

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

JULIANE KOKOTT

przedstawiona w dniu 4 grudnia 2008 r.¹

I — Wprowadzenie

1. Trybunał po raz kolejny został włączony w rozstrzygnięcie zacieklego sporu dotyczącego ochrony pracowników zatrudnionych na czas określony w greckiej służbie publicznej. W centrum zainteresowania jest jednak tym razem kwestia, która w rozstrzygniętych dotychczas sprawach *Adeneler i in.*² i *Vassilakis i in.*³ znajdowała się na drugim planie: Czy przepisy obowiązujące dla sektora publicznego w Grecji dotyczące zatrudnienia na czas określony naruszają unormowaną w prawie wspólnotowym *klauzulę nieregresji*? Wykładnia tej klauzuli, której w niniejszej sprawie ma dokonać Trybunał, może mieć znaczenie istotnie wykraczające poza terytorium Grecji.

2. Kontrola podlega w szczególności greckie uregulowanie, zgodnie z którym w sektorze

publicznym nie może nastąpić przekształcenie stosunku pracy na czas określony w stosunek pracy na czas nieokreślony. Uregulowanie to znajduje nawet podstawę w greckiej konstytucji. Sąd krajowy i niektórzy uczestnicy postępowania uważają jednak, że wcześniejszy stan prawny w Grecji był dla pracowników zatrudnionych na czas określony znacznie korzystniejszy niż obecny; wątpią oni zatem w zgodność nowego stanu prawnego z wymogami prawa wspólnotowego, w szczególności z klauzulą nieregresji.

3. Dla udzielenia odpowiedzi na trzy przedłożone pytania prejudycjalne pewną rolę odegra także wielokrotnie krytykowany wyrok w sprawie *Mangold*⁴. Zastrzegam jednak już w tym miejscu, że w niniejszej sprawie nie chodzi o sporne fragmenty tego wyroku dotyczące zakazu dyskryminacji ze względu na wiek, w szczególności nie o dogmatyczną konstrukcję tego zakazu, ani jego skutki w sporach między podmiotami prywatnymi.

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Wyrok z dnia 4 lipca 2006 r. w sprawie C-212/04 *Adeneler i in.*, Zb.Orz. s. I-6057.

3 — Postanowienie z dnia 12 czerwca 2008 r. w sprawie C-364/07 *Vassilakis i in.*, pkt 49.

4 — Wyrok z dnia 22 listopada 2005 r. w sprawie C-144/04 *Mangold*, Zb.Orz. s. I-9981.

II — Ramy prawne

A — Prawo wspólnotowe

4. Z perspektywy prawa wspólnotowego ramy prawne dla niniejszej sprawy stanowi dyrektywa Rady 1999/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotycząca 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)⁵ (zwana dalej: „dyrektywą 1999/70”). Niniejsza dyrektywa ma na celu wykonanie postanowień załączonego do niej Porozumienia ramowego w sprawie umów o pracę na czas określony (zwanego dalej również „porozumieniem ramowym”) zawartego w dniu 18 marca 1999 r. między trzema głównymi organizacjami międzybranżowymi (UNICE, CEEP i ETUC).

5. Porozumienie ramowe w sprawie pracy na czas określony stanowi wkład w tworzenie lepszej równowagi między elastycznością czasu pracy a bezpieczeństwem pracowników⁶. Oparte jest ono na założeniu, że „umowy zawarte na czas nieokreślony są i pozostaną powszechną formą stosunków pracy między pracodawcami a pracownikami”⁷. Jednocześnie porozumienie ramowe

uznaje, że umowy o pracę na czas określony „stanowią cechę zatrudnienia w niektórych gałęziach, zawodach i pracach [...] [i] mogą odpowiadać jednocześnie tak pracodawcom, jak i pracownikom”⁸. Ponadto porozumienie ramowe opiera się na założeniu, że „[k]orzystanie z umów o pracę zawieranych na czas określony, oparte na obiektywnych przesłankach, jest środkiem zapobiegania nadużyciom”⁹.

6. Klauzula 1 porozumienia ramowego określa jego przedmiot w następujący sposób:

„Celem niniejszego porozumienia jest:

- a) poprawa warunków pracy na czas określony poprzez zagwarantowanie przestrzegania zasady niedyskryminacji;
- b) ustanowienie ram dla zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów lub stosunków pracy zawieranych na czas określony”.

5 — Dz.U. L 175, s. 43.

6 — Akapit pierwszy preambuły porozumienia ramowego; zob. także jej 3. i 5. postanowienia ogólne.

7 — Akapit drugi preambuły porozumienia ramowego; zob. także jej 6. postanowienie ogólne.

8 — Ósme postanowienie ogólne porozumienia ramowego; zob. także akapit drugi jego preambuły.

9 — Siódme postanowienie ogólne porozumienia ramowego.

7. W przedmiocie zakresu zastosowania porozumienia ramowego jego klauzula 2 ust. 1 stanowi:

„Niniejsze porozumienie ma zastosowanie do pracowników zatrudnionych na czas określony, na podstawie umowy lub w ramach stosunku pracy określonego przez ustawodawstwo, układy zbiorowe lub praktykę obowiązującą w każdym z państw członkowskich”.

8. „Pracownik zatrudniony na czas określony” do celów porozumienia ramowego zgodnie z definicją zawartą w jego klauzuli 3 ust. 1 oznacza

„1. [...] osobę, która zawarła umowę o pracę lub stosunek pracy bezpośrednio między pracodawcą a pracownikiem, a termin wygaśnięcia umowy o pracę lub stosunku pracy jest określony przez obiektywne warunki, takie jak nadejście dokładnie określonej daty, wykonanie określonego zadania lub nastąpienie określonego wydarzenia”.

9. Klauzula 5 porozumienia ramowego dotyczy środków mających na celu zapobieganie nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony:

„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 [ponowne zawarcie] takich umów lub [ponowne nawiązanie takich] stosunków pracy;
- b) maksymalną łączną długość [maksymalny łączny czas trwania] kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony;
- c) liczbę [...] takich [ponownie zawieranych] umów lub [nawiązywanych] stosunków.

2. Państwa członkowskie po przeprowadzeniu konsultacji z partnerami społecznymi lub partnerzy społeczni ustalają, o ile to właściwe, na jakich warunkach umowy zawarte na czas określony lub stosunki pracy:
3. Wykonanie niniejszego porozumienia nie stanowi ważnej podstawy do obniżenia ogólnego poziomu ochrony, gwarantowanego pracownikom w ramach przedmiotu niniejszego porozumienia.

[...]”.

a) będą uważane za »kolejne«;

b) będą uważane za umowy o pracę lub stosunki pracy zawarte na czas nieokreślony”.

10. Klauzula 8 porozumienia ramowego zatytułowana „Postanowienia dotyczące wprowadzenia w życie” stanowi wreszcie:

„1. Państwa członkowskie lub partnerzy społeczni mogą utrzymać w mocy lub wprowadzić przepisy bardziej korzystne dla pracowników niż postanowienia ustanowione w niniejszym porozumieniu.

11. Dyrektywa 1999/70 pozwala państwom członkowskim zdefiniować pojęcia użyte w porozumieniu ramowym, ale bezpośrednio w nim niezdefiniowane, zgodnie z ich ustawodawstwem krajowym i praktyką krajową, pod warunkiem że definicje, o których mowa, pozostaną zgodne z treścią porozumienia ramowego¹⁰. W ten sposób uwzględnienia się sytuację istniejącą w każdym z państw członkowskich oraz okoliczności w poszczególnych gałęziach i zawodach, w tym także pracy o charakterze pracy sezonowej¹¹.

12. Artykuł 2 ust. 1 dyrektywy 1999/70 zobowiązuje państwa członkowskie do „wprowadz[enia] w życie przepis[ów] ustawow[y]ch, wykonawcz[y]ch i administracyjnych, niezbędnych do wykonania niniejszej dyrektywy, w terminie do dnia 10 lipca 2001 r.” albo do zapewnienia najpóźniej w tym terminie, że „partnerzy społeczni wprowadzą, w drodze porozu-

¹⁰ — Motyw 17 dyrektywy 1999/70.

¹¹ — Dziesiąte postanowienie ogólne porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony; zob. także akapit trzeci preambuły porozumienia ramowego.

[...]

mienia, niezbędne ku temu środki”. W razie konieczności, po skonsultowaniu z partnerami społecznymi, w celu przezwyciężenia szczególnych trudności lub w celu wykonania postanowień układu zbiorowego państwa członkowskie na mocy art. 2 ust. 2 dyrektywy mogą skorzystać z dodatkowego rocznego terminu. Grecja skorzystała z takiego przedłużenia terminu o rok do 10 lipca 2002 r.¹²

wanie „do pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę lub w ramach stosunku pracy na czas określony”. Jednakże późniejszy dekret prezydencki nr 180/2004¹⁵ z dnia 23 sierpnia 2004 r. ograniczył zakres zastosowania tego przepisu do stosunków pracy w sektorze prywatnym¹⁶.

B — Prawo krajowe

13. Jeśli chodzi o prawo greckie, należy wskazać po pierwsze na wydane specjalnie w celu dokonania transpozycji dyrektywy 1999/70 dekrety prezydenckie oraz po drugie na art. 103 greckiej konstytucji, a także różne przepisy ustaw nr 2190/1994, nr 3250/2004¹³ i nr 2112/1920.

1. Dekrety prezydenckie wydane w celu dokonania transpozycji dyrektywy 1999/70

14. Dekret prezydencki nr 81/2003¹⁴, który wszedł w życie w dniu 2 kwietnia 2003 r., zawiera „postanowienia dotyczące pracowników zatrudnionych na podstawie umów na czas określony” i zgodnie z art. 2 ust. 1 jego przepisy znajdowały początkowo zastoso-

15. Dekret prezydencki nr 164/2004¹⁷, który wszedł w życie w dniu 19 lipca 2004 r., zawiera wreszcie szczególne postanowienia dotyczące pracowników zatrudnionych na podstawie umów na czas określony w sektorze [publicznym]. Jego zakres zastosowania określa jego art. 2 ust. 1 jak następuje:

„Przepisy niniejszego dekretu stosuje się do personelu sektora publicznego [...], jak również personelu przedsiębiorstw komunalnych i gminnych zatrudnionego na podstawie umowy o pracę lub w ramach stosunku pracy na czas określony, lub na podstawie umowy o dzieło, lub na podstawie jakiegokolwiek innej umowy lub stosunku pracy, opierających się na stosunku podporządkowania”.

12 — Zobacz także wyrok w sprawie Adeneler i in., przywołany w przypisie 2, pkt 12.

13 — FEK A' 124 z dnia 7 lipca 2004 r.

14 — FEK A' 77 z dnia 2 kwietnia 2003 r.

15 — FEK A' 160 z dnia 23 sierpnia 2004 r. Dekret prezydencki nr 180/2004 wchodzi w życie zgodnie ze swoim art. 5 ust. 1 w momencie opublikowania w dzienniku urzędowym, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

16 — Zobacz art. 1 dekretu prezydenckiego nr 180/2004.

17 — FEK A' 134 z dnia 19 kwietnia 2004 r. Dekret prezydencki nr 164/2004 wchodzi w życie zgodnie ze swoim art. 12 ust. 1 w momencie opublikowania w dzienniku urzędowym, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

16. Artykuł 5 dekretu prezydenckiego nr 164/2004 zawiera między innymi następujące uregulowania dotyczące dopuszczalności zawierania kolejnych umów w sektorze publicznym:

„1. Zabrania się zawierania i wykonywania kolejnych umów pomiędzy tym samym pracodawcą i pracownikiem w ramach tej samej lub analogicznej specjalizacji zawodowej i na tych samych lub podobnych warunkach w [odstępach czasu] krótszych niż trzy miesiące.

2. Wyjątkowo zawarcie tych umów jest zgodne z prawem, jeśli jest uzasadnione obiektywnym powodem. Obiektywny powód występuje, gdy zawarcie umów następujących po umowie pierwotnej jest spowodowane szczególnymi potrzebami tego samego rodzaju, bezpośrednio lub pośrednio związanymi z formą prawną, charakterem lub działalnością przedsiębiorstwa.

[...]

4. Z zastrzeżeniem postanowień zawartych w ust. 2 kolejnego artykułu, w żadnym razie nie mogą zostać zawarte więcej niż trzy kolejne umowy”.

17. W art. 6 dekretu prezydenckiego nr 164/2004 znajdują się ponadto przepisy dotyczące maksymalnego czasu trwania umów:

„1. Kolejne umowy pomiędzy tym samym pracodawcą i pracownikiem w ramach tej samej lub analogicznej specjalizacji zawodowej i na tych samych lub podobnych warunkach nie mogą przekroczyć dwudziestu czterech miesięcy w ogólnym okresie zatrudnienia, bez względu na to, czy są one zawierane na podstawie poprzedzającego artykułu, czy też na podstawie innych obowiązujących przepisów prawa.

2. Całkowity okres zatrudnienia przekraczający dwadzieścia cztery miesiące jest dozwolony jedynie w odniesieniu do kategorii pracowników szczególnych ze względu na charakter lub rodzaj pracy, wskazanych w obowiązujących przepisach prawa, takich jak w szczególności kadra kierownicza, pracownicy zatrudnieni w ramach specjalnego programu badań, a w każdym razie programu subwencjonowanego lub finansowanego, pracownicy zatrudnieni do wykonania prac związanych z wywiązywaniem się ze zobowiązań wynikających z umów zawartych z organizacjami międzynarodowymi”.

18. W odniesieniu do skutków naruszeń art. 7 dekretu prezydenckiego nr 164/2004 stanowi:

19. Artykuł 11 dekretu prezydenckiego nr 164/2004 zawiera między innymi następujące przepisy przejściowe:

„1. Umowa zawarta z naruszeniem art. 5 i 6 niniejszego dekretu jest nieważna.

„1. Kolejne umowy w rozumieniu art. 5 ust. 1 zawarte przed wejściem w życie niniejszego dekretu i stosowane w chwili jego wejścia w życie ulegają przekształceniu w umowy o pracę na czas nieokreślony, jeżeli spełnione są łącznie następujące przesłanki:

2. W razie całkowitego lub częściowego wykonania nieważnej umowy pracownikowi wypłacane są kwoty należne na jej podstawie, a kwoty już zapłacone nie podlegają zwrotowi. Tytułem odszkodowania pracownik jest uprawniony za okres wykonywania nieważnej umowy do wynagrodzenia, do którego byłby uprawniony pracownik zatrudniony na czas nieokreślony w razie rozwiązania umowy. W razie zawarcia więcej niż jednej nieważnej umowy okresem uwzględnianym dla celów obliczenia odszkodowania jest okres łącznego zatrudnienia na podstawie nieważnych umów. Kwoty zapłacone przez pracodawcę na rzecz pracownika obciążają ponoszącego winę.

a) łączny czas trwania kolejnych umów wynosi co najmniej 24 miesiące w okresie poprzedzającym wejście w życie niniejszego dekretu, niezależnie od tego, ile razy były one ponownie zawierane, lub gdy pierwotna umowa w rozumieniu art. 5 ust. 1 niniejszego dekretu była co najmniej trzykrotnie ponownie zawierana przy łącznym okresie zatrudnienia wynoszącym co najmniej 18 miesięcy w okresie 24 miesięcy liczonym od umowy pierwotnej;

3. Kto narusza przepisy art. 5 i 6 podlega karze pozbawienia wolności [...]. Naruszenie [wynikające z niestarymności] podlega karze pozbawienia wolności do roku. W razie tego naruszenia stosowane są również zaostrzone sankcje dyscyplinarne”.

b) łączny okres zatrudnienia, o którym mowa w lit. a), dotyczy zatrudnienia w tej samej instytucji, na tym samym lub podobnym stanowisku i na tych samych lub podobnych warunkach, co te przewidziane w pierwotnej umowie [...];

c) przedmiotem umowy są czynności bezpośrednio związane ze zwyczajnymi i stałymi potrzebami danej instytucji zgodnymi z interesem publicznym, któremu instytucja ta służy;

d) łączny okres zatrudnienia w powyższym rozumieniu dotyczy zatrudnienia w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy, a wykonywane zadania muszą być takie same jak wskazane w umowie pierwotnej lub podobne do nich. [...]

