OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO ELEANOR SHARPSTON przedstawiona w dniu 12 maja 2011 r.[1]

1. W niniejszym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunał po raz kolejny proszony jest udzielenie wykładni Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego w dniu 18 maja 1999 r. przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) (zwanego dalej „porozumieniem ramowym"), zawartego w załączniku do dyrektywy 99/70/WE (zwanej dalej „dyrektywą")[2].

2. Szczególna kwestia podniesiona w niniejszej sprawie dotyczy zgodności z klauzulą 4 porozumienia ramowego jednego z przepisów zawartego w uregulowaniach dotyczących postępowania w sprawie awansu urzędników służby cywilnej. Rzeczony przepis wymagał, by kandydaci posiadali określony staż pracy w charakterze urzędnika służby cywilnej (mianowanego lub zatrudnionego na czas nieokreślony członka służby cywilnej, zwanego dalej „urzędnikiem"), zanim uzyskają uprawnienie do ubiegania się o awans w ramach omawianego postępowania. Urzędnicy, którzy zdobyli staż pracy jako członkowie personelu tymczasowego, nie kwalifikowali się więc do ubiegania się o taki awans.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Dyrektywa Rady z dnia 28 czerwca 1999 r. dotycząca Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) (Dz.U. L 175, s. 43).

I — Ramy prawne

A — *Uregulowania Unii Europejskiej*

3. Akapit drugi preambuły porozumienia ramowego stanowi:

„Strony niniejszego porozumienia [UNICE, CEEP oraz ETUC] uznają, że umowy zawarte na czas nieokreślony są i pozostaną powszechną formą stosunków pracy między pracodawcami a pracownikami. Uznają one również, że umowy o pracę na czas określony odpowiadają, w pewnych warunkach, jednocześnie potrzebom pracodawców, jak i pracowników".

4. Klauzula 1 porozumienia ramowego stanowi:

„Celem niniejszego Porozumienia jest:

a) poprawa warunków pracy [zatrudnienia] na czas określony, poprzez zagwarantowanie przestrzegania zasady niedyskryminacji;

[…]".

5. Klauzula 3 porozumienia ramowego stanowi:

„1. Do celów niniejszego Porozumienia »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. Do celów niniejszego Porozumienia »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.

[…]".

6. Klauzula 4 porozumienia ramowego, zatytułowana „Zasada niedyskryminacji", stanowi:

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

[…]

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

7. Klauzula 8 pkt 5 porozumienia ramowego stanowi:

„Zapobieganie oraz rozwiązywanie sporów i skarg, powstających na tle stosowania niniejszego Porozumienia, podejmowane jest zgodnie z przepisami krajowymi, układami zbiorowymi i praktyką".

B — *Prawo krajowe*

8. W postanowieniu odsyłającym stwierdza się, że oprócz dyrektywy i porozumienia ramowego F.J. Rosado Santana powołuje się na: a) art. 14 hiszpańskiej konstytucji, który statuuje zasadę równego traktowania, oraz

b) art. 1 Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de Reconocimiento de Servicios Previos en la Administración Pública (ustawy 70/1978 z dnia 26 grudnia 1978 r. o uznaniu wcześniej wykonywanej pracy w administracji publicznej, zwanej dalej „ustawą 70/1978"), który stanowi:

„1. Urzędnikom zatrudnionym w organach administracji państwowej, samorządowej, instytucjonalnej, wymiaru sprawiedliwości, sądownictwa pracy i zabezpieczeń społecznych uznaje się wszystkie bez rozróżnienia okresy przepracowane przez nich w wymienionych organach przed utworzeniem odpowiedniego korpusu, stopni, stanowisk lub przed ich wstąpieniem do korpusu lub objęciem przez nich stopnia lub stanowiska, jak również okres próbny urzędników, którzy zdali konkurs umożliwiający wstąpienie do administracji publicznej.

2. Za faktyczne świadczenie pracy uważa się każdy bez różnicy okres zatrudnienia w działach administracji publicznej wskazanych w poprzednim ustępie zarówno w charakterze członka personelu tymczasowego (zatrudnionego na stanowisku doradczym lub zwykłego), jak również w ramach umowy podlegającej prawu administracyjnemu lub prawu pracy, niezależnie od tego, czy umowy te zostały zawarte w formie pisemnej".

9. W postanowieniu odsyłającym wskazane zostało, że zastosowanie ustawy 70/1978 kwestionowane jest w postępowaniu przed sądem krajowym przez Junta de Andalucía (rząd regionu Andaluzja, zwany dalej „Juntą") ze względu na to, że krajowe orzecznictwo stanowi, iż wspomniane uregulowania nie znajdują zastosowania do postępowań konkursowych w oparciu o osiągnięcia, prowadzonych dla urzędników.

10. W uwagach na piśmie rząd hiszpański również utrzymuje, że ustawa 70/1978 nie znajduje zastosowania. On z kolei odwołuje się do 22. przepisu dodatkowego do Ley 30/1984, de 2 agosto, de reforma de la Función Pública (ustawy 30/1984 z dnia 2 sierpnia 1984 r. o reformie służby cywilnej). Wspomniany przepis określa szereg kryteriów dopuszczenia do awansu z grupy D do grupy C w strukturze zatrudnienia hiszpańskiej służby cywilnej. Wśród tych kryteriów znajduje się dziesięcioletni staż pracy w charakterze urzędnika w pierwszej z wymienionych grup. Zdaniem Junty wskazany przepis został skonkretyzowany w uregulowaniach regionu autonomicznego Andaluzja w art. 32 ust. 2 dekretu 2/2002 z dnia 9 stycznia 2002 r., który ma identyczne brzmienie.

