

Informacje na temat działań następczych w związku ze skargami zarejestrowanymi pod numerem referencyjnym CHAP(2013)01917

Komisja Europejska otrzymała wiele skarg dotyczących potencjalnego nadużywania kolejnych umów o pracę na czas określony w hiszpańskim sektorze publicznym.

Ze skarg wynika, że w dniu 29 marca 2017 r. rząd hiszpański zawarł porozumienie ze związkami zawodowymi. Skarżący obawiają się, że rząd hiszpański chce za pomocą tego porozumienia naprawić [„regularizar y blanquear”] sytuację tych pracowników sektora publicznego, którzy wcześniej byli zatrudnieni na podstawie kolejnych umów o pracę na czas określony, co pozwoliłoby uniknąć postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Obowiązujące prawo UE

Klauzula 5 pkt 1 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC), Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych (UNICE) oraz Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP), załączonego do dyrektywy 1999/70/WE („Porozumienie ramowe”) stanowi, że w celu zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony, państwa członkowskie wprowadzają, o ile nie istnieją równoważne rozwiązania prawne, 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 lub
- c) liczbę odnowień takich umów lub stosunków.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE sytuacje związane z zatrudnieniem mogą zostać zakwalifikowane jako „nadużycie” w rozumieniu klauzuli 5 pkt 1 Porozumienia ramowego, jeżeli umowy o pracę na czas określony są stosowane w tym sektorze w celu zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy, które mają stały i trwały charakter¹.

Komisja ocenia zgodność hiszpańskiego prawodawstwa regulującego sytuację pracowników sektora publicznego z klauzulą 5 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, która zobowiązuje państwa członkowskie do przyjęcia środków zapobiegających nadużywaniu kolejnych umów o pracę na czas określony.

Rzekomy wymóg przekształcenia istniejących umów na czas określony w umowy na czas nieokreślony

Skarżący wskazują, że zgodnie z porozumieniem z dnia 29 marca 2017 r. rząd hiszpański nie przekształcił kolejnych umów o pracę na czas określony zawartych z pracownikami sektora publicznego w umowy o pracę na czas nieokreślony, lecz zamiast tego będzie rekrutować pracowników na czas nieokreślony w drodze otwartych konkursów.

Jako że klauzula 5 pkt 2 Porozumienia ramowego ani nie nakłada na państwa członkowskie ogólnego obowiązku zapewnienia możliwości przekształcenia umów o pracę na czas określony w umowy o pracę na czas nieokreślony, ani nie określa dokładnych warunków stosowania

¹ Zob. wyrok z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie Küçük, C-586/10, UE:C:2012:39, pkt 39 i przytoczone orzecznictwo, oraz wyrok z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawach Mascolo i in., C-22/13, C-61/13, C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, pkt 101.

umów o pracę na czas określony, Trybunał Sprawiedliwości UE („TSUE” lub „Trybunał”) orzekł, że pozostawia państwom członkowskim margines swobody w tym zakresie (wyrok z dnia 7 września 2006 r. w sprawie Marrosu i Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, pkt 47).

Wynika z tego, że klauzula 5 Porozumienia ramowego nie stoi na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie traktowało nadużywanie kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony w odmienny sposób w zależności od tego, czy te umowy lub stosunki zostały zawarte z pracodawcą z sektora prywatnego czy publicznego (wyrok z dnia 7 września 2006 r. w sprawie Marrosu i Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, pkt 48).

Jednakże aby można było uznać uregulowanie krajowe, które w sektorze publicznym zabrania przekształcenia ciągu umów o pracę na czas określony w umowę na czas nieokreślony, za zgodne z Porozumieniem ramowym, wewnętrzny porządek prawny danego państwa członkowskiego powinien przewidywać w tym sektorze inny skuteczny środek w celu zapobiegania, a w razie potrzeby ukarania, nadużyć przy wykorzystywaniu kolejnych umów na czas określony (wyrok z dnia 7 września 2006 r. w sprawie Marrosu i Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, pkt 49).

