



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 9 lipca 2015 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Polityka społeczna — Dyrektywa 1999/70/WE — Porozumienie ramowe w sprawie pracy na czas określony zawarte przez UNICE, CEEP oraz ETUC — Klauzule 3 i 4 — Zasada niedyskryminacji — Personel „eventual” — Odmowa przyznania dodatku trzyletniego za wysługę lat — Obiektywne powody

W sprawie C-177/14

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunal Supremo (Hiszpania) postanowieniem z dnia 31 stycznia 2014 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 10 kwietnia 2014 r., w postępowaniu:

María José Regojo Dans

przeciwko

Consejo de Estado,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: M. Ilešič, prezes izby, A. Ó Caoimh (sprawozdawca), C. Toader, E. Jarašiūnas i C.G. Fernlund, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu M.J. Regojo Dans przez J. Péreza de Seville y Gitarda oraz A. Regoja Dansa, abogados,
- w imieniu rządu hiszpańskiego przez L. Banciellę Rodrígueza-Miñóna, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez S. Varonego, avvocato dello Stato,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez R. Vidala Puiga oraz J. Enegrena, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: hiszpański.

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 20 maja 2015 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni klauzul 3.1 oraz 4.4 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego w dniu 18 marca 1999 r. (zwanego dalej „porozumieniem ramowym”), stanowiącego załącznik do dyrektywy Rady 1999/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącej Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) (Dz.U. L 175, s. 43).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między M.J. Regojo Dans a jej pracodawcą, Consejo de Estado (hiszpańską radą stanu), dotyczącego odmowy przyznania jej dodatku trzyletniego za wysługę lat, motywowaną szczególną pozycją członków personelu „eventual” (zwanymi dalej „pracownikami zatrudnianymi na stanowiskach doradczych i asystenckich”) w prawie hiszpańskim.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Zgodnie z art. 1 dyrektywy 1999/70 jej celem jest „wykonanie załączonego do niej porozumienia ramowego [...] zawartego [...] między głównymi organizacjami międzybranżowymi (UNICE, CEEP oraz ETUC)”.
- 4 Klauzula 1 porozumienia ramowego stanowi, że jego celem 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 Klauzula 2.1 porozumienia ramowego przewiduje:

„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”.
- 6 W myśl klauzuli 3.1 porozumienia ramowego „pracownikiem zatrudnionym na czas określony” jest „osoba, która zawarła umowę o pracę lub stosunek pracy bezpośrednio między pracodawcą a pracownikiem, a termin [zakończenia] umowy o pracę lub stosunku pracy jest określony przez obiektywne warunki, takie jak nadejście dokładnie określonej daty, wykonanie określonego zadania lub nastąpienie określonego wydarzenia”.
- 7 Klauzula 3.2 porozumienia ramowego definiuje pojęcie „porównywalnego pracownika zatrudnionego na czas nieokreślony” i stanowi, że oznacza ono „pracownika, który zawarł umowę o pracę lub stosunek pracy na czas nieokreślony w tym samym zakładzie i mającego pracę/zawód taki sam lub podobny, uwzględniając kwalifikacje/umiejętności. O ile nie ma żadnego porównywalnego pracownika

zatrudnionego na czas nieokreślony w tym samym zakładzie, porównania dokonuje się poprzez odwołanie do właściwego układu zbiorowego lub, w razie braku właściwego układu zbiorowego, porównania dokonuje się zgodnie z ustawodawstwem krajowym, układami zbiorowymi lub praktyką”.

8 Klauzule 4.1, 4.3 i 4.4 porozumienia ramowego, dotyczące „[z]asady niedyskryminacji”, przewidują:

„1. Jeżeli chodzi o warunki pracy, pracownicy zatrudnieni na czas określony nie będą traktowani w sposób mniej korzystny niż porównywalni pracownicy zatrudnieni na czas nieokreślony, jedynie z tego powodu, że pracują na czas określony, chyba, że zróżnicowane traktowanie uzasadnione jest powodami o charakterze obiektywnym.

[...]

3. Warunki stosowania niniejszej klauzuli określone zostaną przez państwa członkowskie, po konsultacji z partnerami społecznymi, i/lub przez partnerów społecznych, z uwzględnieniem regulacji wspólnotowych oraz ustawodawstwa krajowego, układów zbiorowych i praktyki.

4. Kryteria w zakresie długości okresu zatrudnienia, dotyczące szczególnych warunków zatrudnienia, będą takie same w odniesieniu do pracowników zatrudnionych na czas określony, jak w odniesieniu do pracowników zatrudnionych na czas, nieokreślony, chyba, że zróżnicowanie kryteriów w zakresie długości okresu zatrudnienia uzasadnione jest powodami o charakterze obiektywnym”.

9 Klauzula 5 porozumienia ramowego, zatytułowana „Środki zapobiegania nadużyciom”, głosi:

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

- a) obiektywne powody, uzasadniające odnowienie takich umów lub stosunków pracy;
- b) maksymalną łączną długość kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony;
- c) liczbę odnowień takich umów lub stosunków.

2. Państwa członkowskie, po przeprowadzeniu konsultacji z partnerami społecznymi, i/lub partnerzy społeczni, ustalają, o ile to właściwe, na jakich warunkach umowy zawarte na czas określony lub stosunki pracy:

- a) będą uważane za »kolejne«;
- b) będą uważane za umowy o pracę lub stosunki pracy zawarte na czas nieokreślony”.

