

Sprawa C-132/22**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

25 lutego 2022 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Włochy)

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

13 grudnia 2021 r.

Strona skarżąca:

BM

NP

Druga strona postępowania:

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

Przedmiot postępowania głównego

Skargi wniesione do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego w Lacjum, Włochy) w celu stwierdzenia nieważności decreto ministeriale (rozporządzenia ministerialnego) nr 597/2018. Rozporządzenie to, przyjęte przez Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (ministerstwo edukacji, szkolnictwa wyższego i badań naukowych), reguluje postępowanie dotyczące tworzenia krajowych list nauczycieli zatrudnianych na czas nieokreślony i określony w państwowych instytucjach wyższego szkolnictwa artystycznego, muzycznego i tańca (zwanymi dalej „instytucjami AFAM”, z wł. „alta formazione artistica, musicale e coreutica”). Jest ono kwestionowane w zakresie, w jakim dla celów dopuszczenia do tego postępowania nie uznano w nim możliwości, że wymagane co najmniej trzyletnie doświadczenie zawodowe może być zdobyte również w instytucjach tego samego szczebla znajdujących się w innych państwach członkowskich. W tym celu wnosi

się także o odstąpienie od stosowania ustawy nr 205/2017, stanowiącej prawo pierwotne, na podstawie którego przyjęto sporne rozporządzenie ministerialne.

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Zgodność włoskich przepisów dotyczących tworzenia krajowych list w celu obsadzenia stanowisk nauczycieli zatrudnionych na czas nieokreślony i czas określony w instytucjach AFAM z art. 45 ust. 1 i 2 TFUE oraz art. 3 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (UE) nr 492/2011.

Pytanie prejudycjalne

Czy art. 45 ust. 1 i 2 TFUE oraz art. 3 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (UE) nr 492/2011 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisowi takiemu jak przepis art. 1 ust. 655 ustawy nr 205/2017, zgodnie z którym dla celów udziału w postępowaniu dotyczącym wpisania na listy służące późniejszemu zawieraniu umów o nauczanie na czas nieokreślony i czas określony we włoskich instytucjach AFAM bierze się pod uwagę wyłącznie doświadczenie zawodowe zdobyte przez kandydatów w takich instytucjach krajowych, a nie również w instytucjach tego samego szczebla w innych państwach europejskich, zważywszy na szczególny cel rozpatrywanego postępowania, jakim jest zwalczanie zjawiska krajowej sytuacji niepewności zatrudnienia? W przypadku, gdyby Trybunał Sprawiedliwości nie uznał, że włoskie przepisy są sprzeczne in abstracto z ramami prawnymi Unii, czy środki przewidziane we włoskich przepisach można uznać za proporcjonalne in concreto do wspomnianego zamierzonego celu leżącego w interesie ogólnym?

Przywołane przepisy prawa Unii

Artykuł 45 ust. 1, 2 i 4 TFUE.

Artykuł 3 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 492/2011”).

Przywołane przepisy prawa krajowego

Ustawa nr 205 z dnia 27 grudnia 2017 r. (zwana dalej „ustawą nr 205/2017”). W szczególności art. 1 ust. 655 stanowi, że nauczyciele, którzy nie zawarli jeszcze umowy na czas nieokreślony w instytucjach AFAM i którzy pomyślnie przeszli konkurs w celu zakwalifikowania się na listy instytucji oraz którzy do roku akademickiego 2020/2021 włącznie nauczali przez co najmniej trzy lata akademickie, nawet jeśli nie był to okres ciągły, w ciągu ostatnich ośmiu lat akademickich w jednej z wymienionych instytucji na kierunkach przewidzianych w odpowiednich przepisach, zostają umieszczeni na odpowiednich krajowych

listach służących obsadzaniu stanowisk nauczycieli na czas nieokreślony i określony, w stosunku do których to list pierwszeństwo mają obowiązujące krajowe listy oparte na kwalifikacjach oraz listy, o których mowa w ust. 653, w ramach dostępnych wakujących stanowisk. Umieszczenie na liście odbywa się zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (ministra edukacji, szkolnictwa wyższego i badań naukowych).

Decreto ministeriale (rozporządzenie ministerialne) nr 597/2018 (zwane dalej „rozporządzeniem nr 597/2018”). W szczególności art. 2 ust. 1, określając wymóg dotyczący stażu pracy nauczyciela akademickiego, stanowi, że w postępowaniu dotyczącym tworzenia list mogą uczestniczyć wyłącznie kandydaci, którzy nauczali przez co najmniej trzy lata akademickie w instytucjach AFAM, natomiast nie uznaje wcześniejszego doświadczenia zawodowego zdobytego w instytucjach tego samego szczebla w innych państwach członkowskich.

