

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 17 de Barcelona (Hiszpania) w dniu 19 maja 2022 r. – HM, VD / Generalitat de Catalunya

(Sprawa C-332/22)

(2022/C 472/31)

Język postępowania: hiszpański

Sąd odsyłający

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 17 de Barcelona

Strony w postępowaniu głównym

Strona powodowa: HM, VD

Strona pozwana: Generalitat de Catalunya

Pytania prejudycjalne

PYTANIE PIERWSZE. Czy środki zastosowane w wyrokach Tribunal Supremo (sądu najwyższego) nr 1425/2018 i 1426/2018 z dnia 26 września 2018 r., w których wyrażono stanowisko utrzymane do chwili obecnej (na dzień 30 listopada 2021 r.) – które to środki polegają na pozostawieniu pracownika sektora publicznego, wobec którego dopuszczono się nadużycia, w tym samym stanowiącym nadużycie systemie niepewności zatrudnienia do czasu, gdy organ administracji będący pracodawcą ustali, czy istnieje zapotrzebowanie strukturalne, i przeprowadzi odpowiednie postępowania konkursowe w celu obsadzenia stanowiska członkami stałego personelu sektora publicznego lub urzędnikami – spełniają wymogi dotyczące sankcji określone w klauzuli 5 porozumienia ramowego stanowiącego załącznik do dyrektywy 1999/70 (1)?

Czy też przeciwnie, środki te prowadzą do utrwalenia niepewności zatrudnienia i braku ochrony do czasu, gdy organ administracji będący pracodawcą podejmie arbitralnie decyzję o przeprowadzeniu postępowania konkursowego w celu obsadzenia tego stanowiska pracownikiem zatrudnionym na stałe, którego wynik jest niepewny, ponieważ postępowania te są otwarte również dla kandydatów, wobec których nie dopuszczono się takiego nadużycia, są środkami, których nie można uznać za sankcje odstrasżające w rozumieniu klauzuli 5 porozumienia ramowego, ani nie gwarantują realizacji jego celów?

PYTANIE DRUGIE. W sytuacji, gdy sąd krajowy – zgodnie z ciążącym na nim obowiązkiem nakładania sankcji w każdym przypadku stwierdzonego nadużycia (sankcja jest „niezbędna” i „natychmiastowa”) – stwierdza, że zasada wykładni zgodnej nie pozwala na zapewnienie skuteczności (effet utile) dyrektywy bez dokonywania wykładni contra legem prawa krajowego właśnie dlatego, że w prawie krajowym państwa członkowskiego nie przyjęto żadnego środka o charakterze sankcji w celu wdrożenia klauzuli 5 porozumienia ramowego w sektorze publicznym: czy sąd ten powinien zastosować uwagi zawarte w wyroku Trybunału z dnia 17 kwietnia 2018 r., Egenberger (2), lub w wyroku Trybunału (wielka izba) z dnia 15 kwietnia 2008 r., C-268/06 (3), w ten sposób, że art. 21 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej zezwalają na wyłączenie przepisów prawa krajowego, które stoją na przeszkodzie zapewnieniu pełnej skuteczności dyrektywy 99/70/WE, nawet jeśli mają one rangę konstytucyjną?

czy w związku z tym należy przekształcić stanowiący nadużycie czasowy stosunek pracy w stosunek pracy na stałe, identyczny lub porównywalny ze stosunkiem pracy porównywalnych urzędników, zapewniając stabilność zatrudnienia osobie, wobec której dopuszczono się nadużycia, aby zapobiec pozostaniu tego nadużycia bez sankcji i podważeniu celów klauzuli 5 porozumienia ramowego, nawet jeśli przekształcenie to jest zakazane na mocy przepisów prawa krajowego, orzecznictwa Tribunal Supremo (sądu najwyższego) lub mogłoby być sprzeczne z konstytucją hiszpańską?