Prawo hiszpańskie

10 Artykuł 149 ust. 1 pkt 18 konstytucji Hiszpanii (zwanej dalej „konstytucją”) przyznaje państwu hiszpańskiemu wyłączną kompetencję do określenia podstaw prawnych funkcjonowania administracji publicznej oraz statusu prawnego jej urzędników.

- 11 Czyniąc użytek z tej kompetencji, państwo hiszpańskie uchwaliło Ley 7/2007 del Estatuto básico del empleo público (ustawę 7/2007 w sprawie podstawowego statutu pracowników administracji publicznej) z dnia 12 kwietnia 2007 r. (BOE nr 89 z dnia 13 kwietnia 2007 r., s. 16270, zwaną dalej „ustawą 7/2007”).
- 12 Artykuł 8 ustawy 7/2007, zatytułowany „Pojęcie i kategorie pracowników administracji publicznej”, stanowi:
- „1. Pracownikami administracji publicznej są osoby, które pełnią za wynagrodzeniem funkcję w organach administracji publicznej w interesie powszechnym.
2. Pracownicy administracji publicznej dzielą się na:
- a) urzędników mianowanych;
 - b) urzędników tymczasowych;
 - c) pracowników zatrudnianych na podstawie umowy o pracę, zarówno pracowników stałych, zatrudnianych na czas nieokreślony, jak i na czas określony;
 - d) pracowników zatrudnianych na stanowiskach doradczych i asystenckich”.
- 13 Artykuł 9 ustawy 7/2007 zawiera następującą definicję urzędnika mianowanego:
- „1. Urzędnikami mianowanymi są osoby, które zostały mianowane zgodnie z prawem i które łączy z organem administracji stosunek służbowy o charakterze administracyjnoprawnym, w celu pełnienia za wynagrodzeniem obowiązków zawodowych mających charakter stały.
2. W każdym przypadku sprawowanie funkcji, które obejmują wykonywanie, bezpośrednio lub pośrednio, władzy publicznej lub zadań zmierzających do ochrony ogólnych interesów państwa i organów administracji publicznej, zastrzeżone jest dla urzędników publicznych, na warunkach określonych w ustawie wykonawczej każdego organu administracji publicznej”.
- 14 Definicję pracowników zatrudnianych na stanowiskach doradczych i asystenckich zawarto art. 12 ustawy 7/2007:
- „1. Pracownikami zatrudnianymi na stanowiskach doradczych i asystenckich są osoby, które w wyniku powołania i nie na stałe, wykonują wyłącznie zadania wyraźnie określone jako oparte na zaufaniu lub pełnieniu funkcji doradczych i są wynagradzane ze środków budżetowych przyznanych na ten cel.
2. W ustawach dotyczących służby publicznej przyjętych na podstawie niniejszego statutu określa się kierownicze organy administracji publicznej, które mogą zatrudniać tego rodzaju pracowników. Właściwe organy kierownicze określają maksymalną liczbę tych pracowników. Liczba ta i zasady ich wynagrodzenia są jawne.
3. Powoływanie i odwoływanie jest swobodne. Odwołanie następuje w każdym przypadku, gdy odwoływany jest organ, przy którym wykonywane są zadania oparte na zaufaniu lub pełnieniu funkcji doradczych.
4. Status pracownika zatrudnianego na stanowiskach doradczych i asystenckich nie jest uwzględniany jako osiągnięcie w celach dostępu do służby publicznej lub wewnętrznego awansu. [...]
5. Do pracowników zatrudnianych na stanowiskach doradczych i asystenckich stosują się, w zakresie odpowiadającym ich szczególnemu statusowi, ogólne przepisy dotyczące urzędników mianowanych”.

15 Zgodnie z art. 22 ustawy 7/2007, który znajduje się w rozdziale III tej ustawy i dotyczy systemu wynagradzania pracowników administracji publicznej, wynagrodzenie urzędników mianowanych dzieli się na zasadnicze i dodatkowe.

16 Artykuł 23 ustawy 7/2007 stanowi:

„Na wynagrodzenie zasadnicze, ustalane w ustawie budżetowej, składają się wyłącznie:

- a) pensja w wysokości określonej dla każdej podgrupy zaszeregowania lub – w przypadku gdy nie ma takiej podgrupy – grupy zaszeregowania;
- b) dodatki trzyletnie, w takiej samej kwocie dla każdej podgrupy zaszeregowania lub – w przypadku gdy nie ma takiej podgrupy – grupy zaszeregowania, przysługujące za każde trzy lata pracy”.

17 Artykuł 25 ustawy 7/2007 przewiduje w odniesieniu do wynagrodzenia urzędników tymczasowych:

„1. Urzędnicy tymczasowi pobierają wynagrodzenie zasadnicze i dodatkowe wynagrodzenia z tytułu trzynastej i czternastej pensji w wysokości określonej dla każdej podgrupy zaszeregowania lub – w przypadku gdy nie ma takiej podgrupy – grupy zaszeregowania. Pobierają oni również dodatkowe wynagrodzenie określone w art. 24 lit. b), c) i d) oraz wynagrodzenie odpowiadające kategorii lub stopniowi z chwili rozpoczęcia służby.

