Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (siódma izba)

z dnia 3 czerwca 2021 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Polityka społeczna – Dyrektywa 99/70/WE – Porozumienie ramowe w sprawie pracy na czas określony zawarte przez UNICE, CEEP oraz ETUC – Klauzula 5 – Stosowanie – Pojęcie „kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony" – Umowy o pracę na czas określony zawierane w sektorze publicznym – Środki mające na celu zapobieganie nadużyciom w zawieraniu kolejnych umów o pracę lub nawiązywaniu kolejnych stosunków pracy na czas określony i karanie tych nadużyć – Pojęcie „obiektywnych powodów" uzasadniających takie umowy – Równoważne rozwiązania prawne – Obowiązek wykładni zgodnej prawa krajowego – Kryzys gospodarczy

W sprawie C-726/19

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunal Superior de Justicia de Madrid (wyższy trybunał sprawiedliwości Madrytu, Hiszpania) postanowieniem z dnia 23 września 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 1 października 2019 r., w postępowaniu:

Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario

przeciwko

JN,

TRYBUNAŁ (siódma izba),

w składzie: A. Kumin (sprawozdawca), prezes izby, P.G. Xuereb i I. Ziemele, sędziowie,

rzecznik generalny: A. Rantos,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario – L. Santiago Lara, letrada,

– w imieniu rządu hiszpańskiego – L. Aguilera Ruiz i S. Jiménez García, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: hiszpański.

– w imieniu Komisji Europejskiej – N. Ruiz García, M. van Beek i I. Galindo Martín, w charakterze pełnomocników,

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

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni klauzuli 5 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego w dniu 18 marca 1999 r. (zwanego dalej „porozumieniem ramowym"), stanowiącego załącznik do dyrektywy Rady 99/70/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).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (madryckim instytutem badań i rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa i żywienia wspólnoty Madrytu, Hiszpania) (zwanym dalej „Imidra") a JN w przedmiocie rozwiązania umowy o pracę na czas określony, zawartej między Imidra a JN w celu obsadzenia wakującego stanowiska.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Zgodnie z motywem 17 dyrektywy 99/70:

„Odnośnie [do] pojęć użytych w porozumieniu ramowym, ale bezpośrednio w nim nie zdefiniowanych, niniejsza dyrektywa 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 Artykuł 2 akapit pierwszy tej dyrektywy przewiduje:

„Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy w terminie do dnia 10 lipca 2001 r. lub zapewniają, że najpóźniej w tym terminie partnerzy społeczni wprowadzą, w drodze porozumienia, niezbędne ku temu środki, przy czym od państw członkowskich wymaga się podjęcia wszelkich środków niezbędnych dla umożliwienia im stałego zapewniania realizacji celów określonych w niniejszej dyrektywie. Państwa członkowskie niezwłocznie powiadamiają o tym Komisję".

5 Punkt 7 postanowień ogólnych porozumienia ramowego jest sformułowany następująco:

„Korzystanie z umów o pracę zawieranych na czas określony, oparte na obiektywnych przesłankach, jest środkiem zapobiegania nadużyciom".

6 Na podstawie klauzuli 1 porozumienia ramowego jego celem jest, po pierwsze, poprawa warunków pracy na czas określony poprzez zagwarantowanie przestrzegania zasady niedyskryminacji, oraz 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, […] lub partnerzy społeczni, wprowadzają, o ile nie istnieją równoważne rozwiązania prawne, zmierzające do zapobiegania nadużyciom, w sposób uwzględniający potrzeby szczególnych gałęzi […] 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, […] 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 9 ust. 3 Constitución española (hiszpańskiej konstytucji) stanowi:

„Konstytucja zapewnia zasadę legalności, hierarchię norm, jawność norm, niedziałanie wstecz przepisów nakładających surowsze kary lub ograniczających prawa przysługujące jednostkom, pewność prawa, odpowiedzialność i zakaz arbitralnego działania organów publicznych".

9 W art. 4 ust. 1 Real Decreto 2720/1998 por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada (dekretu królewskiego 2720/1998 wykonującego art. 15 kodeksu pracy w zakresie umów na czas określony) z dnia 18 grudnia 1998 r. (BOE nr 7 z dnia 8 stycznia 1999 r., s. 568) umowę *interinidad* zdefiniowano jako umowę zawartą w celu zastępstwa za pracownika przedsiębiorstwa, któremu na podstawie przepisu, układu zbiorowego lub indywidualnej umowy przysługuje prawo do zachowania swojego stanowiska pracy, lub w celu tymczasowego obsadzenia stanowiska pracy podczas procedury rekrutacyjnej lub dotyczącej awansu związanej z definitywnym objęciem wspomnianego stanowiska.

10 Zgodnie z art. 4 ust. 2 tego dekretu królewskiego w umowie należy wskazać w szczególności zastąpionego pracownika i przyczynę zastępstwa lub stanowisko pracy, które zostanie definitywnie obsadzone po zakończeniu procedury rekrutacyjnej lub dotyczącej awansu. Okres umowy *interinidad* zawartej w celu zastępstwa za pracownika przedsiębiorstwa mającego prawo do utrzymania stanowiska pracy odpowiada okresowi nieobecności tego pracownika. Okres, na jaki zawiera się umowę *interinidad* w celu tymczasowego obsadzenia stanowiska pracy w trakcie trwania procedury rekrutacyjnej lub dotyczącej awansu mającej na celu definitywne zatrudnienie na wspomnianym stanowisku, odpowiada czasowi trwania tej procedury. Okres ten nie może przekraczać trzech miesięcy, a po upływie tego maksymalnego okresu nie można zawrzeć kolejnej umowy mającej ten sam przedmiot. W przypadku postępowań w sprawie naboru prowadzonych przez organy administracji publicznej w celu obsadzenia stanowisk pracy okresy obowiązywania umów *interinidad* odpowiadają okresom prowadzenia wspomnianych procedur określonym w przepisach szczególnych.

11 Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (tekst jednolity ustawy o statucie podstawowym osób zatrudnionych w sektorze publicznym), zatwierdzony Real Decreto Legislativo 5/2015 (królewskim dekretem ustawodawczym 5/2015) z dnia 30 października 2015 r. (BOE nr 261 z dnia 31 października 2015 r., s. 103105; zwany dalej „EBEP") stanowi w art. 70, zatytułowanym „Oferta zatrudnienia publicznego":

„1. 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 wypadku realizacja publicznej oferty zatrudnienia lub podobnego instrumentu musi nastąpić w terminie trzech lat, niepodlegającym przedłużeniu.

2. Oferta zatrudnienia publicznego lub inny instrument, zatwierdzane corocznie przez organy zarządzające administracji publicznej, jest przedmiotem publikacji w odpowiednim dzienniku urzędowym.

[…]".