PYTANIE TRZECIE. Biorąc pod uwagę, że Trybunał orzekł w wyrokach: z dnia 25 października 2018 r., C-331/17 (4); oraz z dnia 13 stycznia 2022 r., C-[2]82/19 (5), że klauzula 5 porozumienia ramowego stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, które wyłączają niektórych pracowników sektora publicznego z zakresu stosowania przepisów przewidujących sankcje za nadużycie wynikające z wykorzystywania kolejnych umów na czas określony, jeżeli w krajowym porządku prawnym nie istnieje inny skuteczny środek stanowiący sankcję za takie nadużycie i jeżeli w prawie hiszpańskim nie istnieje żaden środek stanowiący sankcję za nadużycie w sektorze publicznym, mający zastosowanie do członków personelu tymczasowego będących stroną powodową,

czy zastosowanie tego orzecznictwa Trybunału i wspólnotowej zasady równoważności zobowiązuje do przekształcenia stosunku pracy pracowników sektora publicznego zatrudnionych na podstawie umów czasowych, wobec których dopuszczono się nadużycia, w stosunek pracy członków personelu stałego sektora publicznego lub urzędników, stosując wobec nich te same przyczyny ustania i rozwiązania stosunku zatrudnienia jak te mające zastosowanie do członków personelu stałego sektora publicznego lub urzędników, w zakresie, w jakim w sektorze prywatnym art. 15 Estatuto de los Trabajadores (kodeksu pracy) zobowiązuje do przekształcenia stosunku pracy pracowników tymczasowych, którzy są zatrudnieni w sposób nieprzerwany przez tego samego pracodawcę przez okres dłuższy niż 24 miesiące w okresie 30 miesięcy, w stosunek pracy na stałe, oraz w zakresie, w jakim art. 83 ust. 3 Ley 40/2015, del Sector Público (ustawy 40/2015 o sektorze publicznym), w brzmieniu nadanym przez Ley 11/2020, de presupuestos generales del Estado para 2021 (ustawę 11/2020 o budżecie państwa na rok 2021), zezwała przy zastosowaniu prawa krajowego, by pracownicy zatrudnieni w sektorze prywatnym w przedsiębiorstwach i podmiotach, które przechodzą do sektora publicznego, mogli pełnić te same funkcje co urzędnicy pod warunkiem rozwiązania stosunku pracy dotyczącego tych funkcji, a zatem stosując do tych pracowników te same przyczyny ustania stosunku pracy, które stosuje się do urzędników?

PYTANIE CZWARTE. Biorąc pod uwagę, że warunki związane z ustaniem stosunku pracy i wymogi dotyczące rozwiązania umowy o pracę stanowią część „warunków pracy” zawartych w klauzuli 4 porozumienia ramowego, jak orzeczono w wyrokach Trybunału: z dnia 13 marca 2014 r., C-38/13 (*), Nierodzik, pkt 27, 29; oraz z dnia 14 września 2016 r., C-596/14 (*), Ana de Diego Porras, pkt 30, 31,

w przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na poprzednie pytanie sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o ustalenie, czy stabilizacja zatrudnienia pracowników sektora publicznego zatrudnionych na podstawie umów czasowych, wobec których dopuszczono się nadużycia, poprzez zastosowanie do nich tych samych przyczyn ustania i rozwiązania stosunku pracy jak te mające zastosowanie do porównywalnych urzędników lub członków personelu stałego, bez uzyskania tego statusu, jest środkiem, który organy krajowe mają obowiązek zastosować na podstawie klauzul 4 i 5 porozumienia ramowego stanowiącego załącznik do dyrektywy 99/70 oraz zasady wykładni zgodnej, ponieważ prawo krajowe zakazuje uzyskania statusu członków personelu stałego lub urzędników przez osoby, które nie spełniają określonych wymogów, a stabilizacja zatrudnienia wspomnianych pracowników na wskazanych warunkach nie prowadzi do nabycia owego statusu?

