Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 19 marca 2020 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Polityka społeczna – Dyrektywa 1999/70/WE – Porozumienie ramowe w sprawie pracy na czas określony zawarte przez UNICE, CEEP oraz ETUC – Klauzula 5 – Pojęcie „kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony" – Niedochowanie przez pracodawcę ustawowego terminu ostatecznego obsadzenia stanowiska zajmowanego tymczasowo przez pracownika zatrudnionego na czas określony – Dorozumiane przedłużanie stosunku pracy z roku na rok – Zajmowanie przez pracownika zatrudnionego na czas określony tego samego stanowiska w ramach dwóch następujących po sobie powołań – Pojęcie „obiektywnych powodów" uzasadniających odnawianie kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony – Poszanowanie podstaw zatrudnienia przewidzianych w uregulowaniu krajowym – Konkretne badanie ujawniające, że kolejne odnowienie stosunków pracy zawieranych na czas określony ma na celu zaspokajanie stałych i długookresowych potrzeb kadrowych pracodawcy – Środki mające na celu zapobieganie nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony oraz w stosownym przypadku karanie takich nadużyć – Postępowania w sprawie naboru mające na celu obsadzenie w sposób ostateczny stanowisk zajmowanych tymczasowo przez pracowników zatrudnionych na czas określony – Przekształcenie statusu pracowników zatrudnionych na czas określony w „niestały personel zatrudniony na czas nieokreślony" – Przyznanie pracownikowi odszkodowania równoważnego odszkodowaniu wypłacanemu w przypadku niezgodnego z prawem rozwiązania stosunku pracy – Stosowanie Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony bez względu na okoliczność, że pracownik godził się na kolejne odnowienia umów na czas określony – Klauzula 5 pkt 1 – Brak obowiązku odstąpienia przez sądy krajowe od stosowania niezgodnego uregulowania krajowego

W sprawach połączonych C-103/18 i C-429/18

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Juzgado Contencioso-Administrativo n.° 8 de Madrid (sąd administracyjny nr 8 w Madrycie, Hiszpania) i Juzgado Contencioso-Administrativo n.° 14 de Madrid (sąd administracyjny nr 14 w Madrycie, Hiszpania) postanowieniami z dnia 30 stycznia i 8 czerwca 2018 r., które wpłynęły do Trybunału, odpowiednio, w dniach 13 lutego i 28 czerwca 2018 r., w postępowaniach:

**Domingo Sánchez Ruiz** (C-103/18),

**Berta Fernández Álvarez i in**. (C-429/18)

przeciwko

**Comunidad de Madrid (Servicio Madrileño de Salud),**

* Język postępowania: hiszpański.

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: A. Arabadjiev (sprawozdawca), prezes izby, P.G. Xuereb, T. von Danwitz, N. Piçarra i A. Kumin, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: L. Carrasco Marco, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 maja 2019 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu D. Sáncheza Ruiza – J.M. Ruiz de la Cuesta Vacas, procurador de los Tribunales, i F.J. Araúz de Robles Dávila, abogado,

– w imieniu B. Fernández Álvarez i in. – F.J. Araúz de Robles Dávila, abogado,

– w imieniu Comunidad de Madrid (Servicio Madrileño de Salud) – L.J. García Redondo i A. Serrano Patiño, letrados,

– w imieniu rządu hiszpańskiego – początkowo S. Jiménez García i A. Gavela Llopis, a następnie S. Jiménez García, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – N. Ruiz García, M. van Beek i J. Rius, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznik generalnej na posiedzeniu w dniu 17 października 2019 r.,

wydaje następujący

## Wyrok

1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 2 akapit pierwszy dyrektywy Rady 1999/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącej Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) (Dz.U. 1999, L 175, s. 43), oraz klauzuli 5 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego w dniu 18 marca 1999 r. (zwanego dalej „porozumieniem ramowym") i stanowiącego załącznik do tej dyrektywy.

2 Wnioski te zostały złożone w ramach dwóch sporów pomiędzy pracownikami zatrudnionymi przez Comunidad de Madrid (Servicio Madrileño de Salud) [wspólnotę Madrytu (służba zdrowia w Madrycie), Hiszpania, zwaną dalej „wspólnotą Madrytu"], mianowicie w sprawie C-103/18 Domingiem Sánchezem Ruizem i w sprawie C-429/18 Bertą Fernández Álvarez oraz czterema innymi pracownicami (zwanymi dalej „D. Fernández Álvarez i in."), a wspólnotą Madrytu w przedmiocie uznania tych osób za członków stałego personelu statutowego lub ewentualnie za pracowników sektora publicznego korzystających ze statusu podobnego do tego personelu, do których stosują się zasady trwałości i nieusuwalności.

## Ramy prawne

### *Prawo Unii*

3 Z motywu 17 dyrektywy 1999/70 wynika, że „[o]dnośnie [do] pojęć użytych w porozumieniu ramowym, ale bezpośrednio w nim nie zdefiniowanych, […] dyrektywa [ta] pozwala państwom członkowskim zdefiniować te terminy zgodnie z ich ustawodawstwem krajowym i praktyką krajową, tak jak to jest w przypadku innych dyrektyw w sprawach społecznych, używających podobnych pojęć, pod warunkiem że definicje, o których mowa, pozostają zgodne z treścią porozumienia ramowego".

4 Zgodnie z art. 1 dyrektywy 1999/70 jej celem jest „wykonanie załączonego do niej [p]orozumienia ramowego zawartego […] między głównymi organizacjami międzybranżowymi [Europejską Unią Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskim Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederacją Związków Zawodowych (ETUC)]".

5 Artykuł 2 akapit pierwszy tej dyrektywy przewiduje:

„Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy [i muszą podjąć] wszelki[e] środk[i] niezbędn[e] dla umożliwienia im stałego zapewniania realizacji celów określonych w niniejszej dyrektywie […]".

6 Zgodnie z klauzulą 1 porozumienia ramowego celem tego porozumienia jest, po pierwsze, poprawa warunków pracy na czas określony poprzez zagwarantowanie przestrzegania zasady niedyskryminacji, a po drugie, ustanowienie ram dla zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów lub stosunków pracy zawieranych na czas określony.

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

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

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".

### *Prawo hiszpańskie*

8 Artykuł 8 Ley estatal 55/2003 del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (ustawy nr 55/2003 – statutu ramowego pracowników statutowych sektora ochrony zdrowia) z dnia 16 grudnia 2003 r. (BOE nr 301 z dnia 17 grudnia 2003 r., s. 44742), w brzmieniu mającym zastosowanie w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych rozpatrywanych w postępowaniach

głównych (zwanego dalej „statutem ramowym”), definiuje „stały personel statutowy” jako „personel, który po pomyślnym ukończeniu odpowiedniego postępowania w sprawie naboru zostaje powołany do pełnienia w sposób stały obowiązków wynikających z tego powołania”.

9 Artykuł 9 statutu ramowego przewiduje:

„1. Ze względów konieczności, pilności lub w celu realizacji programów o charakterze tymczasowym, koniunkturalnym lub nadzwyczajnym, ośrodki 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.

Jeżeli w łącznym okresie 12 lub więcej miesięcy w ciągu dwóch lat na potrzeby świadczenia tej samej pracy dokonane zostaną ponad dwa powołania, należy zbadać przyczyny leżące u podstaw tych powołań, aby ocenić, czy w danym przypadku nie ma konieczności utworzenia stałego stanowiska w ramach personelu danego zakładu opieki zdrowotnej.

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

Odwołanie członka statutowego personelu zastępującego następuje 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”.

10 Artykuł 10 Real Decreto Legislativo 5/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (królewskiego dekretu ustawodawczego 5/2015 zatwierdzającego jednolity tekst ustawy o statucie podstawowym osób zatrudnionych w sektorze publicznym) z dnia 30 października 2015 r. (BOE nr 261 z dnia 31 października 2015 r., s. 103105, zwanego dalej „statutem podstawowym osób zatrudnionych w sektorze publicznym") przewiduje:

„1. Członkowie personelu czasowego to osoby, które z wyraźnie uzasadnionych względów o niezbędnym i pilnym charakterze powołuje się w celu pełnienia obowiązków urzędników, gdy zachodzi któraś ze wskazanych poniżej sytuacji:

a) istnienie stanowisk wakujących, których nie można obsadzić urzędnikami;

[…]

4. W przypadku, o którym mowa w ust. 1 lit. a) niniejszego artykułu, wakujące stanowiska obsadzone przez członków personelu czasowego uwzględnia się w ofercie zatrudnienia odpowiadającej rokowi budżetowemu, w którym zostali powołani, lub, jeżeli nie jest to możliwe, następnemu rokowi budżetowemu, chyba że zostanie podjęta decyzja o likwidacji stanowiska.

[…]".

11 Artykuł 70 ust. 1 statutu podstawowego osób zatrudnionych w sektorze publicznym stanowi:

„Potrzeby w dziedzinie zasobów ludzkich, którym przypisano zasoby budżetowe, wymagające zatrudnienia nowego personelu, są przedmiotem oferty zatrudnienia publicznego lub innego podobnego instrumentu zarządzania potrzebami kadrowymi, co obejmuje zorganizowanie odpowiednich postępowań w sprawie naboru na przewidziane stanowiska z uwzględnieniem dodatkowych 10% oraz ustalenie maksymalnego terminu publikacji ogłoszeń. W każdym razie realizacja oferty zatrudnienia publicznego lub podobnego instrumentu musi nastąpić w terminie trzech lat niepodlegającym przedłużeniu".

12 Zgodnie z brzmieniem czwartego przepisu przejściowego statutu podstawowego osób zatrudnionych w sektorze publicznym:

„1. Administracja publiczna może publikować ogłoszenia o konkursach w celu ustabilizowania zatrudnienia na stanowiskach o charakterze strukturalnym odpowiadających różnym podjednostkom lub kategoriom, będących stanowiskami z przypisanymi zasobami budżetowymi i obsadzonymi członkami personelu czasowego lub personelu tymczasowego przed dniem 1 stycznia 2005 r.

[…]

3. Treść egzaminów pozostaje w związku ze zwykłymi procedurami, zadaniami i obowiązkami na stanowiskach będących przedmiotem każdego ogłoszenia o konkursie. W fazie konkursu będą mogły podlegać ocenie między innymi czas służby w administracji publicznej oraz doświadczenie na stanowiskach pracy będących przedmiotem ogłoszenia.

[…]".

## Postępowania główne i pytania prejudycjalne

### *Sprawa C-103/18*

13 W dniu 2 listopada 1999 r. Domingo Sánchez Ruiz został powołany przez wspólnotę Madrytu w charakterze członka zastępującego personelu statutowego na stanowisko objęte kategorią „grupa techniczna o charakterze administracyjnym" w celu pełnienia obowiązków informatyka w służbie zdrowia tej wspólnoty.

14 Ze względu na likwidację tej kategorii personelu w związku z reformą legislacyjną jego powołanie zakończyło się w dniu 28 grudnia 2011 r. W tym samym dniu D. Sánchez Ruiz został powołany na członka zastępującego personelu statutowego na stanowisko objęte nową kategorią pod nazwą „personel statutowy w obszarze technologii informacyjnych i komunikacji" nadal w celu pełnienia obowiązków informatyka w ramach tej samej służby. Zainteresowany nigdy nie zakwestionował zakończenia swojego pierwszego powołania ani też drugiego powołania.

15 W aktach powołania z dnia 2 listopada 1999 r. i 28 grudnia 2011 r. wskazano, że D. Sánchez Ruiz zostaje zatrudniony w charakterze członka zastępującego personelu statutowego w celu obsadzenia wakującego stanowiska, że stanowisko to pozostanie tak obsadzone do czasu jego likwidacji lub przydzielenia go powracającemu do pracy członkowi stałego personelu statutowego oraz że te powołania nie dają zainteresowanemu prawa do objęcia wspomnianego stanowiska na stałe, niezależnie od czasu trwania tej sytuacji.

16 Przez cały okres zatrudnienia przez wspólnotę Madrytu D. Sánchez Ruiz zajmował to samo stanowisko pracy oraz w sposób stały i ciągły wykonywał te same obowiązki. Nie wziął on udziału w jedynym konkursie przeprowadzonym w jego specjalizacji w latach 1999–2015 dla celów uzyskania statusu stałego personelu statutowego.