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

12 W dniu 23 czerwca 2003 r. Imidra zawarła z JN umowę na czas określony w celu obsadzenia wakującego stanowiska, związaną z ofertą zatrudnienia publicznego z 2002 r. JN wykonywała wówczas zadania członka personelu pomocniczego.

13 W 2005 r. został przeprowadzony konkurs w celu obsadzenia stanowiska zajmowanego przez JN. Jednakże stanowiska tego nie wybrał żaden laureat owego konkursu, skutkiem czego umowa *interinidad* JN została przedłużona w trakcie 2008 r.

14 W 2009 r. Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid (regionalne ministerstwo prezydencji, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych wspólnoty Madrytu) przeprowadziło nowy konkurs na stanowiska tymczasowe kategorii zawodowej obejmującej prace pomocnicze w stołówce.

15 Decyzją z dnia 27 lipca 2016 r. Dirección General de la Función Pública (dyrekcja generalna ds. służby publicznej, Hiszpania) przystąpiła do powoływania na te stanowiska osób, które pomyślnie przeszły ów konkurs.

16 W dniu 3 października 2016 r. JN otrzymała pismo informujące ją o rozwiązaniu jej umowy o pracę z tego względu, że na wakujące stanowisko, które zajmowała, został powołany pracownik zatrudniony na stałe.

17 W dniu 24 maja 2017 r. JN zakwestionowała rozwiązanie z nią stosunku pracy przed Juzgado de lo Social nº 40 de Madrid (sądem pracy nr 40 w Madrycie, Hiszpania).

18 W orzeczeniu z dnia 26 września 2018 r. ów sąd częściowo uwzględnił powództwo JN. Uznał on zasadniczo, że rozpatrywany stosunek pracy stał się stosunkiem pracy na czas nieokreślony, ale nie na stałe, ponieważ ów stosunek pracy przekroczył przewidziany w art. 70 EBEP trzyletni termin na obsadzenie wakującego stanowiska zajmowanego przez JN. W związku z tym zobowiązano Imidra do zapłaty na rzecz JN odprawy z tytułu rozwiązania z nią stosunku pracy w kwocie 3266,48 EUR, czyli odpowiadającej 20 dniom wynagrodzenia za rok pracy, zgodnie z orzecznictwem Tribunal Supremo (sądu najwyższego, Hiszpania).

19 Imidra wniosła apelację od tego wyroku do sądu odsyłającego, Tribunal Superior de Justicia de Madrid (wyższego trybunału sprawiedliwości Madrytu). Zdaniem tego sądu umowa *interinidad* będąca przedmiotem postępowania głównego została przekształcona w umowę na czas nieokreślony ze względu na niemożność przewidzenia daty jej rozwiązania. Tymczasem ta niemożność przewidzenia daty rozwiązania owej umowy stoi w sprzeczności z samym charakterem umowy na czas określony, która oznacza, że powinna być znana data jej rozwiązania, zgodnie z przepisami prawa. Ponadto wspomniany sąd uważa, że nie można przyjąć żadnego uzasadnienia w odniesieniu do opóźnienia w przeprowadzaniu procedury rekrutacyjnej na wakujące stanowisko, co w niniejszej sprawie doprowadziło do stosunku pracy trwającego ponad trzynaście lat.

20 Niemniej jednak sąd odsyłający wskazuje, że na podstawie orzecznictwa Tribunal Supremo (sądu najwyższego) jest wykluczone, by umowa *interinidad*, taka jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, mogła zostać przekształcona w stosunek pracy na czas nieokreślony, ale nie na stałe. Ani zawieranie kolejnych umów *interinidad*, ani przedłużanie takich umów skutkujące przedłużeniem stosunku pracy przez okres do dwudziestu lat nie mogą bowiem zostać uznane za nadużycie. Wynika stąd, że pracownik, który po wieloletnim okresie zatrudnienia na podstawie tych umów niespodziewanie traci pracę z powodu obsadzenia wakującego stanowiska, nie ma prawa do żadnej odprawy.

21 Co więcej, zdaniem sądu odsyłającego, chociaż jest możliwe, jak uczynił to Juzgado de lo Social nº 40 de Madrid (sądu pracy nr 40 w Madrycie), interpretowanie art. 70 EBEP w ten sposób, że przewiduje on maksymalny czas trwania umowy *interinidad*, ponieważ przepis ten ustala trzyletni termin na przeprowadzenie procedur rekrutacyjnej, co pozwala pośrednio zapobiegać przedłużaniu stosunków pracy na czas określony osób zajmujących wakujące stanowiska, Tribunal Supremo (sąd najwyższy) orzekał wielokrotnie, iż tak nie jest. Tribunal Supremo uważa bowiem, że termin przewidziany w art. 70 EBEP nie stanowi bezwzględnej gwarancji i nie ma automatycznego charakteru. W szczególności termin ten mógł zdaniem owego sądu zostać przedłużony sine die z rożnych powodów, a między innymi ze względu na kryzys gospodarczy z 2008 r.

22 Z powyższego wynika zdaniem sądu odsyłającego, że umowa *interinidad* trwa często dziesiątki lat i że określenie czasu jej obowiązywania pozostawia się uznaniu pracodawcy, a mianowicie w niniejszej sprawie organu administracji, który może, bez uzasadnienia, podjąć decyzję o wszczęciu procesu rekrutacji lub o jego niewszczynaniu w celu obsadzenia wakującego stanowiska i wybrać odpowiednią chwilę, w której wszczyna ten proces. Otóż taka sytuacja jest sprzeczna z zasadą prawa zagwarantowaną w art. 9 ust. 3 konstytucji hiszpańskiej.

23 W tym kontekście sąd odsyłający ma wątpliwości co do zgodności uregulowania krajowego w interpretacji Tribunal Supremo (sąd najwyższy) z klauzulą 5 porozumienia ramowego.

24 W tych okolicznościach Tribunal Superior de Justicia de Madrid (wyższy trybunał sprawiedliwości Madrytu) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy zawarcie umowy na czas określony, takiej jak umowa w celu tymczasowego obsadzenia wakującego stanowiska pracy, która pozostawia uznaniu pracodawcy określenie czasu jej obowiązywania przy podejmowaniu decyzji, czy obsadzi wakujące stanowisko pracy, kiedy to uczyni i jak długo potrwa proces rekrutacji, może być uznane za odpowiednie dla zapewnienia skuteczności (effet utile) klauzul 1 i 5 dyrektywy [99/70]?

2) Czy ustanowiony w klauzuli 5 dyrektywy [99/70] obowiązek wprowadzenia jednego lub większej liczby przewidzianych w niej środków, które mają na celu zapobieganie nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów o pracę na czas określony w przypadku umów w celu tymczasowego obsadzenia wakującego stanowiska pracy, należy uznać za transponowany do prawa

hiszpańskiego, jeżeli zgodnie z orzecznictwem nie określono maksymalnego czasu trwania tych czasowych stosunków pracy, nie określono obiektywnych powodów uzasadniających ich przedłużenie ani też nie określono liczby przedłużeń takich stosunków pracy?

