Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (dziesiąta izba)

z dnia 13 maja 2026 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 258 TFUE – Polityka społeczna – Dyrektywa 1999/70/WE – Porozumienie ramowe w sprawie pracy na czas określony zawarte przez UNICE, CEEP oraz ETUC – Klauzula 5 pkt 1 – Obowiązek wprowadzenia przez państwa członkowskie środków mających na celu zapobieganie nadużyciom w zawieraniu kolejnych umów o pracę na czas określony i karanie tych nadużyć – Brak takich środków – Pojęcie „obiektywnych powodów" uzasadniających odnowienie takich umów

W sprawie C-155/25

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 21 lutego 2025 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowały S. Delaude oraz D. Recchia, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Włoskiej, którą reprezentował S. Fiorentino, w charakterze pełnomocnika, którego wspierały A. Berti Suman oraz L. Fiandaca, avvocati dello Stato,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (dziesiąta izba),

w składzie: J. Passer, prezes izby, D. Gratsias i B. Smulders (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: R. Norkus,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

* Język postępowania: włoski.

wydaje następujący

Wyrok

1 W swojej skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o:

– stwierdzenie, że nie podejmując środków mających na celu zapobieganie nadużywaniu kolejnych umów o pracę na czas określony w odniesieniu do zastępczego personelu administracyjnego, technicznego i pomocniczego (zwanego dalej „personelem ATP”) zatrudnianego w publicznych placówkach oświatowych, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy klauzuli 5 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego w dniu 18 marca 1999 r. (zwanego dalej „porozumieniem ramowym”), ujętego w załączniku do dyrektywy 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) (Dz.U. 1999, L 175, s. 43), oraz

– obciążenie Republiki Włoskiej kosztami postępowania.

Ramy prawne

Prawo Unii

2 Klauzula 5 porozumienia ramowego, zatytułowana „Środki zapobiegania nadużyciom”, głosi w pkt 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 takich umów lub stosunków pracy;

b) maksymalną łączną długość kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony;

c) liczbę odnowień takich umów lub stosunków”.

Prawo włoskie

3 Decreto legislativo n. 297 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado (dekret ustawodawczy nr 297 zatwierdzający tekst jednolity przepisów prawnych obowiązujących w zakresie szkolnictwa

w odniesieniu do szkół wszystkich typów i poziomów) z dnia 16 kwietnia 1994 r. (GURI nr 115 z dnia 19 maja 1994 r., dodatek zwyczajny nr 79) (zwany dalej „dekretem ustawodawczym nr 297/1994”) stanowi w art. 554:

„1. Mianowanie na stanowiska czwartego szczebla odbywa się w drodze konkursów prowincjonalnych organizowanych corocznie w oparciu o świadectwa posiadanych kwalifikacji w granicach liczby nieobsadzonych stanowisk przez władze szkolne na podstawie rozporządzenia ministra edukacji, w którym określa się w szczególności wymagane kwalifikacje i kryteria oceny.

2. Konkursy te są otwarte dla niemianowanych członków personelu ATP posiadających co najmniej dwuletni staż pracy, bez pomniejszenia ich osiągnięć na stanowiskach odpowiadających tym, na które organizowane są konkursy. Możliwe jest uczestnictwo wyłącznie w konkursie organizowanym w prowincji, w której kandydat pełni służbę w dniu ogłoszenia o naborze.

3. Niemianowani członkowie personelu ATP, którzy uzyskali co najmniej dwuletni staż pracy, w całości lub w części, na stanowiskach wyższych niż te, dla których organizowane są konkursy, mają prawo uczestniczyć w konkursach na stanowisko bezpośrednio niższe.

[…]

8. Mianowanie odbywa się, w granicach liczby dostępnych stanowisk, zgodnie z kolejnością stałych list rezerwy kadrowej, uzupełnianych i uaktualnianych zgodnie z wyżej wskazanymi kryteriami”.

4 Artykuł 4 legge n. 124 – Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico (ustawy nr 124 w sprawie pilnych przepisów dotyczących osób zatrudnionych w szkolnictwie) z dnia 3 maja 1999 r. (GURI nr 107 z dnia 10 maja 1999 r., zwanej dalej „ustawą nr 124/1999”), zatytułowany „Zastępstwa”, stanowi:

„1. Etaty i stanowiska nauczycielskie faktycznie nieobsadzone i wolne na dzień 31 grudnia, które prawdopodobnie pozostaną takie przez cały rok szkolny, jeśli nie jest możliwe obsadzenie ich nauczycielami mianowanymi należącymi do personelu podlegającego prowincji lub z wykorzystaniem nadwyżki personelu oraz pod warunkiem, że do tych stanowisk nie zostali już przypisani z jakiegokolwiek tytułu pracownicy mianowani, obsadzane są w drodze przydziału rocznych zastępstw w oczekiwaniu na przeprowadzenie postępowania konkursowego mającego na celu zatrudnienie nauczycieli mianowanych.

2. Nieobsadzone etaty i stanowiska nauczycielskie, które faktycznie zwalniają się przed dniem 31 grudnia i do końca roku szkolnego, obsadzane są w drodze tymczasowych zastępstw do czasu zakończenia zajęć dydaktycznych. Tymczasowymi zastępstwami do czasu zakończenia zajęć dydaktycznych obsadza się również godziny lekcyjne, które nie pozwalają na utworzenie etatów nauczycieli zatrudnionych w pełnym lub niepełnym wymiarze godzin.