2. Uznawane są trzyletnie okresy stażu pracy odpowiadające pracy świadczonej przed wejściem w życie niniejszego statutu, które będą miały wpływ na wynagrodzenia wyłącznie od dnia wejścia w życie tego statutu”.

18 Artykuł 26 ust. 4 Ley 2/2012 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 (ustawy 2/2012 – ustawy budżetowej na rok 2012) z dnia 29 czerwca 2012 r. (BOE nr 156 z dnia 30 czerwca 2012, s. 46432) przewiduje:

„Pracownicy zatrudniani na stanowiskach doradczych i asystenckich pobierają wynagrodzenie z tytułu pensji i wynagrodzenie dodatkowe z tytułu trzynastej i czternastej pensji w wysokości określonej dla każdej grupy i podgrupy zaszeregowania, z którą ministerstwo skarbu państwa i administracji publicznej zrównuje ich obowiązki, oraz dodatkowe wynagrodzenia z tytułu zajmowanego przez nich stanowiska pracy zastrzeżonego dla pracowników zatrudnianych na stanowiskach doradczych i asystenckich [...].

Urzędnicy mianowani, którzy w ramach czynnej służby lub oddelegowania zajmują stanowiska pracy zastrzeżone dla pracowników zatrudnianych na stanowiskach doradczych i asystenckich, pobierają wynagrodzenie zasadnicze w wysokości określonej dla ich grupy lub podgrupy zaszeregowania, w danym przypadku łącznie z dodatkami trzyletnimi za wysługę lat, a także dodatkowe wynagrodzenia z tytułu zajmowanego przez nich stanowiska pracy”.

19 Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública (ustawa 30/1984 o reformie służby publicznej) z dnia 2 sierpnia 1984 r. (BOE nr 185 z dnia 3 sierpnia 1984 r., s. 22629, zwana dalej „ustawą 30/1984”) zawiera art. 20, zatytułowany „Procedura tworzenia miejsc pracy”. Ów art. 20 stanowi w ust. 2–3:

„2. Rząd i w zakresie swoich kompetencji rządu wspólnot autonomicznych oraz organy stanowiące samorządów lokalnych określają liczbę stanowisk zastrzeżonych dla pracowników zatrudnianych na stanowiskach doradczych i asystenckich, a także ich cechy szczególne i wynagrodzenie, zawsze w ramach środków budżetowych przyznanych na ten cel.

Pracownicy zatrudniani na stanowiskach doradczych i asystenckich mogą wykonywać wyłącznie zadania wyraźnie określone jako oparte na zaufaniu lub pełnieniu funkcji doradczych, a ich powoływanie i odwoływanie jest swobodne i należy wyłącznie do ministrów i sekretarzy stanu oraz ewentualnie do doradców autonomicznych rządów regionalnych i do przewodniczących samorządów lokalnych. Pracownicy zatrudniani na stanowiskach doradczych i asystenckich odwoływani są automatycznie, gdy odwoływany jest organ, przy którym wykonują zadania oparte na zaufaniu lub pełnieniu funkcji doradczych.

3. W żadnym przypadku zajmowanie stanowiska pracy zastrzeżonego dla pracowników zatrudnianych na stanowiskach doradczych i asystenckich nie może być uwzględnione jako osiągnięcie dla celów dostępu do służby publicznej lub wewnętrznego awansu”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 20 Skarżąca w postępowaniu głównym od dnia 1 marca 1996 r. jest zatrudniona przez Consejo de Estado w charakterze pracownika zatrudnionego na stanowisku doradczym i asystenckim, pełniąc funkcję kierownika sekretariatu stałego doradcy.
- 21 W okresie od dnia 4 lipca 1980 r. do dnia 1 marca 1996 r. była zatrudniona w charakterze pracownika zatrudnionego na stanowisku doradczym i asystenckim również w Tribunal Constitucional (hiszpańskim trybunale konstytucyjnym) oraz w Consejo Económico y Social (radzie ekonomiczno-społecznej).
- 22 W dniu 25 stycznia 2012 r. skarżąca w postępowaniu głównym złożyła do Consejo de Estado wnioski, po pierwsze, o uznanie prawa do pobierania dodatków trzyletnich za wysługę lat z tytułu pracy w różnych organach administracji publicznej od 1980 r., oraz, po drugie, o wypłatę kwot z tytułu tego dodatku za cztery ostatnie lata.
- 23 Decyzją z dnia 24 lipca 2012 r. prezes Consejo de Estado oddalił jej wniosek.
- 24 Skarżąca w postępowaniu głównym zaskarżyła tę decyzję do sądu odsyłającego, żądając stwierdzenia jej nieważności ze względu na to, że decyzja ta jest sprzeczna z prawem Unii, w szczególności z klauzulą 4 porozumienia ramowego.
- 25 Sąd ten wskazuje, że ustawa 7/2007 nie przewiduje możliwości wypłacania omawianych dodatków za wysługę lat pracownikom zatrudnianym na stanowiskach doradczych i asystenckich, a jedynie pracownikom mianowanym i tymczasowym. Na gruncie ustawy 2/2012 urzędnicy mianowani, którzy są oddelegowani do pracy na stanowisku zastrzeżonym dla pracowników zatrudnianych na stanowiskach doradczych i asystenckich pobierają wynagrodzenie w wysokości odpowiadającej ich pierwotnej grupie zaszerogowania, łącznie z dodatkami trzyletnimi za wysługę lat.
- 26 Z akt sprawy przekazanych Trybunałowi wynika, że zgodnie z orzecznictwem Tribunal Supremo (hiszpańskiego sądu najwyższego) dotyczącym pracowników zatrudnianych na stanowiskach doradczych i asystenckich stanowiska zastrzeżone dla tego rodzaju pracowników mają charakter wyjątkowy i ograniczają się do wykonywania zadań „opartych na zaufaniu i pełnieniu funkcji doradczych”. W rezultacie w ocenie tego sądu osoby zatrudnione na takich stanowiskach nie mogą wykonywać zwykłych zadań należących do administracji publicznej, niezależnie od tego, czy chodzi tu o świadczenie usług na rzecz tej administracji, czy też o wydawanie aktów dotyczących wyłącznie organizacji tej administracji. Funkcje te, ze względu na ich bezpośrednią więź z konstytucyjnymi zasadami obiektywizmu i efektywności administracji publicznej, powinny być wykonywane wyłącznie przez urzędników publicznych, których rekrutacja jest dokonywana w oparciu o zasady równości oraz uwzględniania kwalifikacji i umiejętności.

