Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (dziesiąta izba)

z dnia 14 września 2016 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Polityka społeczna — Dyrektywa 1999/70/WE — Porozumienie ramowe w sprawie pracy na czas określony zawarte przez UNICE, CEEP oraz ETUC — Klauzule 5 i 8 — Wykorzystywanie kolejnych umów o pracę na czas określony — Środki zapobiegania nadużyciom w zawieraniu kolejnych umów lub nawiązywaniu kolejnych stosunków pracy na czas określony — Kary — Przekształcenie stosunku pracy na czas określony w „zatrudnienie na podstawie krótkotrwałej umowy o pracę na czas nieokreślony" — Zasada skuteczności

W sprawach połączonych C-184/15 i C-197/15

mających za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (sąd najwyższy Kraju Basków, Hiszpania), postanowieniami z dnia 9 marca 2015 r., które wpłynęły do Trybunału w dniach 23 kwietnia 2015 r. (C-184/15) i 29 kwietnia 2015 r. (C-197/15), w postępowaniach:

Florentina Martínez Andrés

przeciwko

Servicio Vasco de Salud (C-184/15),

oraz

Juan Carlos Castrejana López

przeciwko

Ayuntamiento de Vitoria (C-197/15),

TRYBUNAŁ (dziesiąta izba),

w składzie: F. Biltgen (sprawozdawca), prezes izby, E. Levits i M. Berger, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: A. Calot Escobar,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu F. Martínez Andrés przez J. Corchóna Barrientosa, abogado, i M. Ezcurrę Fontán, procuradora,

* Język postępowania: hiszpański.

— w imieniu J.C. Castrejany Lópeza przez A. Gómeza Barahonę, abogado, i P. Basterreche Arcochę, procuradora,

— w imieniu Ayuntamiento de Vitoria przez P.J. Gotiego Gonzáleza, abogado, oraz G. Orsa Simóna, procurador,

— w imieniu rządu hiszpańskiego przez L. Banciellę Rodrígueza-Miñóna, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez M. van Beeka i N. Ruiza Garcíę, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego w dniu 18 marca 1999 r. (zwanego dalej „porozumieniem ramowym"), stanowiącego załącznik do dyrektywy Rady 1999/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącej Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC (Dz.U. 1999, L 175, s. 43 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 17, t. 2, s. 32).

2 Wnioski te zostały przedstawione w ramach sporu z jednej strony między Florentiną Martínez Andrés a Servicio Vasco de Salud (baskijskim centrum zdrowia publicznego, Hiszpania) w przedmiocie ponownego nawiązania łączącego te strony stosunku pracy na czas określony oraz zgodności z prawem decyzji rozwiązującej ten stosunek, a z drugiej strony między Juanem Carlosem Castrejaną Lópezem a Ayuntamiento de Vitoria (urzędem miasta Vitoria, Hiszania) w przedmiocie prawnej kwalifikacji łączącego te strony stosunku pracy oraz zgodności z prawem decyzji rozwiązującej ten stosunek.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Zgodnie z art. 1 dyrektywy 1999/70 jej celem jest „wykonanie porozumienia ramowego […] zawartego […] między głównymi organizacjami międzybranżowymi (UNICE, CEEP oraz ETUC)".

4 Artykuł 2 akapit pierwszy tej dyrektywy przewiduje:

„Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy, […] przy czym od państw członkowskich wymaga się podjęcia wszelkich środków niezbędnych dla umożliwienia im stałego zapewniania realizacji celów określonych w niniejszej dyrektywie […]".

5 Zgodnie z klauzulą 1 porozumienia ramowego celem tego porozumienia jest z jednej strony poprawa warunków pracy na czas określony poprzez zagwarantowanie przestrzegania zasady niedyskryminacji, z drugiej strony zaś ustanowienie ram dla zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów lub stosunków pracy zawieranych na czas określony.

6 Klauzula 3 porozumienia ramowego, zatytułowana „Definicje”, stanowi:

„Do celów niniejszego porozumienia:

1) »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.

[…]”.

7 Klauzula 5 porozumienia ramowego, zatytułowana „Środki zapobiegania nadużyciom”, brzmi następująco:

„1. W celu zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony, państwa członkowskie, po przeprowadzeniu konsultacji z partnerami społecznymi, zgodnie z ustawodawstwem krajowym, układami zbiorowymi i praktyką, i/lub partnerzy społeczni, wprowadzają, o ile nie istnieją równoważne rozwiązania prawne, zmierzające do zapobiegania nadużyciom, w sposób uwzględniający potrzeby szczególnych gałęzi i/lub grup pracowników, jeden lub więcej spośród następujących środków:
   a) obiektywne powody, uzasadniające odnowienie [ponowne zawarcie] takich umów lub [ponowne nawiązanie takich] stosunków pracy;
   b) maksymalną łączną długość [maksymalny łączny czas trwania] kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony;
   c) liczbę […] takich [ponownie zawieranych] umów lub [nawiązywanych] stosunków.

2. Państwa członkowskie, po przeprowadzeniu konsultacji z partnerami społecznymi, i/lub partnerzy społeczni, ustalają, o ile to właściwe, na jakich warunkach umowy zawarte na czas określony lub stosunki pracy:
   a) będą uważane za »kolejne«;
   b) będą uważane za umowy o pracę lub stosunki pracy zawarte na czas nieokreślony”.

8 Zgodnie z klauzulą 8 pkt 5 porozumienia ramowego „[z]apobieganie oraz rozwiązywanie sporów i skarg powstających na tle stosowania niniejszego porozumienia podejmowane jest zgodnie z przepisami krajowymi, układami zbiorowymi i praktyką”.

Prawo hiszpańskie

9 Artykuł 89 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (ustawy 7/1985 z dnia 2 kwietnia 1985 r. o samorządzie terytorialnym) (BOE nr 80 z dnia 3 kwietnia 1985 r.) zawierający definicję poszczególnych kategorii personelu zatrudnianego przez jednostki samorządu terytorialnego brzmi następująco:

„W skład personelu zatrudnianego przez jednostki samorządu terytorialnego wchodzą urzędnicy powołani na czas nieokreślony, osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę i personel pomocniczy, który zajmuje stanowiska wymagające zaufania lub związane z doradztwem specjalistycznym”.

