

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)
z dnia 7 września 2006 r. *

W sprawie C-53/04

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunale di Genova (Włochy) postanowieniem z dnia 21 stycznia 2004 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 10 lutego 2004 r., w postępowaniu:

Cristiano Marrosu,

Gianluca Sardino

przeciwko

**Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e Cliniche Universitarie
Convenzionate,**

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C.W.A. Timmermans, prezes izby, R. Schintgen (sprawozdawca), R. Silva de Lapuerta, G. Arestis i J. Klučka, sędziowie,

* Język postępowania: włoski.

rzecznik generalny: M. Poiares Maduro,
sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 14 lipca 2005 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Marrosu i Sardino przez G. Bellieniego i A. Lanatę, avvocati,
- w imieniu l’Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e Cliniche Universitarie Convenzionate przez C. Ciminello, avvocato,
- w imieniu rządu włoskiego przez I.M. Braguglię, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez D. Del Gaiza i P. Gentilego, avvocati dello Stato,
- w imieniu rządu greckiego przez I. Bakopoulou, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez N. Yerrell i A. Aresu, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 20 września 2005 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni klauzuli 1 lit. b) i 5 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego w dniu 18 marca 1999 r. (zwanego dalej „porozumieniem ramowym”), stanowiącego załącznik do dyrektywy Rady 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącej Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) (Dz.U. L 175, str. 43).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu pomiędzy C. Marrosu i G. Sardino a ich pracodawcą, Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e Cliniche Universitarie Convenzionate (zakład leczniczy, szpital San Martino w Genui i stowarzyszone kliniki uniwersyteckie, zwany dalej „zakładem leczniczym”), dotyczącego braku ponownego zawarcia umów o pracę, jakie łączyły ich z tym zakładem.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

- 3 Zgodnie z klauzulą 1 porozumienia ramowego jego „[c]elem [...] jest:
 - a) poprawa warunków pracy na czas określony poprzez zagwarantowanie przestrzegania zasady niedyskryminacji;

b) ustanowienie ram dla zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów lub stosunków pracy zawieranych na czas określony”.

4 Klauzula 2 pkt 1 porozumienia ramowego stanowi, że porozumienie to „ma zastosowanie do pracowników zatrudnionych na czas określony, na podstawie umowy lub w ramach stosunku pracy określonego przez ustawodawstwo, układy zbiorowe lub praktykę obowiązującą w każdym z państw członkowskich”.

5 Zgodnie z klauzulą 5 porozumienia ramowego:

„1. W celu zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony państwa członkowskie po przeprowadzeniu konsultacji z partnerami społecznymi, zgodnie z ustawodawstwem krajowym, układami zbiorowymi i praktyką, i/lub partnerzy społeczni, wprowadzają, o ile nie istnieją równoważne rozwiązania prawne, zmierzające do zapobiegania nadużyciom, w sposób uwzględniający potrzeby szczególnych gałęzi i/lub grup pracowników, jeden lub więcej spośród następujących środków:

a) obiektywne powody, uzasadniające odnowienie [ponowne zawarcie] takich umów lub [ponowne nawiązanie takich] stosunków pracy;

b) maksymalną łączną długość [maksymalny łączny czas trwania] kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony;

c) liczbę [...] takich [ponownie zawieranych] umów lub [nawiązywanych] 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”.

6 Zgodnie z art. 2 akapit pierwszy dyrektywy 1999/70 państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy w terminie do dnia 10 lipca 2001 r.

Uregulowanie krajowe

7 Ustawą nr 422 z dnia 29 grudnia 2000 r., zawierającą przepisy przyjęte w celu wypełnienia zobowiązań ciążących na Włoszech, jako państwie członkowskim, względem Wspólnot Europejskich — ustawą wspólnotową 2000 (dodatek zwykły do GURI nr 16 z dnia 20 stycznia 2001 r., zwaną dalej „ustawą nr 422/2000”), ustawodawca krajowy upoważnił rząd włoski do przyjęcia dekretów niezbędnych dla dokonania transpozycji dyrektyw wspólnotowych określonych w załącznikach A i B do tej ustawy. W załączniku B wymieniona została między innymi dyrektywa 1999/70.