- 27 W świetle tego orzecznictwa oraz ze względu na szczególną więź łączącą administrację publiczną z pracownikami zatrudnianymi na stanowiskach doradczych i asystenckich, opartą na zaufaniu i pełnieniu funkcji doradczych, sąd odsyłający zastanawia się, z jednej strony, czy sytuację tych osób można porównać do sytuacji pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony w rozumieniu klauzuli 3 porozumienia ramowego. Z drugiej strony sąd ten zastanawia się, czy w celu zapobiegania nadużyciom i określenia wynagrodzeń w sposób zapewniający równowagę z wynagrodzeniami przewidzianymi dla innych pracowników sektora publicznego, wykonujących podobne obowiązki zawodowe, nie należałoby ograniczyć możliwości zatrudniania tego rodzaju pracowników asystenckich do przypadków, w których jest to oczywiście uzasadnione.
- 28 W tych okolicznościach Tribunal Supremo postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy pracownicy zatrudniani na stanowiskach doradczych [i asystenckich] podlegający obecnie art. 12 [ustawy 7/2007] [a poprzednio] art. 20 ust. 2 [ustawy 30/1984] są objęci zakresem definicji »pracownika zatrudnionego na czas określony«, zawartej w klauzuli 3.1 porozumienia ramowego [...]?
- 2) Czy zasada niedyskryminacji zapisana w klauzuli 4.4 wspomnianego porozumienia ramowego [...] ma zastosowanie do tych pracowników zatrudnianych na stanowiskach doradczych [i asystenckich], w celu przyznania im prawa i zapłaty uposażenia, które z tytułu stażu pracy jest wypłacane stałym urzędnikom mianowanym, pracownikom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, urzędnikom tymczasowym i pracownikom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na czas określony?
- 3) Czy system swobodnego powoływania i odwoływania oparty na względach dotyczących zaufania, mający zastosowanie do tych pracowników zatrudnianych na stanowiskach doradczych [i asystenckich] na podstawie dwóch ww. hiszpańskich ustaw, jest objęty powodami o charakterze obiektywnym, na które wskazuje klauzula 4 w celu uzasadnienia odmiennego traktowania?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 29 W pytaniu pierwszym sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy pojęcie „pracownika zatrudnionego na czas określony” w rozumieniu klauzuli 3.1 porozumienia ramowego należy interpretować w ten sposób, że obejmuje pracownika takiego jak skarżąca w postępowaniu głównym.
- 30 Z brzmienia klauzuli 2.1 porozumienia ramowego wynika, że zakres podmiotowy tego porozumienia został określony szeroko, obejmując w sposób generalny „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” (zob. wyroki: Adeneler i in., C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 56; a także Fiamingo i in., C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 31 Ponadto definicja pojęcia „pracownika zatrudnionego na czas określony” w rozumieniu klauzuli 3.1 tego porozumienia obejmuje wszystkich pracowników, bez różnicy, czy pracodawca, z którym są związani, jest podmiotem publicznym, czy prywatnym, i to niezależnie od kwalifikacji danej umowy w prawie krajowym (wyrok Fiamingo i in., C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 32 Zważywszy na wagę zasad równości traktowania i niedyskryminacji, będących podstawowymi zasadami prawa Unii, przepisy przewidziane przez dyrektywę 1999/70 oraz porozumienie ramowe dla zagwarantowania pracownikom zatrudnionym na czas określony korzystania z takich samych korzyści jak te zarezerwowane dla porównywalnych pracowników zatrudnionych na czas określony – z wyjątkiem sytuacji, gdy odmienne traktowanie uzasadnione jest obiektywnymi powodami – należy uznać za mające zasięg ogólny, jako że stanowią one normy prawa socjalnego Unii, posiadające szczególne znaczenie, z których, jako minimalnych wymogów o charakterze ochronnym, skorzystać powinien każdy pracownik (wyrok Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, pkt 27).
- 33 W konsekwencji dyrektywa 1999/70 i porozumienie ramowe mają zastosowanie do ogółu pracowników świadczących pracę za wynagrodzeniem w ramach łączącego ich z pracodawcą stosunku pracy na czas określony (wyroki: Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, pkt 28; a także Fiamingo i in., C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 34 Należy zauważyć, że sama okoliczność, iż na gruncie prawa krajowego dany pracownik ma status pracownika zatrudnionego na stanowisku doradczym i asystenckim lub też że jego umowa o pracę ma pewne szczególne cechy charakterystyczne, takie jak w sprawie w postępowaniu głównym brak stałości zatrudnienia, swoboda powoływania i odwoływania, czy też to, że pracownik ten wykonuje obowiązki oparte na zaufaniu lub pełnieniu funkcji doradczych, nie ma w tej kwestii znaczenia, w przeciwnym bowiem razie zakwestionowana byłaby w poważny sposób skuteczność (effet utile) dyrektywy 1999/70 oraz porozumienia ramowego, a także jednolitego ich stosowania w państwach członkowskich, gdyby zastrzeżono dla tych ostatnich możliwość wyłączenia według swego upodobania niektórych kategorii osób z ochrony, którą dają te instrumenty Unii (zob. analogicznie wyrok Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, pkt 29).
- 35 Z brzmienia klauzuli 3.1 porozumienia ramowego wynika, iż cechą umowy o pracę lub stosunku pracy na czas określony jest to, że termin zakończenia tej umowy lub tego stosunku jest „określony przez obiektywne warunki, takie jak nadejście dokładnie określonej daty, wykonanie określonego zadania lub nastąpienie określonego wydarzenia”. Z tego względu należy uznać, że termin zakończenia umowy o pracę lub stosunku pracy, takiej jak umowa omawiana lub takiego jak stosunek omawiany w postępowaniu głównym, która lub który wygasa automatycznie z chwilą odwołania organu, przy którym pracownik wykonuje swoje obowiązki, jest określony w związku z „nadejściem określonego wydarzenia” w rozumieniu wspomnianej klauzuli 3.1.
- 36 Wynika stąd, że pracownik będący w takiej sytuacji objęty jest zakresem klauzuli 3.1 tego porozumienia ramowego.
- 37 Na pytanie pierwsze należy zatem odpowiedzieć, iż pojęcie „pracownika na czas określony” w rozumieniu klauzuli 3.1 porozumienia ramowego należy interpretować w ten sposób, że obejmuje pracownika takiego jak skarżąca w postępowaniu głównym.