17 W dniu 21 grudnia 2016 r. D. Sánchez Ruiz zwrócił się do wspólnoty Madrytu z wnioskiem o uznanie, że przysługuje mu status członka stałego personelu statutowego lub ewentualnie status pracownika sektora publicznego korzystającego z podobnego statusu, do którego mają zastosowanie zasady trwałości i nieusuwalności, na tej podstawie, że był on ofiarą nadużycia ze strony pracodawcy wynikającego z wykorzystania przez niego kolejnych stosunków pracy zawieranych na czas określony w rozumieniu klauzuli 5 ust. 1 porozumienia ramowego.

18 Wspólnota Madrytu oddaliła jego wniosek, uznając, że takie nadużycie zakłada istnienie kolejnych stosunków pracy zawartych na czas określony, a w przypadku D. Sáncheza Ruiza chodzi o jeden i ten sam stosunek pracy zawarty na czas określony, jako że jego drugie powołanie nastąpiło ze względu na reformę legislacyjną poszczególnych kategorii pracowników. Wspólnota Madrytu uznała ponadto, że dostęp do statusu członka stałego personelu statutowego jest co do zasady zastrzeżony dla osób, które pomyślnie ukończyły postępowanie w sprawie naboru. Nie jest zatem możliwe w prawie hiszpańskim, aby poza takim postępowaniem członek tymczasowego personelu statutowego został powołany w charakterze członka stałego personelu statutowego. Co najwyżej członka tymczasowego personelu statutowego można powołać w charakterze „członka niestałego personelu zatrudnionego na czas nieokreślony" na dane stanowisko do czasu jego likwidacji lub przydzielenia członkowi stałego personelu statutowego. Ponadto wspólnota Madrytu podniosła, że D. Sánchez Ruiz nie może skutecznie powoływać się na nadużycie ze strony swojego pracodawcy, ponieważ nie zakwestionował ani likwidacji swojego stanowiska, ani powołania na nowe stanowisko, ani publikacji ogłoszenia o konkursie.

19 D. Sánchez Ruiz zaskarżył decyzję oddalającą jego wniosek do Juzgado Contencioso-Administrativo n.° 8 de Madrid (sądu administracyjnego nr 8 w Madrycie, Hiszpania).

20 Uznając, że klauzula 5 pkt 1 porozumienia ramowego odnosi się wyłącznie do wykorzystywania „kolejnych" umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony, sąd ten zastanawia się, po pierwsze, czy sytuacja D. Sáncheza Ruiza cechuje się istnieniem jednego i tego samego stosunku pracy na czas określony czy, jak twierdził przed nim zainteresowany, istnieniem dwóch tego rodzaju stosunków pracy.

21 W tym względzie sąd odsyłający wskazuje, że zainteresowany został zatrudniony z powodów przewidzianych w art. 9 ust. 1 statutu ramowego i że jego pracodawca uchybił wynikającym z art. 10 i 70 statutu podstawowego osób zatrudnionych w sektorze publicznym obowiązkom polegającym na uwzględnieniu stanowiska zajmowanego tymczasowo przez D. Sáncheza Ruiza w ofercie zatrudnienia odpowiadającej rokowi, w którym nastąpiło jego powołanie, lub kolejnemu rokowi, a w każdym razie najpóźniej w ciągu trzech lat od jego powołania, co skutkowało tym, że zajmował on to stanowisko w sposób tymczasowy przez okres 17 lat. Wynika z tego zdaniem sądu odsyłającego, że można uznać, iż stosunek pracy D. Sáncheza Ruiza był w sposób dorozumiany przedłużany z roku na rok, nawet jeśli przybierał postać jednego i tego samego stosunku pracy.

22 Sąd odsyłający zastanawia się, po drugie, czy okoliczność, że D. Sánchez Ruiz godził się na tę sytuację, jako że nie zakwestionował niezgodności z prawem swojego drugiego powołania ani swojej sytuacji w sposób bardziej ogólny, może sankcjonować zachowanie wspólnoty Madrytu, w razie gdyby okazało się, że zachowanie to jest sprzeczne z porozumieniem ramowym, a tym samym pozbawić zainteresowanego praw, które przyznaje mu to porozumienie. Sąd ten zauważa w tym względzie, że D. Sánchez Ruiz znajduje się w stabilnej sytuacji, którą może zakończyć, wnosząc o opublikowanie ogłoszenia o naborze lub biorąc udział w konkursie w celu uzyskania statusu stałego personelu statutowego.

23 Po trzecie, wspomniany sąd wskazuje, że zgodnie z orzecznictwem Tribunal Supremo (sądu najwyższego, Hiszpania) odnawianie umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony jest możliwe, pod warunkiem że takie odnawianie odpowiada podstawom zatrudnienia wymienionym w art. 9 ust. 1 statutu ramowego. Ponieważ sektor publiczny cechuje konieczność świadczenia usług niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa, warunki określone w tym przepisie są według sądu odsyłającego automatycznie spełnione i nigdy nie można stwierdzić istnienia nadużycia wynikającego z wykorzystania takich umów lub stosunków pracy.

24 Hiszpański publiczny sektor ochrony zdrowia od dawna charakteryzuje się zaś wypaczeniem stosunków pracy zawieranych na czas określony. Pracownicy zatrudnieni na czas określony nawiązują kilka następujących po sobie stosunków pracy, pracując codziennie lub prawie codziennie w ciągu roku na przestrzeni lat, jako że powód ich zatrudnienia nadal się utrzymuje. Pracownicy ci pełnią takie same obowiązki, jakie pełni stały personel statutowy. W rzeczywistości są oni w ten sposób wykorzystywani do zaspokajania stałych potrzeb kadrowych. W tej dziedzinie hiszpańskiego sektora publicznego istnieje zatem problem strukturalny, który przejawia się w wysokim odsetku pracowników tymczasowych, których wkład ma zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania wspomnianego sektora, a także w braku maksymalnych limitów liczby kolejnych stosunków pracy zawieranych na czas określony oraz w naruszaniu ustawowego obowiązku obsadzenia stanowisk tymczasowo zajmowanych przez ten personel poprzez zatrudnianie pracowników na czas nieokreślony. Około 75% pracowników kategorii zawodowej D. Sáncheza Ruiza jest bowiem zatrudnionych w ramach stosunków pracy zawieranych na czas określony.

25 Sąd odsyłający uważa w tym względzie, że aby móc stwierdzić istnienie „obiektywnego powodu" w rozumieniu klauzuli 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego, uzasadniającego odnowienie takich stosunków pracy, ich wykorzystanie musi nie tylko następować z poszanowaniem podstaw zatrudnienia określonych w art. 9 ust. 1 statutu ramowego, ale także być terminowe, okazjonalne i sporadyczne.

26 Po czwarte, sąd odsyłający zastanawia się nad istnieniem w prawie hiszpańskim środków, które mogą zapobiegać nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony i w stosownym przypadku je karać.

27 W tym względzie sąd ten uściśla, że w prawie hiszpańskim nie ma ograniczeń co do liczby powołań w charakterze członka tymczasowego personelu statutowego. Ponadto w przypadku uchybienia przez pracodawcę publicznego obowiązkom wynikającym z art. 10 i 70 statutu podstawowego osób zatrudnionych w sektorze publicznym nie byłoby możliwe poddanie go środkom mającym zastosowanie do pracodawcy prywatnego. Mające zastosowanie uregulowanie i orzecznictwo krajowe stoją bowiem na przeszkodzie uzyskaniu statusu stałego personelu statutowego w sposób inny niż w wyniku pomyślnego ukończenia postępowania w sprawie naboru.

28 Możliwość przekształcenia tymczasowego personelu statutowego w niestały personel zatrudniony na czas nieokreślony, wynikająca z orzecznictwa Tribunal Supremo (sądu najwyższego, Hiszpania), nie jest zadowalającym środkiem do zwalczania nadużyć wynikających z wykorzystywania kolejnych stosunków pracy zawieranych na czas określony, ponieważ można zlikwidować stanowisko zajmowane przez danego pracownika lub odwołać go, jeśli stanowisko to zostaje powierzone stałemu pracownikowi statutowemu.

29 Możliwość ustabilizowania przez administrację publiczną zatrudnienia członków personelu czasowego lub personelu tymczasowego w drodze egzaminów, przewidziana w czwartym przepisie przejściowym statutu podstawowego osób zatrudnionych w sektorze publicznym, jest jedynym środkiem, za pomocą którego można zwalczać nadużywanie kolejnych stosunków pracy zawieranych na czas określony. Środek ten został jednakże pomyślany jako zwykłe uprawnienie pracodawcy publicznego i zależy od jego woli.

30 Po piąte, zdaniem sądu odsyłającego w postępowaniu głównym przedmiotem sporu są ostateczne decyzje administracyjne, takie jak powołania, odwołania ze stanowiska i ogłoszenia o konkursie, a także prawomocne wyroki wydane przez sądy orzekające w pierwszej i ostatniej instancji. Ostateczny lub prawomocny charakter tych decyzji i orzeczeń powoduje komplikację w odniesieniu do ujawniania przez pracowników zatrudnionych na czas określony nieprawidłowości popełnionych przez administrację, a tym samym osiągnięcia celów dyrektywy 1999/70. Powstaje zatem pytanie, czy w okolicznościach sprawy rozpatrywanej w postępowaniu głównym prawo Unii wymaga zmiany prawomocnych wyroków lub aktów administracyjnych.

31 W tych okolicznościach Juzgado Contencioso-Administrativo n.° 8 de Madrid (sąd administracyjny nr 8 w Madrycie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy sytuację, taką jak opisana w niniejszej sprawie (w której pracodawca sektora publicznego nie przestrzega obowiązujących go ograniczeń czasowych, a tym samym pozwala na zawieranie kolejnych [stosunków pracy] na czas określony lub podtrzymuje ich tymczasowość, modyfikując rodzaj powołania z wykonywania prac doraźnych na tymczasowe obsadzenie stanowiska lub na zastępstwo), można interpretować jako nadużycie wykorzystywania kolejnych powołań i w związku z tym uznać ją za sytuację opisaną w klauzuli 5 porozumienia ramowego?

2) Czy porozumienie ramowe w związku z zasadą skuteczności należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie krajowym przepisom proceduralnym, które wymagają od pracownika zatrudnionego w stosunku tymczasowości aktywnego działania w postaci odwołania lub skargi (od wszystkich kolejnych powołań i odwołań ze stanowiska), aby przy ich użyciu (i jedynie tak) zostać objętym dyrektywą 1999/70 i dochodzić praw przyznanych przez porządek prawny Unii?

3) Mając na uwadze, że w sektorze publicznym i przy świadczeniu podstawowych usług potrzeba obsadzenia stanowisk, wypełnienia okresów choroby i urlopów wypoczynkowych jest co do zasady »stała« i niezbędne staje się zdefiniowanie pojęcia »obiektywnego powodu«, który uzasadniałby stosowanie umów na czas określony:
   a) czy należy uznać za sprzeczny z [klauzulą 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego] i w związku z tym nieistniejący obiektywny powód w sytuacji, gdy pracownik tymczasowy [nawiązuje], bez przerwania ciągłości, następujące po sobie [stosunki pracy] w celu tymczasowego obsadzenia stanowiska, pracując każdego lub prawie każdego dnia w ciągu roku na podstawie kolejnych, następujących po sobie powołań/wezwań przedłużanych na przestrzeni lat w sposób całkowicie stabilny, a powody powołania są każdorazowo spełnione?
   b) czy należy uznać, że zachodzi stała, a nie tymczasowa potrzeba i dlatego nie wchodzi ona w zakres »obiektywnego powodu« ujętego w klauzuli 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego, w oparciu zarówno o opisane parametry, mianowicie: istnienie licznych powołań i wezwań, które są przedłużane na lata, jak i o istnienie wady strukturalnej, która to wada ujawniałaby się w procencie tymczasowego obsadzania stanowisk w danym sektorze, [i/lub w] tym, że wspomniane potrzeby zawsze, co do zasady, są zaspokajane przez pracowników tymczasowych, co przekształca się trwale w istotny komponent funkcjonowania służby publicznej?
   c) lub czy można uznać, że w istocie należy jedynie, w celu ustalenia, jaki jest dozwolony okres tymczasowości, uwzględnić dosłowne brzmienie normy, która obejmuje korzystanie z tych pracowników tymczasowych, gdy wskazuje, że mogą oni być powoływani ze względów konieczności, pilności lub w celu realizacji programów o charakterze tymczasowym, koniunkturalnym lub nadzwyczajnym, wobec czego, aby można było uznać, że istnieje obiektywny powód, korzystanie z nich musi odpowiadać na te wyjątkowe okoliczności, a nie ma to już miejsca i tym samym pojawia się nadużycie, gdy korzystanie z nich przestaje być terminowe, sporadyczne lub okazjonalne?