11. Rząd hiszpański powołuje się również na Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (ustawę 7/2007 z dnia 12 kwietnia 2007 r. o statucie podstawowym funkcjonariuszy publicznych). Artykuł 10 powyższej ustawy ma zastosowanie do członków personelu tymczasowego i zawiera przepisy dotyczące ich powołania, charakteru ich obowiązków i ustania ich zatrudnienia [3].

12. Postanowienie odsyłające zawiera następnie analizę orzecznictwa hiszpańskiego trybunału konstytucyjnego. Wydaje się, że wspomniany trybunał orzekł, iż różnice w wynagrodzeniu między członkami personelu tymczasowego a urzędnikami pełniącymi takie same obowiązki mogą nie być

3 — Materiały przekazane przez rząd hiszpański w uwagach na piśmie nie pozwalają na ustalenie, czy wspomniana ustawa zawiera również przepisy określające skutki zmiany statusu między członkami personelu tymczasowego i urzędnikami.

niezgodne z zasadą równego traktowania wynikającą z art. 14 hiszpańskiej konstytucji. Odmienne z prawnego punktu widzenia traktowanie może więc być zgodne z konstytucją.

13. Wreszcie w postanowieniu odsyłającym stwierdza się, że znaczna część hiszpańskich sądów (lecz nie wszystkie) stoi na stanowisku, że w razie gdy w publicznym ogłoszeniu o konkursie ustanawia się zasady dotyczące m.in. warunków dopuszczenia, zasady te stanowią „prawo" dla postępowania konkursowego. Jeżeli kandydat nie zaskarży takich zasad w określonym do tego celu terminie, nie może on później podnosić ich braku zgodności z prawem, aby zakwestionować wynik w dotyczącym go zakresie.

14. Zgodnie z uwagami na piśmie rządu hiszpańskiego ze wspomnianego orzecznictwa wynika, że kandydatowi pragnącemu odwołać się od procedury selekcyjnej w ramach naboru do służby cywilnej przysługują jedynie dwie drogi. Jeżeli kandydat pragnie zakwestionować warunki danej procedury selekcyjnej, musi on zaskarżyć bezpośrednio wskazane warunki ogłoszenia. Jeżeli z kolei kandydat zamierza zakwestionować sposób, w jaki przebiegała procedura selekcji, musi zaskarżyć sposób przeprowadzenia postępowania. Nie może natomiast zakwestionować warunków procedury selekcyjnej pośrednio, w drodze zarzutu skierowanego pozornie na przebieg postępowania. Zgodnie z Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (ustawą 29/1998 z dnia 13 lipca 1998 r. o sądownictwie sporno-administracyjnym), w takich okolicznościach, jakie występują w sporze przed sądem krajowym, skarga na warunki obowiązujące w odniesieniu do procedury konkursowej powinna była zostać wniesiona w ciągu dwóch miesięcy od dnia publikacji ogłoszenia o konkursie. W niniejszej sprawie wszelkie skargi powinny były wpłynąć najpóźniej do dnia 17 marca 2008 r.

II — Stan faktyczny, postępowanie i pytania prejudycjalne

15. F.J. Rosado Santana, skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym, został pierwotnie zatrudniony przez Junta w dniu 19 maja 1989 r. jako członek personelu tymczasowego. Zatrudnienie to ustało w dniu 27 maja 2005 r. Z dniem 28 maja 2005 r. został on urzędnikiem.

16. W postanowieniu odsyłającym wskazano, że w drodze zarządzenia z dnia 17 grudnia 2007 r. Consejería de Justicia y Administración Pública (ministerstwa sprawiedliwości i administracji) Junty ukazało się ogłoszenie o egzaminach konkursowych w trybie awansowania wewnętrznego w celu przeniesienia urzędników do ogólnego korpusu służby cywilnej tego organu administracji publicznej (zwane dalej „ogłoszeniem o konkursie"). Warunek 2 ust. 1 lit. b) ogłoszenia o konkursie określał, że od kandydatów wymagane są: „świadectwo Bachiller Superior [ukończenia szkoły średniej] lub spełnianie warunków do ubiegania się o nie, […] albo dziesięcioletni staż pracy w charakterze urzędnika korpusu grupy D lub pięcioletni staż pracy i zaliczenie

specjalnego kursu, o którym mowa w Resolución de 4 de julio de 2002, del Instituto Andaluz de Administración Pública, por la que se convoca concurso de habitación para el acceso por promoción interna a cuerpos del grupo C, desde cuerpos del grupo D de la Administración General de la Junta de Andalucía (decyzji andaluzyjskiego instytutu administracji publicznej z dnia 4 lipca 2002 r. w sprawie ogłoszenia konkursu uprawniającego do ubiegania się o awans wewnętrzny na członka korpusu grupy C dla członków korpusu grupy D Administración General de la Junta de Andalucía […]".

17. Kryterium dopuszczenia dotyczące dziesięcioletniego stażu pracy w charakterze urzędnika na stanowisku grupy D zwane będzie poniżej „spornym kryterium".