3) Czy brak w prawie hiszpańskim, w świetle orzecznictwa, jakiegokolwiek skutecznego środka mającego na celu zapobieganie nadużyciom wobec pracowników zatrudnionych na podstawie umowy w celu tymczasowego obsadzenia wakującego stanowiska pracy i karanie tych nadużyć ma negatywny wpływ na cel i skuteczność porozumienia ramowego, jeżeli nie ograniczono maksymalnego całkowitego czasu trwania stosunków pracy, wspomniane stosunki pracy nigdy nie zostały przekształcone w stosunki pracy na czas nieokreślony lub stosunki pracy na czas nieokreślony, ale nie na stałe, bez względu na to, ile lat upłynęło, ani też pracownicy nie otrzymali odprawy z tytułu rozwiązania stosunku pracy, przy czym organ administracji nie jest zobowiązany do uzasadnienia odnowienia stosunku pracy w celu tymczasowego obsadzenia wakującego stanowiska pracy, gdy wakujące stanowisko przez wiele lat nie jest przedmiotem oferty zatrudnienia publicznego lub gdy procedura rekrutacji jest odraczana?

4) Czy stosunek pracy o nieokreślonym czasie trwania, którego czas trwania, zgodnie z wyrokiem […] z dnia 5 czerwca 2018 r. [Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393)], wydanym w składzie wielkiej izby, jest nadzwyczajnie długi i zależy całkowicie od pracodawcy, bez jakiegokolwiek ograniczenia lub uzasadnienia, przy czym pracownik nie jest w stanie przewidzieć, kiedy ów stosunek pracy zostanie rozwiązany, a stosunek ten może trwać do czasu przejścia pracownika na emeryturę, należy uznać za zgodny z celem dyrektywy [99/70], czy też należy uznać, iż stanowi on nadużycie?

5) Czy, zgodnie z wyrokiem […] z dnia 25 października 2018 r. [Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859)], można uznać, że kryzys gospodarczy z 2008 r. teoretycznie stanowi powód uzasadniający brak jakiegokolwiek środka zapobiegawczego przeciwko nadużyciu wynikającemu z zawierania kolejnych umów o pracę na czas określony w rozumieniu klauzuli 5 pkt 1 porozumienia ramowego, który mógłby zapobiec lub zniechęcić do przedłużania stosunku pracy między powódką a Comunidad de Madrid (wspólnotą Madrytu) w okresie od 2003 r. do 2008 r., kiedy został on przedłużony, a następnie do 2016 r., tym samym przedłużając okres zatrudnienia w celu tymczasowego obsadzenia stanowiska przez 13 lat?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie stosowania klauzuli 5 porozumienia ramowego

25 Imidra i rząd hiszpański podnoszą zasadniczo, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma charakter hipotetyczny, a zatem jest niedopuszczalny, gdyż klauzula 5 porozumienia ramowego nie ma zastosowania w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, która charakteryzowała się nie umowami lub kolejnymi stosunkami pracy na czas określony, lecz zawieraniem jednej i tej samej umowy *interinidad*.

26 Co się tyczy stosowania klauzuli 5 porozumienia ramowego w postępowaniu głównym, należy przypomnieć, że klauzula ta służy realizacji jednego z celów wytyczonych przez to porozumienie, a mianowicie celu ograniczenia stosowania kolejnych umów o pracę na czas określony lub nawiązywania 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 11 lutego 2021 r., M.V. i in. (Kolejne umowy o pracę na czas określony w sektorze publicznym), C-760/18, EU:C:2021:113, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo].

27 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 prawie krajowym nie istnieją równoważne rozwiązania prawne, przynajmniej jednego spośród wymienionych tam środków [wyrok z dnia 11 lutego 2021 r., M.V. i in. (Kolejne umowy o pracę na czas określony w sektorze publicznym), C-760/18, EU:C:2021:113, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo].

28 Z brzmienia tego postanowienia porozumienia ramowego oraz z utrwalonego orzecznictwa wynika zatem, że wspomniane postanowienie ma zastosowanie wyłącznie w przypadku kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony, w związku z czym umowa, która jest pierwszą i jedyną umową o pracę na czas określony, nie wchodzi w zakres zastosowania tego postanowienia [wyrok z dnia 11 lutego 2021 r., M.V. i in. (Kolejne umowy o pracę na czas określony w sektorze publicznym), C-760/18, EU:C:2021:113, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo].

29 Ponadto należy wskazać, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem klauzula 5 pkt 2 lit. a) porozumienia ramowego pozostawia co do zasady państwom członkowskim lub partnerom społecznym określenie, na jakich warunkach umowy lub stosunki pracy na czas określony uważane są za „kolejne" [wyrok z dnia 11 lutego 2021 r., M.V. i in. (Kolejne umowy o pracę na czas określony w sektorze publicznym), C-760/18, EU:C:2021:113, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo].

30 Chociaż takie odesłanie do władz krajowych na potrzeby 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 w ten sposób państwom członkowskim zakres uznania nie jest nieograniczony, jako że nie może on w żadnym wypadku podważać celu lub skuteczności (effet utile) porozumienia ramowego. W szczególności władze krajowe nie mogą korzystać z tego uznania w taki sposób, który powodowałby powstanie sytuacji mogących prowadzić do nadużyć, a zatem sprzecznych ze wskazanym celem [wyrok z dnia 11 lutego 2021 r., M.V. i in. (Kolejne umowy o pracę na czas określony w sektorze publicznym), C-760/18, EU:C:2021:113, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo].

31 Państwa członkowskie są bowiem zobowiązane do zapewnienia rezultatu przewidzianego w prawie Unii, jak wynika to nie tylko z art. 288 akapit trzeci TFUE, lecz również z art. 2 akapit pierwszy dyrektywy 99/70 w związku z jej motywem 17 [wyrok z dnia 11 lutego 2021 r., M.V. i in. (Kolejne umowy o pracę na czas określony w sektorze publicznym), C-760/18, EU:C:2021:113, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo].

32 Ograniczenia uprawnień dyskrecjonalnych pozostawionych państwom członkowskim, określone w pkt 30 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 [wyrok z dnia 11 lutego 2021 r., M.V. i in. (Kolejne umowy o pracę na czas określony w sektorze publicznym), C-760/18, EU:C:2021:113, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo].