10 Zgodnie z art. 15 ust. 1 texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995 (jednolitego tekstu ustawy – kodeks pracy, zatwierdzonego przez królewski dekret ustawodawczy 1/1995) z dnia 24 marca 1995 r. (BOE nr 75 z dnia 29 marca 1995 r., s. 9654) w brzmieniu obowiązującym w momencie zaistnienia stanu faktycznego w postępowaniu

głównym (zwanego dalej „kodeksem pracy"), umowa o pracę może zostać zawarta na czas nieokreślony lub na czas określony. Umowa na czas określony może zostać zawarta w następujących przypadkach:

„a) gdy pracownik jest zatrudniany w celu wypełnienia określonego zadania, odrębnego i dającego się oddzielić od całości działalności przedsiębiorstwa, którego wykonywanie, chociaż ograniczone w czasie, jest w zasadzie trudne czasowo do określenia […]

b) gdy wymagają tego warunki rynkowe, nawarstwienie pracy lub nadmierna liczba zleceń, nawet w ramach zwykłej działalności przedsiębiorstwa […]

c) w przypadku zastępowania pracowników, którym przysługuje prawo do zachowania ich stanowiska pracy, pod warunkiem że umowa o pracę określa nazwisko zastępowanego pracownika i powód zastępstwa".

11 Zgodnie z art. 15 ust. 3 kodeksu pracy „umowy zawarte na czas określony z naruszeniem prawa uważa się za umowy zawarte na czas nieokreślony".

12 Zgodnie z art. 15 ust. 5 kodeksu pracy pracownicy zatrudnieni z przerwami lub w sposób nieprzerwany przez ponad 24 miesiące w okresie 30 miesięcy na identycznym lub innym stanowisku pracy w ramach tego samego przedsiębiorstwa lub tej samej grupy przedsiębiorstw na podstawie przynajmniej dwóch umów tymczasowych z zachowaniem tych samych lub innych warunków umownych na czas określony uzyskują status pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony.

13 Piętnasty przepis dodatkowy kodeksu pracy brzmi następująco:

„Postanowienia art. 15 ust. 1 lit. a) niniejszej ustawy, dotyczącego maksymalnego czasu trwania umowy zawartej w celu wykonania określonego zadania lub świadczenia określonej pracy, i art. 15 ust. 5 niniejszej ustawy, dotyczącego ograniczeń mających zastosowanie do kolejnych umów, stosują się do organów administracji publicznej i podmiotów publicznych z nimi związanych lub od nich zależnych, bez uszczerbku dla stosowania konstytucyjnych zasad równości i uwzględniania zasług oraz kompetencji w dostępie do zatrudnienia w sektorze publicznym, i nie stanowią przeszkody dla obowiązku obsadzenia danych stanowisk w drodze zwyczajnych procedur, zgodnie z przepisami przewidzianymi we właściwych uregulowaniach.

Na podstawie tych przepisów pracownik kontynuuje wykonywanie obowiązków na dotychczas zajmowanym stanowisku do czasu przeprowadzenia wyżej wymienionej procedury naboru na to stanowisko, kiedy to jego stosunek pracy ulega rozwiązaniu, chyba że pracownik zostanie zatrudniony w administracji publicznej w wyniku pomyślnego przejścia odpowiedniej procedury konkursowej.

[…]".

14 Artykuł 9 Ley estatal 55/2003 del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (ustawy krajowej 55/2003 – statut ramowy pracowników statutowych sektora ochrony zdrowia) z dnia 16 grudnia 2003 r. (BOE nr 301 z dnia 17 grudnia 2003 r., s. 44742) przewiduje:

„1. Ze względów konieczności, pilności lub w celu realizacji programów o charakterze tymczasowym, koniunkturalnym lub nadzwyczajnym, centra zdrowia publicznego mogą powoływać tymczasowych członków personelu statutowego.

Powołanie tymczasowych członków personelu statutowego może służyć tymczasowemu obsadzeniu stanowiska, mieć na celu wykonanie prac doraźnych lub zastępstwo.

2. Powołanie o charakterze zastępstwa w celu pokrycia wakatu w zakładach opieki zdrowotnej następuje, gdy konieczne jest wykonywanie odpowiadających temu wakatowi zadań.

Odwołanie członka zastępującego personelu statutowego następuje z chwilą zatrudnienia stałego członka personelu statutowego, zgodnie z procedurą naboru określoną w ustawie lub w rozporządzeniu, na stanowisku dotychczas zajmowanym przez tymczasowego członka personelu statutowego, jak również w razie likwidacji tego stanowiska.

3. Powołania o charakterze doraźnym dokonuje się w następujących wypadkach:

a) gdy chodzi o świadczenie określonych prac o charakterze tymczasowym, koniunkturalnym lub nadzwyczajnym;

b) gdy konieczne jest zagwarantowanie stałego i nieprzerwanego działania zakładów opieki zdrowotnej;

c) w celu dodatkowego świadczenia usług w celu skompensowania skrócenia zwykłego czasu pracy.

Odwołanie członka personelu statutowego do zadań doraźnych następuje z chwilą wykonania przypisanych zadań lub z upływem terminu wyraźnie przewidzianego w jego powołaniu, jak również w razie likwidacji zadań, które wcześniej uzasadniały to powołanie.

[…]

4. Powołanie w charakterze personelu zastępującego następuje, gdy konieczne jest wypełnienie zadań pracownika zatrudnionego na czas nieokreślony lub tymczasowego w okresie wakacji, urlopów lub innych nieobecności o charakterze tymczasowym, które wiążą się z zachowaniem stanowiska.