4) Czy zgodnie z porozumieniem ramowym należy uznać za powód obiektywny do zawarcia umowy i kolejnych odnowień czasowego stosunku pracy informatyków statutowych względy konieczności, pilności [lub] cel realizacji programów o charakterze tymczasowym, koniunkturalnym lub nadzwyczajnym w przypadku, gdy ci pracownicy sektora publicznego wykonują w sposób stały i stabilny zwykłe obowiązki właściwe stałym pracownikom statutowym, gdy pracodawca sektora publicznego nie ustanawia maksymalnego limitu powołań, gdy nie wypełnia zobowiązań prawnych w celu obsadzenia tych stanowisk oraz zaspokojenia tych potrzeb [stałym personelem statutowym] oraz gdy nie ustanawia żadnego środka równoważnego w celu zapobiegania nadużyciom i ich unikania przy kolejnych tymczasowych stosunkach pracy, utrwalając tym samym model pracy świadczonej przez tymczasowych informatyków statutowych przez kolejne okresy, w niniejszej sprawie okres wynoszący 17 lat nieprzerwanego świadczenia pracy?

5) Czy z postanowieniami porozumienia ramowego oraz [jego] interpretacją dokonywaną przez Trybunał jest spójne orzecznictwo Tribunal Supremo (sądu najwyższego) w zakresie, w jakim stwierdza on, bez odnoszenia się do innych parametrów, istnienie obiektywnego powodu z uwagi na dochowanie przyczyny powołania [i] samo jego ograniczenie czasowe lub ustanawia brak możliwości porównania warunków [ze stałym pracownikiem], biorąc pod uwagę różne statusy prawne, system dostępu lub samą stałość obowiązków urzędników państwowych oraz okresowość w przypadku pracowników na zastępstwo?

6) Czy w przypadku stwierdzenia przez sąd odsyłający nadużycia przy zatrudnianiu tymczasowego personelu statutowego [wspólnoty Madrytu] w ramach stosunków pracy na czas określony w celu czasowego obsadzenia stanowiska, służącego zaspokojeniu stałych i strukturalnych potrzeb świadczenia usług [zazwyczaj] wykonywanych przez stały personel statutowy, w sytuacji gdy w krajowym porządku prawnym nie istnieje żaden skuteczny środek karania za tego rodzaju nadużycia i usuwania skutków naruszeń przepisów prawa wspólnotowego, klauzula 5 porozumienia ramowego powinna być interpretowana w ten sposób, że zobowiązuje sąd odsyłający do powzięcia skutecznych i odstraszających środków, które zapewnią effet utile (skuteczność)

porozumienia ramowego, a co za tym idzie, do karania za takie nadużycia i usuwania konsekwencji naruszeń wspomnianego przepisu dyrektywy europejskiej poprzez pozostawienie bez zastosowania przepisu krajowego, który by to uniemożliwiał?

W przypadku odpowiedzi twierdzącej i jak wskazuje Trybunał w pkt 41 swojego wyroku z dnia 14 września 2016 r., Martínez Andrés i Castrejana López (C-184/15 i C-197/15, EU:C:2016:680):

Czy zgodne z celami dyrektywy 1999/70, jako środek mający na celu zapobieganie nadużyciom i karanie za nie w kolejnych stosunkach pracy zawieranych na czas określony oraz usuwanie skutków naruszeń prawa Unii, byłoby przekształcenie stosunku statutowego na czas określony zawartego w celu tymczasowego obsadzenia stanowiska/wykonania prac doraźnych/zastępstwa w stały stosunek statutowy, niezależnie od tego, czy byłoby to uznanie za stały personel statutowy, czy też [niestały] personel zatrudniony na czas nieokreślony, przy zachowaniu tej samej stabilności zatrudnienia co u porównywalnych stałych pracowników statutowych?

7) Czy w przypadku nadużyć przy zawieraniu kolejnych stosunków pracy na czas określony przekształcenie stosunku pracy na czas określony w celu obsadzenia stanowiska w stosunek pracy [niestały] na czas nieokreślony lub stały można uznać za zgodne z założeniami dyrektywy 1999/70 i porozumieniem ramowym wyłącznie wtedy, gdy tymczasowy pracownik statutowy, który padł ofiarą nadużyć, ma takie same i identyczne warunki zatrudnienia co stały personel statutowy (w zakresie ochrony społecznej, awansów zawodowych, obsadzania wakujących stanowisk, kształcenia zawodowego, urlopów okolicznościowych, statusu administracyjnego, urlopów i zwolnień, prawa do emerytury oraz ustania zatrudnienia, jak również uczestnictwa w konkursach organizowanych w celu obsadzenia wolnych stanowisk i awansu zawodowego), zgodnie z zasadami trwałości i nieusuwalności, ze wszystkimi stosownymi prawami i obowiązkami na równi ze stałymi informatykami statutowymi?

8) Czy prawo Unii zobowiązuje do zmiany prawomocnych wyroków sądowych/aktów administracyjnych w opisanych okolicznościach, gdy spełnione są cztery warunki [wskazane w wyroku z dnia 13 stycznia 2004 r., Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17)]: 1) w hiszpańskim prawie krajowym administracja publiczna i sądy posiada[ją] uprawnienie do ponownego rozpatrzenia decyzji, ale nałożone ograniczenia sprawiają, że osiągnięcie tego staje się bardzo trudne lub niemożliwe; 2) sporna decyzja stała się ostateczna w następstwie wyroku sądu krajowego orzekającego w ostatniej/jedynej instancji; 3) wyrok taki został oparty na wykładni prawa wspólnotowego niezgodnej z orzecznictwem Trybunału i przyjętą bez przedłożenia Trybunałowi wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym; i 4) zainteresowany zwrócił się do organu administracyjnego niezwłocznie po uzyskaniu informacji o tym orzeczeniu?

9) Czy sędziowie krajowi jako sędziowie europejscy, którzy powinni zapewniać pełną skuteczność prawa Unii w państwach członkowskich, mogą i powinni egzekwować oraz nakładać kary na wewnętrzną administrację publiczną państw członkowskich, aby – w ramach swoich kompetencji – podejmowały one właściwe działania w celu usunięcia przepisów wewnętrznych niezgodnych z prawem Unii w ogólności i z dyrektywą 1999/70 oraz załączonym do niej porozumieniem ramowym w szczególności?”.

### *Sprawa C-429/18*

32 Berta Fernández Álvarez i in. pracują w służbie zdrowia wspólnoty Madrytu od 12 do 17 lat, w zależności od przypadku, w charakterze członków tymczasowego personelu statutowego. Pełnią one tam obowiązki lekarzy stomatologów i były kolejno powoływane od 82 do 227 razy, także w zależności od przypadku.

33 Wspólnota Madrytu nie uwzględniała stanowisk zajmowanych tymczasowo przez B. Fernández Álvarez i in. w ofercie zatrudnienia odpowiadającej latom, w których następowały ich kolejne powołania, lub kolejnym latom, a w każdym razie najpóźniej w ciągu trzech lat od ich powołania, jak tego wymagają art. 10 i 70 statutu podstawowego osób zatrudnionych w sektorze publicznym. W ciągu 15 lat poprzedzających odesłanie prejudycjalne zostało bowiem opublikowane tylko jedno ogłoszenie o konkursie dotyczące kategorii zawodowej stomatologów specjalistów, mianowicie w 2015 r.

34 W dniu 22 lipca 2016 r. B. Fernández Álvarez i in. zwróciły się do wspólnoty Madrytu o uznanie, że przysługuje im status członków stałego personelu statutowego lub ewentualnie status pracowników sektora publicznego korzystających z podobnego statusu, do których mają zastosowanie zasady stałości i nieusuwalności, na tej podstawie, że ich sytuacja jest sprzeczna z postanowieniami porozumienia ramowego.

35 W dniu 26 sierpnia 2016 r. wspólnota Madrytu oddaliła ich wniosek. W dniu 23 listopada 2016 r. oddaliła ona również wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy wniesiony przez nie w odniesieniu do decyzji z dnia 26 sierpnia 2016 r.

36 B. Fernández Álvarez i in. zaskarżyły tę decyzję oddalającą do Juzgado Contencioso-Administrativo n.° 14 de Madrid (sądu administracyjnego nr 14 w Madrycie, Hiszpania). W uzasadnieniu podnoszą one, że ich pracodawca nadużywa stosunków pracy zawieranych na czas określony w celu zaspokojenia stałych i strukturalnych potrzeb i je odnawia bez obiektywnego powodu.

37 Sąd odsyłający wskazuje, że jest bezsporne, iż B. Fernández Álvarez i in. były zatrudniane w ramach kolejnych stosunków pracy o różnym charakterze i że obowiązki pełnione przez nie w tych ramach są identyczne z obowiązkami pełnionymi przez stały personel statutowy. Ponadto, nawet gdyby te stosunki pracy zostały zawarte z powodów określonych w art. 9 ust. 1 statutu ramowego, zatrudnienie B. Fernández Álvarez i in. ma na celu zaspokojenie stałych i długotrwałych potrzeb kadrowych wspólnoty Madrytu, ponieważ łagodzi strukturalny deficyt stomatologów mających status stałego personelu statutowego. W rzeczywistości tylko 38,77% pracowników w kategorii zawodowej stomatologów specjalistów jest zatrudnionych w charakterze stałego personelu statutowego.

38 Sąd ten zastanawia się nad istnieniem w prawie hiszpańskim środków, które mogą zapobiegać nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony i w stosownym przypadku je karać. Wspomniany sąd zadaje sobie w szczególności pytanie, czy w sytuacji B. Fernández Álvarez i in. takimi środkami mogą być przeprowadzenie postępowania w sprawie naboru i przyznanie odszkodowania równoważnego odszkodowaniu wypłacanemu w przypadku niezgodnego z prawem rozwiązania stosunku pracy. W tym względzie sąd odsyłający zauważa, że jest wątpliwe, czy przeprowadzenie postępowania w sprawie naboru miałoby skuteczny i odstraszający charakter, ponieważ nie miałoby to żadnego negatywnego skutku dla pracodawcy publicznego, który dopuścił się nadużycia. Natomiast przyznanie odszkodowania równoważnego odszkodowaniu wypłacanemu w przypadku niezgodnego z prawem rozwiązania stosunku pracy odpowiada wymogom proporcjonalności i skuteczności i ma skutek zniechęcający.

39 W tych okolicznościach Juzgado Contencioso-Administrativo n.° 14 de Madrid (sąd administracyjny nr 14 w Madrycie) postanowił zawiesić postępowanie i przedłożyć Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy prawidłowe są dokonana przez niniejszy sąd wykładnia porozumienia ramowego oraz stanowisko, że w przypadku tymczasowego zatrudnienia [B. Fernández Álvarez i in.] istnieje nadużycie, jeżeli publiczny pracodawca wykorzystuje różne formy tymczasowego zatrudnienia w celu stałego i ciągłego wykonywania zwykłych obowiązków typowych dla stałego personelu statutowego oraz wyeliminowania braków strukturalnych i zaspokojenia potrzeb, które w rzeczywistości nie są tymczasowe, lecz stałe i ciągłe[, a] z powyższego powodu takie

zatrudnienie tymczasowe nie jest uzasadnione w rozumieniu klauzuli 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego jako obiektywny powód w zakresie, w jakim takie stosowanie [stosunków pracy] na czas określony jest bezpośrednio sprzeczne z drugim akapitem preambuły porozumienia ramowego oraz z pkt 6 i 8 postanowień ogólnych wspomnianego porozumienia, ponieważ nie istnieją okoliczności, które uzasadniałyby takie [stosunki pracy] na czas określony?