33 W niniejszej sprawie z postanowienia odsyłającego wynika, że umowa *interinidad* zawarta przez JN w 2003 r. została przedłużona w 2008 r., ponieważ stanowisko zajmowane przez JN nie zostało wybrane przez żadnego laureata konkursu, który został przeprowadzony w 2005 r. w celu obsadzenia tego stanowiska. Okazuje się zatem, że chodzi, sensu stricto, nie o zawarcie kolejnych dwóch lub kilku umów o pracę, co zakłada istnienie i formalne zawarcie dwóch lub kilku odrębnych umów, z których jedna następuje po drugiej, lecz o automatyczne przedłużenie początkowej umowy na czas określony.

34 Ponadto sąd odsyłający wskazuje, że ustawiczne utrzymywanie tego pracownika na wakującym stanowisku na podstawie umowy o pracę na czas określony jest konsekwencją niedochowania przez pracodawcę ustawowego obowiązku przeprowadzenia w wyznaczonym terminie postępowania w sprawie naboru mającego na celu obsadzenie tego wakującego stanowiska w sposób ostateczny.

Ponieważ czas trwania tego postępowania jest ograniczony do trzech lat, każde przekroczenie tego czasu trwania sprowadza się do dorozumianego odnowienia początkowej umowy *interinidad*. Co więcej, zdaniem tego sądu w przypadku gdy żaden laureat wspomnianego postępowania nie podjął decyzji o objęciu wakującego stanowiska na stałe i stanowisko to staje się przedmiotem nowej procedury rekrutacyjnej, należy uznać, iż umowa *interinidad* była przedmiotem odnowienia. W związku z tym w niniejszej sprawie stosunek pracy został w sposób dorozumiany przedłużony, a nawet był przedmiotem odnawiania przez okres kilku lat, ponieważ powołanie laureata na to stanowisko nastąpiło dopiero w 2016 r.

35 Otóż Trybunał orzekł, że stwierdzenie braku nawiązania kolejnych stosunków pracy zawieranych na czas określony w rozumieniu klauzuli 5 porozumienia ramowego z tego tylko powodu, że pierwsza umowa o pracę na czas określony danego pracownika została przedłużona z mocy prawa bez zawarcia na piśmie co najmniej jednej nowej umowy o pracę na czas określony, w sytuacji, w której ponadto ustawiczne utrzymywanie tego pracownika na wakującym stanowisku na podstawie stosunku pracy na czas określony jest konsekwencją niedochowania przez pracodawcę ustawowego obowiązku przeprowadzenia w wyznaczonym terminie postępowania w sprawie naboru mającego na celu obsadzenie tego wakującego stanowiska w sposób ostateczny, skutkiem czego stosunek pracy tego pracownika był w konsekwencji w sposób dorozumiany przedłużany przez wiele lat, groziłoby podważeniem przedmiotu, celu, jak i skuteczności (effet utile) tego porozumienia [zob. podobnie wyroki: z dnia 19 marca 2020 r., Sánchez Ruiz i in., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, pkt 61; z dnia 11 lutego 2021 r., M.V. i in. (Kolejne umowy o pracę na czas określony w sektorze publicznym), C-760/18, EU:C:2021:113, pkt 44].

36 Taka wąska wykładnia pojęcia „kolejnych stosunków pracy zawieranych na czas określony" pozwalałaby bowiem na zatrudnianie pracowników przez lata w sposób niegwarantujący im żadnej stabilności [wyrok z dnia 11 lutego 2021 r., M.V. i in. (Kolejne umowy o pracę na czas określony w sektorze publicznym), C-760/18, EU:C:2021:113, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo].

37 Ponadto ta sama wąska wykładnia mogłaby prowadzić nie tylko do faktycznego wyłączenia znacznej liczby stosunków pracy zawieranych na czas określony z przewidzianej w dyrektywie 99/70 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 [wyrok z dnia 11 lutego 2021 r., M.V. i in. (Kolejne umowy o pracę na czas określony w sektorze publicznym), C-760/18, EU:C:2021:113, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo].

38 W tym kontekście należy również stwierdzić, że pojęcie „czasu trwania" stosunku pracy stanowi istotny element każdej umowy na czas określony. Zgodnie z klauzulą 3 pkt 1 porozumienia ramowego „termin wygaśnięcia umowy o pracę lub stosunku pracy jest określony przez obiektywne warunki, takie jak nadejście dokładnie określonej daty, wykonanie określonego zadania lub nastąpienie określonego wydarzenia". Zmiana daty zakończenia umowy o pracę na czas określony stanowi zatem istotną zmianę tej umowy, którą można zgodnie z prawem utożsamić z nawiązaniem nowego stosunku pracy na czas określony, następującego po poprzednim stosunku pracy, a zatem wchodzącego w zakres stosowania klauzuli 5 porozumienia ramowego [wyrok z dnia 11 lutego 2021 r., M.V. i in. (Kolejne umowy o pracę na czas określony w sektorze publicznym), C-760/18, EU:C:2021:113, pkt 47].

39 W niniejszej sprawie, ponieważ automatyczne przedłużenie początkowej umowy na czas określony można zrównać z odnowieniem, a tym samym z zawarciem odrębnej umowy na czas określony, sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym charakteryzuje się nie zawarciem jednej i tej samej umowy, lecz zawieraniem umów, które mogą rzeczywiście zostać uznane za „kolejne" w rozumieniu klauzuli 5 porozumienia ramowego.

40 Należy zatem uznać, że klauzulę 5 porozumienia ramowego należy interpretować w ten sposób, że zawarte w niej wyrażenie „kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony" obejmuje również przedłużanie z mocy prawa umów o pracę na czas określony pracowników sektora publicznego, takich jak umowa *interinidad* rozpatrywana w postępowaniu głównym, i to niezależnie od tego, że forma pisemna, co do zasady przewidziana w celu zawarcia kolejnych umów, nie została zachowana.

41 Nic nie stoi zatem na przeszkodzie stosowaniu klauzuli 5 porozumienia ramowego w postępowaniu głównym, skutkiem czego należy odpowiedzieć na zadane pytania.

W przedmiocie pytań od pierwszego do czwartego

42 Poprzez pytania od pierwszego do czwartego, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy klauzulę 5 porozumienia ramowego należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z jego wykładnią dokonaną w orzecznictwie krajowym, które w odniesieniu do umów *interinidad* nie zawiera żadnych wskazań co do obiektywnych powodów uzasadniających odnowienie tych umów lub ich maksymalnego czasu trwania, nie precyzuje limitu liczby odnowień tych umów, nie wprowadza równoważnych rozwiązań prawnych i nie przewiduje dla pracowników żadnej odprawy w przypadku rozwiązania stosunku pracy.

43 Należy przypomnieć, jak wskazano w pkt 26 i 27 niniejszego wyroku, że klauzula 5 porozumienia ramowego, która służy realizacji jednego z wytyczonych przez to porozumienie celów, a mianowicie celu ograniczenia stosowania kolejnych umów o pracę na czas określony lub nawiązywania stosunków pracy na czas określony, w swoim pkt 1 zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia w sposób skuteczny i wiążący, o ile w ich 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 tych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony oraz liczby ich odnowień [wyrok z dnia 11 lutego 2021 r., M.V. i in. (Kolejne umowy o pracę na czas określony w sektorze publicznym), C-760/18, EU:C:2021:113, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo].