PYTANIE PIĄTE. W zakresie, w jakim art. 15 Estatuto de los Trabajadores (kodeksu pracy) ustanawia maksymalny dwuletni okres obowiązywania umów czasowych, zakładając, że po upływie tego okresu zaspokojona potrzeba nie jest już tymczasowa, ani nadzwyczajna, lecz zwykła i stała, co zobowiązuje pracodawców w sektorze prywatnym do przekształcenia tymczasowego stosunku pracy w stosunek pracy na czas nieokreślony, oraz w zakresie, w jakim w sektorze publicznym art. 10 Estatuto Básico del Empleado Público (ustawy o statucie podstawowym osób zatrudnionych w sektorze publicznym) zobowiązuje do uwzględnienia wakujących stanowisk obsadzonych przez członków personelu tymczasowego/pracowników zatrudnionych na podstawie umów czasowych w publicznej ofercie zatrudnienia w roku powołania, a jeśli jest to niemożliwe, to znaczy w maksymalnym okresie 2 lat, w ofercie w kolejnym roku, aby dane stanowisko było obsadzone przez członka personelu stałego lub urzędnika,

czy należy stwierdzić, że nadużycie wynikające z wykorzystywania kolejnych umów czasowych w sektorze publicznym ma miejsce od chwili, w której organ administracji będący pracodawcą nie obsadzi stanowiska zajmowanego przez pracownika sektora publicznego zatrudnionego podstawie umowy czasowej członkiem personelu stałego lub urzędnikiem w terminach określonych w przepisach krajowych, to znaczy poprzez włączenie owego stanowiska do publicznej oferty zatrudnienia w maksymalnym okresie 2 lat od czasu powołania członka personelu tymczasowego/pracownika zatrudnionego na podstawie umowy czasowej, z obowiązkiem rozwiązania jego stosunku pracy w drodze realizacji tej publicznej oferty zatrudnienia w maksymalnym okresie 3 lat ustanowionym w art. 70 Estatuto Básico del Empleado Público (ustawy o statucie podstawowym osób zatrudnionych w sektorze publicznym)?

PYTANIE SZÓSTE. Czy hiszpańska ustawa 20/2021 z dnia 28 grudnia 2021 r. narusza wspólnotowe zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar oraz niedziałania wstecz przepisów ustanawiających sankcje, zawarte między innymi w art. 49 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, ponieważ przewiduje ona jako sankcję za nadużycie wynikające z wykorzystywania zatrudnienia czasowego postępowania konkursowe, które są stosowane, mimo iż działania lub zaniechania stanowiące naruszenie, a zatem nadużycie, oraz ich ujawnienie miały miejsce przed, a nawet na wiele lat przed przyjęciem ustawy 20/2021?

PYTANIE SIÓDME. Czy ustawa 20/2021, przewidując jako sankcję przeprowadzenie postępowań konkursowych i odprawę jedynie na rzecz osób, wobec których dopuszczono się nadużycia, a które nie przejdą pomyślnie tego postępowania konkursowego, narusza klauzulę 5 porozumienia ramowego i dyrektywę 99/70/WE, ponieważ pozostawia bez sankcji nadużycia popełnione w stosunku do pracowników sektora publicznego zatrudnionych na podstawie umowy czasowej, którzy przeszli pomyślnie wspomniane postępowanie konkursowe, w sytuacji gdy jest oczywiste, że sankcja jest zawsze niezbędna, a pomyślne przejście rzeczoności postępowania konkursowego nie jest sankcją spełniającą wymogi określone w dyrektywie, jak stwierdził Trybunał w postanowieniu z dnia 2 czerwca 2021 r. w sprawie C-103/19 (*);