8 Artykuł 2 ust. 1 lit. b) ustawy nr 422/2000 stanowi w szczególności, że „w celu uniknięcia ewentualnych niezgodności z przepisami obowiązującymi w różnych sektorach, których dotyczy uregulowanie wymagające przyjęcia, odnośne przepisy

zostaną w razie potrzeby zmienione lub uzupełnione [...]”. Artykuł 2 ust. 1 lit. f) stanowi, że „decreti legislativi gwarantują w każdym przypadku, że w dziedzinach regulowanych postanowieniami dyrektyw wymagających wykonania ustanowione przepisy będą całkowicie zgodne z przepisami wspomnianych dyrektyw [...]”.

- 9 W dniu 6 września 2001 r. rząd włoski wydał na podstawie art. 2 ust. 1 lit. f) ustawy nr 422/2000 decreto legislativo nr 368 w sprawie wykonania dyrektywy 1999/70 dotyczącej Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC (GURI nr 235 z dnia 9 października 2001 r., str. 4, zwany dalej „dekretem nr 368/2001”).
- 10 Artykuł 1 ust. 1 dekretu nr 368/2001 stanowi, że „umowa o pracę na czas określony może zostać zawarta ze względów technicznych lub związanych z wymogami produkcji, ze względu na organizację lub zastępstwo pracownika”.
- 11 Zgodnie z art. 4 ust. 1 dekretu nr 368/2001 czas trwania umowy o pracę może zostać przedłużony jednokrotnie, jeżeli pierwotny czas trwania tej umowy był krótszy niż trzy lata, „pod warunkiem że następuje to z obiektywnych powodów i że dotyczy tej samej pracy, której dotyczyła umowa na czas określony”. Jednakże w takiej sytuacji łączny czas trwania tej umowy nie może przekroczyć trzech lat.
- 12 Artykuł 5 dekretu nr 368/2001 zatytułowany „Upływ terminu i sankcje. Kolejne umowy” stanowi:

„1. Jeżeli stosunek pracy trwa nadal po dniu, w którym upłynął czas jego trwania pierwotnie określony lub do którego został później przedłużony zgodnie z art. 4, to pracodawca jest zobowiązany do podwyższenia wynagrodzenia wypłacanego pracownikowi o 20% za każdy dzień do dnia dziesiątego i o 40% za każdy następny dzień.

2. Jeżeli stosunek pracy trwa nadal po upływie dwudziestego dnia w przypadku umowy, której czas trwania jest krótszy niż sześć miesięcy lub po upływie trzydziestego dnia w innych przypadkach, to po upływie tych terminów umowę o pracę uważa się za umowę zawartą na czas nieokreślony.

3. Jeżeli pracownik zostaje ponownie zatrudniony na czas określony zgodnie z art. 1 w ciągu dziesięciu dni liczonych od dnia rozwiązania wskutek upływu czasu umowy zawartej na czas krótszy lub równy sześciu miesiącom albo w terminie dwudziestu dni liczonych od rozwiązania wskutek upływu czasu umowy zawartej na czas dłuższy niż sześć miesięcy, to drugą umowę uważa się za umowę zawartą na czas nieokreślony.

4. W przypadku dwóch kolejnych umów na czas określony, to znaczy zawartych bezpośrednio jedna po drugiej, umowę o pracę uważa się za zawartą na czas nieokreślony, licząc od dnia zawarcia pierwszej umowy”.

13 Artykuł 10 dekretu nr 368/2001 zawiera listę przypadków, w których stosowanie nowego uregulowania dotyczącego umów na czas określony jest wyłączone. Żaden z tych przypadków nie dotyczy sektora administracji publicznej.

14 Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez sąd odsyłający dekret nr 368/2001 wszedł w życie w dniu 21 września 2001 r. Artykuł 11 ust. 1 tego dekretu precyzuje, że „licząc od dnia wejścia w życie niniejszego dekretu, moc obowiązującą tracą [...] wszystkie przepisy niezgodne lub niewymienione wyraźnie w niniejszym dekrete”. Artykuł 11 ust. 3 uzupełnia, że „umowy indywidualne zawarte na podstawie przepisów dotychczas obowiązujących wywołują skutki do momentu upływu czasu, na który umowy te zostały zawarte”.