44 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 11 lutego 2021 r., M.V. i in. (Kolejne umowy o pracę na czas określony w sektorze publicznym), C-760/18, EU:C:2021:113, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo].

45 Tym samym klauzula 5 pkt 1 porozumienia ramowego wyznacza państwom członkowskim ogólny cel, polegający na zapobieganiu takim 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 11 lutego 2021 r., M.V. i in. (Kolejne umowy o pracę na czas określony w sektorze publicznym), C-760/18, EU:C:2021:113, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo].

46 Ponadto jeżeli, jak w niniejszej sprawie, prawo Unii nie przewiduje szczególnych sankcji, w sytuacji gdy stwierdzono jednak nadużycia, na władzach krajowych ciąży obowiązek ustanowienia środków, które muszą być nie tylko proporcjonalne, lecz również wystarczająco skuteczne i odstraszające, by zagwarantować pełną skuteczność przepisów ustanowionych w wykonaniu porozumienia ramowego (wyrok z dnia 25 października 2018 r. Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).

47 O ile w braku stosownych uregulowań Unii w tym zakresie sposób wprowadzenia takich norm – w świetle zasady ich autonomii proceduralnej – należy do wewnętrznego porządku prawnego państw członkowskich, o tyle jednak nie mogą być one mniej korzystne od przepisów dotyczących podobnych sytuacji o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) ani czynić w praktyce niemożliwym lub zbyt utrudnionym wykonywania uprawnień przyznanych w prawie Unii (zasada skuteczności) (wyrok z dnia 7 marca 2018 r., Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

48 Wynika z tego, że 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 99/70 państwa członkowskie „pod[ejmują] wszelki[e] środk[i] niezbędn[e] dla umożliwienia im stałego zapewniania realizacji celów określonych w [tej] dyrektywie" (wyrok z dnia 19 marca 2020 r.. Sánchez Ruiz i in., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, pkt 88 i przytoczone tam orzecznictwo).

49 W tym względzie należy przypomnieć, że jak wielokrotnie podkreślał Trybunał, porozumienie ramowe nie ustanawia dotyczącego państw członkowskich ogólnego obowiązku przekształcania umów o pracę na czas określony w umowy na czas nieokreślony. Klauzula 5 pkt 2 porozumienia ramowego co do zasady pozostawia bowiem państwom członkowskim decyzję, pod jakimi warunkami umowy o pracę lub stosunki pracy na czas określony uznaje się za zawarte na czas nieokreślony. Wynika stąd, że porozumienie ramowe nie określa przesłanek, jakie należy spełnić, aby skorzystać z możliwości zawarcia umowy na czas nieokreślony (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 80 i przytoczone tam orzecznictwo).

50 W niniejszej sprawie należy przypomnieć, odnosząc się do uregulowań krajowych ustanawiających system umów *interinidad*, że nie jest zadaniem Trybunału 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 określone w klauzuli 5 porozumienia ramowego (wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Sánchez Ruiz i in., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, pkt 89 i przytoczone tam orzecznictwo).

51 To sąd odsyłający musi zatem ocenić, w jakim zakresie warunki stosowania oraz rzeczywiste wykonanie właściwych przepisów prawa krajowego stanowią odpowiedni środek przeciwdziałający potencjalnym nadużyciom przy zawieraniu kolejnych umów o pracę lub nawiązywaniu stosunków pracy na czas określony, a w razie potrzeby wymierzający karę za te nadużycia (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 82 i przytoczone tam orzecznictwo).

52 Jednakże Trybunał, orzekając w przedmiocie odesłania prejudycjalnego, może w razie potrzeby udzielić sądom odsyłającym wskazówek pomocnych przy dokonywaniu przez nie oceny (wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Sánchez Ruiz i in., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, pkt 91 i przytoczone tam orzecznictwo).

W przedmiocie środków zapobiegających nadużyciom wynikającym z zawierania kolejnych umów o pracę na czas określony

53 Odnośnie do istnienia środków zapobiegających korzystaniu z kolejnych umów na czas określony w rozumieniu klauzuli 5 pkt 1 porozumienia ramowego z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że uregulowanie krajowe będące przedmiotem postępowania głównego zezwala na zawieranie kolejnych umów *interinidad* do czasu przeprowadzenia konkursu i w stosownym przypadku

zatrudnienia pracownika na stałe na stanowisku dotychczas zajmowanym na podstawie tych umów, nie przewidując rozwiązań ograniczających maksymalny całkowity czas trwania wspomnianych umów ani liczby odnowień tych umów w rozumieniu pkt 1 lit. b) i c) tej klauzuli.

54 W tych okolicznościach należy zweryfikować, czy odnawianie takich umów o pracę jest uzasadnione „obiektywnym powodem" w rozumieniu klauzuli 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego, jak utrzymuje zasadniczo Imidra, i w stosownym wypadku – czy środki krajowe związane z systemem tych umów stanowią „równoważne rozwiązania prawne, zmierzające do zapobiegania nadużyciom" w rozumieniu tej klauzuli, jak twierdzi w szczególności rząd hiszpański.

55 W odniesieniu w pierwszej kolejności do istnienia w prawie krajowym obiektywnych powodów uzasadniających odnowienie umów o pracę na czas określony w rozumieniu klauzuli 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego należy zauważyć, że, jak wskazuje pkt 7 postanowień ogólnych porozumienia ramowego, sygnatariusze porozumienia ramowego uznali rzeczywiście, że korzystanie z umów o pracę na czas określony w oparciu o obiektywne powody przyczynia się do zapobiegania nadużyciom (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 86 i przytoczone tam orzecznictwo).

56 Ponadto Trybunał orzekł już, że tymczasowe zastąpienie innego pracownika co do zasady celem zaspokojenia tymczasowego zapotrzebowania pracodawcy na personel może zasadniczo stanowić „obiektywny powód" (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 91 i przytoczone tam orzecznictwo).

57 Wynika stąd, że uregulowanie krajowe, które pozwala na odnawianie umów na czas określony celem tymczasowego obsadzenia stanowiska w administracji wspólnoty autonomicznej Madrytu w oczekiwaniu na zakończenie procedur rekrutacyjnych członka personelu powołanego na czas nieokreślony, nie jest samo w sobie sprzeczne z porozumieniem ramowym.