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania

- 1 Na podstawie przepisów art. 1 ust. 655 ustawy nr 205/2017 ministerstwo będące drugą stroną postępowania przyjęło rozporządzenie nr 597/2018 regulujące tworzenie list w celu obsadzenia stanowisk nauczycieli w instytucjach AFAM.
- 2 Skarżący zaskarżyli rozporządzenie nr 597/2018 do sądu odsyłającego, wnosząc o stwierdzenie jego nieważności w zakresie, w jakim w art. 2 ust. 1, dla celów dopuszczenia do postępowania dotyczącego tworzenia list, nie uznaje się wcześniejszego doświadczenia zawodowego zdobytego w instytucjach zagranicznych, a także o stwierdzenie nieważności krajowej listy utworzonej na podstawie tego rozporządzenia. Skarżący wnoszą również o odstąpienie od stosowania art. 1 ust. 655 ustawy nr 205/2017, stanowiącej prawo pierwotne.
- 3 Ministerstwo będące drugą stroną postępowania wnosi o oddalenie skarg jako bezzasadnych.

Główne argumenty stron w postępowaniu głównym

- 4 Skarżący utrzymują, że włoskie przepisy naruszają art. 45 TFUE i art. 3 rozporządzenia nr 492/2011, a także zasady bezstronności i dobrej administracji publicznej w związku z art. 3 i 97 konstytucji Włoch.
- 5 Druga strona postępowania podnosi przede wszystkim, że rozporządzenie nr 597/2018 nie jest niezgodne z prawem, ponieważ jego treść jest zgodna z przepisami ustawy nr 205/2017, która jest aktem prawnym wyższej rangi i w związku z tym stanowi wiążące prawo pierwotne.
- 6 Druga strona postępowania podkreśla ponadto, że celem przepisów ustawy nr 205/2017 jest przezwyciężenie sytuacji niepewności zatrudnienia, w jakiej

znajduje się wielu nauczycieli instytucji AFAM – jak wynika również z art. 1 ust. 653 tej ustawy, do którego odsyła kolejny ust. 655 – co uzasadniałoby zatem wymóg, aby w celu zaradzenia tej sytuacji staż pracy był uzyskany właśnie w tych instytucjach.

- 7 Druga strona postępowania wyklucza również naruszenie wyżej wymienionych przepisów prawa Unii, ponieważ w niniejszej sprawie nie ma miejsca żadne odmienne traktowanie ze względu na przynależność państwową kandydatów, biorąc pod uwagę, że wymóg dopuszczenia do postępowania ma zastosowanie zarówno do obywateli włoskich, jak i do cudzoziemców, bez rozróżnienia.

Zwięzłe uzasadnienie odesłania prejudycjalnego

- 8 Jeśli chodzi o rozporządzenie nr 597/2018, sąd odsyłający zauważa, że dopuszcza ono możliwość oceny pracy wykonywanej za granicą w instytucjach tego samego szczebla co krajowe instytucje AFAM wyłącznie dla celów oceny kwalifikacji kandydatów, a nie również dla celów obliczenia trzyletniego doświadczenia w nauczaniu, które jest wymogiem przewidzianym w rozpatrywanych przepisach krajowych w odniesieniu do udziału w postępowaniu.
- 9 Jeśli chodzi o wykładnię art. 45 TFUE, sąd odsyłający uważa, że wyrok Trybunału z dnia 23 kwietnia 1994 r., Scholz, C-419/92, na który powołują się skarżący, nie jest istotny w niniejszej sprawie, ponieważ sprawa ta dotyczyła konkursu otwartego, a jej przedmiotem był brak przyznania, do celów oceny kwalifikacji na potrzeby utworzenia listy w oparciu o kwalifikacje, punktów za poprzednie okresy pracy w administracji publicznej innego państwa członkowskiego, natomiast niniejsza sprawa dotyczy postępowania zastrzeżonego dla nauczycieli posiadających wcześniejsze doświadczenie pracy w określonym sektorze państwowym AFAM, a nie konkursu otwartego. Ponadto w przytoczonej sprawie okres pracy nie był brany pod uwagę przy ocenie kwalifikacji kandydatów, natomiast w niniejszej sprawie okres ten jest uznawany za ważny dla tego celu, ale nie dla posiadania wymaganego trzyletniego stażu pracy.
- 10 Wyrok Trybunału z dnia 12 maja 2005 r., C-278/03, jest również nieistotny w niniejszej sprawie, ponieważ dotyczył on dyskryminacji obywateli europejskich w dostępie do zatrudnienia we włoskiej administracji publicznej, natomiast w niniejszej sprawie skarżący są obywatelami włoskimi, którzy pracowali w innych państwach członkowskich.
- 11 Natomiast w odniesieniu do wykładni art. 3 rozporządzenia nr 492/2011 sąd odsyłający powołuje się na wyroki Trybunału: z dnia 23 kwietnia 2020 r., WN przeciwko Land Niedersachsen, C-710/18, pkt 33; z dnia 30 września 2003 r., Köbler, C-224/01; oraz z dnia 10 października 2019 r., Krah, C-703/17; wskazuje on, że z orzecznictwa tego wynika, iż nie można wykluczyć całkowicie możliwości pominięcia wcześniejszych okresów pracy w innym państwie członkowskim, ponieważ ograniczenie zasady swobodnego przepływu pracowników może być dopuszczalne, jeżeli służy osiągnięciu jednego z celów

