

Sprawa C-40/20**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

27 stycznia 2020 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Consiglio di Stato (Włochy)

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

12 grudnia 2019 r.

Strona wnosząca odwołanie:

AQ

BO

CP

Druga strona postępowania:

Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

Università degli studi di Perugia

Przedmiot postępowania głównego

Odwołania wniesione do Consiglio di Stato (rady stanu) od wyroku Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (regionalnego sądu administracyjnego dla Umbrii, zwanego dalej: „TAR Umbria”), którym ten ostatni oddalił skargi złożone przez wnoszących odwołanie na noty, mocą których Università di Perugia (uniwersytet w Perugii) oddalił ich wnioski o wszczęcie procedur rekrutacyjnych mających na celu zatrudnienie na czas nieokreślony na wyżej wskazanym uniwersytecie oraz na okólnik nr 3/2017 wydany w tym zakresie przez Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione (ministra ds. uproszczenia i administracji publicznej), a także mające na celu potwierdzenie ich prawa do

zatrudnienia na czas nieokreślony jako asystenci oraz podlegania procedurze oceny, o której mowa w art. 24 ust. 5 ustawy nr 240 z 2010 r., w celu objęcia stanowiska profesora nadzwyczajnego.

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Zgodność art. 29 ust. 2 lit. d) i ust. 4 decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 81 z dnia 15 czerwca 2015 r., art. 36 ust. 2 i 5 decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 165 z dnia 30 marca 2001 r., art. 22 ust. 9 i 24 ust. 1 i 3 ustawy nr 240 z dnia 30 grudnia 2010 r., a także art. 20 ust. 1 decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 75 z dnia 25 maja 2017 r., z klauzulą 5 i z klauzulą 4 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, o którym mowa w dyrektywie 1999/70/WE, także w świetle zasad równoważności i skuteczności.

Pytania prejudycjalne

1) Czy klauzula 5 porozumienia ramowego, o którym mowa w dyrektywie 1999/70/WE [dyrektywie Rady 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), zwana dalej „dyrektywą”], zatytułowana „Środki zapobiegania nadużyciom”, analizowana w związku z motywami 6 i 7 i klauzulą 4 tego porozumienia („Zasada niedyskryminacji”), a także w świetle zasad równoważności i skuteczności prawa [Unii Europejskiej], stoi na przeszkodzie przepisom prawa krajowego, w tym przypadku art. 24 ust. 3 lit. a) i art. 22 ust. 9 ustawy nr 240/2010, które umożliwiają uniwersytetom nieograniczone korzystanie z trzyletnich umów o pracę na stanowisku asystenta, z możliwością przedłużenia na okres dwóch lat, bez uzależnienia ich zawierania i przedłużania od jakiegokolwiek obiektywnego powodu związanego z tymczasowymi lub wyjątkowymi potrzebami uniwersytetu zawierającego takie umowy[,] i które, jako jedyne ograniczenie w zawieraniu szeregu umów o pracę na czas określony z tą samą osobą, przewidują jedynie okres nie dłuższy niż dwanaście lat, nawet jeśli nie jest to okres ciągły?

2) Czy cytowana klauzula 5 porozumienia ramowego, analizowana w związku z motywami 6 i 7 dyrektywy i z cytowaną klauzulą 4 rzeczono porozumienia, a także w świetle [wymogu] skuteczności prawa [Unii Europejskiej], stoi na przeszkodzie przepisom prawa krajowego (w tym przypadku art. 24 i 29 ust. 1 ustawy 240/2010), w sytuacji, w której pozwalają one uniwersytetom na zatrudnianie asystentów wyłącznie na czas określony – bez uzależnienia odnośnej decyzji od istnienia tymczasowych lub wyjątkowych potrzeb i bez ustalania jakichkolwiek ograniczeń – poprzez potencjalnie nieograniczone zawieranie kolejnych umów na czas określony, w celu zaspokojenia zwykłych potrzeb dydaktycznych i badawczych tych uniwersytetów?

