Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNICZKI GENERALNEJ
JULIANE KOKOTT
z dnia 5 czerwca 2025 r. [1]

Sprawa C-543/23 [Gnattai] [i]

AR
przeciwko
Ministero dell'Istruzione e del Merito,
przy udziale
Anief – Associazione Professionale e Sindacale

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunale Civile di Padova (sąd cywilny w Padwie, Włochy)]

Odesłanie prejudycjalne – Polityka społeczna – Dyrektywa 1999/70/WE – Porozumienie ramowe w sprawie pracy na czas określony zawarte przez UNICE, CEEP oraz ETUC – Klauzula 4 pkt 1 – Pojęcia „stosunku pracy na czas określony" i „warunków [zatrudnienia]" – Sektor publiczny – Nauczyciele – Zatrudnienie na czas określony w akredytowanych szkołach prywatnych – Włączenie pracowników do korpusu służby cywilnej w drodze procedury naboru w oparciu o świadectwa posiadanych kwalifikacji – Ustalenie stażu pracy – Zakwalifikowanie do kategorii zaszeregowania płacowego – Przepis krajowy nieuwzględniający wcześniejszych okresów zatrudnienia w akredytowanych szkołach prywatnych – Różni pracodawcy – Nierówne traktowanie – Artykuły 20 i 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

I. Wprowadzenie

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni klauzuli 4 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC w dniu 18 marca 1999 r. (zwanego dalej „porozumieniem ramowym"), stanowiącego załącznik do dyrektywy Rady 1999/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. [2] oraz art. 20 i 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą").

[1] Język oryginału: niemiecki.

[i] Niniejszej sprawie została nadana fikcyjna nazwa, która nie odpowiada rzeczywistej nazwie żadnej ze stron postępowania.

[2] Dz.U. 1999, L 175, s. 43.

2. Tym samym w orzecznictwie po raz kolejny pojawia się kwestia nierównego traktowania nauczycieli zatrudnionych wcześniej *na czas określony* w związku z ich mianowaniem lub zatrudnieniem w szkołach publicznych we Włoszech w stosunku do nauczycieli zatrudnionych tam *na czas nieokreślony* [3].

3. Postępowanie główne dotyczy kwestii, czy okresy zatrudnienia odbyte przez powoda na podstawie umów o pracę na czas określony w prywatnych, tak zwanych akredytowanych szkołach (*scuole paritarie*), które są zasadniczo równoważne szkołom państwowym z mocy prawa, muszą być brane pod uwagę przy ustalaniu stażu pracy, a tym samym zaszeregowania płacowego po zatrudnieniu (na czas nieokreślony) w szkole państwowej.

4. Prawo włoskie przewiduje wyraźnie, że przy zatrudnianiu do szkoły publicznej okresy zatrudnienia w określonych szkołach, w tym w szkołach niepaństwowych, powinny być uwzględniane do celów ustalenia stażu pracy i zaszeregowania płacowego. Nie dotyczy to jednak wcześniejszych okresów zatrudnienia w akredytowanych szkołach prywatnych. Z drugiej strony prawo włoskie uznaje w odniesieniu do spornego okresu równoważność działalności wykonywanej w szkołach publicznych i w akredytowanych szkołach prywatnych. Według sądu odsyłającego nauczyciele w obu grupach porównawczych mają takie same zadania, takie same obowiązki zawodowe i muszą wykazać się takimi samymi kwalifikacjami zawodowymi, pedagogicznymi, metodologiczno-dydaktycznymi, organizacyjno-relacyjnymi i naukowymi.

5. Skłoniło to sąd odsyłający do zwrócenia się do Trybunału z pytaniem, czy zróżnicowanie w tym zakresie – uznane za zgodne z prawem i konstytucją przez Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny, Włochy) i Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny, Włochy) – na podstawie odpowiednich przepisów włoskich jest zgodne z klauzulą 4 pkt 1 porozumienia ramowego oraz z art. 20 i art. 21 ust. 1 Karty.

6. Zasadnicze pytanie dotyczy tego, czy powyższa kwestia jest w ogóle objęta zakresem stosowania klauzuli 4 pkt 1 w związku z klauzulą 3 pkt 1 i 2 porozumienia ramowego. Zależy to, po pierwsze, od tego, czy nierówne traktowanie w rozumieniu tych przepisów może być brane pod uwagę również wtedy, gdy nauczyciele, których sytuacja ma zostać porównana, są lub byli zatrudnieni przez różnych pracodawców i na podstawie różnych przepisów (prywatno- lub publicznoprawnych). Z drugiej strony, takie nierówne traktowanie można by wykluczyć, jeżeli brak uznania wcześniejszych okresów zatrudnienia opiera się na ustawowym nakazie, który w ten sam sposób dotyczy *wszystkich* byłych pracowników (zatrudnionych zarówno na czas określony, jak i na czas nieokreślony) w akredytowanych szkołach prywatnych. Jeżeli klauzula 4 pkt 1 porozumienia ramowego nie ma zastosowania, należy następnie zbadać, czy mają zastosowanie art. 20 i art. 21 ust. 1 Karty [4], czy występuje nierówne traktowanie zgodnie z ogólnymi kryteriami określonymi w tych artykułach, a jeżeli tak, to czy istnieje obiektywne uzasadnienie takiego traktowania. W tym kontekście należy zidentyfikować odpowiednie grupy porównawcze w celu ustalenia, czy nauczyciele, o których mowa, są lub byli w co najmniej porównywalnej sytuacji. Trybunał ma zatem okazję do doprecyzowania swego dotychczasowego orzecznictwa w tym zakresie.

[3] Zobacz już wyroki: z dnia 17 października 2024 r., Ministero dell'Istruzione e del Merito i INPS (C-322/23, EU:C:2024:900); z dnia 30 listopada 2023 r., Ministero dell'Istruzione i INPS (C-270/22, EU:C:2023:933); z dnia 20 września 2018 r., Motter (C-466/17, EU:C:2018:758), w których Trybunał orzekł, że nierówne traktowanie nauczycieli zatrudnionych na czas określony przy ustalaniu stażu pracy, które opierało się na innych przepisach regulacji będącej przedmiotem sporu w niniejszej sprawie, jest sprzeczne z prawem Unii.

[4] W tym względzie przecząco wyrok z dnia 22 stycznia 2020 r., Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, pkt 56 i nast.), z uwagi na brak spełnienia pojęcia „stosowania prawa Unii" w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

7. Motyw 14 dyrektywy 1999/70/WE brzmi następująco:

„Sygnatariusze uznali za stosowne zawrzeć porozumienie ramowe w sprawie pracy na czas określony, ustalające ogólne zasady i minimalne wymogi dotyczące umów o pracę na czas określony oraz stosunku pracy; wyrazili pragnienie poprawy jakości pracy na czas określony poprzez wprowadzenie zasady niedyskryminacji oraz ustalenia sposobów przeciwdziałania nadużyciom wynikającym ze stosowania następujących po sobie umów o pracę na czas określony i nawiązywania następujących po sobie stosunków pracy na czas określony”.

8. Akapit trzeci preambuły porozumienia ramowego stanowi:

„Niniejsze porozumienie ustanawia zasady ogólne i minimalne wymagania, dotyczące pracy na czas określony, uznając, że szczegółowe warunki ich stosowania muszą uwzględniać rzeczywistą sytuację, istniejącą w poszczególnych krajach, gałęziach i okresach [sezonowych]. Stanowi ono odzwierciedlenie woli partnerów społecznych ustanowienia ogólnych ram, w celu zagwarantowania równego traktowania pracowników zatrudnionych na czas określony, poprzez zapewnienie im ochrony na wypadek dyskryminującego traktowania oraz ustanowienia ogólnych ram korzystania z umów o pracę na czas określony na podstawach możliwych do zaakceptowania przez pracodawców i pracowników”.

9. Klauzula 1 porozumienia ramowego stanowi:

„Celem niniejszego porozumienia 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”.

10. Klauzula 2 pkt 1 porozumienia ramowego stanowi:

„Niniejsze porozumienie 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”.

11. Klauzula 3 porozumienia ramowego brzmi następująco:

„1. Do celów niniejszego porozumienia »pracownik zatrudniony na czas określony« oznacza osobę, która zawarła umowę o pracę lub stosunek pracy bezpośrednio między pracodawcą a pracownikiem, a termin wygaśnięcia umowy o pracę lub stosunku pracy jest określony przez obiektywne warunki, takie jak nadejście dokładnie określonej daty, wykonanie określonego zadania lub nastąpienie określonego wydarzenia.

2. Do celów niniejszego porozumienia »porównywalny pracownik zatrudniony na czas nieokreślony« oznacza pracownika, który zawarł umowę o pracę lub stosunek pracy na czas nieokreślony w tym samym zakładzie i mającego pracę/zawód taki sam lub podobny, uwzględniając kwalifikacje/umiejętności.

   O ile nie ma żadnego porównywalnego pracownika zatrudnionego na czas nieokreślony w tym samym zakładzie, porównania dokonuje się poprzez odwołanie do właściwego układu zbiorowego lub, w razie braku właściwego układu zbiorowego, porównania dokonuje się zgodnie z ustawodawstwem krajowym, układami zbiorowymi lub praktyką".

12. Klauzula 4 pkt 1 porozumienia ramowego stanowi:

„Jeżeli chodzi o warunki pracy, pracownicy zatrudnieni na czas określony nie będą traktowani w sposób mniej korzystny niż porównywalni pracownicy zatrudnieni na czas nieokreślony, jedynie z tego powodu, że pracują na czas określony, chyba że zróżnicowane traktowanie jest uzasadnione powodami o charakterze obiektywnym".

B. Prawo włoskie

13. Artykuł 485 decreto legislativo n. 297 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado (dekretu ustawodawczego nr 297 zatwierdzającego tekst jednolity obowiązujących przepisów ustawodawczych w zakresie szkolnictwa, dotyczących szkół wszelkiego rodzaju i wszystkich szczebli) z dnia 16 kwietnia 1994 r.[5] (zwanego dalej „dekretem ustawodawczym nr 297/1994") stanowi:

„1. Okresy pracy świadczonej przez nauczycieli państwowych szkół średnich i artystycznych oraz szkół z nimi zrównanych, w tym szkół za granicą, zatrudnionych w charakterze nauczycieli nieetatowych, zalicza się jako okresy zatrudnienia na etacie do celów prawnych i płacowych w odniesieniu do pierwszych czterech lat w całości, a w proporcji dwóch trzecich w odniesieniu do ewentualnych dalszych okresów, zaś pozostałą jedną trzecią zalicza się wyłącznie do celów płacowych. Prawa majątkowe wynikające z rzeczonego zaliczenia są zachowywane i uwzględniane we wszystkich grupach zaszeregowania płacowego wyższych od grupy, do której był zakwalifikowany nauczyciel w momencie tego zaliczenia.

