



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
JULIANE KOKOTT  
przedstawiona w dniu 12 marca 2019 r.<sup>1</sup>

### Sprawa C-72/18

**Daniel Ustariz Aróstegui**  
**przeciwko**  
**Departamento de Educación del Gobierno de Navarra**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Pamplona (sąd administracyjny w Pampelunie, Hiszpania)]

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Polityka społeczna – Praca na czas określony – Dyrektywa 1999/70/WE – Porozumienie ramowe w sprawie pracy na czas określony zawarte UNICE, CEEP oraz ETUC – Zasada niedyskryminacji pracowników zatrudnionych na czas określony – Pracownicy kontraktowi zatrudnieni w systemie administracyjnym – Przyznanie dodatku do wynagrodzenia – Wynagrodzenie za awans i rozwój kariery zawodowej – Wykluczenie pracowników kontraktowych – Porównywalność sytuacji – Uzasadnienie – Pojęcie „powodów o charakterze obiektywnym”

### I. Wprowadzenie

1. Niniejsza sprawa wpisuje się w długą już serię spraw dotyczących wykładni zasady niedyskryminacji pracowników zatrudnionych na czas określony w kontekście różnych przepisów hiszpańskiego prawa pracy i służby publicznej. W sprawie tej Trybunał powinien w istocie wyjaśnić, czy zasada ta wymaga, aby dodatek do wynagrodzenia związany z grupą zaszeregowania, który przewidziany jest na mocy prawa autonomicznego regionu Hiszpanii na rzecz – zatrudnionych na czas nieokreślony – urzędników, był przyznawany również pracownikom kontraktowym zatrudnionym na czas określony w administracji publicznej. Należy przy tym zwrócić uwagę na to, aby zapewnić zgodność celu ochronnego zasady niedyskryminacji pracowników zatrudnionych na czas określony ze swoistymi cechami prawa służby publicznej i autonomią przysługującą państwu członkowskiemu w tej dziedzinie.

2. W świetle powyższego, badając pytanie prejudycjalne, należy mieć na względzie z jednej strony porównywalność konkretnych sytuacji pracowników kontraktowych zatrudnionych na czas określony i urzędników zatrudnionych na czas nieokreślony, jak również z drugiej strony swoiste cechy prawa służby publicznej jako ewentualne uzasadnienie dla nierównego traktowania obu tych grup.

<sup>1</sup> Język oryginału: niemiecki.

## II. Ramy prawne

### A. Prawo Unii

3. W niniejszej sprawie unijne ramy prawne tworzy 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)<sup>2</sup> (zwana dalej „dyrektywą 1999/70”). Zgodnie z art. 1 tej dyrektywy jej celem jest wykonanie porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony (zwanego dalej „porozumieniem ramowym”), zawartego w dniu 18 marca 1999 r. między trzema głównymi organizacjami międzybranżowymi (UNICE, CEEP oraz ETUC) i stanowiącego załącznik do tej dyrektywy.

4. Celem porozumienia ramowego jest m.in. „poprawa jakości pracy na czas określony poprzez wprowadzenie zasady niedyskryminacji [...]”<sup>3</sup>. Porozumienie ramowe jest oparte przy tym na założeniu, „że umowy zawarte na czas nieokreślony są i pozostaną powszechną formą stosunków pracy między pracodawcami a pracownikami”<sup>4</sup>. Jednocześnie uznaje ono, że umowy o pracę zawierane na czas określony „stanowią cechę zatrudnienia w niektórych gałęziach, zawodach i pracach [...] [i] mogą odpowiadać jednocześnie tak pracodawcom, jak i pracownikom”<sup>5</sup>.

5. W przedmiocie zakresu stosowania porozumienia ramowego jego klauzula 2 pkt 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”.

6. Klauzula 3 porozumienia ramowego zawiera następujące „Definicje”:

„Do celów niniejszego porozumienia:

1. »pracownik zatrudniony na czas określony« oznacza 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[;]
2. »porównywalny pracownik zatrudniony na czas nieokreślony« oznacza 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 [...]”.

7. Klauzula 4 porozumienia ramowego jest zatytułowana „Zasada niedyskryminacji”, a jej odnośne fragmenty brzmią następująco:

„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 różnicowane traktowanie uzasadnione jest powodami o charakterze obiektywnym.

[...]

2 Dz.U. 1999, L 175, s. 43.

3 Motyw 14 dyrektywy 1999/70.

4 Akapit drugi preambuły porozumienia ramowego; zob. także pkt 6 jego postanowień ogólnych.

5 Punkt 8 postanowień ogólnych porozumienia ramowego; zob. także akapit drugi jego preambuły.

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 różnicowanie kryteriów w zakresie długości okresu zatrudnienia uzasadnione jest powodami o charakterze obiektywnym”.

## **B. Prawo krajowe**

8. Artykuł 3 ust. 1 Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (tekstu jednolitego statutu osób zatrudnionych w administracji publicznej Nawarry) załączonego do Decreto Foral Legislativo 251/1993, que aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (prawodawczego dekretu regionalnego 251/1993, który zatwierdza tekst jednolity statutu osób zatrudnionych w administracji publicznej Nawarry, zwanego dalej „DFL 251/93”) stanowi, że „osoby zatrudnione w administracji publicznej Nawarry dzielą się na: a) urzędników publicznych, b) pracowników zatrudnionych czasowo, c) pracowników kontraktowych”, przy czym wspomniani pracownicy kontraktowi mogą być zatrudnieni „w systemie administracyjnym lub pracowniczym”, zgodnie z art. 3 ust. 4.

9. Artykuł 12 DFL 251/93 stanowi, że urzędnicy administracji publicznej Nawarry dzielą się, zgodnie z wykształceniem wymaganym do ich zatrudnienia i sprawowanymi funkcjami, na wymienione tam poziomy.

10. Artykuł 13 DFL 251/93 brzmi następująco:

„1. Każdy z poziomów, o którym mowa w poprzednim artykule, składa się z siedmiu grup zaszeregowania.

2. Urzędnicy nowo zatrudnieni zostają przypisani do 1. grupy zaszeregowania odpowiedniego poziomu.

3. Urzędnicy mogą stopniowo awansować od 1. grupy zaszeregowania do 7. grupy zaszeregowania ich poziomu zgodnie z art. 16 niniejszego statutu”.

11. Artykuł 14 i nast. DFL 251/93 regulują przebieg kariery, polegającej na „przeszeregowaniu urzędników z jednego z poziomów określonych w art. 12 na poziomy wyższe i na awansie co do grupy zaszeregowania i kategorii w ramach każdego z poziomów”.

12. Artykuł 16 odnosi się w szczególności do grupy zaszeregowania, stanowiąc, co następuje:

„1. Urzędnicy mogą stopniowo awansować od 1. grupy zaszeregowania do 7. grupy zaszeregowania ich poziomu bez względu na specjalizację odnoszącą się do tytułu akademickiego, wykształcenia czy zawodu.