Powołanie statutowego personelu zastępującego ustaje z chwilą powrotu do pracy osoby zastępowanej oraz gdy ta ostatnia traci swoje prawo do powrotu na to samo stanowisko lub do pełnienia tych samych obowiązków".

Okoliczności sporów w postępowaniu głównym i pytania prejudycjalne

Sprawa C-184/15

15 W dniu 2 lutego 2010 r. F. Martínez Andrés została powołana na stanowisko „asystenta administracyjnego" jako członek personelu statutowego do zadań doraźnych w celu świadczenia pracy o charakterze tymczasowym, koniunkturalnym lub nadzwyczajnym wymagającej określonych kwalifikacji. Powołanie to było następnie trzynastokrotnie przedłużane, przy czym żadne z tych przedłużeń nie zawierało szczególnego uzasadnienia, z wyjątkiem ogólnej wzmianki „ze względu na potrzeby służby". Stosunek powołania F. Martínez Andrés ustał z dniem 1 października 2012 r.

16 Skarga wniesiona przez F. Martínez Andrés została oddalona orzeczeniem Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Bilbao (sądu administracyjnego nr 6 w Bilbao, Hiszpania) z dnia 30 lipca 2013 r.

17 Florentina Martínez Andrés wniosła od tego orzeczenia apelację do Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (sądu najwyższego Kraju Basków, Hiszpania), podnosząc, że naruszony został art. 9 ust. 3 statutu ramowego pracowników statutowych sektora ochrony zdrowia, ponieważ przewidziane w nim trzy sytuacje nie mogą zostać połączone w jedną ogólną kategorię pozwalającą na uzasadnienie istnienia stosunku pracy na czas określony.

Sprawa C-197/15

18 W dniu 1 grudnia 1993 r. Juan Carlos Castrejana López zawarł z Ayuntamiento de Vitoria umowę o pracę na czas określony dotyczącą świadczenia pracy jako architekt. Umowa ta rozwiązała się z dniem 30 listopada 1994 r.

19 W dniu 1 grudnia 1995 r. strony te zawarły nową umowę o pracę na czas określony, również dotyczącą świadczenia pracy jako architekt, jednak tym razem jej przedmiotem było wdrożenie porozumienia w sprawie programu zagospodarowania przestrzennego, zawartego w dniu 22 listopada 1995 r. między Ayuntamiento de Vitoria a Instituto Foral de Bienestar Social (regionalnym instytutem dobrostanu społecznego), a służącego usunięciu przeszkód urbanistycznych i architektonicznych oraz poprawie dostępności środowiska miejskiego dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej.

20 Decyzją radnego odpowiedzialnego za sprawy związane ze służbą publiczną z dnia 22 stycznia 1998 r. zmieniono status prawny J.C. Castrejany Lópeza, powołując go w charakterze członka personelu tymczasowego do celów wdrożenia wspomnianego porozumienia, przy czym zakończenie tego stosunku pracy zostało przewidziane na dzień ukończenia realizacji wspomnianego programu zagospodarowania przestrzennego.

21 W dniu 10 listopada 1998 r. radny odpowiedzialny za sprawy związane ze służbą publiczną wydał nową decyzję rozwiązującą rzeczony stosunek pracy ze skutkiem od dnia 31 grudnia 1998 r. w związku z ukończeniem realizacji programu zagospodarowania przestrzennego.

22 Jednakże w dniu 11 stycznia 1999 r. radny odpowiedzialny za sprawy związane ze służbą publiczną cofnął decyzję z dnia 10 listopada 1998 r., gdyż program zagospodarowana przestrzennego został przedłużony. Stosunek pracy łączący J.C. Castrejanę Lópeza z Ayuntamiento de Vitoria został ostatecznie przerwany decyzją z dnia 10 grudnia 2012 r. ze skutkiem od dnia 31 grudnia 2012 r. z tego względu, że ów program został w pełni zrealizowany, a w zaistniałym kontekście kryzysu gospodarczego konieczne było ograniczenie wydatków administracji publicznej.

23 Skarga wniesiona przez J.C. Castrejanę Lópeza została oddalona orzeczeniem Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Vitoria-Gasteiz (sądu administracyjnego nr 1 w Vitoria-Gasteiz, Hiszpania) z dnia 23 września 2013 r.

24 Juan Carlos Castrejana López odwołał się od tego orzeczenia do Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (sądu najwyższego Kraju Basków), podnosząc w szczególności, że sąd pierwszej instancji nie rozstrzygnął o umownym lub administracyjnym charakterze stosunku pracy łączącego go z Ayuntamiento de Vitoria.

25 W tych dwóch sprawach w postępowaniu głównym sąd odsyłający stwierdza przede wszystkim, że skarżący w postępowaniu głównym są objęci podmiotowym zakresem stosowania dyrektywy 1999/70.

26 Następnie uważa on, że w tych dwóch sprawach dopuszczono się nadużycia w korzystaniu z umów na czas określony. Jeśli chodzi bowiem o F. Martínez Andrés, uzasadnienie wskazane w powołaniu oraz w kolejnych przedłużeniach tego stosunku pracy nie odpowiadało wymogom prawnym ustanowionym w celu zapewnienia, że umowy czasowe nie będą wykorzystywane w sposób stanowiący nadużycie. W braku wyraźnego określenia pracy, której wykonywaniu miały służyć poszczególne przedłużenia, sąd odsyłający uważa, że znalazł się w sytuacji, w której nie ma możliwości weryfikacji, czy te przedłużenia rzeczywiście służyły zaspokojeniu tymczasowego zapotrzebowania, czy też miały na celu zaspokojenie stałych i długookresowych potrzeb administracji. Co się tyczy J.C. Castrejany Lópeza, sąd odsyłający podkreśla z jednej strony, że cel czasowego powołania mający związek z realizacją programu zagospodarowania przestrzennego rozciągał się na długi okres od 1995 r. do 2012 r., a z drugiej strony, że stosunki umowne łączyły strony jeszcze po ukończeniu realizacji wspomnianego projektu.