2. W tych samych celach i w tych samych granicach, o których mowa w ust. 1, pracownikom, o których mowa w tym przepisie, zalicza się pracę świadczoną w państwowych szkołach z internatem dla dziewcząt oraz tę świadczoną jako etatowy i nieetatowy nauczyciel kształcenia podstawowego w państwowych szkołach podstawowych, lub zastępczych (scuole parificate), w tym w wyżej wskazanych szkołach z internatem i tych za granicą, a także w szkołach uzupełniająco-socjalnych (scuole popolari), subwencjonowanych (scuole sussidiate) lub pomocniczych (scuole sussidiarie).

3. Nauczycielom szkół podstawowych zalicza się, w tych samych celach i w tych samych granicach określonych w ust. 1, pracę świadczoną w charakterze nauczycieli nieetatowych w państwowych szkołach podstawowych lub w państwowych szkołach z internatem dla dziewcząt, lub zastępczych (scuole parificate), w państwowych szkołach średnich i artystycznych lub zrównanych z nimi (scuole pareggiate), w szkołach uzupełniająco-socjalnych (scuole

[5] GURI nr 115 z dnia 19 maja 1994 r., Supplemento ordinario nr 79.

popolari), subwencjonowanych (scuole sussidiate) lub pomocniczych (scuole sussidiarie), jak również pracę wykonywaną w charakterze nauczyciela etatowego, a nieetatowego w państwowych lub komunalnych szkołach przedszkolnych".

14. Artykuł 1 Legge n. 62 – Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione (ustawy nr 62 – normy dotyczące akredytowanych szkół prywatnych oraz przepisy dotyczące prawa do nauki i edukacji) z dnia 10 marca 2000 r.[6] (zwanej dalej „ustawą nr 62/2000") brzmi następująco:

„1. Bez uszczerbku dla postanowień art. 33 ust. 2 konstytucji, krajowy system edukacji składa się ze szkół państwowych oraz akredytowanych szkół prywatnych i komunalnych. Republika postawiła sobie za priorytetowy cel rozszerzenie oferty edukacyjnej i uogólnienie odpowiedniego zapotrzebowania na uczenie się przez całe życie, począwszy od dzieciństwa.

2. Do wszystkich celów obowiązujących przepisów, w szczególności w odniesieniu do uprawnienia do przyznawania kwalifikacji w zakresie wykształcenia posiadających moc prawną, jako »akredytowane szkoły prywatne« uznaje się szkoły niepubliczne, w tym komunalne, które począwszy od przedszkoli, są zgodne z ogólnymi przepisami w dziedzinie edukacji, są zgodne z potrzebami edukacyjnymi rodzin i spełniają wymogi jakości i efektywności, o których mowa w ust. 4, 5 i 6.

3. Akredytowane szkoły prywatne mają zagwarantowaną nieograniczoną swobodę w zakresie orientacji kulturowej i pedagogiczno-dydaktycznej. Biorąc pod uwagę koncepcję edukacyjną szkoły, nauczanie opiera się na zasadach wolności zapisanych w konstytucji. Ponieważ akredytowane szkoły prywatne świadczą usługi publiczne, przyjmują wszystkie osoby, które akceptują ich koncepcję edukacyjną i ubiegają się o przyjęcie, w tym uczniów i studentów niepełnosprawnych. Koncepcja edukacyjna może określać orientację kulturową lub religijną. Jednakże zajęcia pozalekcyjne, które zakładają przynależność do określonej ideologii lub określonego wyznania religijnego bądź wymagają takiej przynależności, nie są obowiązkowe dla uczniów.

4. Równy status jest przyznawany szkołom niepaństwowym, które wnioskują o jego przyznanie, gdy wyraźnie zobowiązują się one do wdrożenia przepisów zawartych w ust. 2 i 3 oraz spełniają następujące wymogi:

a) posiadają koncepcję edukacyjną zgodną z zasadami konstytucji oraz plan programu edukacyjnego zgodny z obowiązującymi przepisami i postanowieniami; przedkładają zaświadczenie wskazujące osobę odpowiedzialną za administrację i ujawniają swoje bilanse;

b) posiadają pomieszczenia, meble i pomoce naukowe, które są odpowiednie dla danego typu szkoły i są zgodne z obowiązującymi przepisami;

c) organy kolegialne szkoły są ustanawiane i działają na zasadzie demokratycznego uczestnictwa;

d) szkoła przyjmuje wszystkich uczniów, których rodzice o to wnioskują, pod warunkiem, że posiadają oni ważne zaświadczenie o posiadaniu kwalifikacji do przyjęcia do klasy, do której chcą uczęszczać;

[6] GURI nr 67 z dnia 21 marca 2000 r.

e) stosują wszystkie obowiązujące przepisy dotyczące integracji uczniów niepełnosprawnych lub znajdujących się w niekorzystnej sytuacji;

f) organizują pełne kursy kształcenia; równego statusu nie można przyznać poszczególnym klasom, z wyjątkiem sytuacji, gdy wprowadzane są nowe pełne kursy kształcenia, w którym to przypadku muszą one rozpoczynać się od pierwszej klasy;

g) kadra nauczycielska posiada kwalifikacje;

h) kadra kierownicza i nauczycielska pracuje na podstawie indywidualnych umów o pracę, które są zgodne z krajowymi układami zbiorowymi obowiązującymi w sektorze".

15. Artykuł 2 ust. 2 Decreto-legge n. 255 – Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2001/2002 (dekretu z mocą ustawy nr 255 w sprawie pilnych przepisów do celów zapewnienia właściwego rozpoczęcia roku szkolnego 2001/2002) z dnia 3 lipca 2001 r., przekształconego ze zmianami przez ustawę nr 333 z dnia 20 sierpnia 2001 r.[7] (zwanego dalej „dekretem z mocą ustawy nr 255/2001"), przewiduje do celów wpisu lub uzyskania wyższej pozycji na stałych listach rezerwy kadrowej:

„Przy sporządzaniu listy zaszeregowania, o której mowa w ust. 1, pracownicy już wpisani na stałe listy, którzy chcą uaktualnić swoje zaszeregowanie, oraz pracownicy ubiegający się po raz pierwszy o wpisanie na listę są zaszeregowywani do odpowiednich kategorii ścieżki kariery na podstawie ich kwalifikacji, ocenionych zgodnie z postanowieniami tabeli zawartej w załączniku A do [dekretu nr 123/2000 ministerstwa edukacji]. Od dnia 1 września 2000 r. usługi kształcenia świadczone w akredytowanych szkołach prywatnych, o których mowa w ustawie nr 62/2000, podlegają ocenie w taki sam sposób, jak w przypadku usług świadczonych w szkołach państwowych".

16. Artykuł 1*bis* ust. 1 Decreto-legge n. 250, convertito con legge 3 febbraio 2006, n. 27 (dekretu z mocą ustawy nr 250, przekształconego w ustawę na mocy ustawy nr 27 z dnia 3 lutego 2006 r.[8] (zwanego dalej „dekretem z mocą ustawy nr 250/2005"), stanowi:

„Szkoły niepaństwowe w rozumieniu rozdziałów I, II i III tytułu VIII części II jednolitego tekstu, zgodnie z dekretem ustawodawczym nr 297 z dnia 16 kwietnia 1994 r., obejmują obie kategorie szkół uznanych za akredytowane na mocy ustawy nr 62 z dnia 10 marca 2000 r., jak i szkół nieakredytowanych".

III. Stan faktyczny, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

17. Powód pracował w akredytowanej szkole prywatnej na podstawie pięciu umów o pracę na czas określony, zawieranych od roku szkolnego 2002/2003 do dnia 31 sierpnia 2007 r.

18. W dniu 1 września 2008 r. został zatrudniony na czas nieokreślony przez Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR (ministerstwo edukacji, szkół wyższych i badań, Włochy), obecnie Ministero dell'Istruzione e del Merito (ministerstwo edukacji i zasług, Włochy) (zwane dalej „ministerstwem"), w drodze awansowania na tzw. zamkniętych listach rezerwy kadrowej. Do celów zakwalifikowania do kategorii zaszeregowania płacowego odmówiono mu uznania okresów zatrudnienia odbytych wcześniej w akredytowanej szkole

[7] GURI nr 193 z dnia 21 sierpnia 2001 r.

[8] GURI nr 29 z dnia 4 lutego 2006 r.

prywatnej (scuola paritaria), uzasadniając to tym, że art. 485 dekretu ustawodawczego nr 297/94 wskazuje jako przydatne do celów odtworzenia ścieżki kariery, a więc dla ustalenia początkowej klasy wynagrodzenia, jedynie pracę wykonywaną w szkołach państwowych oraz w prywatnych szkołach zastępczych akredytowanych przez państwo (scuole parificate), zrównanych z nimi szkołach średnich innych niż państwowe (scuole pareggiate), szkołach subwencjonowanych (scuole sussidiarie), szkołach pomocniczych (scuole sussidiate), szkołach uzupełniająco-socjalnych (scuole popolari) i w szkołach z internatem dla dziewcząt (educandati femminili).

19. Powód podnosi w ramach powództwa przeciwko decyzji w sprawie zaszeregowania, wniesionego do sądu odsyłającego, Tribunale civile di Padova (sądu cywilnego w Padwie, Włochy), wspierany przez interwenienta, związek zawodowy Anief – Associazione Professionale e Sindacale (zwany dalej „Anief"), że decyzja ta jest sprzeczna z klauzulą 4 porozumienia ramowego oraz z art. 20 i 21 Karty.