2. Awans co do grupy zaszeregowania odbywa się corocznie w następujący sposób: a) warunkiem koniecznym do awansu do następnej grupy zaszeregowania jest pozostawanie przez okres co najmniej dwóch lat w niższej grupie zaszeregowania; b) żaden urzędnik nie może pozostawać dłużej niż 8 lat w tej samej grupie zaszeregowania z wyjątkiem tych, którzy osiągnęli 7. grupę zaszeregowania; c) bez uszczerbku dla poprzednich akapitów 10% urzędników z grup zaszeregowania od 1. do 6. włącznie zostanie awansowanych w kolejności stażu pracy do grupy zaszeregowania bezpośrednio wyższej; d)

po przeprowadzeniu na podstawie przepisów określonych w drodze rozporządzenia konkursu zorganizowanego w oparciu o świadectwa posiadanych kwalifikacji do 10% urzędników z grup zaszerogowania od 1. do 6. włącznie będzie mogło awansować do grupy zaszerogowania bezpośrednio wyższej”.

13. Niemniej jednak czwarty przepis przejściowy samego DFL 251/93 przejściowo zawiesza system awansu do następnej grupy zaszerogowania opisany w art. 16, stanowiąc:

„1. Ze skutkiem od dnia 1 stycznia 1992 r. i do przyjęcia przepisów, o których mowa w art. 13 Ley Foral 5/1991, de 26 de febrero, de Presupuestos Generales de Navarra para 1991 (ustawy regionalnej 5/1991 z dnia 26 lutego 1991 r. o budżecie Nawarry na 1991 r.), dotyczących modyfikacji istniejącego systemu grup zaszerogowania i stażu pracy, zostaje przejściowo zawieszony system awansu co do grupy zaszerogowania ustanowiony w art. 16 niniejszego statutu, który to awans od wskazanej daty będzie się dokonywał w sposób niezależny dla każdego urzędnika zgodnie z jego stażem pracy w odpowiedniej grupie zaszerogowania według następujących zasad:

- a) Urzędnicy z grup zaszerogowania od 1. do 6. włącznie zostaną automatycznie awansowani po przepracowaniu 6 lat i 7 miesięcy w grupie zaszerogowania bezpośrednio niższej.
- b) Ten nowy system będzie miał zastosowanie począwszy od stażu pracy osiągniętego przez każdego urzędnika w grupie zaszerogowania w dniu 31 grudnia 1991 r. W przypadku gdy w tym dniu urzędnik przekroczy 6 lat i 7 miesięcy stażu pracy, różnica zostanie mu zaliczona jako staż pracy w kolejnej grupie zaszerogowania. Obliczenie tego stażu pracy i jego skutki ekonomiczne będą miały charakter przejściowy do czasu rozstrzygnięcia postępowań sądowych dotyczących nadzwyczajnego dodatku copięcioletniego.

2. Wskutek postanowień poprzedniego punktu od wskazanej daty i z takim samym przejściowym charakterem w określonych w art. 17 niniejszego statutu przypadkach awansu na następny poziom w ramach tej samej administracji zachowane zostaną grupa zaszerogowania i staż pracy w tej grupie uzyskane na poziomie, z którego następuje przeszerogowanie”.

14. Awans co do grupy zaszerogowania konkretyzuje się poprzez pobieranie dodatku do wynagrodzenia. W tym względzie art. 40 ust. 2 DFL 251/93 stanowi, że w skład wynagrodzenia zasadniczego urzędników wchodzi:

- „a) pensja początkowa dla odpowiedniego poziomu, b) wynagrodzenie odpowiadające grupie zaszerogowania, c) dodatek stażowy.

Wynagrodzenie zasadnicze stanowi prawo nabyte nierozzerwalnie związane ze statusem urzędnika”.

15. Artykuł 42 zawiera tabelę ze stawkami procentowymi, o które podwyższona zostaje pensja początkowa dla odpowiedniego poziomu zgodnie z odpowiednią grupą zaszerogowania:

„Bez uszczerbku dla postanowień art. 17 ust. 2 na wynagrodzenie odpowiadające grupie zaszeregowania składa się następujący procent pensji początkowej na odpowiednim poziomie:

Grupa zaszeregowania	%
7	54
6	45
5	36
4	27
3	18
2	9
1	Bez dodatku do wynagrodzenia”

16. DFL 251/93 określa również reżim prawny pracowników kontraktowych niebędących urzędnikami, wskazując w art. 93, że „pracownicy kontraktowi zatrudnieni w systemie administracyjnym podlegają przepisom określonym w drodze rozporządzenia i przepisom odpowiedniej umowy”.

17. Regulacje stanowiące reżim prawny dla pracowników kontraktowych są zawarte w Decreto Foral (dekrecie regionalnym 68/2009, zwanym dalej „DF 68/2009”), który reguluje zatrudnianie pracowników kontraktowych za pośrednictwem umów prawa publicznego w administracji publicznej Nawarry. W odniesieniu do wynagrodzeń wymienionych pracowników kontraktowych art. 11 DF 68/2009, w brzmieniu Decreto Foral 21/2017 (dekretu regionalnego 21/2017) z dnia 29 marca 2017 r., stanowi, co następuje:

„Pracownicy kontraktowi zatrudnieni w systemie administracyjnym otrzymają wynagrodzenie odpowiadające zajmowanemu stanowisku pracy lub pełnionej funkcji, dodatek stażowy oraz zasiłki rodzinny. Wyłącza się dodatek z tytułu grupy zaszeregowania, gdyż stanowi on osobiste wynagrodzenie zasadnicze nierozdzielnie związane ze statusem urzędnika”.

### III. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

18. Skarżący w postępowaniu głównym, D. Ustariz Aróstegui, jest nauczycielem pracującym dla Departamento de Educación del Gobierno de Navarra (ministerstwa edukacji rządu Nawarry, Hiszpania). Od września 2007 r. jest on zatrudniony administracyjnie jako pracownik kontraktowy i pełni swoje obowiązki w różnych placówkach oświatowych.

19. W dniu 1 lipca 2016 r. D. Ustariz Aróstegui wniósł do ministerstwa edukacji o przyznanie i wypłatę z mocą wsteczną dodatku do wynagrodzenia związanego z grupą zaszeregowania. Pismem z dnia 18 października 2016 r. wniósł on odwołanie od dorozumianego oddalenia jego wniosku, które to odwołanie zostało oddalone przez Orden Foral (decyzję regionalną) 168E/2016 Consejero de Educación del Gobierno de Navarra (ministra edukacji rządu Nawarry) z dnia 23 grudnia 2016 r. W dniu 28 lutego 2017 r. wniósł w końcu skargę administracyjną na tę decyzję regionalną do sądu odsyłającego. Sąd ten zwrócił się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy klauzula 4 Porozumienia ramowego zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) w sprawie pracy na czas określony, zatwierdzonego przez dyrektywę Rady 1999/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r., powinna być interpretowana w ten sposób, że sprzeciwia się przepisowi regionalnemu, takiemu jak sporny w postępowaniu głównym, który wyraźnie wyłącza przyznanie i wypłatę określonego dodatku do

wynagrodzenia pracownikom administracji publicznej Nawarry należącym do kategorii »pracowników kontraktowych zatrudnionych administracyjnie« na czas określony, z uwagi na fakt, że ów dodatek stanowi wynagrodzenie za awans i rozwój kariery zawodowej zastrzeżonej dla osób należących do kategorii »urzędników publicznych« zatrudnionych na czas nieokreślony?».