W przedmiocie pytań drugiego i trzeciego

- 38 Poprzez pytania drugie i trzecie, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy klauzulę 4.1 porozumienia ramowego należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takiemu jak omawiane w postępowaniu głównym, które pozbawia, bez powołania się na obiektywne powody, pracowników zatrudnianych na stanowiskach doradczych i asystenckich prawa do trzyletniego dodatku za wysługę lat, który przysługuje między innymi urzędnikom mianowanym.

- 39 Jak wynika z brzmienia tych pytań, nie dotyczą one interpretacji klauzuli 5 porozumienia ramowego, której celem jest w szczególności zapobieganie nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów o pracę lub stosunków prac zawieranych na czas określony (wyrok *Deutsche Lufthansa*, C-109/09, EU:C:2011:129, pkt 32).
- 40 Zgodnie z brzmieniem klauzuli 1 lit. a) porozumienia ramowego jednym z celów tego porozumienia jest poprawa warunków pracy na czas określony poprzez zagwarantowanie przestrzegania zasady niedyskryminacji. Podobnie preambuła porozumienia ramowego stanowi w akapicie trzecim, że jest ono „odzwierciedlenie[m] woli partnerów społecznych ustanowienia ogólnych ram, w celu zagwarantowania równego traktowania pracowników zatrudnionych na czas określony poprzez zapewnienie im ochrony na wypadek dyskryminującego traktowania”. Motyw 14 dyrektywy 1999/70 wskazuje w związku z tym, że celem porozumienia ramowego jest poprawa warunków pracy na czas określony poprzez wprowadzenie minimalnych wymogów mających zagwarantować zastosowanie zasady niedyskryminacji (zob. wyroki: *Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres*, C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, pkt 47; *Nierodzik*, C-38/13, EU:C:2014:152, pkt 22; a także postanowienia: *Montoya Medina*, C-273/10, EU:C:2011:167, pkt 29; *Lorenzo Martínez*, C-556/11, EU:C:2012:67, pkt 34).
- 41 Porozumienie ramowe, a w szczególności jego klauzula 4, ma na celu wprowadzenie w życie zasady niedyskryminacji pracowników zatrudnionych na czas określony, tak aby uniemożliwić wykorzystanie przez pracodawcę stosunku pracy tego rodzaju do pozbawienia pracowników praw przyznanych pracownikom zatrudnionym na czas nieokreślony (wyroki: *Del Cerro Alonso*, C-307/05, EU:C:2007:509, pkt 37; *Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres*, C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, pkt 48; *Nierodzik*, C-38/13, EU:C:2014:152, pkt 23; a także postanowienia: *Montoya Medina*, C-273/10, EU:C:2011:167, pkt 30; *Lorenzo Martínez*, C-556/11, EU:C:2012:67, pkt 35).
- 42 W świetle celów realizowanych przez porozumienie ramowe, które zostały przypomniane w dwóch poprzednich punktach niniejszego wyroku, jego klauzulę 4 należy interpretować jako wyrażającą zasadę prawa socjalnego Unii, która nie może być interpretowana zawężająco (zob. wyroki: *Del Cerro Alonso*, C-307/05, EU:C:2007:509, pkt 38; *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 114; *Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres*, C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, pkt 49; *Nierodzik*, C-38/13, EU:C:2014:152, pkt 24; a także postanowienia: *Montoya Medina*, C-273/10, EU:C:2011:167, pkt 31; *Lorenzo Martínez*, C-556/11, EU:C:2012:67, pkt 36).
- 43 W odniesieniu do trzyletniego dodatku za wysługę lat Trybunał orzekł już, że dodatek taki, który w prawie hiszpańskim został zastrzeżony dla stałych urzędników mianowanych zatrudnionych w służbie zdrowia na czas nieokreślony, z wyłączeniem personelu tymczasowego, oraz dla profesorów mających status urzędników mianowanych zatrudnionych przez wspólnotę autonomiczną, z wyłączeniem profesorów mających status urzędników tymczasowych, oraz głównych wykładowców zatrudnionych na czas określony przez wspólnotę autonomiczną, wchodzi w zakres pojęcia „warunki zatrudnienia”, o którym mowa w klauzuli 4.1 porozumienia ramowego (zob. podobnie wyroki: *Del Cerro Alonso*, C-307/05, EU:C:2007:509, pkt 47, 48; *Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres*, C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, pkt 50–58; a także postanowienia: *Montoya Medina*, C-273/10, EU:C:2011:167, pkt 32–34; *Lorenzo Martínez*, C-556/11, EU:C:2012:67, pkt 37).
- 44 Jak jednak wynika z orzecznictwa Trybunału dotyczącego dodatków trzyletnich za wysługę lat takich jak omawiane w postępowaniu głównym, które w rozumieniu klauzuli 4.1 porozumienia ramowego stanowią część warunków zatrudnienia, pracownicy zatrudnieni na czas określony nie powinni być traktowani mniej korzystnie niż pracownicy zatrudnieni na czas nieokreślony znajdujący się w porównywalnej sytuacji, jeśli jest to pozbawione obiektywnego uzasadnienia (zob. podobnie wyroki: *Del Cerro Alonso*, C-307/05, EU:C:2007:509, pkt 42, 47; *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 126; a także *Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres*, C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, pkt 53).