3) Czy klauzula 4 tego porozumienia ramowego stoi na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego, takiemu jak art. 20 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 75/2017 (zgodnie z interpretacją zawartą w cytowanym okólniku ministerialnym nr 3/2017), który uznając możliwość zastosowania względem asystentów zatrudnionych na czas określony przez publiczne instytucje badawcze procedury stabilizacji zatrudnienia – ale tylko jeśli mają oni co najmniej trzyletni staż pracy do dnia 31 grudnia 2017 r. – nie zezwala na jej zastosowanie wobec asystentów uniwersyteckich zatrudnionych na czas określony tylko dlatego, że art. 22 ust. 16 dekretu ustawodawczego nr 75/2017 objął stosunek pracy, jakkolwiek, zgodnie z ustawą, oparty na umowie o pracę, „reżimem prawa publicznego”, mimo że art. 22 ust. 9 ustawy nr 240/2010 poddaje asystentów jednostek badawczych i uniwersytetów tej samej zasadzie w odniesieniu do maksymalnego czasu trwania nieprzerwanych umów o pracę na czas określony w formie umów z uniwersytetami i instytucjami badawczymi, o których mowa w art. 24, lub grantów badawczych, o których mowa w tym samym art. 22?

4) Czy zasady równoważności i skuteczności prawa Unii, w odniesieniu do wyżej wymienionego porozumienia ramowego, a także zasada niedyskryminacji zawarta w jego klauzuli 4 stoją na przeszkodzie przepisom prawa krajowego [art. 24 ust. 3 lit. a) ustawy nr 240/2010 i art. 29 ust. 2 lit. d) i ust. 4 dekretu ustawodawczego nr 81/2015], które – mimo obowiązywania uregulowań mających zastosowanie do wszystkich pracowników publicznych i prywatnych, zawartych ostatnio w tymże dekrete nr 81, ustalających (począwszy od 2018 r.) maksymalny 24 miesięczny okres obowiązywania umowy o pracę na czas określony (łącznie z przedłużeniem i odnowieniem) oraz uzależniających korzystanie z takiego rodzaju umowy o pracę przez administrację publiczną od istnienia „tymczasowych i wyjątkowych potrzeb” – zezwalają uniwersytetom na zatrudnianie asystentów w drodze umowy na czas określony na okres trzech lat, z możliwością jej przedłużania na okres lat dwóch w przypadku pozytywnej oceny działalności badawczej i dydaktycznej prowadzonej w tym trzyletnim okresie, bez uzależniania, zarówno zawarcia pierwszej umowy, jak i jej przedłużenia od istnienia takich tymczasowych i wyjątkowych potrzeb uniwersytetu, pozwalając mu wręcz, po zakończeniu pięcioletniego okresu, na zawarcie z tą samą osobą lub z innymi osobami kolejnej umowy na czas określony tego samego rodzaju, celem zaspokojenia tych samych potrzeb dydaktycznych i badawczych związanych z poprzednią umową?

5) Czy klauzula 5 cytowanego porozumienia ramowego stoi, również w świetle zasad skuteczności i równoważności oraz wspomnianej klauzuli 4, na przeszkodzie temu, aby przepisy prawa krajowego [art. 29 ust. 2 lit. d) i ust. 4 dekretu ustawodawczego nr 81/2015 oraz art. 36 ust. 2 i 4 dekretu ustawodawczego nr 165/2001] wykluczały względem asystentów uniwersyteckich zatrudnionych na podstawie trzyletniej umowy na czas określony, z możliwością jej przedłużenia na kolejne dwa lata [zgodnie z wyżej wspomnianym art. 24 ust. 3 lit. a) ustawy nr 240/2010], późniejsze zawarcie umów o pracę na czas nieokreślony, przy braku w ramach włoskiego porządku prawnego innych środków odpowiednich do zapobiegania nadużyciom w zawieraniu kolejnych umów o pracę na czas określony przez uniwersytety i karania tych nadużyć?

Przywołane przepisy prawa Unii

Artykuł 155 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

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 1997/70”); w szczególności klauzula 5 i klauzula 4 zawartego w niej porozumienia ramowego, a także motywy 6 i 7 tej dyrektywy.