20. W postępowaniu prejudycjalnym przed Trybunałem uwagi na piśmie zostały przedstawione przez D. Ustariza Arósteguiego i Departamento de Educación del Gobierno de Navarra, a więc strony postępowania głównego, jak również przez Królestwo Hiszpanii, Portugalię oraz Komisję Europejską. Ci sami uczestnicy postępowania, z wyjątkiem Portugalii, byli także reprezentowani na rozprawie w dniu 30 stycznia 2019 r.

#### IV. Ocena prawna

21. Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy występuje zakazana przez prawo Unii dyskryminacja, gdy pracownikowi kontraktowemu sektora publicznego zatrudnionemu na czas określony odmawia się roszczenia o przyznanie dodatku do wynagrodzenia związanego z grupą zaszerzegowania, jako że mające zastosowanie przepisy autonomicznego regionu zastrzegają taki dodatek wyłącznie na rzecz urzędników zatrudnionych na czas nieokreślony.

22. Tłem dla tego pytania jest okoliczność, że statut osób zatrudnionych w administracji publicznej Nawarry zastąpił na okres przejściowy stosujący się do urzędników system awansu do kolejnej grupy zaszerzegowania odpowiednim dodatkiem, którego wysokość uzależniona jest w istocie od posiadania określonego stażu pracy.

##### A. Zakres stosowania zasady niedyskryminacji

23. Porozumienie ramowe ma zastosowanie do umów o pracę na czas określony. Wynika to z samego tytułu i potwierdza to również definicja jego zakresu stosowania zawarta w jego klauzuli 2 pkt 1. Zgodnie z nią porozumienie ramowe 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.

24. Niewątpliwie podstawą sporu w postępowaniu głównym jest stosunek pracy na czas określony w postaci, w jakiej stosunek ten jest przewidziany w regionie Nawarry na mocy postanowień statutu osób zatrudnionych w administracji publicznej Nawarry dla pracowników kontraktowych.

25. Trybunał wyjaśnił już również, że „postanowienia porozumienia ramowego winny być stosowane do umów i stosunków pracy na czas określony zawartych z administracją i innymi jednostkami sektora publicznego”<sup>6</sup> oraz że jednostki, występujące przeciwko organom administracji lub jednostkom sektora publicznego, mogą się bezpośrednio powoływać na klauzulę 4 pkt 1 porozumienia ramowego przed sądem krajowym<sup>7</sup>.

6 Wyroki: z dnia 4 lipca 2006 r., Adeneler i in. (C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 54–57); z dnia 13 września 2007 r., Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, pkt 25); z dnia 22 grudnia 2010 r., Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres (C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, pkt 38–40); z dnia 26 listopada 2014 r., Mascolo i in. (C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, pkt 67); a także postanowienia: z dnia 21 września 2016 r., Álvarez Santirso (C-631/15, EU:C:2016:725, pkt 28); z dnia 22 marca 2018 r., Centeno Meléndez (C-315/17, niepublikowane, EU:C:2018:207, pkt 39).

7 Wyroki: z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 68); z dnia 12 grudnia 2013 r., Carratù (C-361/12, EU:C:2013:830, pkt 28). Zobacz w ostatnim czasie także postanowienia: z dnia 21 września 2016 r., Álvarez Santirso (C-631/15, EU:C:2016:725, pkt 59); z dnia 22 marca 2018 r., Centeno Meléndez (C-315/17, niepublikowane, EU:C:2018:207, pkt 77).

26. Ponadto należy zbadać, czy sporny dodatek do wynagrodzenia związany z grupą zaszeregowania objęty jest pojęciem „warunków zatrudniania” w rozumieniu klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału decydujące w tym względzie jest kryterium zatrudnienia, to jest stosunek pracy łączący pracownika z jego pracodawcą<sup>8</sup>.

27. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału klauzula 4 porozumienia ramowego ma uniemożliwić wykorzystanie przez pracodawcę stosunku pracy na czas określony do pozbawienia pracowników praw przyznanych pracownikom zatrudnionym na czas nieokreślony<sup>9</sup>. Aby uwzględnić ten cel, Trybunał sprzeciwia się restrykcyjnej wykładni tego przepisu<sup>10</sup>.

28. W kontekście stosunków pracy w administracji publicznej oraz w oparciu o te ustalenia Trybunał orzekł już w odniesieniu do tych stosunków pracy, że pojęcie „warunków zatrudnienia” w rozumieniu klauzuli 4 nr 1 porozumienia ramowego obejmuje przykładowo dodatki za wysługę lat przyznawane za każde trzy lata pracy<sup>11</sup>, dodatki sześćioletnie za kształcenie ustawiczne<sup>12</sup>, unormowania dotyczące okresów zatrudnienia wymaganych do tego, by pracownik mógł zostać zaklasyfikowany do wyższej grupy wynagrodzenia, lub naliczania okresów służby wymaganych do tego, by pracownik mógł podlegać co roku sprawozdaniu z oceny<sup>13</sup>, jak również dodatek do wynagrodzenia w związku z udziałem w programie oceny<sup>14</sup>.

29. Jakkolwiek w niniejszej sprawie ocena charakteru i celu spornego dodatku należy zasadniczo do sądu odsyłającego<sup>15</sup>, to jednak z rozważań sądu odsyłającego, jak również ze zgodnych oświadczeń uczestników rozprawy wynika, że sporny dodatek stanowi element wynagrodzenia, którego przyznanie w rozstrzygającej mierze uzależnione jest od posiadanego w danym przypadku stażu pracy, a tym samym wiąże się z decydującym kryterium zatrudnienia. Tym samym sporny dodatek do wynagrodzenia związany z grupą zaszeregowania należy uznać za objęty pojęciem „warunków zatrudniania” w rozumieniu klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego.

### ***B. Nierówne traktowanie i porównywalność stanów faktycznych w kontekście przyznania dodatku do wynagrodzenia związanego z grupą zaszeregowania***

30. W niniejszej sprawie jest bezsporne, że pracownicy kontraktowi są traktowani odmiennie niż urzędnicy w zakresie, w jakim właściwe przepisy Nawarry stanowią, że nie przysługuje im roszczenie o przyznanie dodatku do wynagrodzenia związanego z grupą zaszeregowania.

8 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 12 grudnia 2013 r., Carratù (C-361/12, EU:C:2013:830, pkt 35); z dnia 5 czerwca 2018 r., Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390, pkt 41). Zobacz także postanowienia: z dnia 21 września 2016 r., Álvarez Santirso (C-631/15, EU:C:2016:725, pkt 34); z dnia 22 marca 2018 r., Centeno Meléndez (C-315/17, niepublikowane, EU:C:2018:207, pkt 45).

9 Wyroki: z dnia 13 września 2007 r., Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, pkt 37); z dnia 22 grudnia 2010 r., Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres (C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, pkt 48); a także postanowienia: z dnia 18 marca 2011 r., Montoya Medina (C-273/10, niepublikowane, EU:C:2011:167, Rn. 30); z dnia 9 lutego 2012 r., Lorenzo Martínez (C-556/11, niepublikowane, EU:C:2012:67, pkt 35); z dnia 21 września 2016 r., Álvarez Santirso (C-631/15, EU:C:2016:725, pkt 32).

