia umowy na czas nieokreślony.
- 22 Sposób naprawienia szkody przewidziany w art. 36 ust. 5 decreto legislativo nr 165/2001, o którym mowa w pkt 18 powyżej, nie byłby zatem skutecznym

środkiem, ponieważ przewidziany w tym przepisie sposób polega na naprawieniu szkody w formie zryczałtowanej kwoty, co jest równoznaczne ze zwykłym odszkodowaniem. W związku z tym nie zapewniono żadnej ochrony w postaci naprawienia szkody w drodze odszkodowania, a tym bardziej ochrony w konkretnej formie.

- 23 Zdaniem sądu odsyłającego w zakresie, w jakim art. 36 stanowi, że naruszenie przepisów bezwzględnie obowiązujących dotyczących zatrudnienia pracowników przez organy administracji publicznej nie może skutkować zawarciem umowy o pracę na czas nieokreślony z tym organem administracji publicznej, budzi on różne wątpliwości co do jego zgodności z prawem Unii, w szczególności w odniesieniu do konkretnego kontekstu niniejszej sprawy.
- 24 Skarżący z powodzeniem bowiem uczestniczył w procedurze rekrutacji, takiej jak procedura przewidziana w art. 24 ustawy 240/2010, w której przestrzega się zasady dobrej administracji publicznej. Wspomniana procedura rekrutacji doprowadziła do zawarcia umowy o pracę na czas określony, co stanowi nadużycie umowy na czas określony, a zatem stanowi naruszenie zasady określonej w ust. 1 rozpatrywanego art. 36, zgodnie z którą organy administracji zatrudniają pracowników wyłącznie na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Należy przypomnieć, że ust. 2 powyższego artykułu stanowi, iż korzystanie z innych rodzajów umów może mieć miejsce jedynie „z uwagi na udowodnione potrzeby o charakterze wyłącznie tymczasowym lub wyjątkowym”.
- 25 Z powyższego wynika zatem, że zgodnie z art. 36 ust. 2 i 5 decreto legislativo nr 165/2001 pracownik jest pozbawiony zarówno umowy o pracę, która nie jest przekształcona, jak i skutecznej ochrony odszkodowawczej, z naruszeniem postanowień klauzuli 5 Porozumienia ramowego zawartego w dyrektywie 1999/70, jak również zasad równoważności, skuteczności oraz odstrasżającego charakteru. Sąd odsyłający powołuje się również w tym względzie na wyrok Trybunału w sprawie Sciotto, C-331/17.
- 26 Sąd odsyłający ma również wątpliwości co do zgodności z prawem Unii art. 24 ust. 1 i 3 ustawy nr 240/2010, który stanowi, że czas trwania umowy o pracę asystentów wynosi trzy lata, z możliwością przedłużenia na okres dwóch lat.
- 27 W rzeczywistości, zgodnie z klauzulą 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego zawartego w dyrektywie 1999/70 odnowienie umów o pracę na czas określony musi być uzasadnione obiektywnymi powodami oraz nie jest wystarczający przepis krajowy, który w sposób ogólny zezwala na korzystanie z kolejnych umów na czas określony, jak stwierdzono również w wyżej wymienionym wyroku Trybunału.
- 28 Wreszcie, ani potrzeby budżetowe organów administracji, ani wymóg taki jak „pozytywna ocena prowadzonej działalności dydaktycznej i badawczej”, od spełnienia którego uzależnione jest dwuletnie przedłużenie umowy, nie pozwalałyby na uzasadnienie braku wprowadzenia odpowiednich środków w celu

przeciwdziałania nadużyciom związanym z zawieraniem kolejnych umów o pracę na czas określony, zgodnie z klauzulą 5 wspomnianego porozumienia ramowego.

DOKUMENT ROBOCZY