Reasumując:

- Porozumienie ramowe nie nakłada na państwa członkowskie ogólnego obowiązku zapewnienia możliwości przekształcenia umów o pracę na czas określony w umowy o pracę na czas nieokreślony;
- Porozumienie ramowe nie uniemożliwia państwom członkowskim przyjmowania odmiennych środków w sektorach publicznym i prywatnym;
- Porozumienie ramowe nie obejmuje przypadków dyskryminującego traktowania między dwoma kategoriami pracowników zatrudnionych na czas określony (jedynie dyskryminujące traktowanie pracownika zatrudnionego na czas określony i porównywalnego pracownika zatrudnionego na czas nieokreślony);
- skuteczne środki mające na celu zapobieganie przypadkom nadużywania kolejnych umów na czas określony oraz, w stosownych przypadkach, nakładanie kar za ich nadużywanie, muszą być obecne w prawie krajowym.

Rzekomy wymóg uwzględnienia wieku i doświadczenia przy organizacji konkursów otwartych

Skarżący utrzymują, że fakt, że ich wiek i doświadczenie nie są brane pod uwagę przy organizacji konkursów otwartych, w których będą musieli konkurować z młodszymi i mniej doświadczonymi kandydatami, stanowi dyskryminację ze względu na wiek, zakazaną na mocy dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r.

Należy podkreślić, że państwa członkowskie (jako pracodawcy) mają zasadniczo swobodę decydowania o tym, jakie procedury naboru pracowników są najskuteczniejsze, a także swobodę w kwestii oceny kwalifikacji kandydatów zgodnie z tymi procedurami, pod warunkiem że nie ma miejsca dyskryminacja z jakichkolwiek przyczyn zakazanych przez prawo UE.

Art. 1 i 2 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. zakazują dyskryminacji ze względu na wiek, a art. 3 stanowi, że sektor publiczny jest objęty zakresem tej dyrektywy. W tym przypadku nie przedstawiono jednak wystarczających dowodów świadczących o dyskryminacji ze względu na wiek.

Aby dana sprawa mogła być traktowana jako przejaw dyskryminacji, powinno występować odmienne traktowanie, które nie jest obiektywnie uzasadnione. Jednak w omawianym przypadku nie przedstawiono żadnych dowodów świadczących o odmiennym traktowaniu: ci

pracownicy, którzy w przeszłości byli zatrudnieni na podstawie kolejnych umów o pracę na czas określony, mogą brać udział w nowo ogłoszonych konkursach otwartych na takich samych zasadach, jak kandydaci, którzy wcześniej nie byli zatrudnieni w sektorze publicznym.

Hiszpania dokonała transpozycji dyrektywy 2000/78/WE do swojego wewnętrznego porządku prawnego, w szczególności poprzez ustawę nr 62/2003 wraz z późniejszymi zmianami. Komisja nie dysponuje obecnie żadnymi dowodami wskazującymi na to, że dyrektywa 2000/78/WE nie została prawidłowo transponowana do hiszpańskiego porządku prawnego.

Sprawa Santoro: odszkodowania za nadużycia popełnione w przeszłości

We wrześniu 2016 r. włoski sąd cywilny (*Tribunale di Trapani*) zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („TSUE” lub „Trybunał”) z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, prosząc o wskazówki co do tego, czy włoskie prawo zapewnia skuteczną ochronę, a w szczególności odpowiednie odszkodowania, pracownikom sektora publicznego, których prawa wynikające z klauzuli 5 ust. 1 Porozumienia ramowego zostały naruszone².