Czy też, innymi słowy, ustawa 20/2021, ograniczając uznanie prawa do odprawy do pracowników, wobec których dopuszczono się nadużycia, a którzy nie przeszli pomyślnie postępowania konkursowego, wyłączając zastosowanie tego prawa do pracowników, wobec których dopuszczono się nadużycia, którzy następnie uzyskali status personelu stałego w wyniku takich postępowań konkursowych, narusza dyrektywę 99/70/WE, w szczególności orzecznictwo zawarte w postanowieniu Trybunału z dnia 2 czerwca 2021 r., pkt 45, zgodnie z którym, chociaż organizacja postępowań konkursowych otwartych dla pracowników sektora publicznego, którzy zostali powołani w sposób stanowiący nadużycie w ramach kolejnych stosunków pracy na czas określony, zezwała tym pracownikom na dążenie do uzyskania stałego i stabilnego stanowiska i w związku z tym dostęp do statusu członka personelu stałego sektora publicznego, nie zwalnia to państw członkowskich z obowiązku ustanowienia odpowiedniego środka w celu należytego karania nadużyć wynikających z wykorzystywania kolejnych umów o pracę i stosunków pracy na czas określony?

PYTANIE ÓSME. Czy ustawa 20/2021, stanowiąc, że postępowania konkursowe, mające na celu ograniczenie tymczasowego charakteru zatrudnienia w sektorze publicznym, muszą zostać przeprowadzone w terminie 3 lat, do dnia 31 grudnia 2024 r., oraz ustanawiając jako sankcję odprawę otrzymywaną w chwili ustania lub rozwiązania stosunku pracy osoby, wobec której dopuszczono się nadużycia, narusza klauzulę 5 porozumienia ramowego w świetle postanowienia Trybunału z dnia 9 lutego 2017 r., C-44[3]/16 (⁹), lub wyroków Trybunału: z dnia 14 [września] 2016 r., C-16/15 (¹⁰); lub z dnia 21 listopada 2018 r., C-619/17 (¹¹), w zakresie, w jakim utrwała lub przedłuża ona tę sytuację nadużycia, braku ochrony i niepewności zatrudnienia, w jakiej znajduje się pracownik, w stosunku do którego dopuszczono się nadużycia, podważając skuteczność (effet utile) dyrektywy 99/70 do czasu, gdy stosunek pracy owego pracownika zostanie ostatecznie rozwiązany i będzie on mógł otrzymać wskazaną odprawę?

PYTANIE DZIEWIĄTE. Czy ustawa 20/2021 narusza zasadę równoważności w zakresie, w jakim przyznaje prawa na podstawie dyrektywy, które są mniej korzystne niż prawa wynikające z prawa krajowego, ponieważ:

- Ley 11/2020, de Presupuestos Generales del Estado para 2021 (ustawa 11/2020 o budżecie państwa na rok 2021), zmieniająca art. 87 ust. 3 ustawy 40/20215, zezwala przy zastosowaniu prawa krajowego, by pracownicy sektora prywatnego zatrudnieni w przedsiębiorstwach prywatnych, które przechodzą do sektora publicznego, mogli pełnić te same funkcje co urzędnicy, pod warunkiem rozwiązania stosunku pracy dotyczącego tych funkcji, przy czym do tych pracowników zastosowanie mają te same przyczyny ustania stosunku pracy, które stosuje się do urzędników, nawet jeśli nie przeszli oni pomyślnie postępowania konkursowego, natomiast ustawa 20/2021, przy zastosowaniu prawa Unii, nie zezwala, by pracownicy sektora publicznego, którzy zostali wybrani zgodnie z postępowaniami konkursowymi podlegającymi zasadom równości, jawności i wolnej konkurencji, pełnili dalej te same funkcje co urzędnicy, przy czym mają do nich zastosowanie te same przyczyny ustania stosunku pracy, które stosuje się do urzędników;
- Artykuł 15 Estatuto de los Trabajadores (kodeksu pracy), w brzmieniu nadanym ustawą 1/1995 z dnia 24 marca 1995 r., to znaczy przed opublikowaniem dyrektywy 99/70, zezwala – przy zastosowaniu prawa krajowego – na przekształcenie stosunku pracy pracowników sektora prywatnego, którzy są zatrudnieni przez tego samego pracodawcę od ponad 2 lat, w stosunek pracy na stałe, natomiast przy zastosowaniu dyrektywy pracownikom sektora publicznego, wobec których dopuszczono się nadużycia, przysługuje jedynie odprawa w wysokości odpowiadającej 20 dniom wynagrodzenia za każdy rok pracy, maksymalnie do wysokości 12 wynagrodzeń miesięcznych, przy czym wspomniane przekształcenie stosunku pracy jest zakazane wobec tych pracowników;
- Artykuły 32 i nast. Ley 40/2015, del Sector Público (ustawy 40/2015 o sektorze publicznym) ustanawiają zasadę pełnego naprawienia szkody, zobowiązując organy administracji do naprawienia wszystkich szkód wyrządzonych osobom poszkodowanym w wyniku ich działań, a mimo to, przy zastosowaniu prawa wspólnotowego odprawa na rzecz osób, wobec których dopuszczono się nadużycia, jest z góry ograniczona zarówno pod względem kwoty – 20 dni wynagrodzenia za każdy rok pracy –, jak i pod względem czasu – 12 wynagrodzeń miesięcznych?