- 15 Ponadto, zgodnie z art. 36 dekretu nr 165 z dnia 30 marca 2001 r. w sprawie przepisów ogólnych dotyczących organizacji pracy w administracji publicznej (dodatek zwykły do GURI nr 106 z dnia 9 maja 2001 r., zwanego dalej „dekretem nr 165/2001”),

„1. Uwzględniając przepisy dotyczące rekrutacji personelu określonego w poprzednich ustępach, administracja publiczna stosuje dla celów rekrutacji i zatrudnienia personelu elastyczne formy umowne określone w kodeksie cywilnym i w ustawach dotyczących stosunków pracy w przedsiębiorstwie. Krajowe układy zbiorowe regulują umowy na czas określony, umowy dotyczące szkoleń i umowy o pracę oraz inne stosunki w dziedzinie szkoleń i pracy tymczasowej [...]

2. Naruszenie przepisów bezwzględnie obowiązujących w dziedzinie rekrutacji lub zatrudnienia pracowników przez administrację publiczną nie prowadzi w żadnym przypadku do zawarcia umowy o pracę na czas nieokreślony z administracją publiczną, bez uszczerbku dla odpowiedzialności i sankcji, na które może ona się narazić. Zainteresowany pracownik ma prawo do uzyskania naprawienia szkody wynikającej ze świadczenia pracy wykonanego z naruszeniem przepisów bezwzględnie obowiązujących. Administracja jest zobowiązana do odzyskania kwot wypłaconych z tego tytułu od odpowiedzialnych kierowników, jeżeli naruszenie zostało popełnione umyślnie lub w wyniku rażącego niedbalstwa”.

- 16 Sąd odsyłający podkreśla, że Corte costituzionale (Trybunał Konstytucyjny) w wyroku nr 89 z dnia 13 marca 2003 r. orzekł, że art. 36 ust. 2 zdanie pierwsze dekretu nr 165/2001 jest zgodny z konstytucyjnymi zasadami równości i prawidłowego zarządzania zawartymi w art. 3 i 97 włoskiej konstytucji. Corte costituzionale uznał, że zasada podstawowa, zgodnie z którą — na podstawie art. 97 akapit trzeci tej konstytucji — dostęp do zatrudnienia w publicznych jednostkach organizacyjnych jest realizowany w drodze konkursu, uzasadnia różne traktowanie pracowników sektora prywatnego i pracowników sektora publicznego w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości przy zawieraniu kolejnych umów o pracę na czas określony.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

- 17 Powodowie w postępowaniu przed sądem krajowym byli zatrudnieni w zakładzie leczniczym, na podstawie kolejnych umów na czas określony, na stanowiskach technicznych w kuchni. Ostatnie umowy zostały zawarte w styczniu 2002 r. na okres sześciu miesięcy.

- 18 Zatrudnienie następowało na podstawie listy odpowiednich kandydatów wyłonionej na podstawie konkursu publicznego zorganizowanego w 1998 r. w celu czasowego zatrudnienia „pracowników technicznych w kuchni”. Powodowie byli laureatami tego konkursu.

- 19 Po ustaniu ostatnich umów, których termin upłynął w lipcu 2002r., zakład leczniczy nie zawarł z nimi umów ponownie, lecz gdy stawili się na stanowiskach pracy w dniu zakończenia umowy, przystąpił do formalności związanych z ich rozwiązaniem.

- 20 Powodowie w postępowaniu przed sądem krajowym zaskarżyli decyzję o zwolnieniu z pracy do Tribunale di Genova, wnosząc po pierwsze o stwierdzenie, na podstawie dekretu nr 368/2001, że z zakładem leczniczym łączy ich stosunek pracy na czas nieokreślony począwszy od pierwszych stosunków pracy, w trakcie trwania których dekret ten wszedł życie, a po drugie o zasądzenie od zakładu leczniczego zapłaty należnych wynagrodzeń oraz zobowiązanie do naprawienia poniesionej szkody.

- 21 W niniejszej sprawie sąd odsyłający zauważa, że w każdym z rozpatrywanych przez niego przypadków pomiędzy upływem czasu trwania przedostatniej umowy z zakładem leczniczym a zawarciem kolejnej upłynął tydzień. Artykuł 5 ust. 3

dekretu nr 368/2001 przewiduje zaś, że jeżeli pracownik zostaje ponownie zatrudniony „w ciągu dziesięciu dni liczonych od dnia rozwiązania wskutek upływu czasu umowy zawartej na czas krótszy lub równy sześciu miesiącom” automatycznie uważa się, że druga umowa została zawarta na czas nieokreślony.