10 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 13 września 2007 r., Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, pkt 38); z dnia 22 grudnia 2010 r., Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres (C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, pkt 49); a także postanowienia: z dnia 18 marca 2011 r., Montoya Medina (C-273/10, niepublikowane, EU:C:2011:167, pkt 31); z dnia 9 lutego 2012 r., Lorenzo Martínez (C-556/11, niepublikowane, EU:C:2012:67, pkt 36); z dnia 21 września 2016 r., Álvarez Santirso (C-631/15, EU:C:2016:725, pkt 33).

11 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 13 września 2007 r., Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, pkt 47); z dnia 22 grudnia 2010 r., Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres (C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, pkt 50–58); a także postanowienie z dnia 18 marca 2011 r., Montoya Medina (C-273/10, niepublikowane, EU:C:2011:167, pkt 32–34).

12 Zobacz podobnie postanowienie z dnia 9 lutego 2012 r., Lorenzo Martínez (C-556/11, niepublikowane, EU:C:2012:67, pkt 38).

13 Zobacz podobnie wyrok z dnia 8 września 2011 r., Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

14 Zobacz podobnie postanowienie z dnia 21 września 2016 r., Álvarez Santirso (C-631/15, EU:C:2016:725, pkt 39).

15 Zobacz podobnie postanowienie z dnia 21 września 2016 r., Álvarez Santirso (C-631/15, EU:C:2016:725, pkt 36).

31. Nie można wykluczyć występowania nierównego traktowania tylko dlatego, że sporny dodatek do wynagrodzenia związany z grupą zaszerogowania na mocy mających zastosowanie przepisów Nawarry zastrzeżony jest dla urzędników, a tym samym pozbawieni są go nie tylko pracownicy kontraktowi zatrudnieni na czas określony, lecz w stosownych przypadkach także niebędący urzędnikami pracownicy zatrudnieni na czas nieokreślony w administracji publicznej<sup>16</sup>. Dla stwierdzenia nierównego traktowania w rozumieniu klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego wystarczy już, że „pracownicy zatrudnieni na czas określony” są traktowani w sposób mniej korzystny niż „porównywalni pracownicy zatrudnieni na czas nieokreślony”. W żadnym wypadku nie jest wymagane, by wszyscy pracownicy zatrudnieni na czas określony znajdowali się wobec wszystkich pracowników zatrudnionych na stałe w mniej korzystnej sytuacji<sup>17</sup>.

32. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zasada niedyskryminacji, której szczególnie wyraz stanowi klauzula 4 pkt 1, wymaga, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w różny sposób i by różne sytuacje nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione<sup>18</sup>.

33. W tym względzie zasada niedyskryminacji została ustanowiona i skonkretyzowana w porozumieniu ramowym jedynie w odniesieniu do odmiennego traktowania pracowników zatrudnionych na czas określony i pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony znajdujących się w porównywalnej sytuacji<sup>19</sup>.

34. W konsekwencji w pierwszej kolejności należy zbadać, czy sytuacja urzędników i sytuacja pracowników kontraktowych zatrudnionych na czas nieokreślony są porównywalne w odniesieniu do konkretnego rozpatrywanego w sprawie zatrudnienia w danej jednostce.

35. Rząd portugalski i regionalny rząd Nawarry mają wątpliwości co do takiej porównywalności sytuacji pracowników kontraktowych zatrudnionych na czas określony oraz urzędników zatrudnionych na czas nieokreślony. Opierają się one na wyroku Trybunału w sprawie Pérez López<sup>20</sup>, zgodnie z którym ewentualna różnica w traktowaniu, która wynika nie z faktu, że stosunek pracy został nawiązany na czas określony lub nieokreślony, lecz ze statutowego lub umownego charakteru tego stosunku, nie jest objęta zasadą niedyskryminacji ustanowioną w porozumieniu ramowym. Stanowisko takie pomija jednak to, że przywołane twierdzenie odnosiło się do „ewentualnej różnicy w traktowaniu niektórych kategorii pracowników zatrudnionych na czas określony”. Niemniej w niniejszej sprawie chodzi o nierówne traktowanie pracowników kontraktowych zatrudnionych na czas określony i urzędników zatrudnionych na czas nieokreślony.

36. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, aby ocenić, czy zainteresowane osoby wykonują pracę identyczną lub podobną w rozumieniu porozumienia ramowego, należy, zgodnie z klauzulą 3 pkt 2 i klauzulą 4 pkt 1 porozumienia ramowego, ustalić, czy zważywszy na określony zbiór czynników, takich jak charakter pracy, warunki kształcenia i warunki pracy, można uznać, że osoby te znajdują się w porównywalnej sytuacji<sup>21</sup>.

16 Zgodnie z informacjami pełnomocników Nawarry oraz Hiszpanii w odpowiedzi na pytanie Trybunału chodzi tu o osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę prawa prywatnego.

17 Zobacz podobnie już moja opinia w sprawie Vernaza Ayovi (C-96/17, EU:C:2018:43, pkt 66).

18 Wyroki: z dnia 5 czerwca 2018 r., Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 25 lipca 2018 r., Vernaza Ayovi (C-96/17, EU:C:2018:603, pkt 32).

19 Wyroki: z dnia 14 września 2016 r., de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683, pkt 37); z dnia 5 czerwca 2018 r., Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390, pkt 47); z dnia 25 lipca 2018 r., Vernaza Ayovi (C-96/17, EU:C:2018:603, pkt 33).

20 Wyrok z dnia 14 września 2016 r., Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679, pkt 66).

21 Wyroki: z dnia 5 czerwca 2018 r., Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 25 lipca 2018 r., Vernaza Ayovi (C-96/17, EU:C:2018:603, pkt 34).



37. Ustalenia takiego powinien dokonać sąd odsyłający, który jako jedyny może dokonać oceny okoliczności faktycznych<sup>22</sup>. Powinien on przy tym ustalić, czy D. Ustariz Aróstegui znajdował się w sytuacji porównywalnej z sytuacją urzędników zatrudnionych na czas nieokreślony przez tego samego pracodawcę w tym samym okresie.

38. W niniejszej sprawie należy założyć, że pracownik kontraktowy zatrudniony na czas określony, biorąc pod uwagę działalność dydaktyczną, którą konkretnie miał wykonywać – w szczególności charakter jego pracy, wymogi dotyczące kształcenia i warunki pracy – znajduje się w tej samej sytuacji co osoba zatrudniona na czas nieokreślony w tym samym zakładzie oświatowym. W tym względzie sąd odsyłający stwierdza mianowicie wyraźnie, że „że w sprawie, którą się zajmujemy, nie istnieje żadna różnica, zastrzeżenie lub wyłączenie między funkcjami lub pracą, które pełni i świadczy nauczyciel urzędnik, a tymi, które pełni i świadczy nauczyciel zatrudniony administracyjnie jako pracownik kontraktowy, a także nie ma różnicy, jeśli chodzi o obowiązki zawodowe”.