3. W wypadkach innych niż przewidziane w ust. 1 i 2 stanowiska obsadzane są w drodze zastępstw tymczasowych.

[…]

11. Przepisy, o których mowa w ustępach powyżej, stosują się także do personelu ATP”.

5 Decreto ministeriale n. 430 – Regolamento recante norme sulle modalità di conferimento delle supplenze al personale amministrativo, tecnico ed ausiliario ai sensi dell'articolo 4 della legge 3 maggio 1999, n. 124 (dekret ministerialny nr 430 – rozporządzenie ustanawiające zasady przyznawania zastępstw dla personelu administracyjnego, technicznego i pomocniczego zgodnie z art. 4 ustawy nr 124 z dnia 3 maja 1999 r.) z dnia 13 grudnia 2000 r. (GURI nr 19 z dnia 24 stycznia 2001 r.) przewiduje w art. 1, zatytułowanym „Dostępność stanowisk i rodzaje zastępstw", co następuje:

„1. Zgodnie z art. 4 ust. 1, 2, 3 i 11 [ustawy nr 124/1999] w przypadku gdy nie jest możliwe obsadzenie dostępnych stanowisk personelu [ATP] poprzez przydzielenie do służby personelu nadwyżkowego lub, z jakiegokolwiek tytułu, personelu zatrudnionego na podstawie umowy na czas nieokreślony, stanowiska obsadzane są w drodze:

a) rocznych zastępstw w celu zajęcia nieobsadzonych stanowisk, które są dostępne przed dniem 31 grudnia i które mogą pozostać wolne przez cały rok szkolny;

b) tymczasowych zastępstw do czasu zakończenia zajęć dydaktycznych celem zajęcia obsadzonych stanowisk dostępnych przed 31 grudnia i do końca roku szkolnego;

c) tymczasowych zastępstw w celu zaspokojenia wszelkich innych potrzeb w zakresie zastępstw, nieobjętych powyższymi przypadkami, zgodnie z postanowieniami art. 6".

6 Artykuł 36 decreto legislativo n. 165 – Norma generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (dekretu ustawodawczego nr 165 ustanawiającego przepisy ogólne w zakresie organizacji pracy w administracji publicznej) z dnia 30 marca 2001 r. (GURI nr 106 z dnia 9 maja 2001 r., dodatek zwyczajny nr 112, zwanego dalej „dekretem ustawodawczym nr 165/2001"), zatytułowany „Pracownicy zatrudnieni na podstawie umów o pracę na czas określony lub w ramach elastycznych stosunków pracy", stanowi:

„1. Jeśli chodzi o wymogi związane z ich zwykłymi potrzebami, organy administracji publicznej zatrudniają pracowników wyłącznie na podstawie umów o pracę na czas nieokreślony […].

2. Organy administracji publicznej mogą zawierać umowy o pracę na czas określony, umowy o szkolenie i pracę oraz umowy o udostępnienie pracowników zatrudnionych na czas określony, a także korzystać z elastycznych form umów przewidzianych w kodeksie cywilnym i innych przepisach dotyczących stosunków pracy w przedsiębiorstwie, wyłącznie w granicach i w sposób przewidziany dla ich stosowania w organach administracji publicznej. Organy administracji publicznej mogą zawierać umowy, o których mowa w zdaniu pierwszym niniejszego ustępu, wyłącznie w przypadku wykazanych potrzeb o charakterze tymczasowym lub wyjątkowym oraz z zachowaniem warunków i procedur naboru określonych w art. 35. Umowy o pracę na czas określony mogą być zawierane z poszanowaniem art. 19 i nast. [decreto legislativo 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 (dekretu ustawodawczego nr 81 w sprawie systemowego uregulowania umów o pracę i zmiany ustawodawstwa dotyczącego obowiązków związanych z pracą, zgodnie z art. 1 ust. 7 ustawy nr 183 z dnia 10 grudnia 2014 r.) z dnia 15 czerwca 2015 r.) (GURI nr 144 z dnia 24 czerwca 2015 r., dodatek zwyczajny nr 34; zwanego dalej »dekretem ustawodawczym nr 81/2015«)] […].

[…]

5. Naruszenie przepisów bezwzględnie obowiązujących dotyczących naboru lub zatrudnienia pracowników przez organy administracji publicznej w żadnym przypadku nie skutkuje nawiązaniem z rzeczonymi organami administracji publicznej stosunku pracy na czas nieokreślony, bez uszczerbku dla odpowiedzialności i sankcji, na które organy te mogą się narazić. Zainteresowany pracownik ma prawo do uzyskania odszkodowania za szkodę wynikającą ze świadczenia pracy z naruszeniem bezwzględnie obowiązujących przepisów. W konkretnym przypadku szkody wynikającej z nadużywania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony, bez uszczerbku dla możliwości udowodnienia przez pracownika wszelkiej dodatkowej szkody, sąd ustala odszkodowanie w wysokości od co najmniej czterech do maksymalnie dwudziestu czterech miesięcznych wynagrodzeń, na podstawie ostatniego wynagrodzenia referencyjnego służącego do obliczenia świadczenia z tytułu rozwiązania umowy, z uwzględnieniem wagi naruszenia, w szczególności ze względu na liczbę kolejnych umów zawartych między stronami i całkowity czas trwania stosunku pracy.

[…]

5d. Bez uszczerbku dla ust. 5 niniejszy artykuł nie ma zastosowania do zatrudniania [personelu ATP] na czas określony w placówkach oświatowych i edukacyjnych państwa i jednostek samorządu terytorialnego, a także w placówkach szkolnictwa wyższego w dziedzinie sztuki, muzyki i tańca […]”.