27 Wreszcie sąd odsyłający dodaje, że izba pracy i ubezpieczeń społecznych Tribunal Supremo (sądu najwyższego, Hiszpania) stworzyła pojęcie „pracowników zatrudnionych na podstawie krótkotrwałych umów na czas nieokreślony" na potrzeby przypadków zawierania przez organy administracji publicznej umów czasowych z naruszeniem prawa, przy czym nieokreślony czas obowiązywania umowy sugeruje, że nie są one ograniczone żadnym terminem. Jako że taki pracownik może jednak ubiegać się o stałe stanowisko dopiero po pozytywnym przejściu procedury naboru zgodnie z przepisami prawnymi regulującymi nabór stałego personelu organów administracji publicznej, można więc mówić o dozwolonym powodzie rozwiązania umowy o pracę niemającej stałego charakteru w momencie, gdy dane stanowisko zostanie obsadzone lub zlikwidowane w sposób regulaminowy. Ponieważ jednak izba administracyjna Tribunal Supremo (sądu najwyższego) orzekała jedynie w kontekście urzędników publicznych powołanych na czas nieokreślony, brakuje jednolitego orzecznictwa dotyczącego tymczasowych członków personelu statutowego tudzież członków personelu tymczasowego. O ile bowiem niektóre sądy odrzucają w sposób generalny możliwość zrównania tymczasowych członków personelu statutowego tudzież członków personelu tymczasowego z pracownikami zatrudnionymi na podstawie krótkotrwałych umów na czas nieokreślony, o tyle istnieją inne przypadki, w których zrównanie skutków rozwiązania takiego stosunku pracy tymczasowej mogłoby zostać zrównane ze skutkami rozwiązania krótkotrwałej umowy na czas nieokreślony, w szczególności w zakresie obowiązku ponownego zatrudnienia.

28 Sąd odsyłający zastanawia się zatem nad zgodnością z wymogami ustanowionymi w dyrektywie 1999/70 ustawodawstwa krajowego tudzież praktyki sądów krajowych, które nie przyznają tymczasowym członkom personelu statutowego do zadań doraźnych i członkom personelu tymczasowego prawa do utrzymania stosunku pracy, mimo że takie prawo przysługuje pracownikom zatrudnionym na podstawie krótkotrwałej umowy na czas nieokreślony.

29 Sąd odsyłający podkreśla, że sytuacja J.C. Castrejany Lópeza jest szczególnie szokująca, ponieważ gdyby jego początkowy stosunek umowny z Ayuntamiento de Vitoria został utrzymany, skorzystałby on z przepisów ochronnych dotyczących zakończenia stosunku pracy, która to możliwość nie przysługuje mu zarówno na podstawie ustawodawstwa krajowego, jak i właściwego orzecznictwa z tego powodu, że został powołany jako członek personelu tymczasowego.

30 Sąd odsyłający zastanawia się także, czy zważywszy na zasadę równoważności, praca świadczona przez te różne kategorie personelu może zostać zrównana do celów stosowania klauzuli 5 pkt 1 porozumienia ramowego, czy też różni się ona ze względu na w jednym wypadku – umowny, a w drugim – statutowy charakter stosunku, albo czy istnieją zasady takie jak uprawnienie organów administracji do samodzielnej organizacji ich funkcjonowania i czy w związku z tym uzasadniają one wywoływanie odmiennych skutków w przypadku ustalenia niezgodnego z prawem wykorzystywania przez organy administracji umów na czas określony.

31 Sąd odsyłający podnosi także pytanie, czy w oparciu o zasadę skuteczności stosowna sankcja powinna zostać określona w ramach toczącego się przed nim postępowania, czy też powyższa zasada nie sprzeciwia się odesłaniu stron na drogę nowego postępowania administracyjnego.

32 W tych okolicznościach Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (sąd najwyższy Kraju Basków) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi, przy czym pytanie trzecie odnosi się wyłącznie do sprawy C-197/15:

„1) Czy klauzulę 5 pkt 1 porozumienia ramowego należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie stosowaniu przepisów krajowych, które w przypadku nadużyć wynikających z wykorzystywania kolejnych umów na czas określony nie gwarantują w sposób generalny tymczasowym członkom personelu statutowego do zadań doraźnych [C-184/15]/członkom personelu tymczasowego [C-197/15] – inaczej niż ma to miejsce w identycznym wypadku w przypadku osób zatrudnionych w administracji na podstawie umowy o pracę – prawa do

utrzymania stosunku zatrudnienia na podstawie krótkotrwałej umowy o pracę na czas nieokreślony, czyli prawa do zachowania dotychczasowego stanowiska do czasu jego obsadzenia w sposób regulaminowy lub jego likwidacji zgodnie z przewidzianą ustawowo procedurą?

2) W razie udzielenia na poprzednie pytanie odpowiedzi przeczącej, czy zasadę równoważności należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy może uznać, iż w przypadkach stwierdzenia nadużycia wynikającego z wykorzystywania kolejnych umów o pracę na czas określony dwie sytuacje – sytuacja osoby zatrudnionej w administracji na podstawie umowy o pracę na czas określony i sytuacja tymczasowego członka personelu statutowego do zadań doraźnych [sprawa C-184/15]/członka personelu tymczasowego [C-197/15] – są podobne, czy też przy ocenie podobieństwa sąd krajowy winien wziąć pod uwagę czynniki inne niż tożsamość pracodawcy, identyczność lub podobieństwo świadczonej pracy czy fakt, że umowa o pracę została zawarta na czas określony, takie jak na przykład szczególny charakter stosunku zatrudnienia – czy powstał on na podstawie umowy o pracę czy też powołania – albo uprawnienie organów administracji do samodzielnej organizacji ich funkcjonowania, które uzasadniają odmienne traktowanie obu tych sytuacji?

3) Na wypadek udzielenia na dwa powyższe pytania odpowiedzi przeczącej, czy zasadę skuteczności należy interpretować w ten sposób, że stosowna sankcja winna zostać rozważona i nałożona w tym samym postępowaniu, w którym stwierdza się nadużycie wynikające z wykorzystywania kolejnych umów o pracę na czas określony, w ramach właściwego postępowania incydentalnego, w którym strony mogą formułować żądania, przedstawiać uwagi i przeprowadzać dowody, które uznają za celowe, czy też przeciwnie, dopuszczalne jest, aby poszkodowanego skierować w tym celu na drogę nowego postępowania administracyjnego i – w razie potrzeby – sądowego?”.

33 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 4 czerwca 2015 r. sprawy C-184/15 i C-197/15 zostały połączone do łącznego rozpoznania w ramach ustnego etapu postępowania i do wydania wyroku.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego

34 Poprzez pytania pierwsze i drugie, które należy rozpoznać łącznie, sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy klauzulę 5 pkt 1 porozumienia ramowego należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie stosowaniu przez sądy krajowe danego państwa członkowskiego przepisów krajowych, takich jak te omawiane w postępowaniu głównym, z takim skutkiem, że w przypadku stwierdzenia nadużycia wynikającego z wykorzystywania kolejnych umów o pracę na czas określony osoby zatrudniane w administracji na podstawie umowy o pracę podlegającej przepisom prawa pracy mają prawo do utrzymania stosunku pracy, natomiast prawo to w sposób generalny nie przysługuje osobom zatrudnionym w administracji na podstawie prawa administracyjnego.

35 Na wstępie 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 nie istnieją równoważne rozwiązania prawne, jednego lub więcej spośród wymienionych tam środków. Trzy wymienione w pkt 1 lit. a)–c) tej klauzuli środki dotyczą, odpowiednio, obiektywnych powodów uzasadniających ponowne zawarcie takich umów lub ponowne nawiązanie takich stosunków pracy, maksymalnego łącznego czasu trwania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy oraz liczby takich ponownie zawieranych umów lub nawiązywanych stosunków (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 23 kwietnia 2009 r., Angelidaki i in., od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, pkt 73,

74; z dnia 3 lipca 2014 r., Fiamingo i in., C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, pkt 54, 56; a także z dnia 26 listopada 2014 r., Mascolo i in., C-22/13, C-61/13, C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, pkt 72, 74).

36 Chociaż prawo Unii nakłada w ten sposób na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia środków zapobiegających nadużyciem, to jednak nie ustanawia ono szczególnych sankcji mających zastosowanie w przypadku stwierdzenia nadużycia. W takim wypadku na władzach krajowych ciąży obowiązek ustanowienia środków, które powinny być nie tylko proporcjonalne, lecz również wystarczająco skuteczne i odstraszające, by zagwarantować pełną skuteczność przepisów ustanowionych w wykonaniu porozumienia ramowego (zob. podobnie wyroki: z dnia 4 lipca 2006 r., Adeneler i in., C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 94; z dnia 7 września 2006 r., Marrosu i Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, pkt 51; z dnia 7 września 2006 r., Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, pkt 36; z dnia 3 lipca 2014 r., Fiamingo i in., C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, pkt 62; a także postanowienie z dnia 11 grudnia 2014 r., León Medialdea, C-86/14, niepublikowane, EU:C:2014:2447, pkt 44).

37 W braku stosownych uregulowań Unii w tym zakresie sposób wprowadzenia takich norm należy – w świetle zasady ich autonomii proceduralnej – do wewnętrznego porządku prawnego państw członkowskich, nie mogą one jednak być mniej korzystne od przepisów dotyczących podobnych sytuacji o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) ani czynić w praktyce niemożliwym lub zbyt utrudnionym wykonywania uprawnień przyznanych w prawie Unii (zasada skuteczności) (wyroki: z dnia 4 lipca 2006 r., Adeneler i in., C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 95; z dnia 7 września 2006 r., Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, pkt 37; z dnia 3 lipca 2006 r., Fiamingo i in., C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo; a także postanowienie z dnia 11 grudnia 2014 r., León Medialdea, C-86/14, niepublikowane, EU:C:2014:2447, pkt 45).

38 Wynika z tego, że gdy dochodzi jednak do nadużycia wynikającego z zawierania kolejnych umów o pracę lub z nawiązywania kolejnych stosunków pracy na czas określony, musi istnieć możliwość zastosowania środka stanowiącego skuteczną i równorzędną gwarancję ochrony pracowników, by zastosować odpowiednią sankcję i usunąć konsekwencje naruszenia prawa Unii. Zgodnie bowiem z brzmieniem samego art. 2 akapit pierwszy dyrektywy 1999/70 państwa członkowskie „pod[ejmują] wszelki[e] środk[i] niezbędn[e] dla umożliwienia im stałego zapewniania realizacji celów określonych w [tej] dyrektywie” (zob. wyroki: z dnia 4 lipca 2006 r., Adeneler i in,, C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 102; z dnia 7 września 2006 r., Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, pkt 38; a także z dnia 3 lipca 2014 r., Fiamingo i in., C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, pkt 64).

39 W tym względzie należy uściślić, że klauzula 5 porozumienia ramowego nie ustanawia po stronie państw członkowskich ogólnego obowiązku przekształcania umów o pracę na czas określony w umowy na czas nieokreślony. Klauzula 5 pkt 2 porozumienia ramowego co do zasady pozostawia bowiem państwom członkowskim zadanie określenia przesłanek, przy których wystąpieniu umowy o pracę lub stosunki pracy na czas określony poczytuje się za zawarte na czas nieokreślony. Wynika stąd, że porozumienie ramowe nie określa przesłanek, jakie należy spełnić, aby skorzystać z możliwości zawarcia umowy na czas nieokreślony (zob. podobnie wyroki: z dnia 4 lipca 2006 r., Adeneler i in., C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 91; z dnia 7 września 2006 r., Marrosu i Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, pkt 47; z dnia 23 kwietnia 2009 r., Angelidaki i in., od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, pkt 145, 183; z dnia 3 lipca 2014 r., Fiamingo i in., C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, pkt 65; a także postanowienie z dnia 11 grudnia 2014 r., León Medialdea, C-86/14, niepublikowane, EU:C:2014:2447, pkt 47).