- 22 Zakład leczniczy podnosi, że art. 5 dekretu nr 368/2001 nie znajduje w tej sytuacji zastosowania, ponieważ art. 36 dekretu nr 165/2001 zakazuje administracji publicznej zawierania umów o pracę na czas nieokreślony.
- 23 Sąd odsyłający zauważa, że porozumienie ramowe nie wskazuje żadnej dziedziny działalności, która mogłaby zostać wyłączona z jego zakresu zastosowania, za wyjątkiem niektórych stosunków pracy mających na celu szkolenie zawodowe lub zajęć, o których mowa w klauzuli 2 pkt 2 tego porozumienia ramowego, które jednakże nie mają związku ze sprawą zawisłą przez tym sądem. Ponadto ustawa nr 422/2000, zawierająca upoważnienie rządu do wykonania dyrektywy nr 1999/70, nie przewidywała żadnego ograniczenia w zakresie jej obowiązywania w dziedzinie administracji publicznej. Dekret nr 368/2001 nie zawiera zdaniem sądu krajowego żadnego ograniczenia tego rodzaju. Dekret ten, nawet jako późniejszy od dekretu nr 165/2001, wprost uchylił „wszystkie przepisy niezgodne lub niewymienione wyraźnie w niniejszym dekrete”.
- 24 Sąd odsyłający zastanawia się nad zgodnością art. 36 ust. 2 zdanie pierwsze dekretu nr 165/2001 z prawem wspólnotowym, ponieważ, w zakresie konsekwencji naruszenia bezwzględnie obowiązujących przepisów dotyczących kolejnych umów o pracę na czas określony, zdanie to wprowadza bardzo wyraźnie rozróżnienie, w zależności od tego, czy umowy te zostały zawarte z administracją publiczną, czy pracodawcami prywatnymi. W tym względzie sąd ten zauważa, że ochrona w postaci odszkodowania, mająca w krajowym porządku prawnym charakter powszechny, nie może zostać uznana — w szczególności z uwagi na ciężar dowodu, który

spoczywałby w takim przypadku na zainteresowanych pracownikach — za równoważną ochronie wynikającej z przywrócenia do pracy. Ta ostatnia forma ochrony lepiej odpowiada potrzebie zapobiegania nadużyciom, które mogłyby być popełniane przez pracodawców przy zawieraniu kolejnych umów o pracę na czas określony.

- 25 W tych okolicznościach Tribunale di Genova postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy dyrektywę nr 1999/70/WE (art. 1, jak również klauzulę 1 lit. b) i klauzulę 5 [porozumienia ramowego]) należy rozumieć w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu (poprzedzającemu transpozycję tej dyrektywy), które wprowadza rozróżnienie między umowami o pracę zawieranymi z administracją publiczną a umowami o pracę zawieranymi w sektorze prywatnym poprzez wyłączenie tych pierwszych z zakresu ochrony, jaką w przypadku naruszenia bezwzględnie obowiązujących przepisów dotyczących kolejnych umów o pracę na czas określony zapewnia powstanie stosunku pracy na czas nieokreślony?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

W przedmiocie dopuszczalności pytania prejudycjalnego

Uwagi przedłożone Trybunałowi

- 26 Zakład leczniczy uważa, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny, ponieważ, mając na względzie brak horyzontalnej bezpo-

średniej skuteczności dyrektyw, dyrektywa 1999/70 nie znajduje w niniejszej sprawie bezpośredniego zastosowania, gdyż zakład ten nie podlega ani państwu włoskiemu, ani żadnemu ministerstwu. Pozwany zakład leczniczy jest zakładem samodzielnym, mającym własnych kierowników, którzy w ramach ich kompetencji są zobowiązani do stosowania przepisów prawa krajowego, których nie mogą kwestionować ani derogować.

27 Również rząd włoski podnosi, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny. Z jednej strony uważa on, że wniosek ten jest całkowicie hipotetyczny, ponieważ jego zdaniem kwestia stosowania w sporze przed sądem krajowym art. 5 dekretu nr 368/2001, uchylającego art. 36 dekretu nr 165/2001, nie powinna być wątpliwa dla sądu odsyłającego, który jako jedyny jest właściwy do dokonywania wykładni przepisów prawa krajowego.