2. Na dowód spełnienia przesłanek przewidzianych w poprzednim ustępie pracownik przedstawia odnośnej instytucji, w terminie prekluzyjnym dwóch miesięcy od wejścia w życie niniejszego dekretu, wniosek zawierający dane, z których wynika, że przesłanki te zostały spełnione. Organem właściwym do oceny w każdym konkretnym przypadku spełnienia przesłanek, o których mowa w ustępie poprzedzającym, jest rada służby lub zrównany z nią organ bądź w jego braku zarząd danej osoby prawnej lub organ zrównany z nim zgodnie z obowiązującym prawem. W odniesieniu do przedsiębiorstw miejskich lub samorządowych organem właściwym jest w każdym razie rada miasta lub samorządu odnośnej OTA (jednostki terytorialnej), na wniosek zarządu lub organu zarządzającego przedsiębiorstwa. Reczony organ właściwy bada ponadto, czy pod postacią umów o dzieło lub innych umów i stosunków nie kryje się stosunek pracy podporządkowanej. Weryfikacja właściwego organu w rozumieniu rzeczonych przepisów ma miejsce najpóźniej w ciągu pięciu miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszego dekretu.

3. O pozytywnych lub negatywnych skutkach weryfikacji organów właściwych, o których mowa w ust. 2, niezwłocznie informuje się Anotato Symvoulío Epilogis Prosopikou (Naczelną Radę ds. Selekcji Personelu; zwaną dalej „ASEP”), która orzeka merytorycznie w przedmiocie weryfikacji w ciągu trzech miesięcy od zawiadomienia.

4. Postanowienia niniejszego artykułu stosuje się do pracowników sektora publicznego [...], jak również do pracowników przedsiębiorstw gminnych i komunalnych [...].

5. Postanowienia ust. 1 niniejszego artykułu stosuje się również do umów, które wygasły w okresie trzech miesięcy poprzedzających wejście w życie niniejszego dekretu, które uznaje się za kolejne umowy obowiązujące do czasu wejścia w życie niniejszego dekretu. Przesłanka wskazana w ust. 1 lit. a) niniejszego artykułu musi zostać spełniona w dniu wygaśnięcia umowy.

[...].”

2. Pozostałe przepisy prawne wpływające na zatrudnienie na czas określony

o pracę na czas określony w umowy na czas nieokreślony jest zakazane. Zakaz wskazany w niniejszym akapicie ma również zastosowanie do osób, z którymi zawarto umowy o dzieło”.

a) Przepisy greckiej konstytucji

20. Artykuł 103 ust. 2 greckiej konstytucji stanowi:

„Nie można dokonać mianowania na stanowisko, którego nie przewidziano ustawą. Ustawy specjalne mogą wprowadzić odstępstwa w celu zaspokojenia nieprzewidzianych i niecierpiących zwłoki potrzeb poprzez zatrudnienie personelu na czas określony na podstawie przepisów prawa prywatnego”.

21. Artykuł 103 ust. 8 greckiej konstytucji, który wszedł w życie w dniu 7 kwietnia 2001 r., stanowi:

„Ustawa określa warunki i czas trwania prywatnoprawnych stosunków pracy w sektorze państwowym i publicznym w szerokim znaczeniu, zdefiniowanym ustawowo dla każdego z przypadków, zarówno w odniesieniu do stanowisk stałych, poza przewidzianymi w ust. 3 zdanie pierwsze, jak i potrzeb tymczasowych, nieprzewidzianych lub niecierpiących zwłoki, o których mowa w ust. 2 zdanie drugie. Ustawa wskazuje zadania, których wykonanie można powierzyć osobom wskazanym w poprzednim zdaniu. Powołanie na mocy ustawy personelu, o którym mowa w pierwszym zdaniu, lub przekształcanie zawartych z nim umów

b) Ustawy nr 2190/1994, nr 2527/1997 i nr 3250/2004

22. Z art. 21 ustawy nr 2190/1994¹⁸ wynika, że w Grecji służby publiczne i osoby prawne prawa publicznego mogą zatrudniać personel na podstawie podlegających prawu prywatnemu umów o pracę na czas określony w celu zaspokojenia potrzeb sezonowych, okresowych lub tymczasowych, na warunkach i zgodnie z procedurą wskazanymi poniżej. Czas trwania tego zatrudnienia personelu nie może być dłuższy niż osiem miesięcy w łącznym okresie dwunastu miesięcy. Gdy personel zostaje zatrudniony [tymczasowo] w związku z pilnymi potrzebami spowodowanymi nieobecnością pracowników lub nieobsadzeniem stanowisk, czas trwania zatrudnienia w przypadku tej samej osoby nie może przekraczać czterech miesięcy. Przedłużenie umowy lub zawarcie nowej umowy w tym samym roku, jak również przekształcenie jej w umowę na czas nieokreślony są nieważne.

23. Zgodnie z art. 1 ustawy nr 3250/2004 centralne organy rządowe, jednostki terytorialne pierwszego i drugiego stopnia oraz osoby prawne prawa publicznego mogą zatrudniać personel na podstawie prywatno-

¹⁸ — FEK A' 28 z dnia 3 marca 1994 r.; zob. w tym względzie także wyrok w sprawie Adeneler i in., przywołany w przypisie 2, pkt 19.

prawnej umowy o pracę na czas określony i w niepełnym wymiarze czasu pracy w celu zaspokojenia potrzeb związanych ze świadczeniami o charakterze socjalnym na rzecz obywateli. Takie zatrudnienie ma wyłącznie na celu zaspokojenie potrzeb w zakresie usług komplementarnych na rzecz obywateli i pozostaje bez wpływu na strukturę służby odpowiedzialnych jednostek. Czas, na jaki zawarto taką umowę, nie może przekraczać 18 miesięcy. Nowa umowa z tym samym pracownikiem może zostać zawarta po upływie co najmniej czterech miesięcy od rozwiązania poprzedniej. Czas pracy każdego z pracowników zatrudnionych na podstawie umowy nie może przekraczać dwudziestu godzin tygodniowo.

nych w sektorze publicznym²⁰. Artykuł 8 ust. 3 tej ustawy²¹ stanowi:

„Ustawa ta stosuje się również do umów o pracę na czas określony, w przypadku gdy ustalenie ich czasu trwania nie jest uzasadnione charakterem umowy, lecz zmierza do obejścia przepisów tej ustawy dotyczących rozwiązywania umów o pracę”.

24. Do zawarcia umowy o dzieło przez służby i osoby prawne sektora publicznego wymagane jest zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy nr 2527/1997 między innymi, aby wykonanie dzieła nie należało do zadań pracowników danej jednostki oraz nie mogło zostać przez nich wykonane. Umowa o dzieło mająca na celu zaspokojenie zwyczajnych i stałych potrzeb jest nieważna.

26. Jak informuje sąd krajowy, odwołując się do greckiego orzecznictwa, z art. 8 ust. 3 ustawy nr 2112/1920 wynika, że umowę o pracę na czas określony uważa się za umowę na czas nieokreślony, jeśli nie ma obiektywnego powodu do ustalenia czasu jej trwania. Dotyczy to także pojedynczej umowy na czas określony, nie potrzeba zatem wielu kolejnych stosunków pracy na czas określony.

c) Ustawa nr 2112/1920

25. Jak wskazał sąd krajowy, ustawa nr 2112/1920¹⁹ może nadal znajdować zastosowanie do umów o pracę na czas określony, i to także w odniesieniu do osób zatrudnio-

27. Sąd krajowy wskazuje ponadto na okoliczność, że grecki Areios Pagos²² uznał regulację zawartą w art. 8 ust. 3 ustawy

19 — FEK B' 11 z dnia 18 marca 1920 r.

20 — Sąd krajowy wskazuje w tym względzie w szczególności na wymóg rozwiązania umowy o pracę na piśmie i na obowiązek wypłacenia odprawy.

21 — Rząd grecki wyjaśnia, że chodzi o art. 8 ustawy nr 2112/1920 w jej brzmieniu zmienionym ustawą nr 547/1937.

22 — Sąd kasacyjny.

nr 2112/1920 za równoważne rozwiązanie prawne w rozumieniu klauzuli 5 ust. 1 porozumienia ramowego, i to niezależnie od tego, czy chodzi o umowę o pracę na czas określony w prywatnym, czy w publicznym sektorze; art. 103 ust. 8 greckiej konstytucji nie stoi temu na przeszkodzie²³.

28. Jak jednak wynika z akt sprawy, ten sam Areios Pagos zmienił później swoje orzecznictwo i orzekł, że umowy o pracę na czas określony w sektorze publicznym w związku z zakazem w art. 103 ust. 8 greckiej konstytucji nie mogą zostać przekształcone w umowy o pracę na czas nieokreślony, nawet jeśli w ten sposób zaspokojone są zwyczajne i stałe potrzeby²⁴.

III — Okoliczności faktyczne i postępowanie przed sądem krajowym

29. Skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym w sprawie C-378/07 zawarły w 2005 r. odpowiednio prywatnoprawne umowy o pracę z pozwaną jednostką terytorialną, Nomarchiaki Aftodioikisi Rethymnis²⁵ na wyspie Kreta. Każda z tych umów została zawarta na okres 18 miesięcy, a żadna z nich

nie została po upływie tego okresu przedłużona ani ponownie zawarta²⁶.

30. Natomiast skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym w sprawie C-379/07 i obaj skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym w sprawie C-380/07 byli związani z pozwaną jednostką terytorialną, Dimos Geropotamou²⁷ na wyspie Kreta, odpowiednio przez trzy kolejne stosunki pracy. Te stosunki pracy były oparte na umowach na czas określony, które były określone częściowo jako umowy o dzieło, a częściowo jako umowy o pracę na czas określony. Jak wynika z akt sprawy, umowy te dotyczyły okresu od grudnia 2003 r. do grudnia 2006 r.; w jednym przypadku po zakończeniu jednej umowy na czas określony następowała bezpośrednio nowa umowa na czas określony, w innych przypadkach pomiędzy umowami upłynęły okresy od jednego do maksymalnie 28 dni²⁸.

23 — Areios Pagos, wyrok nr 18/2006 z dnia 22 czerwca 2006 r.

24 — Areios Pagos, wyroki nr 19/2007 i nr 20/2007 z dnia 11 czerwca 2007 r.

25 — Administracja prefektury w Rethymnon.

26 — Zgodnie z informacjami pozwanej jednostki terytorialnej okres trwania jednej z tych umów biegł od 3 maja 2006 r. do 2 listopada 2006 r., wszystkie pozostałe umowy biegnęły od 20 kwietnia 2005 r. do 21 października 2006 r.

27 — Gmina Geropotamos.

28 — W wypadku skarżącej w sprawie C-379/07 chodziło o trzy kolejne umowy o dzieło, z których pierwsza biegnęła od 1 grudnia 2003 r. do 30 listopada 2004 r., druga od 1 grudnia 2004 r. do 30 listopada 2005 r., zaś trzecia od 5 grudnia 2005 r. do 4 grudnia 2006 r. W wypadku pierwszego ze skarżących w sprawie C-380/07 chodziło o trzy kolejne umowy o dzieło, z których pierwsza biegnęła od 1 lipca 2004 r. do 1 grudnia 2004 r., druga od 29 grudnia 2004 r. do 28 grudnia 2005 r., zaś trzecia od 30 grudnia 2005 r. do 29 grudnia 2006 r. W odniesieniu do drugiego ze skarżących w sprawie C-380/07 chodziło o umowę o pracę na czas określony biegnącą od 1 lipca 2004 r. do 1 grudnia 2004 r., po której nastąpiły dwie umowy o dzieło biegnące od 29 grudnia 2004 r. do 28 grudnia 2005 r. i od 30 grudnia 2005 r. do 29 grudnia 2006 r. W umowach w sprawie C-380/07, poza gminą Geropotamos, stroną była także osoba prawna prawa publicznego „O Geropotamos”, przedsiębiorstwo komunalne.

31. Przed Monomeles Protodikeio Rethymnis²⁹ (zwanym dalej sądem krajowym) skarżący we wszystkich trzech postępowaniach podnoszą, że ich stosunki pracy służyły w rzeczywistości zaspokojeniu zwyczajnych i stałych potrzeb i zostały ukształtowane jako umowy o pracę na czas określony lub jako umowy o dzieło wyłącznie w celu ominięcia przepisów prawa pracy³⁰. Powołują się oni między innymi na art. 8 ust. 3 ustawy nr 2112/1920, który należy interpretować i stosować zgodnie z dyrektywą 1999/70, w związku z czym ich umowy należy uważać za umowy o pracę na czas nieokreślony. Nie sprzeciwia się temu art. 103 ust. 8 greckiej konstytucji, ponieważ dotyczący sektora publicznego zakaz przekształcania stosunków pracy na czas określony w stosunki pracy na czas nieokreślony odnosi się wyłącznie do takich umów, poprzez które zaspokajane są w rzeczywistości tymczasowe, nieprzewidziane albo niecierpiące zwłoki potrzeby publicznoprawnego pracodawcy.

32. Skarżący we wszystkich trzech postępowaniach toczących się przed sądem krajowym domagają się w związku z tym stwierdzenia przez sąd, że są oni związani z odpowiednią jednostką terytorialną umowami o pracę na czas nieokreślony i muszą być przez nią nadal zatrudniani.

29 — Sąd pierwszej instancji w Rethymnon, orzekający w składzie jednego sędziego.

30 — Przedmiotowe przepisy prawa pracy dotyczą w szczególności wymogu rozwiązania stosunku pracy na piśmie oraz obowiązku wypłacenia odprawy.

IV — Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i postępowanie przed Trybunałem

A — Sprawa C-378/07

33. W sprawie C-378/07 sąd krajowy postanowieniem z dnia 19 lipca 2007 r. zawiesił postępowanie i przedłożył Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

- 1) Czy klauzulę 5 oraz klauzulę 8 ust. 3 porozumienia ramowego ETUC, UNICE i CEEP w sprawie pracy na czas określony, stanowiącego integralną część dyrektywy Rady 1999/70/WE (Dz.U. L 175, s. 43), należy interpretować w ten sposób, że prawo wspólnotowe nie zezwala państwu członkowskiemu na przyjęcie w ramach wykonania tego porozumienia ramowego przepisów, gdy:
 - a) w ramach krajowego porządku prawnego istnieją już, ustanowione przed wejściem w życie tej dyrektywy, równoważne rozwiązania prawne, w rozumieniu klauzuli 5 ust. 1 porozumienia ramowego,
 - b) wskutek przepisów ustanowionych w wykonaniu porozumienia ramowego dochodzi do obniżenia ogólnego poziomu ochrony pracowników zatrudnionych na czas określony

lony zagwarantowanego w krajowym porządku prawnym?

2) W razie odpowiedzi twierdzącej na pierwsze pytanie, czy obniżenie ochrony przewidzianej dla pracowników zatrudnionych na czas określony w przypadkach niedotyczących zawieranych wielokrotnie, kolejnych umów, lecz jednej umowy, której przedmiotem jest jednakże [w rzeczywistości] świadczenie pracy w celu zaspokojenia „zwyczajnych i stałych” potrzeb (a nie potrzeb tymczasowych, wyjątkowych i niecierpiących zwłoki), jest związane z wykonaniem tego porozumienia ramowego i rzeczzonej dyrektywy, a w konsekwencji czy takie obniżenie ochrony jest zabronione, czy też dozwolone w świetle prawa wspólnotowego?