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 nr 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 tego artykułu, omawiane umowy mogą mieć formę „a) trzyletnich umów, z możliwością jednokrotnego przedłużenia na okres wyłącznie dwóch lat, pod warunkiem uzyskania pozytywnej oceny prowadzonej działalności dydaktycznej i badawczej” (umowa o pracę na stanowisku asystenta typu A) lub „b) trzyletnich umów zastrzeżonych dla kandydatów, z którymi zawarto umowy o pracę, o których mowa w lit. a)” lub dla kandydatów „którzy uzyskali krajowe kwalifikacje naukowe profesora pierwszego lub drugiego stopnia”, a także dla innych kandydatów (umowa o pracę na stanowisku 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: „dekretem ustawodawczym 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 umów 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 [...]; c) na dzień 31 grudnia 2017 r. mogą wykazać co najmniej trzyletni staż pracy w zatrudniającym je organie administracji [...], 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 rzeczonego artykułu.

Decreto legislativo del 30 marzo 2001, n. 165 (dekret ustawodawczy nr 165 z dnia 30 marca 2001 r.) (zwany dalej: „dekretem ustawodawczym nr 165/2001”) ujednolica zasady organizacji pracy w administracji publicznej. 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 dekretu ustawodawczego, 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. Na mocy 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 z wykonanego

naruszeniem przepisów bezwzględnie obowiązujących [...]”. Tenże art. 36 w ust. 5 quater stanowi, że umowy o pracę zawarte z naruszeniem art. 36 są nieważne. Wreszcie jego 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 [...]” (dekret ustawodawczy nr 81 z dnia 15 czerwca 2015 r., „Przepisy w przedmiocie umów o pracę i przegląd ustawodawstwa w materii zatrudnienia [...]”) (zwany dalej: „dekretom ustawodawczym nr 81/2015”), który transponuje dyrektywę 1999/70/WE do prawa krajowego. W szczególności art. 19 („Termin wygaśnięcia i maksymalny czas trwania”), w brzmieniu obowiązującym w chwili wystąpienia okoliczności faktycznych sprawy, a przed zmianą wprowadzoną decreto legge (dekretom 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) omawianego dekretu ustawodawczego, obowiązujący od dnia 12 sierpnia 2018 r., przewiduje, że „[s]ą również wyłączone z zakresu zastosowania niniejszego rozdziału: [...] d) umowy na czas określony zawarte zgodnie z ustawą nr 240 z dnia 30 grudnia 2010 r.”. Wreszcie, zgodnie z ust. 4 tegoż artykułu, „niniejsze przepisy pozostają bez uszczerbku dla przepisów art. 36 dekretu ustawodawczego nr 165/2001 r.”.

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania

- 1 AQ, BO i CP, wnoszący odwołanie, są od wielu lat asystentami zatrudnionymi na czas określony na Università di Perugia.
- 2 Zwrócili się oni do tego uniwersytetu o wszczęcie procedur rekrutacyjnych mających na celu zatrudnienie ich na czas nieokreślony na mocy art. 20 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 75/2017.
- 3 Notami z dnia 11 i 19 kwietnia 2018 r. Università di Perugia oddalił te wnioski wnoszących odwołanie, uzasadniając to tym, że, również w oparciu o okólnik ministerialny nr 3/2017 procedura, o której mowa w wyżej przytoczonym art. 20 w żaden sposób nie zmieniła poprzednich przepisów dotyczących zatrudniania profesorów i asystentów uniwersyteckich.
- 4 Wnoszący odwołanie zaskarżyli zatem wyżej wskazane noty i okólnik do TAR Umbria.
- 5 Wyrokiem z dnia 20 marca 2019 r. TAR oddalił skargi. W szczególności sąd ten wskazał, że procedura, o której mowa w art. 20 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 75/2017 stanowi wyjątek od zasady zatrudniania w drodze konkursu otwartego, co stanowi ogólną zasadę w zatrudnianiu pracowników w sektorze publicznym

oraz że rzeczony art. 20, nawet jeśli wyraźnie nie wyklucza kategorii asystentów uniwersyteckich zatrudnionych na czas określony, nie ma względem nich zastosowania.