Kwestia ta pojawiła się w kontekście przepisów krajowych, które w tym zakresie miały odmienne zastosowanie do pracowników sektora prywatnego i publicznego. Jeżeli pracownik jest zatrudniony w sektorze prywatnym po upływie terminu określonego w umowie lub po upływie nieprzekraczalnego terminu 36 miesięcy, włoskie prawodawstwo przewiduje automatyczne przekształcenie umowy o pracę na czas określony w umowę na czas nieokreślony w sektorze prywatnym. Natomiast w przypadku pracowników sektora publicznego odszkodowanie ogranicza się do zryczałtowanej kwoty i odszkodowania za utratę szans.

W orzeczeniu z dnia 7 marca 2018 r. (sprawa Santoro, C-494/16) TSUE potwierdził, że państwa członkowskie mogą w sposób odmienny traktować nadużywanie ciągu umów o pracę na czas określony w sektorze publicznym, pod warunkiem istnienia innych skutecznych środków.

TSUE potwierdził również, że ponieważ nie istnieje prawny obowiązek przekształcania umów o pracę na czas określony w umowy o pracę na czas nieokreślony dla pracowników służby publicznej (ponieważ muszą oni przejść konkurs otwarty, zanim będą mogli zostać zatrudnieni na czas nieokreślony), pracownikom tym nie przysługuje prawo do odszkodowania z tytułu braku przekształcenia, które przysługuje pracownikom sektora prywatnego. Pracownicy sektora publicznego powinni jednak mieć prawo do odszkodowania za utratę szans. Obliczenie wysokości tego odszkodowania leży w gestii sądu krajowego, ale TSUE wskazał, powołując się na trudności nieodłącznie związane z wykazaniem utraty szans, że ciężar dowodu stwierdzającego brak takiej utraty nie powinien spoczywać na pracowniku.

Nadmierny ciężar dowodu może sprawić, że środek nie będzie skuteczny. Trybunał zauważył, że z uwagi na trudności wiążące się z udowodnieniem utraty szansy należy stwierdzić, że mechanizm domniemania służący zagwarantowaniu pracownikowi, który z powodu nadużywania stosowania kolejnych umów o pracę na czas określony utracił szansę na zatrudnienie, możliwości usunięcia konsekwencji tego naruszenia prawa Unii, jest zgodny z wymogiem skuteczności.

Trybunał wskazuje również na inne istniejące środki mające na celu zapobieganie nadużywaniu umów o pracę na czas określony i nakładanie kar za ich nadużywanie, takie jak

² Sprawa Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166.

odpowiedzialność członków personelu kierowniczego przewidziana w art. 36 ust. 5 dekretu ustawodawczego nr 165/2001.

Trybunał stwierdził, że to do sądu odsyłającego należy sprawdzenie, czy istniejące kary nałożone na organy publiczne (odszkodowanie ryczałtowe, odszkodowanie za utracone szanse oraz odpowiedzialność członków personelu kierowniczego) są na tyle skuteczne i odstrasżające, by zagwarantować pełną skuteczność norm przyjętych w wykonaniu Porozumienia ramowego. W tym względzie Trybunał ponownie podkreślił znaczenie możliwości powołania się przez pracownika na domniemanie, zgodnie z którym to do państwa należy udowodnienie, że pracownik, który padł ofiarą nadużyć dotyczących kolejnych umów o pracę na czas określony, nie utracił szans zatrudnienia lub nie zostałby laureatem, gdyby organ administracji ogłosił konkurs.

W przyszłości orzeczenie to ułatwi pracownikom sektora publicznego, którzy byli zatrudniani na podstawie kolejnych umów o pracę na czas określony z naruszeniem klauzuli 5 Porozumienia ramowego, uzyskanie odszkodowania za utratę szans w związku z takimi stanowiącymi nadużycie kolejnymi umowami o pracę na czas określony.

Zasadniczo to do organów krajowych danego państwa członkowskiego, w tym do sądów, należy stosowanie prawa krajowego, w tym przepisów transponujących prawo UE, w każdym poszczególnym przypadku. Organy krajowe mają lepsze możliwości orzekania co do istoty sprawy w każdej poszczególniej sytuacji. Jeżeli skarżący uważa, że padł ofiarą nadużycia związanego z wykorzystaniem kolejnych umów o pracę na czas określony i w związku z tym poniósł szkodę, może wystąpić z roszczeniem o odszkodowanie do właściwego krajowego sądu pracy.