- 45 Należy w tym względzie przypomnieć, że „porównywalnym pracownikiem zatrudnionym na czas nieokreślony” jest w myśl klauzuli 3.2 „pracownik, który zawarł umowę o pracę lub stosunek pracy na czas nieokreślony w tym samym zakładzie i mający pracę/zawód taki sam lub podobny, uwzględniając kwalifikacje/umiejętności”.
- 46 Aby ocenić, czy zainteresowane osoby wykonują pracę identyczną lub podobną w rozumieniu porozumienia ramowego, należy zgodnie z klauzulą 3.2 i klauzulą 4.1 porozumienia ramowego zbadać, czy zważywszy na określony zbiór czynników, takich jak charakter pracy, warunki kształcenia i warunki pracy, można uznać, że znajdują się one w porównywalnej sytuacji (zob. podobnie wyrok Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, pkt 66, a także postanowienia: Montoya Medina, C-273/10, EU:C:2011:167, pkt 37; Lorenzo Martínez, C-556/11, EU:C:2012:67, pkt 43).
- 47 W rozpatrywanej sprawie rząd hiszpański zwraca uwagę, że w prawie hiszpańskim pracownicy zatrudniani na stanowiskach doradczych i asystenckich stanowią odrębną od pozostałych kategorię zawodową urzędników administracji publicznej zarówno pod względem stosunku zatrudnienia, ich obowiązków i zadań, kryteriów naboru oraz zasad wynagradzania. W ocenie tego rządu odmienne traktowanie pracowników zatrudnianych na stanowiskach doradczych i asystenckich względem pozostałych urzędników administracji publicznej nie ogranicza się jedynie do prawa do dodatku za wysługę lat omawianego w postępowaniu głównym.
- 48 Rząd hiszpański podkreśla też, że w odróżnieniu do urzędników mianowanych, których rekrutacja odbywa się, zgodnie z prawem krajowym, w ramach procedur gwarantujących poszanowanie konstytucyjnych zasad równości, uwzględniania kwalifikacji i umiejętności, pracownicy zatrudniani na stanowiskach doradczych i asystenckich są powoływani swobodnie do wykonywania konkretnych zadań, mających charakter niestały, opartych na zaufaniu i pełnieniu funkcji doradczych. Odwołanie takiego pracownika również następuje w sposób swobodny i następuje automatycznie w przypadku odwołania organu, przy którym pracownik ten wykonuje swoje zadania. W ocenie tego rządu opisany wyżej system powoływania i odwoływania pracowników zatrudnianych na stanowiskach doradczych i asystenckich znajduje uzasadnienie w szczególnym charakterze zadań powierzanych tym pracownikom, które opierają się na zaufaniu i są wykonywane przy stanowiskach politycznych lub podobnych.
- 49 Jak jednak wydaje się wynikać z postanowienia odsyłającego, obowiązki skarżącej w postępowaniu głównym nie polegają na wykonywaniu szczególnych zadań związanych ze sprawowaniem władzy publicznej, lecz raczej na wykonywaniu obowiązków sprowadzających się do współpracy przy podejmowaniu czynności natury administracyjnej.
- 50 W każdym razie i w tych okolicznościach do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy – w kontekście pobierania dodatków trzyletnich za wysługę lat, których dotyczy postępowanie główne – urzędnicy mianowani i pracownicy zatrudniani na stanowiskach doradczych i asystenckich, w odniesieniu do których podnoszone jest odmienne traktowanie w zakresie warunków zatrudnienia, znajdują się w sytuacji porównywalnej (zob. podobnie wyrok Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, pkt 67; a także postanowienia: Montoya Medina, C-273/10, EU:C:2011:167, pkt 39; Lorenzo Martínez, C-556/11, EU:C:2012:67, pkt 44).
- 51 Uznanie przez ten sąd, że obowiązki wykonywane przez skarżącą w postępowaniu głównym w charakterze pracownika Consejo de Estado zatrudnianego na stanowiskach doradczych i asystenckich nie są identyczne z obowiązkami urzędnika mianowanego, jakie wykonuje on w ramach tego lub innych organów administracji publicznej, w których była zatrudniona wcześniej w tym samym charakterze, lub analogiczne do nich z nimi, będzie prowadzić do wniosku, że skarżąca w postępowaniu głównym nie znajduje się w sytuacji porównywalnej z sytuacją urzędnika mianowanego.