2) Czy prawidłowe są dokonana przez niniejszy sąd wykładnia porozumienia ramowego oraz zgodne z tą wykładnią stanowisko, że ogłoszenie o tradycyjnym postępowaniu konkursowym, o opisanych cechach, nie jest środkiem równoważnym ani nie może być uznane za sankcję, gdyż nie jest proporcjonalne do popełnionego nadużycia, ponieważ skutkiem tego ogłoszenia jest odwołanie tymczasowego pracownika z naruszeniem celów dyrektywy [1999/70] i utrwalenie niekorzystnej sytuacji tymczasowych pracowników statutowych, a także że nie może być ono uznane za skuteczny środek, gdyż nie powoduje żadnego uszczerbku po stronie pracodawcy ani nie pełni żadnej funkcji odstraszającej, z którego to względu nie jest ono zgodne z art. 2 akapit pierwszy [tej dyrektywy], ponieważ nie gwarantuje osiągnięcia przez państwo hiszpańskie rezultatów ustalonych [we wspomnianej] dyrektywie?

3) Czy prawidłowe są dokonana przez niniejszy sąd wykładnia art. 2 akapit pierwszy dyrektywy 1999/70 i wyroku Trybunału [z dnia 14 września 2016 r., Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679)] oraz zgodne z tą wykładnią stwierdzenie, że ogłoszenie o postępowaniu konkursowym na warunkach wolnej konkurencji nie stanowi odpowiedniego środka karnego dla ukarania nadużywania kolejnych umów o pracę na czas określony, gdyż w hiszpańskich przepisach brak jest skutecznego i odstraszającego mechanizmu sankcji, który położyłby kres nadużywaniu powoływania członków tymczasowego personelu statutowego, a wspomniane przepisy nie pozwalają na obsadzenie utworzonych stanowisk strukturalnych personelem, który padł ofiarą nadużycia, w związku z czym nadal utrzymuje się niestabilna sytuacja tych pracowników?

4) Czy prawidłowa jest dokonana przez niniejszy sąd wykładnia, zgodnie z którą przekształcenie stosunku pracy pracownika tymczasowego, który padł ofiarą nadużycia, w stosunek pracy »na czas nieokreślony, ale niestały« nie jest skuteczną sankcją, gdyż takiego pracownika można odwołać z uwagi na to, że jego stanowisko zostanie obsadzone w ramach postępowania konkursowego lub zlikwidowane, i z tego powodu nie jest ono zgodne z porozumieniem ramowym, gdyż nie zapobiega ono nadużywaniu [stosunków pracy] na czas określony, ponieważ nie jest przestrzegany art. 2 akapit pierwszy dyrektywy 1999/70 ze względu na to, że nie gwarantuje ono osiągnięcia przez państwo hiszpańskie rezultatów określonych w tej dyrektywie?

W związku z powyższym, należy powtórzyć w niniejszej sprawie następujące pytania, które zostały [przedstawione] przez Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 8 de Madrid (sąd administracyjny nr 8 w Madrycie) [w sprawie C-103/18]:

5) Czy w przypadku stwierdzenia przez sąd odsyłający nadużycia przy zatrudnianiu tymczasowego personelu statutowego [wspólnoty Madrytu] w ramach stosunków pracy na czas określony w celu czasowego obsadzenia stanowiska, służącego zaspokojeniu stałych i strukturalnych potrzeb świadczenia usług [zazwyczaj] wykonywanych przez stały personel statutowy, w sytuacji gdy w krajowym porządku prawnym nie istnieje żaden skuteczny i odstraszający środek karania za tego rodzaju nadużycia i usuwania skutków naruszeń przepisów prawa wspólnotowego, klauzula 5 porozumienia ramowego powinna być interpretowana w ten sposób, że zobowiązuje sąd odsyłający do powzięcia skutecznych i odstraszających środków, które zapewnią effet utile (skuteczność) porozumienia ramowego, a co za tym idzie, do karania za takie nadużycia i usuwania konsekwencji naruszeń wspomnianego przepisu dyrektywy europejskiej poprzez pozostawienie bez zastosowania przepisu krajowego, który by to uniemożliwiał?

W przypadku odpowiedzi twierdzącej i jak wskazuje Trybunał w pkt 41 swojego [wyroku z dnia 14 września 2016 r., Martínez Andrés i Castrejana López (C-184/15 i C-197/15, EU:C:2016:680)]:

Czy zgodne z celami dyrektywy 1999/70, jako środek mający na celu zapobieganie nadużyciom i karanie za nie w kolejnych stosunkach pracy zawieranych na czas określony oraz usuwanie skutków naruszeń prawa Unii, byłoby przekształcenie stosunku statutowego na czas określony zawartego w celu tymczasowego obsadzenia stanowiska/wykonania prac doraźnych/zastępstwa w stały stosunek statutowy, niezależnie od tego, czy byłoby to uznanie za stały personel statutowy, czy też [niestały] personel zatrudniony na czas nieokreślony, przy zachowaniu tej samej stabilności zatrudnienia co u porównywalnych stałych pracowników statutowych, z uwagi na to, że na podstawie przepisów krajowych całkowicie zabronione jest w sektorze publicznym przekształcanie w [stosunek pracy] na czas nieokreślony kolejnych [stosunków pracy] na czas określony w tym sektorze w sytuacji, gdy nie ma innego skutecznego środka mającego na celu zapobieganie i, w stosownych przypadkach, karanie nadużywania kolejnych umów o pracę na czas określony?

6) Czy w przypadku nadużyć przy zawieraniu kolejnych stosunków pracy na czas określony przekształcenie stosunku pracy na czas określony w celu obsadzenia stanowiska w stosunek pracy [niestały] na czas nieokreślony lub stały można uznać za zgodne z założeniami dyrektywy 1999/70 i porozumieniem ramowym wyłącznie wtedy, gdy tymczasowy pracownik statutowy, który padł ofiarą nadużyć, ma takie same i identyczne warunki zatrudnienia co stały personel statutowy (w zakresie ochrony społecznej, awansów zawodowych, obsadzania wakujących stanowisk, kształcenia zawodowego, urlopów okolicznościowych, statusu administracyjnego, urlopów i zwolnień, prawa do emerytury oraz ustania zatrudnienia, jak również uczestnictwa w konkursach organizowanych w celu obsadzenia wolnych stanowisk i awansu zawodowego), zgodnie z zasadami trwałości i nieusuwalności, ze wszystkimi stosownymi prawami i obowiązkami na równi ze stałymi pracownikami statutowymi?

7) Biorąc pod uwagę, w stosownym przypadku, istnienie nadużycia wynikającego z zatrudnienia na czas określony, mającego na celu zaspokojenie stałych potrzeb bez obiektywnego powodu, które to zatrudnienie jest niezwiązane z pilną i konieczną potrzebą stanowiącą jego uzasadnienie, i zważywszy, że w prawie krajowym nie ma jakichkolwiek sankcji lub skutecznych ograniczeń, czy byłaby zgodna z celami realizowanymi przez dyrektywę 1999/70, jako środek zapobiegający nadużyciom i usuwający skutki naruszenia prawa Unii, w przypadku, gdy pracodawca nie zatrudnia pracownika na czas nieokreślony, odprawa porównywalna z odprawą z tytułu niezgodnego z prawem rozwiązania stosunku pracy, rozumiana jako odpowiednia, proporcjonalna, skuteczna i odstraszająca sankcja?”.

**W przedmiocie wniosku o otwarcie na nowo ustnego etapu postępowania**

40 Po przedstawieniu opinii rzecznik generalnej B. Fernández Álvarez i in., pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 6 listopada 2019 r., wniosły o otwarcie na nowo ustnego etapu postępowania na podstawie art. 83 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

41 Na poparcie tego wniosku B. Fernández Álvarez i in. podnoszą w istocie, że opinia rzecznik generalnej opiera się na błędach, które należy sprostować, i zawiera sformułowania, które albo nie były przedmiotem dyskusji między stronami, albo przeczą temu, co one przyznały. Przede wszystkim w prawie hiszpańskim nie istnieje odszkodowanie dla osób zatrudnionych w sektorze publicznym będących ofiarami nadużyć przy zawieraniu kolejnych stosunków pracy na czas określony, o którym rzecznik generalna wspomniała w pkt 75–78 opinii. Podobnie brak jest również w tym prawie mechanizmu skutecznej i odstraszającej sankcji, o którym wspomniała rzecznik generalna w pkt 77 opinii, ponieważ prawo to nie pozwala na nałożenie grzywny na organy administracyjne. Następnie stanowisko wyrażone – zdaniem B. Fernández Álvarez i in. – przez rzecznik generalną w pkt 85

opinii, zgodnie z którym przekształcenie stosunków pracy na czas określony w stosunki pracy na czas nieokreślony powinno nastąpić, w braku innych środków, w ramach uregulowanej procedury w celu określenia w zrozumiały sposób kolejności powołań, stanowi według nich nowy element i jest niezbędne, by strony miały możliwość przedstawienia swojego punktu widzenia w tym względzie. Wreszcie rzecznik generalna w pkt 82 opinii wskazuje na nową okoliczność faktyczną, która nie znajduje oparcia w uregulowaniu krajowym rozpatrywanym w postępowaniu głównym, uznając, że członkowie personelu tymczasowego wspólnoty Madrytu będący ofiarami nadużyć przy zawieraniu kolejnych stosunków pracy na czas określony nie mogą uzyskać stabilności zatrudnienia, ponieważ nie wykazali swoich zasług i zdolności w ramach postępowania w sprawie naboru.

42 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 252 akapit drugi TFUE rzecznik generalny publicznie przedstawia, przy zachowaniu całkowitej bezstronności i niezależności, uzasadnione opinie w sprawach, które zgodnie ze statutem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wymagają jego zaangażowania. Trybunał nie jest związany ani tą opinią, ani jej uzasadnieniem (wyrok z dnia 13 listopada 2019 r., College Pension Plan of British Columbia, C-641/17, EU:C:2019:960, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 Należy również zaznaczyć, że w tym kontekście statut Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz regulamin postępowania przed Trybunałem nie przyznają stronom ani innym podmiotom, o których mowa w art. 23 tego statutu, możliwości przedkładania uwag w odpowiedzi na opinię przedstawioną przez rzecznika generalnego. Okoliczność, że strona lub inny podmiot nie zgadza się z opinią rzecznika generalnego, bez względu na to, jakie kwestie porusza on w tej opinii, nie może zatem sama w sobie stanowić powodu uzasadniającego otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo (wyrok z dnia 13 listopada 2019 r., College Pension Plan of British Columbia, C-641/17, EU:C:2019:960, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

44 Wynika z tego, że nie można uwzględnić przedstawionego przez B. Fernández Álvarez i in. wniosku o otwarcie na nowo ustnego etapu postępowania w zakresie, w jakim ma on na celu umożliwienie im ustosunkowania się do stanowiska zajętego przez rzecznik generalną w jej opinii.

45 Jest prawdą, że na podstawie art. 83 regulaminu postępowania Trybunał może w każdej chwili, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, postanowić o otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo, w szczególności jeśli uzna, że okoliczności zawisłej przed nim sprawy nie są wystarczająco wyjaśnione, lub jeśli po zamknięciu ustnego etapu postępowania strona przedstawiła nowy fakt mogący mieć decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia Trybunału, lub też jeśli sprawa ma zostać rozstrzygnięta na podstawie argumentu, który nie był przedmiotem dyskusji między stronami lub innymi podmiotami, o których mowa w art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

46 Należy przypomnieć jednak, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w odniesieniu do wykładni przepisów krajowego porządku prawnego Trybunał jest co do zasady zobowiązany oprzeć się na stwierdzeniach wynikających z postanowienia odsyłającego i nie jest właściwy do orzekania w przedmiocie wykładni prawa krajowego danego państwa członkowskiego (wyrok z dnia 13 listopada 2019 r., College Pension Plan of British Columbia, C-641/17, EU:C:2019:960, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

47 Postanowienia odsyłające zawierają zaś niezbędne informacje dotyczące istotnych przepisów prawa hiszpańskiego, w szczególności przepisów mających zastosowanie do hiszpańskich pracowników sektora publicznego, na których to przepisach Trybunał jest zobowiązany się oprzeć.

48 W konsekwencji po wysłuchaniu rzecznika generalnego Trybunał stwierdza, że dysponuje wszystkimi elementami niezbędnymi do udzielenia odpowiedzi na pytania skierowane przez sądy odsyłające.