58 Jednakże, jak Trybunał wielokrotnie stwierdzał w swoim orzecznictwie, odnawianie umów czy stosunków pracy na czas określony w celu zaspokojenia potrzeb, które faktycznie mają nie tymczasowy, lecz przeciwnie, stały i długookresowy charakter, nie jest uzasadnione w rozumieniu klauzuli 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego. Takie bowiem wykorzystywanie umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony narusza bezpośrednio założenie, na którym oparte zostało 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 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 100 i przytoczone tam orzecznictwo).

59 Aby ustalić, czy wymogi klauzuli 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego nie zostały naruszone, należy zatem sprawdzić, czy zawieranie kolejnych umów o pracę lub nawiązywanie kolejnych stosunków pracy na czas określony podyktowane jest koniecznością zaspokojenia tymczasowego zapotrzebowania (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 101 i przytoczone tam orzecznictwo).

60 Należy w tym celu zbadać w każdym przypadku wszystkie okoliczności danej sprawy, biorąc pod uwagę w szczególności liczbę kolejnych umów zawartych z tą samą osobą lub w celu wykonania tej samej pracy, tak aby wykluczyć, by umowy czy stosunki pracy na czas określony, nawet zawarte jawnie celem zaspokojenia zapotrzebowania na personel zastępujący, były wykorzystywane przez pracodawców w sposób stanowiący nadużycie (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 102 i przytoczone tam orzecznictwo).

61 O ile zgodnie z przypomnianym w pkt 51 niniejszego wyroku orzecznictwem jakakolwiek ocena okoliczności faktycznych podlega, w ramach postępowania przewidzianego w art. 267 TFUE, właściwości sądów krajowych, o tyle należy stwierdzić, że z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że uregulowania krajowe, w szczególności art. 70 EBEP, ustalają trzyletni termin na przeprowadzenie procedur rekrutacyjnych. W konsekwencji, jak wskazuje sąd odsyłający, termin ten pozwala w sposób pośredni zapobiegać przedłużaniu stosunków pracy na czas określony osób zajmujących wakujące stanowiska. Niemniej jednak wspomniany termin, zgodnie z orzecznictwem Tribunal Supremo (sądu najwyższego), może zostać przedłużony z rożnych powodów, skutkiem czego ten termin jest zarówno zmienny, jak i niepewny.

62 Z powyższego wynika, że – z zastrzeżeniem ustaleń, których powinien dokonać sąd odsyłający – owo uregulowanie krajowe, zgodnie z jego wykładnią dokonaną w orzecznictwie krajowym, w braku jakiejkolwiek ścisłego terminu przeprowadzenia i zakończenia procedur rekrutacyjnych mających na celu obsadzenie w sposób ostateczny stanowiska dotychczas zajmowanego na podstawie umowy na czas określony, okazuje się pozwalać, z naruszeniem klauzuli 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego, na odnawianie takich umów o pracę na czas określony w celu zaspokojenia potrzeb, które faktycznie mają nie tymczasowy, lecz przeciwnie, stały i długookresowy charakter.

63 W konsekwencji wspomniane uregulowanie krajowe, chociaż formalnie ogranicza stosowanie umów *interinidad*, które zostały zawarte w oczekiwaniu na przeprowadzenie postępowań konkursowych w celu ostatecznego obsadzenia danego stanowiska, tylko do okresu kończącego się w chwili zakończenia tych postępowań, nie pozwala jednak zapewnić, by konkretne stosowanie tego obiektywnego powodu było zgodne z wymogami określonymi w klauzuli 5 pkt 1 lit. a) porozumienia ramowego, czego zweryfikowanie należy do sądu odsyłającego.

64 Co się tyczy w drugiej kolejności istnienia w prawie krajowym „równoważn[ych] rozwiąza[ń] prawn[ych], zmierzając[ych] do zapobiegania nadużyciom" w rozumieniu klauzuli 5 pkt 1 porozumienia ramowego, Trybunał uznał, że środek krajowy, który przewiduje przeprowadzanie w wymaganych terminach postępowań w sprawie naboru mających na celu obsadzenie w sposób ostateczny stanowisk zajmowanych tymczasowo przez pracowników zatrudnionych na czas określony, może zapobiec utrwaleniu się niepewnej sytuacji tych pracowników poprzez zapewnienie szybkiego obsadzenia stanowisk przez nich zajmowanych w sposób ostateczny (wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Sánchez Ruiz i in., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, pkt 94).

65 Tym samym przeprowadzanie takich postępowań w wymaganych terminach może co do zasady zapobiegać nadużyciom wynikającym ze stosowania kolejnych stosunków pracy zawieranych na czas określony w oczekiwaniu na ostateczne obsadzenie tych stanowisk (zob. wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Sánchez Ruiz i in., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, pkt 95).

66 Uściśliwszy powyższe, należy stwierdzić, że z postanowienia odsyłającego wynika, jak zauważono w pkt 61 niniejszego wyroku, iż mimo istnienia w prawie hiszpańskim ścisłego terminu na przeprowadzenie procedur rekrutacyjnych termin ten, zgodnie z orzecznictwem Tribunal Supremo (sądu najwyższego), nie stanowi terminu określonego, a zatem wszystko wskazuje, że nie był on faktycznie przestrzegany.

67 Tymczasem uregulowanie 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 ścisły termin 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 (zob. podobnie wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Sánchez Ruiz i in., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, pkt 97).

68 W konsekwencji – z zastrzeżeniem weryfikacji, których powinien dokonać sąd odsyłający – uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym, zgodnie z jego wykładnią dokonaną w orzecznictwie krajowym, nie wydaje się stanowić równoważnego rozwiązania prawnego w rozumieniu klauzuli 5 pkt 1 porozumienia ramowego.

69 Należy zatem stwierdzić, że z informacji, którymi dysponuje Trybunał, wynika, iż uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym, zgodnie z jego wykładnią dokonaną w orzecznictwie krajowym, nie okazuje się zawierać, z zastrzeżeniem weryfikacji, których powinien dokonać sąd odsyłający, środków zapobiegających nadużyciom wynikającym z zawierania kolejnych umów o pracę na czas określony w rozumieniu klauzuli 5 pkt 1 porozumienia ramowego, w przeciwieństwie do wymogów przypomnianych w pkt 43 i 45 niniejszego wyroku.

W przedmiocie istnienia środków przewidujących karę za nadużycia wynikające z zawierania kolejnych umów o pracę na czas określony

70 W odniesieniu do istnienia środków mających na celu karanie nadużyć wynikających z wykorzystywania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony z akt sprawy przed Trybunałem wynika, że zgodnie z orzecznictwem Tribunal Supremo (sądu najwyższego) stosowania kolejnych umów *interinidad* nie uznaje się za nadużycie. Dlatego też odnośnie do tych umów z jednej strony stosunku pracy nie przekształca się w stosunek na czas nieokreślony, ale nie na stałe, a z drugiej strony dany pracownik nie ma żadnego prawa do odprawy po zakończeniu tych umów. Taka odprawa zostałaby wypłacona jedynie po zakończeniu umów o pracę na czas określony innych niż umowy *interinidad*.