7 Dekret ustawodawczy nr 81/2015 ustanawia w rozdziale III, zatytułowanym „Praca na czas określony”, maksymalny okres obowiązywania umów o pracę na czas określony (art. 19), a także maksymalną liczbę przedłużeń (art. 21). Zgodnie z art. 29 ust. 2 lit. c) rozdział III nie ma zastosowania do „umów na czas określony zawartych z [personelem ATA] w celu przydzielenia zastępstw […]”, przy czym ust. 4 tego artykułu stanowi, że „[z]astosowanie mają przepisy art. 36 dekretu ustawodawczego [nr 165/2001]”.

8 Legge n. 107 – Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (ustawa nr 107 w sprawie reformy krajowego systemu kształcenia i szkolenia oraz delegowania uprawnień do zmiany obowiązujących przepisów ustawowych) z dnia 13 lipca 2015 r. (GURI nr 162 z dnia 15 lipca 2015 r., zwana dalej „ustawą nr 107/2015”) wprowadziła w art. 1 ust. 131 maksymalny okres 36 miesięcy, nawet jeśli nie następują one po sobie, w odniesieniu do umów o pracę na czas określony zawieranych z personelem nauczycielskim i ATP w publicznych placówkach oświatowych. Przepis ten został uchylony przez art. 4a decreto-legge n. 87 – Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese (dekretu ustawodawczego nr 87 w sprawie wprowadzenia pilnych przepisów dotyczących godności pracowników i przedsiębiorstw) z dnia 12 lipca 2018 r. (GURI nr 161 z dnia 13 lipca 2018 r., zwanego dalej „dekretem ustawodawczym nr 87/2018”).

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

9 W dniu 26 lipca 2019 r. Komisja skierowała do Republiki Włoskiej wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym wyraziła wątpliwości dotyczące w szczególności zgodności z klauzulą 5 porozumienia ramowego szeregu przepisów krajowych mających zastosowanie do zastępczego personelu ATP zatrudnionego w publicznych placówkach oświatowych w odniesieniu do nadużywania umów na czas określony.

10 Republika Włoska odpowiedziała na zarzuty szczegółowe i pytania podniesione w wezwaniu do usunięcia uchybienia szeregiem pism. W następstwie komunikatu z dnia 29 listopada 2019 r. Komisja skierowała do tego państwa członkowskiego w dniu 3 grudnia 2020 r. uzupełniające wezwanie do usunięcia uchybienia, na które wspomniane państwo członkowskie odpowiedziało w szczególności pismami z dnia 6 kwietnia i 21 września 2021 r.

11 W dniu 19 kwietnia 2023 r. Komisja skierowała do Republiki Włoskiej uzasadnioną opinię, w której podtrzymała między innymi swoje stanowisko, zgodnie z którym włoskie przepisy nie są zgodne z klauzulą 5 porozumienia ramowego w odniesieniu do ochrony zastępczego personelu ATP przed nadużywaniem umów na czas określony, i wezwała to państwo do podjęcia środków niezbędnych do zastosowania się do tej opinii w terminie dwóch miesięcy od jej otrzymania.

12 W odpowiedzi z dnia 8 lutego 2024 r. na uzasadnioną opinię Republika Włoska ponownie wyraziła sprzeciw wobec stanowiska Komisji.

13 Ponieważ odpowiedź ta nie przekonała Komisji, wniosła ona niniejszą skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

W przedmiocie skargi

14 W skardze Komisja zarzuca Republice Włoskiej, że ta uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy klauzuli 5 pkt 1 porozumienia ramowego, nie podejmując środków mających na celu zapobieganie nadużywaniu kolejnych umów o pracę na czas określony w odniesieniu do zastępczego personelu ATP zatrudnionego w publicznych placówkach oświatowych.

Argumentacja stron

15 Komisja podnosi w pierwszej kolejności, że w prawie włoskim nie istnieje żaden środek przyjęty na podstawie klauzuli 5 pkt 1 lit. b) i c) porozumienia ramowego dotyczący maksymalnej łącznej długości umów o pracę na czas określony, które mogą być zawierane z zastępczym personelem ATP, lub liczby odnowień tych umów. Z art. 36 ust. 5d dekretu ustawodawczego nr 165/2001 i art. 29 ust. 2 lit. c) dekretu ustawodawczego nr 81/2015 wynika bowiem, że przepisy określające maksymalną łączną długość i maksymalną liczbę umów na czas określony, które organy administracji publicznej mogą zawierać w celu zatrudnienia swojego personelu, nie mają zastosowania do umów zawartych z personelem ATP zatrudnionym w publicznych placówkach oświatowych. Ponadto o ile wcześniej art. 1 ust. 131 ustawy nr 107/2015 ustanawiał ograniczenia w tym zakresie, o tyle przepis ten został uchylony dekretem ustawodawczym nr 87/2018.

16 W drugiej kolejności instytucja ta utrzymuje, że w prawie włoskim brakuje również środków takich jak te, o których mowa w klauzuli 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego, związanych z obiektywnymi powodami uzasadniającymi odnowienie umów o pracę na czas określony z personelem pomocniczym zatrudnionym w publicznych placówkach oświatowych.