3) W razie odpowiedzi twierdzącej na pierwsze pytanie, czy w sytuacji, gdy w krajowym porządku prawnym w chwili wejścia w życie dyrektywy 1999/70/WE istniały już równoważne rozwiązania prawne w rozumieniu klauzuli 5 ust. 1 porozumienia ramowego, takie jak rozpatrywany w postępowaniu przed sądem krajowym art. 8 ust. 3 ustawy 2112/1920, ustanowienie przepisu prawnego uzasadnione wykonaniem porozumienia ramowego, takiego jak rozpatrywany w postępowaniu przed sądem krajowym art. 11 dekretu prezydenckiego nr 164/2004, stanowi niedopuszczalne obniżenie ogólnego poziomu ochrony pracowników zatrudnionych na czas określony w rozumieniu klauzuli 8 ust 1 i 3 porozumienia ramowego, zagwarantowanego w krajowym porządku prawnym:

a) gdy zakresem zastosowania wspomnianego przepisu prawa mającego na celu wykonanie porozumienia ramowego są objęte wyłącznie zawierane wielokrotnie, kolejne umowy o pracę lub stosunki pracy na czas określony, a nie członkowie personelu kontraktowego, którzy zawarli jedną umowę o pracę na czas określony (a nie wielokrotnie kolejne umowy) w celu zaspokojenia „zwyczajnych i stałych” potrzeb pracodawcy, podczas gdy wcześniejsze równoważne rozwiązanie prawne dotyczy wszystkich umów o pracę na czas określony, łącznie z przypadkami zawarcia przez pracownika jednej umowy o pracę na czas określony, której przedmiotem jest jednakże [w rzeczywistości] świadczenie pracy w celu zaspokojenia „zwyczajnych i stałych” (a nie tymczasowych, wyjątkowych i niecierpiących zwłoki) potrzeb;

b) gdy omawiany przepis prawny mający na celu wykonanie porozumienia ramowego przewiduje, jako konsekwencję prawną w celu ochrony pracowników zatrudnionych na czas określony i zapobiegania nadużyciom w rozumieniu porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, kwalifikację umów o pracę na czas określony jako umów na czas nieokreślony ze skutkiem *ex nunc*, podczas gdy wcześniejsze równoważne rozwiązania prawne przewidują kwalifikację umów o pracę na czas określony jako umów na czas nieokreślony ze skutkiem od momentu ich pierwotnego zawarcia (*ex tunc*)?

- 4) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pierwsze pytanie, gdy w krajowym porządku prawnym istniały przed wejściem w życie dyrektywy 1999/70/WE równoważne rozwiązania prawne w rozumieniu klauzuli 5 ust. 1 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, które stanowi integralną część tej dyrektywy, takie jak rozpatrywany w sprawie przed sądem krajowym art. 8 ust. 3 porozumienia ramowego, czy wybór ustawodawcy greckiego w zakresie transpozycji tej dyrektywy do greckiego porządku prawnego, polegający z jednej strony na wyłączeniu z zakresu ochrony przewidzianego w dekretych prezydenckim nr 164/2004 rzeczonych przypadków nadużyć, w których pracownik zawarł jedną umowę o pracę na czas określony, której przedmiotem było jednakże świadczenie pracy w celu zaspokojenia potrzeb „zwyczajnych i stałych”, a nie tymczasowych, wyjątkowych i niecierpiących zwłoki, a z drugiej strony na braku ustanowienia podobnego, skutecznego i dotyczącego tego konkretnego przypadku przepisu określającego skutki prawne w zakresie ochrony pracowników przed tym konkretnym przypadkiem nadużyć, równoległe do ochrony ogólnej utrwalonej w powszechnym prawie pracy w greckim porządku prawnym dla każdego przypadku świadczenia pracy na podstawie nieważnej umowy, niezależnie od istnienia nadużycia w rozumieniu porozumienia ramowego, która przewiduje uprawnienie pracownika do żądania wypłaty wynagrodzenia oraz odpłaty, zarówno gdy świadczył pracę na podstawie ważnej umowy o pracę, jak i bez takiej umowy, przy uwzględnieniu okoliczności, że:
- a) obowiązek wypłaty wynagrodzenia i odpłaty jest przewidziany w prawie krajowym dla każdego stosunku pracy i nie ma w szczególności na celu przeciwdziałania nadużyciom w rozumieniu porozumienia ramowego, oraz
 - b) zastosowanie obowiązującego wcześniej równoważnego rozwiązania prawnego ma skutek prawny w postaci uznania (pojedynczej) umowy o pracę na czas określony za umowę na czas nieokreślony,
- stanowi niedopuszczalne obniżenie ogólnego poziomu ochrony pracowników zatrudnionych na czas określony w krajowym porządku prawnym, w rozumieniu klauzuli 8 ust. 1 i 3 porozumienia ramowego?
- 5) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na poprzednie pytania czy dokonując interpretacji prawa krajowego w sposób zgodny z dyrektywą 1999/70/WE, sąd krajowy musi odmówić stosowania przepisów sprzecznych z taką dyrektywą zawartych w uregulowaniu ustawodawczym przyjętym w wykonaniu porozumienia ramowego, które jednakże przewiduje obniżenie ogólnego poziomu ochrony, w krajowym porządku prawnym, pracowników zatrudnionych na czas określony, takich jak dekret prezydencki nr 164/2004, które w sposób milczący i pośredni, lecz wyraźny, wyłączają odpowiednią ochronę w przypadku nadużyć, gdy pracownik zawarł jedną [, pojedynczą] umowę o pracę na czas określony, której przedmiotem było jednak w rzeczywistości świadczenie pracy w celu zaspokojenia „zwyczajnych i stałych” (a nie tymczasowych, wyjątkowych i niecierpiących zwłoki) potrzeb, i zastosować w ich miejsce przepisy zawarte w równoważnych uregulowaniach krajowych, istniejących przed wejściem w życie dyrektywy, takie jak art. 8 ust. 3 ustawy nr 2112/1920?

6) W razie uznania przez sąd krajowy, że co do zasady w odniesieniu do pracy na czas określony ma zastosowanie przepis (w niniejszej sprawie art. 8 ust. 3 ustawy nr 2112/1920), który stanowi równoważne rozwiązanie prawne, w rozumieniu klauzuli 5 ust. 1 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, będącego integralną częścią dyrektywy 1999/70/WE, i na podstawie tego przepisu stwierdzenie, że zawarcie nawet jednej umowy o pracę nastąpiło na czas określony bez obiektywnego powodu związanego z naturą, typem lub charakterystyką umowy lub świadczonych czynności, prowadzi do uznania, że umowa taka jest umową o pracę na czas nieokreślony:

a) czy wykładnia i stosowanie prawa krajowego przez sąd krajowy, w świetle których okoliczność, że jako podstawa prawna umowy o pracę na czas określony w sektorze publicznym został wskazany przepis o zatrudnieniu na podstawie umów o pracę na czas określony w celu zaspokojenia sezonowych, okresowych, tymczasowych, wyjątkowych i dodatkowych potrzeb społecznych (w niniejszej sprawie przepisy ustawy nr 3250/2004), w każdym wypadku stanowi obiektywny powód zawarcia umów o pracę na czas określony, nawet jeśli w rzeczywistości zaspokojone potrzeby są „zwyyczajne i stałe”, są zgodne z prawem wspólnotowym;

b) czy wykładnia i stosowanie prawa krajowego przez sąd krajowy, w świetle których przepis zakazujący

przekształcenia umowy o pracę zawartej w sektorze publicznym na czas określony w umowę o pracę na czas nieokreślony należy interpretować w ten sposób, że w sektorze publicznym jest w każdym wypadku bezwzględnie zabronione przekształcenie umowy o pracę lub stosunku pracy na czas określony w umowę o pracę lub stosunek pracy na czas nieokreślony, również gdy została ona z naruszeniem prawa zawarta na czas określony, jako że w rzeczywistości zaspokajane nią potrzeby są „zwyyczajne i stałe”, a sąd krajowy nie ma możliwości w takim wypadku wskazania rzeczywistego charakteru spornego stosunku prawnego oraz prawidłowej jego kwalifikacji jako umowy na czas nieokreślony, są zgodne z prawem wspólnotowym? Czy też zakaz taki powinien zostać ograniczony wyłącznie do umów o pracę na czas określony, które zostały rzeczywiście zawarte w celu zaspokojenia tymczasowych, nieprzewidzianych, niecierpiących zwłoki, wyjątkowych lub podobnych potrzeb, z wyłączeniem przypadków, gdy w rzeczywistości umowy zostały zawarte w celu zaspokojenia zwykłych i stałych potrzeb?

B — *Sprawa C-379/07*

34. W sprawie C-379/07 sąd krajowy postanowieniem z dnia 20 lipca 2007 r. zawiesił

postępowanie i przedłożył Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

1) Czy klauzulę 5 oraz klauzulę 8 ust. 3 porozumienia ramowego ETUC, UNICE i CEEP w sprawie pracy na czas określony, stanowiącego integralną część dyrektywy Rady 1999/70/WE (Dz.U. L 175, s. 43), należy interpretować w ten sposób, że prawo wspólnotowe nie zezwala państwu członkowskiemu na przyjęcie w ramach wykonania tego porozumienia ramowego przepisów, gdy:

a) w ramach krajowego porządku prawnego istnieją już, ustanowione przed wejściem w życie tej dyrektywy, równoważne rozwiązania prawne, w rozumieniu klauzuli 5 ust. 1 porozumienia ramowego,

b) wskutek przepisów ustanowionych w wykonaniu porozumienia ramowego dochodzi do obniżenia ogólnego poziomu ochrony pracowników zatrudnionych na czas określony zagwarantowanego w krajowym porządku prawnym?

2) W razie odpowiedzi twierdzącej na pierwsze pytanie, czy w sytuacji gdy w krajowym porządku prawnym w chwili wejścia w życie dyrektywy 1999/70/WE istniały już równoważne rozwiązania prawne w rozumieniu klauzuli 5 ust. 1 porozumienia ramowego, takie jak rozpatrywany w postępowaniu przed sądem krajowym art. 8 ust. 3 ustawy 2112/1920, ustanowienie przepisu prawnego uzasadnione wykonaniem porozumienia ramowego, takiego jak rozpatrywany w postępowaniu przed

sądem krajowym art. 11 dekretu prezydenckiego nr 164/2004, stanowi niedopuszczalne obniżenie ogólnego poziomu ochrony pracowników zatrudnionych na czas określony w rozumieniu klauzuli 8 ust. 1 i 3 porozumienia ramowego, zagwarantowanego w krajowym porządku prawnym:

a) gdy przepis prawa mający na celu wykonanie porozumienia ramowego zostanie ustanowiony po upływie terminu na dokonanie transpozycji dyrektywy 1999/70/WE, lecz jego zakresem zastosowania *rationae temporis* objęte są wyłącznie umowy o pracę i stosunki pracy obowiązujące w czasie jego wejścia w życie lub które wygasły we wskazanym okresie przed jego wejściem w życie, ale po upływie terminu na transpozycję dyrektywy, podczas gdy wcześniejsze równoważne rozwiązania prawne nie mają ograniczonego czasowo zakresu zastosowania i obejmują wszystkie umowy o pracę na czas określony, które zostały zawarte, obowiązywały lub wygasły w dniu wejścia w życie dyrektywy 1999/70/WE i upływu terminu na jej transpozycję,

b) gdy ramami [zakresem] zastosowania takiego przepisu mającego na celu wykonanie porozumienia ramowego objęte są wyłącznie umowy o pracę lub stosunki pracy na czas określony, które by zostać uznane za kolejne w rozumieniu wspomnianych uregulowań, muszą spełnić kumulatywnie następujące przesłanki: 1) upływ między nimi okresu

nieprzekraczającego trzech miesięcy, 2) ich łączny czas trwania wynosi co najmniej 24 miesiące w chwili wejścia w życie tych przepisów, niezależnie od tego, ile razy były ponownie zawierane, lub łączny okres zatrudnienia na ich podstawie w wymiarze co najmniej 18 miesięcy w okresie 24 miesięcy liczonego od umowy pierwotnej, w przypadku co najmniej trzykrotnego ponownego zawarcia umowy po umowie pierwotnej, podczas gdy wcześniejsze równoważne rozwiązania prawne nie przewidywały takich warunków, obejmując wszystkie (kolejne) umowy o pracę na czas określony, niezależnie od minimalnego okresu zatrudnienia i minimalnej liczby ponown[ie] zaw[artych] um[ów],

- c) gdy omawiany przepis prawny mający na celu wykonanie porozumienia ramowego przewiduje, jako konsekwencję prawną w celu ochrony pracowników zatrudnionych na czas określony i zapobiegania nadużyciom w rozumieniu porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, kwalifikację umów o pracę na czas określony jako umów na czas nieokreślony ze skutkiem *ex nunc*, podczas gdy wcześniejsze równoważne rozwiązania prawne przewidują kwalifikację umów o pracę na czas określony jako umów na czas nieokreślony ze skutkiem od momentu ich pierwotnego zawarcia (*ex tunc*)?

- 3) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pierwsze pytanie, gdy w krajowym porządku prawnym istniały przed wejściem w życie dyrektywy 1999/70/WE równoważne rozwiązania prawne w rozu-

mieniu klauzuli 5 ust. 1 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, które stanowi integralną część tej dyrektywy, takie jak rozpatrywany w sprawie przed sądem krajowym art. 8 ust. 3 [ustawy 2112/1920], czy przyjęcie przepisu uzasadnione wykonaniem porozumienia ramowego, takiego jak rozpatrywany przed sądem krajowym art. 7 dekretu prezydenckiego nr 164/2004, gdy przewiduje on jako jedyny środek ochrony pracowników zatrudnionych na czas określony przed nadużyciami obowiązek wypłaty przez pracodawcę wynagrodzenia i odprawy w przypadku zatrudnienia z naruszeniem prawa na podstawie kolejnych umów o pracę na czas określony, uwzględniając okoliczność, że:

- a) obowiązek wypłaty wynagrodzenia i odprawy jest przewidziany w prawie krajowym dla każdego stosunku pracy i nie ma w szczególności na celu przeciwdziałania nadużyciom w rozumieniu porozumienia ramowego, oraz
- b) zastosowanie obowiązującego wcześniej równoważnego rozwiązania prawnego ma skutek prawny w postaci uznania [kolejnych] um[ów] o pracę na czas określony za umowę na czas nieokreślony,

stanowi niedopuszczalne obniżenie ogólnego poziomu ochrony pracowników zatrudnionych na czas określony w krajowym porządku prawnym, w rozumieniu art. 8 ust. 1 i 3 porozumienia ramowego?

- 4) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na poprzednie pytania, czy dokonując interpretacji prawa krajowego w zgodzie z dyrektywą 1999/70/WE, sąd krajowy musi odmówić stosowania przepisów niezgodnych z taką dyrektywą, zawartych w uregulowaniu ustawodawczym przyjętym w wykonaniu porozumienia ramowego, które jednakże w krajowym porządku prawnym przewiduje obniżenie ogólnego poziomu ochrony pracowników zatrudnionych na czas określony, takich jak art. 7 i 11 dekretu prezydenckiego nr 163/2004, i zastosować w ich miejsce przepisy zawarte w równoważnych uregulowaniach krajowych, istniejących przed wejściem w życie dyrektywy, takie jak art. 8 ust. 3 ustawy nr 2112/1920?
- 5) W razie uznania przez sąd krajowy, że co do zasady w odniesieniu do pracy na czas określony ma zastosowanie przepis (w niniejszej sprawie art. 8 ust. 3 ustawy nr 2112/1920), który stanowi równoważne rozwiązanie prawne w rozumieniu klauzuli 5 ust. 1 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, i na podstawie tego przepisu stwierdzenie, że zawarcie umowy o pracę nastąpiło na czas określony bez obiektywnego powodu związanego z naturą, typem lub charakterystyką świadczonych czynności, prowadzi do uznania, że umowa taka jest umową o pracę na czas nieokreślony:
- a) czy wykładania i stosowanie prawa krajowego przez sąd krajowy, w świetle których okoliczność, że jako podstawa prawna umowy o pracę na czas określony został wskazany przepis o zatrudnieniu na podstawie umów o pracę na czas określony w celu zaspokojenia sezonowych, okresowych, tymczasowych, wyjątkowych i dodatkowych potrzeb socjalnych (w niniejszej sprawie przepisy ustawy nr 3250/2004 FEK A' 124/7-7-2004), w każdym wypadku stanowi obiektywny powód zawarcia umów o pracę na czas określony, nawet jeśli w rzeczywistości zaspokojone potrzeby są „zwyczajne i stałe”, są zgodne z prawem wspólnotowym;
 - b) czy wykładnię i stosowanie prawa krajowego przez sąd krajowy, w świetle których przepis zakazujący przekształcenia umowy o pracę zawartej w sektorze publicznym na czas określony w umowę o pracę na czas nieokreślony, należy interpretować w ten sposób, że w sektorze publicznym jest w każdym wypadku bezwzględnie zabronione przekształcenie umowy o pracę lub stosunku pracy na czas określony w umowę o pracę lub stosunek pracy na czas nieokreślony, również gdy została ona z naruszeniem prawa zawarta na czas określony, jako że w rzeczywistości zaspokajane nią potrzeby są „zwyczajne i stałe”, a sąd krajowy nie ma możliwości w takim wypadku wskazania rzeczywistego charakteru spornego stosunku prawnego oraz prawidłowej jego kwalifikacji jako umowy na czas nieokreślony, są zgodne z prawem wspólnotowym? Czy też zakaz taki powinien zostać ograniczony wyłącznie do umów o pracę na czas określony, które zostały rzeczywiście zawarte w celu zaspokojenia tymczasowych, nieprzewidzianych, niecierpiących zwłoki, wyjątkowych lub podobnych potrzeb, a nie również do przy-

padków, gdy w rzeczywistości zostały zawarte w celu zaspokojenia zwyczajnych i stałych potrzeb?

V — Dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

C — Sprawa C-380/07

35. W sprawie C-380/07 sąd krajowy postanowieniem z dnia 23 lipca 2007 r. zawiesił postępowanie i przedłożył Trybunałowi te same pytania prejudycjalne co w sprawie C-379/07³¹.

38. W swoich uwagach na piśmie niektórzy uczestnicy postępowania dali wyraz swoim wątpliwościom co do dopuszczalności pytań prejudycjalnych.

A — W przedmiocie ogólnej różnicy poglądów co do greckiego prawa

D — Postępowanie przed Trybunałem

36. Na mocy postanowienia Prezesa Trybunału z dnia 12 listopada 2007 r. trzy sprawy, C-378/07, C-379/07 i C-380/07, zostały połączone do celów procedury pisemnej i ustnej, jak również do celów wydania wyroku.

39. Zaciekły spór co do stosowania i wykładni niektórych przepisów krajowego greckiego prawa, w szczególności art. 8 ust. 3 ustawy nr 2112/1920, skłonił grecki rząd do powzięcia wątpliwości co do dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

37. W postępowaniu przed Trybunałem swoje uwagi pisemne i ustne przedstawili skarżący w trzech postępowaniach przed sądem krajowym, rząd grecki oraz Komisja Wspólnot Europejskich. Pozwani w postępowaniach przed sądem krajowym oraz rząd włoski przedstawili uwagi na piśmie.

40. Nie podzielam tej wątpliwości. Przedstawienie ram prawa krajowego w postanowieniach odsyłających jest wystarczająco jasne, aby umożliwić Trybunałowi wydanie orzeczenia użytecznego dla rozstrzygnięcia sporu. Udzielając odpowiedzi na pytania prejudycjalne, Trybunał musi oprzeć się wyłącznie na tych informacjach sądu krajowego o prawie krajowym, ponieważ w jego kompetencji nie leży wypowiadanie się o wykładni przepisów

31 — Przytoczone w pkt 34 niniejszej opinii.

krajowych ani orzekanie o poprawności wykładni zastosowanej przez sąd krajowy³². Okoliczność, że uwagi różnych uczestników postępowania nie są zgodne z poglądem prawnym sądu krajowego, nie wpływa zatem na dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

B — W przedmiocie braku wielokrotnego ograniczenia czasu trwania [stosunków pracy] w sprawie C-378/07

41. Rząd grecki i Komisja wskazują ponadto, że w sprawie C-378/07 chodziło wyłącznie o jednokrotne ograniczenie czasu trwania stosunków pracy, podczas gdy porozumienie ramowe obejmuje nadużycia wynikające z wykorzystywania kolejnych umów lub stosunków pracy zawieranych na czas określony. Oba podmioty żywią zatem wątpliwości co do tego, czy odpowiedź na pytania prejudycjalne postawione w sprawie C-378/07 albo w każdym razie na część z nich może być przydatna do rozstrzygnięcia sporu.

42. Także te wątpliwości są bezzasadne. Nie można nie wziąć pod uwagę, że pytania prejudycjalne w sprawie C-378/07, a także pytania w obu pozostałych sprawach zostały zadane pod kątem klauzuli nieregresji (klauzula 8 ust. 3 porozumienia ramowego). Nie można bez wątpienia wynioskować ani

z porozumienia ramowego, ani z dotychczasowego orzecznictwa, że także ta klauzula nieregresji obowiązuje wyłącznie w kontekście ochrony pracowników w odniesieniu do wielokrotnego ograniczania czasu trwania stosunków pracy. W tym kontekście pytania w sprawie C-378/07 w każdym razie nie wydają się oczywiście pozbawione znaczenia dla rozstrzygnięcia wyjściowego sporu prawnego. W takim przypadku Trybunał zobowiązany jest do udzielenia odpowiedzi na przedłożone mu pytania dotyczące wykładni prawa wspólnotowego³³.

C — W przedmiocie braku zastosowania greckiego przepisu przejściowego (art. 11 dekretu prezydenckiego nr 164/2004) w sprawach C-379/07 i C-380/07

43. Rząd włoski uważa wreszcie drugie pytanie prejudycjalne w sprawach C-379/07 i C-380/07 za hipotetyczne, a co za tym idzie, niedopuszczalne. W uzasadnieniu podnosi on, że wprowadzona przepisem przejściowym w art. 11 dekretu prezydenckiego nr 164/2004 możliwość przekształcenia stosunku pracy na czas określony w stosunek pracy na czas nieokreślony nie znajduje zastosowania w odniesieniu do stanu faktycznego, którego dotyczy postępowanie przed sądem krajowym.

44. Ten pogląd także mnie nie przekonuje. Wprawdzie wydaje się, że skarżący w postę-

32 — Wyroki z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawach połączonych C-482/01 i C-493/01 Orfanopoulos i Oliveri, Rec. s. I-5257, pkt 42, z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-500/06 Corporación Dermoestética, Zb.Orz. s. I-5785, pkt 20, z dnia 2 października 2008 r. w sprawie C-360/06 Heinrich Bauer Verlag, Zb.Orz. s. I-7333, pkt 15 oraz z dnia 9 października 2008 r. w sprawie C-404/07 Katz, Zb.Orz. s. I-7607, pkt 34.

33 — Utrwalone orzecznictwo; zob. w szczególności wyroki z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-344/04 IATA i ELFAA, Zb.Orz. s. I-403, pkt 24, z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie C-404/06 Quelle, Zb.Orz. s. I-2685, pkt 19 i 20 oraz w sprawie Adeneler i in., przywołany w przypisie 2, pkt 40–43.

powaniach zawisłych przed sądem krajowym w sprawach C-379/07 i C-380/07 rzeczywiście nie są objęci zakresem zastosowania przepisu przejściowego art. 11 dekretu prezydenckiego nr 164/2004. Jednak drugie pytanie sądu krajowego w obu tych sprawach zmierza właśnie do wyjaśnienia, czy słuszne było wyłączenie pracowników takich jak skarżący z zakresu zastosowania tego przepisu przejściowego. Należy wyjaśnić, czy także ci skarżący powinni korzystać na mocy prawa wspólnotowego z ochrony przyznawanej przez ten przepis przejściowy, tak aby ich umowy o pracę na czas określony mogły zostać przekształcone w umowy o pracę na czas nieokreślony.

D — Wniosek częściowy

45. Trzy wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są zatem w całości dopuszczalne.

VI — Merytoryczna ocena pytań prejudycjalnych

46. W swoich długich i zawile sformułowanych pytaniach sąd krajowy wnosi w istocie o udzielenie informacji, czy uregulowanie krajowe, takie jak uregulowanie greckie jest zgodne z porozumieniem ramowym w sprawie pracy na czas określony. W szczególności Monomeles Protodikeio Rethymnis zmierza do ustalenia, czy poddanie sektora publicznego w dekrecie prezydenckim nr 164/2004 innemu uregulowaniu aniżeli

obowiązujące w poprzednim stanie prawnym, mianowicie wyłączeniu w stosunku do niego przyznanej w art. 8 ust. 3 ustawy nr 2112/1920 możliwości przekształcenia lub przekwalifikowania stosunku pracy na czas określony w stosunek pracy na czas nieokreślony, narusza zakaz obniżania poziomu ochrony ustanowiony w klauzuli 8 ust. 3 porozumienia ramowego.

47. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest przy tym oparty na założeniu, że art. 8 ust. 3 ustawy nr 2112/1920 w momencie transpozycji dyrektywy 1999/70 jeszcze obowiązywał, że znajdował on rzeczywiście zastosowanie zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym³⁴ oraz że na jego podstawie możliwe było przekształcenie lub przekwalifikowanie umowy o pracę na czas określony w umowę o pracę na czas nieokreślony. Kwestie te są wprawdzie przedmiotem zacieklego sporu pomiędzy uczestnikami niniejszego postępowania. Jak jednak już wskazano, dla Trybunału w odniesieniu do prawa krajowego miarodajne są informacje przekazane mu przez sąd krajowy³⁵. W konsekwencji stoję w mojej propozycji odpowiedzi na różne pytania na stanowisku, że założenia Monomeles Protodikeio Rethymnis w przedmiocie obowiązywania i treści normatywnej art. 8 ust. 3 ustawy nr 2112/1920 są prawidłowe.

48. Dla uproszczenia proponuję udzielenie odpowiedzi na pytania nie w kolejności

³⁴ — Nie wydaje się bezsporne, czy w greckim sektorze publicznym rzeczywiście panuje powszechna praktyka polegająca na korzystaniu z art. 8 ust. 3 ustawy nr 2112/1920; zob. w tym względzie moją opinię z dnia 27 października 2005 r. w sprawie Adeneler i in., przywołanej w przypisie 2, pkt 81.

³⁵ — Zobacz w tym względzie powyżej, pkt 40 niniejszej opinii oraz przywołane tam orzecznictwo.

wybranej przez sąd krajowy, lecz pogrupowanie ich według tematu i podsumowanie. Rozpaczynam od tych pytań, których przedmiotem jest ogólnie zakres klauzuli nieregresji oraz znaczenie pojęcia „równoważne rozwiązania prawne” (zob. w tym względzie poniżej pkt A); następnie zajmuję się pytaniami dotyczącymi zgodności uregulowania takiego jak greckie z porozumieniem ramowym (zob. poniżej pkt B), zanim przejdę do skutków ewentualnego naruszenia porozumienia ramowego (zob. poniżej pkt C).

A — Pytania dotyczące zakresu klauzuli nieregresji i znaczenia pojęcia „równoważne rozwiązania prawne”

49. Zakresu klauzuli nieregresji oraz znaczenia pojęcia „równoważne rozwiązania prawne” dotyczą pytania pierwsze i drugie w sprawie C-378/07, a także pytanie pierwsze w sprawach C-379/07 i C-380/07, które zostaną poniżej rozważone wspólnie.

1. Zakres swobody pozostający państwu członkowskim przy transpozycji w przypadku istnienia „równoważnych rozwiązań prawnych”

50. Klauzula 5 ust. 1 porozumienia ramowego zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia określonych środków w celu zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów o pracę

lub stosunków pracy zawieranych na czas określony, „o ile nie istnieją równoważne rozwiązania prawne, zmierzające do zapobiegania nadużyciom”.

51. W tej kwestii sąd krajowy zmierza w istocie do ustalenia, jakim zakresem swobody dysponuje państwo członkowskie przy transpozycji dyrektywy 1999/70, jeśli jego prawo krajowe zawiera już „równoważne rozwiązania prawne”. Tłem dla tego pytania jest założenie sądu krajowego, że art. 8 ust. 3 ustawy nr 2112/1920 należy uważać za takie równoważne rozwiązanie prawne — założenie to jest sporne, na nim jednak opiera się w decydującym stopniu cały wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

a) Pojęcie równoważnego rozwiązania prawnego

52. Porozumienie ramowe nie definiuje pojęcia równoważnego rozwiązania prawnego. Zasadniczo może nim być zatem każdy przepis prawa krajowego. Z celu poro-

zumienia ramowego, zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów lub stosunków pracy zawieranych na czas określony, wynika jedynie, że musi to być przepis, który skutecznie przyczynia się do zapobiegania nadużyciom³⁶.

53. W celu uznania przepisu prawa krajowego za równoważne rozwiązanie prawne nie musi on zostać wydany specjalnie w celu zapobiegania nadużyciom, jego zakres stosowania nie musi także obejmować jedynie kolejnych umów lub stosunków pracy zawieranych na czas określony. Wystarczy raczej, że zakres stosowania i treść normatywna przepisu mogą *przynajmniej również* przyczynić się do skutecznego zapobiegania nadużyciom w postaci stosowania kolejnych umów lub stosunków pracy zawieranych na czas określony.

54. Sama okoliczność, że przepis taki jak art. 8 ust. 3 ustawy nr 2112/1920 nie wprowadza rozróżnienia pomiędzy jednokrotnym a wielokrotnym ograniczeniem czasu trwania stosunku pracy, lecz wydaje się, że może on znaleźć zastosowanie już od pierwszego ograniczenia czasu trwania, nie stoi na przeszkodzie zakwalifikowaniu tego przepisu jako równoważnego rozwiązania prawnego w rozumieniu klauzuli 5 ust. 1 porozumienia ramowego. Decydujące jest jedynie, jak wspomniano, czy przepis ten z punktu widzenia swojego zakresu stosowania i treści normatywnej może przyczynić się do skutecz-

nego zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony.

55. Ocena tego w konkretnym przypadku należy do sądu krajowego. Sąd krajowy będzie przy tym skonfrontowany ze zdecydowanie sprzecznymi ocenami, jakie zostały przedstawione w postępowaniu przed Trybunałem: podczas gdy skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym stoją na stanowisku, że możliwość przekształcenia lub przekwalifikowania stosunku pracy na czas określony w stosunek pracy na czas nieokreślony ma odstraszaający charakter, rząd grecki neguje taki skutek w odniesieniu do sektora publicznego; twierdząc, że ciężar finansowy takiego przekształcenia umów o pracę spada w tym przypadku na ogół społeczeństwa i nie jest odczuwany — inaczej niż w sektorze prywatnym — przez konkretnego pracodawcę.

b) Zakres swobody pozostający państwom członkowskim przy transpozycji dyrektywy

56. Nawet w przypadku istnienia równoważnych rozwiązań prawnych mających na celu zapobieganie nadużyciom państwa członkowskie nie tracą pewnego zakresu swobody przy transpozycji dyrektywy. Klauzula 5 ust. 1 porozumienia ramowego nie może być rozumiana w ten sposób, że krajowe prawo pracy zostaje „zamrożone” w swoim dotychczasowym stanie i nie może już być zmienione.

36 — Zobacz w tym względzie klauzulę 1 lit. b) i klauzulę 5 ust. 1 porozumienia ramowego, a także wyrok w sprawie Adeneler i in., przywołany w przypisie 2, pkt 65, 80, 92 i 101.

Ten przepis stwierdza raczej jedynie, że w ramach transpozycji dyrektywy 1999/70 państwa członkowskie nie muszą przyjmować żadnych nowych środków mających na celu zapobieganie nadużyciom, jeśli już istniejące prawo krajowe umożliwia skuteczne zapobieganie nadużyciom. Od uznania państw członkowskich zależy zatem, czy chcą one przyjąć jeden lub więcej środków w rozumieniu klauzuli 5 ust. 1 porozumienia ramowego, czy też odwołać się do istniejących równoważnych rozwiązań prawnych³⁷.

c) Wniosek częściowy

58. Reasumując, należy stwierdzić:

57. Stosownie do tego państwa członkowskie nadal mogą przyjmować uregulowania w dziedzinie zatrudnienia na czas określony, o ile są one zgodne ze wszystkimi wymogami prawa wspólnotowego. Nawet nowe kompleksowe uregulowanie prawa krajowego w dziedzinie zatrudnienia na czas określony pozostaje dopuszczalne, dopóki umożliwia ono z jednej strony skuteczne zapobieganie nadużyciom [klauzula 1 lit. b) w związku z klauzulą 5 ust. 1 porozumienia ramowego], a z drugiej strony nie narusza klauzuli nieregresji (klauzula 8 ust. 3 porozumienia ramowego)³⁸ ani pozostałych przepisów prawa wspólnotowego³⁹.