20. Uważa on, że wręcz przeciwnie posiada on prawo do zaliczenia czasu pracy wykonywanej w akredytowanej szkole prywatnej pomiędzy 2002 r. a 2007 r. Zdaniem powoda od września 2002 r. prywatne szkoły zastępcze akredytowane przez państwo i zrównane z nimi szkoły średnie inne niż państwowe w rozumieniu ustawy nr 62/2000 były już połączone w jedną kategorię „akredytowanych szkół prywatnych" („scuole paritarie") i uznane przez ustawodawcę za porównywalne między sobą i ze szkołami państwowymi. Według niego w związku z tym odniesienie zawarte w niezmienionym jeszcze art. 485 dekretu ustawodawczego nr 297/94 do zaliczania służby odbytej w „szkołach zastępczych" (szkołach podstawowych) i „zrównanych z nimi szkołach średnich innych niż państwowe", które zostały w międzyczasie zlikwidowane, musi zatem mieć zastosowanie również do szkół, które odtąd będą określane jako „akredytowane szkoły prywatne". Zdaniem powoda ma to zastosowanie tym bardziej, że ministerstwo w odniesieniu do celów zatrudnienia na czas nieokreślony (bez publicznej procedury konkursowej) uważa, że praca w charakterze nauczyciela w akredytowanych szkołach prywatnych jest identyczna z tą świadczoną przez pracowników zatrudnionych na czas określony w szkołach państwowych. Do celów zakwalifikowania do kategorii zaszeregowania płacowego w momencie mianowania na zatrudnienie na etacie, to samo ministerstwo nie uważa jednak tych usług kształcenia za porównywalne. Jest to według powoda ponadto sprzeczne z okolicznością, że praca wykonywana w akredytowanej szkole prywatnej faktycznie jest jeszcze bardziej wykwalifikowana niż praca świadczona przez pracowników szkół państwowych lub innych szkół, o których mowa w art. 485 dekretu ustawodawczego nr 297/94, albowiem, aby móc uczyć na czas określony w obecnych akredytowanych szkołach prywatnych, na podstawie art. 1 ust. 4 ustawy nr 62/2000, niezbędne jest także posiadanie odpowiednich kwalifikacji, podczas gdy do zatrudnienia na czas określony w szkołach państwowych lub zastępczych szkołach prywatnych, szkołach subwencjonowanych, pomocniczych lub uzupełniająco-socjalnych wystarczające jest posiadanie dyplomu ukończenia szkoły średniej.

21. Ministerstwo nie kwestionuje, że praca świadczona przez nauczycieli w akredytowanych szkołach prywatnych jest identyczna z pracą wykonywaną m. in. w szkołach państwowych. Jednakże podkreśla ono, że art. 485 dekretu ustawodawczego nr 297/94 nie został dostosowany do ustawy nr 62/2000. W związku z tym według ministerstwa w ramach klasyfikacji w dalszym ciągu może być uwzględniona jedynie praca świadczona w ramach zatrudnienia w „szkołach zastępczych [i] zrównanych z nimi innych szkołach średnich niż państwowe". Nie dotyczy to jednak usług w „akredytowanych szkołach prywatnych", utworzonych w 2000 r., którą to kategorią zostały objęte szkoły zastępcze akredytowane przez państwo i zrównane z nimi szkoły średnie inne niż państwowe.

22. Sąd odsyłający wskazuje, że zarówno Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny), w szczególności w wyrokach nr 32386/2019 z dnia 11 grudnia 2019 r. i nr 25226/2020 z dnia 10 listopada 2020 r., jak i Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) w wyroku nr 180/2021 z dnia 11 lutego 2021 r. potwierdziły legalność i zgodność z konstytucją art. 485 dekretu ustawodawczego nr 297/94.

23. Według sądu odsyłającego Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny) uznał co prawda, że akredytowana szkoła prywatna jest pod każdym względem porównywalna ze szkołą publiczną. Wykluczył on jednak zaliczenie pracy świadczonej tam przed zatrudnieniem na etacie zgodnie z art. 485 dekretu ustawodawczego nr 297/94. Na uzasadnienie sąd kasacyjny podał, że różne metody zatrudnienia jasno wskazują na niejednorodność statusu prawnego poszczególnych nauczycieli [9]. Ponadto według Corte suprema di cassazione (sądu kasacyjnego) nie dostrzega on dyskryminacji w rozumieniu klauzuli 4 porozumienia ramowego, „ponieważ porównywalność musi zostać wykluczona, jeżeli chodzi o stosunki, które mają miejsce w ramach zatrudnienia u różnych pracodawców i które podlegają innym uregulowaniom dotyczącym powstawania stosunków pracy i zarządzania nimi [10]". Według sądu odsyłającego również Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) orzekł, że stosunki pracy nauczycieli w poszczególnych szkołach nie są w pełni zrównane oraz że warunki i zakres takiego zrównania muszą zostać uregulowane przez ustawodawcę [11].

24. Mając wątpliwości co do zgodności spornej decyzji o zaszeregowaniu, opartej na art. 485 dekretu ustawodawczego nr 297/94, z klauzulą 4 porozumienia ramowego oraz z art. 20 i 21 Karty, Tribunale civile di Padova (sąd cywilny w Padwie) postanowieniem z dnia 14 sierpnia 2023 r., które wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 28 sierpnia 2023 r., zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy klauzulę 4 pkt 1 Porozumienia ramowego w sprawie umów na czas określony z dnia 18 marca 1999 r., zawartego w załączniku do dyrektywy Rady 1999/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r., oraz ogólną zasadę obowiązującego prawa [Unii] dotyczącą niedyskryminacji w zakresie warunków zatrudnienia, w związku z art. 21 [Karty] […], należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego, takiemu jak ten zawarty w art. 485 decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 297/94, który – w znaczeniu nadanym mu przez Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny) [zob. wyroki Corte di cassazione, S.L. (izba prawa pracy) nr 32386/2019, nr 33134/2019 i nr 33137 z 2019 r.] – stanowi, że zatrudnieni na czas określony pracownicy akredytowanych szkół prywatnych, o których mowa w ustawie nr 62/2000, są traktowani mniej korzystnie przy odtwarzaniu ścieżki kariery zawodowej niż pracownicy Ministero dell'Istruzione e del Merito (ministerstwa edukacji i zasługi) zatrudnieni na czas nieokreślony jedynie z tego powodu, że nie przeszli pomyślnie konkursu lub uczyli w ramach zatrudnienia w uznanej przez prawo akredytowanej szkole prywatnej, mimo że nauczyciele zatrudnieni na czas określony w akredytowanych szkołach prywatnych znajdują się w porównywalnej sytuacji z sytuacją nauczycieli szkół państwowych zatrudnionych na czas nieokreślony pod względem rodzaju pracy oraz warunków szkolenia i zatrudnienia, gdyż wykonują oni te same obowiązki i posiadają te same kwalifikacje w danej dziedzinie, kwalifikacje pedagogiczne, metodologiczno-dydaktyczne, organizacyjno-relacyjne i naukowe, uzyskane dzięki zdobytemu doświadczeniu w nauczaniu uznanym w tych samych przepisach krajowych za

[9] Cass. nr 32386/2019; Cass. nr 33137/2019; Cass. nr 33134/2019.

[10] Cass. nr 25226/2020.

[11] Corte Cost. nr 180/2021.

identyczne do celów zatrudnienia na czas nieokreślony w drodze awansu na stałej – obecnie zamkniętej – liście rezerwy kadrowej [por. art. 2 ust. 2 decreto legge (dekretu z mocą ustawy) nr 255/2001]?

2) Czy w zakresie stosowania dyrektywy 1999/70, ogólne zasady obowiązującego prawa Unii dotyczące równości, równego traktowania i niedyskryminacji w zakresie zatrudnienia, zapisane także w art. 20 i 21 [Karty], w art. 14 EKPC (istotne na podstawie art. 52 [Karty]), w Europejskiej Karcie Społecznej zatwierdzonej w dniu 18 października 1961 r., w art. 157 TFUE oraz w dyrektywach 2000/43/WE i 2000/78/WE, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisowi takiemu jak ten zawarty w art. 485 [dekretu ustawodawczego] nr 297/94, który przy odtwarzaniu ścieżki kariery zawodowej wymaga, do celów wynagrodzenia, uwzględnienia wyłącznie pracy dydaktycznej świadczonej w ramach zatrudnienia w samym ministerstwie lub w szkołach zastępczych akredytowanych przez państwo (scuole parificate), w zrównanych z nimi szkołach średnich innych niż państwowe (scuole pareggiate), szkołach subwencjonowanych (scuole sussidiate) lub pomocniczych (scuole sussidiarie), szkołach uzupełniająco-socjalnych (scuole popolari) i placówkach edukacyjnych z internatem dla dziewcząt (educandati femminili), traktując w mniej korzystny sposób i dyskryminując w ramach odtworzenia ścieżki kariery (przeprowadzanej po zatrudnieniu na czas nieokreślony przez Ministero dell'Istruzione e del Merito) nauczycieli akredytowanych szkół prywatnych zatrudnionych na czas określony, którym nie uznaje się dodatkowego wynagrodzenia związanego ze stażem pracy, wypłacanego natomiast nauczycielom zatrudnionym na czas określony w szkołach państwowych, komunalnych, szkołach zastępczych akredytowanych przez państwo (scuole parificate), w zrównanych z nimi szkołach średnich inne niż państwowe (scuole pareggiate), szkołach subwencjonowanych (scuole sussidiate) lub pomocniczych (scuole sussidiarie), szkołach uzupełniająco-socjalnych (scuole popolari) i placówkach edukacyjnych z internatem dla dziewcząt (educandati femminili), którzy to nauczyciele znajdują się w sytuacji porównywalnej z nauczycielami akredytowanych szkół prywatnych pod względem charakteru pracy, funkcji, świadczonej pracy i obowiązków zawodowych, a także warunków szkolenia i zatrudnienia w porównaniu z nauczycielami akredytowanych szkół prywatnych, o których mowa w ustawie nr 62/2000, gdyż wykonują oni te same obowiązki i uzyskują – poprzez zdobywanie doświadczenia zawodowego – te same kwalifikacje w danej dziedzinie, kwalifikacje pedagogiczne, metodologiczno-dydaktyczne, organizacyjno-relacyjne i naukowe co nauczyciele akredytowanych szkół prywatnych?

3) Czy pojęcie »porównywalnego pracownika zatrudnionego na czas nieokreślony«, o którym mowa w klauzuli 4 pkt 1 Porozumienia ramowego w sprawie umów na czas określony zawartego dnia 18 marca 1999 r., załączonego do dyrektywy 1999/70, oraz ogólne zasady obowiązującego prawa Unii dotyczące równości, równego traktowania i niedyskryminacji w zakresie zatrudnienia, zapisane w art. 20 i 21 [Karty], należy interpretować w ten sposób, że w kontekście uznawania wysługi lat pracę świadczoną w charakterze pracownika tymczasowego akredytowanych szkół prywatnych (scuole paritarie) należy zrównać z pracą wykonywaną w szkołach państwowych, w szkołach zastępczych akredytowanych przez państwo (scuole parificate), w zrównanych z nimi szkołach średnich innych niż państwowe (scuole pareggiate), w szkołach uzupełniająco-socjalnych (scuole popolari), w szkołach subwencjonowanych (scuole sussidiate) lub pomocniczych (scuole sussidiarie), a także w placówkach edukacyjnych z internatem dla dziewcząt (educandati femminili), albowiem nauczyciele ci wykonują te same zadania, mają te same obowiązki zawodowe i posiadają te same kwalifikacje w danej dziedzinie, pedagogiczne, metodologiczno-dydaktyczne, organizacyjno-relacyjne i naukowe?