39. Tak jak przedstawiłam to już wielokrotnie w innych miejscach<sup>23</sup>, badanie porównywalności stanów faktycznych nie może jednak ograniczyć się do ogólnego porównania pozycji pracowników zatrudnionych na czas określony i pracowników zatrudnionych na stałe w danym zakładzie. Decydujące znaczenie ma bowiem kwestia, czy pracownicy zatrudnieni na czas określony i pracownicy zatrudnieni na czas nieokreślony znajdują się w porównywalnej sytuacji także i właśnie w odniesieniu do danego przedmiotu sporu.

40. Przedmiotem sporu w niniejszej sprawie jest przyznanie dodatku do wynagrodzenia związanego z grupą zaszergowania. Według sądu odsyłającego grupa zaszergowania jest kształtowana przez prawo jako jeden z mechanizmów, za pomocą których wyraża się awans w karierze, przy czym karierę tę uznaje się w tej regulacji za właściwą tylko urzędnikom, a nie pozostałym pracownikom administracji publicznej Nawarry. W rezultacie art. 11 DF 68/2009 wyraźnie wyklucza przyznanie dodatku do wynagrodzenia związanego z grupą zaszergowania pracownikom kontraktowym zatrudnionym w administracji publicznej. To nierówne traktowanie w odniesieniu do dodatku do wynagrodzenia związanego z grupą zaszergowania, którego występowanie – z zastrzeżeniem dokonania ostatecznej oceny przez sąd odsyłający – należy założyć, nie wiąże się więc z charakterem stosunku pracy jako zatrudnienia na czas określony lub na czas nieokreślony, lecz z przynależnością pracowników podlegających porównaniu do kategorii pracowników statutowych lub kontraktowych<sup>24</sup>.

41. Niemniej zdaniem sądu odsyłającego celem dodatku do wynagrodzenia związanego z grupą zaszergowania jest nagrodzenie pracownika za awans i rozwój kariery zawodowej. Dodatek do wynagrodzenia związany z grupą zaszergowania stanowi zatem element wynagrodzenia, który wyraża awans do każdej kolejnej grupy zaszergowania w ramach kariery. Decydujące znaczenie w tym zakresie ma jednak nie podstawowa regulacja wynikająca z art. 16 DFL 251/93, lecz czwarty przepis przejściowy tegoż DFL 251/93. Przedstawiciel regionalnego rządu Nawarry wskazał jako przyczynę tego „tymczasowego” zawieszenia systemu awansu wynikającego z art. 16 DFL 251/93, którego to zawieszenia dokonano z dniem 1 stycznia 1992 r. na mocy czwartego przepisu przejściowego DFL 251/93, okoliczność, że pracodawcy publiczni i związki zawodowe nie mogły do tej pory uzgodnić porozumienia wdrażającego postępowanie konkursowe, o którym mowa w art. 16 ust. 2 lit. d) DFL 251/93. Ma to wyjaśniać, dlaczego czwarty przepis przejściowy DFL 251/93 wiąże przyznanie spornego dodatku wyłącznie z posiadaniem określonego stażu pracy. W tym względzie sąd odsyłający podkreśla, że awans co do grupy zaszergowania na podstawie czwartego przepisu przejściowego DFL 251/93 ma miejsce po prostu w wyniku upływu czasu, i to jeszcze „automatycznie”.

<sup>22</sup> Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Vernaza Ayovi (C-96/17, EU:C:2018:603, pkt 35).

<sup>23</sup> Zobacz w tym względzie moje opinie: w sprawie Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2017:1022, pkt 49–52); w sprawie Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2017:1021, pkt 44–47); w sprawie Vernaza Ayovi (C-96/17, EU:C:2018:43, pkt 71).

<sup>24</sup> Zobacz już pkt 31 powyżej. Zgodnie z informacją przekazaną przez przedstawiciela rządu regionalnego Nawarry pracownicy kontraktowi mogą być zatrudniani na podstawie umów prawa publicznego lub umów prawa prywatnego, przy czym tylko w tym drugim przypadku możliwe jest zatrudnienie na czas nieokreślony.

42. W tym kontekście nie można poważnie kwestionować porównywalności okoliczności faktycznych odnoszących się do konkretnego przedmiotu sporu. Po pierwsze, przyznanie spornego dodatku zależy tylko i wyłącznie od każdorazowego stażu pracy. Po drugie, przyznanie dodatku, które ponadto formalnie nie łączy się z żadnym nowym zaszerogowaniem danego urzędnika, nie pozostaje w żadnym wyraźnym związku z systemem awansu lub rozwoju zawodowego. Według informacji przedstawiciela rządu regionalnego Nawarry przyznanie dodatku w żadnej mierze nie wpływa bowiem na wykonywane funkcje, a nawet na ewentualną możliwość przeszerogowania na wyższy poziom. Tym samym, przedmiotem sporu jest ostatecznie element wynagrodzenia, a nie udział w rozwoju kariery zawodowej.

43. Należy zatem – z zastrzeżeniem dokonania ostatecznej oceny przez sąd odsyłający – założyć, że sytuacje są porównywalne również przy uwzględnieniu konkretnego przedmiotu sporu w zakresie, w jakim skarżący w postępowaniu głównym spełnia materialny wymóg co do osiągniętego stażu pracy.

44. W tym kontekście nierówne traktowanie porównywalnych stanów faktycznych występuje wtedy, gdy pracownikom zatrudnionym na czas określony w sektorze publicznym odmawia się przyznania dodatku po przepracowaniu określonego stażu, podczas gdy urzędnikom stale zatrudnionym w sektorze publicznym zapewnia się w takiej sytuacji ustawowe prawo do takiego dodatku.

### ***C. Możliwe powody uzasadniające nierówne traktowanie***

45. Pozostaje zatem zbadanie jako zasadniczego problemu w niniejszej sprawie, czy istnieją powody o charakterze obiektywnym, dla których nierówne traktowanie pracowników sektora publicznego zatrudnionych na czas określony oraz urzędników zatrudnionych na czas nieokreślony w odniesieniu do spornego dodatku do wynagrodzenia związanego z grupą zaszerogowania może być uzasadnione.

46. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału pojęcie „powodów o charakterze obiektywnym” występujące w klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego należy rozumieć jako niezezwalające na uzasadnienie odmiennego traktowania pracowników zatrudnionych na czas określony i pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony okolicznością, że to odmienne traktowanie zostało wprowadzone na mocy norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, takich jak ustawa lub układ zbiorowy<sup>25</sup>. Dla uzasadnienia istniejącego nierównego traktowania urzędników i pracowników kontraktowych zatrudnionych na czas określony w odniesieniu do spornego dodatku do wynagrodzenia związanego z grupą zaszerogowania wynikającego z czwartego przepisu przejściowego DFL 251/93 nie wystarczy określenie spornego dodatku jako części „osobistego wynagrodzenia zasadniczego nierozzerwalnie związanego ze statusem urzędnika”<sup>26</sup>.

47. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pojęcie „powodów o charakterze obiektywnym” wymaga, by stwierdzona różnica w traktowaniu była uzasadniona istnieniem szczegółowo określonych i konkretnych okoliczności charakteryzujących warunki zatrudnienia, do którego się odnosi, w szczególnym kontekście, w który się ona wpisuje, oraz w oparciu o obiektywne i przejrzyste kryteria, tak by upewnić się, czy ta nierówność odpowiada rzeczywistej potrzebie, może prowadzić do osiągnięcia zamierzonego celu i jest do tego niezbędna. Wspomniane okoliczności mogą w szczególności wynikać ze szczególnego charakteru zadań, dla których wykonania zawarto umowy na czas określony, oraz z ich swoistych cech lub, w danym przypadku, z realizacji uzasadnionego celu polityki społecznej państwa członkowskiego<sup>27</sup>.

25 Wyroki: z dnia 5 czerwca 2018 r., Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 25 lipca 2018 r., Vernaza Ayovi (C-96/17, EU:C:2018:603, pkt 38).

26 Artykuł 11 DF 68/2009, przytoczony w pkt 17 powyżej.

27 Wyroki: z dnia 5 czerwca 2018 r., Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 25 lipca 2018 r., Vernaza Ayovi (C-96/17, EU:C:2018:603, pkt 39).

48. Jest prawdą, że zasady prawa służby publicznej – przykładowo zasada planowanych stanowisk, model zawodowego urzędnika oraz wymóg przejścia postępowania konkursowego w celu uzyskania zatrudnienia na czas nieokreślony – nie są bez znaczenia dla stosowania w praktyce postanowień porozumienia ramowego<sup>28</sup>. Porozumienie ramowe uznaje bowiem wyraźnie, że „szczegółowe warunki [jego] stosowania muszą uwzględniać rzeczywistą sytuację, istniejącą w poszczególnych krajach, gałęziach i okresach”<sup>29</sup>.

49. W tym kontekście Trybunał uznał jednej strony, że przez wzgląd na uznanie przysługujące państwom członkowskim w odniesieniu do organizacji ich własnej administracji publicznej zasadniczo mogą one, nie postępując przy tym niezgodnie z dyrektywą 1999/70 ani porozumieniem ramowym, wprowadzić warunki dotyczące stażu pracy dopuszczające do określonych stanowisk, zastrzec dostęp do awansowania wewnętrznego wyłącznie dla urzędników i wymagać od tych urzędników, by wykazali doświadczenie zawodowe odpowiadające grupie zaszeregowania znajdującej się bezpośrednio poniżej grupy zaszeregowania, do której prowadzone jest postępowanie selekcyjne<sup>30</sup>.

50. Z drugiej strony Trybunał uznał, że obiektywnie nieuzasadnione jest pominięcie urzędników zatrudnionych na czas określony w odniesieniu do tzw. sześcioletniego dodatku do wynagrodzenia za kształcenie ustawiczne, które oparte jest wyłącznie na braku przynależności do określonej kategorii pracowników<sup>31</sup>.

51. Wynika z tego wyraźnie, że nie wszystkie przypadki nierównego traktowania pracowników zatrudnionych na czas określony w stosunku do porównywalnych pracowników zatrudnionych na stałe mogą być uzasadnione generalnym wskazaniem na uwarunkowania sektorowe służby publicznej<sup>32</sup>, lecz tylko takie, dla których rzeczywiście powyższe uwarunkowania mają konkretnie decydujące znaczenie<sup>33</sup>. W związku z powyższym przywołanych przez państwa członkowskie powodów dla zróżnicowanego traktowania pracowników zatrudnionych na czas określony w administracji publicznej nie można wywodzić w sposób ogólny i abstrakcyjny z okoliczności, że zatrudnienie jest ograniczone w czasie, ani też z ewentualnie wynikającego z tej okoliczności braku przynależności do pewnej kategorii pracowników<sup>34</sup>. Wprost przeciwnie, takie powody muszą służyć temu, aby w sposób właściwy uwzględniać różne wymagania związane z wykonywaniem określonego zatrudnienia, na przykład z powodu szczególnego charakteru zadań, które należy wykonać, lub ich właściwości<sup>35</sup>.

52. W następnej kolejności należy zbadać, czy w cechach szczególnych uregulowań dotyczących służby publicznej Nawarry z jednej strony oraz przesłankach dotyczących uwzględnienia posiadanego stażu pracy z drugiej strony dostrzec można powody o charakterze obiektywnym, które uzasadniałyby stwierdzone nierówne traktowanie.

28 Zobacz w tym kontekście moje opinie: w sprawie Adeneler i in. (C-212/04, EU:C:2005:654, pkt 85, 86), w sprawach połączonych Angelidaki i in. (od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2008:686 pkt 117); a także w sprawie Vernaza Ayovi (C-96/17, EU:C:2018:43, pkt 83); podobnie opinia łączna rzecznika generalnego M. Poiraresa Madura w sprawach Marrosu i Sardino oraz Vassallo (C-53/04 i C-180/04, EU:C:2005:569, pkt 42, 43).

29 Tak akapit trzeci preambuły porozumienia ramowego; zob. także pkt 10 jego postanowień ogólnych.

30 Wyroki: z dnia 8 września 2011 r., Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, pkt 76); z dnia 18 października 2012 r., Valenza i in. (od C-302/11 do C-305/11, EU:C:2012:646, pkt 57); a także postanowienia: z dnia 7 marca 2013 r., Bertazzi i in. (C-393/11, niepublikowane, EU:C:2013:143, pkt 43); z dnia 21 września 2016 r., Álvarez Santirso (C-631/15, EU:C:2016:725, pkt 53).

31 Postanowienia: z dnia 9 lutego 2012 r., Lorenzo Martínez (C-556/11, niepublikowane, EU:C:2012:67, pkt 51); z dnia 22 marca 2018 r., Centeno Meléndez (C-315/17, niepublikowane, EU:C:2018:207, pkt 72).

32 Podobnie także wyroki: z dnia 7 września 2006 r., Marrosu i Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, pkt 45); z dnia 26 listopada 2014 r., Mascolo i in. (C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, pkt 70), w których Trybunał każdorazowo dodaje zastrzeżenie: „o ile jest to obiektywnie uzasadnione”.

33 W tym samym duchu moje stanowisko w sprawie (szczególna procedura kontroli orzeczenia) Komisja/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:573, pkt 66–68).

34 Zobacz podobnie wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r., Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres (C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, pkt 57); a także postanowienia: z dnia 21 września 2016 r., Álvarez Santirso (C-631/15, EU:C:2016:725, pkt 50); z dnia 22 marca 2018 r., Centeno Meléndez (C-315/17, niepublikowane, EU:C:2018:207, pkt 64).

35 Zobacz podobnie wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r., Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres (C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, pkt 55); z także postanowienia: z dnia 21 września 2016 r., Álvarez Santirso (C-631/15, EU:C:2016:725, pkt 51); z dnia 22 marca 2018 r., Centeno Meléndez (C-315/17, niepublikowane, EU:C:2018:207, pkt 66).

### 1. W przedmiocie zasad prawa służby publicznej Nawarry

53. W niniejszej sprawie nic nie wskazuje na to, że rozpatrywane nierówne traktowanie odpowiada rzeczywistej potrzebie, przykładowo w związku z stosowaniem zasad prawa służby publicznej Nawarry, i prowadzi do osiągnięcia realizowanego celu i jest do tego niezbędne.