PYTANIE DZIESIĄTE. Czy ustawa 20/2021, ustanawiając jako jedyną rzeczywistą sankcję odprawę w wysokości odpowiadającej 20 dniom wynagrodzenia za każdy rok pracy na rzecz osób, wobec których dopuszczono się nadużycia, a które nie przeszły pomyślnie postępowania konkursowego, narusza przyjęte przez Trybunał w wyroku z dnia 7 marca 2018 r. w sprawie Santoro (¹²) orzecznictwo, zgodnie z którym w sektorze publicznym, w celu zapewnienia zgodności z dyrektywą, odprawa nie jest wystarczająca, lecz muszą być przewidziane inne dodatkowe, skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje?

PYTANIE JEDENASTE. Czy ustawa 20/2021, ustalając wysokość odpraw na rzecz osób, wobec których dopuszczono się nadużycia, a które nie przejdą pomyślnie postępowania konkursowego, na 20 dni wynagrodzenia za każdy rok pracy, maksymalnie do wysokości 12 wynagrodzeń miesięcznych, narusza wspólnotowe zasady odpowiedzialnego i pełnego naprawienia szkody oraz proporcjonalności, wyłączając utracone korzyści oraz inne pojęcia odszkodowawcze lub kompensacyjne, takie jak na przykład te związane z: utratą szansy (pojęcie użyte w wyroku Trybunału w sprawie Santoro); brakiem możliwości uzyskania statusu pracownika zatrudnionego na stałe z powodu nieprzeprowadzenia postępowań konkursowych w terminach określonych w przepisach krajowych lub brakiem możliwości awansu; szkodami niematerialnymi wynikającymi z braku ochrony spowodowanego jakąkolwiek sytuacją niepewności zatrudnienia; ustaniem stosunku pracy osoby, wobec której dopuszczono się nadużycia, w sytuacji, gdy ze względu na wiek i płeć (np. kobiety w wieku powyżej 50 roku życia) nie ma alternatywnego rynku pracy; lub obniżeniem emerytury?

PYTANIE DWUNASTE. Czy ustawa 20/2021, ustanawiając odprawę, której górna granica jest ograniczona do wysokości 20 dni wynagrodzenia za każdy rok pracy i 12 wynagrodzeń miesięcznych, narusza prawo wspólnotowe w świetle wyroków Trybunału: z dnia 2 sierpnia 1993 r., C-271/91⁽¹³⁾, Marshall; oraz z dnia 17 grudnia 2015 r., C-407/14⁽¹⁴⁾, Arjona Camacho, zgodnie z którymi prawo Unii stoi na przeszkodzie ograniczeniu odszkodowania z tytułu szkody poniesionej przez osobę w wyniku rozwiązania stosunku pracy uprzednio ustaloną górną granicą?

⁽¹⁾ Dyrektywa Rady 99/70/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) (Dz.U. 1999, L 175, s. 43).