4) Czy w przypadku ustalonej sprzeczności art. 485 [dekretu ustawodawczego] nr 297/94 z prawem Unii stosowanie [Karty] nakłada na sąd krajowy obowiązek niestosowania źródła [prawa] wewnętrznego niezgodnego z prawem Unii?".

25. W postępowaniu przed Trybunałem uwagi na piśmie przedstawili skarżący, Anief, Republika Włoska i Komisja Europejska. Wzięli oni również udział w rozprawie w dniu 12 marca 2025 r. i odpowiedzieli na pisemne i ustne pytania Trybunału.

IV. Ocena prawna

26. Pierwsze trzy pytania dotyczą przede wszystkim wykładni kryteriów zawartych w klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego. W związku z tym najpierw zbadam te pytania prejudycjalne łącznie w celu ustalenia, czy zakres tego przepisu jest otwarty i czy te kryteria są spełnione (zob. sekcja A). Następnie zbadam możliwość zastosowania i istnienie przesłanek określonych w art. 20 i art. 21 ust. 2 Karty (zob. sekcja B) oraz – w odniesieniu do czwartego pytania prejudycjalnego – konsekwencje prawne wynikające z ich ewentualnego spełnienia (zob. sekcja C). W kontekście tych czynności sprawdzających odnoszę się również do zarzutów Komisji (w odniesieniu do drugiego i trzeciego pytania prejudycjalnego) oraz Włoch (w odniesieniu do czwartego pytania prejudycjalnego) dotyczących niedopuszczalności.

A. Zakres stosowania klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego i określone w niej kryteria

1. Podstawowy zakaz różnicowania warunków zatrudnienia w związku z zatrudnieniem lub w jego następstwie

27. Zastosowanie klauzuli 4 pkt 1 w związku z klauzulą 3 pkt 2 porozumienia ramowego zakłada istnienie nierównego traktowania „pracownika zatrudnionego na czas określony" i „porównywalnego pracownika zatrudnionego na czas nieokreślony" w zasadniczo tym samym przedsiębiorstwie. Pracownik zatrudniony na czas określony nie może być traktowany w sposób mniej korzystny niż porównywalny pracownik zatrudniony na czas nieokreślony pod względem „warunków [zatrudnienia]", chyba że zróżnicowane traktowanie jest uzasadnione powodami o charakterze obiektywnym. Porozumienie ramowe nie zawiera jednak ogólnego zakazu dyskryminacji przez pracodawcę w odniesieniu do kryteriów różnicowania innych niż kryterium ograniczenia czasu trwania umowy o pracę.

28. Z jednej strony Trybunał uznał w utrwalonym orzecznictwie, że klauzula 4 pkt 1 porozumienia ramowego ma bezpośrednie zastosowanie do instytucji państwowych, takich jak szkoły publiczne [12]. Powód może zatem co do zasady powoływać się na ten przepis przeciwko swojemu nowemu pracodawcy, szkole państwowej.

29. Po drugie, z orzecznictwa tego jasno wynika, że przepisy dotyczące uznawania wcześniejszych okresów służby w celu określenia stażu pracy i zaszeregowania do grupy płacowej przy okazji lub po mianowaniu na stałe w szkole państwowej, takie jak będące przedmiotem postępowania przed

[12] Wyroki: z dnia 20 lutego 2024 r., X (Brak wskazania przyczyn wypowiedzenia) (C-715/20, EU:C:2024:139, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 30 listopada 2023 r., Ministero dell'Istruzione i INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, pkt 52); z dnia 8 września 2011 r., Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, pkt 56); z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 59 i nast.).

sądem krajowym, wchodzą w zakres pojęcia „warunków zatrudnienia”[13]. Warunki te obejmują bowiem ogół praw i obowiązków określających dany stosunek pracy, obejmujących zarówno warunki, na jakich dana osoba podejmuje zatrudnienie (zwane dalej „warunkami przyjęcia do pracy”), jak i warunki dotyczące zakończenia tego stosunku pracy[14].

2. Czy sporne nierówne traktowanie można przypisać pracodawcy państwowemu?

30. W niniejszej sprawie jest jednak zasadniczo sporne, czy powód, jako były pracownik zatrudniony na czas określony w akredytowanej szkole prywatnej, może powoływać się na nierówne traktowanie w odniesieniu do takich warunków przyjęcia do pracy w stosunku do zatrudnionych na czas nieokreślony pracowników szkoły państwowej, w której został on zatrudniony na czas nieokreślony. Z takiego założenia wychodzą powód, Anief, Komisja i sąd odsyłający, w przeciwieństwie do rządu włoskiego.

31. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „pracownik zatrudniony na czas określony” w rozumieniu klauzuli 4 pkt 1 w związku z klauzulą 3 pkt 1 porozumienia ramowego może (mógł) co do zasady pracować zarówno dla pracodawcy będącego podmiotem publicznym, jak i prywatnym[15]. Ponadto zarówno powód od momentu jego zatrudnienia w szkole państwowej, jak i pracownicy zatrudnieni tam na czas nieokreślony należą do tego samego zakładu w rozumieniu klauzuli 3 pkt 2 porozumienia ramowego. Prawdą jest również, że powód, który obecnie jest zatrudniony na czas nieokreślony, wcześniej pracował w akredytowanej szkole prywatnej wyłącznie na podstawie umów o pracę na czas określony.

32. Pomimo formalnego spełnienia tych przesłanek wątpliwe jest jednak, czy podnoszone przez powoda zróżnicowanie przy uwzględnianiu wcześniejszych okresów zatrudnienia w celu uznania stażu pracy i zakwalifikowania do kategorii zaszeregowania płacowego, co jest generalnie zakazane na mocy klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego w odniesieniu do pracowników zatrudnionych na czas określony, może uzasadniać nierówne traktowanie, które można przypisać nowemu pracodawcy.

33. Okresy zatrudnienia odbyte wcześniej przez powoda na podstawie umów o pracę na czas określony wynikają bowiem z jego stosunku pracy z byłym pracodawcą (prywatnym), tj. z podmiotem prowadzącym akredytowaną szkołę prywatną, i opierają się na innych zasadach niż te mające zastosowanie do pracowników zatrudnionych na czas określony w szkołach państwowych. Wyroki Corte suprema di cassazione (sądu kasacyjnego) i Corte costituzionale (trybunału konstytucyjnego), o których mowa w pkt 22 i 23 powyżej, również wydają się zakładać, że takie zróżnicowanie wynika raczej z faktu, że dana osoba była wcześniej zatrudniona przez prywatny podmiot prowadzący akredytowaną szkołę prywatną, i była tam zatrudniona na podstawie innych (statusowych) przepisów prawnych.

[13] Wyroki: z dnia 30 listopada 2023 r., Ministero dell’Istruzione i INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, pkt 52–55 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 20 września 2018 r., Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, pkt 26); z dnia 8 września 2011 r., Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, pkt 46, 47, 64), w każdym przypadku w odniesieniu do równoległego zakazu nierównego traktowania zawartego w klauzuli 4 pkt 4 porozumienia ramowego w odniesieniu do niektórych warunków zatrudnienia dotyczących długości okresów zatrudnienia.

[14] Zobacz w szczególności wyrok z dnia 20 lutego 2024 r., X (Brak wskazania przyczyn wypowiedzenia) (C-715/20, EU:C:2024:139, pkt 35–40). Zobacz także wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Vega González (C-158/16, EU:C:2017:1014, pkt 34); a także opinia rzecznika generalnego M. Szpunara w sprawie Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2019:877, pkt 63).

[15] Zobacz wyroki: z dnia 25 października 2018 r., Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, pkt 43); z dnia 14 września 2016 r., Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679, pkt 24); z dnia 13 marca 2014 r., Márquez Samohano (C-190/13, EU:C:2014:146, pkt 38); z dnia 4 lipca 2006 r., Adeneler i in. (C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 56).

34. Przede wszystkim jednak z akt sprawy jasno wynika, co potwierdzili uczestnicy na rozprawie, że *wszyscy* byli pracownicy dydaktyczni akredytowanych szkół prywatnych są traktowani jednakowo, gdy są zatrudniani w szkole państwowej i zakwalifikowywani do kategorii zaszeregowania płacowego. Zgodnie z art. 485 dekretu ustawodawczego nr 297/94 *nie* są oni uprawnieni do uznania okresów wcześniejszego zatrudnienia niezależnie od tego, czy wcześniej byli tam zatrudnieni na czas określony czy nieokreślony. To ustawowe *ogólne* wyłączenie uznawania okresów zatrudnienia, odbytych w akredytowanych szkołach prywatnych, nie opiera się zatem na – zasadniczo zabronionym na mocy klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego – różnicowaniu między pracownikami zatrudnionymi na czas określony i nieokreślony, ale na innych powodach nieobjętych tym porozumieniem ramowym.

35. Sporne nierówne traktowanie powoda nie wynika zatem z ograniczenia czasu trwania jego wcześniejszych stosunków pracy w akredytowanej szkole prywatnej jako takiego, lecz z faktu, że zgodnie z nakazem ustawowym okresy zatrudnienia w tej szkole nie mogą być uwzględniane przy przyjmowaniu do pracy do szkoły państwowej.

36. Moim zdaniem już tylko z tej okoliczności wynika, że nie można tu zakładać nierównego traktowania w rozumieniu klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego ze strony danego pracodawcy przy okazji przyjmowania do pracy. Potwierdzają to brzmienie i cele tego przepisu oraz związane z nim orzecznictwo Trybunału.

3. Brzmienie i cele klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego na tle uprawnień organizacyjnych i regulacyjnych pracodawcy

37. Jak wskazano w pkt 28 powyżej, zgodnie z orzecznictwem warunki przyjmowania do pracy, które obejmują zasady uznawania wcześniejszych okresów zatrudnienia i zakwalifikowania do kategorii zaszeregowania płacowego, mieszczą się w pojęciu „warunków zatrudnienia". Zgodnie z brzmieniem klauzuli 4 pkt 1 i klauzuli 3 pkt 2 porozumienia ramowego warunki te dotyczą pracowników, którzy co do zasady pracują w „tym samym zakładzie", czyli w niniejszej sprawie w szkole państwowej, w której powód (wcześniej zatrudniony na czas określony) został zatrudniony na czas nieokreślony. Grupy (byłych) pracowników zatrudnionych na czas określony i nieokreślony, które mają być porównywane, mogą być zatem zasadniczo tylko grupami w tym samym zakładzie [16] podlegającymi uprawnieniom organizacyjnym i regulacyjnym tego samego pracodawcy [17].