- 6 Wnoszący odwołanie odwołali się następnie do sądu odsyłającego.
- 7 Presidenza del Consiglio dei ministri (urząd rady ministrów), Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (ministerstwo edukacji, szkolnictwa wyższego i badań naukowych) oraz Università di Perugia wnoszą o oddalenie odwołania.

Zasadnicze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 8 Wnoszący odwołanie uważają, że art. 20 ust. 9 i 10 dekretu ustawodawczego nr 75/2017 nie wyklucza asystentów uniwersyteckich zatrudnionych na czas określony z procedury stabilizacji tymczasowego zatrudnienia, którą ten artykuł wprowadza. Dowodem na to jest art. 29 ust. 2 lit. d) dekretu ustawodawczego nr 81/2015, wprowadzający ogólne zasady dotyczące umów o pracę na czas określony, bez wyraźnego wykluczenia asystentów uniwersyteckich. Powyższemu nie przeczy, ani art. 3 dekretu ustawodawczego nr 165/2001, w brzmieniu nadanym przez art. 22 ust. 16 dekretu ustawodawczego nr 75/2017, który wyłącznie utrzymuje w mocy wszystkie obowiązujące przepisy dotyczące zatrudnienia pracowników naukowych i asystentów uniwersyteckich oraz stanowi, że nie są oni objęci systemem zatrudnienia w sektorze publicznym „na podstawie umowy”, ani brzmienie wyżej wskazanego art. 20, który, odnosząc się do możliwości zatrudnienia przez organy administracji pracowników tymczasowych „na czas nieokreślony”, a nie jedynie „w drodze umowy zawartej na czas nieokreślony”, dotyczy wszystkich pracowników tymczasowych, w tym urzędników publicznych zatrudnionych „nie na podstawie umowy”, a zatem i asystentów uniwersyteckich zatrudnionych na czas określony.
- 9 W ocenie wnoszących odwołanie, jeżeli art. 20 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 75/2017 byłby uznawany za niemający zastosowania do asystentów zatrudnionych na czas określony, pozostawałby to w sprzeczności z włoską konstytucją, jak i z porozumieniem ramowym, o którym mowa w dyrektywie 1997/70/WE, jako że asystenci tymczasowi zatrudnieni w instytucjach badawczych, których stosunki pracy podlegają wspomnianym wyżej zasadom stabilizacji zatrudnienia, podlegaliby uprzywilejowanemu traktowaniu względem tego zastrzeżonego dla asystentów uniwersyteckich, mimo że między działaniami prowadzonymi przez te dwie kategorie asystentów nie występują poważne różnice. Ponadto asystenci uniwersyteccy nie mogliby w pełni korzystać ze swobody badań z powodu niepewności ich stosunku pracy.

Zwięzłe uzasadnienie odesłania prejudycjalnego

- 10 Sąd odsyłający jest świadomy, że w świetle przepisów Unii dotyczących stabilności stosunku zatrudnienia, umowa na czas nieokreślony stanowi rodzaj idealnej, zwykłej i przeważającej umowy, podczas gdy umowa na czas określony

jest rodzajem umowy wyjątkowej. W tym względzie sąd odsyłający odwołuje się do wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-331/17, w którym Trybunał stwierdził niezgodność z prawem włoskich przepisów prawnych dotyczących pracy na czas określony (w tym szczególnym przypadku na rzecz instytucji lirycznych) z uwagi na niezgodność z prawem Unii, podkreślając, że klauzula 5 porozumienia ramowego zawarta w dyrektywie 1999/70, celem zapobieżenia nadużywaniu zatrudnienia na czas określony, nakłada obowiązek zastosowania jednego z trzech przewidzianych w niej środków ochronnych (wskazania przyczyn zastosowania stosunku pracy na czas określony; maksymalnego, niepodlegającego przedłużeniu czasu trwania stosunku pracy, ograniczenia liczby kolejnych przedłużeń). Dlatego przepis prawa krajowego, zezwalający na nieograniczone stosowanie kolejnych umów o pracę na czas określony jest niedopuszczalny.