18. Choć w postanowieniu odsyłającym nie zamieszczono pełnej treści warunku 2 ust. 1 lit. b) ogłoszenia o konkursie, informacja ta uzupełniona została w przedłożonych przez Juntę uwagach na piśmie. Zgodnie z tym, co podano we wspomnianych uwagach, omawiany warunek brzmiał dalej następująco:

„[…] okresy zatrudnienia […] w charakterze urzędnika w innych działach administracji publicznej […] uwzględnia się […], do celów udziału w niniejszych egzaminach selekcyjnych. Nie uwzględnia się natomiast wcześniejszych okresów zatrudnienia w charakterze członka personelu tymczasowego lub pracownika służby cywilnej w jakimkolwiek dziale administracji publicznej lub innych podobnych okresów zatrudnienia".

19. Ogłoszenie o konkursie zostało opublikowane w *Boletín Oficial* (dzienniku urzędowym) Junty z dnia 16 stycznia 2008 r.

20. Jakkolwiek w postanowieniu odsyłającym nie jest to jasno powiedziane, wydaje się, że F.J. Rosado Santana spełniałby sporne kryterium ze względu na to, że był zatrudniony przez pozwany organ od dnia 19 maja 1989 r., gdyby nie fakt, że w ogłoszeniu wymagano, aby było to zatrudnienie w charakterze urzędnika. Pozostałe kryteria dopuszczenia wskazane w ogłoszeniu o konkursie nie mają znaczenia w niniejszej sprawie.

21. F.J. Rosado Santana zgłosił się mimo wszystko do udziału w omawianych egzaminach, a jego zgłoszenie zostało przyjęte. Uczestniczył w postępowaniu konkursowym, które składało się z egzaminów i oceny osiągnięć. Uzyskał pozytywny wynik w obu częściach i w związku z tym jego nazwisko znalazło się na liście laureatów ogłoszonej w dniu 12 listopada 2008 r.

22. W dniu 2 lutego 2009 r. opublikowano ogłoszenie o naborze na stanowiska. F.J. Rosado Santana złożył podanie o przyjęcie i wymagane dokumenty. Jednak w dniu 25 marca 2009 r. Secretaría General para la Administración Pública (sekretariat generalny ds. administracji publicznej) Junty wydał

decyzję o unieważnieniu zakwalifikowania go do grona laureatów (zwaną dalej „sporną decyzją"). Podstawą unieważnienia był fakt, że F.J. Rosado Santana nie spełniał żadnego z wymienionych w pkt 16 kryteriów dopuszczenia. W szczególności nie spełniał spornego kryterium, ze względu na to, że okres zatrudnienia w charakterze członka personelu tymczasowego nie kwalifikował się jako okres uwzględniany do celów ustalenia, czy rzeczone kryterium zostało spełnione.

23. W dniu 8 czerwca 2009 r. F.J. Rosado Santana wystąpił do Juzgado de lo Contencioso-Administrativo no 12 de Sevilla (sądu administracyjnego nr 12 w Sewilli, Hiszpania), kwestionując sporną decyzję. W szczególności zaskarżył on ważność spornego kryterium, ponieważ jego zdaniem niesłusznie wymagało ono, aby omawiane zatrudnienie było zatrudnieniem w charakterze urzędnika.

24. Sąd krajowy zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie następujących pytań:

„1. Czy [dyrektywę] należy interpretować w ten sposób, że okoliczność, iż trybunał konstytucyjny jednego z państw członkowskich Unii orzekł, że ustanowienie różnych praw dla członków personelu tymczasowego i urzędników służby cywilnej tego państwa może nie być sprzeczne z jego konstytucją, musi oznaczać wyłączenie stosowania dyrektywy w dziedzinie służby cywilnej tego państwa?

2. Czy [dyrektywę] należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się ona temu, aby sąd krajowy dokonywał wykładni zasad równego traktowania oraz niedyskryminacji w sposób, który ogólnie wyklucza z zakresu jej zastosowania zrównanie członków personelu tymczasowego i urzędników?

3. Czy klauzulę 4 [porozumienia ramowego] należy interpretować w ten sposób, iż sprzeciwia się ona temu, aby okresy zatrudnienia w systemie zatrudnienia na czas określony nie były brane pod uwagę jako nabyty staż pracy przy nabywaniu statusu członka personelu zatrudnionego na czas nieokreślony, a dokładniej do celów wynagradzania, zaszeregowania lub przebiegu kariery zawodowej w służbie cywilnej?

4. Czy klauzula 4 [porozumienia ramowego] zobowiązuje do dokonywania takiej wykładni uregulowania krajowego, która nie wyłącza z zaliczenia okresów zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej okresów pracy świadczonej na podstawie zatrudnienia na czas określony?

5. Czy klauzulę 4 [porozumienia ramowego] należy interpretować w ten sposób, że pomimo iż warunki publicznego ogłoszenia o konkursie zostały opublikowane i nie zostały zaskarżone przez zainteresowanego, sąd krajowy ma obowiązek zbadać, czy warunki te nie są sprzeczne

z uregulowaniem [Unii Europejskiej], a jeżeli tak, to czy w takim przypadku powinien powstrzymać się od stosowania takich warunków lub stanowiących ich podstawę przepisów krajowych, w zakresie w jakim są one sprzeczne z ww. klauzulą?".

25. Uwagi na piśmie przedstawiły rząd hiszpański, Junta i Komisja Europejska. Nie złożono wniosku o przeprowadzenie rozprawy i taka rozprawa się nie odbyła.