38. W niniejszej sprawie powód nie był wcześniej zatrudniony u pozwanego pracodawcy publicznego (na czas określony), ale w akredytowanej szkole prywatnej. Pracodawca ten musi jednak wziąć pod uwagę *wszystkie* okoliczności dotyczące pracownika, który ma zostać zatrudniony, które są istotne w odniesieniu do pracowników w zakładzie zatrudniającym, zatrudnionych na czas nieokreślony [18]. Zasadniczo obejmuje to również jego okresy zatrudnienia w ramach stosunku pracy z *innym* pracodawcą – w ramach zatrudnienia na czas określony – które dostarczają informacji o nabytych przez niego umiejętnościach i zgromadzonym doświadczeniu zawodowym. W związku z tym Trybunał zawsze brał pod uwagę, w kontekście przyjmowania do pracy, okresy pracy w ramach wcześniejszego zatrudnienia na czas określony, niezależnie od tego, czy zostały one odbyte w ramach podlegania pod uprawnienia organizacyjne

[16] W przedmiocie wyjątku zob. art. 3 pkt 2 ust. 2 porozumienia ramowego.

[17] Zobacz podobnie wyrok z dnia 22 stycznia 2020 r., Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, pkt 41).

[18] Zobacz podobnie wyroki: z dnia 17 października 2024 r., Ministero dell'Istruzione e del Merito i INPS (C-322/23, EU:C:2024:900, pkt 50); z dnia 30 listopada 2023 r., Ministero dell'Istruzione i INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, pkt 62); z dnia 21 listopada 2018 r., de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, pkt 61, 62); z dnia 20 września 2018 r., Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, pkt 29).

i regulacyjne tego samego czy innego pracodawcy [19]. W przeciwieństwie do argumentu Włoch, który opiera się na orzecznictwie Corte suprema di cassazione (sądu kasacyjnego) i Corte costituzionale (trybunału konstytucyjnego), w tym kontekście nie ma zatem znaczenia, czy i w jakim zakresie nauczyciele w akredytowanych szkołach prywatnych, szkołach zastępczych akredytowanych przez państwo i szkołach państwowych pracują/pracowali dla różnych pracodawców i podlegają/podlegali różnym przepisom.

39. Jednakże taka szeroka wykładnia podlega ograniczeniom wynikającym z celu przyświecającego klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego. W związku z tym nie każde zróżnicowanie przy okazji przyjmowania do pracy na niekorzyść pracownika zatrudnionego wcześniej na czas określony może stanowić nierówne traktowanie, *które można przypisać* nowemu pracodawcy w rozumieniu tego przepisu. W szczególności nie ma to zastosowania do przypadków zróżnicowania, które nie opierają się na kryterium zatrudnienia na czas określony jako takim, ale – z innych powodów – są narzucone przez prawo i w związku z tym leżą poza uprawnieniami pracodawcy w zakresie organizacji i kontroli.

40. Zgodnie z celem określonym w klauzuli 1 lit. a) [20] zakaz dyskryminacji zawarty w klauzuli 4 pkt 1 w związku z klauzulą 3 pkt 2 porozumienia ramowego ma w rzeczywistości na celu jedynie uniemożliwienie pracodawcy wykorzystywania stosunku pracy na czas określony do pozbawiania danych pracowników praw, które przyznaje on pracownikom zatrudnionym na czas nieokreślony [21]. Klauzula 1 lit. b) porozumienia ramowego ma zatem na celu zapobieganie „nadużyciom wynikającym z wykorzystywani[a] kolejnych umów lub stosunków pracy zawieranych na czas określony" przez tego pracodawcę. Jednakże przypadki zróżnicowania, które – jak w tym przypadku – nie opierają się na kryterium ograniczenia czasu trwania umowy o pracę, ale na nakazie wydanym przez ustawodawcę z innych powodów (zob. pkt 34 powyżej), nie wchodzą w zakres jego odpowiedzialności [22].

4. Wniosek częściowy i zarzuty niedopuszczalności

41. Wyroki Corte suprema di cassazione (sądu kasacyjnego) i Corte costituzionale (trybunału konstytucyjnego), o których mowa w pkt 22 i 23 powyżej, nie budzą zatem zastrzeżeń, przynajmniej pod względem ich wyniku, w odniesieniu do szczególnego zakazu dyskryminacji zawartego w klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego. Sporne tu zróżnicowanie, które opiera się na nieuwzględnianiu okresów zatrudnienia odbytych w akredytowanej szkole prywatnej, dotyczy *wszystkich* pracowników zatrudnionych w takiej szkole (zarówno na czas określony, jak

[19] Zobacz wyroki: z dnia 30 listopada 2023 r., Ministero dell'Istruzione i INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, pkt 54, 55); z dnia 7 lipca 2022 r., Zone de secours de Hainaut-Centre (C-377/21, EU:C:2022:530, pkt 42–46); z dnia 30 czerwca 2022 r., Comunidad de Castilla y León (C-192/21, EU:C:2022:513, pkt 30); z dnia 20 września 2018 r., Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, pkt 26 in fine). Zobacz także wyroki: z dnia 22 stycznia 2020 r., Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26); z dnia 20 czerwca 2019 r., Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:516); a także moja opinia w sprawie Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:191).

[20] Stanowi ona: „Celem niniejszego porozumienia [ramowego] jest: a) poprawa warunków pracy na czas określony, poprzez zagwarantowanie przestrzegania zasady niedyskryminacji". Zobacz także akapit trzeci preambuły do porozumienia ramowego, zgodnie z którym ustanawia ono ogólne ramy, „w celu zagwarantowania równego traktowania pracowników zatrudnionych na czas określony, poprzez zapewnienie im ochrony na wypadek dyskryminującego traktowania oraz […] korzystania z umów o pracę na czas określony na podstawach możliwych do zaakceptowania przez pracodawców i pracowników".

[21] Wyroki: z dnia 30 listopada 2023 r., Ministero dell'Istruzione i INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, pkt 49, 50); z dnia 5 czerwca 2018 r., Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, pkt 39, 40).

[22] W niniejszej sprawie nie ma potrzeby rozstrzygania kwestii, czy inaczej jest w przypadku, gdy nowy pracodawca do celów uznania odbytych okresów zatrudnienia różnicowałby między pracownikami zatrudnionymi kiedyś na czas określony, którzy pracowali u różnych pracodawców (na przykład w akredytowanych szkołach prywatnych z jednej strony, i w szkołach zastępczych akredytowanych przez państwo z drugiej strony). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem takie nierówne traktowanie w żadnym wypadku nie byłoby objęte porozumieniem ramowym, zob. wyrok z dnia 7 lipca 2022 r., Zone de secours de Hainaut-Centre (C-377/21, EU:C:2022:530, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).

i nieokreślony) i jest przewidziane w art. 485 dekretu ustawodawczego nr 297/94. Nie stanowi ono zatem nierównego traktowania w rozumieniu porozumienia ramowego, które jest spowodowane przez pozwanego pracodawcę lub które można mu przypisać. W związku z tym nie jest on zobowiązany na mocy porozumienia ramowego do uwzględnienia tych wcześniejszych okresów zatrudnienia do celów zakwalifikowania do kategorii zaszeregowania płacowego.

42. Na wypadek gdyby Trybunał nie zgodził się z tym i mimo to uznał, że klauzula 4 pkt 1 porozumienia ramowego ma zastosowanie, chciałbym odesłać do moich posiłkowych uwag dotyczących nierównego traktowania czy też porównywalności sytuacji i obiektywnego uzasadnienia w kontekście stosowania art. 20 i 21 Karty (zob. pkt 57 i nast. poniżej).

43. W konsekwencji, w celu udzielenia odpowiedzi na pierwsze trzy pytania prejudycjalne, w szczególności na pytanie trzecie, nie jest już konieczne ustalenie, z jaką grupą porównawczą „pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony" w rozumieniu klauzuli 3 pkt 2 porozumienia ramowego należy porównać powoda[23], a w szczególności, czy można go porównać wyłącznie z nauczycielami zatrudnionymi na czas nieokreślony w akredytowanych szkołach prywatnych.

44. Jednakże w odniesieniu do pierwszego, drugiego i trzeciego pytania prejudycjalnego należy dalej przeanalizować, czy występuje zakazane nierówne traktowanie lub dyskryminacja zgodnie z ogólnymi kryteriami zawartymi w art. 20 i art. 21 ust. 1 Karty. W zakresie, w jakim zarzut Komisji dotyczący niedopuszczalności odnosi się do art. 21 ust. 1 Karty, uważam go za bezzasadny. Wynika to z faktu, że przepis ten zawiera jedynie szczególny zakaz dyskryminacji[24] w stosunku do ogólnej zasady równości zawartej w art. 20 Karty w odniesieniu do niektórych, ale niewyczerpujących kryteriów różnicowania („w szczególności")[25]. Jednakże w zakresie, w jakim drugie pytanie prejudycjalne dotyczy art. 14 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Europejskiej Karty Społecznej, art. 157 TFUE oraz dyrektyw 2000/43/WE[26] i 2000/78/WE[27], sąd odsyłający nie przedstawił żadnego wiarygodnego powodu, dla którego ich postanowienia są związane ze sporem w postępowaniu głównym lub dla którego ich wykładnia mogłaby być konieczna dla rozstrzygnięcia tego sporu[28]. W związku z tym uważam, że zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję jest zasadny.

45. W związku z tym w dalszej części opinii zajmuję się jedynie art. 20 i art. 21 ust. 1 Karty.

[23] Aby zapoznać się z szerokim rozumieniem grupy porównawczej „pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony", zob. wyroki: z dnia 22 stycznia 2020 r., Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, pkt 24, 37 i nast.); z dnia 20 czerwca 2019 r., Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:516, pkt 31–33); a także moja opinia w sprawie Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:191, pkt 31, 32).

[24] Zobacz podobnie wyrok z dnia 22 maja 2014 r., Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, pkt 43). Analogicznie wyrok z dnia 14 lipca 2022 r., Komisja/VW i in. (od C-116/21 P do C-118/21 P, C-138/21 P i C-139/21 P, EU:C:2022:557, pkt 140): „szczególnym wyrazem [zasady równego traktowania] jest zasada niedyskryminacji ujęta w art. 21 ust. 1 Karty".