- 52 Jeżeli natomiast sąd ten dojdzie do wniosku, że skarżąca w postępowaniu głównym wykonywała obowiązki identyczne z obowiązkami, jakie dla Consejo de Estado lub innej podobnej instytucji, wykonuje urzędnik mianowany, lub obowiązki analogiczne, wydaje się, że jedynym elementem, który może odróżniać jej sytuację od sytuacji urzędnika mianowanego, jest brak elementu stałości w ramach stosunku pracy łączącego ją z jej pracodawcą w trakcie wykonywania zadań w charakterze pracowników zatrudnianych na stanowiskach doradczych i asystenckich.
- 53 W takim wypadku skarżąca znajdowałaby się w sytuacji porównywalnej do sytuacji takiego urzędnika mianowanego, w związku z czym należałoby ustalić, czy odmienne traktowanie tych dwóch pracowników, wynikające z odmowy przyznania skarżącej w postępowaniu głównym trzyletniego dodatku za wysługę lat z tytułu tego okresu służby, jest uzasadnione obiektywnymi powodami.
- 54 W myśl utrwalonego orzecznictwa Trybunału pojęcie „obiektywnych powodów” występujące w klauzuli 4.1 należy rozumieć jako niezezwalające na uzasadnienie odmiennego traktowania pracowników zatrudnionych na czas określony w stosunku do pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony okolicznością, że rozróżnienie to wprowadzone zostało przez normy prawa krajowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, takie jak normy zawarte w ustawie lub porozumieniu zbiorowym (wyroki: Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, pkt 57; Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres, C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, pkt 54; a także postanowienia: Montoya Medina, C-273/10, EU:C:2011:167, pkt 40; Lorenzo Martínez, C-556/11, EU:C:2012:67, pkt 47).
- 55 Pojęcie to wymaga, by stwierdzone odmienne traktowanie było uzasadnione istnieniem precyzyjnych i konkretnych okoliczności charakteryzujących warunki zatrudnienia, do którego się odnosi, szczególnie kontekstem, w który się ono wpisuje, oraz obiektywnymi i przejrzystymi kryteriami, tak by zapewnić, że owo odmienne traktowanie odpowiada rzeczywistej potrzebie, prowadzi do osiągnięcia realizowanego celu i jest do tego niezbędne. Okoliczności te mogą w szczególności wynikać ze szczególnego charakteru zadań, dla wykonania których zawarto umowę na czas określony, oraz ich swoistych cech lub w odpowiednim przypadku z realizacji prawnie uzasadnionych celów polityki socjalnej państwa członkowskiego (zob. wyroki: Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, pkt 53, 58; Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres, C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, pkt 55; a także postanowienia: Montoya Medina, C-273/10, EU:C:2011:167, pkt 41; Lorenzo Martínez, C-556/11, EU:C:2012:67, pkt 48).
- 56 Natomiast odwołanie się jedynie do tymczasowego charakteru zatrudnienia personelu administracji publicznej nie jest zgodne z tymi wymogami i tym samym nie może stanowić powodu o charakterze obiektywnym w rozumieniu klauzuli 4.1 porozumienia ramowego (wyrok Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres, C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, pkt 56; a także postanowienia: Montoya Medina, C-273/10, EU:C:2011:167, pkt 42; Lorenzo Martínez, C-556/11, EU:C:2012:67, pkt 49).
- 57 Odmienne pod względem warunków zatrudnienia traktowanie pracowników zatrudnionych na czas określony w odniesieniu do pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony nie może bowiem zostać uzasadnione kryterium, które w sposób ogólny i abstrakcyjny odnosi się do samego czasu trwania zatrudnienia. Przyznanie, że sam tymczasowy charakter stosunku zatrudnienia wystarczy do uzasadnienia tego odmiennego traktowania, podważyłoby cele dyrektywy 1999/70 oraz porozumienia ramowego. Zamiast poprawiać warunki pracy na czas określony i promować równość traktowania, do czego dążą zarówno dyrektywa 1999/70, jak i porozumienie ramowe, odwołanie się do takiego kryterium sprowadzałoby się do utrwalenia sytuacji niekorzystnej dla pracowników zatrudnionych na czas określony (zob. wyroki: Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres, C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, pkt 57; Nierodzik, C-38/13, EU:C:2014:152, pkt 38; a także postanowienia: Montoya Medina, C-273/10, EU:C:2011:167, pkt 43; Lorenzo Martínez, C-556/11, EU:C:2012:67, pkt 50).
- 58 Rząd hiszpański podnosi, że omawiane w postępowaniu głównym odmienne traktowanie urzędników mianowanych względem pracowników zatrudnianych na stanowiskach doradczych i asystenckich jest uzasadnione takimi obiektywnymi powodami. W tym względzie rząd ten podkreśla, po pierwsze, że