Nawet jeśli prawo krajowe zawiera już równoważne rozwiązania prawne, zmierzające do zapobiegania nadużyciom w rozumieniu klauzuli 5 ust. 1 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, stanowiącego załącznik do dyrektywy 1999/70, państwa członkowskie mogą nadal przyjmować uregulowania w dziedzinie zatrudnienia na czas określony, o ile są one zgodne ze wszystkimi wymogami prawa wspólnotowego.

2. Klauzula nieregresji

59. Zgodnie z klauzulą 8 ust. 3 porozumienia ramowego jego wykonanie nie może stanowić ważnej podstawy do obniżenia ogólnego poziomu ochrony, gwarantowanego pracownikom w ramach przedmiotu tego porozumienia. Ten zakaz jest powszechnie określany jako klauzula nieregresji⁴⁰.

37 — Wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie C-268/06 Impact, Zb.Orz. s. I-2483, pkt 71.

38 — Zobacz w tym względzie również poniżej, pkt 59–71 niniejszej opinii.

39 — W wywołującej kontrowersję sprawie Mangold, wyrok przywołany w przypisie 4, pkt 55–78, Trybunał rozważał krajowe uregulowanie w dziedzinie zatrudnienia na czas określony nie tylko w kontekście zakazu obniżania poziomu ochrony ustanowionego przez porozumienie ramowe w sprawie pracy na czas określony, lecz także w kontekście zakazu dyskryminacji ze względu na wiek.

40 — Zobacz w tym względzie opinię rzecznika generalnego A. Tizzano z dnia 30 czerwca 2005 r. w sprawie Mangold, przywołanej w przypisie 4, pkt 54, z dalszymi odesłaniami i wyjaśnieniami.

a) Przedmiotowy zakres zastosowania klauzuli nieregresji

60. Szczególnie w swoim pytaniu drugim w sprawie C-378/07 sąd krajowy zmierza w istocie do ustalenia, czy klauzula nieregresji dotyczy jedynie ochrony pracowników w przypadku wielokrotnego ograniczania czasu trwania stosunków pracy, stanowiącego nadużycie, czy też znajduje zastosowanie także w stosunku do pewnego obniżenia poziomu ochrony pracowników w przypadku jednokrotnego lub pierwszego ograniczenia czasu trwania stosunku pracy, stanowiącego nadużycie. Tło dla tego pytania stanowi okoliczność, że jednokrotne lub pierwsze ograniczenie czasu trwania stosunków pracy wydaje się objęte zakresem ochrony dekretu prezydenckiego nr 164/2004.

61. Klauzula nieregresji zabrania obniżenia ogólnego poziomu ochrony, gwarantowanego pracownikom w *zakresie określonym przez porozumienie ramowe*, który został zdefiniowany w klauzuli 2 porozumienia ramowego. Zgodnie z jego klauzulą 2 ust. 1 zakresem zastosowania porozumienia ramowego objęci są pracownicy zatrudnieni na czas określony, na podstawie umowy lub w ramach stosunku pracy określonego przez ustawodawstwo, układy zbiorowe lub praktykę obowiązującą w każdym z państw członkowskich. Ani klauzula 2 ust. 1, ani klauzula 2 ust. 2 nie wskazują na ograniczenie zakresu zastosowania w taki sposób, że porozumienie ramowe dotyczyłoby jedynie pracowników będących stronami kolejnych umów lub stosunków pracy zawieranych na czas określony. Takie ograniczenie nie wynika również z definicji pojęcia pracownika zatrudnionego na czas określony zawartej w klauzuli 3 ust. 1 porozumienia ramowego.

62. Co prawda szczególnie przepis klauzuli 5 ust. 1 [w związku z klauzulą 1 lit. b)] porozumienia ramowego ogranicza się do zobowiązania państw członkowskich do wprowadzenia środków mających na celu zapobieganie nadużyciom wynikającym z wykorzystywania *kolejnych* umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony⁴¹. Nie oznacza to jednak, że także wszystkie inne postanowienia porozumienia ramowego, w szczególności zawarta w klauzuli 8 ust. 3 klauzula nieregresji, mają dotyczyć wyłącznie kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony. Wyraźnie wskazuje na to rzut oka na definicję przedmiotowego i podmiotowego zakresu zastosowania porozumienia ramowego, zawarte w jego klauzuli 2 ust. 1 i klauzuli 3 ust. 1.

63. Zakres zastosowania porozumienia ramowego w ogóle, a także zakres zastosowania klauzuli nieregresji w szczególności nie może być interpretowany w sposób zawężający⁴². Porozumienie ramowe ma bowiem stanowić wkład w tworzenie lepszej równowagi między elastycznością czasu pracy a bezpieczeństwem pracowników⁴³. W ten sposób wyrażone zostają zasadnicze cele polityki socjalnej Wspólnoty, takie jak określone w szczególności w art. 136 akapit pierwszy WE, mianowicie poprawa warunków życia i pracy oraz zapewnienie odpowiedniej ochrony socjalnej. Takie same cele

41 — Zobacz w tym względzie również wyrok w sprawie Mangold, przywołany w przypisie 4, pkt 40–43.

42 — Podobnie wyroki z dnia 13 września 2007 r. w sprawie C-307/05 Del Cerro Alonso, Zb.Orz. s. I-7109, pkt 38 oraz w sprawie Impact, przywołany w przypisie 37, pkt 114, dotyczące zakazu dyskryminacji przewidzianego w klauzuli 4 porozumienia ramowego.

43 — Akapit pierwszy preambuły porozumienia ramowego; zob. także jego 3. i 5. postanowienia ogólne.

wspomniane są już w preambule traktatu UE⁴⁴ oraz traktatu WE⁴⁵, jak i we Wspólnotowej karcie socjalnych praw podstawowych pracowników⁴⁶ oraz w Europejskiej karcie społecznej⁴⁷. Przemawiają one za możliwie szeroką interpretacją zasad i zakazów zawartych w porozumieniu ramowym.

64. W tym kontekście klauzulę nieregresji należy stosować także wtedy, jeśli państwo członkowskie zdecyduje się obniżyć poziom swojego dotychczasowego, korzystniejszego systemu ochrony pracowników do poziomu minimalnej ochrony wymaganej na mocy przepisów porozumienia ramowego. Każde obniżenie obowiązującego w państwie członkowskim ogólnego poziomu ochrony pracowników w odniesieniu do zatrudnienia na czas określony powinno nastąpić z poszanowaniem wymogów wynikających z klauzuli 8 ust. 3 porozumienia ramowego.

44 — W preambule traktatu UE potwierdzone zostaje znaczenie podstawowych praw socjalnych (motyw czwarty) i podkreślony cel popierania postępu gospodarczego i społecznego (motyw ósmy).

45 — W preambule traktatu WE podkreślone zostaje znaczenie postępu gospodarczego i społecznego (motyw drugi), a stała poprawa warunków życia i pracy narodów Europy zostaje zdefiniowana jako główny cel (motyw trzeci); zob. w tym względzie także wyrok z dnia 8 kwietnia 1976 r. w sprawie 43/75 Defrenne, Rec. s. 455, pkt 10 i 11.

46 — Wspólnotowa karta socjalnych praw podstawowych pracowników została przyjęta podczas posiedzenia Rady Europejskiej w dniu 9 grudnia 1989 r. w Strasburgu i opublikowana w dokumencie Komisji COM (89) 471 z dnia 2 października 1989 r. Punkt 7 karty ma następujące brzmienie: „Ustanowienie rynku wewnętrznego musi prowadzić do poprawy warunków życia i pracy pracowników na obszarze Wspólnoty Europejskiej. Proces ten następuje na drodze wyrównywania tych warunków na drodze postępu i dotyczy w szczególności wymiaru i organizacji czasu pracy, jak również form zatrudnienia innych niż umowa o pracę na czas nieokreślony, jak umowa o pracę na czas określony, praca w niepełnym wymiarze godzin, praca tymczasowa i praca sezonowa”. W pkt 10 tiret pierwsze karty dodano: „Zgodnie z zasadami stosowanymi w poszczególnych krajach [...] każdy pracownik na obszarze Wspólnoty Europejskiej ma prawo do odpowiedniej ochrony socjalnej [...]”.

47 — Europejska karta społeczna została podpisana przez państwa członkowskie Rady Europy w Turynie w dniu 18 października 1961 r. W rozdziale I pkt 2 i 4 tej karty podkreślone zostało prawo wszystkich pracowników do sprawiedliwych warunków pracy i sprawiedliwego wynagrodzenia za pracę, przy czym prawo to należy uznać za postanowienie określające cel; zob. rozdział III art. 20 ust. 1 lit. a) karty.

65. Jeśli zatem prawo krajowe państwa członkowskiego chroni pracownika nie tylko w przypadku wielokrotnego, lecz także w przypadku jednokrotnego lub pierwszego ograniczenia czasu trwania stosunku pracy stanowiącego nadużycie, zgodnie z klauzulą 8 ust. 3 porozumienia ramowego klauzula nieregresji rozciąga się wtedy również na tę ochronę⁴⁸.

66. Dla pełności wyводу należy dodać, że klauzula 8 ust. 3 porozumienia ramowego w żadnym razie nie znajduje zastosowania wyłącznie do obniżenia poziomu ochrony pracowników, ustanowionego „równoważnymi rozwiązaniami prawnymi” w rozumieniu klauzuli 5 ust. 1 porozumienia ramowego. Sąd krajowy oraz niektórzy uczestnicy postępowania wydają się sugerować taką współzależność, jednak ani brzmienie, ani cel czy kontekst normatywny klauzuli 8 ust. 3 nie wskazują na tego rodzaju ograniczenie przedmiotowego zakresu zastosowania. W oparciu o kryteria klauzuli nieregresji można ocenić raczej całościową ochronę pracowników zatrudnionych na czas określony przewidzianą w prawie krajowym, bez względu na to, czy idzie ona dalej, czy też pozostaje w tyle za standardem wymaganym od równoważnych rozwiązań prawnych dla zapobiegania nadużyciom zgodnie z klauzulą 5 ust. 1.

48 — W sprawie Mangold Trybunał dokonał już wykładni klauzuli nieregresji w odniesieniu do przypadku dotyczącego pierwszego ograniczenia czasu trwania stosunku pracy, wyrok przywołany w przypisie 4, pkt 50–54.

b) Zakres klauzuli nieregresji

poziomu ochrony minimalnej zamierzonej przez porozumienie ramowe⁵¹.

67. Szerokiemu przedmiotowemu zakresowi zastosowania klauzuli 8 ust. 3 porozumienia ramowego, jak go właśnie opisałam⁴⁹, sprzeciwia się jednak relatywnie skromna treść normatywna. Pod względem treści klauzula nieregresji zakazuje jedynie, aby wykonanie porozumienia ramowego stanowiło uzasadnienie obniżenia ogólnego poziomu ochrony gwarantowanego pracownikom. Wynikają z tego dwa wnioski.

68. Po pierwsze obniżenie poziomu ochrony gwarantowanej pracownikom w odniesieniu do umów o pracę na czas określony nie jest jako takie zabronione przez porozumienie ramowe; obniżenie takie jest dopuszczalne, pod warunkiem że nie pozostaje w żaden sposób w związku z *wykonywaniem tego porozumienia ramowego*⁵⁰. W przypadku klauzuli nieregresji zawartej w klauzuli 8 ust. 3 nie mamy zatem do czynienia z klauzulą „standstill”, która bezwzględnie zabrania obniżania poziomu ochrony istniejącego w prawie krajowym w momencie dokonywania transpozycji dyrektywy 1999/70. Państwa członkowskie i partnerzy społeczni mogą nadal podejmować samodzielne decyzje w ustawach i układach zbiorowych w dziedzinie prawa dotyczącego zatrudnienia na czas określony; decyzje takie muszą jedynie być podejmowane w sposób przejrzysty, niezależnie od wykonania porozumienia ramowego i nie mogą oczywiście prowadzić do naruszenia pozostałych przepisów prawa wspólnotowego, w szczególności do obniżenia poziomu ochrony poniżej

69. Po drugie klauzula nieregresji w klauzuli 8 ust. 3 porozumienia ramowego odnosi się wyłącznie do obniżenia *ogólnego poziomu* ochrony pracowników w odniesieniu do zatrudnienia na czas określony. Klauzula nieregresji nie stoi zatem na przeszkodzie zniesieniu albo osłabieniu szczególnego środka ochrony pracowników, chyba że w ten sposób obniżyłby się ogólnie poziom ochrony osób zatrudnionych na czas określony. Nie jest wykluczone, że środek obniżający ochronę pracowników w porównaniu do ogólnego poziomu ochrony nie ma istotnych konsekwencji albo że towarzyszą mu inne środki poprawiające ochronę pracowników i jest on przez nie zrównoważony w taki sposób, że w sumie nie dochodzi do obniżenia ogólnego poziomu ochrony.

70. Przekładając to na przypadek taki jak w niniejszej sprawie, należy zauważyć, co następuje.

71. Na podstawie dostępnych w tej sprawie informacji o krajowych ramach prawnych nie można stwierdzić ponad wszelką wątpliwość, czy uchylenie art. 8 ust. 3 ustawy nr 2112/1920

49 — Punkt 60–65 niniejszej opinii.

50 — Wyrok w sprawie Mangold, przywołany w przypisie 4, pkt 52.

51 — Zobacz odnośnie do całości opinie rzecznika generalnego A. Tizzano w sprawie Mangold, przywołanej w przypisie 4, pkt 61–63, 65 i 70.

dla sektora publicznego, które sąd krajowy uznał za kwestię pierwszoplanową, było skuteczne już przed transpozycją dyrektywy 1999/70, czy też dopiero przy okazji jej transpozycji. Jasne jest jednak, że już ustawa nr 2190/1994 ustanowiła dla greckiego sektora publicznego zakaz przekształcania umów o pracę na czas określony w umowy o pracę na czas nieokreślony⁵². Okoliczność ta wskazuje, że w każdym razie podstawa do uchylenia art. 8 ust. 3 ustawy nr 2112/1920 dla sektora publicznego została przygotowana już znacznie wcześniej niż nastąpiło wejście w życie dyrektywy 1999/70, a zatem uchylenie to stanowiło samodzielną decyzję greckiego ustawodawcy, która nie miała nic wspólnego z transpozycją dyrektywy 1999/70.

w okresie przewidzianym na dokonanie transpozycji dyrektywy 1999/70⁵⁴. Wprawdzie państwa członkowskie w okresie przewidzianym na dokonanie transpozycji dyrektywy są zobowiązane do powstrzymania się od przyjmowania przepisów, których charakter poważnie zagraża osiągnięciu rezultatu wskazanego przez tę dyrektywę⁵⁵, jednak z tego ogólnego zakazu działania wbrew celom dyrektywy nie można wyprowadzić dalej idących wymogów niż szczególne, zawarte w samym porozumieniu ramowym uregulowania, w szczególności klauzula nieregresji.

c) Wniosek częściowy

72. Tak czy inaczej uchylenie art. 8 ust. 3 ustawy nr 2112/1920 może naruszać klauzulę nieregresji jedynie w przypadku, gdy ma tak poważne konsekwencje, że skutkuje obniżeniem ogólnego poziomu ochrony pracowników w odniesieniu do zatrudnienia na czas określony. Ocena tej kwestii należy do sądu krajowego. Sąd krajowy będzie przy tym musiał ocenić, czy inne środki poprawiające ochronę pracowników zrównoważyły skutki uchylenia art. 8 ust. 3 ustawy nr 2112/1920⁵³.

74. W związku z powyższym należy sformułować następujący wniosek częściowy:

73. W tym kontekście nie ma znaczenia okoliczność, że niektóre zmiany greckiego prawa, sporne między zainteresowanymi — w szczególności wprowadzenie nowego art. 103 ust. 8 greckiej konstytucji — nastąpiły

Zakres zastosowania klauzuli nieregresji zgodnie z klauzulą 8 ust. 3 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony nie jest ograniczony do ochrony pracowników przed nadużyciami wynikającymi z wykorzystywania kolejnych umów lub stosunków pracy zawieranych na czas określony. Uregulowanie krajowe wyłącznie znoszące lub osłabiające szczególnie środek ochrony pracowników nie

52 — Zobacz w tym względzie wyrok w sprawie Adeneler i in., przywołany w przypisie 2, w szczególności pkt 19 i 99.