17 W tym względzie, po pierwsze, przepisy art. 4 ust. 1 i 11 ustawy nr 124/1999, które pozwalają na zatrudnienie personelu ATP w celu tymczasowego obsadzenia stanowisk nieobsadzonych i wolnych w szkolnictwie publicznym, nie zawierają żadnej wzmianki o wymogu, takim jak wymóg elastyczności właściwy dla szkolnictwa publicznego, który można powiązać z pojęciem obiektywnych powodów w rozumieniu klauzuli 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego. Ponadto opublikowane przez Ministero dell'Istruzione (ministerstwo edukacji, Włochy) dane liczbowe

dotyczące zmian w liczbie uczniów i składzie personelu wydają się z kolei przeczyć istnieniu takiego wymogu. W rzeczywistości mimo iż od roku szkolnego 2017/2018 liczba uczniów ulegała stałemu zmniejszeniu, liczba i odsetek personelu ATP zatrudnionego na czas określony jedynie wzrosły w tym samym okresie.

18 Komisja wywodzi z tego, że nawet jeśli można sobie wyobrazić, że rozpatrywane uregulowania krajowe teoretycznie mogą opierać się na obiektywnym powodzie, takim jak wymóg elastyczności związany ze specyfiką szkoły publicznej, to w praktyce wymóg taki nie istnieje.

19 Po drugie, w każdym wypadku samo istnienie obiektywnego powodu nie może wystarczyć do wykazania zgodności rozpatrywanych uregulowań krajowych z klauzulą 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego, ponieważ z uwagi na wnioski płynące z wyroku z dnia 26 listopada 2014 r., Mascolo i in. (C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401), taka zgodność zakłada, że uregulowania te pozwalają na wyodrębnienie obiektywnych i przejrzystych kryteriów w celu sprawdzenia, czy odnawianie umów na czas określony z zastępczym personelem ATP faktycznie odpowiada rzeczywistej potrzebie i jest zgodne z zasadą proporcjonalności.

20 Tymczasem rozpatrywane uregulowania krajowe nie pozwalają na wyodrębnienie takich kryteriów. Przeciwnie, zatrudnienie personelu ATP na podstawie umów na czas określony stanowi w rzeczywistości zwyczajowy sposób naboru. Aby bowiem uczestniczyć w konkursach organizowanych w celu obsadzenia stałych stanowisk przeznaczonych dla zastępczego personelu ATP, zainteresowani musieliby najpierw zostać zatrudnieni na podstawie umów na czas określony i posiadać co najmniej dwuletni staż pracy, co stałoby w oczywistej sprzeczności z przesłanką, na której opiera się porozumienie ramowe, zgodnie z którą umowy zawierane na czas nieokreślony są powszechną formą stosunku pracy. Ponadto organizacja tych konkursów nie odbywa się według dokładnego harmonogramu, ponieważ podlega ograniczeniom budżetowym, a ponadto zależy od naturalnej fluktuacji kadrowej mianowanego personelu.

21 W konsekwencji zdaniem Komisji nabór zastępczego personelu ATP na podstawie umów na czas określony odbywa się bez uwzględnienia przez obowiązujące ustawodawstwo krajowe obiektywnych powodów w rozumieniu klauzuli 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego, ponieważ ustawodawstwo to pozwala wręcz na wykorzystanie takich umów w celu zaspokojenia stałych i długotrwałych potrzeb. W replice Komisja podnosi w tym kontekście, że Republika Włoska sama przyznała to w odpowiedzi na skargę, twierdząc, że personel ATP jest zatrudniany na czas określony w celu zaradzenia „strukturalnym niedoborom” personelu.

22 W trzeciej kolejności, w trosce o kompletność wywodu, Komisja dodaje, że gdyby Republika Włoska miała uznać, iż organizacja szeregu konkursów w ostatnich latach wchodzi w zakres pojęcia „równoważnych rozwiązań prawnych” w rozumieniu klauzuli 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego, należałoby uznać, że takie działanie stanowi jedynie środek jednorazowy, pozwalający co najwyżej położyć kres pod pewnymi względami zaistniałej już sytuacji stanowiącej nadużycie, przy czym nie jest ono wystarczające, aby zapobiegać nadużywaniu umów o pracę na czas określony w odniesieniu do personelu ATP zatrudnionego w publicznych placówkach oświatowych. To samo dotyczy projektów ustawodawczych, o których wspomina Republika Włoska, których stosowanie jest ograniczone do niektórych lat szkolnych.

23 Republika Włoska uważa ze swej strony, że wypełniła zobowiązania wynikające z klauzuli 5 pkt 1 porozumienia ramowego.

24 W pierwszej kolejności państwo to podnosi, że dostęp do zatrudnienia w drodze mianowania w szkolnictwie publicznym odbywa się w trybie procedur naboru, o których mowa w art. 554 dekretu ustawodawczego nr 297/1994, które są otwarte wyłącznie dla niemianowanego personelu ATP, posiadającego co najmniej dwuletni staż pracy, i w ramach których uwzględniane jest zdobyte doświadczenie. Tym samym okres przepracowany w ramach umowy na czas określony pozwala na uwydatnienie tego doświadczenia i przyczynia się do zawarcia umowy na czas nieokreślony. Z tego powodu system ten był zaprojektowany zawsze w taki sposób, aby sprzyjać przedłużaniu umów na czas określony zawieranych z zastępczym personelem ATP w zakresie, w jakim takie przedłużanie ułatwiałoby dostęp do zatrudnienia w drodze mianowania. W tym samym celu postanowiono uchylić, na mocy dekretu ustawodawczego nr 87/2018, maksymalny okres 36 miesięcy przewidziany wcześniej dla takich umów w art. 1 ust. 131 ustawy nr 107/2015.

25 W drugiej kolejności – taki mechanizm naboru uwzględnia specyfikę systemu szkolnego, a mianowicie dużą zmienność zapotrzebowania na personel ATP w zależności od liczby uczniów uczęszczających do szkoły w różnych szkołach i obszarach geograficznych, a także ścisły związek istniejący między niezbędną liczbą osób należących do personelu ATP a liczbą uczniów. Te zaś cechy szczególne stanowią obiektywne powody w rozumieniu klauzuli 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego.