Sprawa Sanchez Ruiz

Ponadto w odrębnych postępowaniach (sprawa Sanchez Ruiz, C-103/18) Juzgado de lo Contencioso-Administrativo no 8 de Madrid zwrócił się do TSUE³ z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, prosząc o udzielenie wskazówek w odniesieniu do poniższych czterech pytań:

1) Pytanie pierwsze dotyczy znaczenia wyrażenia „wykorzystywanie kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony” stosowanego w klauzuli 5 pkt 1 Porozumienia ramowego.

2) Pytanie drugie dotyczy treści wyroków w sprawach Martínez Andrés, Castrejana López i Pérez López. W szczególności wyrok w sprawie Pérez López odnosi się do pojęć obiektywnych przesłanek i długookresowych potrzeb, a sąd odsyłający nie jest pewny skutków tych pojęć dla sektora publicznego, a w szczególności dla podstawowych usług publicznych (zdrowie, kształcenie i sprawiedliwość). Odwołuje się on do właściwego orzecznictwa hiszpańskiego, które stanowi, że jeżeli istnieje powód, dla którego każda z umów ma charakter tymczasowy, to nie dochodzi do obejścia prawa przy zatrudnieniu tymczasowym, ani korzystanie z kolejnych umów nie stanowi obejścia prawa, ponieważ nic nie stoi na przeszkodzie, aby kilka kolejnych umów na czas określony zawieranych było z tym samym pracownikiem, pod warunkiem że uzasadnienie każdej z nich jest zgodne z podstawami danej formy zatrudnienia oraz że zatrudnienie to spełnia pozostałe wymogi formalne i warunki ustanowione przez prawo. Prowadzi to do wniosku, który zdaniem sądu odsyłającego jest niezgodny z orzecznictwem TSUE, że w sektorze publicznym nigdy nie dojdzie do nadużyć ze względu na specyfikę podstawowych usług publicznych, w związku z czym dyrektywa

³ Dz.U. C 161 z 7.5.2018, s. 23

1999/70/WE nigdy nie będzie miała zastosowania, a zatem pracownicy przejściowi, sezonowi czy zastępczy nigdy nie osiągną celów stabilności zalecanych przez tę dyrektywę.

3) Pytanie trzecie dotyczy tego, w jaki sposób ustalić, czy w prawie krajowym istnieją jakiegokolwiek kary lub ograniczenia zapobiegające nadużywaniu zatrudnienia tymczasowego przez wykorzystywanie kolejnych umów na czas określony, a jeśli istnieją, to czy są one skuteczne i proporcjonalne, jeśli zaś nie istnieją, jakie powinny być konsekwencje. Sąd odsyłający doszedł do następującego wniosku: nie istnieją maksymalne limity dotyczące zatrudnienia tymczasowego, ustawowe ograniczenia mające na celu zapobieganie nadużywaniu umów na czas określony (art. 10 i 70 EBEP) nie są przestrzegane, a zatem nie są skuteczne, oraz – z mocy prawa – konsekwencje nadużywania zatrudnienia tymczasowego przewidziane dla pracodawców z sektora prywatnego nie mogą być ponoszone przez pracodawcę z sektora publicznego. Zdaniem sądu odsyłającego przekształcenie zatrudnienia na czas określony w zatrudnienie na czas nieokreślony, zgodnie z ustaleniami Tribunal Supremo (Sądu Najwyższego) dla pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, również nie spełniałoby wymogów dyrektywy, ponieważ pozwala na likwidację stanowiska lub zwolnienie pracownika w chwili objęcia stanowiska przez pracownika zatrudnionego na czas nieokreślony, a zatem stanowi po prostu kolejną formę zatrudnienia tymczasowego. W związku z tym, zdaniem sądu odsyłającego, nie istnieje żaden skuteczny środek krajowy pozwalający zapobiegać nadużywaniu kolejnych umów o pracę na czas określony, a w stosownych przypadkach – nakładać kary za nadużywanie ich.