53 — Zobacz w tym względzie w szczególności pkt 76–93 niniejszej opinii.

54 — Okoliczność tę podkreślają sąd krajowy i niektórzy uczestnicy postępowania; zob. także postanowienie w sprawie Vassilakis i in., przywołane w przypisie 3, pkt 29.

55 — Wyroki z dnia 18 grudnia 1997 r. w sprawie C-129/96 Inter-Environnement Wallonie, Rec. s. I-7411, oraz w sprawie Adeneler i in., przywołany w przypisie 2, pkt 121.

jest objęte zakresem zastosowania zakazu ustanowionego w klauzuli 8 ust. 3 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, chyba że w ten sposób zostanie obniżony ogólny poziom ochrony pracowników zatrudnionych na czas określony.

z poziomem ochrony w ramach zakresu zastosowania art. 8 ust. 3 ustawy nr 2112/1920.

B — Pytania w przedmiocie zgodności uregulowania takiego jak uregulowanie greckie z porozumieniem ramowym

75. Pytania rozważane poniżej (trzecie, czwarte i szóste w sprawie C-378/07, a także drugie, trzecie i piąte w sprawach C-379/07 i C-380/07) odnoszą się konkretnie do zgodności uregulowania takiego jak grecki dekret prezydencki nr 164/2004 z porozumieniem ramowym.

1. Klauzula nieregresji w odniesieniu do sankcji za ograniczenie czasu trwania stosunków pracy stanowiące nadużycie

76. W swoich pytaniach trzecim i czwartym w sprawie C-378/07, a także w drugim i trzecim pytaniu w sprawach C-379/07 i C-380/07 sąd krajowy zmierza w istocie do ustalenia, czy zmiana przepisów prawa, taka jaka nastąpiła w Grecji dla sektora publicznego, narusza klauzulę nieregresji zgodnie z klauzulą 8 ust. 3 porozumienia ramowego. Sąd krajowy zmierza do porównania poziomów ochrony pracowników w ramach zakresu zastosowania dekretu nr 164/2004

77. Chodzi wreszcie o pytanie, czy grecki ustawodawca naruszył klauzulę nieregresji, kiedy uchylił dla sektora publicznego istniejącą uprzednio możliwość skutkującego ex tunc przekwalifikowania umowy o pracę na czas określony w umowę o pracę na czas nieokreślony, względnie dopuścił ją — dla starych umów — jedynie pod bardzo ograniczającymi warunkami i tylko ze skutkiem ex nunc (art. 5–7 i 11 dekretu prezydenckiego nr 164/2004). Ponadto szczególnie sprawa C-378/07 podnosi kwestię, czy klauzula nieregresji mogła powstrzymać greckiego ustawodawcę od wyłączenia jednokrotnego lub pierwszego ograniczenia czasu trwania umowy o pracę z zakresu ochrony dekretu prezydenckiego nr 164/2004.

78. Trybunał nie może zająć wiążącego stanowiska w tych kwestiach, ponieważ ich rozstrzygnięcie wymaga wykładni prawa krajowego, która należy wyłącznie do sądu krajowego⁵⁶. Trybunał może jednak udzielić sądowi krajowemu użytecznych wskazówek w przedmiocie wykładni i stosowania prawnowspólnotowej klauzuli nieregresji i innych postanowień porozumienia ramowego⁵⁷.

⁵⁶ — Zobacz w tym względzie powyżej, pkt 40 niniejszej opinii oraz przywołane tam orzecznictwo.

⁵⁷ — Zobacz w szczególności wyroki z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie C-420/06 Jager, Zb.Orz. s. I-1315, pkt 46 oraz z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie C-54/07 Feryn, Zb.Orz. s. I-5187, pkt 19.

79. Na wstępie należy podkreślić, że sporne zmiany greckiego prawa poprzez dekret prezydencki nr 164/2004 dotyczą jedynie szczególnego środka ochrony pracowników w przypadku zatrudnienia na czas określony, mianowicie możliwości przekształcenia lub przekwalifikowania umowy o pracę na czas określony w umowę o pracę na czas nieokreślony.

80. Regresja w rozumieniu klauzuli 8 ust. 3 porozumienia ramowego może jednak wchodzić w grę, jak już zauważono⁵⁸, wyłącznie wtedy, kiedy zmiana znajdujących zastosowanie przepisów skutkuje *obniżeniem ogólnego poziomu ochrony pracowników* w odniesieniu do zatrudnienia na czas określony. Zniesienie albo osłabienie szczególnego środka ochrony pracowników nie narusza natomiast klauzuli nieregresji, chyba że w ten sposób obniżyłby się ogólnie poziom ochrony osób zatrudnionych na czas określony.

81. Rzeczywiście dekret prezydencki nr 164/2004 mocno ogranicza w sektorze publicznym możliwość przekształcenia umów o pracę na czas określony w umowy o pracę na czas nieokreślony, lub nawet całkowicie znosi tę możliwość na przyszłość. Ponadto odtąd — w ocenie sądu krajowego — nie istnieją już w przypadku nadużycia żadne sankcje równoważne z przekształceniem umowy. W szczególności zgodnie z poglądem sądu krajowego zapłata wynagrodzenia i odprawy (art. 7 dekretu prezydenckiego nr 164/2004) są ustanowione niezależnie od ewentualnego nadużycia i nie stanowią żadnej szczególnej sankcji za nadużycie. Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym wskazują ponadto uzupełniająco na okolicz-

ność, że dyscyplinarne i karne ściganie odpowiedzialnych za nadużycie nie ma w Grecji żadnego praktycznego znaczenia.

82. W takiej sytuacji należy wyciągnąć wnioski, że od momentu wejścia w życie dekretu prezydenckiego nr 164/2004 prawo krajowe zawiera mniej skuteczne sankcje za nadużycie związane z zatrudnieniem na czas określony w dziedzinie służby publicznej niż miało to miejsce w opisanym przez sąd krajowy wcześniejszym stanie prawnym.

83. Tym niemniej nie stanowi to koniecznie obniżenia ogólnego poziomu ochrony pracowników, będącego przedmiotem klauzuli 8 ust. 3 porozumienia ramowego w odniesieniu do zatrudnienia na czas określony.

84. Z jednej strony reforma wprowadzona przez dekret prezydencki nr 164/2004 nie dotyczy bowiem ogólnie pracowników zatrudnionych na czas określony w Grecji, lecz jedynie ich ściśle określonej grupy, mianowicie osób zatrudnionych na czas określony w sektorze publicznym w Grecji. Jeśli chodzi o szczególne w sprawie C-378/07 wyłączenie jednokrotnego lub pierwszego ograniczenia czasu trwania umów o pracę z zakresu ochrony dekretu prezydenckiego nr 164/2004, środek ten dotyczy jedynie podkategorii zatrudnienia na czas określony w sektorze publicznym. Już sama ta okoliczność przemawia przeciwko stwierdzeniu obniżenia ogólnego poziomu ochrony pracowników zatrudnionych na czas określony.

⁵⁸ — Zobacz powyżej, pkt 69 niniejszej opinii.

85. Z drugiej strony osłabienie prawa krajowego, jeżeli chodzi o sankcję, może zostać zrównoważone przez nowo przyjęte środki prewencyjne w rozumieniu klauzuli 5 ust. 1 porozumienia ramowego. Dekret prezydencki nr 164/2004 w swoim art. 5 i 6 wprowadza różne nowe środki mające na celu zapobieganie nadużyciom przy zatrudnieniu na czas określony w sektorze publicznym: wymóg istnienia obiektywnego powodu, przepisy dotyczące dopuszczalnego maksymalnego łącznego czasu trwania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony, a także przepisy dotyczące dopuszczalnej liczby takich ponownie zawieranych umów lub nawiązywanych stosunków.

86. W nowym uregulowaniu tego rodzaju uwidacznia się przesunięcie nacisku z sankcji za nadużycie na prewencję nadużyć, które nie musi koniecznie prowadzić do obniżenia ogólnego poziomu ochrony pracowników w rozumieniu klauzuli 8 ust. 3 porozumienia ramowego. Także europejscy partnerzy społeczni położyli w porozumieniu ramowym nacisk na zapobieganie nadużyciom, a mianowicie w odniesieniu do kolejnych umów lub stosunków pracy zawieranych na czas określony. Widać to już chociażby w klauzuli 1 lit. b), która mówi o utworzeniu ram dla zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów lub stosunków pracy zawieranych na czas określony.

87. Także w klauzuli 5 porozumienia ramowego widać wyraźnie, że z punktu widzenia prawa wspólnotowego główny nacisk położony jest na zapobieganie nadużyciom: na mocy klauzuli 5 ust. 1 państwa członkowskie

są zobowiązane do przyjęcia przynajmniej jednego z przewidzianych tam środków mających na celu zapobieganie nadużyciom, o ile nie dysponują już równoważnymi rozwiązaniami prawnymi. Niewiąząco są natomiast przewidziane konkretne sankcje za nadużycia. Choćby wymieniona wyraźnie w klauzuli 5 ust. 2 lit. b) porozumienia ramowego sankcja przekształcenia umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony w umowy o pracę lub stosunki pracy na czas nieokreślony została poprzez wprowadzający zwrot „o ile to właściwe” pozostawiona do swobodnego uznania państw członkowskich: prawo krajowe może więc taką sankcję przewidywać, może jednak równie dobrze zastosować inne sankcje, zawsze przy założeniu, że istnieją w ogóle skuteczne środki pozwalające na unikanie nadużyć, a w pewnych przypadkach — na karanie za dopuszczenie się tych nadużyć⁵⁹.

88. Ze względu na powyższe wyrażam pogląd, że w przypadku takim jak w niniejszej sprawie nie można stwierdzić koniecznie obniżenia ogólnego poziomu ochrony zatrudnionych na czas określony w rozumieniu klauzuli 8 ust. 3 porozumienia ramowego.

89. Niezależnie od jej zgodności z klauzulą nieregresji każda zmiana ochrony pracowników w przypadku zatrudnienia na czas określony musi jednak być zgodna z pozostałymi przepisami porozumienia ramowego, a także z pozostałymi przepisami prawa

⁵⁹ — W tym duchu wyrok w sprawie Adeneler i in., przywołany w przypisie 2, pkt 102 i 105; zob. także moją opinię w tej sprawie, pkt 73.

wspólnotowego. Zatem nawet jeśli dekret prezydencki nr 164/2004 nie doprowadził do obniżenia ogólnego poziomu ochrony pracowników zatrudnionych na czas określony w rozumieniu klauzuli 8 ust. 3 porozumienia ramowego, wynikające z dekretu prezydenckiego osłabienie sankcji za nadużycia związane z zatrudnieniem na czas określony nie może w żadnym razie spowodować obniżenia poziomu ochrony poniżej standardu minimalnego, którego prawo wspólnotowe wymaga dla ochrony zatrudnionych na czas określony.

90. Co prawda, jak stwierdzono powyżej, w swojej klauzuli 5 porozumienie ramowe kładzie nacisk na zapobieganie naruszeniom, jednak państwa członkowskie pozostają zobowiązane do wprowadzenia odpowiednich sankcji w przypadku wystąpienia faktycznego nadużycia⁶⁰. Do państw członkowskich lub partnerów społecznych należy przy tym zdefiniowanie i ukształtowanie odpowiednich sankcji⁶¹, należy jednak zapewnić, aby naruszenia prawa wspólnotowego były karane na podobnych zasadach prawa materialnego i procesowego, jak podobne co do rodzaju i wagi naruszenia prawa krajowego, przy czym sankcje muszą w każdym razie być *skuteczne, proporcjonalne i odstraszające*⁶².

91. Gdy dochodzi jednak do takiego nadużycia, musi istnieć możliwość zastoso-

wania środka stanowiącego skuteczną i równorzędną gwarancję ochrony pracowników, by zastosować odpowiednią karę i usunąć konsekwencje naruszenia prawa wspólnotowego⁶³. Z porozumienia ramowego, w szczególności z jego klauzuli 5 ust. 2 lit. b), można w tym względzie wywnioskować jedynie, że przekształcenie umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony w umowy o pracę lub stosunki pracy na czas nieokreślony jest możliwą sankcją⁶⁴; nie wyklucza to jednak innych rodzajów sankcji.

92. Przy ocenie skuteczności sankcji, które dla greckiej służby publicznej zostały przewidziane specjalnie w art. 7 dekretu prezydenckiego nr 164/2004, do sądu krajowego będzie należało zbadanie między innymi, czy istnieje zachęta dla zainteresowanego pracownika do faktycznego dochodzenia i egzekwowania przysługujących mu praw. Pracownicy, których stosunki pracy są ograniczone w czasie w sposób stanowiący nadużycie, mogą bowiem ulegać pokusie znoszenia takiego nadużycia w nadziei, że będą zatrudniani w sektorze publicznym także w przyszłości i że w ten sposób zapewnią sobie bezpieczeństwo socjalne. Ze strachu przed brakiem w przyszłości jakiegokolwiek umowy o pracę, choćby na czas określony, niektórzy pracownicy mogliby powstrzymać się od dochodzenia swoich roszczeń o odprawę albo od domagania się dyscyplinarnego i karnego ścigania osób odpowiedzialnych za praktykę stanowiącą naruszenie.

93. Podsumowując, należy wobec powyższego stwierdzić:

60 — Wyrok w sprawie Adeneler i in., przywołany w przypisie 2, pkt 94, a także wyroki z dnia 7 września 2006 r.: w sprawie C-53/04 Marrosu i Sardino, Zb.Orz. s. I-7213, pkt 51 oraz w sprawie C-180/04 Vassallo, Zb.Orz. s. I-7251, pkt 36.

61 — Motyw 17 dyrektywy 1999/70 i 10 postanowienie ogólne porozumienia ramowego.

62 — Utrwalone orzecznictwo od czasu wyroku z dnia 21 września 1989 r. w sprawie 68/88 Komisja przeciwko Grecji, Rec. s. 2965, pkt 23 i 24; zob. także niedawne wyroki z dnia 3 maja 2005 r. w sprawach połączonych C-387/02, C-391/02 i C-403/02 Berlusconi i in., Zb.Orz. s. I-3565, pkt 65, a ponadto — szczególnie w przedmiocie porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony — wyroki w sprawie Adeneler i in., przywołany w przypisie 2, pkt 94, w sprawie Marrosu i Sardino, przywołany w przypisie 60, pkt 51 oraz w sprawie Vassallo, przywołany w przypisie 60, pkt 36.

63 — Wyroki w sprawie Adeneler i in., przywołany w przypisie 2, pkt 102, w sprawie Marrosu i Sardino, przywołany w przypisie 60, pkt 53 oraz w sprawie Vassallo, przywołany w przypisie 60, pkt 38.

64 — Zobacz w tym względzie dodatkowo rozważania w pkt 109–118 niniejszej opinii.

Zniesienie albo osłabienie sankcji za nadużycie stosunków pracy lub umów o pracę na czas określony w odniesieniu do określonej kategorii zatrudnionych na czas określony nie narusza klauzuli 8 ust. 3 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, jeśli jest ono zrównoważone przez jednocześnie wzmożenie środków zmierzających do zapobiegania nadużyciom. Tym niemniej państwa członkowskie zobowiązane są do wprowadzenia lub utrzymania skutecznych, proporcjonalnych i odstrasających sankcji w przypadku nadużycia.

2. W przedmiocie pojęcia obiektywnego powodu w rozumieniu klauzuli 5 ust. 1 lit. a) porozumienia ramowego

94. Za pomocą pytania szóstego lit. a) w sprawie C-378/07, a także pytania piątego lit. a) w sprawach C-379/07 i C-380/07 sąd krajowy pragnie uzyskać informacje na temat interpretacji pojęcia obiektywnego powodu w rozumieniu klauzuli 5 ust. 1 lit. a) porozumienia ramowego. W istocie sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy sama okoliczność, że przepis ustawy jest stosowany jako podstawa ograniczenia czasu trwania stosunku pracy, może stanowić obiektywny powód w rozumieniu porozumienia ramowego, nawet jeśli wymogi tego przepisu ustawowego nie zostały spełnione.