28 Z drugiej strony rząd ten uważa, że wniosek ten jest pozbawiony jakiegokolwiek znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu zawisłego przed sądem odsyłającym, ponieważ pierwsza umowa została zawarta przed upływem terminu na dokonanie transpozycji dyrektywy 1999/70, określonego na dzień 10 lipca 2001 r.

Ocena Trybunału

29 Po pierwsze, jeżeli chodzi o zarzut niedopuszczalności podniesiony przez zakład leczniczy, wystarczy stwierdzić, że z postanowienia odsyłającego wynika, iż sąd krajowy uważa za okoliczność ustaloną, iż zakład ten stanowi instytucję sektora publicznego należąca do administracji publicznej. Otóż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dyrektywa może być powoływana nie tylko przeciwko organom państwa, lecz również przeciwko instytucjom lub jednostkom organizacyjnym podlegającym władztwu lub nadzorowi państwa, których kompetencje wykraczają poza kompetencje wynikające z przepisów obowiązujących w stosunkach między

jednostkami, takim jak wspólnoty terytorialne lub instytucje, które niezależnie od ich formy prawnej zostały upoważnione na podstawie aktu organu administracyjnego do wykonywania służby w interesie publicznym pod nadzorem tego organu (wyroki z dnia 22 czerwca 1989 r. w sprawie 103/88 Fratelli Costanzo, Rec. str. 1839, pkt 31; z dnia 12 lipca 1990 r. w sprawie C-188/89, Foster i in., Rec. str. I-3313, pkt 19 oraz z dnia 5 lutego 2004 r. w sprawie C-157/02 Rieser Internationale Transporte, Rec. str. I-1477, pkt 24).

- 30 W związku z tym zarzut niedopuszczalności podniesiony przez zakład leczniczy nie zasługuje na uwzględnienie.
- 31 Co się tyczy, po drugie, pierwszego z zarzutów niedopuszczalności podniesionych przez rząd włoski, należy zauważyć, iż z utrwalonego orzecznictwa wynika, że nie jest zadaniem Trybunału w ramach postępowania w trybie art. 234 WE dokonywanie wykładni prawa krajowego lub wypowiedzanie się w przedmiocie zgodności przepisów prawa krajowego z prawem wspólnotowym (zob., w szczególności, wyroki z dnia 19 marca 1964 r. w sprawie 75/63, Unger, Rec. str. 347, 365 i z dnia 8 września 2005 r. w sprawie C-40/04, Yonemoto, Zb.Orz. str. I-7755, pkt 27).
- 32 Tym niemniej należy przypomnieć, iż zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa, w ramach współpracy pomiędzy Trybunałem a sądami krajowymi ustanowionej tym samym postanowieniem art. 234 WE, do sądu krajowego, przed którym sprawa zawiśła i który musi wziąć odpowiedzialność za wydane w następstwie tego orzeczenie, należy ocena, w świetle okoliczności konkretnej sprawy, zarówno konieczności wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym w celu umożliwienia mu wydania jego orzeczenia, jak również zasadności pytań, które przedkłada on Trybunałowi. W konsekwencji w sytuacji, gdy postawione pytania dotyczą wykładni prawa wspólnotowego, Trybunał jest, co do zasady, zobowiązany do wydania orzeczenia (zob., w szczególności, wyroki z dnia 15 grudnia 1995 r. w sprawie C-415/93, Bosman, Rec. str. I-4921, pkt 59 oraz z dnia 10 listopada 2005 r. w sprawie C-316/04 Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, Zb.Orz. str. I-9759, pkt 29).