III — W przedmiocie dopuszczalności

26. W uwagach na piśmie Junta podniosła dwa ogólne zastrzeżenia w przedmiocie dopuszczalności.

27. W pierwszym z nich Junta podnosi, że postanowienie odsyłające nie spełnia wymogów ustanowionych w orzecznictwie Trybunału. W szczególności sąd krajowy nie określił krajowych przepisów mających zastosowanie do kwestii przedstawionych w pytaniach ani powodów, które skłoniły go do przyjęcia za podstawę danego uregulowania prawa Unii Europejskiej. Sąd krajowy nie wykazał również związku między tym uregulowaniem a przepisami krajowymi lub stanem faktycznym stanowiącym tło sporu. Jej zdaniem należy więc stwierdzić niedopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

28. Nie podzielam tego stanowiska.

29. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem postępowanie, o którym mowa w art. 267 TFUE, jest oparte na jasnym rozdziale zadań sądów krajowych i Trybunału. Jedynie do sądu krajowego należy ocena, na podstawie szczególnych okoliczności danej sprawy, zarówno tego, czy do wydania wyroku konieczne jest wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jak i znaczenia dla sprawy przestawionych Trybunałowi pytań prejudycjalnych [4].

30. Analiza postanowienia odsyłającego pokazuje, że sąd krajowy przedstawił krajowe przepisy, na które powołuje się F.J. Rosado Santana w zawisłym przed nim postępowaniu. Siłą rzeczy oznacza to, że sąd ten musi uważać wspomniane przepisy za właściwe w odniesieniu do przedłożonych pytań. Wyszczególnia on następnie orzecznictwo krajowe, które spowodowało powzięcie przez niego wątpliwości co do precyzyjnego zastosowania dyrektywy w zakresie jego właściwości krajowej w świetle wspomnianego orzecznictwa. W każdym razie jasne jest, że w postępowaniu w trybie prejudycjalnym to do sądu krajowego, do którego wystąpiono ze skargą, należy określenie przepisów prawa krajowego, które znajdują zastosowanie w toczącym się przed nim postępowaniu [5].

31. Jeśli zaś chodzi o powody, dla których sąd krajowy odwołał się do przepisów dyrektywy oraz umowy ramowej, a także o związek między wspomnianymi przepisami i sporem

4 — Zobacz m.in. wyroki: z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie C-305/05 Ordre des barreaux francophones et germanophone i in., Zb.Orz. I-5305, pkt 18; z dnia 18 listopada 2010 r. w sprawie C-356/09 Kleist, Zb.Orz. s. I-11939, pkt 44.

5 — Zobacz w tym zakresie postanowienie z dnia 12 czerwca 2008 r. w sprawie C-364/07 Vassilakis i in., pkt 77.

przed tym sądem, postanowienie odsyłające wskazuje jasno i ponad wszelką wątpliwość, dlaczego przepisy dyrektywy mają istotne znaczenie dla opisanego w postanowieniu stanu faktycznego.

32. W takim stanie rzeczy pierwsze zastrzeżenie należy moim zdaniem oddalić.

33. W drugim zastrzeżeniu Junta podnosi, jak rozumiem, że przedłożone pytania są niedopuszczalne z tego względu, że klauzula 4 porozumienia ramowego nie może mieć zastosowania w okolicznościach, do których pytania te się odnoszą. Spór w postępowaniu przed sądem krajowym nie dotyczy „warunków zatrudnienia" w rozumieniu klauzuli 4 porozumienia ramowego, a kryterium wymaganego dla udziału w konkursie, w którym uczestniczył F.J. Rosado Santana.

34. Z orzecznictwa Trybunału jasno wynika, że w sytuacji gdy do Trybunału wpłynie wniosek o udzielenie wykładni prawa Unii, który nie jest oczywiście bez związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu zawisłego przed sądem krajowym, Trybunał musi udzielić nań odpowiedzi [6].

35. Kwestią, w jakim znaczeniu użyto wyrażenia „warunki zatrudnienia", zajmę się poniżej w pkt 51 i nast. Uważam jednak, że drugie zastrzeżenie Junty co do dopuszczalności jest oczywiście nietrafne. Nie ma żadnych wątpliwości co do tego, że zagadnienie zastosowania klauzuli 4 porozumienia ramowego, włącznie z kwestią, jak należy interpretować wyrażenie „warunki zatrudnienia", jest istotne dla problemów poruszanych w postępowaniu przed sądem krajowym.

36. Zarzuty Junty w przedmiocie dopuszczalności należy więc oddalić.

IV — Co do istoty sprawy

37. Sad krajowy przedłożył w postanowieniu odsyłającym pięć pytań. Pytanie pierwsze dotyczy współoddziaływania prawa krajowego i prawa Unii. Pytania drugie, trzecie i czwarte dotyczą zastosowania i wykładni dyrektywy, a w szczególności klauzuli 4 porozumienia ramowego. Pytanie piąte dotyczy kwestii dostępności środków odwoławczych na podstawie prawa krajowego w przypadku naruszenia prawa Unii.

38. Ponieważ to, czy pytania pierwsze i piąte mają istotne znaczenie, zależy od tego, jakich odpowiedzi Trybunał udzieli na temat zastosowania i wykładni dyrektywy, rozpocznę od pytań drugiego, trzeciego i czwartego. Następnie rozpatrywać będę pytanie pierwsze, a na koniec przejdę do pytania piątego.

6 — Wyrok z dnia 27 października 1993 r. w sprawie C-127/92 Enderby, Rec. s. I-5535, pkt 12.