40 Z powyższego wynika, że klauzula 5 porozumienia ramowego jako taka nie stoi na przeszkodzie temu, by nadużycie przy zawieraniu kolejnych umów o pracę lub nawiązywaniu kolejnych stosunków pracy na czas określony miało w danym państwie członkowskim inne skutki w zależności od tego, czy

zawierający je pracodawca należy do sektora prywatnego, czy publicznego (wyroki: z dnia 7 września 2006 r., Marrosu i Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, pkt 48; a także z dnia 7 września 2006 r., Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, pkt 33).

41 Jednakże, aby można było uznać za zgodne z porozumieniem ramowym uregulowanie, które w sektorze publicznym bezwzględnie zabrania przekształcenia w umowę na czas nieokreślony ciągu umów o pracę na czas określony, mających w rzeczywistości na celu zaspokojenie stałych i długookresowych potrzeb pracodawcy, wewnętrzny porządek prawny danego państwa członkowskiego powinien przewidywać dla tego sektora inny skuteczny środek w celu zapobiegania, a w razie potrzeby ukarania, nadużyć związanych z wykorzystywaniem kolejnych umów na czas określony (wyroki: z dnia 4 lipca 2006 r., Adeneler i in., C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 105; z dnia 7 września 2006 r., Marrosu i Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, pkt 49; z dnia 7 września 2006 r., Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, pkt 34; a także z dnia 23 kwietnia 2009 r., Angelidaki i in., od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, pkt 161, 184).

42 Ponadto należy przypomnieć, iż nie jest zadaniem Trybunału wypowiadanie się w przedmiocie wykładni przepisów prawa krajowego. Zadanie to należy bowiem do właściwych sądów krajowych, które powinny określić, czy przepisy obowiązującego uregulowania krajowego spełniają wymogi ustanowione w klauzuli 5 porozumienia ramowego (wyroki: z dnia 7 września 2006 r., Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, pkt 39; z dnia 3 lipca 2014 r., Fiamingo i in., C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo; a także postanowienie z dnia 11 grudnia 2014 r., León Medialdea, C-86/14, niepublikowane, EU:C:2014:2447, pkt 48).

43 To sąd odsyłający musi zatem ocenić, w jakim zakresie warunki stosowania oraz rzeczywiste wykonanie właściwych przepisów prawa krajowego stanowią odpowiedni środek przeciwdziałający potencjalnym nadużyciom przy zawieraniu kolejnych umów o pracę lub nawiązywaniu kolejnych stosunków pracy na czas określony, a w razie potrzeby, wymierzający karę za te nadużycia (wyroki: z dnia 7 września 2006 r., Marrosu i Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, pkt 56; z dnia 7 września 2006 r., Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, pkt 41; z dnia 3 lipca 2014 r., Fiamingo i in., C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo; a także postanowienie z dnia 11 grudnia 2014 r., León Medialdea, C-86/14, niepublikowane, EU:C:2014:2447, pkt 49).

44 Niemniej Trybunał, orzekając w przedmiocie odesłania prejudycjalnego, może w razie potrzeby udzielić wspomnianemu sądowi wskazówek, które mogą być pomocne przy dokonywaniu przez niego oceny (wyroki: z dnia 3 lipca 2014 r., Fiamingo i in., C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 26 listopada 2014 r., Mascolo i in., C-22/13, C-61/13, C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, pkt 83).

45 W niniejszym wypadku w zakresie, w jakim sąd odsyłający dokonał już ustalenia, że w dwóch sprawach w postępowaniu głównym doszło do nadużycia – w rozumieniu porozumienia ramowego – wynikającego z wykorzystywania kolejnych umów o pracę na czas określony, należy wypowiedzieć się jedynie co do właściwego i wystarczająco skutecznego charakteru środków przewidzianych w prawie krajowym w celu ukarania stwierdzonych nadużyć.

46 W tym względzie sąd odsyłający uznał, że w przypadku pracowników podlegających ogólnemu prawu pracy istnieje skuteczny środek przeciwko nadużyciom wynikającym z zawierania kolejnych umów o pracę lub nawiązywania kolejnych stosunków pracy na czas określony, ponieważ Tribunal Supremo (sąd najwyższy) stworzył instytucję „pracownika zatrudnionego na podstawie krótkotrwałej umowy na czas nieokreślony” wraz ze wszystkimi konsekwencjami wynikającymi z tego faktu w prawie krajowym, a zwłaszcza z istnieniem prawa pracownika do zachowania swojego stanowiska pracy.

47 Natomiast z uwagi na to, że pojęcie to nie znajduje zastosowania do osób zatrudnionych w administracji publicznej na podstawie przepisów prawa administracyjnego, nie istnieje żaden skuteczny środek, aby w ich przypadku zapobiec nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów o pracę na czas określony i w razie potrzeby wymierzyć karę za te nadużycia.

48 Zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 40 i 41 niniejszego wyroku klauzula 5 porozumienia ramowego co do zasady nie stoi na przeszkodzie temu, by nadużycie wynikające z zawierania kolejnych umów o pracę lub nawiązywania kolejnych stosunków pracy na czas określony miało inne skutki w zależności od sektora lub kategorii, do której należy dany personel, pod warunkiem że wewnętrzny porządek prawny danego państwa członkowskiego przewiduje w odniesieniu do tego sektora lub do tej kategorii personelu inny skuteczny środek pozwalający na unikanie i karanie nadużyć.

49 W rezultacie, gdyby sąd odsyłający był zmuszony stwierdzić, że w prawie hiszpańskim nie istnieje żaden inny skuteczny środek pozwalający na unikanie i karanie nadużyć względem osób zatrudnionych w administracji na podstawie prawa administracyjnego, to taka sytuacja naruszałaby cel i skuteczność porozumienia ramowego.