[25] Zobacz także wspólną analizę art. 20 i 21 Karty w wyroku z dnia 22 stycznia 2020 r., Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, pkt 56 i nast.).

[26] Dyrektywa Rady z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.U. 2000, L 180, s. 22).

[27] Dyrektywa Rady z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. 2000, L 303, s. 16).

[28] Z utrwalonego orzecznictwa zob. jedynie wyrok z dnia 16 maja 2024 r., INSS (Urlop samotnie wychowującej matki) (C-673/22, EU:C:2024:407, pkt 23–25).

B. Nierówne traktowanie na podstawie art. 20 i art. 21 ust. 1 Karty?

1. Możliwość zastosowania praw podstawowych zawartych w Karcie?

46. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zakaz dyskryminacji ustanowiony w art. 21 ust. 1 Karty jako zasada ogólna prawa Unii ma charakter bezwzględnie wiążący i przyznaje jednostkom prawo, na które mogą się one bezpośrednio powoływać w sporze dotyczącym *dziedzin objętych prawem Unii*. Dotyczy to sporów związanych z różnymi formami dyskryminacji i może również wynikać z umów między osobami prywatnymi. Sąd krajowy rozpatrujący taki spór musi zatem zagwarantować pracownikom ochronę prawną wymaganą na mocy art. 21 Karty i nadać temu artykułowi pełną skuteczność [29]. Moim zdaniem zasady te należy stosować do ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 20 Karty, w odniesieniu do której zakaz dyskryminacji określony w art. 21 Karty jest jedynie jej szczególnym wyrazem [30].

47. Należy zatem najpierw zbadać, czy art. 20 i art. 21 ust. 1 Karty mają w ogóle zastosowanie. Zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty postanowienia te mają zastosowanie do aktów państw członkowskich „w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii".

48. Jak rozumiem, Trybunał wymaga *bezpośredniego związku* między danym środkiem krajowym a aktem prawa Unii [31]. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy środek ten ma na celu wdrożenie (konkretnego) przepisu prawa Unii. W tym celu należy wziąć pod uwagę w szczególności charakter tego przepisu oraz kwestię, czy służy on celom innym niż cele objęte prawem Unii [32].

49. W orzecznictwie uznano co prawda, iż odmienne traktowanie ze względu na statutowy lub umowny charakter stosunku pracy może co do zasady być oceniane w świetle zasady równego traktowania lub niedyskryminacji ustanowionej w art. 20 i 21 Karty [33]. Zakaz nierównego traktowania pracowników zatrudnionych na czas określony i nieokreślony zawarty w klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego jest bowiem *szczególnym wyrazem* tej ogólnej zasady [34]. Moim zdaniem może to jednak mieć zastosowanie tylko w przypadku, gdy zakres stosowania tego przepisu jest w ogóle otwarty.

50. Jednak w niniejszej sprawie – jak wyjaśniono w pkt 27 i nast. powyżej – nie uważam, aby zakres stosowania klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego był otwarty. Wynika to z okoliczności, że sporne zróżnicowanie w zakresie uznawania stażu pracy i zakwalifikowywania

[29] Zobacz podobnie nieco niezręcznie sformułowane wyroki: z dnia 22 stycznia 2019 r., Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, pkt 75–78); z dnia 17 kwietnia 2018 r., Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, pkt 75–77). Zobacz także wyrok z dnia 20 lutego 2024 r., X (Brak wskazania przyczyn wypowiedzenia) (C-715/20, EU:C:2024:139, pkt 75 i nast. w odniesieniu do art. 47 Karty).

[30] Wyrok z dnia 22 maja 2014 r., Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, pkt 43).

[31] Zobacz podobnie trudne do zrozumienia sformułowanie w wyroku z dnia 22 stycznia 2020 r., Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo), zgodnie z którym wspomniany związek wykracza poza bliskość odnośnych dziedzin lub pośredni wpływ jednej dziedziny na drugą. Zobacz także wyrok z dnia 4 maja 2023 r., Glavna direktsia „Pozharna bezopasnost i zaashtita na naselenieto" (Praca nocna) (od C-529/21 do C-536/21 i od C-732/21 do C-738/21, EU:C:2023:374, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

[32] Zobacz podobnie wyrok z dnia 22 stycznia 2020 r., Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).

[33] Zobacz podobnie wyrok z dnia 22 stycznia 2020 r., Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, pkt 56), zawierający odesłanie do wyroku z dnia 9 marca 2017 r., Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, pkt 55–63). Zobacz także wyrok z dnia 4 maja 2023 r., Glavna direktsia „Pozharna bezopasnost i zaashtita na naselenieto" (Praca nocna) (od C-529/21 do C-536/21 i od C-732/21 do C-738/21, EU:C:2023:374, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

[34] Zobacz podobnie wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., Vernaza Ayovi (C-96/17, EU:C:2018:603, pkt 20, 21); z dnia 8 września 2011 r., Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, pkt 65); a także opinia rzecznika generalnego M. Szpunara w sprawie Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2019:877, pkt 61). Zobacz także wyrok z dnia 20 lutego 2024 r., X (Brak wskazania przyczyn wypowiedzenia) (C-715/20, EU:C:2024:139, pkt 43), zgodnie z którym „zakaz dyskryminacji ustanowiony w klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego jest jedynie szczególnym wyrazem ogólnej zasady równości").

do kategorii zaszeregowania płacowego nie może zostać przypisane pozwanemu pracodawcy publicznemu, gdyż nie zostało przez niego zainicjowane, lecz jest wymagane przepisami prawa. W tym względzie zastosowanie art. 485 dekretu ustawodawczego nr 297/94 do okoliczności faktycznych postępowania głównego nie pozostaje w bezpośrednim związku z zakazem dyskryminacji ustanowionym w klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego. Nie może zatem stanowić stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty, nawet biorąc pod uwagę różne cele przyświecające tym przepisom [35].

51. Moim zdaniem dotychczasowe orzecznictwo potwierdza ten punkt widzenia.

52. I tak w sprawie C-177/18 Trybunał wykluczył istnienie takiego bezpośredniego związku ze stosowaniem prawa Unii, biorąc pod uwagę cel polegający na zapobieganiu bezprawnemu lub stanowiącemu nadużycie stosowaniu umów o pracę na czas określony przez tego samego pracodawcę. W tamtej sprawie urzędniczka zatrudniona w charakterze członka personelu tymczasowego przy okazji jej zwolnienia, które było związane ze zdarzeniem wymienionym w akcie jej mianowania, a mianowicie z zatrudnieniem na to stanowisko urzędnika, dochodziła zapłaty odprawy, która była przewidziana jedynie w przypadku zakończenia zatrudnienia członków personelu kontraktowego na czas określony. Zdaniem Trybunału sporne przepisy krajowe były nieodpowiednie do osiągnięcia celu, do którego zmierza klauzula 5 pkt 1 porozumienia ramowego, polegającego na zapobieganiu nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony. Uznał on bowiem, że to uregulowanie krajowe realizuje cele inne niż zwalczanie nadużyć [36].

53. Zdaniem Trybunału sytuacja wyglądała inaczej w przypadku przepisów krajowych, które przewidywały uprzednie pisemne powiadomienie o przyczynach rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem jedynie w przypadku pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony. Mając na względzie porównywalność sytuacji pracownika zatrudnionego na czas określony, który został zwolniony za wypowiedzeniem przed upływem okresu wypowiedzenia, Trybunał uznał, że uregulowanie to doprecyzowuje i konkretyzuje warunki zatrudnienia określone w klauzuli 4 porozumienia ramowego, a tym samym stanowi stosowanie prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty i nierówne traktowanie [37].

54. Taka sytuacja nie zachodzi tutaj z powodów wskazanych w pkt 50 powyżej.

55. Dochodzę zatem do wniosku, że w niniejszej sprawie z uwagi na brak „stosowania prawa Unii" w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty lub brak dziedziny objętej prawem Unii zastosowanie art. 20 i 21 Karty jest wykluczone.

56. Na wypadek gdyby Trybunał doszedł do innego wniosku, zbadam *posiłkowo* przesłanki określone w art. 20 i art. 21 ust. 1 Karty.

[35] Zobacz podobnie wyroki: z dnia 20 lutego 2024 r., X (Brak wskazania przyczyn wypowiedzenia) (C-715/20, EU:C:2024:139, pkt 77); z dnia 30 listopada 2023 r., Ministero dell'Istruzione i INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, pkt 55).

[36] Zobacz wyrok z dnia 22 stycznia 2020 r., Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, pkt 60–63). Trybunał uznał jednak w sposób wewnętrznie sprzeczny, że w przeciwieństwie do sytuacji leżącej u podstaw niniejszej sprawy, zakres stosowania klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego jest otwarty. Uznał jednak istnienie obiektywnego powodu uzasadniającego ewentualne nierówne traktowanie (pkt 36 i nast.).

[37] Zobacz wyrok z dnia 20 lutego 2024 r., X (Brak wskazania przyczyn wypowiedzenia) (C-715/20, EU:C:2024:139, pkt 77 i nast.).

2. Zakazane nierówne traktowanie względnie dyskryminacja w rozumieniu art. 20 bądź art. 21 ust. 1 Karty?

57. Zasada równego traktowania, ustanowiona w art. 20 i 21 Karty, wymaga, aby porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a sytuacje odmienne nie były traktowane w sposób jednakowy, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione. Traktowanie w odmienny sposób jest uzasadnione, o ile jest ono oparte na kryterium obiektywnym i racjonalnym. Aby tak się stało, musi ono realizować dopuszczalny prawnie cel i być proporcjonalne do tego celu [38].

58. W celu ustalenia porównywalności sytuacji należy co do zasady uwzględnić *wszystkie czynniki charakteryzujące te sytuacje*. Oceny porównywalności tych sytuacji należy dokonywać nie w sposób ogólny i abstrakcyjny, lecz w sposób szczególny i konkretny, z uwzględnieniem przedmiotu i celu uregulowania krajowego [39]. Odpowiada ona w znacznym stopniu tej, która powinna zostać dokonana przy stosowaniu klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego, która konkretyzuje art. 20 i 21 Karty. Zdaniem Trybunału w ramach porównywalności sytuacji należałoby bowiem wówczas zbadać, czy zważywszy na *określony zbiór czynników*, takich jak charakter pracy, warunki kształcenia i warunki pracy, można przyjąć, że pracownicy należący do poszczególnych grup porównawczych wykonują pracę identyczną lub podobną [40].