- 11 Ponadto, zgodnie z orzecznictwem Trybunału pojęcie „*obiektywnych powodów*” w rozumieniu klauzuli 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego odnosi się do precyzyjnych i konkretnych okoliczności charakteryzujących określoną działalność, a zatem mogących uzasadniać w tym szczególnym kontekście wykorzystanie kolejnych umów o pracę na czas określony. Okoliczności te mogą w szczególności wynikać ze szczególnego charakteru zadań, dla których wykonania zawarto takie umowy, oraz z ich swoistych cech lub w odpowiednim przypadku z chęci realizacji słusznych celów polityki socjalnej państwa członkowskiego. Brak należytego wykazania obiektywności powodów uzasadniających powtarzające się stosowanie stosunku pracy na czas określony wskazuje na nadużycie w korzystaniu z tych form zatrudnienia o niepewnym charakterze.
- 12 Niemniej jednak sąd odsyłający zauważa, że w sytuacji takiej jak badania naukowe prowadzone na uniwersytetach, czasowe limity stosunków pracy są zgodne z rodzajem świadczeń wykonywanych w ramach badań uniwersyteckich. Istotnie, chodzi o przeprowadzenie ściśle określonych linii badawczych, które zostaną zakończone w określonym czasie, a także o zadania dydaktyczne proporcjonalne do czasu trwania i organizacji studiów. Nieprzewidywalność treści i czasu trwania uniwersyteckich badań naukowych byłaby obiektywnym powodem uzasadniającym tymczasowy charakter stosunków pracy asystentów uniwersyteckich.
- 13 Sąd odsyłający przypomina również, że włoski trybunał konstytucyjny uznał środki zawarte w dekrete ustawodawczym nr 368/2001 wdrażającym dyrektywę 1999/70/WE za zgodne z przepisami o zatrudnieniu w sektorze publicznym, pod warunkiem, że nie nastąpiło przekształcenie umowy w stosunek pracy na czas nieokreślony i że istniało wyłącznie prawo do odszkodowania poprzez wypłatę odpowiedniej kwoty pieniężnej (trybunał konstytucyjny, postanowienie nr 207 z 2013 r.). Sąd odsyłający zauważa również, że także po uchyleniu wspomnianego dekretu ustawodawczego na mocy art. 21 dekretu ustawodawczego nr 81/2015 - który skrócił maksymalny okres obowiązywania umowy o pracę na czas określony do 24 miesięcy – został zachowany system gwarancji dotyczący

zatrudnienia w sektorze publicznym, oparty na zasadzie otwartego konkursu, od której można odstąpić jedynie z wyjątkowych i szczególnych powodów związanych z interesem publicznym.

- 14 Zdaniem sądu odsyłającego, ze względu na szczególny charakter relacji między uniwersytetami a asystentami zatrudnionymi na czas określony, w tej sytuacji bezpośrednio i automatyczne stosowania porozumienia ramowego, tylko dlatego, że umowy o pracę na czas określony są odnawiane lub upłynął maksymalny całkowity czas ich obowiązywania nie jest możliwe, ponieważ takie rozwiązanie zagrażałoby autonomii uniwersytetów. W tym względzie sąd odsyłający przywołuje zasadę potwierdzoną przez Trybunał w postanowieniu w sprawie C-3/10, pkt 51, właśnie w odniesieniu do limitów przekształcenia umów o pracę zawartych w art. 36 dekretu ustawodawczego nr 65/2001, które nie zostały uznane za sprzeczne z klauzulą 5 porozumienia ramowego, pod warunkiem że „[...] występują w danym sektorze inne skuteczne środki w celu uniknięcia a w razie potrzeby karania wykorzystywania z nadużyciem umów o pracę zawartych na czas określony [...]”.
- 15 Sąd odsyłający zdaje sobie sprawę, że przepis prawa krajowego, który by jedynie zezwalał, w sposób całkowicie ogólny i abstrakcyjny, na korzystanie z powtarzających się umów o pracę na czas określony, nie spełniałby obiektywnych wymogów koniecznych dla uzasadnienia takich umów i byłby wysoce dyskryminujący (zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 stycznia 2012 r., Küçük, C-586/10, pkt 27, 28 i 29 i przywołane tam orzecznictwo), a także zupełnie niezgodny z celem i skutecznością porozumienia ramowego (zob. ponadto, wyroki Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 listopada 2014 r., Mascolo i in., C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, i z dnia 25 października 2018 r., Sciotto/Fondazione Teatro dell’Opera di Roma, C-331/17).
- 16 Sąd odsyłający zastanawia się jednak, czy system uniwersytecki nie zawiera już sam w sobie, w celu zachowania swobody badań naukowych i własnej autonomii funkcjonalnej, obiektywnych powodów uzasadniających odnawianie powierzonych asystentom zadań w związku ze szczególnym charakterem rekrutacji uniwersyteckiej oraz badań.
- 17 W odniesieniu do pytań prejudycjalnych sąd odsyłający wyjaśnia poniżej następujące aspekty.
- 18 Przede wszystkim fakt, że asystenci uniwersyteccy zatrudnieni na czas określony nie są wymienieni w art. 20 dekretu ustawodawczego nr 75/2017, wynika z przepisów następnego art. 22 ust. 16, który zmienia w tym zakresie art. 3 ust. 2 dekretu ustawodawczego nr 165/2001, obejmując stosunki pracy asystentów zasadami nieopartego na umowie zatrudnienia w sektorze publicznym. W związku z tym zbędne byłoby wyraźne wykluczenie wspomnianych asystentów również z kręgu adresatów wspomnianego wyżej artykułu 20, który zasadniczo ma na celu uregulowanie jedynie „opartego na umowie” zatrudnienia publicznego.

- 19 Ponadto niedopuszczenie rzeczonych asystentów uniwersyteckich do procedur, o których mowa w art. 20 dekretu ustawodawczego nr 75/2017 nie jest dyskryminujące względem dopuszczenia do tych samych procedur asystentów instytucji badawczych, ponieważ te dwie kategorie są różne, zarówno ze względu na różnorodność wykonywanych zadań (ci pierwsi, w przeciwieństwie do tych drugich, wykonują również zadania dydaktyczne), a także ze względu na inny reżim prawny odniesienia (ci drudzy są zaliczani do zatrudnionych na umowie urzędników publicznych).
- 20 Sąd odsyłający zauważa, że art. 24 ust. 1 ustawy nr 240/2010 nie wydaje się zawierać wymaganych „obiektywnych i przejrzystych” kryteriów, ograniczając się do wprowadzenia warunku, aby umowa na czas określony była zgodna z zasobami dostępnymi do celów planowania.
- 21 Natomiast, z logicznego punktu widzenia, *najpierw* powinna pojawić się obiektywna potrzeba uniwersytetu zawarcia umowy na czas określony na potrzeby badań, a *następnie* znalezienie zasobów niezbędnych do pokrycia kosztów finansowych. W tym zakresie Trybunał Sprawiedliwości uważa, że ewentualne względy natury budżetowej mogą występować u podstawy wyboru polityki społecznej państwa członkowskiego i wpływać na charakter lub zakres środków, które państwo to pragnie przyjąć, przy czym nie stanowią one jednakże same w sobie celu, do którego osiągnięcia zmierza ta polityka, a tym samym nie mogą uzasadniać braku jakiegokolwiek środka zapobiegającego nadużyciom w korzystaniu z kolejnych umów o pracę na czas określony w rozumieniu cytowanej klauzuli 5 ust. 1 porozumienia ramowego (zob. oprócz wyżej wspomnianej sprawy C-22/13, także postanowienie z dnia 21 września 2016 r., Popescu, C-614/15, pkt 63).
- 22 Podobnie, uzależnienie ewentualnego dwuletniego przedłużenia od samej „pozytywnej oceny przeprowadzonych działań dydaktycznych i badawczych” nie spełnia wymogu ustanowienia i przestrzegania przez uniwersytet „obiektywnych i przejrzystych kryteriów w celu weryfikacji, czy ponowne zawarcie takich umów w istocie służy zaspokojeniu rzeczywistej potrzeby, prowadzi do osiągnięcia realizowanego celu i jest niezbędne w tym zakresie”. Dlatego, również art. 24 ust. 3 ustawy nr 240/2010 wiąże się z konkretnym ryzykiem nadużyć w korzystaniu z umów na czas określony, a zatem wydaje się niezgodny z celem porozumienia ramowego i wymogiem jego skuteczności.