26 W tym kontekście Republika Włoska podkreśla, po pierwsze, że nie wydaje się, aby przepis ten wymagał, by takie obiektywne powody były zapisane w prawie pozytywnym.

27 Po drugie, wzrost personelu ATP, na który powołuje się Komisja, wynika z konieczności zaradzenia strukturalnemu niedoborowi personelu w systemie wymagającym przestrzegania jego rotacji. W tym ostatnim względzie owo państwo członkowskie podkreśla jednak w duplice, że jego argumentacji nie należy rozumieć w ten sposób, iż ów strukturalny niedobór personelu stanowi jako taki obiektywny powód w rozumieniu klauzuli 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego.

28 W trzeciej kolejności – ministerstwo edukacji ograniczyło w latach 2019–2021 korzystanie z umów o pracę na czas określony w odniesieniu do personelu ATP, przeprowadzając różne postępowania w sprawie naboru. Ponadto w odniesieniu do roku szkolnego 2023/2024 ministerstwu zezwolono na zatrudnienie na podstawie mianowania łącznie 9975 pracowników, według następującego podziału: 2163 asystentów administracyjnych, 717 asystentów technicznych, 7066 pracowników szkolnych, 13 technicznych pracowników szkolnych (przydzielonych do gospodarstw rolnych), 8 pracowników szatni, 4 kucharzy i 4 pielęgniarki.

29 W czwartej kolejności Republika Włoska, nie rezygnując ze swoich środków obrony, zwraca uwagę na to, że przygotowuje zmiany do obowiązujących przepisów mające na celu zapewnienie całemu zastępczemu personelowi ATP zatrudnionemu w publicznych placówkach oświatowych realnych szans na utrzymanie zatrudnienia poprzez natychmiastowe zajęcie wszystkich obecnie nieobsadzonych stałych stanowisk, a to w drodze odstępstwa od zwyczajowych zasad naboru personelu ATP. Ponadto przygotowywany jest nowy system klasyfikacji zawodowej personelu ATP, obejmujący nowe mechanizmy awansu i naboru. Każda ewentualna reforma mechanizmów naboru powinna jednak być wynikiem procesu dialogu z partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi organami administracji.

30 Republika Włoska wnosi zatem do Trybunału o oddalenie skargi Komisji jako bezzasadnej lub, tytułem żądania ewentualnego, o zawieszenie postępowania na podstawie art. 55 regulaminu postępowania przed Trybunałem, tak aby umożliwić jej przyjęcie w rozsądnym terminie niezbędnych zmian ustawodawczych.

Ocena Trybunału

31 Należy przypomnieć, że klauzula 5 porozumienia ramowego, która służy realizacji jednego z wytyczonych przez to porozumienie celów, a mianowicie ograniczenia stosowania kolejnych umów o pracę na czas określony lub zawierania stosunków pracy na czas określony, w swoim pkt 1 zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia w sposób skuteczny i wiążący, o ile w prawie krajowym nie istnieją równoważne rozwiązania prawne, przynajmniej jednego spośród wymienionych w niej środków. Trzy środki wymienione w pkt 1 lit. a)–c) tej klauzuli dotyczą, odpowiednio, obiektywnych powodów uzasadniających odnowienie takich umów lub stosunków pracy, maksymalnej łącznej długości kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony oraz liczby ich odnowień (wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Sánchez Ruiz i in., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, pkt 83 i przytoczone tam orzecznictwo).

32 Państwa członkowskie dysponują w tym względzie zakresem uznania, ponieważ mogą one zdecydować się na skorzystanie z jednego lub kilku środków, o których mowa we wspomnianej klauzuli 5 pkt 1 lit. a)–c) porozumienia ramowego, bądź też z istniejących równoważnych rozwiązań prawnych (zob. wyrok z dnia 25 października 2018 r., Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

33 W niniejszej sprawie, co się tyczy w pierwszej kolejności środków przewidzianych w klauzuli 5 pkt 1 lit. b) i c) porozumienia ramowego, dotyczących maksymalnej łącznej długości umów na czas określony oraz liczby odnowień tych umów, Komisja wyjaśnia, nie spotykając się ze sprzeciwem Republiki Włoskiej, że w odniesieniu do personelu ATP zatrudnionego w publicznych placówkach oświatowych takie środki nie istnieją w prawie włoskim. Podkreśla ona w tym kontekście, że przepisy prawa włoskiego określające maksymalną długość i maksymalną liczbę umów na czas określony, do których zawierania organy administracji publicznej są upoważnione w celu zatrudnienia swojego personelu, wyraźnie nie mają zastosowania do umów zawieranych z tymże personelem ATP, podczas gdy przepis, który wcześniej przewidywał maksymalną długość 36 miesięcy dla takich umów, został uchylony w trakcie roku 2018.

34 W celu zakwestionowania twierdzeń Komisji Republika Włoska podnosi, że o ile przepis przewidujący maksymalną długość 36 miesięcy dla umów o pracę na czas określony zawartych z rozpatrywanym personelem ATP został faktycznie uchylony, o tyle uchylenie to miało w rzeczywistości umożliwić tym pracownikom gromadzenie doświadczenia poprzez wielokrotne zawieranie umów o pracę na czas określony i zwiększenie w ten sposób szans na zatrudnienie na późniejszym etapie na podstawie mianowania, przy czym mianowanie to miałoby nastąpić w szczególności w oparciu o zdobyte w ten sposób doświadczenie.