59. Dotyczy to z jednej strony osób zatrudnionych wcześniej na czas określony w akredytowanych szkołach prywatnych, do których zaliczał się powód przed jego zatrudnieniem na czas nieokreślony, a z drugiej strony pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony w danej szkole państwowej. Zdaniem sądu odsyłającego obie grupy znajdują się w porównywalnej sytuacji, biorąc pod uwagę wszystkie istotne okoliczności.

60. Jest to jednak uzależnione od tego, czy różnica pomiędzy pracodawcami – tj. podmiotem prowadzącym akredytowaną szkołę prywatną, w której powód był wcześniej zatrudniony, a podmiotem prowadzącym szkołę państwową, w której został on następnie zatrudniony na czas nieokreślony – a różnymi przepisami mającymi zastosowanie do odpowiednich stosunków pracy *nie* stanowią istotnych kryteriów różnicujących, jak twierdzą w szczególności Włochy. W związku z tym chciałbym przypomnieć, że zróżnicowanie to nie może wykluczać istnienia nierównego traktowania w odniesieniu do warunków przyjęcia do pracy w kontekście – tutaj wyłączonego – stosowania klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego. Wynika to z okoliczności, że przy przyjmowaniu do pracy pracodawca musi co do zasady wziąć pod uwagę *wszystkie* okoliczności związane z pracownikiem, który ma zostać zatrudniony, które są istotne w stosunku do pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony w jego zakładzie. Może to obejmować okresy zatrudnienia odbyte u *innego* pracodawcy w ramach stosunku pracy, który podlegał *innym zasadom*, pod warunkiem, że takie okresy zatrudnienia dostarczają informacji o nabytych umiejętnościach i zdobytym doświadczeniu zawodowym (pkt 37 i nast. powyżej).

61. Nie może być inaczej w przypadku stosowania art. 20 i art. 21 ust. 1 Karty. Grupami porównawczymi, które należy wziąć pod uwagę, są zatem z jednej strony nowo zatrudnieni pracownicy na czas nieokreślony, którzy, podobnie jak powód, byli wcześniej zatrudnieni

[38] Zobacz podobnie wyrok z dnia 9 marca 2017 r., Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

[39] Zobacz podobnie wyrok z dnia 9 marca 2017 r., Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, pkt 56, 57 i przytoczone tam orzecznictwo).

[40] Zobacz podobnie wyroki: z dnia 17 października 2024 r., Ministero dell'Istruzione e del Merito i INPS (C-322/23, EU:C:2024:900, pkt 50); z dnia 30 listopada 2023 r., Ministero dell'Istruzione i INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, pkt 62); z dnia 21 listopada 2018 r., de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, pkt 61, 62); z dnia 20 września 2018 r., Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, pkt 29).

w akredytowanej szkole prywatnej (na czas określony lub nieokreślony), a z drugiej strony zatrudnieni na czas nieokreślony pracownicy szkoły publicznej, których okresy pracy odbyte przed ich zatrudnieniem zostały w pełni uwzględnione.

62. Z tym zastrzeżeniem uważam, że należy uznać istnienie nierównego traktowania, a mianowicie z następujących powodów:

63. Po pierwsze, jak stwierdził sąd odsyłający i co nie zostało zakwestionowane przez ministerstwo w postępowaniu głównym, włoski ustawodawca w art. 1 ustawy nr 62/2000 *w pełni* włączył scuole paritarie (akredytowane szkoły prywatne) („do wszystkich celów obowiązujących przepisów") do państwowego systemu kształcenia ogólnego, na co wskazuje sama ich nazwa, i zrównał je ze szkołami państwowymi pod względem ustawowych „wymogów jakości i efektywności". Zgodnie z art. 1 ust. 4 tej ustawy takie pełne zrównanie wymaga jedynie złożenia wniosku mającego na celu w szczególności wykazanie, że personel dydaktyczny posiada wymagane kwalifikacje [lit. g)]. W takim przypadku działalność nauczania wykonywaną w tych szkołach uznaje się za równoważną. Powód dodał, co nie zostało zakwestionowane przez ministerstwo w postępowaniu głównym, że nauczyciele zatrudnieni na czas określony w akredytowanych szkołach prywatnych dysponujący takimi świadectwami posiadanych kwalifikacji posiadają często nawet lepsze kwalifikacje niż nauczyciele zatrudnieni na czas określony w publicznych lub prywatnych szkołach zastępczych akredytowanych przez państwo, czy w szkołach pomocniczych, subwencjonowanych lub uzupełniająco-socjalnych, którzy muszą wykazać jedynie posiadanie dyplomu ukończenia szkoły średniej. Jednakże ich wcześniejsze okresy zatrudnienia są brane pod uwagę w przypadku zatrudnienia na czas nieokreślony w szkole państwowej na mocy art. 485 dekretu ustawodawczego nr 297/94. Argument Włoch, że przepis ten ma na celu w szczególności uznanie pracy wykonanej przez zwycięzców publicznej procedury konkursowej lub przestrzeganie zasad mających zastosowanie w prawie dotyczącym służby publicznej, jest zatem, jak wskazał również sąd odsyłający, bezzasadny i należy go odrzucić.

64. Po drugie, art. 2 ust. 2 dekretu z mocą ustawy nr 255/2001 wyraźnie stanowi, że w celu wpisania na stałe listy rezerwy kadrowej lub uzyskania wyższej pozycji na tych listach usługi kształcenia świadczone od dnia 1 września 2000 r. w scuole paritarie (akredytowanych szkołach prywatnych zrównanych ze szkołami państwowymi) w rozumieniu ustawy nr 62/2000 podlegają ocenie „w taki sam sposób, jak w przypadku usług świadczonych w szkołach państwowych". Te listy rezerwy kadrowej obejmują bowiem zarówno nauczycieli będących laureatami publicznej procedury konkursowej, jak i posiadających kwalifikacje i świadectwa kwalifikacji wymagane na mocy art. 1 ust. 4 lit. g) ustawy nr 62/2000. Rekrutacja na tej podstawie oznacza zatem pełne uznanie doświadczenia zawodowego i umiejętności nabytych w ramach działalności dydaktycznej. Podważa to jeszcze argumentację Włoch przedstawioną w pkt 63 powyżej.

65. Po trzecie, ministerstwo samo wskazało w postępowaniu głównym, że nie dostosowano art. 485 dekretu ustawodawczego nr 297/94 w odniesieniu do zrównania nakazanego przez ustawę nr 62/2000 (zob. pkt 63 powyżej). Według ministerstwa akredytowane szkoły prywatne zastąpiły między innymi (prywatne) szkoły zastępcze akredytowane przez państwo i zrównane z nimi szkoły inne niż państwowe (pkt 21 powyżej). Jednakże art. 485 dekretu ustawodawczego nr 297/94 nadal reguluje jedynie uznawanie okresów wcześniejszego zatrudnienia w szkołach zastępczych akredytowanych przez państwo i zrównanych z nimi szkołach średnich innych niż państwowe, ale nie okresów wcześniejszego zatrudnienia w akredytowanych szkołach prywatnych, które je zastąpiły.

66. Po czwarte, tę pozorną sprzeczność podkreśla okoliczność, że art. 1*bis* ust. 1 dekretu z mocą ustawy nr 250/2005, który został przekształcony w ustawę ustawą nr 27/2006, dzieli pozostałe szkoły niepaństwowe w rozumieniu dekretu z mocą ustawy nr 297/94 na uznane za akredytowane szkoły i szkoły nieakredytowane. Wynika z tego, że wyraźnie wymienione w art. 485 dekretu ustawodawczego nr 297/94 szkoły zastępcze, zrównane z nimi szkoły inne niż państwowe i szkoły artystyczne, uzupełniająco-socjalne, subwencjonowane lub pomocnicze należy również uznać za akredytowane szkoły prywatne w rozumieniu art. 1*bis* ust. 1 dekretu z mocą ustawy nr 250/2005. Okoliczność, że przy zatrudnianiu do szkoły publicznej należy uwzględnić jedynie wcześniejsze okresy zatrudnienia w tych ostatnich szkołach, a nie – w każdym razie nie w sposób wyraźny – okresy zatrudnienia w innych akredytowanych szkołach prywatnych, ponownie wyraźnie wskazuje na niespójność tych przepisów.

67. W związku z tym jestem zdania, że zgodnie z założeniami przedstawionymi w pkt 60 i 62 niniejszej opinii istnieje różnica w traktowaniu sytuacji co najmniej porównywalnych, a nawet sprzeczne zachowanie ze strony włoskiego ustawodawcy.

68. Moim zdaniem tego nierównego traktowania nie można uzasadnić żadnymi względami, w szczególności tymi przedstawionymi przez Włochy. Nie można dostrzec uzasadnionego celu polityki społecznej włoskiego ustawodawcy [41].

69. Wynika to już z okoliczności, że zgodnie z ustaleniami sądu krajowego w postępowaniu głównym samo ministerstwo przyznało, że art. 485 dekretu ustawodawczego nr 297/94 powinien był zostać dostosowany do przepisów ustawy nr 62/2000. Nawet podczas rozprawy Włochy nie uzasadniły w zrozumiały sposób powodów, dla których takie dostosowanie nie miało jeszcze miejsca. W szczególności należy odrzucić powtórzoną przez Włochy argumentację, zgodnie z którą jedynie publiczna procedura konkursowa gwarantuje wystarczające badanie wymaganych kwalifikacji zawodowych, a uwzględnienie kwalifikacji i doświadczenia zawodowego przy zatrudnianiu w akredytowanych (prywatnych) szkołach mogłoby prowadzić do odwrotnej dyskryminacji urzędników, biorąc pod uwagę szeroki zakres uznania przysługujący pracodawcy (prywatnemu). Zrównanie akredytowanych szkół prywatnych ze szkołami państwowymi, nakazane w art. 1 ustawy nr 62/2000 i w art. 2 ust. 2 dekretu ustawodawczego nr 255/2001, i potwierdzone w art. 1*bis* ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 250/2005, jak również równoważność (na podstawie wymaganych kwalifikacji) pracy dydaktycznej, która jest w nich wykonywana, co do zasady uznana przez te przepisy, pozbawiają tę argumentację podstawy.

70. W świetle pierwszego, drugiego i trzeciego pytania prejudycjalnego stwierdzam zatem posiłkowo, że stosowanie art. 485 dekretu ustawodawczego nr 297/94 w sprawach takich jak niniejsza – pod warunkiem, że chodzi o stosowanie prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty – prowadzi do nierównego traktowania zakazanego zgodnie z art. 20 i art. 21 ust. 2 Karty. Moim zdaniem jednak to nierówne traktowanie nakazane przez prawo na niekorzyść *wszystkich* okresów zatrudnienia odbytych w akredytowanych szkołach prywatnych można przypisać pracodawcy publicznemu tylko wtedy, gdy jako część państwowego systemu edukacji jest on „współodpowiedzialny” za nierówne traktowanie, za które odpowiada ustawodawca.