określonych w TFUE lub jest uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, z poszanowaniem zasady proporcjonalności.

- 12 Właśnie w świetle tej okoliczności sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy cel polegający na przewycięzeniu krajowej sytuacji niepewności zatrudnienia w sektorze AFAM, do którego zmierzają rozpatrywane przepisy włoskie, może uzasadniać ograniczenia nałożone w odniesieniu do uczestnictwa w postępowaniu dotyczącym tworzenia spornych list i czy cel ów jest proporcjonalny.
- 13 W tym względzie sąd odsyłający, powołując się na wyrok z dnia 26 listopada 2014 r., Mascolo i in. przeciwko MIUR, C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, wyjaśnia, że przyjęcie przez państwa członkowskie środków mających na celu zwalczanie zjawiska niepewności zatrudnienia w administracji publicznej, wynikającego z zawierania kolejnych umów na czas określony, ma na celu zaspokojenie nie tylko interesów krajowych, lecz także europejskich, jak wynika z dyrektywy 1999/70/WE.
- 14 W odniesieniu do proporcjonalności środków sąd odsyłający przypomina, że zgodnie z decreto del presidente della Repubblica (dekretem prezydenta republiki) nr 143/2019 obecnie maksymalnie 50% zatrudnienia na czas nieokreślony w instytucjach AFAM odbywa się w drodze mianowania kolejnych kandydatów umieszczonych na listach krajowych, natomiast pozostałe stanowiska są przyznawane laureatom otwartych konkursów przeprowadzanych w oparciu o świadectwa posiadanych kwalifikacji i egzaminy. Z kolei przy zawieraniu umów na czas określony przewidziano, że pierwszeństwo w mianowaniu mają nauczyciele umieszczeni na wyżej wspomnianych listach krajowych, a w drugiej kolejności, że poszczególne instytucje mogą publikować ogłoszenia o tworzeniu list instytucji, jeśli obsadzenie wszystkich wakujących stanowisk nie jest możliwe. Umieszczenie na rozpatrywanych listach nie jest zatem jedyną możliwością uzyskania stanowiska nauczyciela zatrudnionego na czas nieokreślony w państwowych instytucjach AFAM, ponieważ co najmniej 50% dostępnych stanowisk jest w każdym razie zastrzeżonych dla laureatów otwartych konkursów przeprowadzanych w oparciu o świadectwa posiadanych kwalifikacji i egzaminy, do udziału w których nie mają zastosowania ograniczenia określone w ustawie nr 205/2017.
- 15 W wyroku nr 106 z dnia 2 maja 2019 r. włoski Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) również stwierdził, choć w odniesieniu do innego uregulowania, dotyczącego konkursów nadzwyczajnych, że takie przepisy są co do zasady zgodne z konstytucją Włoch, ponieważ, zapewniając pewność stosunkom prawnym i zmierzając do przewycięzenia niepewności zatrudnienia, mają na celu zapewnienie dobrej administracji. Stanowią one zatem racjonalne ograniczenie prawa dostępu do zatrudnienia w sektorze publicznym oraz zasady zatrudniania w drodze konkursu otwartego.
- 16 W świetle powyższego sąd odsyłający postanowił zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.