35 Tymczasem należy stwierdzić, że taka argumentacja jedynie potwierdza brak w prawie włoskim środków mających na celu ograniczenie maksymalnej długości lub liczby umów o pracę na czas określony, które mogą być zawierane z rozpatrywanym personelem ATP, a w konsekwencji brak środków zapobiegających nadużyciom wynikającym z zawierania kolejnych umów o pracę na czas określony w rozumieniu klauzuli 5 pkt 1 lit. b) i c) porozumienia ramowego.

36 W tych okolicznościach należy zbadać w drugiej kolejności, czy prawo włoskie przewiduje w odniesieniu do umów o pracę na czas określony zawartych z zastępczym personelem ATP środek, o którym mowa w klauzuli 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego, dotyczący obiektywnych powodów uzasadniających odnowienie umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony.

37 W tym względzie Trybunał orzekł już, że pojęcie „obiektywnych powodów” należy rozumieć jako odnoszące się do dokładnych 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 wynikać zwłaszcza ze szczególnego charakteru zadań, do wykonania których zawarto umowy, oraz z ich swoistych cech lub w odpowiednim przypadku z realizacji słusznych celów polityki społecznej państwa członkowskiego (zob. wyrok z dnia 26 listopada 2014 r., Mascolo i in., C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, pkt 87 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 Natomiast przepis krajowy, który ograniczałby się do ogólnego i abstrakcyjnego zezwolenia w drodze normy ustawowej lub wykonawczej na korzystanie z kolejnych umów o pracę na czas określony, nie byłby zgodny z wymogami podanymi w poprzednim punkcie niniejszego wyroku. Taki przepis o wyłącznie formalnym charakterze nie pozwala bowiem na wskazanie obiektywnych i przejrzystych kryteriów pozwalających zweryfikować, czy ponowne zawarcie takich umów faktycznie służy zaspokojeniu rzeczywistego zapotrzebowania, czy prowadzi do osiągnięcia realizowanego celu i czy jest w tym zakresie niezbędne. Taki przepis rodzi zatem rzeczywiste zagrożenie nadużywania tego rodzaju umów, a więc nie jest zgodny z celem i z dążeniem do skuteczności (effet utile) porozumienia ramowego (wyrok z dnia 26 listopada 2014 r., Mascolo i in., C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, pkt 88 i przytoczone tam orzecznictwo).

39 W niniejszej sprawie z wyjaśnień przedstawionych przez Komisję wynika, że jej krytyka dotyczy głównie przepisów art. 4 ust. 1 i 11 ustawy nr 124/1999, będących również przedmiotem sprawy, w której zapadł wyrok z dnia 26 listopada 2014 r., Mascolo i in. (C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401), i na podstawie których to przepisów, czytanych łącznie, dopuszczalne jest obsadzenie stanowisk personelu ATP „faktycznie nieobsadzonych i wolnych na dzień 31 grudnia” roku szkolnego w drodze zastępstw rocznych, i to „w oczekiwaniu na przeprowadzenie postępowania konkursowego mającego na celu zatrudnienie [pracowników] mianowanych”.

40 W tym względzie, po pierwsze, o ile Republika Włoska nie wydaje się w niniejszej sprawie powoływać, jako obiektywnego powodu w rozumieniu klauzuli 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego, potrzeby tymczasowego obsadzania stanowisk przeznaczonych dla personelu mianowanego, to znaczy w oczekiwaniu na przeprowadzenie postępowania konkursowego mającego na celu nabór takiego personelu, o tyle należy jednak przypomnieć, biorąc pod uwagę argumenty przedstawione w tym względzie przez Komisję, jak również samo brzmienie art. 4 ust. 1 ustawy nr 124/1999, który wyraźnie odnosi się do tej potrzeby, że Trybunał orzekł już, iż taka potrzeba może uzasadniać korzystanie z kolejnych umów na czas określony (zob. podobnie wyrok z dnia 26 listopada 2014 r., Mascolo i in., C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, pkt 96).

41 Niemniej jednak aby uregulowania krajowe mające na celu uwzględnienie takiej potrzeby mogły zostać uznane za uzasadnione obiektywnym powodem, właściwe organy winny być w stanie wskazać, przy konkretnym stosowaniu tych uregulowań, obiektywne i przejrzyste kryteria służące zweryfikowaniu, czy odnawianie umów na czas określony faktycznie służy zaspokojeniu rzeczywistej potrzeby, pozwala osiągnąć realizowany cel i jest w tym zakresie konieczne, przy czym należy zaznaczyć, że wspomnianych uregulowań nie można uzasadnić na podstawie klauzuli 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego, jeżeli pozwalają one na takie odnowienie w celu zaspokojenia potrzeb, które faktycznie mają nie tymczasowy, lecz przeciwnie, stały

i długookresowy charakter (zob. podobnie wyrok z dnia 26 listopada 2014 r., Mascolo i in., C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, pkt 99, 100 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 W tym kontekście Komisja podnosi z jednej strony, nie spotykając się ze sprzeciwem Republiki Włoskiej, że rozpatrywane uregulowania krajowe nie określają żadnego dokładnego terminu w odniesieniu do organizacji postępowań konkursowych, przy czym wyjaśnia, że organizacja ta podlega ograniczeniom budżetowym i jest ponadto uzależniona od naturalnej fluktuacji kadrowej mianowanego personelu. Z drugiej strony instytucja ta podnosi, że możliwość udziału zastępczego personelu ATP w takich konkursach jest ponadto uzależniona od spełnienia przez członków tego personelu warunku posiadania co najmniej dwuletniego stażu pracy w ramach wykonywania przez nich pracy na czas określony, co zresztą samo to państwo członkowskie potwierdziło, powołując się na art. 554 dekretu ustawodawczego nr 297/1994, dotyczący w szczególności zatrudniania na podstawie mianowania w drodze przeprowadzenia konkursu, którego ust. 2 przewiduje taki warunek.