71. Pozostaje zatem odpowiedzieć na czwarte pytanie prejudycjalne, które zmierza do ustalenia, czy w takim przypadku sąd odsyłający jest zobowiązany do odstąpienia od stosowania spornego przepisu krajowego. Wbrew argumentacji Włoch uważam, że to pytanie prejudycjalne jest

[41] Zobacz w odniesieniu do klauzuli 4 pkt 1 i 4 porozumienia ramowego jedynie wyroki: z dnia 14 września 2016 r., de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683, pkt 45); z dnia 22 grudnia 2010 r., Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres (C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, pkt 54, 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

dopuszczalne, ponieważ – jak wykażę poniżej – nie jest do końca jasne, jakie wnioski należy wyciągnąć z zawierającego luki, o ile nie wewnętrznie sprzecznego, uregulowania zawartego w art. 485 dekretu ustawodawczego nr 297/94.

C. Skutki prawne zakazanego nierównego traktowania

72. Czwarte pytanie prejudycjalne dotyczy co prawda wyłącznie stosowania zasady pierwszeństwa w zakresie, w jakim wymaga ona od sądów krajowych odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego, który jest niezgodny z bezpośrednio stosowanym przepisem prawa Unii.

73. Jednakże, zgodnie z najnowszym orzecznictwem Trybunału zasada ta wymaga również, aby sądy krajowe interpretowały w możliwie najszerszym zakresie swoje prawo wewnętrzne w sposób zgodny z prawem Unii. Sądy te, stosując prawo krajowe, są zatem zobowiązane dokonywać jego wykładni w miarę możliwości w świetle brzmienia i celu danego przepisu prawa Unii, przy uwzględnieniu całości prawa krajowego i przy zastosowaniu uznanych w nim metod wykładni, aby zapewnić pełną skuteczność tego przepisu i dokonać rozstrzygnięcia zgodnego z realizowanymi przez niego celami. Obowiązek wykładni zgodnej z prawem Unii prawa krajowego jest jednak w pewnym zakresie ograniczony i w szczególności nie może służyć jako podstawa dla dokonywania wykładni prawa krajowego contra legem [42].

74. W tym względzie wystarczy stwierdzić, że w świetle rozważań przedstawionych w pkt 63 i nast. powyżej oraz z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający nie wydaje się całkowicie niemożliwe dokonanie wykładni zawierających luki, o ile nie wewnętrznie sprzecznych uregulowań zawartych w art. 485 dekretu ustawodawczego nr 297/94 zgodnie z art. 20 i 21 Karty oraz, w stosownych przypadkach, klauzulą 4 pkt 1 porozumienia ramowego. Chociaż brzmienie tego przepisu krajowego nie przewiduje wyraźnie akredytowanych szkół prywatnych, bezsporne jest, że szkoły te wyłoniły się ze szkół zastępczych akredytowanych przez państwo i zrównanych z nimi szkół średnich innych niż państwowe. Ponadto art. 1*bis* ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 250/2005, który obecnie klasyfikuje również te ostatnie szkoły jako szkoły równorzędne (zob. pkt 66 powyżej), mógłby sugerować taką wykładnię zgodną z prawem Unii.

75. Jeżeli wykładnia zgodna z prawem Unii nie jest możliwa w niniejszej sprawie, czego zbadanie należy do sądu odsyłającego, należy wziąć pod uwagę zasadę pierwszeństwa stosowania.

76. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem właściwy sąd krajowy zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii musi zapewnić pełną skuteczność wymogów prawa Unii w zawisłym przed nim sporze, odstępując w razie potrzeby od stosowania wszelkich uregulowań lub praktyk krajowych, także późniejszych, które są sprzeczne z bezpośrednio skutecznym przepisem tego prawa, bez

[42] Tak pierwszy raz w wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 57). Zobacz także wyroki: z dnia 9 kwietnia 2024 r., Profi Credit Polska (Wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem) (C-582/21, EU:C:2024:282, pkt 57); z dnia 7 marca 2024 r., Die Länderbahn i in. (C-582/22, EU:C:2024:213, pkt 59, 60); z dnia 27 kwietnia 2023 r., M.D. (Zakaz wjazdu na Węgry) (C-528/21, EU:C:2023:341, pkt 99). Jeszcze bez odniesienia do zasady nadrzędności zob. moim zdaniem bardziej prawidłowy wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Ognyanov (C-554/14, EU:C:2016:835, pkt 59: „[…] Ten wymóg dokonywania wykładni prawa krajowego zgodnej z prawem Unii jest bowiem nierozerwalnie związany z systemem traktatu FUE, gdyż zezwala sądom krajowym na zapewnienie, w ramach ich właściwości, pełnej skuteczności prawa Unii przy rozpoznawaniu zawisłych przed nimi sporów”.)

konieczności żądania uprzedniego zniesienia tych uregulowań lub praktyk w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym ani bez konieczności oczekiwania na takie uchylenie [43].

77. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału ochrona prawna, którą należy przyznać pracownikom ze względu na dyskryminację sprzeczną z prawem Unii na podstawie art. 21 Karty w związku z zasadą pierwszeństwa, wymaga, aby, dopóki nie zostaną przyjęte środki zmierzające do przywrócenia równego traktowania, zapewnić poszanowanie zasady równego traktowania w drodze przyznania osobom należącym do grupy gorzej traktowanej takich samych korzyści, jakie przysługują osobom uprzywilejowanym. Osoby będące w niekorzystnej sytuacji powinny zatem znaleźć się w takiej samej sytuacji jak osoby, którym przysługuje omawiana korzyść. W sytuacji tego rodzaju sąd krajowy jest zobowiązany do niestosowania wszelkich dyskryminujących przepisów krajowych, bez konieczności żądania uprzedniego uchylenia tych przepisów przez ustawodawcę – lub oczekiwania na nie – a także do zastosowania wobec osób należących do gorzej traktowanej grupy przepisów obowiązujących wobec osób należących do drugiej grupy. Obowiązek ten spoczywa na sądzie krajowym niezależnie od istnienia w prawie krajowym przepisu przyznającego mu taką kompetencję, o ile istnieje ważny system referencyjny [44].

78. Jednak w niniejszej sprawie taki system referencyjny opiera się właśnie na art. 485 dekretu ustawodawczego nr 297/94. Skutkowałoby to tym, że sąd krajowy musiałby odstąpić od stosowania tego przepisu jedynie w zakresie, w jakim zgodnie z wcześniejszą krajową praktyką administracyjną i orzecznictwem nie pozwala on na uwzględnienie okresów zatrudnienia odbytych w akredytowanych szkołach prywatnych.

79. Rezultat stosowania zasady pierwszeństwa byłby zatem taki sam jak wynik uzupełniającej wykładni tego przepisu zgodnej z prawem Unii, zgodnie z którą obejmuje on koniecznie akredytowane szkoły prywatne.

80. Wynika z tego, że w przypadku gdyby Trybunał uznał istnienie nierównego traktowania w niniejszej sprawie, sąd odsyłający powinien interpretować i stosować art. 485 dekretu ustawodawczego nr 297/94 w taki sposób, aby zagwarantować, że okresy zatrudnienia w akredytowanych szkołach prywatnych w ramach stosunków pracy na czas określony powinny być również uwzględniane przy zatrudnianiu do szkoły publicznej do celów ustalenia stażu pracy i zakwalifikowania do danej kategorii zaszeregowania płacowego.

81. Moim zdaniem taki wynik byłby jednak nieprawidłowy, ponieważ nie uważam, aby zakres stosowania art. 20 i art. 21 ust. 1 Karty był otwarty w niniejszej sprawie. Wydaje mi się zatem, że w takim przypadku wyłącznie do ustawodawcy włoskiego lub sądów włoskich należy zapobieganie lub karanie wszelkiej dyskryminacji na mocy włoskiego (konstytucyjnego) prawa między nauczycielami zatrudnionymi (na czas określony i na czas nieokreślony) m.in. w akredytowanych szkołach prywatnych, szkołach zastępczych akredytowanych przez państwo i szkołach państwowych.

[43] Zobacz podobnie wyroki: z dnia 28 stycznia 2025 r., ASG 2 (C-253/23, EU:C:2025:40, pkt 90 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 9 kwietnia 2024 r., Profi Credit Polska (Wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem) (C-582/21, EU:C:2024:282, pkt 57); z dnia 7 marca 2024 r., Die Länderbahn i in. (C-582/22, EU:C:2024:213, pkt 61); z dnia 27 kwietnia 2023 r., M.D. (Zakaz wjazdu na Węgry) (C-528/21, EU:C:2023:341, pkt 100, 101 w odniesieniu do bezpośrednio stosowanego przepisu dyrektywy). W odniesieniu do bezpośredniego stosowania art. 47 Karty w związku z klauzulą 4 pkt 1 porozumienia ramowego zob. wyrok z dnia 20 lutego 2024 r. X (Brak wskazania przyczyn wypowiedzenia) (C-715/20, EU:C:2024:139, pkt 80, 81 i przytoczone tam orzecznictwo).

[44] Zobacz podobnie nieco niezręcznie sformułowane wyroki: z dnia 22 stycznia 2019 r., Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, pkt 78–81); z dnia 9 marca 2017 r., Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, pkt 66–68).

V. Wnioski

82. Proponuję zatem, aby Trybunał odpowiedział na pytania prejudycjalne zadane przez Tribunale civile di Padova (sąd cywilny w Padwie, Włochy) w następujący sposób:

Szczególny zakaz dyskryminacji ustanowiony w klauzuli 4 pkt 1 Porozumienia ramowego w sprawie umów na czas określony z dnia 18 marca 1999 r., zawartego w załączniku do dyrektywy Rady 1999/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r., oraz zawarte w art. 20 i 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej ogólne zasady obowiązującego prawa Unii dotyczące równego traktowania i niedyskryminacji należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego, takiemu jak ten zawarty w art. 485 dekretu ustawodawczego nr 297/94, w zakresie, w jakim przepis ten nie uwzględnia okresów zatrudnienia odbytych przez pracowników zatrudnionych na czas określony w akredytowanych szkołach prywatnych do celów ustalenia stażu pracy i zakwalifikowania do danej kategorii zaszeregowania płacowego w momencie ich zatrudnienia na czas nieokreślony w szkole państwowej.