54. Rząd hiszpański, rząd portugalski oraz regionalny rząd Nawarry wskazują tu przede wszystkim na cechy szczególne służby publicznej, które między innymi znajdują swoją podstawę w konstytucji hiszpańskiej<sup>36</sup>. W ocenie tych uczestników postępowania specyfika ta miałaby nakazywać, aby prawo do dodatku do wynagrodzenia związanego z grupą zaszerogowania przysługiwało jedynie urzędnikom zatrudnionym na czas nieokreślony, ale nie pracownikom kontraktowym zatrudnionym w administracji publicznej na czas określony. Podniesiono także, że zatrudnienie pracowników kontraktowych w administracji publicznej nie ma zasadniczo charakteru stałego i wymaga uzasadnienia w postaci wykazania takiej konieczności w odniesieniu do każdego konkretnego wakatu, co miałyby bezwzględnie stać na przeszkodzie udziałowi w systemie rozwoju zawodowego, a w konsekwencji wykluczać możliwość uzyskiwania korzyści finansowych związanych z takim systemem.

55. Argumentacja taka nie przekonuje już z tego powodu, że jest niespójna. Wykluczenie, które jest przedmiotem sporu w niniejszej sprawie, dotyczy bowiem nie tylko pracowników kontraktowych zatrudnionych na czas określony, lecz wszystkich zatrudnionych, których zatrudnienie nie ma charakteru statutowego. Nawet gdyby wykluczenie to dotyczyło tylko pracowników kontraktowych zatrudnionych na czas określony, odwołanie się jedynie do tymczasowego charakteru zatrudnienia nie mogłoby stanowić powodu o charakterze obiektywnym w rozumieniu klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego<sup>37</sup>.

56. W zakresie, w jakim sporna regulacja wiąże się z udziałem w systemie rozwoju zawodowego, który zgodnie z przepisami DFL 251/93 zastrzeżony jest dla urzędników, trzeba przede wszystkim podkreślić, że Trybunał uznał, iż takie ogólne i abstrakcyjne kryterium nie jest obiektywnie uzasadnione<sup>38</sup>.

57. Ponadto wydaje się, że prawo hiszpańskie nie wyklucza ogólnie nieobjętych statutem urzędniczym pracowników kontraktowych z udziału w systemie rozwoju zawodowego. W sprawie C-315/17<sup>39</sup> sąd odsyłający stwierdził w tym względzie, że Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público (ustawa 7/2007 o statucie podstawowym funkcjonariuszy publicznych) z dnia 12 kwietnia 2007 r. (BOE nr 89 z dnia 13 kwietnia 2007 r.) (zwana dalej „EBEP”) umożliwia udział w obu przewidzianych systemach rozwoju zawodowego zarówno urzędnikom zatrudnionym na stałe, jak i pozostałym pracownikom zatrudnionym na czas nieokreślony<sup>40</sup>. Nawet jeśli takie niejednolite ukształtowanie możliwości udziału w systemie rozwoju zawodowego uzna się za przejaw istniejącej w tym zakresie autonomii regulacyjnej poszczególnych regionów autonomicznych, wskazuje to jednak, że ogólne wykluczenie pracowników nieobjętych statutem urzędniczym z systemu rozwoju zawodowego nie może być traktowane jako przejaw swoistej cechy krajowego prawa służby publicznej.

36 W odniesieniu do dostępu do urzędów publicznych w Hiszpanii obowiązują zasady równości, zdatności i kwalifikacji (zob. art. 23 ust. 2 i art. 103 ust. 3 hiszpańskiej konstytucji).

37 Wyroki: z dnia 22 grudnia 2010 r., Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres (C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, pkt 56); z dnia 8 września 2011 r., Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, pkt 74); a także postanowienia: z dnia 18 marca 2011 r., Montoya Medina (C-273/10, niepublikowane, EU:C:2011:167, pkt 42); z dnia 9 lutego 2012 r., Lorenzo Martínez (C-556/11, niepublikowane, EU:C:2012:67, pkt 49); z dnia 21 września 2016 r., Álvarez Santirso (C-631/15, EU:C:2016:725, pkt 49).

38 Zobacz już pkt 50 powyżej i orzecznictwo przywołane w przypisie 31.

39 Postanowienie z dnia 22 marca 2018 r., Centeno Meléndez (C-315/17, niepublikowane, EU:C:2018:207, pkt 71).

40 W postanowieniu z dnia 22 marca 2018 r., Centeno Meléndez (C-315/17, niepublikowane, EU:C:2018:207, pkt 71), Trybunał podkreślił przykładowo, że udział w spornym systemie rozwoju zawodowego był dostępny zarówno dla urzędników, jak i dla pracowników kontraktowych zatrudnionych na czas nieokreślony.

58. W odniesieniu do cech szczególnych uregulowań dotyczących służby publicznej Nawarry należy wreszcie zauważyć, że kariera administracyjna na podstawie art. 14 DFL 251/93 polega wprawdzie na „przeszeregowaniu urzędników z jednego z poziomów [...] na poziomy wyższe i na awansie co do grupy zaszeregowania i kategorii w ramach każdego z poziomów”<sup>41</sup>, lecz na podstawie rozpatrywanego czwartego przepisu przejściowego samego DFL 251/93 doszło właśnie do zawieszenia na czas nieokreślony tego systemu awansu do wyższych grup zaszeregowania, który został zastąpiony regulacją sprowadzającą się do przyznania odpowiedniego dodatku<sup>42</sup>.

59. Jako wniosek częściowy należy zatem przyjąć, że z cech szczególnych uregulowań dotyczących służby publicznej Nawarry, w szczególności ze sposobu ukształtowania w nich systemu rozwoju zawodowego, nie można wywieść żadnych powodów o charakterze obiektywnym, które uzasadniałyby stwierdzone nierówne traktowanie.

## 2. W przedmiocie przesłanek uwzględnienia posiadanego stażu pracy

60. W zakresie, w jakim sporna regulacja ponadto odnosi się do posiadania określonego stażu pracy, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału klauzula 4 pkt 1 porozumienia ramowego nie zezwala na to, aby ogólnie i abstrakcyjnie wykluczyć pracowników zatrudnionych na czas określony z możliwości uzyskania finansowej korzyści powiązanej z posiadaniem określonego stażu pracy, w szczególności jeżeli podstawą takiego wykluczenia nie jest szczególny charakter zadań wykonywanych przez daną osobę lub ich swoiste cechy<sup>43</sup>. Takie podejście stosuje się zarówno w odniesieniu do dodatku za staż pracy<sup>44</sup>, jak i innych dodatków, których przyznanie także uzależnione jest od osiągniętego stażu pracy<sup>45</sup>.