50 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wynikające z dyrektywy zobowiązanie państwa członkowskiego do osiągnięcia wskazanego w niej rezultatu, jak również wynikająca z art. 4 TUE powinność podjęcia wszelkich właściwych środków ogólnych lub szczególnych w celu zapewnienia wykonania tego zobowiązania, ciąży na wszystkich organach tych państw, w tym, w granicach ich kompetencji, na władzach sądowych (zob. w szczególności wyrok z dnia 23 kwietnia 2009 r., Angelidaki i in., od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, pkt 106 i przytoczone tam orzecznictwo).

51 A zatem do władz sądowych danego państwa członkowskiego należy zapewnienie poszanowania klauzuli 5 pkt 1 porozumienia ramowego poprzez baczenie, aby pracownicy, wobec których dopuszczono się nadużycia wynikającego z wykorzystywania kolejnych umów o pracę na czas określony, nie byli zniechęcani, w nadziei dalszego zatrudniania w sektorze publicznym, do dochodzenia przed organami państwowymi, w tym sądami, praw wypływających z wprowadzenia do prawa krajowego wszystkich środków zapobiegania nadużyciom przewidzianych w klauzuli 5 pkt 1 porozumienia ramowego (wyrok z dnia 23 kwietnia 2009 r., Angelidaki i in., od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, pkt 165).

52 W szczególności sąd krajowy rozpatrujący daną sprawę powinien upewnić się, że wszyscy pracownicy zatrudnieni „na czas określony” w rozumieniu klauzuli 3 pkt 1 porozumienia ramowego mogą spodziewać się zastosowania względem ich pracodawcy sankcji przewidzianych przez uregulowanie krajowe, jeżeli taki pracodawca dopuści się wobec nich nadużycia wynikającego z wykorzystywania kolejnych umów, i to niezależnie od kwalifikacji danej umowy w prawie krajowym (wyrok z dnia 23 kwietnia 2009 r., Angelidaki i in., od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, pkt 166).

53 W zakresie, w jakim w sprawach w postępowaniu głównym nie istnieje wobec osób zatrudnionych w administracji na podstawie prawa administracyjnego żaden inny równoważny i skuteczny środek ochronny, zrównanie tych osób zatrudnionych na czas określony z „pracownikami zatrudnionymi na podstawie krótkotrwałej umowy na czas nieokreślony” zgodnie z istniejącym orzecznictwem krajowym mogłoby zatem stanowić środek, który pozwala na karanie nadużyć wynikających ze stosowania umów o pracę na czas określony i usunięcie konsekwencji naruszenia postanowień porozumienia ramowego.

54 W świetle ogółu powyższych rozważań odpowiedź na pytania pierwsze i drugie winna brzmieć, że klauzulę 5 pkt 1 porozumienia ramowego należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie stosowaniu przez sądy krajowe danego państwa członkowskiego przepisów krajowych, takich jak te omawiane w postępowaniu głównym, z takim skutkiem, że w przypadku stwierdzenia nadużycia wynikającego z wykorzystywania kolejnych umów o pracę na czas określony osoby zatrudniane w administracji na podstawie umowy o pracę podlegającej przepisom prawa pracy mają

prawo do utrzymania stosunku pracy, natomiast prawo to w sposób generalny nie przysługuje osobom zatrudnionym w administracji na podstawie prawa administracyjnego, chyba że w krajowym porządku prawnym istnieje inny skuteczny środek pozwalający na karanie takich nadużyć wobec tych ostatnich osób, czego ustalenie należy do sądu krajowego.

W przedmiocie pytania trzeciego

55 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy postanowienia porozumienia ramowego postrzegane w związku z zasadą skuteczności należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie obowiązywaniu krajowych przepisów proceduralnych, które w razie stwierdzenia nadużycia wynikającego z zawierania kolejnych umów o pracę na czas określony zobowiązują pracownika zatrudnionego na czas określony do wniesienia nowego powództwa w celu ustalenia stosownej sankcji, zamiast stworzenia możliwości podniesienia roszczenia odszkodowawczego w drodze żądania incydentalnego w ramach postępowania, w którym stwierdzono dane naruszenie.

56 Należy przypomnieć, że na podstawie klauzuli 8 pkt 5 porozumienia ramowego zapobieganie sporom i skargom powstającym na tle stosowania tego porozumienia oraz ich rozstrzyganie podejmowane jest zgodnie z krajowymi przepisami, układami zbiorowymi i praktyką (wyroki z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 39; z dnia 23 kwietnia 2009 r., Angelidaki i in., od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, pkt 172; a także postanowienia: z dnia 12 czerwca 2008 r., Vassilakis i in., C-364/07, niepublikowane, EU:C:2008:346, pkt 140; z dnia 24 kwietnia 2009 r., Koukou, C-519/08, niepublikowane, EU:C:2009:269, pkt 95).

57 Wobec braku uregulowania Unii w tej dziedzinie zadaniem wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich jest wyznaczenie właściwych sądów i określenie zasad postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii (wyroki: z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 44; z dnia 8 września 2011 r., Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, pkt 87; a także postanowienia: z dnia 12 czerwca 2008 r., Vassilakis i in., C-364/07, niepublikowane, EU:C:2008:346, pkt 141; z dnia 24 kwietnia 2009 r., Koukou, C-519/08, niepublikowane, EU:C:2009:269, pkt 96).

58 Jak wynika z pkt 37 niniejszego wyroku, na władzach krajowych ciąży obowiązek ustanowienia odpowiednich środków gwarantujących pełną skuteczność przepisów ustanowionych w wykonaniu porozumienia ramowego. Sposoby wykonania tych przepisów muszą być zgodne z zasadami równoważności i skuteczności (wyrok z dnia 23 kwietnia 2009 r., Angelidaki i in., od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, pkt 174; a także postanowienia: z dnia 12 czerwca 2008 r., Vassilakis i in., C-364/07, niepublikowane, EU:C:2008:346, pkt 142; z dnia 24 kwietnia 2009 r., Koukou, C-519/08, niepublikowane, EU:C:2009:269, pkt 97).