- 33 Jedynie w szczególnych okolicznościach do Trybunału należy zbadać okoliczności przekazania mu sprawy przez sąd krajowy w celu zbadania własnej właściwości (zob. podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 1981 r. w sprawie 244/80 Foglia, Rec. str. 3045, pkt 21). Odmowa wydania orzeczenia w przedmiocie pytania prejudycjalnego skierowanego przez sąd krajowy jest dopuszczalna jedynie wówczas, gdy wykładnia prawa wspólnotowego, o którą wnosi sąd odsyłający, pozostaje w sposób oczywisty bez związku ze stanem faktycznym czy przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym, gdy problem ma charakter hipotetyczny lub gdy Trybunał nie dysponuje informacjami o okolicznościach faktycznych i prawnych niezbędnych do udzielenia przydatnej odpowiedzi na pytania, które zostały mu postawione (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Bosman, pkt 61 i w sprawie Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, pkt 30).
- 34 W niniejszej sprawie nie można natomiast zasadnie podnosić, że wykładnia dyrektywy 1999/70 nie ma związku z przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym lub problem ma charakter hipotetyczny, ponieważ wykładnia ta, o którą wnosi sąd odsyłający, ma na celu właśnie umożliwienie rozstrzygnięcia kwestii zgodności przepisu prawa krajowego z tą dyrektywą.
- 35 Powyższy zarzut niedopuszczalności również nie zasługuje zatem na uwzględnienie.
- 36 Co się tyczy, po trzecie, drugiego zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez rząd włoski, wystarczy stwierdzić, że z dyrektywy 1999/70, której termin transpozycji upłynął w dniu 10 lipca 2001 r., wynika, że zmierza ona do zapobiegania nadużyciom wynikającym ze stosowania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony i że przepisy jej dotyczą przed wszystkim ponownego zawarcia umów na czas określony i warunków, w których ono następuje. Otóż ponowne zawarcie umów będących przedmiotem sporu w niniejszej sprawie nastąpiło odpowiednio w dniach 10 i 11 stycznia 2002 r., a w związku z tym po dniu, w którym dyrektywa powinna być transponowana do prawa krajowego. W tej sytuacji nie można skutecznie podnosić, że wykładnia tej dyrektywy jest pozbawiona jakiegokolwiek znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu zawisłego przed sądem odsyłającym.

- 37 Z powyższych rozważań wynika, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

Co do istoty

- 38 Przedkładając swoje pytanie, sąd odsyłający pragnie przede wszystkim ustalić, czy porozumienie ramowe należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się ono krajowemu uregulowaniu, które w przypadku nadużyć wynikających z wykorzystywania przez pracodawcę sektora publicznego kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony wyklucza przekształcenie ich w umowy o pracę lub stosunki pracy na czas nieokreślony, podczas gdy przekształcenie to zostało przewidziane w przypadku umów o pracę i stosunków pracy w sektorze prywatnym.
- 39 W celu udzielenia odpowiedzi na przedstawione pytanie należy na wstępie wskazać, że wbrew twierdzeniom rządu włoskiego podczas rozprawy, dyrektywa 1999/70 oraz porozumienie ramowe stosują się również do umów o pracę i stosunków pracy na czas określony zawartych z administracją i innymi jednostkami sektora publicznego (wyrok z dnia 4 lipca 2006 r. w sprawie C-212/04 Adeneler i in., Zb.Orz. str. I-6057, pkt 54).
- 40 Przepisy obu tych aktów prawnych nie zawierają bowiem żadnej wskazówki pozwalającej wywnioskować, że ich zakres stosowania jest ograniczony do umów na czas określony zawieranych między pracownikami a pracodawcami wyłącznie z sektora prywatnego (ww. wyrok w sprawie Adeneler i in., pkt 55).
- 41 Przeciwnie, jak wynika po pierwsze z samego brzmienia klauzuli 2 ust. 1 porozumienia ramowego, zakres stosowania porozumienia został szeroko określony, obejmując w sposób ogólny „pracowników zatrudnionych na czas określony,

na podstawie umowy lub w ramach stosunku pracy określonego przez ustawodawstwo, układy zbiorowe lub praktykę obowiązującą w każdym z państw członkowskich”. Ponadto definicja pojęcia „pracownik zatrudniony na czas określony” w rozumieniu klauzuli 3 ust. 1 porozumienia ramowego obejmuje wszystkich pracowników, nie czyniąc rozróżnienia ze względu na to, czy pracodawca, z którym są związani, jest podmiotem publicznym czy prywatnym (ww. wyrok w sprawie Adeneler i in., pkt 56).

42 Po drugiej klauzuli 2 ust. 2 tegoż porozumienia, daleka od wyłączenia umów lub stosunków pracy na czas określony z pracodawcą będącym podmiotem publicznym, ogranicza się do umożliwienia państwom członkowskim i partnerom społecznym niestosowania tego porozumienia ramowego do „stosunków pracy mających na celu wstępne szkolenie zawodowe lub system praktyk” oraz umów o pracę i stosunków pracy „zawartych w ramach szczególnego publicznego programu szkolenia, integracji lub przekwalifikowania zawodowego, lub takiego programu wspieranego przez władze publiczne” (ww. wyrok w sprawie Adeneler i in., pkt 57).