43 Tymczasem okoliczności te, niepodważone, a wręcz uznane przez Republikę Włoską, świadczą o tym, że rozpatrywane uregulowania krajowe, choć formalnie ograniczają korzystanie z umów o pracę na czas określony w celu ustanowienia corocznych zastępstw na nieobsadzonych i wolnych stanowiskach w zarządzanych przez państwo szkołach tylko do tymczasowego okresu kończącego się w chwili zakończenia postępowań konkursowych, nie pozwalają upewnić się, że konkretne stosowanie tego obiektywnego powodu, w świetle szczególnych cech rozpatrywanej działalności i w świetle warunków jej wykonywania, jest zgodne z wymogami porozumienia ramowego, lecz przeciwnie, mogą pozwolić, z naruszeniem klauzuli 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego, na odnawianie takich umów w celu zaspokojenia potrzeb, które faktycznie mają nie tymczasowy, lecz stały i długookresowy charakter (zob. podobnie wyrok z dnia 26 listopada 2014 r., Mascolo i in., C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, pkt 108, 109).

44 W szczególności okoliczność, że zgodnie z art. 554 ust. 2 dekretu ustawodawczego nr 297/1994 personel ATP, aby móc uczestniczyć w konkursach mogących prowadzić do zatrudnienia na podstawie mianowania, a tym samym do zatrudnienia na stałym stanowisku, musi spełniać warunek „posiad[ania] co najmniej dwóch lat stażu pracy […] na stanowiskach odpowiadających tym, na które organizowane są konkursy”, sama w sobie i niezależnie od przypadkowego i nieprzewidywalnego charakteru organizacji tych konkursów powoduje zwiększenie ryzyka nadużywania kolejnych umów o pracę na czas określony, ponieważ w trakcie tego minimalnego okresu dwóch lat umowy takie mogą być odnawiane bez konieczności zagwarantowania, że potrzeba powodująca takie odnowienie ma charakter tymczasowy, a nie stały i długotrwały charakter.

45 W tych okolicznościach potrzeby tymczasowego obsadzenia stałych stanowisk w oczekiwaniu na zakończenie postępowań konkursowych organizowanych w celu naboru mianowanego personelu, o której mowa w art. 4 ust. 1 ustawy nr 124/1999, nie można w niniejszym przypadku uznać za stanowiącą „obiektywny powód” uzasadniający odnowienie umów o pracę na czas określony zawartych z personelem ATP zatrudnionym w publicznych placówkach oświatowych, zgodnie z wymogami wynikającymi z klauzuli 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego.

46 Co się tyczy, po drugie, potrzeby elastyczności właściwej dla kształcenia publicznego, na którą powołuje się Republika Włoska, należy przypomnieć, że Trybunał orzekł już, iż taka potrzeba, w szczególności w zakresie, w jakim wiąże się ona z dostosowaniem liczby pracowników zajmujących stanowiska w szkolnictwie publicznym do liczby uczniów, może co do zasady zostać

uwzględniona jako „obiektywny powód” w rozumieniu klauzuli 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego (zob. podobnie wyrok z dnia 26 listopada 2014 r., Mascolo i in., C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, pkt 94, 95).

47 Niemniej jednak choć w niniejszej sprawie można sobie wyobrazić, że art. 4 ust. 2 i 3 ustawy nr 124/1999 wpisują się w ramy takiej potrzeby elastyczności w odniesieniu do naboru personelu ATP, o ile przepisy te dotyczą możliwości obsadzenia stanowisk tymczasowo wolnych, innych niż stanowiska, które są nieobsadzone, to przepisy ust. 1 i 11 tego artykułu wspomniane w pkt 39 niniejszego wyroku, dotyczące nieobsadzonych i wolnych stanowisk przeznaczonych dla personelu ATP nie zawierają natomiast żadnego elementu, który mógłby wskazywać na to, że rzeczywiście służą one zaspokojeniu takiej potrzeby elastyczności ani tym bardziej określeniu warunków regulujących możliwość zawierania kolejnych umów o pracę na czas określony z tym personelem.

48 W tych okolicznościach, nawet przy założeniu, że rozpatrywane uregulowania krajowe realizują cel, na który powołuje się Republika Włoska, a mianowicie umożliwienie uwzględnienia potrzeby elastyczności właściwej dla nauczania publicznego, sytuacja prawna personelu ATP wynikająca z tych uregulowań, w postaci przedstawionej Trybunałowi, nie spełnia wymogów jasności i precyzji, którymi powinny charakteryzować się krajowe środki transpozycji.

49 Taki cel nie może bowiem czynić tych uregulowań zgodnymi z klauzulą 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego, ponieważ nie pozwala on na wykazanie istnienia ściśle określonych i konkretnych okoliczności charakteryzujących rozpatrywaną działalność, które mogłyby uzasadnić w tym szczególnym kontekście korzystanie z kolejnych umów o pracę na czas określony, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 37 niniejszego wyroku (zob. analogicznie wyrok z dnia 26 lutego 2015 r., Komisja/Luksemburg, C-238/14, EU:C:2015:128, pkt 50).