A — *Pytania drugie, trzecie i czwarte*

39. W wymienionych pytaniach, które najlepiej jest rozpatrywać łącznie, sąd krajowy zwraca się zasadniczo do Trybunału o orzeczenie w przedmiocie zastosowania i wykładni dyrektywy, a w szczególności klauzuli 4 porozumienia ramowego, do okoliczności zaistniałych w postępowaniu przed sądem krajowym.

40. W szczególności sąd krajowy pragnie ustalić, czy ogłoszenie o konkursie, takie jak ogłoszenie rozpatrywane przed sądem krajowym, które uzależnia uprawnienie do ubiegania się o awans w strukturach służby cywilnej od określonego stażu w charakterze urzędnika, a wyraźnie wyklucza okresy zatrudnienia w charakterze członka personelu tymczasowego, narusza klauzulę 4 porozumienia ramowego.

1. Zastosowanie dyrektywy do sporu przed sądem krajowym

a) Członkowie służby cywilnej

41. Z orzecznictwa Trybunału jasno wynika, że fakt, iż F.J. Rosado Santana nawiązał stosunek zatrudnienia z instytucją publiczną, nie jest istotny dla kwestii zastosowania w tej sprawie dyrektywy i porozumienia ramowego. Zarówno z brzmienia powyższych aktów, jak i z kontekstu towarzyszącego ich przyjęciu wynika, że zawarte w nich przepisy mogą znajdować zastosowanie do umów o pracę na czas określony oraz do stosunków pracy zawieranych z organami władzy publicznej i instytucjami publicznymi [7]. Podobnie okoliczność, że stanowisko można zakwalifikować jako „urzędnicze" zgodnie z prawem krajowym, jest nieistotna w odniesieniu do stosowania tych przepisów [8].

42. Wbrew argumentowi wysuwanemu przez Juntę w odniesieniu do pytania drugiego, z powyższego wynika, że personel tymczasowy oraz urzędnicy powinni być uważani za „porównywalnych" w rozumieniu klauzuli 4 porozumienia ramowego.

b) Zastosowanie dyrektywy i porozumienia ramowego do osoby, która przestała być pracownikiem zatrudnionym na czas określony

43. Rząd hiszpański podnosi w uwagach na piśmie, że dyrektywa i porozumienie ramowe

7 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 4 lipca 2006 r. w sprawie C-212/04 Adeneler i in., Zb.Orz. s. I-6057, pkt 54–57; z dnia 13 września 2007 r. w sprawie C-307/05 Del Cerro Alonso, Zb.Orz. s. I-7109, pkt 25; z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawach połączonych C-444/09 i C-456/09 Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres, Zb.Orz. s. I-14031, pkt 38.

8 — Zobacz ww. w przypisie 7 wyrok w sprawie Del Cerro Alonso, pkt 29.

nie mogą mieć zastosowania do osoby, która tak jak F.J. Rosado Santana wnosi skargę jako urzędnik, czyli jako członek personelu zatrudnionego na czas nieokreślony. Na poparcie tego twierdzenia powołuje się na pkt 28 i 30 wyroku w sprawie Del Cerro Alonso [9], w którym Trybunał orzekł, że dyrektywa i porozumienie ramowe mają zastosowanie „do ogółu pracowników świadczących pracę za wynagrodzeniem w ramach łączącego ich z pracodawcą stosunku pracy na czas określony", wywodząc dalej, że skoro „spór przed sądem krajowym dotyczy[ł] porównania między członkiem urzędniczego personelu tymczasowego i członkiem personelu urzędniczego zatrudnionym na czas nieokreślony", skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym „[była] objęta zakresem [dyrektywy] i porozumienia ramowego". Jako że porównanie, które chce przeprowadzić F.J. Rosado Santana w niniejszej sprawie, jest porównaniem między nim samym jako urzędnikiem a innymi urzędnikami, nie może być tu mowy o zastosowaniu do niego dyrektywy ani porozumienia ramowego.

44. Komisja stoi na podobnym stanowisku.

45. Wydaje mi się, że ten sposób rozumowania stanowi niewłaściwą interpretację orzecznictwa i podchodzi do wykładni dyrektywy oraz porozumienia ramowego w oderwaniu od ich celu.

46. Aby nadać dyrektywie i porozumieniu ramowemu właściwe ramy interpretacyjne, należy mieć na względzie kontekst ich przyjęcia. W tym względzie Trybunał orzekł w wyroku w sprawie Impact [10], że „porozumienie ramowe, w szczególności jego klauzula 4, realizuje […] cel, który należy do podstawowych celów ustanowionych w [art. 151 akapit pierwszy TFUE], […] i pkt 7 i 10 Wspólnotowej karty socjalnych praw podstawowych pracowników, do której odsyła ww. postanowienie traktatu, związanych z poprawą warunków życia i pracy oraz zapewnieniem odpowiedniej ochrony socjalnej pracowników, w niniejszej sprawie – pracowników zatrudnionych na czas określony. […] W odniesieniu do tych celów klauzulę 4 porozumienia ramowego należy interpretować jako wyrażającą zasadę […] prawa socjalnego [Unii], która nie może być interpretowana zawężająco" [11].

47. W postępowaniu przed sądem krajowym powołano się na prawo do tego, by okresy zatrudnienia na czas określony były uwzględnianie przy obliczaniu kwalifikacji do awansu na takich samych zasadach jak porównywalnego zatrudnienia na czas nieokreślony u tego samego pracodawcy.