⁽²⁾ Wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257).

⁽³⁾ Wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223).

⁽⁴⁾ Wyrok z dnia 25 października 2018 r., Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859).

⁽⁵⁾ Wyrok z dnia 13 stycznia 2022 r., MIUR i Ufficio Scolastico Regionale per la Campania (C-282/19, EU:C:2022:3).

⁽⁶⁾ Wyrok z dnia 13 marca 2014 r., Nierodzik (C-38/13, EU:C:2014:152).

⁽⁷⁾ Wyrok z dnia 14 września 2016 r., De Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683).

⁽⁸⁾ Postanowienie z dnia 2 czerwca 2021 r., SUSH i CGT Sanidad de Madrid (C-103/19, niepublikowane, EU:C:2021:460).

⁽⁹⁾ Postanowienie z dnia 9 lutego 2017 r., Rodrigo Sanz (C-443/16, EU:C:2017:109).

⁽¹⁰⁾ Wyrok z dnia 14 września 2016 r., Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679).

⁽¹¹⁾ Wyrok z dnia 14 września 2016 r., de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936).

⁽¹²⁾ Wyrok z dnia 7 marca 2018 r., Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166).

⁽¹³⁾ Wyrok z dnia 2 sierpnia 1993 r., Marshall (C-271/91, EU:C:1993:335).

⁽¹⁴⁾ Wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., Arjona Camacho (C-407/14, EU:C:2015:831).

**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunal Supremo
(Hiszpania) w dniu 15 lipca 2022 r. – Maxi Mobility Spain SLU/Comunidad de Madrid, Asociación
Nacional del Taxi, Asociación Taxi Project 2.0**

(Sprawa C-475/22)

(2022/C 472/32)

Język postępowania: hiszpański

Sąd odsyłający

Tribunal Supremo

Strony w postępowaniu głównym

Strona wnosząca skargę kasacyjną: Maxi Mobility Spain SLU

Druga strona postępowania: Comunidad de Madrid, Asociación Nacional del Taxi, Asociación Taxi Project 2.0

Pytania prejudycjalne

W hiszpańskich przepisach krajowych uznano utrzymanie usług taksówkowych za rodzaj przewozu miejskiego wykonywanego przez pojazd z kierowcą, leżącego w interesie ogólnym i w związku z tym poddano je intensywnej regulacji administracyjnej mającej na celu zagwarantowanie celów w zakresie jakości, ochrony użytkowników, polityki transportowej i polityki ochrony środowiska, w tym kontroli taryf. W świetle tych przepisów krajowych:

- 1) Czy nakładanie na inne usługi przewozu miejskiego z wykorzystaniem pojazdów z kierowcą, takie jak wynajem samochodów osobowych z kierowcą, ograniczeń podlegających zasadzie proporcjonalności w celu zapewnienia zgodności tych innych rodzajów tej samej działalności z działalnością taksówkową i ich komplementarności wobec działalności taksówkowej jest zgodne ze swobodą przedsiębiorczości?
- 2) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na powyższe pytanie, czy wprowadzenie w odniesieniu do usług przewozu miejskiego z wykorzystaniem pojazdów z kierowcą, innych niż taksówki, konkretnego środka ograniczającego polegającego na ustanowieniu maksymalnego współczynnika zezwoleń na świadczenie takich usług do zezwoleń na świadczenie usług taksówkowych, takiego jak współczynnik ustanowiony w przepisach hiszpańskich, wynoszący 1/30, podlegający przy jego stosowaniu w praktyce przez właściwy organ administracji zasadzie proporcjonalności, jest zgodne ze swobodą przedsiębiorczości?
- 3) Czy środek ograniczający świadczenie usług wynajmu samochodu osobowego z kierowcą, polegający na ustanowieniu współczynnika zezwoleń wynoszącego 1/30, o którym mowa w poprzednim pytaniu, jest zgodny z zakazem pomocy państwa przewidzianym w art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej?