Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PAOLA MENGOZZIEGO
przedstawiona w dniu 7 lipca 2011 r.[1]

Sprawa C-545/09

Komisja Europejska
przeciwko

Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej

Prawo do awansu i emerytury nauczycieli oddelegowanych lub mianowanych przez państwo członkowskie na stanowiska w Szkołach Europejskich — Zamrożenie wynagrodzeń na czas oddelegowania lub mianowania — Wykładnia i stosowanie art. 12 ust. 4 lit. a) i art. 25 ust. 1 Konwencji określającej Statut Szkół Europejskich — Klauzula arbitrażowa

I – Wprowadzenie

1. W niniejszej sprawie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej po raz pierwszy orzekać będzie w przedmiocie wykładni i stosowania niektórych przepisów Konwencji określającej Statut Szkół Europejskich[2], która została podpisana w Luksemburgu w dniu 21 czerwca 1994 r., weszła w życie w dniu 1 października 2002 r.[3] i której stronami są wszystkie państwa członkowskie oraz Wspólnoty Europejskie (obecnie Unia Europejska) (zwanej dalej „konwencją").

2. Tę konkretną sprawę wniosła do Trybunału Komisja Europejska na podstawie klauzuli arbitrażowej zawartej w art. 26 wspomnianej konwencji w ramach sporu ze Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, domagając się stwierdzenia, po pierwsze, że art. 12 ust. 4 lit. a) konwencji należy interpretować i stosować w sposób zapewniający nauczycielom oddelegowanym lub mianowanym przez jedno z państw członkowskich dostęp, w czasie oddelegowania lub mianowania, do takiej samej ścieżki awansu zawodowego i płacowego, jakie przysługują nauczycielom zatrudnionym na obszarze tego państwa członkowskiego, a po drugie, że wykluczenie niektórych oddelegowanych lub mianowanych przez Zjednoczone Królestwo nauczycieli w okresie oddelegowania z możliwości dostępu do korzystniejszych siatek płac (w szczególności siatek płac noszących nazwę „threshold pay", „excellent teacher system" lub „advanced skills teachers") oraz do innych

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dz.U. 1994, L 212, s. 3 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 16, t. 1, s. 16.

3 — Zgodnie z art. 33 konwencji weszła ona w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po złożeniu wszystkich dokumentów ratyfikacyjnych przez państwa członkowskie oraz wszystkich aktów notyfikujących zawarcie przez Wspólnoty Europejskie. Zobacz również wyrok z dnia 30 września 2010 r. w sprawie C-132/09 Komisja przeciwko Belgii, Zb. Orz. s. I-8695, pkt 13, 14. Choć w załączniku I do konwencji wymienionych jest tylko dziesięć szkół, obecnie istnieje ich 14, rozmieszczonych na terytorium siedmiu państw członkowskich (pięć w Belgii, trzy w Niemczech, jedna we Włoszech, dwie w Luksemburgu, jedna w Niderlandach, jedna w Hiszpanii i jedna w Zjednoczonym Królestwie). Uczęszcza do nich obecnie ok. 22 500 uczniów.

dodatkowych składników wynagrodzenia (np. „teaching and learning responsibility payments"), a także wyłączenie ich z systemu awansu płacowego w ramach istniejącej siatki płac, obowiązującego w stosunku do nauczycieli zatrudnionych w angielskich i walijskich szkołach objętych subwencjami [4], jest niezgodne z art. 12 ust. 4 lit. a) oraz art. 25 ust. 1 konwencji.

3. Co do istoty Komisja stawia Zjednoczonemu Królestwu zarzut, że nie zapewniło ono, by mianowani przez nie na stanowiska w Szkołach Europejskich nauczyciele zachowali prawa do awansu i do emerytury zagwarantowane im w unormowaniach krajowych, zgodnie z art. 12 ust. 4 lit. a) konwencji, oraz nie utrzymała wypłaty wynagrodzeń dla omawianych nauczycieli, postępując wbrew art. 25 ust. 1 konwencji.

4. Spór między Komisją a Zjednoczonym Królestwem powstał na tle, które jest szczególne z dwóch powodów.

5. Po pierwsze, jest nim system mający zastosowanie do Szkół Europejskich i ich nauczycieli. Po drugie, jest nim również system nauczania i wynagradzania nauczycieli wprowadzony w Zjednoczonym Królestwie, w tym przypadku w Anglii i Walii.

6. W odniesieniu do pierwszego z powyższych zagadnień należy przypomnieć, jak czyni to preambuła do konwencji, że system Szkół Europejskich jest systemem sui generis stworzonym dla zapewnienia wspólnego kształcenia dzieci pracowników instytucji europejskich w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania tych instytucji [5]. W preambule określono, że system ten stanowi formę współpracy między państwami członkowskimi oraz między nimi a Unią, z pełnym poszanowaniem odpowiedzialności państw członkowskich za treść nauczania oraz organizację ich systemów edukacyjnych [6].

7. W myśl powyższego, po pierwsze, zgodnie z art. 25 konwencji budżet Szkół jest finansowany w szczególności przez państwa członkowskie w ten sposób, że utrzymują one wypłatę wynagrodzeń dla oddelegowanych lub mianowanych na stanowiska w Szkołach Europejskich nauczycieli, oraz przez wkład Unii, mający pokryć różnicę między całkowitą kwotą wydatków Szkół a całkowitą sumą dochodów z innych źródeł.

8. Po drugie, na podstawie art. 3 ust. 2 konwencji nauczaniem w Szkołach Europejskich zajmują się nauczyciele oddelegowani lub mianowani przez państwa członkowskie zgodnie z decyzjami podjętymi przez Zarząd Szkół – jeden z organów Szkół [7] – według procedury ustalonej w art. 12 ust. 4.

9. Artykuł 12 ust. 4 lit. a) konwencji stanowi, że w ramach spraw administracyjnych zarząd określa raz w roku, po rozważeniu propozycji Rady Inspektorów, zapotrzebowanie na kadrę nauczycielską poprzez tworzenie lub likwidowanie etatów. Zarząd zapewnia sprawiedliwy podział stanowisk między państwami członkowskimi. Ustala wspólnie z rządami państw kwestie związane z mianowaniem lub delegowaniem nauczycieli szkół średnich, nauczycieli szkół podstawowych oraz doradców oświatowych szkoły. Zachowują oni prawa do awansu i emerytury, gwarantowane im przez postanowienia obowiązujące w ich krajach.

4 — Choć we francuskiej wersji skargi mowa jest o „écoles publiques", oryginalna wersja językowa zawiera wyrażenie „maintained schools", odpowiadające, jak zostanie wskazane w dalszej części, pojęciu subwencjonowanych placówek szkolnych.

5 — Zobacz również wyrok z dnia 14 czerwca 2011 r. w sprawie C-196/09 Miles i in., Zb. Orz. s. I-5105, pkt 39. Szkoły prowadzą nauczanie o charakterze wielojęzycznym i wielokulturowym, przeznaczone dla dzieci uczęszczających do przedszkola, szkoły podstawowej i szkoły średniej.

6 — Przytoczony motyw preambuły stanowi częściowe powtórzenie treści art. 165 ust. 1 TFUE.

7 — Zarząd Szkół składa się między innymi z przedstawicieli państw członkowskich szczebla ministerialnego oraz członka Komisji. Do jego zadań należy nadzorowanie stosowania konwencji; w tym celu ma on prawo do podejmowania decyzji w kwestiach edukacyjnych, budżetowych i administracyjnych, zgodnie z art. 10 konwencji.

10. Ponadto z regulaminu członków personelu oddelegowanego do Szkół Europejskich, przyjętego przez Zarząd Szkół na podstawie art. 12 ust. 1 konwencji, mającego zastosowanie od dnia 1 września 1996 r., wynika, że co do zasady okres oddelegowania nie może być dłuższy niż dziewięć lat.

11. Powyższy regulamin zawiera również przepisy dotyczące wynagradzania i warunków zatrudnienia nauczycieli oddelegowanych lub mianowanych na stanowiska w Szkołach. W szczególności art. 49 regulaminu stanowi, że oddelegowani nauczyciele otrzymują swoje wynagrodzenie krajowe wypłacane przez właściwe organy krajowe oraz kwotę stanowiącą różnicę między wynagrodzeniem określonym w regulaminie a ich wynagrodzeniem krajowym po przeliczeniu na odpowiednią walutę, pomniejszoną o obowiązkowe składki na ubezpieczenie społeczne, wypłacaną przez Szkoły Europejskie (zwaną dalej „dodatkiem europejskim"). Ponadto zgodnie z art. 72 ust. 1 regulaminu członkowi personelu kończącemu służbę przysługuje przy jego odejściu, o ile nie następuje ono wskutek środków dyscyplinarnych, odprawa, której wysokość jest proporcjonalna do faktycznie przepracowanego czasu, wynoszącego maksymalnie dziewięć lat. Wysokość odprawy obliczana jest zgodnie z przepisami art. 72 ust. 2 na podstawie różnicy między półtoramiesięcznym ostatnim europejskim wynagrodzeniem podstawowym po zastosowaniu współczynnika korygującego ustalonego dla państwa pochodzenia a półtoramiesięcznym ostatnim krajowym wynagrodzeniem podstawowym za każdy rok służby.

12. Regulamin nie przewiduje natomiast systemu emerytalnego dla oddelegowanych nauczycieli, którzy w okresie oddelegowania nadal opłacają składki do systemów krajowych.

13. Co do drugiego zagadnienia, dotyczącego szczególnych cech systemu nauczania w Zjednoczonym Królestwie, należy zauważyć, że system ten podlega kompetencji władzy zdecentralizowanej, rozdzielonej między trzy oddzielne strefy, tj. Anglię i Walię, tworzące wspólnie jedną strefę, Irlandię Północną oraz Szkocję. W każdej ze stref obowiązują odmienne warunki zatrudnienia.

14. Jeśli chodzi o strefę złożoną z Anglii i Walii, a tylko tej dotyczy niniejszy spór, większość nauczycieli zatrudniona jest w szkołach objętych subwencją oświatową („szkołach subwencjonowanych"). Wynagrodzenie i warunki zatrudnienia wspomnianych nauczycieli ustalane są w drodze zarządzenia właściwego ministra, tzw. dokumentu w sprawie statusu i wynagrodzenia nauczycieli szkolnych („School Teachers Pay and Conditions Document", zwanego dalej „STPCD"), który jest wiążący w odniesieniu do wszystkich umów o pracę zawieranych przez subwencjonowane szkoły.

15. Pewna liczba nauczycieli zatrudniona jest nie przez szkoły subwencjonowane, lecz w innych rodzajach szkół, np. w niezależnych integracyjnych szkołach publicznych utrzymywanych przez sponsorów („academies"), w szkołach prywatnych, w szkole europejskiej w Culham lub w szkołach zarządzanych przez zagraniczne rządy. W odniesieniu do tego rodzaju szkół szczegółowe warunki zatrudnienia określone w STPCD mają charakter fakultatywny.

16. STPCD w wersji z 2009 r. określa siatki płac składające się z wymienionych poniżej elementów.

17. Istnieje podstawowa sześciostopniowa siatka płac dla nauczycieli. Głównym kryterium przejścia na wyższy stopień jest doświadczenie mierzone w latach pracy. W ogólnym ujęciu pracodawca nauczyciela powinien przyznawać jeden stopień za każdy rok przepracowany w charakterze nauczyciela. Tym samym, z pominięciem wyjątkowych przypadków niezadowalających wyników, awans w ramach opisanej siatki płac jest automatyczny.

18. W 2000 r. wprowadzono nowy system o nazwie „threshold pay". W systemie tym angielscy i walijscy nauczyciele po osiągnięciu ostatniego stopnia podstawowej siatki płac mogą ubiegać się o przekroczenie progu w celu przejścia do wyższej siatki płac („post-threshold pay scale"), podzielonej na trzy stopnie (U1–U3). Pragnący ubiegać się o to nauczyciele muszą spełniać określone standardy dotyczące wyników pracy, dostarczyć dokumenty potwierdzające kwalifikacje oraz wystąpić o ocenę swoich umiejętności. Standardy zawodowe, które należy spełniać, przedstawia dokument zatytułowany

„Professional Standards for Teachers" („nauczycielskie standardy zawodowe"). Oceny dokonują dyrektorzy placówek szkolnych, którzy muszą upewnić się, że oceniani nauczyciele spełniają wspomniane standardy. Po przekroczeniu progu i przejściu do wyższej siatki płac przez nauczyciela („post-threshold teacher") awans w ramach tej siatki nie jest automatyczny, lecz zależny od wyników corocznych rozmów w sprawie oceny.

19. STPCD stanowi ponadto, że subwencjonowanym szkołom przysługuje możliwość tworzenia stanowisk dla „wzorowych nauczycieli" („Excellent Teachers", zwanych dalej „ET") oraz dla „nauczycieli o podwyższonych kwalifikacjach" („advanced skills teachers", zwanych dalej „AST"), do których zastosowanie ma oddzielna siatka płac (AST 1–AST 18), a także stanowisk uprawniających do „premii za obowiązki w zakresie nauczania i kształcenia" („teaching and learning responsibility payments", zwanych dalej „TLRP"). Nauczyciel nie może jednocześnie zajmować więcej niż jednego z powyższych stanowisk.

20. Nauczyciele ubiegający się o przystąpienie do „Excellent Teacher Scheme" muszą wykazać się co najmniej dwuletnim przyporządkowaniem do najwyższego z trzech stopni wyższej siatki płac oraz posiadać szczególne umiejętności zawodowe, określone w nauczycielskich standardach zawodowych. Mogą jednakże wystąpić o poddanie ich ocenie pod tym kątem, jedynie gdy pojawi się wolne stanowisko ET w ich własnej szkole. Oceny dokonują zewnętrzni oceniający, co ma na celu zagwarantowanie jednolitości postępowania w sprawie oceny. Oprócz zwykłych obowiązków prowadzenia lekcji ET mają odgrywać w szkołach istotną rolę polegającą na pomaganiu pozostałym nauczycielom w podnoszeniu skuteczności oraz wspomaganiu realizacji celów oświatowych poprzez poprawę jakości nauczania w szkole.

21. Aby móc kandydować na stanowisko AST, przekroczenie progu nie jest niezbędne, należy jednak spełniać „post-threshold teacher standards", tj. zawodowe standardy wyników pracy obowiązujące w odniesieniu do ET, jak również specyficzne standardy obowiązujące AST, określone w nauczycielskich standardach zawodowych. Oceny pod tym kątem dokonują zewnętrzni oceniający. Z opisywanymi stanowiskami wiążą się dodatkowe obowiązki. Nauczyciele AST powinni zasadniczo poświęcać 80% czasu pracy na prowadzenie lekcji, a pozostałą część na dodatkowe zadania, realizowane wspólnie z nauczycielami z innych szkół lub na ich rzecz. W odróżnieniu od stanowisk ET, rolą stanowisk AST jest współpraca z innymi szkołami.

22. Wreszcie TLRP dostępne są dla wszystkich nauczycieli prowadzących lekcje, przy czym nie jest wymagane przekroczenie przez nich progu. Omawiane premie, związane ze szczególnym rodzajem stanowisk w ramach struktury kadry danej szkoły, a nie z konkretnymi osobami, przyznaje się nauczycielom pełniącym „stałe dodatkowe obowiązki w ramach struktury kadrowej" szkoły. Mają one na celu nagradzanie podejmowania się obowiązków wykraczających poza zakres obowiązków wszystkich prowadzących lekcje nauczycieli, a dotyczą w szczególności pozalekcyjnej pomocy uczniom lub przewodniej roli nauczyciela w opracowaniu programu z danego przedmiotu lub programu nauczania szkoły.

23. Niezależnie od swojego statusu we własnej szkole nauczyciele ze Zjednoczonego Królestwa mogą ubiegać się o mianowanie na stanowisko w Szkołach Europejskich.

24. Jednak wybrani na takie stanowisko nauczyciele nie zachowują umownego stosunku z poprzednim pracodawcą, lecz w celu uzyskania mianowania zawierają nową umowę o pracę z Department for Children, Schools and Families (ministerstwem ds. dzieci, placówek oświatowych i rodziny, zwanym dalej „ministerstwem oświaty").

25. W odniesieniu do angielskich i walijskich nauczycieli wspomniana umowa stanowi, że do nauczycieli Szkół Europejskich nie mają zastosowania przepisy STPCD. Przewiduje ona jednak, że wysokość krajowego wynagrodzenia wypłacanego miesięcznie mianowanym nauczycielom ustalana jest zgodnie z podstawową siatką płac określoną w STPCD i że wypłacane im będą obowiązujące na

podstawie STPCD coroczne podwyżki wynagrodzeń wynegocjowane na szczeblu krajowym. Umowa wskazuje, że nie będą wypłacane żadne inne dodatki do wynagrodzeń krajowych i że w okresie oddelegowania do Szkół Europejskich mianowany nauczyciel nie może ubiegać się o wynagrodzenie zgodne z wyższą siatką płac, dodatkową premię lub przyznanie dodatkowego statusu, o których mowa w STPCD. Wreszcie umowa o pracę określa, że za okres pracy w szkole europejskiej nabywa się prawa emerytalne na podstawie systemu emerytalnego angielskich i walijskich nauczycieli i że składki na ten system naliczane są tylko na podstawie wynagrodzenia krajowego.

26. W następstwie licznych skarg brytyjskich nauczycieli mianowanych na stanowiska w Szkołach Europejskich oraz szeregu pytań parlamentarnych od 2000 r. Komisja zwracała się kilkukrotnie do kolejnych ministrów oświaty Zjednoczonego Królestwa, podnosząc, że decyzja o odebraniu brytyjskim nauczycielom oddelegowanym do Szkół Europejskich możliwości dostępu do wyższej siatki płac związanej z wynikami pracy jest niezgodna z konwencją. Ani pierwsza wymiana pism w latach 2000 i 2001, ani też kolejna, w 2007 r., nie doprowadziły do rozwiązania konfliktu. Komisja wystąpiła wówczas z wnioskiem o rozpatrzenie sprawy na posiedzeniu Zarządu Szkół w dniach 20–22 października 2008 r. W dniu 20 listopada 2008 r. odbyła się wideokonferencja przedstawicieli Komisji i ministerstwa oświaty, nie doprowadziła ona jednak do rozwiązania sporu. W dniu 13 stycznia 2009 r. Komisja po raz ostatni wystąpiła do Zarządu Szkół w celu znalezienia wyjścia z tej sytuacji, zapowiadając, że jeśli nie przyniesie to żadnych wyników, będzie zmuszona wystąpić do Trybunału na podstawie art. 26 konwencji.

27. Kwestia wykładni art. 12 ust. 4 lit. a) i art. 25 ust. 1 konwencji Szkół Europejskich rozważana była na posiedzeniu Zarządu Szkół w dniach 20 i 21 stycznia 2009 r. W następstwie tego posiedzenia Zarząd Szkół doszedł do wniosku, że nie jest w stanie rozwiązać tego sporu i przyjął do wiadomości zamiar wystąpienia przez Komisję do Trybunału ze skargą w przedmiocie wykładni i stosowania konwencji przeciwko Zjednoczonemu Królestwu na podstawie art. 26 konwencji w związku z art.10 WE i 39 WE.

28. W tych okolicznościach w dniu 18 grudnia 2009 r. Komisja wniosła skargę w niniejszej sprawie.

29. Komisja wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie, że art. 12 ust. 4 lit. a) konwencji należy interpretować i stosować w taki sposób, by zapewnić, aby nauczyciele oddelegowani przez państwo członkowskie mieli w trakcie swojego oddelegowania taką samą ścieżkę awansu zawodowego i płacowego jak nauczyciele zatrudnieni w tym państwie członkowskim, i że wykluczenie niektórych nauczycieli oddelegowanych przez Zjednoczone Królestwo podczas ich oddelegowania z dostępu do korzystniejszych siatek płac (w szczególności siatek płac noszących nazwę „threshold pay", „excellent teacher system" lub „advanced skills teacher") i innych dodatkowych świadczeń (np. „teaching and learning responsibility payments"), a także wyłącznie ich z systemu awansu płacowego w ramach istniejącej siatki płac, dostępnych dla nauczycieli zatrudnionych w angielskich i walijskich szkołach objętych subwencjami, jest niezgodne z art. 12 ust. 4 lit. a) i art. 25 ust. 1 konwencji;

— obciążenie Zjednoczonego Królestwa kosztami postępowania.

30. Zjednoczone Królestwo zwraca się do Trybunału o oddalenie skargi.

31. Wystąpienia stron zostały wysłuchane na rozprawie, która odbyła się w dniu 4 maja 2011 r.

II – Analiza

32. Jak pokazano we wprowadzeniu, żądania Komisji dzielą się na dwie części. Pierwsza część dotyczy w dość ogólny sposób wykładni art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji, natomiast druga część, bardziej szczegółowa, dotyczy w istocie ścieżki awansu zawodowego niektórych nauczycieli mianowanych przez Zjednoczone Królestwo na stanowiska w Szkołach Europejskich w trakcie ich oddelegowania.

33. Wskazana dychotomia żądania wydaje się być odzwierciedleniem brzmienia klauzuli arbitrażowej zawartej w art. 26 konwencji, zgodnie z którym Trybunał ma wyłączną jurysdykcję w sporach między umawiającymi się stronami, dotyczącymi „wykładni i stosowania" konwencji w kwestiach nierozwiązanych przez Zarząd Szkół.

34. Jakkolwiek rozróżnienie dwu części żądania nie jest szczególnie łatwe, co znajduje potwierdzenie w pismach procesowych stron, przyjmę podejście zaproponowane w skardze przez Komisję.

A – *W przedmiocie wykładni art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji*

35. Jak już wskazałem we wprowadzeniu, art. 12 ust. 4 lit. a) konwencji powierza Zarządowi Szkół zadanie corocznego określenia zapotrzebowania Szkół Europejskich w zakresie kadry nauczycielskiej, przy czym Zarząd powinien przestrzegać sprawiedliwego podziału stanowisk między państwami członkowskimi. Przepis ten stanowi również, że Zarząd Szkół „ustala wspólnie z rządami państw kwestie związane z mianowaniem lub delegowaniem [nauczycieli]. Pracownicy zachowują prawa do awansu [zawodowego] i emerytury gwarantowane im przez postanowienia obowiązujące w ich krajach".

36. Co się tyczy wykładni ostatniego zdania art. 12 ust. 4 lit. a) konwencji, Komisja utrzymuje, po pierwsze, że na państwa członkowskie nakłada ona zobowiązanie, a oddelegowanym lub mianowanym nauczycielom przyznaje prawo, zaś po drugie, że wyrażenie „awans [zawodowy]" należy interpretować szeroko, by obejmował różne krajowe systemy wynagrodzeń obowiązujące w stosunku do nauczycieli w sytuacji ich oddelegowania lub mianowania, w tym przyporządkowanie do wyższej siatki płac.

37. Zjednoczone Królestwo wyraża zdecydowany sprzeciw wobec tej interpretacji. Po pierwsze, uważa ono, że art. 12 ust. 4 lit. a) konwencji skierowany jest wyłącznie do Zarządu Szkół i nie nakłada zobowiązań na państwa członkowskie. Jego zdaniem przepis ten wymaga, by Zarząd przestrzegał krajowych unormowań dotyczących awansów i emerytur w związku z pełnieniem przez ten organ swoich funkcji administracyjnych. W opinii Zjednoczonego Królestwa nałożenie przez konwencję na państwa członkowskie obowiązku przestrzegania własnych przepisów prawnych nie miałoby żadnego sensu. Po drugie, Zjednoczone Królestwo uważa, że wyrażenie „awans [zawodowy]" oznacza jedynie przejście przez nauczyciela na wyższe stanowisko o szerszym zakresie obowiązków w ramach struktur szkolnych, takie jak stanowisko dyrektora szkoły („head teacher") oraz zastępcy dyrektora szkoły („deputy head teacher").

38. Ja sam z kolei opowiadam się co do istoty za wykładnią, którą proponuje Komisja.

39. Rzeczywiście, przepis art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji umieszczony jest w rozdziale poświęconym uprawnieniom Zarządu Szkół, a art. 3 ust. 2 konwencji odnosi się do decyzji podejmowanych przez Zarząd na podstawie art. 12 ust. 4.

40. Nie zmienia to jednak faktu, że wbrew temu, co utrzymuje Zjednoczone Królestwo, art. 12 ust. 4 lit. a) konwencji nie jest skierowany wyłącznie do Zarządu Szkół, lecz jego adresatami są również państwa członkowskie, jako strony konwencji, co wyraźnie pokazuje przedostatnie zdanie przywołanego przepisu, odnoszące się do „rządów państw".

41. Celem wskazanego przepisu, stanowiącego, że oddelegowani lub mianowani nauczyciele zachowują prawa do awansu i emerytury zagwarantowane im w prawie krajowym, nie jest pozostawienie zachowania tego rodzaju praw do decyzji Zarządu Szkół, lecz zobowiązanie państw członkowskich do zapewnienia, że nauczyciele nie będą poszkodowani przez fakt oddelegowania lub mianowania, mające ze swej natury czasowy charakter, na stanowiska w Szkołach Europejskich.

42. Wbrew opinii Zjednoczonego Królestwa sądzę, że poszkodowania nauczycieli nie można wykluczyć, argumentując, iż każde z państw członkowskich powinno przestrzegać własnych unormowań krajowych.

43. W braku zawartego w konwencji zobowiązania mającego na celu zapewnienie, by oddelegowani nauczyciele „zachowali" („retain") prawa do awansu i emerytury gwarantowane im „przez postanowienia obowiązujące w ich krajach" („national rules"), tj. awanse i emerytury, do których mogliby rościć sobie prawo, gdyby nadal byli zatrudnieni w swoim państwie członkowskim pochodzenia, takie przepisy krajowe mogłyby bowiem z łatwością zostać zmienione lub dostosowane przez państwa członkowskie właśnie pod kątem określonych szczególnych sytuacji, w tym sytuacji, które zazwyczaj wiążą się z wyjazdem do innego państwa członkowskiego, jak ma to miejsce w przypadku znacznej większości nauczycieli ze Zjednoczonego Królestwa oddelegowanych lub mianowanych na stanowiska w Szkołach Europejskich.

44. Zatem jeśli przepis ten nie ma zostać całkowicie pozbawiony skuteczności, nie wydaje mi się, by art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji można było interpretować w ten sposób, że nakłada on zobowiązania wyłącznie na Zarząd Szkół, ponieważ o przyjęciu i treści przepisów dotyczących awansu i emerytury oddelegowanych lub mianowanych nauczycieli decyduje się na szczeblu krajowym.

45. Co się tyczy „awansu [zawodowego]", należy zauważyć, że w angielskiej wersji językowej art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji użyto wyrazu „promotion", co po części może tłumaczyć powstały wokół niego spór. Chociaż na podstawie pozostałych wersji językowych konwencji nie można ustalić jasnej tendencji wskazującej na to, który z tych dwóch terminów przeważa, wydaje mi się, że niezależnie od użytego wyrazu, z racji tego, że celem art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji jest, jak to już wskazałem, uniknięcie sytuacji, w której okres oddelegowania lub mianowania sprawi, że nauczyciele zatrudnieni w Szkołach Europejskich zostaną poszkodowani, nie można przyjąć poglądu, iż – jak sugeruje to Zjednoczone Królestwo – prawa, które powinni zachować wskazani nauczyciele, ograniczają się do dostępu do stanowisk, których nazwa wskazuje na to, że mają one wyższą rangę w krajowej szkolnej hierarchii i przypisany jest im szerszy zakres obowiązków.

46. Poza tym zakres pojęcia „promotion" nie może ograniczać się do dostępu do tego rodzaju stanowisk. Pojęcie to oznacza bowiem również zazwyczaj, jak pokazuje to przykład systemu awansowania w służbie publicznej Unii Europejskiej, dostęp do kolejnych grup zaszeregowania w ramach danej grupy funkcyjnej (takiej jak grupa funkcyjna asystentów lub administratorów), powodujący przyznanie wyższego wynagrodzenia, niewiążący się jednak ze zmianą nazwy stanowiska lub dodatkowym zakresem obowiązków. Pojęcie „promotion" lub awansu w rozumieniu art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji dotyczy więc moim zdaniem postępu na ścieżce kariery zawodowej. Taka interpretacja pozwala zapewnić możliwie najbardziej jednolite stosowanie art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji, zważywszy na różnorodność krajowych systemów awansowania i wynagrodzeń.

47. Na tym etapie należy więc przyjąć, że art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji zobowiązuje strony konwencji do zapewnienia, by w trakcie oddelegowania lub mianowania nauczyciele oddelegowani lub mianowani na stanowiska w Szkołach Europejskich zachowali prawa do postępu na ścieżce kariery zawodowej, a także prawo do emerytury, zagwarantowane w unormowaniach krajowych.

48. Pozostała jeszcze do zbadania ostatnia kwestia, która, chociaż Zjednoczone Królestwo podniosło ją raczej w celu zakwestionowania zastosowania art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji na swoim terytorium, dotyczy jednakże w pewnym sensie wykładni tego przepisu. Kwestia ta odnosi się do trzech ujętych w cudzysłów pojęć, zawartych w wyrażeniu „prawo" do awansu „gwarantowane" przez „postanowienia obowiązujące w ich krajach".

49. Zjednoczone Królestwo broni zasadniczo tezy, że omawiane wyrażenie należy interpretować dosłownie i ściśle. Tymczasem, jego zdaniem, zważywszy na specyfikę brytyjskiego systemu edukacji, angielskim i walijskim nauczycielom oddelegowanym do Szkół Europejskich nie przysługuje żadne „prawo" do awansu „gwarantowane" przez jakiekolwiek „postanowienia obowiązujące w ich kraju".

50. Choć na tym etapie rozumowania należy poprzestać na tej części toku argumentacji, która dotyczy wykładni spornego wyrażenia, uważam jednak, że istotne jest przypomnienie, iż – podobnie jak pozostałe państwa członkowskie –Zjednoczone Królestwo nie jest w żadnym razie zwolnione, z jakiego bądź powodu, z obowiązku przestrzegania zobowiązań wynikających z art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji.

51. Choć zatem jest całkiem możliwe, że ze względu na specyfikę systemu edukacji rzeczonego państwa członkowskiego angielscy i walijscy nauczyciele nie posiadają statusu urzędnika lub pracownika państwowego, w odróżnieniu od nauczycieli z szeregu państw członkowskich, nie zmienia to faktu, że ustanowione w art. 12 ust. 4 lit. a) konwencji zobowiązanie musi mieć zastosowanie do wszystkich stron konwencji, co oznacza w szczególności wszystkie państwa członkowskie, bez względu na ich ewentualną specyfikę.

52. W moim mniemaniu odniesienie do „statut national" zawarte we francuskiej wersji art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji należy więc odczytywać z pewną dozą elastyczności, właśnie w zależności od cech systemów edukacji państw członkowskich, tak aby przepis ten mógł zachować skuteczność i znaleźć zastosowanie na terytorium każdego z tych państw. Z mojej perspektywy jest to również powodem, dla którego w wersji angielskiej, tak jak i w innych wersjach językowych tego przepisu, nie ma mowy o „statut national", które to wyrażenie byłoby nieco nieodpowiednie w kontekście Zjednoczonego Królestwa – jak również innych państw członkowskich, w których, zależnie od podziału kompetencji w zakresie oświaty, jest to dziedzina będąca przedmiotem dewolucji, za którą odpowiadają szczeble władzy znajdujące się poniżej szczebla państwowego – lecz ma ono na celu, w bardziej ogólnym ujęciu, utrzymanie prawa do awansu zagwarantowanego w „unormowaniach krajowych" („national rules")[8] w rozumieniu unormowań przyjętych przez państwa członkowskie.

53. Co się tyczy „prawa" do awansu „gwarantowanego" w tego rodzaju krajowych unormowaniach, moim zdaniem należy wyjść poza dosłowną i ścisłą wykładnię obu tych terminów. Jak już wskazałem w związku z wykładnią pojęcia awansu, należy położyć akcent na cel spornego przepisu, który polega właśnie na uniknięciu poszkodowania nauczycieli z danego państwa członkowskiego oddelegowanych lub mianowanych na stanowiska w Szkołach Europejskich poprzez pozbawienie ich prawa do awansu i emerytury, które przysługiwałoby im w razie zachowania stanowiska w placówkach szkolnych w ich państwie członkowskim pochodzenia.

54. Wbrew temu, co utrzymuje Zjednoczone Królestwo, „prawo" do awansu nie musi być koniecznie i jedynie ograniczone do prawa do automatycznego awansu związanego ze stażem pracy. Oprócz tego, że powyższy argument wydaje się stać w sprzeczności z analizowanym wcześniej twierdzeniem tego państwa, iż pojęcie awansu powinno ograniczać się do dostępu do stanowisk, których nazwa wskazuje na to, że mają one wyższą rangę w krajowej szkolnej hierarchii i przypisany jest im szerszy zakres obowiązków, przyjęcie takiego argumentu ograniczałoby zakres art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji w sposób nieznajdujący potwierdzenia nawet w dosłownej wykładni tego przepisu.

55. W związku z tym zobowiązanie państw członkowskich polega na zachowaniu na rzecz nauczycieli oddelegowanych lub mianowanych na stanowiska w Szkołach Europejskich prawa dotyczącego postępu na ścieżce kariery zawodowej, które przysługiwałoby im, gdyby pozostawali oni zatrudnieni w swoim państwie. Tym samym, w zależności od treści praw przysługujących nauczycielom

8 — Podobne wyrażenie zostało użyte w wersji niemieckiej („der Regelung ihres Herkunftsstaates") i hiszpańskiej („normativas nacionales") art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji, prawdopodobnie z racji tego, że nauczanie w tych państwach członkowskich nie podlega kompetencji organów władzy centralnej.

w poszczególnych państwach członkowskich, prawo to może na przykład mieć postać rzeczywistego prawa do awansu lub po prostu prawa do udziału w postępowaniach umożliwiających wspinanie się po szczeblach kariery zawodowej. Treść prawa dotyczącego awansu może więc różnić się w poszczególnych państwach członkowskich. Natomiast nie może ono mieć zakresu mniejszego niż zakres prawa, które przysługiwałoby nauczycielom oddelegowanym lub mianowanym na stanowiska w Szkołach Europejskich, gdyby zostali oni na swoim stanowisku w placówce szkolnej w swoim państwie pochodzenia, tak jak to ma miejsce w przypadku ich współpracowników, którzy pozostają zatrudnieni w tym państwie członkowskim. Odmienna wykładnia odbierałaby udzieloną tym nauczycielom przez art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji gwarancję, że „zachowają" prawo do awansu zagwarantowane w ich unormowaniach krajowych.

56. Co za tym idzie, proponuję, by na pierwszą cześć skargi Komisji Trybunał udzielił następującej odpowiedzi: art. 12 ust. 4 lit. a) ostatnie zdanie konwencji należy interpretować w taki sposób, że zobowiązuje on strony konwencji do zapewnienia, by nauczyciele oddelegowani lub mianowani na stanowiska w Szkołach Europejskich zachowali w trakcie oddelegowania lub mianowania prawa do postępu na ścieżce kariery zawodowej i do emerytury określone w krajowych uregulowaniach swojego państwa członkowskiego pochodzenia, które miałyby do nich zastosowanie, gdyby pozostawali zatrudnieni w placówce szkolnej w tym państwie członkowskim.

57. W świetle zaprezentowanej powyżej interpretacji należy obecnie zbadać drugą część skargi, dotyczącą, bardziej szczegółowo, zachowania Zjednoczonego Królestwa odnośnie do awansu nauczycieli, których mianuje ono na stanowiska w Szkołach Europejskich.

B – *W przedmiocie zachowania Zjednoczonego Królestwa odnośnie do awansu nauczycieli mianowanych na stanowiska w Szkołach Europejskich w okresie mianowania*

58. Zgodnie z brzmieniem drugiej części skargi Komisja utrzymuje, że niektórym nauczycielom mianowanym przez Zjednoczone Królestwo na stanowiska w Szkołach Europejskich powinno przysługiwać w okresie mianowania prawo do ubiegania się o przejście do wyższej siatki płac („post-threshold pay scale"), na wyższe stanowisko (ET i AST) oraz o przyznanie premii (TLRP), określonych w STPCD, jak również o awansowanie w ramach istniejącej siatki płac, jak ma to miejsce w przypadku ich współpracowników będących nauczycielami, którzy pozostają zatrudnieni przez angielskie i walijskie szkoły subwencjonowane.

59. Z brzmienia tej części skargi, wbrew temu, co utrzymywało Zjednoczone Królestwo przy szeregu okazji w toku niniejszego postępowania, wynika, że zarzuty Komisji nie dotyczą więc sytuacji *wszystkich* angielskich i walijskich nauczycieli mianowanych na stanowiska w Szkołach Europejskich, a jedynie określonej kategorii spośród nich, dla których Komisja domaga się możliwości traktowania w zakresie awansów na równi z ich współpracownikami zatrudnionymi w subwencjonowanych szkołach.

60. Niezależnie od istniejącego między stronami sporu na temat kwalifikacji STPCD jako aktu ustanawiającego krajowe unormowania w rozumieniu art. 12 ust. 4 lit. a) konwencji – do którego powrócę w dalszej części opinii – nie ulega wątpliwości, że wspólnym mianownikiem nauczycieli mianowanych na stanowiska w Szkołach Europejskich, których dotyczy druga część skargi Komisji, jest to, że przed mianowaniem mieli oni prawo ubiegania się o dostęp do wyższej siatki płac, co oznacza, iż kategoria ta obejmuje nauczycieli, którzy osiągnęli przed mianowaniem ostatni stopień (M6) podstawowej siatki płac określonej w STPCD [9]. Do kategorii tej należy również moim zdaniem włączyć nauczycieli, którzy awansowali w ramach podstawowej siatki płac i osiągnęli jej ostatni stopień w trakcie okresu mianowania oraz którzy w tym okresie mogliby ubiegać się o dostęp do wyższej

9 — Co zgodnie z wyjaśnieniami Zjednoczonego Królestwa daje liczbę 53 nauczycieli spośród 250, którzy byli mianowani na stanowiska w Szkołach Europejskich w czasie wystąpienia okoliczności faktycznych będących podstawą sporu.

siatki płac lub o stanowiska, o których mowa w skardze Komisji, gdyby nie zostali zobowiązani do zrzeczenia się tego w ramach umowy zawartej z ministerstwem oświaty. Po pierwsze bowiem, bezsprzeczny jest fakt, że do wszystkich nauczycieli mianowanych przez Zjednoczone Królestwo na stanowiska w Szkołach Europejskich znajduje zastosowanie podstawowa siatka płac STPCD. Po drugie, zgodnie z wyjaśnieniami udzielonymi przez Zjednoczone Królestwo, nauczyciele ci nadal awansowali w ramach wspomnianej siatki i, w odpowiednim przypadku, mogli osiągnąć ostatni stopień tej siatki w okresie mianowania.

61. Natomiast w świetle sposobu sformułowania drugiej części żądań Komisji mniej oczywiste jest, czy objęta nią kategoria nauczycieli obejmuje nie tylko nauczycieli, którzy przed mianowaniem byli zatrudnieni w subwencjonowanych placówkach szkolnych, tj. w placówkach obowiązkowo podlegających STPCD, lecz również nauczycieli, którzy pracowali dla placówek szkolnych nieobjętych subwencją, dla których stosowanie STPCD było fakultatywne.

62. Zanim przejdę do analizy tej kwestii, istotne wydaje mi się rozstrzygnięcie sporu dotyczącego kwalifikacji STPCD w świetle art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji.

63. Jak już wskazałem, Zjednoczone Królestwo podnosi, że STPCD nie są uregulowaniem krajowym w rozumieniu przytoczonego przepisu, ponieważ znaczna liczba nauczycieli w Zjednoczonym Królestwie nie jest objęta jego zakresem.

64. Ta argumentacja mnie nie przekonuje.

65. Rzeczywiście warunki zatrudnienia i wynagrodzenia określone w przywołanym dokumencie, przyjętym w drodze zarządzenia ministra oświaty Zjednoczonego Królestwa, nie mają automatycznie zastosowania do wszystkich angielskich i walijskich nauczycieli.

66. Jednakże jego stosowanie jest obowiązkowe w odniesieniu do wszystkich nauczycieli zatrudnionych w subwencjonowanych placówkach szkolnych[10] oraz dobrowolne w odniesieniu do nauczycieli zatrudnionych w niezależnych szkołach[11]. Ponadto, jak już wskazałem i co przyznało Zjednoczone Królestwo na rozprawie, określona w STPCD podstawowa siatka płac jest wiążąca dla wszystkich angielskich i walijskich nauczycieli mianowanych na stanowiska w Szkołach Europejskich na podstawie umowy zawieranej przez nich z ministerstwem oświaty, niezależnie od tego, że niektórzy spośród nich przed swoim oddelegowaniem byli zatrudnieni w niezależnych szkołach, które mogły nie stosować warunków zatrudnienia i wynagrodzenia określonych w STPCD, a przynajmniej nie stosować ich w pełni.

67. Ponieważ Zjednoczone Królestwo nie zechciało wskazać innego alternatywnego dokumentu, który można by uznać za dokument zawierający właściwe uregulowania krajowe w rozumieniu art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji, należy wnioskować, że o ile nie mamy tu do czynienia z niemożliwą do przyjęcia luką prawną po stronie Zjednoczonego Królestwa, jedynie STPCD może posiadać cechy tego rodzaju unormowań krajowych.

68. Także wbrew temu, co utrzymuje Zjednoczone Królestwo, nie uważam, by dopuszczenie poglądu, iż STPCD ustanawia krajowe uregulowania w rozumieniu art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji oznaczało przyznanie nauczycielom oddelegowanym lub mianowanym na stanowiska w Szkołach Europejskich praw, które nie przysługiwałby im na podstawie krajowych przepisów, a zatem prowadziło do naruszenia art. 165 TFUE.

10 — Ich liczba wynosi, zgodnie z informacjami Zjednoczonego Królestwa, 435 000 osób.

11 — Według Zjednoczonego Królestwa jest to nieokreślona część z 89 000 nauczycieli zatrudnionych w tego rodzaju placówkach w Anglii i Walii.

69. Jest bowiem jasne, że przedmiotem skargi Komisji nie jest zmuszenie Zjednoczonego Królestwa do zreformowania organizacji jego systemu edukacji w celu przyznania nauczycielom oddelegowanym lub mianowanym na stanowiska w Szkołach Europejskich praw, które nie przysługiwałyby im, gdyby pozostali na swoich stanowiskach w Zjednoczonym Królestwie. Realizowanie takiego celu byłoby niezgodne z przepisami art. 165 ust. 1 TFUE, którego treść przypomniano zresztą w preambule konwencji, o czym miałem już okazję wspomnieć [12].

70. W tych okolicznościach oraz zważywszy na specyfikę systemu oświatowego Zjednoczonego Królestwa, prawo dotyczące awansu, którego „zachowanie" należy zapewnić nauczycielom mianowanym na stanowiska w Szkołach Europejskich, w rozumieniu art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji, powinno obejmować prawo, które przysługiwałoby im, gdyby pozostawali zatrudnieni w Zjednoczonym Królestwie, jak ma to miejsce w odniesieniu do ich angielskich i walijskich odpowiedników. Jak wyraźnie podnosi Komisja, druga część jej skargi nie ma na celu tego, by nauczycielom mianowanym przez Zjednoczone Królestwo na stanowiska w Szkołach Europejskich automatycznie przyznawano awans do wyższej siatki płac i w jej ramach lub stanowiska i premie określone w STPCD w okresie ich zatrudnienia przez Szkoły Europejskie, lecz po prostu, jak ma to miejsce w odniesieniu do ich odpowiedników zatrudnionych nadal w subwencjonowanych szkołach w Anglii i Walii, by nauczyciele mianowani na stanowiska w Szkołach Europejskich zachowywali w okresie mianowania prawo do *brania udziału w postępowaniu dającym dostęp* do wspomnianej siatki płac i wspomnianych stanowisk i premii.

71. Takie właśnie prawo dotyczące awansu gwarantuje bowiem STPCD angielskim i walijskim nauczycielom zatrudnionym w subwencjonowanych szkołach oraz nauczycielom z niezależnych szkół stosujących w całości STPCD, którzy posiedli wystarczający staż i dotarli tym samym na szczyt podstawowej siatki płac (stopień M6), ponieważ, jak przyznało Zjednoczone Królestwo na rozprawie, część tych nauczycieli nie decyduje się ubiegać o przejście do wyższej siatki płac, a ponadto co najmniej 95% spośród tych, którzy biorą udział w postępowaniu, uzyskuje dostęp do wspomnianej siatki płac.

72. I odwrotnie, bezsporny jest fakt, że angielskim i walijskim nauczycielom mianowanym na stanowiska w Szkołach Europejskich nie przysługuje taka możliwość wyboru, gdyż na podstawie umowy zawartej z ministerstwem oświaty Zjednoczonego Królestwa zobowiązani są oni zrzec się możliwości brania udziału, w okresie mianowania, w postępowaniach dopuszczających do wyższej siatki płac oraz do stanowisk i premii określonych w STPCD.

73. Ujęte w art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji zobowiązanie byłoby moim zdaniem pozbawione skuteczności, gdyby nie miało ono zastosowania w państwie członkowskim, które, mimo iż nie przyznaje ono nauczycielom prawa sensu stricto do awansu, przyznaje im jednak prawo do brania udziału w postępowaniu dopuszczającym do wyższej siatki płac oraz do stanowisk i premii określonych w krajowych uregulowaniach.

74. W tych okolicznościach uważam, że kategorię nauczycieli mianowanych na stanowiska w Szkołach Europejskich, którzy mogą „zachować prawo do awansu" w rozumieniu art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji, przewidzianego w STPCD, stanowią ci nauczyciele, którzy, gdyby zostali w Zjednoczonym Królestwie tak jak ich angielscy i walijscy koledzy, mogliby skorzystać z zastosowania do nich określonych w STPCD warunków w celu uzyskania dostępu do wyższej siatki płac, robić na tej ścieżce postępy oraz uzyskać prawo do ubiegania się o stanowiska i premie określone w omawianych dokumencie.

12 — Zobacz przypis 6 do niniejszej opinii.

75. Chodzi tu więc, jak podnosi Komisja, o nauczycieli zatrudnionych przed swoim mianowaniem na stanowiska w Szkołach Europejskich w subwencjonowanych placówkach szkolnych, które ze swej natury obowiązkowo stosują w całości przepisy STPCD, lecz także o tych nauczycieli, którzy pracowali w niezależnych placówkach szkolnych dobrowolnie stosujących całość przepisów STPCD. W przypadku obu tych kategorii nauczycieli problem dotyczy również tych spośród nich, którzy mimo iż nie osiągnęli przed mianowaniem ostatniego stopnia podstawowej siatki płac, doszli do niego w okresie mianowania.

76. To właśnie wymienieni nauczyciele, gdyby nie zostali mianowani na stanowiska w Szkołach Europejskich, mogliby bowiem żądać pełnego stosowania w stosunku do siebie przepisów STPCD. Zatem są to również te grupy, które są w stanie „zachować", w rozumieniu art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji, prawo do brania udziału w postępowaniu selekcyjnym dopuszczającym do ustanowionej w STPCD wyższej siatki płac oraz do określonych we wspomnianym dokumencie stanowisk i premii. Nauczyciele ci zostali jednak zobowiązani do zrzeczenia się opisanego prawa w chwili zawarcia z ministerstwem oświaty Zjednoczonego Królestwa umowy o mianowanie na stanowiska w Szkołach Europejskich.

77. Pozostałych nauczycieli, tj. tych, którzy przed mianowaniem na stanowiska w Szkołach Europejskich uczyli w niesubwencjonowanych placówkach szkolnych niestosujących STPCD lub nie w pełni je stosujących, nie dotyczy druga część skargi Komisji. Logicznie rzecz biorąc, wspomniani nauczyciele nie mogli bowiem zrzec się prawa, które im od początku nie przysługiwało [13].

78. Poczyniwszy powyższe uwagi, uważam, co da się łatwo zrozumieć, że zobowiązywanie przez państwo członkowskie, w tym w drodze umownej, niektórych spośród swoich nauczycieli, których postanowi mianować na stanowiska w Szkołach Europejskich, do zrzeczenia się „prawa do awansu", które powinni oni zasadniczo „zachować" zgodnie z art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji, gdyby zostali na stanowisku w Zjednoczonym Królestwie, jest ewidentnie niezgodne z przywołanym przepisem.

79. Jak można wywnioskować z powyższych rozważań, stanowisko to odnosi się nie tylko do dostępu do wyższej siatki płac, lecz również do dostępu do stanowisk ET, AST oraz stanowisk objętych premiami TLRP.

80. Po pierwsze bowiem, dostęp do tego rodzaju stanowisk uzależniony jest od spełnienia zawodowych standardów wyników pracy mających zastosowanie do przejścia do wyższej siatki płac [14].

81. Po drugie, ze wspomnianymi stanowiskami idą w parze większy zakres obowiązków i lepsze warunki wynagrodzenia niż na stanowiskach wynagradzanych zgodnie z podstawową siatką płac.

82. Fakt, że w odróżnieniu od dostępu do wyższej siatki płac specjalne stanowiska muszą dopiero zostać utworzone, nie jest powodem, dla którego awans na te stanowiska można wyłączyć z zakresu przedmiotowego pojęcia awansu w rozumieniu art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji. Zjednoczone Królestwo również to zresztą przyznało, broniąc, jakkolwiek niesłusznie, wąskiego rozumienia pojęcia awansu, obejmującego wyłącznie przejście na stanowiska znajdujące się wyżej w hierarchii zawodowej. Jak już wskazałem, pojęcie awansu powinno moim zdaniem mieć autonomiczną wykładnię i dotyczyć, w szerokim ujęciu, wszystkiego, co wiąże się z postępem na ścieżce kariery zawodowej zainteresowanych nauczycieli, czy będzie to dostęp do wyższej siatki płac, czy dostęp do stanowisk o szerszym zakresie pedagogicznych czy kierowniczych obowiązków, nawet jeśli takie stanowiska nie mają szczególnego statusu w hierarchicznej strukturze placówek szkolnych.

13 — Takie rozróżnienie nie powoduje dyskryminacji, ponieważ, po pierwsze, z prawnego punktu widzenia nauczyciele ci znajdują się w odmiennej sytuacji niż wcześniej opisane grupy nauczycieli, a po drugie, z finansowego punktu widzenia w okresie mianowania dodatek europejski powinien rekompensować różnicę, która mogłaby istnieć w stosunku do nauczycieli należących do wspomnianych grup.

14 — Pragnę przypomnieć, że kandydaci na stanowiska ET muszą między innymi zaliczyć okres co najmniej dwóch lat na trzecim stopniu wyższej siatki płac przed objęciem takiego stanowiska (zob. pkt 20 niniejszej opinii).

Na wszelki wypadek dodam jeszcze, że jeśli chodzi o premie TLRP, to jak wskazało Zjednoczone Królestwo w związku z właściwymi przepisami STPCD, premie te mają charakter stały i również one związane są ze stanowiskami o dodatkowym zakresie obowiązków w zakresie nauczania i kształcenia, a nie z konkretnymi osobami, a zatem, w moim mniemaniu, również mieszczą się one w zakresie pojęcia awansu, o którym mowa w art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji.

83. Aby dopełnić całości, pragnę ponadto wskazać, że Zjednoczone Królestwo nie może utrzymywać, iż nauczyciele mianowani na stanowiska w Szkołach Europejskich wyrazili dobrowolnie zgodę na zrzeczenie się objęcia całością przepisów STPCD w okresie mianowania. W tym względzie wystarczy zauważyć, że tego rodzaju klauzula o zrzeczeniu się jest standardowym warunkiem umowy, narzuconym nauczycielom przez ministerstwo oświaty, a zatem nie podlega indywidualnym negocjacjom. Omawiani nauczyciele mają więc do wyboru albo przyjąć mianowanie na stanowisko w Szkołach Europejskich na warunkach podyktowanych przez ministerstwo oświaty, albo odmówić jego przyjęcia.

84. Na tym etapie w celu pozbawienia nauczycieli mianowanych na stanowiska w Szkołach Europejskich prawa do brania udziału w okresie mianowania w określonych w STPCD postępowaniach dotyczących awansu Zjednoczone Królestwo powołuje się dodatkowo na trudności zasadniczo organizacyjnej i budżetowej natury.

85. Jeśli chodzi o trudności natury organizacyjnej, Zjednoczone Królestwo powołuje się w istocie na względy dotyczące, po pierwsze, określonych cech szczególnych dodatkowych obowiązków, które muszą pełnić kandydaci do wyższej siatki płac i na stanowiska ET, AST, jak również na stanowiska związane z premiami TLRP, a po drugie, problemów z oceną nauczycieli mianowanych na stanowiska w Szkołach Europejskich.

86. Choć mogą to być zasadne powody do niepokoju, to jednak nie sądzę, by mogły przeważać nad prawem przyznanym w art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji nauczycielom oddelegowanym lub mianowanym na stanowiska w Szkołach Europejskich.

87. Jeśli chodzi o dostęp nauczycieli do wyższej siatki płac, Zjednoczone Królestwo nie zakwestionowało faktu, że w przypadku szkół położonych na jego terytorium podlegających w pełni przepisom STPCD oceny posiadanych umiejętności i wiedzy dokonują dyrektorzy poszczególnych placówek szkolnych [15]. Trudno mi zrozumieć, dlaczego podobnej oceny w oparciu o te same kryteria dopuszczenia do omawianej wyższej siatki płac, określone przez władze Zjednoczonego Królestwa, nie mógłby dokonywać dyrektor danej placówki Szkół Europejskich, w razie potrzeby we współpracy z właściwym inspektorem tej szkoły, który jest wyznaczany zgodnie z przepisami konwencji, reprezentuje dane państwo członkowskie i sprawuje opiekę pedagogiczną nad nauczycielami wywodzącymi się z tego państwa członkowskiego [16], a także z ministrem oświaty Zjednoczonego Królestwa.

15 — Zgodnie z informacjami zawartymi w aktach sprawy dziesięć standardów zawodowych, które musza spełniać nauczyciele, którzy osiągnęli stopień 6 podstawowej siatki płac pragnący zostać objęci wyższą siatką płac, to: 1) przyczynianie się w znaczący sposób, w razie potrzeby, do wprowadzania polityki i praktyki dotyczących miejsca zatrudnienia oraz wspieranie poczucia wspólnej odpowiedzialności za ich wprowadzanie; 2) rozległe wiadomości i wiedza w zakresie stosowania zestawu strategii nauczania, uczenia się i wpływu na zachowanie, w tym zindywidualizowanego sposobu uczenia się, w celu zapewnienia wszystkim uczącym się szansy wykorzystania swojego potencjału; 3) rozległe wiadomości i wiedza na temat zasad oceniania w zakresie nauczanego przedmiotu/programu, w tym również przedmiotów związanych z publicznymi egzaminami i kwalifikacjami; 4) aktualne wiadomości i wiedza na temat różnych kwalifikacji i specyfikacji oraz ich zdatności w zakresie zaspokajania potrzeb uczniów; 5) pogłębione wiadomości i wiedza w zakresie swojego przedmiotu/programu oraz związanej z nimi pedagogiki, zwłaszcza procesu postępów w ich nauce; 6) wystarczająco rozległe wiadomości i doświadczenie, by udzielać porad w kwestiach rozwoju i odpowiednich warunków życia dzieci i młodzieży; 7) elastyczność, kreatywność i kompetencja w planowaniu sekwencji nauki w trakcie lekcji i z lekcji na lekcję, które będą skuteczne i konsekwentnie dostosowane do celów nauczania oraz potrzeb uczniów, obejmujące najświeższe osiągnięcia, w tym związane ze znajomością przedmiotu/programu; 8) umiejętność nauczania pozwalająca uczniom na osiąganie dobrych wyników w stosunku do poprzednio zdobytych umiejętności i na robienie postępów równie szybkich lub nawet szybszych niż porównywalni uczniowie na szczeblu kraju; 9) wspieranie współpracy i skuteczna praca zespołowa oraz 10) przyczynianie się do rozwoju zawodowego współpracowników poprzez coaching i mentoring, dawanie przykładu w zakresie skutecznych praktyk oraz udzielanie porad i informacji zwrotnej.

16 — Zobacz art. 15–18 konwencji.

88. Jeśli chodzi o dostęp do stanowisk ET, AST i stanowisk, na których przysługuje TLRP, jak również o ocenę wyników pracy nauczycieli ubiegających się o te stanowiska, nie mogę zgodzić się z argumentacją Zjednoczonego Królestwa, że tylko z tego powodu, iż stanowiska te wymagają od nauczycieli zobowiązania się do pełnienia dodatkowych obowiązków, zwłaszcza kierowniczych i dotyczących kształcenia innych nauczycieli, czy to we własnej placówce (stanowiska ET), czy też w innych placówkach (stanowiska AST), nauczyciele mianowani na stanowiska w Szkołach Europejskich z zasady *nigdy* nie będą mogli spełnić takich wymagań w okresie pracy w Szkołach, a przeprowadzenie oceny spełniania przez nich omawianych warunków jest w ich przypadku niemożliwe.

89. W tym względzie pragnę przede wszystkim zauważyć, że chociaż, jak podkreśla Zjednoczone Królestwo, STPCD stanowi, iż wstępnej oceny kwalifikacji kandydata na stanowisko ET lub AST powinien dokonać dyrektor szkoły („head teacher"), dokument ten dopuszcza jednak przypadki zgłoszenia kandydatury przez nauczycieli niezatrudnionych w subwencjonowanej szkole („unattached teachers"), dla których wstępnej oceny dokonuje osoba będąca przełożonym kandydata („a person with management responsibility for the applicant")[17]. Gdyby to samo zastosować do nauczycieli mianowanych na stanowiska w Szkołach Europejskich, przepis ten mógłby w razie potrzeby umożliwić przeprowadzenie pierwszego etapu oceny wymaganych na te stanowiska wyników pracy przez dyrektora danej szkoły europejskiej, we współpracy z właściwym inspektorem tej szkoły oraz ministrem oświaty Zjednoczonego Królestwa, z którym omawiani nauczyciele zawarli umowę.

90. Następnie, chociaż jak wynika z informacji zawartych w aktach sprawy ocena zdatności do pełnienia funkcji ET i AST jest, ściśle rzecz ujmując, zadaniem jednego urzędu dla angielskich i walijskich kandydatów nadal zatrudnionych w Zjednoczonym Królestwie, nie rozumiem, dlaczego oceny takiej nie można dokonać w odniesieniu do nauczycieli ze Zjednoczonego Królestwa mianowanych na stanowiska w Szkołach Europejskich, którzy zechcą ubiegać się o omawiane stanowiska, jeżeli Zjednoczone Królestwo przyznaje, że można to zrobić w odniesieniu do nauczycieli pracujących w innych placówkach szkolnych rozmieszczonych na terytorium innych państw członkowskich.

91. Argument, na który również powołuje się Zjednoczone Królestwo, że wspomniane wyżej placówki prowadzą nauczanie o charakterze bardziej zbliżonym do systemu brytyjskiego niż Szkoły Europejskie, wydaje mi się całkowicie ignorować status sui generis Szkół Europejskich, których misja polegająca na wspólnym kształceniu dzieci pracowników Unii realizowana jest, jak pozwolę sobie przypomnieć, dla dobra wszystkich państw członkowskich, z pełnym poszanowaniem ich odpowiedzialności za treść nauczania oraz organizację ich systemów edukacyjnych.

92. Wreszcie co się tyczy kandydatów do statusu AST, choć muszą oni zobowiązać się do pełnienia części swoich obowiązków wobec nauczycieli z innych placówek, niż ta, w której pracują, to jednak nauczyciel mianowany na stanowisko w szkole europejskiej jak najbardziej może podjąć tego rodzaju zobowiązanie na przyszłość. Poza tym z STPCD wynika, że dane zobowiązanie nie musi koniecznie zostać spełnione w szkole[18].

93. Co więcej, zważywszy na podnoszoną przez Zjednoczone Królestwo okoliczność, że selekcja brytyjskich nauczycieli mianowanych na stanowiska w Szkołach Europejskich jest szczególnie surowa, wątpię, by tacy nauczyciele nie mogli co do zasady spełnić zawodowych standardów i sprawować dodatkowych obowiązków wymaganych w szczególności dla uzyskania statusu ET i AST, jak usiłuje sugerować Zjednoczone Królestwo.

17 — Zobacz art. 30 ust. 3 i 4 STPCD.

18 — Zobacz art. 65 ust. 2 STPCD, który stanowi, że ten czas pracy można również przepracować w placówkach organu zatrudniającego lub „w innym miejscu".

94. W moim przekonaniu nie istnieją więc takie trudności natury organizacyjnej, które uzasadniałyby wykluczenie z postępowań dopuszczających do stanowisk ET, AST i stanowisk związanych z premiami TLRP nauczycieli mianowanych na stanowiska w Szkołach Europejskich, których dotyczy skarga Komisji.

95. Identyczny wniosek nasuwa się w odniesieniu do przeszkód natury budżetowej podnoszonych przez Zjednoczone Królestwo.

96. W tym względzie nie będę rozwodził się nad ewidentnie niemożliwym do przyjęcia argumentem, że nauczycielom oddelegowanym lub mianowanym na stanowiska w Szkołach Europejskich można by odmówić prawa do objęcia ich art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji, tylko dlatego że ze względu na wypłacany im dodatek europejski mają bardziej korzystne warunki wynagrodzenia niż ich angielscy i walijscy odpowiednicy zatrudnieni nadal w placówkach szkolnych Zjednoczonego Królestwa.

97. Poważniejszy argument Zjednoczonego Królestwa dotyczy tego, że stanowiska ET, AST i stanowiska, na których przysługują premie TLRP, wymagają uruchomienia środków budżetowych w każdej z placówek szkolnych pragnących stworzyć u siebie tego rodzaju stanowiska i że w związku z tym stworzenie takich stanowisk dla nauczycieli mianowanych na stanowiska w Szkołach Europejskich w okresie ich mianowania jest niemożliwe.

98. Powyższa argumentacja nie jest jednak w moim odczuciu istotna. Mimo że kwestia ta wzbudziła pewne wątpliwości wśród stron, według mnie do zadań Zjednoczonego Królestwa nie należy tworzenie stanowisk ad hoc dla nauczycieli mianowanych na stanowiska w Szkołach Europejskich. Jego zadanie polega natomiast po prostu na tym, by umożliwić im zgłoszenie swojej kandydatury na omawiane stanowiska. Innymi słowy, w świetle art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji Zjednoczone Królestwo powinno zapewnić, że nauczyciele ci będą mogli poddać się wymaganej przez STPCD ocenie oraz, w odniesieniu konkretnie do nabycia statusu ET, umożliwić im w okresie mianowania awansowanie w ramach wyższej siatki płac, tak by byli oni w stanie zgłosić się na wolne stanowisko, na które nabór ogłosi placówka szkolna decydująca się na utworzenie stanowiska ET na takich samych warunkach, jak gdyby nadal byli zatrudnieni w placówce szkolnej w Zjednoczonym Królestwie.

99. Z powyższych względów uważam, że Zjednoczone Królestwo naruszyło zobowiązanie zawarte w art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji.

100. Wniosek ten odnosi się nie tylko do prawa do awansu, lecz również, w świetle okoliczności niniejszej sprawy, do praw emerytalnych nauczycieli mianowanych na stanowiska w Szkołach Europejskich, których dotyczy druga część skargi.

101. Ponieważ bowiem, po pierwsze, w okresie mianowania emerytura omawianych nauczycieli obliczana jest wyłącznie na podstawie ich wynagrodzenia krajowego, tj. wynagrodzenia wynikającego z zastosowania podstawowej siatki płac określonej w STPCD, a po drugie, nauczyciele ci musieli zrzec się w tym okresie prawa do skorzystania przynajmniej z możliwości dostępu do wyższej siatki płac, utracili oni szansę na to, by ich uprawnienia emerytalne były naliczane przy uwzględnieniu takiego awansu.

102. Taka utrata szansy jest moim zdaniem w rzeczy samej rzeczywista i poważna, przynajmniej w odniesieniu do nauczycieli, którzy osiągnęli przed mianowaniem na stanowiska w Szkołach Europejskich ostatni stopień podstawowej siatki płac. Można bowiem spokojnie założyć, że wśród tych nauczycieli ubiegających się o dostęp do wyższej siatki płac odsetek dopuszczonych niewątpliwie nie byłby niższy od odsetka nauczycieli, którzy pozostali zatrudnieni w subwencjonowanych szkołach

w Zjednoczonym Królestwie i złożyli podobny wniosek. Wynosi on zaś przynajmniej 95% [19].

103. Należy wreszcie odnieść się do zarzucanego Zjednoczonemu Królestwu naruszenia art. 25 ust. 1 konwencji, zgodnie z którym budżet Szkół Europejskich finansowany jest przez wkłady państw członkowskich, poprzez to, że utrzymują one wypłaty wynagrodzeń oddelegowanym lub mianowanym nauczycielom.

104. Naruszenie przywołanego przepisu wydaje mi się kwestią pomocniczą w stosunku do naruszenia art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie konwencji, ponieważ jeżeli państwo członkowskie nie zapewni tego, by nauczyciele oddelegowani lub mianowani na stanowiska w Szkołach Europejskich zachowali prawa do awansu, fakt ten nieuchronnie negatywnie wpłynie na „utrzymanie wynagrodzeń" wspomnianych nauczycieli. W niniejszym przypadku zamrożenie awansów nauczycielom mianowanym przez Zjednoczone Królestwo na stanowiska w Szkołach Europejskich, których dotyczy skarga Komisji, powoduje co najmniej zamrożenie wynagrodzenia, którego mogliby w rozsądny sposób oczekiwać po przekroczeniu progu dopuszczenia do wyższej siatki płac.

105. Uważam więc, że przez swoje zachowanie Zjednoczone Królestwo naruszyło również art. 25 ust. 1 konwencji.

106. Na zakończenie dodam, że Komisja nie podniosła oddzielnego zarzutu naruszenia przez Zjednoczone Królestwo art. 5 WE (art. 4 ust. 3 TUE) [20]. Oznacza to, że zadanie Trybunału nie obejmuje orzeczenia w przedmiocie prawidłowości wniesienia, na podstawie zawartej w art. 26 konwencji klauzuli arbitrażowej, skargi dotyczącej naruszenia postanowienia traktatu.

107. Ze wszystkich opisanych powyżej powodów proponuję, by Trybunał uwzględnił skargę Komisji. Ponadto, ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Zjednoczonego Królestwa kosztami postępowania, proponuję, na podstawie art. 69 ust. 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, uwzględnić również to żądanie.

III – Wnioski

108. Biorąc powyższe pod uwagę, proponuję, by Trybunał orzekł, co następuje:

1) Artykuł 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie Konwencji określającej Statut Szkół Europejskich, podpisanej w Luksemburgu w dniu 21 czerwca 1994 r., należy interpretować w taki sposób, że zobowiązuje on strony konwencji do zapewnienia, by nauczyciele oddelegowani lub mianowani na stanowiska w Szkołach Europejskich zachowali w trakcie oddelegowania lub mianowania prawa do postępu na ścieżce kariery zawodowej i do emerytury określone w krajowych uregulowaniach swojego państwa członkowskiego pochodzenia, które miałyby do nich zastosowanie, gdyby pozostawali zatrudnieni w placówce szkolnej w tym państwie członkowskim.

19 — W przedmiocie pojęcia utraty poważnej szansy, uznawanego w prawie pracy lub służby publicznej w szeregu państw członkowskich, w tym w Zjednoczonym Królestwie, oraz w przedmiocie wartości ekonomicznej utraconej szansy – zob. moja opinia w sprawie C-348/06 P Komisja przeciwko Girardot (wyrok z dnia 21 lutego 2008 r.) Zb. Orz. s. I-833, pkt 53–55.

20 — W tym względzie pragnę przypomnieć, że w wyrokach: z dnia 15 stycznia 1986 r. w sprawie 44/84 Hurd, Rec. s. 29; z dnia 5 kwietnia 1990 r. w sprawie C-6/89 Komisja przeciwko Belgii, Rec. s. I-1595, Trybunał stwierdził co do zasady, że państwo członkowskie może naruszyć art. 5 WE, gdy poprzez przyjęcie jednostronnego środka, ze względu na obciążający budżet Wspólnot mechanizm kompensacji różnicy między kwotą dochodów Szkół Europejskich a krajowymi wynagrodzeniami nauczycieli ustanowiony w Konwencji określającej Statut Szkół Europejskich (w tym przypadku konwencji z 1958 r., której Wspólnoty nie były stroną), wspomniane państwo członkowskie powoduje dla tego budżetu wydatki, których nie powinien on ponosić. Zobacz w tym względzie również moją opinię w ww. sprawie Komisja przeciwko Belgii (wyrok z dnia 30 września 2010 r.), pkt 121–130.

2) Wykluczenie niektórych nauczycieli mianowanych przez Zjednoczone Królestwo na stanowiska w Szkołach Europejskich w okresie mianowania z możliwości dostępu do korzystniejszych siatek płac (w szczególności siatek płac noszących nazwę „post-threshold pay scale", „excellent teacher pay scale" lub „advanced skills teachers pay spine") oraz do innych dodatkowych składników wynagrodzenia (np. „teaching and learning responsibility payments"), z której mogliby skorzystać, gdyby pozostawali zatrudnieni w placówkach szkolnych tego państwa członkowskiego, jak ma to miejsce w odniesieniu do ich odpowiedników zatrudnionych w angielskich i walijskich szkołach subwencjonowanych, jest niezgodne z art. 12 ust. 4 lit. a) zdanie ostatnie oraz z art. 25 ust. 1 Konwencji określającej Statut Szkół Europejskich.

3) Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostaje obciążone kosztami postępowania.