48. Czy tak szeroka wykładnia klauzuli 4 może być uzasadniona?

9 — Wyżej wymieniony w przypisie 7.

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

11 — Punkty 112, 114. Zobacz też ww. w przypisie 7 wyrok w sprawie Del Cerro Alonso, pkt 38.

49. W mojej opinii taka wykładnia nie jest tylko dopuszczalna. Jest to wręcz jedyna wykładnia, która spełnia wymóg stanowiący, że przepis ten należy interpretować w sposób, który nie jest zawężający. Okoliczność, że F.J. Rosado Santana jest obecnie związany stosunkiem pracy na czas nieokreślony z Juntą, nie ma żadnego wpływu na argument wysuwany na jego korzyść. Kluczowe znaczenie ma natomiast to, czy nieuwzględnienie okresów zatrudnienia na czas określony przy ocenie możliwości dopuszczenia go do awansu *wyłącznie z racji tego, że jego zatrudnienie było zatrudnieniem na czas określony*, można uznać za dyskryminację w rozumieniu klauzuli 4.

50. Bardziej restrykcyjne podejście zniweczyłoby cały sens klauzuli 4 porozumienia ramowego. Dałoby ono przyzwolenie na jedną z form dyskryminacji, dla których uniknięcia przyjęto właśnie dyrektywę i porozumienie ramowe.

c) „Warunki zatrudnienia"

51. Aby klauzula 4 porozumienia ramowego znajdowała zastosowanie, dany warunek musi wchodzić w zakres „warunków zatrudnienia".

52. Orzecznictwo Trybunału jasno stwierdza, że do wspomnianego wyrażenia również należy stosować szeroką wykładnię [12].

53. W niniejszej sprawie fakt dopuszczenia F.J. Rosada Santany do ubiegania się o awans jest pochodną faktu jego zatrudnienia w charakterze urzędnika. Innymi słowy, jeżeli spełnia on (ważne) wymogi określone w tym zakresie przez Juntę jako swego pracodawcę, ma on prawo do tego, by brano go pod uwagę przy awansowaniu wraz ze wszystkimi wiążącymi się z tym korzyściami, podobnie jak jego współpracowników i innych kandydatów znajdujących się w podobnej sytuacji.

54. Czy tego rodzaju prawo może być rozumiane jako wchodzące w zakres warunków zatrudnienia do celów klauzuli 4 porozumienia ramowego?

55. Moim zdaniem odpowiedź na to pytanie jest jak najbardziej twierdząca. Stosunek zatrudnienia charakteryzuje się istnieniem z jednej strony prawa, a z drugiej strony odpowiadającego mu obowiązku. W tym względzie nie ma tu żadnej różnicy w stosunku do warunków dotyczących wynagrodzenia za świadczoną pracę [13].

12 — Zobacz podobnie ww. w przypisie 7 wyrok w sprawie Del Cerro Alonso, pkt 31 i nast.; ww. w przypisie 10 wyrok w sprawie Impact, pkt 115.

13 — Nie ulega wątpliwości, że warunki dotyczące „wynagrodzenia" w rozumieniu wynagrodzenia wypłacanego za wykonywaną pracę objęte są zakresem definicji „warunków zatrudnienia" w rozumieniu klauzuli 4 porozumienia ramowego (zob. ww. w przypisie 7 wyrok w sprawie Del Cerro Alonso, pkt 41; ww. w przypisie 10 wyrok w sprawie Impact, pkt 126).

2. „Powody o charakterze obiektywnym"

56. Klauzula 4 porozumienia ramowego wyraźnie zezwala na odmienne traktowanie pracowników zatrudnionych na czas określony i porównywalnych z nimi pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony, jeżeli taka różnica w traktowaniu uzasadniona jest powodami o charakterze obiektywnym.

57. Wyrażenie „powody o charakterze obiektywnym" nie jest zdefiniowane w dyrektywie ani w porozumieniu ramowym. Zostało jednak zinterpretowane w orzecznictwie Trybunału.

58. W wyroku w sprawie Del Cerro Alonso [14] Trybunał orzekł, że wyrażenie to należy interpretować podobnie jak wyrażenie „obiektywne powody" zawarte w klauzuli 5 porozumienia ramowego, które zostało już poddane wykładni w orzecznictwie [15]. W orzecznictwie dotyczącym klauzuli 5 Trybunał orzekł, że „pod pojęciem »obiektywne powody« należy rozumieć powody odnoszące się do ściśle określonych i konkretnych okoliczności charakteryzujących określoną działalność, a zatem mogące uzasadniać w tym szczególnym kontekście wykorzystanie ciągu umów o pracę na czas określony. Okoliczności te mogą w szczególności wynikać ze szczególnego charakteru zadań, dla wykonania których zawarto umowy, oraz ich swoistych cech lub w odpowiednim przypadku z realizacji słusznych celów polityki socjalnej państwa członkowskiego" [16]. Trybunał dodał następnie, że „stosowanie umów o pracę na czas określony wyłącznie na podstawie takiego ogólnego przepisu, bez związku z konkretnymi okolicznościami rozpatrywanej działalności, nie pozwala na wskazanie obiektywnych i przejrzystych kryteriów pozwalających zweryfikować, czy zawieranie kolejnych umów faktycznie służy zaspokojeniu rzeczywistej potrzeby, prowadzi do osiągnięcia realizowanego celu i jest niezbędne w tym zakresie" [17].