71 W tym względzie należy zauważyć, że Trybunał wyjaśnił, że zważywszy na orzecznictwo przytoczone w pkt 48 niniejszego wyroku, aby można było uznać za zgodne z porozumieniem ramowym uregulowanie krajowe, które w sektorze publicznym nie pozwala na przekształcenie ciągu umów o pracę na czas określony w umowę na czas nieokreślony, wewnętrzny porządek prawny danego państwa członkowskiego powinien przewidywać we wspomnianym sektorze inny skuteczny środek w celu przeciwdziałania nadużyciom polegającym na zawieraniu kolejnych umów na czas określony, a w razie potrzeby karania tych nadużyć (postanowienie z dnia 30 września 2020 r., Câmara Municipal de Gondomar, C-135/20, niepublikowane, EU:C:2020:760, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).

72 W rezultacie gdyby sąd odsyłający miał stwierdzić, że przepisy prawa krajowego rozpatrywane w postępowaniu głównym nie przewidują żadnego innego skutecznego środka pozwalającego na unikanie i karanie nadużyć popełnionych na niekorzyść pracowników sektorów publicznego, taka sytuacja naruszałaby cel i skuteczność (effet utile) klauzuli 5 porozumienia ramowego i byłaby zatem sprzeczna z tą klauzulą (zob. postanowienie z dnia 30 września 2020 r., Câmara Municipal de Gondomar, C-135/20, niepublikowane, EU:C:2020:760, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).

73 W tych okolicznościach należy zauważyć, że Trybunał orzekł, iż w zakresie, w jakim nie istnieje wobec osób zatrudnionych w administracji na podstawie prawa administracyjnego żaden inny równoważny i skuteczny środek ochronny, czego zweryfikowanie należy do sądu odsyłającego, zrównanie tych osób zatrudnionych na czas określony z „pracownikami zatrudnionymi na podstawie krótkotrwałej umowy na czas nieokreślony" mogłoby zatem stanowić środek, który pozwala na karanie nadużyć wynikających ze stosowania umów o pracę na czas określony i usunięcie konsekwencji naruszenia postanowień porozumienia ramowego (wyrok z dnia 14 września 2016 r., Martínez Andrés i Castrejana López, C-184/15 i C-197/15, EU:C:2016:680, pkt 53).

74 Co się tyczy nieprzyznania odprawy po zakończeniu umów *interinidad*, należy przypomnieć, że Trybunał uznał, iż wypłata odprawy na zakończenie umowy nie pozwalałaby na osiągnięcie celu wytyczonego w klauzuli 5 porozumienia ramowego, a polegającego na zapobieganiu nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów o pracę na czas określony. Wydaje się bowiem, że

taka wypłata jest niezależna od wszelkich względów związanych z charakterem – prawnie uzasadnionym lub stanowiącym nadużycie – stosowania umów o pracę na czas określony (zob. podobnie wyrok z dnia 21 listopada 2018 r., de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, pkt 94).

75 Środek taki nie okazuje się zatem zdatny do należytego karania nadużycia wynikające z zawierania kolejnych umów o pracę lub nawiązywaniu stosunków pracy na czas określony i usunięcia konsekwencji naruszenia prawa Unii, a zatem nie wydaje się on samoistnie stanowić środka wystarczająco skutecznego i odstraszającego, aby zagwarantować pełną skuteczność norm przyjętych na podstawie porozumienia ramowego, w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 46 niniejszego wyroku (zob. podobnie wyrok z dnia 21 listopada 2018 r., de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, pkt 95).

76 Ponadto okoliczność, że odprawa ta jest wypłacana jedynie w wypadku zakończenia umów o pracę na czas określony innych niż umowy *interinidad*, mogłaby naruszyć cel i skuteczność (effet utile) porozumienia ramowego wyłącznie w sytuacji, gdyby w prawie krajowym nie istniał żaden inny skuteczny środek mający na celu zapobieganie nadużyciom względem pracowników zatrudnionych na podstawie umów *interinidad* oraz karanie tych nadużyć, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego (zob. podobnie wyrok z dnia 21 listopada 2018 r., de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, pkt 100).

77 W związku z powyższym, w świetle znanych Trybunałowi okoliczności, uregulowanie krajowe, zgodnie z jego wykładnią dokonaną w orzecznictwie krajowym, które z jednej strony zakazuje zarówno zrównania pracowników zatrudnionych na podstawie kolejnych umów *interinidad* z „pracownikami zatrudnionymi na podstawie krótkotrwałej umowy na czas nieokreślony", jak i przyznania odprawy tym pracownikom, a z drugiej strony nie przewiduje żadnego innego skutecznego środka pozwalającego na unikanie i karanie nadużyć popełnionych na niekorzyść pracowników sektora publicznego, okazuje się, z zastrzeżeniem weryfikacji, których powinien dokonać sąd odsyłający, niezgodne z wymogami wynikającymi z orzecznictwa przypomnianego w pkt 46–49 niniejszego wyroku

78 W celu udzielenia przydatnej odpowiedzi sądowi odsyłającemu należy dokonać wyjaśnień co do obowiązków ciążących na sądzie krajowym, w przypadku gdy uregulowania krajowe, zgodnie z jego wykładnią dokonaną w orzecznictwie krajowym, nie są zgodne z klauzulą 5 pkt 1 porozumienia ramowego.

79 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 (wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Sánchez Ruiz i in., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, pkt 118 i przytoczone tam orzecznictwo).

80 Nie można zaś powoływać się na tego rodzaju przepis prawa Unii, który nie wywiera bezpośredniego skutku, jako taki w ramach sporu objętego prawem Unii w celu wyłączenia stosowania sprzecznego z nim przepisu prawa krajowego (wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Sánchez Ruiz i in., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, pkt 119 i przytoczone tam orzecznictwo).

81 Z tego względu sąd krajowy nie jest zobowiązany do odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego sprzecznego z klauzulą 5 pkt 1 porozumienia ramowego (wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Sánchez Ruiz i in., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, pkt 120 i przytoczone tam orzecznictwo).

82 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 19 marca 2020 r., Sánchez Ruiz i in., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, pkt 121 i przytoczone tam orzecznictwo).

83 Wymóg zgodnej wykładni prawa krajowego jest bowiem nieodłączną cechą systemu traktatu FUE, który umożliwia sądom krajowym zapewnienie w ramach ich właściwości pełnej skuteczności prawa Unii przy rozstrzyganiu wniesionych przed nie sporów (wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Sánchez Ruiz i in., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, pkt 122 i przytoczone tam orzecznictwo).