43 Należy również przypomnieć, że jak wynika z klauzuli 1 lit. b) porozumienia ramowego, jego celem jest ustanowienie ram dla zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów lub stosunków pracy zawieranych na czas określony.

44 W tym celu klauzula 5 ust. 1 nakłada na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia do ich porządku prawnego co najmniej jednego ze środków wskazanych w jej ust. 1 lit. a)–c), jeżeli w danym państwie członkowskim brak jest równoważnych przepisów prawnych zapobiegających w skuteczny sposób nadużywaniu kolejnych umów o pracę na czas określony (ww. wyrok w sprawie Adeneler i in., pkt 65).

45 Należy jednak zauważyć, że jak wynika z brzmienia tego postanowienia, przyznaje ono państwom członkowskim uprawnienie do uwzględniania specyficznych potrzeb szczególnych sektorów działalności lub danych grup pracowników, o ile jest to obiektywnie uzasadnione.

- 46 Oczywiście klauzula 5 ust. 2 porozumienia ramowego nie przyznaje państwom członkowskim wprost takiego samego uprawnienia w zakresie ustalania przesłanek, przy spełnieniu których kolejne umowy lub stosunki pracy na czas określone powinny zostać uznane za zawarte na czas nieokreślony.
- 47 Jednakże skoro porozumienie ramowe nie ustanawia ogólnego obowiązku wprowadzenia przez państwa członkowskie przepisów przewidujących przekształcanie umów o pracę na czas określony w umowy na czas nieokreślony ani też nie wskazuje szczegółowych przesłanek stosowania tych pierwszych (ww. wyrok w sprawie Adeneler i in., pkt 91), pozostawia ono państwom członkowskim pewien zakres uprawnień dyskrecjonalnych w tej dziedzinie.
- 48 Z powyższego wynika, że klauzula 5 porozumienia ramowego jako taka nie stoi na przeszkodzie temu, by nadużycie przy stosowaniu kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony miało w danym państwie członkowskim inne skutki w zależności od tego, czy zawierający je pracodawca należy do sektora prywatnego, czy publicznego.
- 49 Jednakże, jak wynika z pkt 105 ww. wyroku w sprawie Adeneler i in., aby można było uznać za zgodne z porozumieniem ramowym uregulowanie krajowe, takie jak będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, które w sektorze publicznym zabrania przekształcenia ciągu umów o pracę na czas określony w umowę na czas nieokreślony, wewnętrzny porządek prawny danego państwa członkowskiego powinien przewidywać inny skuteczny środek w celu zapobiegania, a w razie potrzeby ukarania, nadużyć przy wykorzystywaniu kolejnych umów na czas określony.

- 50 Co się tyczy pierwszego warunku, należy przypomnieć, że klauzula 5 pkt 1 porozumienia ramowego zobowiązuje państwa członkowskie do skutecznego i wiążącego przyjęcia przynajmniej jednego ze środków wymienionych w tym postanowieniu i mającego na celu zapobieganie nadużyciom przy korzystaniu z kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony, o ile prawo krajowe nie zawiera już środków równoważnych.
- 51 Ponadto, kiedy — jak w niniejszej sprawie — prawo wspólnotowe nie przewiduje szczególnych sankcji na wypadek stwierdzenia nadużycia, na władzach krajowych ciąży obowiązek ustanowienia odpowiednich środków dotyczących takiej sytuacji, które powinny być nie tylko proporcjonalne, lecz również wystarczająco skuteczne i odstrasżające, by zagwarantować pełną skuteczność przepisów ustanowionych w wykonaniu porozumienia ramowego (ww. wyrok w sprawie Adeneler i in., pkt 94).
- 52 O ile sposoby wykonania tych przepisów należą do wewnętrznego porządku prawnego państw członkowskich w świetle zasady ich autonomii proceduralnej, nie mogą one jednakże być mniej korzystne od przepisów dotyczących podobnych sytuacji o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) ani czynić w praktyce niemożliwym lub zbyt utrudnionym wykonywanie uprawnień nadanych we wspólnotowym porządku prawnym (zasada skuteczności) (zob. w szczególności wyroki z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie C-312/93 Peterbroeck, Rec. str. I-4599, pkt 12 oraz ww. wyrok w sprawie Adeneler i in., pkt 95).
- 53 Z powyższego wynika, że gdy dochodzi jednak do takiego nadużycia, musi istnieć możliwość zastosowania środka stanowiącego skuteczną i równorzędną gwarancję ochrony pracowników, by zastosować odpowiednią karę i usunąć konsekwencje naruszenia prawa wspólnotowego. Zgodnie bowiem z brzmieniem samego art. 2 akapit pierwszy dyrektywy 1999/70 państwa członkowskie „pod[ejmują] wszelki[e] środk[i] niezbędn[e] dla umożliwienia im stałego zapewniania realizacji celów określonych w [tej] dyrektywie” (ww. wyrok w sprawie Adeneler i in., pkt 102).