49 W świetle powyższych rozważań nie zachodzi potrzeba otwarcia ustnego etapu postępowania na nowo.

## W przedmiocie pytań prejudycjalnych

### *W przedmiocie pytania pierwszego w sprawie C-103/18*

50 Poprzez pytanie pierwsze w sprawie C-103/18 sąd odsyłający pragnie uzyskać wyjaśnienia co do pojęcia „kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony" w rozumieniu klauzuli 5 porozumienia ramowego.

51 Z postanowienia odsyłającego wynika, że pytanie to dotyczy okoliczności, iż w rozpatrywanym przypadku D. Sánchez Ruiz został zatrudniony przez wspólnotę Madrytu w ramach stosunku pracy na czas określony na wakującym stanowisku do chwili jego ostatecznego obsadzenia, że pracodawca ten nie dochował przewidzianego w uregulowaniu hiszpańskim terminu na przeprowadzenie postępowania w sprawie naboru mającego na celu obsadzenie tego stanowiska w sposób ostateczny i że ten stosunek pracy był zatem kontynuowany przez szereg lat. Z decyzji tej wynika ponadto, że w tych okolicznościach należy uznać, iż stosunek pracy zainteresowanego był w sposób dorozumiany przedłużany z roku na rok. Ponadto sąd odsyłający wyjaśnia, że chociaż w listopadzie 1999 r. i w grudniu 2011 r. D. Sánchez Ruiz został dwukrotnie powołany przez wspólnotę Madrytu, zajmował on nieprzerwanie to samo stanowisko pracy oraz w sposób stały i ciągły pełnił te same obowiązki u tegoż pracodawcy.

52 Wynika stąd, że poprzez swoje pytanie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy klauzulę 5 porozumienia ramowego należy interpretować w ten sposób, że pojęcie „kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony" w rozumieniu tego postanowienia obejmuje sytuację, w której pracownik zatrudniony na podstawie stosunku pracy na czas określony – mianowicie do chwili ostatecznego obsadzenia wakującego stanowiska, na którym został zatrudniony – zajmował w ramach kilku powołań to samo stanowisko pracy nieprzerwanie przez szereg lat oraz w sposób stały i ciągły wykonywał te same obowiązki, przy czym ustawiczne utrzymywanie tego pracownika na tym wakującym stanowisku było konsekwencją niedochowania przez pracodawcę ustawowego obowiązku przeprowadzenia w wyznaczonym terminie postępowania w sprawie naboru mającego na celu obsadzenie wspomnianego wakującego stanowiska w sposób ostateczny, a jego stosunek pracy był z tego względu w sposób dorozumiany przedłużany z roku na rok.

53 W tym względzie należy przypomnieć, że klauzula 5 porozumienia ramowego służy realizacji jednego z celów wytyczonych przez to porozumienie, a mianowicie ograniczenia stosowania kolejnych umów o pracę na czas określony lub zawierania stosunków pracy na czas określony, uważanego za źródło potencjalnych nadużyć na niekorzyść pracowników, poprzez ustanowienie pewnej liczby przepisów określających minimalny poziom ochrony w celu uniknięcia sytuacji, w której pracownicy zostaliby pozbawieni stabilności zatrudnienia (wyrok z dnia 14 września 2016 r., Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).

54 Jak wynika bowiem z akapitu drugiego preambuły do porozumienia ramowego, a także z pkt 6 i 8 postanowień ogólnych tego porozumienia, korzyść w postaci stabilności zatrudnienia jest postrzegana jako podstawowy element ochrony pracowników, podczas gdy umowy o pracę na czas określony jedynie w pewnych okolicznościach mogą odpowiadać potrzebom zarówno pracodawców, jak i pracowników (wyrok z dnia 14 września 2016 r., Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

55 Dlatego klauzula 5 pkt 1 porozumienia ramowego zobowiązuje państwa członkowskie, w celu zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony, do wprowadzenia w sposób skuteczny i wiążący, o ile w ich prawie krajowym nie istnieją równoważne rozwiązania prawne, jednego lub więcej spośród wymienionych tam środków (wyrok z dnia 14 września 2016 r., Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

56 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że klauzula 5 pkt 1 porozumienia ramowego znajduje zastosowanie tylko w przypadku występowania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 listopada 2005 r., Mangold, C-144/04, EU:C:2005:709, pkt 41, 42; z dnia 26 stycznia 2012 r., Kücük, C-586/10, EU:C:2012:39, pkt 45; a także z dnia 22 stycznia 2020 r., Baldonedo Martín, C-177/18, EU:C:2020:26, pkt 70).

57 Klauzula 5 pkt 2 lit. a) porozumienia ramowego co do zasady pozostawia państwom członkowskim lub partnerom społecznym ustalenie, na jakich warunkach umowy o pracę lub stosunki pracy zawierane na czas określony będą uważane za „kolejne" (zob. podobnie wyroki: z dnia 4 lipca 2006 r., Adeneler i in., C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 81; z dnia 21 listopada 2018 r., de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, pkt 79; z dnia 22 stycznia 2020 r., Baldonedo Martín, C-177/18, EU:C:2020:26, pkt 71).

58 O ile takie odesłanie do władz krajowych dotyczące zdefiniowania szczególnych sposobów stosowania określenia „kolejne" w rozumieniu porozumienia ramowego wynika z troski o zachowanie różnorodności uregulowań krajowych w tej dziedzinie, należy jednakże przypomnieć, że pozostawiony państwom członkowskim zakres uznania nie jest nieograniczony, jako że nie mogą one w żadnym wypadku podważać celu lub skuteczności (effet utile) porozumienia ramowego. W szczególności władze krajowe nie mogą korzystać z tej swobody uznania w taki sposób, który powodowałby powstanie sytuacji mogących prowadzić do nadużyć, a zatem sprzecznych ze wskazanym celem (wyrok z dnia 4 lipca 2006 r., Adeneler i in., C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 82).

59 Państwa członkowskie są bowiem zobowiązane do zapewnienia rezultatu przewidzianego w prawie Unii, jak wynika nie tylko z art. 288 akapit trzeci TFUE, lecz również z art. 2 akapit pierwszy dyrektywy 1999/70 w związku z motywem siedemnastym tejże dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 4 lipca 2006 r., Adeneler i in., C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 68).

60 Ograniczenia uprawnień dyskrecjonalnych pozostawionych państwom członkowskim, o których mowa w pkt 58 niniejszego wyroku, narzucają się w szczególności, gdy chodzi o kluczowe pojęcie, takie jak następczy charakter stosunków pracy, mające decydujące znaczenie dla określenia samego zakresu stosowania przepisów krajowych wykonujących porozumienie ramowe (zob. podobnie wyrok z dnia 4 lipca 2006 r., Adeneler i in., C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 83).

61 Jak zauważyła zaś w istocie rzecznik generalna w pkt 44 opinii, stwierdzenie braku nawiązania kolejnych stosunków pracy zawieranych na czas określony w rozumieniu klauzuli 5 porozumienia ramowego z tego tylko powodu, że dany pracownik, mimo że był kilkukrotnie powoływany, zajmował nieprzerwanie to samo stanowisko pracy przez szereg lat oraz w sposób stały i ciągły wykonywał te same obowiązki, podczas gdy ustawiczne utrzymywanie tego pracownika na tym wakującym stanowisku na podstawie stosunku pracy na czas określony było konsekwencją niedochowania przez pracodawcę ustawowego obowiązku przeprowadzenia w wyznaczonym terminie postępowania w sprawie naboru mającego na celu obsadzenie tego wakującego stanowiska w sposób ostateczny, a jego stosunek pracy był z tego względu w sposób dorozumiany przedłużany z roku na rok, groziłoby podważeniem przedmiotu, celu jak i skuteczności (effet utile) tego porozumienia.

62 Taka wąska definicja pojęcia „kolejnych stosunków pracy zawieranych na czas określony" pozwalałaby bowiem na zatrudnianie pracowników przez lata w sposób niegwarantujący im żadnej stabilności (zob. analogicznie wyrok z dnia 4 lipca 2006 r., Adeneler i in., C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 85).

63 Ponadto ta sama wąska definicja mogłaby prowadzić nie tylko do faktycznego wyłączenia znacznej liczby stosunków pracy zawieranych na czas określony z przewidzianej w dyrektywie 1999/70 i porozumieniu ramowym ochrony pracowników, pozbawiając w znacznej części treści realizowany przez nie cel, lecz również pozwalać na nadużycia w wykorzystywaniu takich stosunków przez pracodawców w celu zaspokojenia stałych i długookresowych potrzeb kadrowych.

64 Przy uwzględnieniu powyższych rozważań na pytanie pierwsze w sprawie C-103/18 należy odpowiedzieć, że klauzulę 5 porozumienia ramowego należy interpretować w ten sposób, że państwa członkowskie lub partnerzy społeczni nie mogą wyłączyć z pojęcia „kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony" w rozumieniu tego postanowienia sytuacji, w której pracownik zatrudniony na podstawie stosunku pracy na czas określony – mianowicie do chwili ostatecznego obsadzenia wakującego stanowiska, na którym został zatrudniony – zajmował w ramach kilku powołań to samo stanowisko pracy nieprzerwanie przez szereg lat oraz w sposób stały i ciągły wykonywał te same obowiązki, przy czym ustawiczne utrzymywanie tego pracownika na tym wakującym stanowisku było konsekwencją niedochowania przez pracodawcę ustawowego obowiązku przeprowadzenia w wyznaczonym terminie postępowania w sprawie naboru mającego na celu obsadzenie wspomnianego wakującego stanowiska w sposób ostateczny, a jego stosunek pracy był z tego względu w sposób dorozumiany przedłużany z roku na rok.

***W przedmiocie pytań od trzeciego do piątego w sprawie C-103/18 oraz pytania pierwszego w sprawie C-429/18***

65 Poprzez pytania od trzeciego do piątego w sprawie C-103/18 i pytanie pierwsze w sprawie C-429/18, które należy rozpatrzyć łącznie, sądy odsyłające dążą w istocie do ustalenia, czy klauzulę 5 porozumienia ramowego należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie ustawodawstwu i orzecznictwu krajowemu, na mocy których kolejne odnowienie stosunków pracy zawieranych na czas określony uważa się za uzasadnione „obiektywnymi powodami" w rozumieniu pkt 1 lit. a) tej klauzuli jedynie na tej podstawie, że odnowienie to odpowiada podstawom zatrudnienia wskazanym w tym ustawodawstwie, czyli względom konieczności, pilności lub celowi realizacji programów o charakterze tymczasowym, koniunkturalnym lub nadzwyczajnym.

66 W tym względzie z orzecznictwa Trybunału wynika, że pojęcie „obiektywnych powodów" w rozumieniu art. 5 ust. 1 lit. a) porozumienia ramowego należy rozumieć jako dotyczące ściśle określonych i konkretnych okoliczności charakteryzujących daną działalność, a zatem mogących uzasadniać w tym szczególnym kontekście wykorzystywanie kolejnych umów o pracę na czas określony. Okoliczności te mogą w szczególności wynikać ze szczególnego charakteru zadań, dla wykonania których zawarto umowy, oraz ich swoistych cech lub w odpowiednim przypadku z realizacji zasadnych celów polityki społecznej państwa członkowskiego (wyrok z dnia 14 września 2016 r., Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

67 Natomiast przepis krajowy, który poprzestawałby na zezwoleniu w sposób generalny i abstrakcyjny w drodze normy ustawodawczej lub wykonawczej na zawieranie kolejnych umów o pracę na czas określony, nie byłby zgodny z wymogami wskazanymi w poprzednim punkcie niniejszego wyroku (wyrok z dnia 14 września 2016 r., Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

68 Taki czysto formalny przepis nie pozwala bowiem na określenie obiektywnych i przejrzystych kryteriów pozwalających zweryfikować, czy ponowne zawarcie takich umów faktycznie służy zaspokojeniu rzeczywistego zapotrzebowania, czy prowadzi do osiągnięcia realizowanego celu i czy jest w tym zakresie niezbędne. Taki przepis rodzi zatem rzeczywiste zagrożenie nadużywania tego rodzaju umów, a więc nie jest zgodny z celem i z dążeniem do skuteczności (effet utile) porozumienia ramowego (wyrok z dnia 14 września 2016 r., Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

69 W kontekście spraw rozpatrywanych w postępowaniach głównych należy zauważyć, że właściwe uregulowanie krajowe ściśle określa warunki, na jakich można zawierać kolejne umowy lub nawiązywać kolejne stosunki pracy na czas określony. Odwołanie się do tego rodzaju umów jest bowiem na podstawie art. 9 ust. 3 statutu ramowego dopuszczalne, w zależności od przypadku, gdy dotyczy świadczenia określonych prac o charakterze tymczasowym, koniunkturalnym lub

nadzwyczajnym, gdy jest konieczne do zagwarantowania stałego i nieprzerwanego działania zakładów opieki zdrowotnej lub gdy chodzi o dodatkowe świadczenie usług w celu skompensowania skrócenia zwykłego czasu pracy.