pracownicy zatrudniani na stanowiskach doradczych i asystenckich są powoływani do wykonywania obowiązków, które mają charakter czasowy. Jego zdaniem szczególnego charakteru zadań i obowiązków pracowników zatrudnianych na stanowiskach doradczych i asystenckich, które opierają się na zaufaniu i pełnieniu funkcji doradczych, nie można porównywać z obowiązkami o charakterze stałym wykonywanych w ramach organu administracji. Po drugie, swobodne powoływanie i odwoływanie tych pracowników oznacza, że pracodawca nie jest związany żadnymi wymogami formalnymi w tym zakresie. Po trzecie, stanowiska zastrzeżone dla pracowników zatrudnianych na stanowiskach doradczych i asystenckich mają charakter wyjątkowy, a osoby na nich zatrudnienie co do zasady nie zajmują ich przez długi okres czasu. Po czwarte wreszcie, ponieważ omawiane w postępowaniu głównym dodatki trzyletnie za wysługę lat stanowią formę wynagrodzenia dla pracowników, którzy na stałe są zatrudnieni w administracji publicznej, w ramach której wykonują wyłącznie obowiązki natury administracyjnej, przyznawanie ich pracownikom zatrudnianym na stanowiskach doradczych i asystenckich, którzy nie mają tych cech, byłoby niekonsekwentne.

- 59 W tym względzie należy zauważyć, z jednej strony, że o ile ocena, czy powyższe argumenty, stanowią obiektywne powody w rozumieniu klauzuli 4.1 porozumienia ramowego, co do zasady należy do sądu odsyłającego, o tyle, w świetle orzecznictwa przypomnianego w pkt 53–56 niniejszego wyroku, niestałego charakteru zatrudnienia pracowników zatrudnianych na stanowiskach doradczych i asystenckich w żadnym wypadku nie można uznać za taki powód.
- 60 Z drugiej strony, o ile niektóre różnice dotyczące sposobu zatrudniania urzędników mianowanych, wymaganych kwalifikacji i charakteru pełnionych obowiązków mogłyby zasadniczo uzasadniać odmienne traktowanie w zakresie ich warunków zatrudnienia (zob. analogicznie wyrok Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, pkt 78), o tyle nie wydaje się, aby tak było w rozpatrywanym przypadku.
- 61 Otóż z samego brzmienia art. 26 ust. 4 akapit drugi ustawy 2/2012 wynika, że urzędnicy mianowani, którzy w ramach czynnej służby lub oddelegowania zajmują stanowiska pracy zastrzeżone dla pracowników zatrudnianych na stanowiskach doradczych i asystenckich mają prawo do dodatku trzyletniego za wysługę lat omawianego w postępowaniu głównym. Okoliczność, że urzędnikom mianowanym taki dodatek przysługuje również za okres, w którym wykonują zadania zastrzeżone dla pracowników zatrudnianych na stanowiskach doradczych i asystenckich, podważa argument, zgodnie z którym szczególny charakter obowiązków pracowników zatrudnianych na stanowiskach doradczych i asystenckich opartych na zaufaniu lub pełnieniu funkcji doradczych, odróżnia go od tych urzędników, co uzasadnia ich odmienne traktowanie w zakresie prawa do tego dodatku.
- 62 Uwzględniając podane wyżej argumenty, na pytania drugie i trzecie należy odpowiedzieć, iż klauzulę 4.1 porozumienia ramowego należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takiemu jak omawiane w postępowaniu głównym, które pozbawia, bez powołania się na obiektywne powody, pracowników zatrudnianych na stanowiskach doradczych i asystenckich prawa do dodatku trzyletniego za wysługę lat, który przysługuje między innymi urzędnikom mianowanym, jeżeli w zakresie pobierania tego dodatku obie kategorie pracowników znajdują się w sytuacji porównywalnej, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego.

W przedmiocie kosztów

- 63 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

- 1) Pojęcie „pracownika na czas określony” w rozumieniu klauzuli 3.1 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego w dniu 18 marca 1999 r., stanowiącego załącznik do dyrektywy Rady 1999/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącej Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC należy interpretować w ten sposób, że obejmuje pracownika takiego jak skarżąca w postępowaniu głównym.
- 2) Klauzulę 4.1 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takiemu jak omawiane w postępowaniu głównym, które pozbawia, bez powołania się na obiektywne powody, pracowników zatrudnianych na stanowiskach doradczych i asystenckich prawa do dodatku trzyletniego za wysługę lat, który przysługuje między innymi urzędnikom mianowanym, jeżeli w zakresie pobierania tego dodatku obie kategorie pracowników znajdują się w sytuacji porównywalnej, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego.

Podpisy