- 54 Trybunał nie może wypowiadać się w przedmiocie wykładni prawa krajowego. Wykładnia prawa krajowego należy wyłącznie do sądu odsyłającego, który w niniejszym przypadku musi zbadać, czy wymogi określone w trzech powyższych punktach są spełnione przez przepisy spornego uregulowania krajowego. Jednakże, orzekając w przedmiocie pytania prejudycjalnego, Trybunał może, w razie potrzeby, dostarczyć wskazówek stanowiących pomoc dla sądu krajowego w dokonaniu przez niego takiej oceny (zob. wyrok z dnia 21 lutego 2006 r. w sprawie C-255/02 Halifax i in., Zb.Orz. str. I-1609, pkt 76 i 77).
- 55 W tym względzie należy zauważyć, że uregulowanie krajowe, takie jak rozpatrywane przed sądem krajowym, które ustanawia bezwzględnie obowiązujące przepisy dotyczące czasu trwania i ponownego zawarcia umów o pracę na czas określony oraz roszczeń o naprawienie szkody poniesionej przez pracownika w wyniku nadużycia stosowania przez administrację publiczną kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony, wydaje się, na pierwszy rzut oka, spełniać wymogi określone w pkt 51–53 niniejszego wyroku.
- 56 Jednakże sąd odsyłający ma obowiązek dokonania oceny, w jakim zakresie, biorąc pod uwagę przesłanki stosowania oraz rzeczywiste wykonywanie art. 36 ust. 2 zdanie pierwsze dekretu nr 165/2001, stanowi ono odpowiedni środek pozwalający na unikanie i w razie potrzeby karanie nadużyć przy wykorzystywaniu przez administrację publiczną kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony.
- 57 Uwzględniając powyższe rozważania na zadane pytanie, należy odpowiedzieć, że porozumienie ramowe należy interpretować w ten sposób, iż co do zasady nie sprzeciwia się ono uregulowaniu krajowemu, które w przypadku nadużycia wynikającego z wykorzystywania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony przez pracodawcę sektora publicznego wyklucza przekształcenie ich w umowy o pracę lub stosunki pracy na czas nieokreślony, mimo że przekształcenie takie jest przewidziane w przypadku umów o pracę i stosunków pracy zawartych przez pracodawcę sektora prywatnego, jeżeli uregulowanie to zawiera inny

skuteczny środek pozwalający na unikanie i w razie potrzeby karanie nadużyć przy wykorzystywaniu przez administrację publiczną kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony.

W przedmiocie kosztów

58 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

Porozumienie ramowe w sprawie pracy na czas określony zawarte w dniu 18 marca 1999 r., stanowiące załącznik do dyrektywy Rady 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącej Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC), należy interpretować w ten sposób, że co do zasady nie sprzeciwia się ono uregulowaniu krajowemu, które w przypadku nadużycia wynikającego z wykorzystywania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony przez pracodawcę sektora publicznego wyklucza przekształcenie ich w umowy o pracę lub stosunki pracy na czas nieokreślony, mimo że przekształcenie takie jest przewidziane w przypadku umów o pracę i stosunków pracy zawartych przez pracodawcę sektora prywatnego, jeżeli uregulowanie to zawiera inny skuteczny środek pozwalający na unikanie i w razie potrzeby karanie nadużyć przy wykorzystywaniu przez administrację publiczną kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony.

Podpisy