59 Te wymogi równoważności i skuteczności, wyrażające ogólny obowiązek państw członkowskich polegający na zapewnieniu ochrony sądowej uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii, obowiązują również w odniesieniu do wyznaczenia sądów właściwych w przedmiocie rozpoznawania powództw wytaczanych na podstawie tego prawa. Niedochowanie wspomnianych wymogów na tym poziomie może bowiem, podobnie jak brak ich uwzględnienia na poziomie definicji zasad postępowania, prowadzić do naruszenia zasady skutecznej ochrony sądowej (wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 47, 48; a także postanowienie z dnia 24 kwietnia 2009 r., Koukou, C-519/08, niepublikowane, EU:C:2009:269, pkt 98).

60 Jednakże to na sądzie odsyłającym, a nie na Trybunale, ciąży obowiązek zbadania, czy dane państwo członkowskie przyjęło wszelkie niezbędne przepisy, pozwalające mu na zagwarantowanie prawa do skutecznej ochrony sądowej przy poszanowaniu zasad równoważności i skuteczności (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 43–55;

z dnia 23 kwietnia 2009 r., Angelidaki i in., od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, pkt 176; a także postanowienia: z dnia 12 czerwca 2008 r., Vassilakis i in., C-364/07, niepublikowane, EU:C:2008:346, pkt 149; z dnia 24 kwietnia 2009 r., Koukou, C-519/08, niepublikowane, EU:C:2009:269, pkt 101).

61 Szczególnie, jeżeli chodzi o zasadę skuteczności, należy przypomnieć, że omawiany krajowy przepis proceduralny winien być analizowany z uwzględnieniem jego miejsca w całości postępowania, jego przebiegu i jego cech szczególnych przed różnymi instancjami krajowymi. Z tej perspektywy należy rozważyć w razie potrzeby zasady znajdujące się u podstaw krajowego systemu sądownictwa, takie jak ochrona prawa do obrony, zasada pewności prawa i prawidłowy przebieg postępowania (zob. podobnie wyrok z dnia 8 września 2011 r., Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, pkt 92).

62 W niniejszym wypadku okazuje się, że sąd krajowy rozpoznający spór dotyczący nadużycia wynikającego z wykorzystywania kolejnych umów na czas określony nie jest w stanie na podstawie właściwych krajowych przepisów proceduralnych orzec w przedmiocie ewentualnego żądania odszkodowania za szkodę poniesioną przez danego pracownika.

63 Otóż, nawet jeżeli Trybunał orzekł w tym kontekście, że uregulowanie krajowe, które przewiduje kompetencję niezależnego organu administracyjnego do ewentualnego uznawania umów o pracę na czas określony za umowy o pracę na czas nieokreślony, wydaje się na pierwszy rzut oka spełniać te wymogi (wyrok z dnia 23 kwietnia 2009 r., Angelidaki i in., od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, pkt 175; a także postanowienie z dnia 12 czerwca 2008 r., Vassilakis i in., C-364/07, niepublikowane, EU:C:2008:346, pkt 144), to wciąż ciążący na pracowniku zatrudnionym na czas określony w przypadku stwierdzenia naruszenia wynikającego z wykorzystywania kolejnych umów na czas określony obowiązek wniesienia nowego powództwa – w razie potrzeby przed innym sądem – w celu określenia stosownej sankcji jawi się jako niezgodny z zasadą skuteczności, ponieważ w sposób konieczny wynikają z niego dla wspomnianego pracownika niedogodności proceduralne dotyczące w szczególności kosztów, czasu trwania postępowania i zasad reprezentacji.

64 Odpowiedź na trzecie z postawionych pytań winna zatem brzmieć, że postanowienia porozumienia ramowego postrzegane w związku z zasadą skuteczności należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie obowiązywaniu krajowych przepisów proceduralnych, które w przypadku stwierdzenia przez organ sądowy naruszenia wynikającego z wykorzystywania kolejnych umów na czas określony zobowiązują pracownika zatrudnionego na czas określony do wniesienia nowego powództwa w celu określenia stosownej sankcji w zakresie, w jakim dla tego pracownika wynikają z nich niedogodności proceduralne dotyczące w szczególności kosztów, czasu trwania postępowania i zasad reprezentacji, mogące uczynić dochodzenie praw przyznanych mu przez porządek prawny Unii nadmiernie uciążliwym.

W przedmiocie kosztów

65 Dla stron w postępowaniach głównych niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.

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

1) **Klauzulę 5 pkt 1 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego w dniu 18 marca 1999 r., stanowiącego załącznik 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), należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na**

przeszkodzie stosowaniu przez sądy krajowe danego państwa członkowskiego przepisów krajowych, takich jak te omawiane w postępowaniu głównym, z takim skutkiem, że w przypadku stwierdzenia nadużycia wynikającego z wykorzystywania kolejnych umów o pracę na czas określony osoby zatrudniane w administracji na podstawie umowy o pracę podlegającej przepisom prawa pracy mają prawo do utrzymania stosunku pracy, natomiast prawo to w sposób generalny nie przysługuje osobom zatrudnionym w administracji na podstawie prawa administracyjnego, chyba że w krajowym porządku prawnym istnieje inny skuteczny środek pozwalający na karanie takich nadużyć wobec tych ostatnich osób, czego ustalenie należy do sądu krajowego.

2) **Postanowienia porozumienia ramowego, postrzegane w związku z zasadą skuteczności należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie obowiązywaniu krajowych przepisów proceduralnych, które w przypadku stwierdzenia przez organ sądowy naruszenia wynikającego z wykorzystywania kolejnych umów na czas określony zobowiązują pracownika zatrudnionego na czas określony do wniesienia nowego powództwa w celu określenia stosownej sankcji w zakresie, w jakim dla tego pracownika wynikają z nich niedogodności proceduralne dotyczące w szczególności kosztów, czasu trwania postępowania i zasad reprezentacji, mogące uczynić dochodzenie praw przyznanych mu przez porządek prawny Unii nadmiernie uciążliwym.**

Podpisy