59. Stosując to samo rozumowanie do klauzuli 4 porozumienia ramowego, Trybunał orzekł w wyroku w sprawie Del Cerro Alonso, że „pojęcie [»powody o charakterze obiektywnym«] należy rozumieć jako niezezwalające na uzasadnienie różnicy w traktowaniu między pracownikami zatrudnionymi na czas określony a pracownikami zatrudnionymi na czas nieokreślony okolicznością, że rozróżnienie to wprowadzone zostało przez ogólny i abstrakcyjny przepis prawa krajowego, taki jak ustawa lub porozumienie zbiorowe. Wprost przeciwnie, pojęcie to wymaga, by będąca przedmiotem sporu różnica w traktowaniu była uzasadniona istnieniem precyzyjnych i konkretnych elementów charakteryzujących jeden z warunków pracy, 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

14 — Wyżej wymieniony w przypisie 7.

15 — Punkt 56.

16 — Zobacz ww. w przypisie 7 wyroki: w sprawie Del Cerro Alonso, pkt 53; w sprawie Adeneler i in., pkt 69, 70.

17 — Zobacz ww. w przypisie 7 wyroki: w sprawie Del Cerro Alonso, pkt 55; w sprawie Adeneler i in., pkt 74.

potrzebie, prowadzi do osiągnięcia realizowanego celu i jest do tego niezbędna” [18].

60. W późniejszym wyroku w sprawie Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres [19] Trybunał, udzielając ponownie wykładni klauzuli 4 porozumienia ramowego, orzekł, że: „[omawiane precyzyjne i konkretne okoliczności] mogą w szczególności wynikać ze szczególnego charakteru zadań, dla wykonania których zawarto umowy [na czas określony], oraz ich swoistych cech lub w odpowiednim przypadku z realizacji słusznych celów polityki socjalnej państwa członkowskiego. […] [Natomiast] odwołanie się jedynie do tymczasowego charakteru zatrudnienia personelu administracji publicznej nie jest zgodne z tymi wymogami i nie może zatem stanowić powodu o charakterze obiektywnym w rozumieniu klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego. […] odmienne traktowanie, jeżeli chodzi o warunki pracy pomiędzy pracownikami zatrudnionymi na czas określony i pracownikami zatrudnionymi na czas nieokreślony, nie może zostać uzasadnione kryterium, które w sposób ogólny i abstrakcyjny odnosi się do samego czasu trwania zatrudnienia. Przyznanie, że sam tymczasowy charakter stosunku zatrudnienia wystarcza dla uzasadnienia tego odmiennego traktowania, zagroziłoby celom [dyrektywy] oraz porozumienia ramowego […]. Zamiast poprawiać warunki zatrudnienia na czas określony i promować równość traktowania, do czego dążą tak [dyrektywa], jak i porozumienie ramowe, odwołanie do takiego kryterium sprowadzałoby się do utrwalenia utrzymywania się sytuacji niekorzystnej dla pracowników zatrudnionych na czas określony” [20].

61. Wbrew temu, co podnosi rząd hiszpański w uwagach na piśmie, z powyższego wynika, że okoliczność, iż zatrudnienie na podstawie umowy na czas określony jest z definicji czasowe, nie może stanowić „powodu o charakterze obiektywnym” w rozumieniu klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego, uzasadniającego odmienne traktowanie. Co za tym idzie, wyłączając okresy służby w charakterze pracownika zatrudnionego na czas określony, jak miało to miejsce w ogłoszeniu o konkursie w przypadku F.J. Rosada Santany, rzeczone ogłoszenie nie spełniało wymogów klauzuli 4 pkt 1 w odniesieniu do pojęcia „powodów o charakterze obiektywnym”.

62. Nie oznacza to, że nigdy nie mogą zaistnieć okoliczności, w których pojęcie „powodu o charakterze obiektywnym” może mieć zastosowanie do odmiennego traktowania personelu tymczasowego i urzędników. Rząd hiszpański poświęca sporą część swoich uwag na piśmie opisowi kryjących się u podstaw, w jego mniemaniu immanentnych różnic między personelem tymczasowym a urzędnikami. Wśród nich znajdują się, zdaniem hiszpańskiego rządu, różnice dotyczące sposobu

18 — Punkty 57, 58.

19 — Wyżej wymieniony w przypisie 7.

20 — Punkty 55–57.

zatrudniania poszczególnych urzędniczych kategorii, wymaganych kwalifikacji i charakteru pełnionych obowiązków.

63. W zakresie, w jakim powyższe różnice nie są niczym więcej jak odzwierciedleniem czasowego charakteru stosunku zatrudnienia członka personelu tymczasowego, argumenty te nie mogą skutecznie uzasadnić odmiennego traktowania w rozumieniu klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego. Jednakże w zakresie, w jakim takie różnice mogą odzwierciedlać obiektywne wymogi dotyczące procedury awansowania w *konkretnych przypadkach*, różnice te mogą być uzasadnione.

64. Nadając powyższemu twierdzeniu konkretny wymiar, można sobie doskonale wyobrazić okoliczności, w których stanowisko do obsadzenia wymaga szczególnego doświadczenia, które mógł zdobyć jedynie urzędnik. Mogłoby to na przykład wynikać z faktu, że tego rodzaju doświadczenie można zdobyć tylko na takich stanowiskach, na jakie powołuje się urzędników. Choć drugi motyw preambuły do porozumienia ramowego głosi, że umowy zawarte na czas nieokreślony są powszechną formą stosunków pracy między pracodawcami a pracownikami, to jednocześnie ani dyrektywa, ani porozumienie ramowe nie ustanawiają ogólnego obowiązku przekształcania zatrudnienia na czas określony w zatrudnienie na czas nieokreślony tam, gdzie tylko jest to możliwe [21].