95. Na pierwszy rzut oka pytanie to podnosi problem, który rozważany był już w wyroku w sprawie *Adeneler i in.* W tej sprawie Trybunał orzekł, że przepis krajowy, który zawierałby jedynie ogólne i abstrakcyjne zezwolenie na wykorzystanie umów o pracę

na czas określony, nie stanowi wystarczającego uzasadnienia tego rodzaju zatrudnienia. Przepis krajowy musi raczej zapewnić, by wykorzystanie kolejnych umów o pracę na czas określony było uzasadnione występowaniem konkretnych okoliczności dotyczących w szczególności rozpatrywanej działalności i warunków jej wykonywania⁶⁵.

96. W rzeczywistości jednak sądowi krajowemu nie chodzi w niniejszej sprawie o to, że uzasadnienie ograniczenia czasu trwania spornych w tym przypadku stosunków pracy było zbyt ogólne i zbyt niedookreślone. Stoi on raczej na stanowisku, że — bardzo szczegółowe — wymogi ustawowe dla ograniczenia czasu trwania stosunku pracy w tym przypadku w ogóle nie zostały spełnione. Owe ograniczenia czasu trwania stosunków pracy zostały bowiem oparte na przepisach, które pozwalały na „zaspokojenie sezonowych, okresowych, tymczasowych, wyjątkowych i dodatkowych potrzeb socjalnych”⁶⁶, podczas gdy w rzeczywistości chodziło o „zwykłe i stałe potrzeby”.

97. Na wstępie należy jednak przypomnieć, że tylko sąd krajowy jest kompetentny do interpretowania i stosowania prawa krajowego⁶⁷. Trybunał może jednak udzielić sądowi krajowemu użytecznych wskazówek

65 — Wyrok w sprawie *Adeneler i in.*, przywołany w przypisie 2, zob. zawarte w nim rozważania w przedmiocie pytania drugiego, w szczególności pkt 71–75.

66 — Sąd krajowy odnosi się wyraźnie do ustawy nr 2527/1997 (zob. w tym względzie powyżej, pkt 22–24 niniejszej opinii).

67 — Wyroki z dnia 19 stycznia 2006 r. w sprawie C-265/04 *Bouanich*, Zb.Orz. s. I-923, pkt 51, oraz z dnia 11 września 2008 r. w sprawie C-11/07 *Eckelkamp i in.*, Zb.Orz. s. I-6845, pkt 32.

w przedmiocie wymogów prawa wspólnotowego⁶⁸, w niniejszym przypadku w szczególności w przedmiocie wymogów porozumienia ramowego.

98. Zgodnie z porozumieniem ramowym ograniczenie czasu trwania stosunków pracy lub umów o pracę nie wymaga koniecznie obiektywnego powodu. Porozumienie ramowe zakłada co prawda, że zatrudnienie na czas określony ma charakter wyjątkowy⁶⁹ oraz że korzystanie z umów o pracę zawieranych na czas określony, oparte na obiektywnych powodach, jest środkiem zapobiegania nadużyciom⁷⁰. Niemniej jednak porozumienie ramowe pozostawia ostatecznie do swobodnego uznania państw członkowskich, które z trzech wymienionych w klauzuli 5 ust. 1 lit. a)–c) środków chce ono wprowadzić⁷¹, pod warunkiem że wprowadzone środki są wiążące i pozwalają na skuteczne zapobieganie nadużyciom⁷².

99. Państwo członkowskie nie jest zatem w sposób konieczny zobowiązane do wprowadzenia pierwszego z trzech środków zaproponowanych do wyboru w klauzuli 5 ust. 1

porozumienia ramowego, mianowicie wymogu obiektywnych powodów. Nic nie stoi na przeszkodzie określeniu, w celu zapobiegania nadużyciom, zamiast powodów o charakterze obiektywnym jedynie maksymalnego łącznego czasu trwania kolejnych umów o pracę na czas określony lub maksymalnej liczby ponownie nawiązywanych stosunków pracy na czas określony⁷³.

100. Przede wszystkim państwa członkowskie nie są na mocy porozumienia ramowego zobowiązane do ustanowienia wymogu obiektywnego powodu już dla pierwszego albo jednorazowego ograniczenia czasu trwania stosunków pracy lub umów o pracę. Klauzula 5 ust. 1 lit. a) porozumienia ramowego obejmuje bowiem jedynie definicję obiektywnych powodów, które mogą uzasadniać *ponowne zawarcie umowy o pracę lub ponowne nawiązanie stosunku pracy na czas określony*; chodzi innymi słowy o przypadki wielokrotnego ograniczania czasu trwania stosunków pracy.

101. Jeśli jednak państwo członkowskie przyjmie środek przewidziany w klauzuli 5 ust. 1 lit. a) porozumienia ramowego i zdefiniuje obiektywne powody, które mogą lub powinny — w każdym razie również — uzasadniać ponowne zawarcie umowy o pracę lub nawiązanie stosunku pracy na czas określony, ma ono wówczas, zgodnie z art. 249 ust. 3 WE, obowiązek wykonywania swojego swobodnego uznania w zgodzie z celami dyrektywy 1999/70 i zawartego w niej porozumienia ramowego⁷⁴.

68 — Zobacz w tym względzie orzecznictwo przywołane w przypisie 57.

69 — Zobacz 6 i 7 postanowienia ogólne porozumienia ramowego, a także akapit drugi jego preambuły; podobnie także wyrok w sprawie Adeneler i in., przywołany w przypisie 2, pkt 62.

70 — Zobacz 7 postanowienie ogólne porozumienia ramowego. W tym miejscu należy wskazać, że w niemieckiej wersji językowej porozumienia ramowego terminologia nie jest jednolita; w 7. postanowieniu ogólnym jest bowiem mowa o „objektive Gründe” [obiektywnych powodach], a w klauzuli 5 ust. 1 lit. a) o „sachliche Gründe” [merytorycznych powodach]. Porównanie z innymi wersjami językowymi pokazuje jednak, że jest to wyłącznie szczególna kwestia dotycząca niemieckiej wersji i nie uzasadnia ona żadnego treściowego rozróżnienia.

71 — Ponadto państwa członkowskie mogą stosować dla zapobiegania nadużyciom istniejące równoważne rozwiązania prawne, zob. wyrok w sprawie Impact, przywołany w przypisie 37, pkt 71.

72 — Wyroki w sprawie Adeneler i in., przywołany w przypisie 2, pkt 101, zob. także pkt 65, 80 i 92 oraz w sprawie Impact, przywołany w przypisie 37, pkt 70.

73 — Zobacz moją opinię z dnia 9 stycznia 2008 r. w sprawie Impact, przywołanej w przypisie 37, pkt 112.

74 — Wyrok w sprawie Adeneler i in., przywołany w przypisie 2, pkt 68.

102. Pojęcie „obiektywne powody” zgodnie z orzecznictwem musi być rozumiane jako odnoszące się do precyzyjnych i konkretnych okoliczności charakteryzujących określoną działalność, a zatem mogące uzasadniać w tym szczególnym kontekście wykorzystanie kolejnych umów o pracę na czas określony. Okoliczności te mogą w szczególności wynikać ze szczególnego charakteru zadań, do wykonania których zawarto umowy, oraz z ich swoistych cech lub w odpowiednim przypadku z realizacji zasadnych celów polityki socjalnej państwa członkowskiego⁷⁵.

103. Przytoczone przez sąd krajowy przepisy krajowe ustaw nr 2190/1994, nr 2527/1997 ustanawiają — odpowiednio podobnie to formułując — konkretne powody, które mogą uzasadnić zawarcie umów o pracę na czas określony. Są to, jak już wspomniano, pokrycie sezonowych albo tymczasowych potrzeb (art. 21 ust. 1 ustawy nr 2190/1994) lub zaspokojenie dodatkowych potrzeb związanych ze świadczeniami o charakterze socjalnym na rzecz obywateli (art. 1 ustawy nr 3250/2004), w przeciwieństwie do pokrycia zwyczajnych i stałych potrzeb (art. 6 ust. 1 ustawy nr 2527/1997).

104. W istocie zgodnie z informacjami sądu krajowego z przytoczonych przepisów, a także ogólnie z greckiego orzecznictwa wynika, że w służbie publicznej zatrudnienie na podstawie umów o pracę na czas określony dopuszczalne jest jedynie w celu zaspokojenia

tymczasowych potrzeb, nie zaś w celu zaspokojenia „zwyczajnych i stałych” potrzeb.

105. Bez wątpienia wyłącznie tymczasowe potrzeby pracodawcy mogą stanowić obiektywny powód w rozumieniu klauzuli 5 ust. 1 lit. a) porozumienia ramowego, który zasadniczo może uzasadnić ograniczenie czasu trwania stosunków pracy. W szczególności oczywiste jest to na przykład w przypadku prac sezonowych i wykonywania określonych, ograniczonych czasowo i merytorycznie projektów, o ile prowadzą one dla pracodawcy do maksymalnego obciążenia pracą, a nie niosą ze sobą stałego wzrostu ilości pracy.

106. Skoro jednak tymczasowe potrzeby pracodawcy w tym rozumieniu definiowane są przez przepisy ustawy jako obiektywny powód ograniczenia czasu trwania stosunku pracy, wszystkie organy państwowe muszą zatem — włącznie z administracją i sądami — w swoich odpowiednich zakresach kompetencji zapewnić zgodne z dyrektywą zastosowanie tych przepisów ustawowych, aby mogły one *skutecznie* zapobiegać nadużyciom⁷⁶.

107. Gdyby omawiane przepisy ustawy w praktyce zostały obrócone w swoje przeciwieństwo i same mogły jeszcze posłużyć jako

⁷⁵ — Wyrok w sprawie Adeneler i in., przywołany w przypisie 2, pkt 69 i 70.

⁷⁶ — W przedmiocie wymogu *skutecznego* (efektywnego) zapobiegania nadużyciom zob. wyroki w sprawie Adeneler i in., przywołany w przypisie 2, pkt 101, a także pkt 65, 80 i 92; oraz w sprawie Impact, przywołany w przypisie 37, pkt 70.

podstawa ograniczenia czasu trwania stosunków pracy, w sytuacji gdy w rzeczywistości nie są pokrywane tymczasowe potrzeby, lecz zwyczajne i stałe potrzeby pracodawcy, sprzeciwiałoby się to celowi zapobiegania nadużyciom, ustanowionemu w klauzuli 5 ust. 1 lit. a) porozumienia ramowego.

108. Podsumowując, należy wobec powyższego stwierdzić:

Definiując w swoim prawie krajowym obiektywne powody w rozumieniu klauzuli 5 ust. 1 lit. a) porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, państwo członkowskie zobowiązane jest do zapewnienia w każdym przypadku, aby organy państwowe w swoich odpowiednich zakresach kompetencji stosowały te przepisy w sposób zgodny z dyrektywą w celu skutecznego zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów lub stosunków pracy zawieranych na czas określony.

3. W przedmiocie zakazu przekształcania stosunków pracy na czas określony w stosunki pracy na czas nieokreślony w greckiej służbie publicznej

109. W swoim pytaniu 6 lit. b) w sprawie C-378/07, a także w pytaniu 5 lit. b) w sprawach C-379/07 i C-380/07 sąd krajowy zmierza w istocie do ustalenia, czy dotyczący

sektora publicznego absolutny zakaz przekształcania stosunków pracy na czas określony w stosunki pracy na czas nieokreślony jest zgodny z prawem wspólnotowym.

110. Tło dla tego pytania stanowi odpowiedni zakaz, wprowadzony przez greckiego ustawodawcę dla sektora publicznego, a mianowicie w art. 21 ustawy nr 2190/1994 z jednej strony, a w nowo dodanym art. 103 ust. 8 greckiej konstytucji z drugiej strony.

111. Zakazem tym — w każdym razie jego wyrazem w zwykłej ustawie, w art. 21 ustawy nr 2190/1994 — Trybunał zajmował się już w wyroku w sprawie Adeneler i in. Orzekł on wówczas, że porozumienie ramowe sprzeciwia się stosowaniu regulacji krajowej ustanawiającej w przypadku naruszenia jedynie w sektorze publicznym całkowity zakaz przekształcania w umowę na czas nieokreślony kolejnych umów na czas określony⁷⁷.

112. To stwierdzenie zawarte w wyroku w sprawie Adeneler i in. dotyczy wyraźnie jedynie „takich okoliczność[i] jak rozpatrywane w postępowaniu przed sądem

⁷⁷ — Wyrok w sprawie Adeneler i in., przywołany w przypisie 2, pkt 105.

krajowym”, które można zasadniczo podsumować, jak następuje:

- Chodziło o kolejne umowy o pracę na czas określony, służące w istocie „zwyczajnym i stałym potrzebom” pracodawcy i uważane wobec tego za nadużycie⁷⁸.
- Te umowy o pracę dotyczyły okresu pomiędzy majem 2001 r. a wrześniem 2003 r.⁷⁹, wygasły zatem jeszcze przed wejściem w życie dekretu prezydenckiego nr 164/2004.
- Zgodnie z informacjami posiadanymi w tamtym czasie przez Trybunał prawo krajowe w sektorze publicznym nie zawierało — przynajmniej do momentu wejścia w życie dekretu prezydenckiego nr 164/2004 — innych skutecznych środków pozwalających na zapobieganie nadużyciom przy wykorzystaniu kolejnych umów na czas określony, a w pewnych przypadkach — na karanie za dopuszczenie się tych nadużyć⁸⁰.

78 — Wyrok w sprawie Adeneler i in., przywołany w przypisie 2, pkt 99 i 105.

79 — Wyrok w sprawie Adeneler i in., przywołany w przypisie 2, pkt 24.

80 — Wyrok w sprawie Adeneler i in., przywołany w przypisie 2, pkt 100 i 105; zob. także przywołane w przypisie 60 wyroki w sprawie Marrosu i Sardino, pkt 49, oraz w sprawie Vassallo, pkt 34.

113. W odniesieniu do tych szczególnych okoliczności nie można z wyroku w sprawie Adeneler i in. pochopnie wnioskować, że obowiązujący w Grecji w sektorze publicznym zakaz przekształcania stosunków pracy na czas określony w stosunki pracy na czas nieokreślony narusza również dzisiaj porozumienie ramowe. Trzeba przyznać, że sąd krajowy również w niniejszej sprawie stoi na stanowisku, że ograniczanie czasu trwania umów o pracę skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym było nadużyciem, ponieważ w rzeczywistości umowy zostały zawarte w celu zaspokojenia zwyczajnych i stałych potrzeb. Do sądu krajowego należało będzie ponadto szczegółowe zbadanie, czy także pozostałe okoliczności postępowania przed sądem krajowym są rzeczywiście nadal porównywalne z okolicznościami stanowiącymi wcześniej podstawę dla wyroku w sprawie Adeneler i in.

114. Spoczywa na nim obowiązek oceny, czy w greckim prawie nie znalazły się w między czasie inne skuteczne środki pozwalające na zapobieganie nadużyciom wynikającym z wykorzystania kolejnych umów na czas określony, a w pewnych przypadkach — na karanie za dopuszczenie się tych nadużyć. Gdyby mianowicie miały zastosowanie inne skuteczne środki pozwalające na zapobieganie nadużyciom, a w pewnych przypadkach — na karanie za dopuszczenie się tych nadużyć, porozumienie ramowe nie stałoby już na przeszkodzie zakazowi przekształcania umów w sektorze publicznym. Takie środki mogą polegać na przykład na bezwzględnie obowiązujących przepisach dotyczących czasu trwania i ponownego zawarcia umów o pracę na czas określony oraz roszczenia o naprawienie szkody⁸¹.

81 — Wyroki w sprawie Marrosu i Sardino, pkt 55, oraz w sprawie Vassallo, pkt 60, przywołane w przypisie 60.

115. W tym kontekście należy wskazać raz jeszcze na dekret prezydencki nr 164/2004⁸², który wszedł w życie w międzyczasie, którym, jak już wspomniano⁸³, wprowadzone zostały różne środki mające na celu zapobieganie nadużyciom wynikającym z zatrudnienia na czas określony w sektorze publicznym i karanie ich: wymóg obiektywnego powodu, przepisy dotyczące maksymalnego dopuszczalnego czasu trwania kolejnych umów lub stosunków pracy, a także przepisy dotyczące dopuszczalnej liczby przedłużeń takich umów albo stosunków, jak również roszczenie o odpawę oraz ewentualne sankcje karne i dyscyplinarne⁸⁴.