84 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 zasadę niedziałania prawa wstecz, i nie może służyć jako podstawa dla dokonywania wykładni prawa krajowego contra legem (wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Sánchez Ruiz i in., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, pkt 123 i przytoczone tam orzecznictwo).

85 Zasada wykładni zgodnej 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 19 marca 2020 r., Sánchez Ruiz i in., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, pkt 124 i przytoczone tam orzecznictwo).

86 W tym kontekście Trybunał orzekł, że obowiązek wykładni zgodnej może w danym wypadku wiązać się ze zobowiązaniem sądów krajowych do zmiany utrwalonego orzecznictwa, jeżeli opiera się ono na interpretacji prawa krajowego, której nie da się pogodzić z celami dyrektywy. Tym samym sąd krajowy nie może w szczególności ważnie stwierdzić, iż nie można dokonać wykładni przepisu prawa krajowego zgodnie z prawem Unii, jedynie ze względu na to, że do tej pory niezmiennie interpretowano ten przepis w sposób niezgodny z prawem Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Bauer i Willmeroth, C-569/16 i C-570/16, EU:C:2018:871, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo).

87 Wobec powyższego w niniejszej sprawie do sądu odsyłającego będzie należało zweryfikowanie, czy uregulowania krajowe będące przedmiotem postępowania głównego można interpretować w sposób zgodny z klauzulą 5 porozumienia ramowego.

88 W świetle ogółu powyższych rozważań odpowiedź na pytania od pierwszego do czwartego winna brzmieć, że wykładni klauzuli 5 pkt 1 porozumienia ramowego należy dokonywać w ten sposób, iż stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z jego wykładnią dokonaną w orzecznictwie krajowym, które z jednej strony pozwala, w oczekiwaniu na zakończenie procedur rekrutacyjnych wszczętych w celu obsadzenia w sposób ostateczny wakujących stanowisk pracowników w sektorze publicznym, na odnawianie umów na czas określony bez wskazania dokładnego terminu zakończenia tych procedur, a z drugiej strony zakazuje zarówno zrównania tych pracowników z „pracownikami zatrudnionymi na podstawie krótkotrwałej umowy na czas nieokreślony", jak i przyznania tym pracownikom odprawy. Okazuje się bowiem, że owo uregulowanie krajowe – z zastrzeżeniem weryfikacji, których powinien dokonać sąd odsyłający – nie przewiduje żadnego środka mającego na celu zapobieganie nadużyciom wynikającym z zawierania kolejnych umów o pracę na czas określony i w razie potrzeby karanie tych nadużyć.

W przedmiocie pytania piątego

89 Poprzez pytanie piąte sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy klauzulę 5 pkt 1 porozumienia ramowego należy interpretować w ten sposób, że względy czysto ekonomiczne związane z kryzysem gospodarczym z 2008 r. mogą stanowić powód uzasadniający brak w prawie krajowym jakiegokolwiek środka mającego na celu zapobieganie stosowaniu kolejnych umów o pracę na czas określony i karanie ich wykorzystywania.

90 W niniejszej sprawie Imidra utrzymuje, że opóźnienia w przeprowadzaniu procedur rekrutacyjnych wiążą się z wypełnianiem zobowiązań prawnych wynikających w szczególności z ustaw budżetowych przyjętych w następstwie kryzysu gospodarczego z 2008 r., które przewidywały ograniczenia budżetowe i w tym kontekście zakazywały w latach 2009–2017 stosowania ofert zatrudnienia publicznego. W postępowaniu głównym nie można zatem zarzucać administracji żadnego nadużycia w odniesieniu do wykorzystywania umów *interinidad*.

91 W tym zakresie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem o ile względy budżetowe mogą występować u podstawy wyboru polityki społecznej państwa członkowskiego i wpływać na charakter lub zakres środków, które państwo to pragnie przyjąć, o tyle nie stanowią one jednakże same w sobie celu, do którego osiągnięcia zmierza ta polityka, a tym samym nie mogą uzasadniać braku jakiegokolwiek środka zapobiegającego nadużyciom wynikającym z zawierania kolejnych umów o pracę na czas określony w rozumieniu klauzuli 5 pkt 1 porozumienia ramowego (wyrok z dnia 25 października 2018 r., Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

92 Z powyższego wynika, że o ile względy czysto ekonomiczne mogą stanowić powód uzasadniający przyjęcie ustaw budżetowych zakazujących przeprowadzania procedur rekrutacyjnych w sektorze publicznym, o tyle nie mogą one ograniczać czy nawet znieść ochrony, jakiej podlegają pracownicy zatrudnieni na czas określony zgodnie z dyrektywą 99/70, a w szczególności minimalnymi wymogami przewidzianymi w klauzuli 5 porozumienia ramowego.

93 W świetle powyższych rozważań odpowiedź na pytanie piąte winna brzmieć, iż klauzulę 5 pkt 1 porozumienia ramowego należy interpretować w ten sposób, że względy czysto ekonomiczne związane z kryzysem gospodarczym z 2008 r. nie mogą stanowić powodu uzasadniającego brak w prawie krajowym jakiegokolwiek środka mającego na celu zapobieganie stosowaniu kolejnych umów o pracę na czas określony i karanie ich wykorzystywania.

W przedmiocie kosztów

94 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 (siódma izba) orzeka, co następuje:

1) Wykładni klauzuli 5 pkt 1 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego w dniu 18 marca 1999 r., stanowiącego załącznik do dyrektywy Rady 99/70/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 dokonywać w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z jego wykładnią dokonaną w orzecznictwie krajowym, które z jednej strony pozwala, w oczekiwaniu na zakończenie procedur rekrutacyjnych wszczętych w celu obsadzenia w sposób ostateczny wakujących stanowisk pracowników w sektorze publicznym, na odnawianie umów na czas określony bez wskazania dokładnego terminu zakończenia tych procedur, a z drugiej strony zakazuje zarówno zrównania tych pracowników z „pracownikami zatrudnionymi na podstawie krótkotrwałej umowy na czas nieokreślony", jak i przyznania tym pracownikom odprawy. Okazuje się bowiem, że owo uregulowanie krajowe – z zastrzeżeniem weryfikacji, których powinien dokonać sąd odsyłający – nie przewiduje żadnego środka mającego na celu zapobieganie nadużyciom wynikającym z zawierania kolejnych umów o pracę na czas określony i w razie potrzeby karanie tych nadużyć.

2) **Klauzulę 5 pkt 1 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego w dniu 18 marca 1999 r., stanowiącego załącznik do dyrektywy Rady 99/70, należy interpretować w ten sposób, że względy czysto ekonomiczne związane z kryzysem gospodarczym z 2008 r. nie mogą stanowić powodu uzasadniającego brak w prawie krajowym jakiegokolwiek środka mającego na celu zapobieganie stosowaniu kolejnych umów o pracę na czas określony i karanie ich stosowania.**

Podpisy