61. Również w niniejszej sprawie sporny dodatek w istotnym zakresie wiąże się z posiadaniem określonego stażu pracy, a przy tym nie uwzględnia przykładowo szczególnego rodzaju zadań wykonywanych przez daną osobę lub ich cech charakterystycznych. W świetle powyższych wywodów w przedmiocie porównywalności sytuacji<sup>46</sup> w postępowaniu głównym istotnie brak jest podstaw do przyjęcia, by zajęcia dydaktyczne prowadzone przez nauczycieli zatrudnionych jako urzędnicy oraz jako pracownicy kontraktowi wymagały innych kwalifikacji lub doświadczenia. Wręcz przeciwnie – z informacji zawartych w postanowieniu odsyłającym wynika mianowicie, że obie grupy nauczycieli wykonują podobne zadania i mają identyczne obowiązki. Jest to również potwierdzone okolicznością, że zgodnie z niezakwestionowanymi twierdzeniami skarżącego w postępowaniu głównym w przypadku późniejszego powołania jako urzędnika na czas nieokreślony staż pracy osiągnięty w charakterze pracownika kontraktowego jest następczo w pełnym wymiarze uwzględniany na potrzeby przyznania dodatku do wynagrodzenia związanego z grupą zaszeregowania.

41 Definicja ta różni się znacząco od definicji zawartej w art. 16 ust. 2 EBEP, zgodnie z którą pojęcie „kariery zawodowej” zdefiniowane jest jako „uporządkowany zespół możliwości awansu i perspektyw na rozwój zawodowy zgodny z zasadami równości, osiągnięć i umiejętności”.

42 Zobacz także pkt 43 powyżej.

43 Zobacz w szczególności postanowienie z dnia 21 września 2016 r., Álvarez Santirso (C-631/15, EU:C:2016:725, pkt 56 i orzecznictwo przytoczone w pkt 48–51).

44 Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 13 września 2007 r., Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, pkt 47); z dnia 22 grudnia 2010 r., Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres (C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, pkt 50–58); a także postanowienie z dnia 18 marca 2011 r., Montoya Medina (C-273/10, niepublikowane, EU:C:2011:167, pkt 32–34).

45 W odniesieniu do sześcioletniego dodatku do wynagrodzenia za kształcenie ustawiczne zob. postanowienie z dnia 9 lutego 2012 r., Lorenzo Martínez (C-556/11, niepublikowane, EU:C:2012:67); w odniesieniu do uregulowań dotyczących stażu pracy wymaganych do tego, by pracownik mógł zostać zaklasyfikowany do wyższej grupy wynagrodzenia, lub naliczania okresów służby wymaganych do tego, by pracownik mógł podlegać co roku sprawozdaniu z oceny, zob. wyrok z dnia 8 września 2011 r., Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557); w odniesieniu do uregulowań dotyczących stażu pracy wymaganego do tego, by brać udział w programie oceny łączącym się z korzyściami finansowymi, zob. postanowienie z dnia 21 września 2016 r., Álvarez Santirso (C-631/15, EU:C:2016:725).

46 Zobacz pkt 32 i nast. powyżej.

62. Możliwość zastosowania do dodatku do wynagrodzenia związanego z grupą zaszeregowania zasad opracowanych w odniesieniu do dodatków za staż pracy nie może być podważana przez to, że zgodnie z art. 11 DF 68/2009 pracownicy kontraktowi zatrudnieni na czas określony mają prawo do dodatku za staż pracy przewidzianego także na podstawie przepisów Nawarry. Według informacji przedstawiciela rządu regionalnego Nawarry przyznanie tak dodatku za staż pracy, jak i dodatku do wynagrodzenia związanego z grupą zaszeregowania zakłada – bez względu na zamierzone przez nie specyficzne cele – posiadanie określonego, w każdym przypadku odmiennego, stażu pracy. Ocena, w jakim stopniu powinno się dwukrotnie nagradzać posiadanie określonego stażu pracy, pozostaje zadaniem ustawodawcy krajowego; ogólne wątpliwości co do sensowności takiej oceny, wyrażone między innymi przez przedstawiciela rządu regionalnego Nawarry w odniesieniu do pracowników kontraktowych, nie mogą w każdym razie uzasadnić gorszego traktowania pracowników kontraktowych zatrudnionych na czas określony w porównaniu do urzędników zatrudnionych na czas nieokreślony, zwłaszcza że powyższe wątpliwości można by również odnieść do urzędników.

63. Przyznanie spornego dodatku do wynagrodzenia związanego z grupą zaszeregowania wiąże się więc wyłącznie z posiadaniem określonego stażu pracy, a nie na przykład z zasługami lub kwalifikacjami pracowników zatrudnionych w służbie publicznej. Tak więc od razu należy wykluczyć możliwość uzasadnienia stwierdzonego nierównego traktowania istnieniem konkretnych okoliczności w rozumieniu przywołanego powyżej orzecznictwa<sup>47</sup>. Takie okoliczności mogą bowiem przykładowo wynikać z potrzeby uwzględnienia szczególnego charakteru wykonywanych zadań oraz ich swoistych cech poprzez ustanowienie odpowiednich wymagań co do doświadczenia zawodowego lub kwalifikacji pracowników, przy jednoczesnym poszanowaniu zasady proporcjonalności.

64. W świetle powyższego również wskazanie na odmienny sposób zatrudnienia urzędników i pracowników kontraktowych jest chybione. Jak już wyżej stwierdzono<sup>48</sup>, te odmiennie sposoby zatrudnienia nie mają wpływu ani na rzeczywiście wykonywane zadania, ani na stosowne obowiązki zawodowe. O ile procedura stosowana w ramach wyłaniania urzędników ma trwale zagwarantować odpowiedni poziom pracy urzędników, o tyle kwalifikacje i zdatność, które zostały stwierdzone w ramach danej procedury, tylko częściowo wskazują na późniejszy poziom pracy danego urzędnika. W każdym razie różna zdatność i kwalifikacje urzędników oraz pracowników kontraktowych, wyprowadzane przez rząd regionalny Nawarry oraz rządy Hiszpanii i Portugalii z odmiennych sposobów zatrudnienia, musiałyby znaleźć odzwierciedlenie w charakterze wykonywanych zadań i w obowiązujących w związku z nimi wymaganiami, aby uzasadnić różnicowanie w odniesieniu do uwzględnienia posiadanego stażu pracy. Jednakże taka sytuacja nie występuje w niniejszej sprawie.

65. Na podstawie powyższego dochodzę do wniosku, że nierówne traktowanie urzędników zatrudnionych na stałe oraz pracowników kontraktowych zatrudnionych na czas określony, które wynika z tego, że tej ostatniej grupie nie przysługuje roszczenie o przyznanie i wypłatę spornego dodatku do wynagrodzenia związanego z grupą zaszeregowania, nie może być uzasadnione powodami o charakterze obiektywnym.

## V. Wnioski

66. W kontekście powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał udzielił Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Pamplona (sądowi administracyjnemu nr 1 w Pampelunie, Hiszpania) następującej odpowiedzi na jego wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

<sup>47</sup> Zobacz pkt 60 powyżej.

<sup>48</sup> Zobacz pkt 38 powyżej.

Klauzulę 4 pkt 1 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony stanowiącego załącznik do dyrektywy 1999/70/WE należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które zastrzega przyznanie i wypłatę określonego dodatku do wynagrodzenia, mającego odpowiadać grupom zaszeregowania, dla urzędników zatrudnionych na czas nieokreślony, wyraźnie wyłączając pracowników kontraktowych zatrudnionych na czas określony, a przy tym wiążąc takie uprawnienie wyłącznie z posiadaniem stażem pracy.