50 Tym bardziej ma to miejsce w niniejszej sprawie, gdzie nieobsadzone i wolne stanowiska, których dotyczy art. 4 ust. 1 i 11 ustawy nr 124/1999, mają być obsadzane przez pracowników mianowanych i mają zatem a priori charakter nie tymczasowy, lecz stały.

51 Wynika z tego, że potrzeba elastyczności właściwa dla edukacji publicznej, na którą powołuje się Republika Włoska, nie może w niniejszej sprawie stanowić podstawy do uznania, że rozpatrywane uregulowania krajowe przewidują, zgodnie z klauzulą 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego, „obiektywny powód” uzasadniający odnowienie umów o pracę na czas określony zawartych z personelem ATP zatrudnionym w publicznych placówkach oświatowych.

52 W trzeciej kolejności, co się tyczy ewentualnego istnienia w prawie włoskim „równoważnych rozwiązań prawnych” w rozumieniu klauzuli 5 pkt 1 porozumienia ramowego, należy przypomnieć, że wyrażenie to ma na celu objęcie wszystkich środków prawa krajowego, które, tak jak środki przewidziane przez tę klauzulę, mają na celu skuteczne zapobieganie nadużywaniu kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony (wyrok z dnia 23 kwietnia 2009 r., Angelidaki i in., od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo).

53 W niniejszej sprawie należy uściślić, że chociaż Komisja rozważa możliwość, że Republika Włoska może próbować oprzeć swoją argumentację na przyjęciu takich równoważnych rozwiązań prawnych ze względu na to, że w ostatnich latach zorganizowała ona szereg konkursów

pozwalających na zatrudnienie na podstawie mianowania pewnej liczby pracowników należących do personelu ATP, nic nie wskazuje na to, by państwo to rzeczywiście zamierzało powołać się na organizację tych konkursów jako na „równoważne rozwiązanie prawne”.

54 Niemniej jednak w każdym razie prawdą jest, iż Trybunał orzekł, że przeprowadzanie w wymaganych terminach postępowań w sprawie naboru mających na celu obsadzenie w sposób ostateczny stanowisk zajmowanych tymczasowo przez pracowników zatrudnionych na czas określony może zapobiec utrwaleniu się niepewnej sytuacji tych pracowników poprzez zapewnienie szybkiego obsadzenia stanowisk przez nich zajmowanych w sposób ostateczny. Środek taki może zatem okazać się zdolny do zapobiegania nadużyciom wynikającym ze stosowania kolejnych stosunków pracy zawieranych na czas określony i stanowić w ten sposób „równoważne rozwiązanie prawne” (zob. podobnie wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Sánchez Ruiz i in., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, pkt 93–95).

55 Jednakże, jak podkreśliła Komisja, nie spotykając się ze sprzeciwem Republiki Włoskiej, w niniejszej sprawie okazuje się, że konkursy organizowane w niedawnej przeszłości w celu zatrudnienia na podstawie mianowania pracowników należących do personelu ATP nie odbywały się w ściśle określonych terminach wyznaczonych w tym celu, a wręcz przeciwnie – w sposób sporadyczny i nieprzewidywalny, podobnie jak konkursy, o których mowa w pkt 42 niniejszego wyroku, w związku z czym nie można ich uznać, z powodów analogicznych do tych, które zostały przedstawione w pkt 43 i 44 niniejszego wyroku, za stanowiące „równoważne rozwiązanie prawne” w rozumieniu klauzuli 5 pkt 1 porozumienia ramowego (zob. podobnie wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Sánchez Ruiz i in., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, pkt 98).

56 W czwartej i w ostatniej kolejności, w zakresie, w jakim Republika Włoska uważa, że należy zawiesić postępowanie w oczekiwaniu na przyjęcie pewnych przygotowywanych obecnie zmian ustawodawczych, obejmujących nowe mechanizmy awansu i naboru personelu ATP i mogących jej zdaniem położyć kres wszelkim ewentualnym uchybieniom w odniesieniu do klauzuli 5 pkt 1 porozumienia ramowego, taka argumentacja nie może zostać uwzględniona. W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uchybienie winno być oceniane według sytuacji, w jakiej znajdowało się państwo członkowskie w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii (wyrok z dnia 14 kwietnia 2005 r., Komisja/Luksemburg, C-519/03, EU:C:2005:234, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo), czyli w niniejszym przypadku w dniu 19 czerwca 2023 r.

57 Należy zatem stwierdzić, że rozpatrywane uregulowania krajowe nie przewidują żadnego ze środków przewidzianych w klauzuli 5 pkt 1 lit. a)–c) porozumienia ramowego ani nie zawierają równoważnych rozwiązań prawnych w rozumieniu tego przepisu. W konsekwencji skarga wniesiona przez Komisję jest zasadna.

58 W świetle wszystkich powyższych rozważań należy stwierdzić, że nie podejmując środków mających na celu zapobieganie nadużywaniu kolejnych umów o pracę na czas określony w odniesieniu do zastępczego personelu ATP zatrudnianego w publicznych placówkach oświatowych, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy klauzuli 5 porozumienia ramowego.

W przedmiocie kosztów

59 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Włoskiej kosztami postępowania, a uchybienie zostało stwierdzone, należy obciążyć to państwo kosztami postępowania.

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

1) **Nie podejmując środków mających na celu zapobieganie nadużywaniu kolejnych umów o pracę na czas określony w odniesieniu do zastępczego personelu administracyjnego, technicznego i pomocniczego zatrudnianego w publicznych placówkach oświatowych, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy klauzuli 5 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego w dniu 18 marca 1999 r., ujętego w załączniku do dyrektywy 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).**

2) **Republika Włoska zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Podpisy