70 Przepis ten precyzuje także, że jeżeli dojdzie do ponad dwóch powołań w celu świadczenia tych samych usług w łącznym okresie 12 lub więcej miesięcy w ciągu dwóch lat, właściwy organ administracji bada przyczyny leżące u podstaw tych powołań i decyduje o celowości utworzenia dodatkowego stałego stanowiska.

71 Z powyższego wynika, że uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym nie ustanawia generalnego i abstrakcyjnego zezwolenia na wykorzystywanie kolejnych umów na czas określony, lecz ogranicza zawieranie takich umów jedynie do celów zaspokojenia tymczasowego zapotrzebowania.

72 W tym względzie należy przypomnieć, że tymczasowe zastąpienie pracownika celem zaspokojenia przejściowego zapotrzebowania kadrowego pracodawcy może zasadniczo stanowić „obiektywny powód" w rozumieniu klauzuli 5 pkt 1 lit. a) tego porozumienia ramowego (wyrok z dnia 14 września 2016 r., Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

73 Należy bowiem stwierdzić, że w administracji zatrudniającej dużą liczbę pracowników, takiej jak publiczny sektor ochrony zdrowia, jest nieuniknione, że tymczasowe zastępstwa są częstą koniecznością z uwagi między innymi na brak dyspozycyjności pracowników korzystających ze zwolnienia chorobowego, urlopu macierzyńskiego, urlopów rodzicielskich czy z innych względów. Tymczasowe zastępowanie pracowników w takich okolicznościach może stanowić obiektywny powód w rozumieniu klauzuli 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego, uzasadniający zarówno określony charakter czasu trwania umów zawartych ze statutowym personelem zastępującym, jak i ponowne zawieranie takich umów w zależności od pojawienia się nowych potrzeb, z zastrzeżeniem przestrzegania wymogów ustalonych w porozumieniu ramowym w tym względzie (wyrok z dnia 14 września 2016 r., Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

74 Ponadto należy przypomnieć, że na administracji publicznej ciąży obowiązek zorganizowania świadczenia usług zdrowotnych w sposób pozwalający na zapewnienie stałej zgodności między liczbą członków personelu medycznego a liczbą pacjentów, który to obowiązek jest zależny od wielu czynników mogących przejawiać się w potrzebie zachowania szczególnej elastyczności, co zgodnie z orzecznictwem Trybunału przypomnianym w pkt 68 niniejszego wyroku może – w świetle klauzuli 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego – w sposób obiektywny uzasadniać w tym specyficznym sektorze wykorzystywanie kolejnych umów o pracę na czas określony (wyrok z dnia 14 września 2016 r., Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, pkt 46).

75 Natomiast nie jest dopuszczalne, by umowy o pracę na czas określony były ponownie zawierane do celów stałego i długookresowego wykonywania zadań z zakresu usług zdrowotnych, które należą do zwykłej działalności członków zwyczajnego personelu szpitalnego (wyrok z dnia 14 września 2016 r., Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

76 Ponowne zawieranie umów o pracę czy ponowne nawiązywanie stosunków pracy na czas określony w celu zaspokojenia potrzeb, które faktycznie mają charakter nie tymczasowy, lecz przeciwnie, stały i długookresowy, nie jest bowiem uzasadnione w rozumieniu klauzuli 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego, ponieważ takie wykorzystywanie umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony narusza bezpośrednio założenie, na którym zostało oparte porozumienie ramowe, a mianowicie, że umowy o pracę na czas nieokreślony stanowią powszechną formę stosunków pracy, nawet jeśli umowy o pracę na czas określony cechują zatrudnienie w niektórych gałęziach, zawodach i rodzajach działalności (wyrok z dnia 14 września 2016 r., Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

77 Przestrzeganie klauzuli 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego wymaga zatem konkretnej weryfikacji, czy ponowne zawieranie umów o pracę lub ponowne nawiązywanie stosunków pracy na czas określony ma na celu zaspokojenie tymczasowego zapotrzebowania i czy przepis krajowy taki jak ten rozpatrywany w postępowaniu głównym nie jest wykorzystywany w gruncie rzeczy do zaspokajania stałych i długookresowych potrzeb kadrowych pracodawcy (wyrok z dnia 14 września 2016 r., Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

78 W tym względzie sądy odsyłające stwierdziły, że w praktyce kolejne powołania D. Sáncheza Ruiza oraz B. Fernández Álvarez i in. nie odpowiadają zwykłym tymczasowym potrzebom wspólnoty Madrytu, lecz mają na celu zaspokojenie stałych i długotrwałych potrzeb kadrowych w służbie zdrowia tej wspólnoty. Z postanowień odsyłających wynika bowiem, że w chwili wnoszenia skarg wszyscy ci pracownicy byli zatrudnieni przez wspólnotę Madrytu przez co najmniej 12 kolejnych lat, niektórzy z nich byli powoływani ponad dwustukrotnie i wykonywali zadania wchodzące w zakres zwykłej działalności personelu korzystającego ze stałego statusu.

79 Ponadto stwierdzenie to znajduje potwierdzenie w okoliczności, że sądy odsyłające wskazały na istnienie w hiszpańskim publicznym sektorze zdrowia problemu strukturalnego, który przejawia się w wysokim odsetku pracowników tymczasowych, stanowiących z tego względu istotny element funkcjonowania tego sektora, a także w braku maksymalnych limitów liczby kolejnych stosunków pracy zawieranych na czas określony oraz w naruszaniu ustawowego obowiązku obsadzenia stanowisk tymczasowo zajmowanych przez ten personel poprzez zatrudnianie pracowników na czas nieokreślony.

80 W tych okolicznościach na pytania od trzeciego do piątego w sprawie C-103/18 i na pytanie pierwsze w sprawie C-429/18 należy odpowiedzieć, iż klauzulę 5 porozumienia ramowego należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie ustawodawstwu i orzecznictwu krajowemu, na mocy których kolejne odnowienie stosunków pracy zawieranych na czas określony uważa się za uzasadnione „obiektywnymi powodami" w rozumieniu pkt 1 lit. a) tej klauzuli jedynie na tej podstawie, że odnowienie to odpowiada podstawom zatrudnienia wskazanym w tym ustawodawstwie, czyli względom konieczności, pilności lub celowi realizacji programów o charakterze tymczasowym, koniunkturalnym lub nadzwyczajnym, w zakresie, w jakim takie ustawodawstwo i orzecznictwo krajowe nie zapobiega temu, by dany pracodawca zaspakajał w praktyce za pomocą takich odnowień stałe i długookresowe potrzeby kadrowe.

***W przedmiocie pytania siódmego w sprawie C-103/18 oraz pytań drugiego, trzeciego, czwartego, szóstego i siódmego w sprawie C-429/18***

81 Poprzez pytanie siódme w sprawie C-103/18 oraz pytania drugie, trzecie, czwarte, szóste i siódme w sprawie C-429/18, które należy rozpatrzyć łącznie, sądy odsyłające zwracają się do Trybunału w istocie z kwestią, czy pewne środki przewidziane przez prawo hiszpańskie można uznać za stanowiące odpowiednie środki do celów zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony w rozumieniu klauzuli 5 porozumienia ramowego i w stosownym przypadku karania takich nadużyć.

82 W tym względzie sądy odsyłające odnoszą się w szczególności do organizowania postępowań w sprawie naboru mających na celu obsadzenie w sposób ostateczny stanowisk zajmowanych tymczasowo przez pracowników zatrudnionych w ramach stosunków pracy na czas określony, przekształcenia statusu pracowników, którzy byli zatrudnieni w sposób stanowiący nadużycie w ramach kolejnych stosunków pracy na czas określony, w „niestały personel zatrudniony na czas nieokreślony" oraz do przyznania odszkodowania równoważnego odszkodowaniu wypłacanemu w przypadku niezgodnego z prawem rozwiązania stosunku pracy.

83 Należy przypomnieć, że klauzula 5 porozumienia ramowego, która służy realizacji jednego z wytyczonych przez to porozumienie celów, a mianowicie ograniczenia stosowania kolejnych umów o pracę na czas określony lub zawierania stosunków pracy na czas określony, w swoim pkt 1 zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia w sposób skuteczny i wiążący, o ile w prawie krajowym nie istnieją równoważne rozwiązania prawne, przynajmniej jednego spośród wymienionych w niej środków. Trzy środki wymienione w pkt 1 lit. a)–c) tej klauzuli dotyczą, odpowiednio, obiektywnych powodów uzasadniających odnowienie takich umów lub stosunków pracy, maksymalnej łącznej długości kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony oraz liczby ich odnowień (wyrok z dnia 21 listopada 2018 r., de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo).

84 Państwa członkowskie dysponują w tym względzie zakresem uznania, ponieważ mogą one zdecydować się na skorzystanie z jednego lub kilku środków, o których mowa w klauzuli 5 pkt 1 lit. a)–c) porozumienia ramowego, bądź też z istniejących równoważnych rozwiązań prawnych, z uwzględnieniem potrzeb szczególnych gałęzi lub grup pracowników (wyrok z dnia 21 listopada 2018 r., de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, pkt 85 i przytoczone tam orzecznictwo).

85 Tym samym klauzula 5 pkt 1 porozumienia ramowego wyznacza państwom członkowskim ogólny cel, polegający na zapobieganiu tym nadużyciom, pozostawiając im wybór środków do jego osiągnięcia, pod warunkiem że nie będą one podważać celu ani skuteczności (effet utile) porozumienia ramowego (wyrok z dnia 21 listopada 2018 r., de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, pkt 86 i przytoczone tam orzecznictwo).

86 Klauzula 5 porozumienia ramowego nie przewiduje konkretnych sankcji w wypadku stwierdzenia nadużyć. W takim wypadku to do organów krajowych należy przyjęcie środków o charakterze sankcji, które muszą być nie tylko proporcjonalne, ale też wystarczająco skuteczne i odstraszające, aby zagwarantować pełną skuteczność norm przyjętych na podstawie porozumienia ramowego (wyrok z dnia 21 listopada 2018 r., de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, pkt 87 i przytoczone tam orzecznictwo).

87 I tak, klauzula 5 porozumienia ramowego nie ustanawia po stronie państw członkowskich ogólnego obowiązku przekształcania umów o pracę na czas określony w umowy na czas nieokreślony. Wewnętrzny porządek prawny danego państwa członkowskiego powinien jednakże przewidywać inny skuteczny środek w celu zapobiegania nadużyciom związanym z wykorzystywaniem kolejnych umów na czas określony i w odpowiednim przypadku ich karania (zob. podobnie wyrok z dnia 14 września 2016 r., Martínez Andrés i Castrejana López, C-184/15 i C-197/15, EU:C:2016:680, pkt 39, 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

88 Jeżeli dochodzi 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” (wyrok z dnia 21 listopada 2018 r., de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, pkt 88 i przytoczone tam orzecznictwo).

89 Ponadto należy przypomnieć, że zadaniem Trybunału nie jest wypowiadanie się w przedmiocie wykładni przepisów prawa krajowego. Zadanie to należy bowiem do właściwych sądów krajowych, które powinny ustalić, czy właściwe uregulowanie krajowe spełnia wymogi nałożone w klauzuli 5 porozumienia ramowego (wyrok z dnia 21 listopada 2018 r., de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, pkt 89 i przytoczone tam orzecznictwo).

90 Do sądów odsyłających należy zatem w niniejszym przypadku dokonanie oceny, w jakim zakresie warunki stosowania oraz rzeczywiste wykonanie właściwych przepisów prawa krajowego czynią je odpowiednim środkiem w celu zapobiegania stanowiącemu nadużycie wykorzystywaniu kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony oraz, w razie potrzeby, w celu karania takich nadużyć (zob. analogicznie wyrok z dnia 21 listopada 2018 r., de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, pkt 90 i przytoczone tam orzecznictwo).