4) Pytanie czwarte dotyczy kwestii proceduralnych. Jego punktem wyjścia jest fakt, że pracownik tymczasowy (niezależnie od tego, czy jest to pracownik przejściowy, sezonowy, czy też zastępczy) nie może korzystać z praw przysługujących mu w UE ze względu na obowiązywanie przepisu proceduralnego wymagającego od pracowników tymczasowych aktywnego odwołania się od wszystkich kolejnych decyzji dotyczących zatrudnienia i zakończenia zatrudnienia, a ostateczna decyzja jest wydawana bez zapewnienia ochrony, jaką oferuje dyrektywa. Podsumowując, sąd odsyłający stwierdza, że istnieją prawomocne decyzje administracyjne (rozwiązanie stosunku pracy, nominacje, konkursy) i orzeczenia sądowe wydawane w pierwszej instancji i w ostatniej instancji, które, po ich uprawomocnieniu się, utrudniają pracownikom wniesienie skargi na nieprawidłowości i osiągnięcie celów określonych w dyrektywie 1999/70/WE, w szczególności w przypadku prawomocnych orzeczeń sądowych opartych na orzecznictwie sądów orzekających w trybie wyłącznym, których wykładnia jest niezgodna z orzecznictwem TSUE i które nie przekazały sprawy do wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym, mimo że były do tego zobowiązane. Zdaniem sądu odsyłającego, nawet gdyby uznano, że sytuacja obejmuje prawomocne akty administracyjne (kolejne zakończenia stosunku pracy, nominacje i konkursy), w świetle zasady współpracy wynikającej z art. 4 ust. 3 TFUE organ administracyjny byłby zobowiązany, w przypadku skargi wzywającej go do ponownego zbadania prawomocnej decyzji, do uwzględnienia właściwej wykładni prawa Unii. Sądy krajowe nie mogą jednak uznać treści przepisów za niezgodne z prawem UE ani aktów przez nie unieważnionych: jedyne, co mogą zrobić, to uchylić przepisy krajowe, aby stosować prawo UE i tym samym realizować jego cele. Pojawia się zatem pytanie, czy prawo UE wymaga, aby w takich okolicznościach prawomocne orzeczenia sądowe lub akty administracyjne zostały poddane kontroli, jeżeli spełnione są cztery warunki określone w wyroku w sprawie Kühne & Heitz.

Komisja oczekuje na orzeczenie w tej sprawie.

Podsumowanie

Komisja jest świadoma sytuacji pracowników zatrudnionych na czas określony w hiszpańskim sektorze publicznym.

Komisja dokonuje oceny zgodności hiszpańskiego prawodawstwa regulującego sytuację pracowników sektora publicznego z klauzulą 5 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony.

Przed sfinalizowaniem oceny Komisja będzie czekać na orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie Sanchez Ruiz, C-103/18, które będzie miało znaczenie dla wyżej wymienionej oceny.

Niedawne orzeczenie w sprawie Santoro, C-494/16, wyjaśniło kwestie dotyczące odszkodowań za naruszenie klauzuli 5 Porozumienia ramowego i w przyszłości ułatwi pracownikom sektora publicznego, którzy byli zatrudnieni na podstawie stanowiących nadużycie kolejnych umów o pracę na czas określony, uzyskanie odszkodowania za utratę szans, która ich spotkała w związku z tymi kolejnymi umowami o pracę na czas określony.

Skarżący będą na bieżąco informowani za pośrednictwem poniższej strony internetowej⁴ o wynikach dochodzenia Komisji oraz o działaniach następczych, jakie Komisja może podjąć w związku z tym dochodzeniem.

⁴ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/joining-similar-complaints/decisions-multiple-complaints_pl