116. Z dyrektywy i porozumienia ramowego nie wynika ogólny obowiązek państw członkowskich wprowadzenia przekształcenia stosunku pracy na czas określony w stosunek pracy na czas nieokreślony⁸⁵; klauzula 5 ust. 2 lit. b) nie przewiduje takiego ogólnego obowiązku przekształcenia ani dla stanowiącego nadużycie stosowania kolejnych umów o pracę na czas określony, ani dla stanowiącego nadużycie jednorazowego ograniczenia czasu trwania stosunków pracy; także w innych miejscach porozumienie ramowe nie normuje takiego obowiązku.

117. Porozumienie ramowe nie stoi tym bardziej na przeszkodzie temu, aby nadużycie wynikające ze stosowania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony miało w danym państwie członkowskim inne skutki w zależności od tego, czy zawierający je pracodawca należy do sektora prywatnego, czy publicznego⁸⁶. Porozumienie ramowe uznaje nawet wyraźnie, że „szczegółowe warunki [jego] stosowania muszą uwzględniać rzeczywistą sytuację, istniejącą w poszczególnych krajach, gałęziach i okresach”⁸⁷. Częścią tej sytuacji mogą być określone zasady prawa dotyczącego służby publicznej, na przykład zasada planowanych stanowisk, model zawodowego urzędnika oraz wymóg pozytywnego przejścia procedury konkursowej dla uzyskania zatrudnienia na czas nieokreślony; zastosowanie takich zasad musi oczywiście być zgodne z pozostałym prawem wspólnotowym⁸⁸.

118. Podsumowując, należy wobec powyższego stwierdzić:

Porozumienie ramowe w sprawie pracy na czas określony nie stoi na przeszkodzie krajowemu uregulowaniu, zgodnie z którym w sektorze publicznym zabronione jest przekształcenie umowy o pracę lub stosunku pracy na czas określony w umowę o pracę lub stosunek pracy na czas nieokreślony,

82 — Poprzez dodatek „przynajmniej do momentu wejścia w życie dekretu prezydenckiego nr 164/2004” Trybunał wskazuje w wyroku w sprawie Adeneler i in., przywołanym w przypisie 2, pkt 100, że ocena krajowego stanu prawnego może ulec zmianie po wejściu w życie tego dekretu prezydenckiego.

83 — Zobacz powyżej, pkt 85 niniejszej opinii.

84 — W przedmiocie oceny skuteczności sankcji zastosowanie mają rozważania zawarte powyżej w pkt 92 niniejszej opinii.

85 — Wyroki w sprawie Adeneler i in., przywołany w przypisie 2, pkt 91, oraz w sprawie Marrosu i Sardino, przywołany w przypisie 60, pkt 47.

86 — Wyroki w sprawie Marrosu i Sardino, pkt 48, oraz w sprawie Vassallo, pkt 33, przywołany w przypisie 60.

87 — Podobnie akapit trzeci preambuły porozumienia ramowego; zob. także jego 10 postanowienie ogólne.

88 — Zobacz co do całości moją opinię w sprawie Adeneler i in., przywołaną w przypisie 2, pkt 84–86, a także opinię rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura z dnia 20 września 2005 r. w sprawach połączonych Marrosu, Sardino i Vassallo, Zb.Orz. 2006, s. I-7215, pkt 42 i 43.

chyba że prawo krajowe nie zawiera w odpowiednim sektorze innych skutecznych środków pozwalających na zapobieganie nadużyciom przy wykorzystaniu kolejnych umów na czas określony, a w pewnych przypadkach — na karanie za dopuszczenie się tych nadużyć.

121. Jednakże ten obowiązek wykładni zgodnej z dyrektywą jest ograniczony przez ogólne zasady prawa, w szczególności zasadę pewności prawa i zasadę niedziałania prawa wstecz, i nie może służyć jako podstawa do dokonywania wykładni prawa krajowego *contra legem*⁹⁰.

C — W przedmiocie skutków ewentualnego naruszenia porozumienia ramowego

119. W swoim pytaniu piątym w sprawie C-378/07, a także w pytaniu czwartym w sprawach C-379/07 i C-380/07 sąd krajowy zmierza do ustalenia, jakie wymogi dla rozstrzygnięcia sporu przed sądem krajowym wynikają ze skutków ewentualnego naruszenia dyrektywy 1999/70 lub zawartego w niej porozumienia ramowego. Konkretnie pytanie to zmierza do wyjaśnienia, czy prawo wspólnotowe zobowiązuje sąd krajowy do „przywrócenia” w pewnym stopniu obowiązującego poprzednio, rzekomo korzystniejszego przepisu, takiego jak art. 8 ust. 3 ustawy nr 2112/1920 oraz uczynienia go podstawą rozstrzygnięcia sporu przed sądem krajowym.

122. Niezależnie od tego 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 celami⁹¹. Inaczej mówiąc, do sądów krajowych należy podjęcie wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia w każdym czasie, aby rezultat przewidziany dyrektywą został osiągnięty (zob. art. 21 ust. 1 dyrektywy 1999/70), a konsekwencje ewentualnego naruszenia prawa wspólnotowego zostały usunięte⁹². W tym celu mają one działać w ramach maksymalnego zakresu uznania, jaki daje im prawo krajowe⁹³.

120. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, stosując prawo krajowe, sąd krajowy jest zobowiązany interpretować je w najszerszym możliwym zakresie w świetle brzmienia i celu danej dyrektywy, aby osiągnąć rezultat przez nią przewidziany, a co za tym idzie, zapewnić zgodność z art. 249 akapit trzeci WE⁸⁹.

⁸⁹ — Zobacz w szczególności wyroki w dnia 10 kwietnia 1984 r. w sprawie 14/83 von Colson i Kamann, Rec. s. 1891, pkt 26, z dnia 5 października 2004 r. w sprawach połączonych od C-397/01 do C-403/01 Pfeiffer i in., Zb.Orz. s. I-8835, pkt 113, w sprawie Adeneler i in., przywołany w przypisie 2, pkt 108 oraz w sprawie Impact, przywołany w przypisie 37, pkt 98.

⁹⁰ — Wyroki z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03 Pupino, Zb.Orz. s. I-5285, w sprawie Adeneler i in., przywołany w przypisie 2, pkt 108, oraz w sprawie Impact, przywołany w przypisie 37, pkt 100.

⁹¹ — Wyroki w sprawie Pfeiffer, przywołany w przypisie 89, pkt 115, 116, 118 i 119, w sprawie Adeneler i in., przywołany w przypisie 2, pkt 111, oraz w sprawie Impact, przywołany w przypisie 37, pkt 101; podobnie już wyrok z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-106/89 Marleasing, Rec. s. I-4135, pkt 8, w którym Trybunał podkreśla, że sąd krajowy „musi kierować się w swojej wykładni brzmieniem i celem dyrektywy w największym możliwym stopniu”.

⁹² — Wyroki w sprawie Adeneler i in., przywołany w przypisie 2, pkt 102, w sprawie Marrosu i Sardino, przywołany w przypisie 60, pkt 53 oraz w sprawie Vassallo, przywołany w przypisie 60, pkt 38.

⁹³ — Wyrok w sprawie von Colson i Kamann, przywołany w przypisie 89, pkt 28; zob. także wyroki z dnia 4 lutego 1988 r. w sprawie 157/86 Murphy i in., Rec. s. 673, pkt 11 oraz z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie C-208/05 ITC, Zb.Orz. s. I-181, pkt 68.

123. Do sądu krajowego należy zbadać, czy i w jakim zakresie znajdujące zastosowanie w niniejszej sprawie prawo krajowe w opisanym rozumieniu może być interpretowane w zgodzie z wymogami dyrektywy 1999/70 i dołączonego do niej porozumienia ramowego. Podobnie do wyłącznej kompetencji sądu krajowego należy określenie skutków prawnych takiej wykładni dla sporu przed sądem krajowym. Obejmuje to wreszcie ocenę kwestii, czy przepisy krajowe mogą nie zostać zastosowane do sporu zawisłego przed sądem krajowym, a w ich miejsce może zostać zastosowany przepis taki jak art. 8 ust. 3 ustawy nr 2112/1920.

124. Gdyby osiągnięcie w drodze zgodnej wykładni celów przewidzianych w dyrektywie 1999/70 oraz w porozumieniu ramowym nie było możliwe, państwo członkowskie dopuszczające się naruszenia zgodnie z wyrokiem w sprawie Francovich i in. oraz pod wymienionymi tam warunkami może być zobowiązane do odszkodowania obywatelom szkód spowodowanych brakiem prawidłowej transpozycji dyrektywy 1999/70⁹⁴.

125. Jedynie dla pełności wyводу wskazując, że *bezpośrednie zastosowanie* klauzul 5 i 8 ust. 3 porozumienia ramowego — pomimo

istnienia wertykalnej zależności prawnej pomiędzy pracownikami i ich publicznoprawnymi pracodawcami⁹⁵ — w niniejszej sprawie nie wchodzi w grę.

126. W odniesieniu do klauzuli 5 ust. 1 porozumienia ramowego Trybunał stwierdził już wyraźnie brak bezpośredniego zastosowania⁹⁶. Podobne rozważania dotyczą a fortiori także klauzuli 5 ust. 2, która jest sformułowana w sposób jeszcze mniej określony i która przyznaje państwom członkowskim jeszcze większy zakres swobodnego uznania przy transpozycji niż klauzula 5 ust. 1. Już brzmienie tego przepisu wskazuje w swoim wprowadzającym sformułowaniu „o ile to właściwe”, że państwa członkowskie nie mają w ogóle obowiązku przyjmowania któregokolwiek ze środków wymienionych w klauzuli 5 ust. 2 lit. a) i b).

127. Także ustanowiona w klauzuli 8 ust. 3 porozumienia ramowego klauzula nieregresji nie nadaje się do bezpośredniego zastosowania. Zależy to nie tyle od użycia niedookreślonych pojęć prawnych, jak „ogólny poziom ochrony gwarantowany pracownikom”⁹⁷, lecz raczej od tego, że przepis ten nie ma wcale na celu przyznania jednostce zaskarżalnych praw ochronnych służących

94 — Wyrok z dnia 19 listopada 1991 r. w sprawach połączonych C-6/90 i C-9/90 Francovich i in., Rec. s. I-5357, pkt 30–46 oraz utrwalone od tamtej pory orzecznictwo, zob. także wyroki w sprawie Adeneler i in., przywołany w przypisie 2, pkt 112 oraz z dnia 19 kwietnia 2007 r. w sprawie C-356/05 Farrell, Zb.Orz. s. I-3067, pkt 43.

95 — Bezpośredni skutek dyrektywy może zostać przywołany także wobec państwa w charakterze pracodawcy; zob. w szczególności wyroki z dnia 26 lutego 1986 r. w sprawie 152/84 Marshall, Rec. s. 723, pkt 49 oraz z dnia 20 marca 2003 r. w sprawie C-187/00 Kutz-Bauer, Rec. s. I-2741, pkt 31 i 71.

96 — Wyrok w sprawie Impact, przywołany w przypisie 37, pkt 69–80.

97 — Przepis prawa wspólnotowego może być również wtedy bezpośrednio stosowany, jeśli użyte w nim zostały niedookreślone pojęcia prawne; zob. w tym względzie moją opinię w sprawie Impact, przytoczonej w przypisie 37, pkt 98 z dalszymi odesłaniami.

obronie jej interesów jako pracownika. Z jednej strony wskazuje na to miejsce klauzuli nieregresji w systematyce klauzuli 8 porozumienia ramowego, pośród „Postanowień dotyczących wprowadzenia w życie”, które precyzują jedynie margines autonomii ustawodawczej, jaki przysługuje państwom członkowskim i partnerom społecznym w zakresie zastosowania porozumienia ramowego. Z drugiej strony wynika to wyraźnie z faktycznej treści klauzuli 8 ust. 3 porozumienia ramowego: przepis ten nie zabrania w ostatecznej konsekwencji obniżania ogólnego poziomu ochrony gwarantowanego pracownikom jako takiego, lecz zabrania jedynie właściwym organom krajowym dokonywania ewentualnego obniżenia poziomu ochrony pod pretekstem wykonywania dyrektywy⁹⁸.

128. Podsumowując, należy wobec powyższego stwierdzić:

Do sądów krajowych, w ramach ich obowiązku dokonania wykładni prawa krajowego zgodnej z dyrektywą, należy podjęcie wszelkich niezbędnych środków dla zapewnienia w każdym czasie, aby rezultat przewidziany dyrektywą 1999/70 został osiągnięty, a konsekwencje ewentualnego naruszenia prawa wspólnotowego zostały usunięte. W tym celu mają one działać w ramach maksymalnego zakresu uznania, jaki daje im prawo krajowe.

VII — Wnioski

129. W kontekście powyższych rozważań proponuję Trybunałowi udzielenie Mono-meles Protodikeio Rethymnis na trzy wnioski o wydanie orzeczenia prejudycjalnego następującej odpowiedzi:

- 1) Nawet jeśli prawo krajowe zawiera już równoważne rozwiązania prawne zmierzające do zapobiegania nadużyciom w rozumieniu klauzuli 5 ust. 1 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony w załączniku do dyrektywy 1999/70, państwa członkowskie mogą nadal przyjmować uregulowania w dziedzinie zatrudnienia na czas określony, o ile są one zgodne ze wszystkimi wymogami prawa wspólnotowego.

⁹⁸ — Wyrok w sprawie Mangold, przywołany w przypisie 4, pkt 52; zob. również pkt 67 niniejszej opinii.

- 2) a) Zakres zastosowania klauzuli nieregresji zgodnie z klauzulą 8 ust. 3 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony nie jest ograniczony do ochrony pracowników przed nadużyciami wynikającymi z wykorzystywania kolejnych umów lub stosunków pracy zawieranych na czas określony.

- b) Uregulowanie krajowe wyłącznie znoszące lub osłabiające szczególny środek ochrony pracowników nie jest objęte zakresem zastosowania zakazu ustanowionego w klauzuli 8 ust. 3 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, chyba że w ten sposób zostanie obniżony ogólny poziom ochrony pracowników zatrudnionych na czas określony.

- c) Zniesienie albo osłabienie sankcji za nadużycie wynikające ze stosunków pracy lub umów o pracę na czas określony w odniesieniu do określonej kategorii zatrudnionych na czas określony nie narusza klauzuli 8 ust. 3 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, jeśli jest ono zrównoważone przez jednocześnie wzmocnienie środków zmierzających do zapobiegania nadużyciom. Tym niemniej państwa członkowskie zobowiązane są do wprowadzenia lub utrzymania skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji w przypadku nadużycia.

- 3) Definiując w swoim prawie krajowym obiektywne powody w rozumieniu klauzuli 5 ust. 1 lit. a) porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, państwo członkowskie zobowiązane jest do zapewnienia w każdym przypadku, aby organy państwowe w swoich odpowiednich zakresach kompetencji stosowały te przepisy w sposób zgodny z dyrektywą w celu skutecznego zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów lub stosunków pracy zawieranych na czas określony.

- 4) Porozumienie ramowe w sprawie pracy na czas określony nie stoi na przeszkodzie krajowemu uregulowaniu, zgodnie z którym w sektorze publicznym zabronione jest przekształcenie umowy o pracę lub stosunku pracy na czas określony w umowę

o pracę lub stosunek pracy na czas nieokreślony, chyba że prawo krajowe nie zawiera w odpowiednim sektorze innych skutecznych środków pozwalających na zapobieganie nadużyciom przy wykorzystaniu kolejnych umów na czas określony, a w pewnych przypadkach — na karanie za dopuszczenie się tych nadużyć.

- 5) Do sądów krajowych, w ramach ich obowiązku dokonania wykładni prawa krajowego zgodnej z dyrektywą, należy podjęcie wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia w każdym czasie, aby rezultat przewidziany dyrektywą 1999/70 został osiągnięty, a konsekwencje ewentualnego naruszenia prawa wspólnotowego zostały usunięte. W tym celu mają one działać w ramach maksymalnego zakresu uznania, jaki daje im prawo krajowe.