91 Trybunał może jednak, orzekając w przedmiocie odesłania prejudycjalnego, udzielić sądom odsyłającym wskazówek pomocnych przy dokonywaniu przez nich oceny (zob. analogicznie wyrok z dnia 21 listopada 2018 r., de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, pkt 91 i przytoczone tam orzecznictwo).

92 W tym względzie należy zauważyć w pierwszej kolejności, że żaden ze środków krajowych wymienionych w pkt 82 niniejszego wyroku nie wydaje się należeć do jednej z kategorii środków, o których mowa w klauzuli 5 pkt 1 lit. a)–c) porozumienia ramowego, mających na celu zapobieganie nadużywaniu kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony.

93 Należy zatem zbadać w drugiej kolejności, czy środki te stanowią „równoważne rozwiązania prawne, zmierzające do zapobiegania nadużyciom” w rozumieniu tej klauzuli.

94 Co się tyczy przede wszystkim przeprowadzania w wymaganych terminach postępowań w sprawie naboru mających na celu obsadzenie w sposób ostateczny stanowisk zajmowanych tymczasowo przez pracowników zatrudnionych na czas określony, należy zauważyć, że taki środek może zapobiec utrwaleniu się niepewnej sytuacji tych pracowników poprzez zapewnienie szybkiego obsadzenia stanowisk przez nich zajmowanych w sposób ostateczny.

95 Tym samym przeprowadzanie takich postępowań w wymaganych terminach może co do zasady w sytuacjach rozpatrywanych w postępowaniach głównych zapobiegać nadużyciom wynikającym ze stosowania kolejnych stosunków pracy zawieranych na czas określony w oczekiwaniu na ostateczne obsadzenie tych stanowisk.

96 Uściśliwszy powyższe, należy stwierdzić, że z postanowień odsyłających wynika, iż w omawianym przypadku, mimo że uregulowanie rozpatrywane w postępowaniach głównych przewiduje ścisłe terminy przeprowadzania takich postępowań, w rzeczywistości terminy te nie są przestrzegane, a postępowania te odbywają się nieczęsto.

97 W tych okolicznościach ustawodawstwo krajowe, które przewiduje przeprowadzanie postępowań w sprawie naboru mających na celu obsadzenie w sposób ostateczny stanowisk zajmowanych tymczasowo przez pracowników zatrudnionych na czas określony, jak również ścisłe terminy w tym celu, ale które nie pozwala zapewnić, by takie postępowania były rzeczywiście przeprowadzane, nie okazuje się zdatne do zapobiegania nadużywaniu przez danego pracodawcę kolejnych stosunków pracy zawieranych na czas określony. Takie ustawodawstwo nie okazuje się także zdatne do należytego karania nadużywania takich stosunków pracy i usuwania konsekwencje naruszenia prawa Unii, ponieważ jak wskazały sądy odsyłające, jego stosowanie nie ma żadnego negatywnego skutku dla tego pracodawcy.

98 W konsekwencji, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sądy odsyłające, takie ustawodawstwo nie wydaje się stanowić środka wystarczająco skutecznego i odstraszającego, aby zagwarantować pełną skuteczność norm przyjętych na podstawie porozumienia ramowego w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 86 niniejszego wyroku, a tym samym „równoważnego rozwiązania prawnego” w rozumieniu klauzuli 5 porozumienia ramowego.

99 To samo odnosi się do czwartego przepisu przejściowego statutu podstawowego osób zatrudnionych w sektorze publicznym, który przewiduje możliwość ustabilizowania przez administrację zatrudnienia na stanowiskach zajmowanych przez członków personelu czasowego lub personelu tymczasowego w drodze egzaminów. Z informacji dostarczonych przez sądy odsyłające wynika bowiem, że przepis ten przewiduje jedynie uprawnienie po stronie administracji, wobec czego nie jest ona zobowiązana do stosowania tego przepisu, nawet jeśli stwierdzono, że w sposób stanowiący nadużycie wykorzystuje ona kolejne umowy o pracę lub stosunki pracy zawierane na czas określony.

100 Ponadto, jeśli chodzi o okoliczność, że przeprowadzanie postępowań w sprawie naboru daje pracownikom, który byli zatrudnieni w sposób stanowiący nadużycie w ramach kolejnych stosunków pracy na czas określony, sposobność postarania się o uzyskanie stabilności zatrudnienia, jako że mogą oni co do zasady wziąć udział w tych postępowaniach, okoliczność ta nie może zwolnić państw członkowskich z obowiązku ustanowienia odpowiedniego środka w celu należytego karania nadużyć przy korzystaniu z kolejnych umów o pracę i stosunków pracy zawieranych na czas określony. Jak bowiem zauważyła w istocie rzecznik generalna w pkt 68 opinii, takie postępowania, których wynik jest zresztą niepewny, są otwarte również dla kandydatów, którzy nie byli ofiarami takiego nadużycia.

101 W związku z tym, ponieważ przeprowadzanie takich postępowań jest niezależne od wszelkich względów dotyczących tego, że wykorzystywanie umów na czas określony ma charakter nadużycia, nie okazuje się ono zdatne do należytego karania nadużywania takich stosunków pracy i usunięcia konsekwencji naruszenia prawa Unii. Nie wydaje się zatem pozwalać na osiągnięcie celu realizowanego przez klauzulę 5 porozumienia ramowego (zob. analogicznie wyrok z dnia 21 listopada 2018 r., de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, pkt 94, 95).

102 Co się tyczy następnie przekształcenia statusu pracowników, którzy byli zatrudnieni w sposób stanowiący nadużycie w ramach kolejnych stosunków pracy na czas określony, w „niestały personel zatrudniony na czas nieokreślony", wystarczy zauważyć, że same sądy odsyłające uważają, że środek ten nie pozwala na osiągnięcie celu realizowanego przez klauzulę 5 porozumienia ramowego. Z postanowień odsyłających wynika bowiem, że to przekształcenie pozostaje bez uszczerbku dla możliwości likwidacji przez pracodawcę stanowiska lub odwołania danego pracownika zatrudnionego na czas określony z chwilą ponownego podjęcia obowiązków przez zastępowanego pracownika. Ponadto, jak wskazały sądy odsyłające, w odróżnieniu od przekształcenia w sektorze prywatnym kolejnych umów o pracę na czas określony w umowę o pracę na czas nieokreślony, przekształcenie statusu danych pracowników zatrudnionych na czas określony w status „niestałego personelu zatrudnionego na czas nieokreślony" nie pozwala im korzystać z takich samych warunków pracy, jakie przysługują stałemu personelowi statutowemu.

103 Co się tyczy wreszcie przyznania odszkodowania równoważnego odszkodowaniu wypłacanemu w przypadku niezgodnego z prawem rozwiązania stosunku pracy, należy przypomnieć, że aby stanowić „równoważne rozwiązanie prawne" w rozumieniu klauzuli 5 porozumienia ramowego, przyznane odszkodowanie musi mieć na celu w szczególności zrekompensowanie skutków stanowiącego nadużycie wykorzystywania kolejnych umów o pracę lub stosunków zawieranych pracy na czas określony (zob. podobnie wyrok z dnia 21 listopada 2018 r., de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, pkt 94, 95).

104 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału przypomnianym w pkt 86 niniejszego wyroku przyznane odszkodowanie musi być nie tylko proporcjonalne, lecz również wystarczająco skuteczne i odstraszające, aby zagwarantować pełną skuteczność tej klauzuli.

105 W tych okolicznościach w zakresie, w jakim prawo hiszpańskie zezwala na przyznanie odszkodowania równoważnego odszkodowaniu wypłacanemu w przypadku niezgodnego z prawem rozwiązania stosunku pracy członkom tymczasowego personelu statutowego będącym ofiarami nadużywania kolejnych stosunków pracy na czas określony, do sądów odsyłających należy ustalenie, czy taki środek jest odpowiedni do zapobiegania takiemu nadużywaniu i w stosownym przypadku jego karania.

106 W świetle powyższych rozważań na pytanie siódme w sprawie C-103/18 oraz na pytania drugie, trzecie, czwarte, szóste i siódme w sprawie C-429/18 należy odpowiedzieć, iż klauzulę 5 porozumienia ramowego należy interpretować w ten sposób, że do sądu krajowego należy dokonanie oceny, zgodnie całością mających zastosowanie norm prawa krajowego, czy przeprowadzanie postępowań w sprawie naboru mających na celu obsadzenie w sposób ostateczny stanowisk zajmowanych tymczasowo przez pracowników zatrudnionych w ramach stosunków pracy na czas określony, przekształcenie statusu tych pracowników w „niestały personel zatrudniony na czas nieokreślony" oraz przyznanie wspomnianym pracownikom odszkodowania równoważnego odszkodowaniu wypłacanemu w przypadku niezgodnego z prawem rozwiązania stosunku pracy stanowią odpowiednie środki do zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony i w stosownym przypadku karania tych nadużyć lub też stanowią równoważne rozwiązanie prawne w rozumieniu tego postanowienia.

### *W przedmiocie pytania drugiego w sprawie C-103/18*

107 Z uzasadnienia postanowienia odsyłającego w sprawie C-103/18 wynika, że poprzez pytanie drugie w tej sprawie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy porozumienie ramowe należy interpretować w ten sposób, że w przypadku nadużywania przez pracodawcę publicznego kolejnych stosunków pracy zawieranych na czas określony okoliczność, iż dany pracownik godził się na nawiązanie tych różnych stosunków pracy, może z tego punktu widzenia skutkować tym, że zachowanie tego pracodawcy traci wszelki charakter nadużycia, tak że porozumienie ramowe nie miałoby zastosowania do sytuacji tego pracownika.

108 W tym względzie należy przypomnieć, że z samego brzmienia klauzuli 2 pkt 1 porozumienia ramowego wynika, iż zakres stosowania porozumienia został szeroko zakreślony, ponieważ obejmuje w sposób ogólny „pracowników zatrudnionych na czas określony, na podstawie umowy lub w ramach stosunku pracy określonego przez ustawodawstwo, układy zbiorowe lub praktykę obowiązującą w każdym z państw członkowskich". Ponadto definicja pojęcia „pracowników zatrudnionych na czas określony" zawarta w klauzuli 3 pkt 1 tego porozumienia obejmuje wszystkich pracowników, bez rozróżniania, czy pracodawca, z którym są związani, jest podmiotem publicznym, czy prywatnym, i niezależnie od kwalifikacji danej umowy w prawie krajowym (wyrok z dnia 26 listopada 2014 r., Mascolo i in., C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).

109 Porozumienie ramowe ma tym samym zastosowanie do ogółu pracowników świadczących pracę za wynagrodzeniem w ramach łączącego ich z pracodawcą stosunku pracy na czas określony, jeśli są oni związani umową o pracę lub stosunkiem pracy w rozumieniu prawa krajowego, z zastrzeżeniem jedynie przyznanego państwom członkowskim przez klauzulę 2 pkt 2 porozumienia ramowego zakresu uznania co do stosowania tego porozumienia do niektórych kategorii umów o pracę bądź stosunków pracy, jak również możliwości wyłączenia spod zakresu stosowania tego porozumienia, zgodnie z akapitem czwartym preambuły, pracowników tymczasowych (zob. podobnie wyrok z dnia 26 listopada 2014 r., Mascolo i in., C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo).

110 Z przepisów tych w żaden sposób nie wynika, by stosowanie porozumienia ramowego było wykluczone, jeżeli pracownik wyraził zgodę na nawiązanie stosunku pracy z pracodawcą publicznym.

111 Przeciwnie, taka wykładnia byłaby w oczywisty sposób sprzeczna z jednym z celów porozumienia ramowego, a mianowicie, jak wynika z pkt 53 niniejszego wyroku, celem ograniczenia stosowania kolejnych umów o pracę na czas określony lub zawierania stosunków pracy na czas określony, uważanego za źródło potencjalnych nadużyć na niekorzyść pracowników, poprzez ustanowienie pewnej liczby przepisów określających minimalny poziom ochrony w celu uniknięcia sytuacji, w której pracownicy zostaliby pozbawieni stabilności zatrudnienia.

112 Ten cel porozumienia ramowego opiera się w sposób dorozumiany, lecz nieunikniony na założeniu, że pracownik ze względu na swoją słabszą pozycję w stosunku do pracodawcy może być ofiarą nadużywania przez pracodawcę kolejnych stosunków pracy zawieranych na czas określony, nawet gdyby na nawiązanie i odnowienie tych stosunków pracy wyrażono zgodę dobrowolnie.

113 Taka słabsza pozycja pracownika może bowiem zniechęcić pracownika do powoływania się wobec pracodawcy wprost na przysługujące mu prawa, ponieważ dochodzenie tych praw może narazić go w szczególności na podjęcie przez pracodawcę działań, które mogłyby mieć niekorzystny wpływ na stosunek pracy tego pracownika (zob. podobnie wyrok z dnia 14 maja 2019 r., CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, pkt 44, 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

114 Z tego względu nie można uznać, że pracownicy zatrudnieni na czas określony są pozbawieni ochrony gwarantowanej im przez porozumienie ramowe jedynie na tej podstawie, że wyrazili oni dobrowolnie zgodę na zawieranie kolejnych stosunków pracy na czas określony, gdyż w przeciwnym razie klauzula 5 tego porozumienia zostałaby całkowicie pozbawiona jakiejkolwiek skuteczności (effet utile).

115 Jak wynika z orzecznictwa Trybunału przypomnianego w pkt 108 niniejszego wyroku, nie ma w tym względzie znaczenia okoliczność, że owe stosunki pracy zostały nawiązane w drodze aktów administracyjnych z uwagi na to, że pracodawca jest podmiotem publicznym.

116 Przy uwzględnieniu powyższych rozważań na pytanie drugie w sprawie C-103/18 należy odpowiedzieć, że klauzulę 2, klauzulę 3 pkt 1 i klauzulę 5 porozumienia ramowego należy interpretować w ten sposób, że w przypadku nadużywania przez pracodawcę publicznego kolejnych stosunków pracy zawieranych na czas określony okoliczność, iż dany pracownik godził się na nawiązanie lub odnowienie tych stosunków pracy, nie może z tego punktu widzenia skutkować tym, że zachowanie tego pracodawcy traci wszelki charakter nadużycia, tak że porozumienie ramowe nie miałoby zastosowania do sytuacji tego pracownika.

***W przedmiocie pytań szóstego i dziewiątego w sprawie C-103/18 oraz pytania piątego w sprawie C-429/18***

117 Poprzez pytania szóste i dziewiąte w sprawie C-103/18 i pytanie piąte w sprawie C-429/18, które należy rozpatrzyć łącznie, sądy odsyłające dążą w istocie do ustalenia, czy prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że nakłada ono na sąd krajowy rozpatrujący spór pomiędzy pracownikiem a pracodawcą publicznym obowiązek odstąpienia od stosowania uregulowania krajowego, które jest niezgodne z klauzulą 5 pkt 1 porozumienia ramowego.

118 W tym względzie należy przypomnieć, że klauzula 5 pkt 1 porozumienia ramowego nie jest bezwarunkowa i wystarczająco precyzyjna, aby jednostki mogły się na nią powoływać przed sądem krajowym (zob. podobnie wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 80).

119 Nie można zaś powoływać się na tego rodzaju przepis prawa Unii, jako taki, który nie wywiera bezpośredniego skutku, w ramach sporu objętego prawem Unii w celu wyłączenia stosowania sprzecznego z nim przepisu prawa krajowego (zob. analogicznie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 62).

120 Z tego względu sąd krajowy nie jest zobowiązany do odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego sprzecznego z klauzulą 5 pkt 1 porozumienia ramowego.

121 Uściśliwszy powyższe, należy przypomnieć, że stosując prawo wewnętrzne, sądy krajowe są zobowiązane tak dalece, jak jest to możliwe, dokonywać jego wykładni w świetle brzmienia i celu rozpatrywanej dyrektywy, by osiągnąć przewidziany w niej rezultat, a zatem dostosować się do art. 288 akapit trzeci TFUE (wyrok z dnia 4 lipca 2006 r., Adeneler i in., C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 108 i przytoczone tam orzecznictwo).

122 Wymóg zgodnej wykładni prawa krajowego jest bowiem nieodłączną cechą systemu traktatowego, który umożliwia sądom krajowym zapewnienie w ramach ich właściwości pełnej skuteczności prawa Unii przy rozstrzyganiu wniesionych przed nie sporów (wyrok z dnia 4 lipca 2006 r., Adeneler i in., C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 109 i przytoczone tam orzecznictwo).

123 Oczywiście, spoczywający na sądzie krajowym obowiązek odniesienia się do treści dyrektywy przy dokonywaniu wykładni i stosowaniu odpowiednich przepisów prawa krajowego jest ograniczony przez ogólne zasady prawa, w szczególności zasadę pewności prawa i braku retroaktywności prawa, i nie może służyć jako podstawa dla dokonywania wykładni prawa krajowego contra legem (wyrok z dnia 4 lipca 2006 r., Adeneler i in., C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 110 i przytoczone tam orzecznictwo).

124 Zasada zgodnej wykładni wymaga jednakże, by sądy krajowe czyniły wszystko, co leży w zakresie ich kompetencji, uwzględniając wszystkie przepisy prawa krajowego i stosując uznane w porządku krajowym metody wykładni, by zapewnić pełną skuteczność rozpatrywanej dyrektywy i dokonać rozstrzygnięcia zgodnego z realizowanymi przez nią celami (wyrok z dnia 4 lipca 2006 r., Adeneler i in., C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 111 i przytoczone tam orzecznictwo).

125 Przy uwzględnieniu powyższych rozważań na pytania szóste i dziewiąte w sprawie C-103/18 oraz pytanie piąte w sprawie C-429/18 należy odpowiedzieć, że prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że nie nakłada ono na sąd krajowy rozpatrujący spór pomiędzy pracownikiem a pracodawcą publicznym obowiązku odstąpienia od stosowania uregulowania krajowego, które jest niezgodne z klauzulą 5 pkt 1 porozumienia ramowego.

### *W przedmiocie pytania ósmego w sprawie C-103/18*

126 Poprzez pytanie ósme w sprawie C-103/18 sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że nakłada ono na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia możliwości zmiany prawomocnych wyroków i aktów administracyjnych dotyczących odwołań ze stanowiska i powołań oraz ogłoszeń o konkursach w celu zapewnienia pełnej skuteczności prawa Unii.

127 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się do Trybunału sąd krajowy w ramach stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny, przy czym prawidłowość tych ustaleń nie podlega ocenie przez Trybunał, korzystają z domniemania, iż mają znaczenie dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie złożonego przez sąd krajowy wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania (postanowienie z dnia 12 czerwca 2019 r., Aragón Carrasco i in., C-367/18, niepublikowane, EU:C:2019:487, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

128 Ponadto konieczność dokonania użytecznej dla sądu krajowego wykładni prawa Unii wymaga, aby dokładnie określił on ramy faktyczne i prawne stawianych pytań lub przynajmniej aby wyjaśnił założenia faktyczne, na których pytania te są oparte (postanowienie z dnia 12 czerwca 2019 r., Aragón Carrasco i in., C-367/18, niepublikowane, EU:C:2019:487, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

129 W niniejszym przypadku sąd odsyłający w żaden sposób nie wskazał, że w sporze w postępowaniu głównym byłby zobowiązany do wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem lub nakazania organowi administracyjnemu zmiany ostatecznej decyzji w sprawie odwołania ze stanowiska, powołania lub ogłoszenia o konkursie.

130 W tym względzie z uzasadnienia postanowienia odsyłającego w sprawie C-103/18 oraz z uwag rządu hiszpańskiego w tej sprawie można wywieść, że wspólnota Madrytu mogłaby ewentualnie zostać zobowiązana do zmiany ostatecznych decyzji w sprawie powołania lub odwołania ze stanowiska jedynie w okolicznościach obejmujących przekształcenie kolejnych powołań D. Sáncheza Ruiza na powołanie w charakterze członka stałego personelu statutowego w celu ukarania nadużywania przez tego pracodawcę publicznego kolejnych stosunków pracy na czas określony. Z informacji dostarczonych przez sąd odsyłający wyraźnie jednak wynika, że takie przekształcenie jest kategorycznie wykluczone na mocy prawa hiszpańskiego, ponieważ uzyskanie statusu stałego personelu statutowego jest możliwe dopiero po pomyślnym ukończeniu postępowania w sprawie naboru.

131 W tych okolicznościach okazuje się w sposób oczywisty, że problem podniesiony w pytaniu ósmym w sprawie C-103/18 ma charakter hipotetyczny. Pytanie to jest zatem niedopuszczalne.

**W przedmiocie kosztów**

132 Dla stron w postępowaniu głównym 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 postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

1) **Klauzulę 5 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego w dniu 18 marca 1999 r. i 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 państwa członkowskie lub partnerzy społeczni nie mogą wyłączyć z pojęcia „kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony" w rozumieniu tego postanowienia sytuacji, w której pracownik zatrudniony na podstawie stosunku pracy na czas określony – mianowicie do chwili ostatecznego obsadzenia wakującego stanowiska, na którym został zatrudniony – zajmował w ramach kilku powołań to samo stanowisko pracy nieprzerwanie przez szereg lat oraz w sposób stały i ciągły wykonywał te same obowiązki, przy czym ustawiczne utrzymywanie tego pracownika na tym wakującym stanowisku było konsekwencją niedochowania przez pracodawcę ustawowego obowiązku przeprowadzenia w wyznaczonym terminie postępowania w sprawie naboru mającego na celu obsadzenie wspomnianego wakującego stanowiska w sposób ostateczny, a jego stosunek pracy był z tego względu w sposób dorozumiany przedłużany z roku na rok.**

2) **Klauzulę 5 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego w dniu 18 marca 1999 r. i stanowiącego załącznik do dyrektywy 1999/70, należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie ustawodawstwu i orzecznictwu krajowemu, na mocy których kolejne odnowienie stosunków pracy zawieranych na czas określony uważa się za uzasadnione „obiektywnymi powodami" w rozumieniu pkt 1 lit. a) tej klauzuli jedynie na tej podstawie, że odnowienie to odpowiada podstawom zatrudnienia wskazanym w tym ustawodawstwie, czyli względom konieczności, pilności lub celowi realizacji programów**

**o charakterze tymczasowym, koniunkturalnym lub nadzwyczajnym, w zakresie, w jakim takie ustawodawstwo i orzecznictwo krajowe nie zapobiega temu, by dany pracodawca zaspakajał w praktyce za pomocą takich odnowień stałe i długookresowe potrzeby kadrowe.**

3) **Klauzulę 5 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego w dniu 18 marca 1999 r. i stanowiącego załącznik do dyrektywy 1999/70, należy interpretować w ten sposób, że do sądu krajowego należy dokonanie oceny, zgodnie całością mających zastosowanie norm prawa krajowego, czy przeprowadzanie postępowań w sprawie naboru mających na celu obsadzenie w sposób ostateczny stanowisk zajmowanych tymczasowo przez pracowników zatrudnionych w ramach stosunków pracy na czas określony, przekształcenie statusu tych pracowników w „niestały personel zatrudniony na czas nieokreślony" oraz przyznanie wspomnianym pracownikom odszkodowania równoważnego odszkodowaniu wypłacanemu w przypadku niezgodnego z prawem rozwiązania stosunku pracy stanowią odpowiednie środki do zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony i w stosownym przypadku karania tych nadużyć lub też stanowią równoważne rozwiązanie prawne w rozumieniu tego postanowienia.**

4) **Klauzulę 2, klauzulę 3 pkt 1 i klauzulę 5 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego w dniu 18 marca 1999 r. i stanowiącego załącznik do dyrektywy 1999/70, należy interpretować w ten sposób, że w przypadku nadużywania przez pracodawcę publicznego kolejnych stosunków pracy zawieranych na czas określony okoliczność, iż dany pracownik godził się na nawiązanie lub odnowienie tych stosunków pracy, nie może z tego punktu widzenia skutkować tym, że zachowanie tego pracodawcy traci wszelki charakter nadużycia, tak że to porozumienie ramowe nie miałoby zastosowania do sytuacji tego pracownika.**

5) **Prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że nie nakłada ono na sąd krajowy rozpatrujący spór pomiędzy pracownikiem a pracodawcą publicznym obowiązku odstąpienia od stosowania uregulowania krajowego, które jest niezgodne z klauzulą 5 pkt 1 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego w dniu 18 marca 1999 r., stanowiącego załącznik do dyrektywy 1999/70.**

Podpisy