65. To, czy powody o charakterze obiektywnym w rozumieniu klauzuli 4 pkt 1 istnieją w konkretnym przypadku, jest kwestią faktu zależną od szczególnych okoliczności danego postępowania w sprawie awansu. Należy ją rozstrzygać dla każdego przypadku oddzielnie, z uwzględnieniem wszelkich czynników, które mogą być istotne, w tym w szczególności charakteru wymaganego na stanowisku do obsadzenia doświadczenia.

66. Jednak w sprawie przed sądem krajowym widać jasno, że ponieważ w postępowaniu konkursowym wprowadzono zwykły przepis o nieuwzględnianiu okresów zatrudnienia w charakterze członka personelu tymczasowego, nie mogłoby ono w żadnym razie podlegać objęciu omawianym wyjątkiem. Tego rodzaju powody mogły oczywiście istnieć, lecz nawet jeśli tak było, to nie zostało to wyrażone w sposób przejrzysty, co jest zasadniczym wymogiem, jeżeli miałoby to stanowić podstawę do zastosowania wyjątku.

67. Z uwagi na całość powyższych rozważań stoję na stanowisku, że ogłoszenie o konkursie naruszało klauzulę 4 porozumienia ramowego.

21 — Zobacz podobnie ww. w przypisie 7 wyrok w sprawie Adeneler i in., pkt 91; wyrok z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawach połączonych od C-378/07 do C-380/07 Angelidaki i in., Zb.Orz. s. I-3071, pkt 183.

68. Uważam zatem, że odpowiedź na pytania drugie, trzecie i czwarte powinna brzmieć w ten sposób, że klauzula 4 porozumienia ramowego zostaje naruszona, gdy ogłoszenie o konkursie, takie jak ogłoszenie rozpatrywane w postępowaniu przed sądem krajowym, uzależnia dopuszczenie do ubiegania się o awans w strukturach służby cywilnej od stażu służby w charakterze urzędnika, a wyraźnie wyklucza okresy zatrudnienia w charakterze członka personelu tymczasowego, nie podając obiektywnego powodu stanowiącego podstawę takiego wykluczenia.

B — *Pytanie pierwsze*

69. W postanowieniu odsyłającym sąd krajowy wskazał, że hiszpański trybunał konstytucyjny orzekł, iż odmienne traktowanie personelu tymczasowego i urzędników, nawet jeśli wykonują oni te same obowiązki, może nie być niezgodne z przepisami o równym traktowaniu ustanowionymi w art. 14 konstytucji tego państwa.

70. Pytanie postawione przez sąd krajowy rozumiem w ten sposób, że pragnie on się w istocie dowiedzieć, czy przyjęcie przez jeden z najwyższych organów sądowniczych jego państwa członkowskiego określonej definicji równego traktowania musi przeważać nad odmienną definicją tego samego pojęcia w prawie Unii, w dziedzinie, w której sąd krajowy ma obowiązek zastosowania prawa Unii. Gdyby sąd krajowy był obowiązany do przyjęcia definicji trybunału konstytucyjnego, skutek byłby (lub mógłby być) taki, że dyrektywy i porozumienia ramowego nie uznano by za mające zastosowanie do służby cywilnej w rzeczonym państwie członkowskim.

71. W zakresie, w jakim pytanie odnosi się do kwestii, czy dyrektywa i porozumienie ramowe znajdują zastosowanie do personelu służby publicznej, zająłem się już tym zagadnieniem powyżej w pkt 41 i nast.

72. W zakresie, w jakim pytanie to odnosi się do kwestii, czy sąd krajowy może być zobowiązany do stosowania definicji równego traktowania różniącej się od definicji ustanowionej w prawie Unii i przyznającej mniejszy zakres praw, odpowiedź musi być oczywiście przecząca.

73. Wynika to jasno z utrwalonego orzecznictwa Trybunału.

74. Stosując prawo krajowe w obszarze objętym dyrektywą Unii Europejskiej, sądy krajowe zobowiązane są do interpretowania prawa tak dalece, jak to możliwe, w świetle brzmienia i celu danej dyrektywy oraz – skoro porozumienie ramowe stanowi integralną część składową dyrektywy [22] – porozumienia

22 — Zobacz podobnie opinię rzecznika generalnego J. Kokott w ww. w przypisie 10 sprawie Impact, pkt 87.

ramowego. Wymóg wykładni prawa krajowego zgodnej z prawem Unii jest bowiem nieodłączną cechą systemu traktatu FUE, ponieważ umożliwia on sądom krajowym zapewnienie w ramach ich właściwości pełnej skuteczności prawa Unii przy rozstrzyganiu zawisłych przed nimi sporów [23]. Zasada wykładni prawa krajowego zgodnej z prawem Unii wymaga, by sądy krajowe czyniły wszystko, co leży w zakresie ich kompetencji, uwzględniając wszystkie przepisy prawa krajowego, aby zapewnić pełną skuteczność rozpatrywanej dyrektywy i porozumienia ramowego oraz dokonać rozstrzygnięcia zgodnego z zamierzonymi przez nie celami [24].

75. Z tego wynika, że sąd krajowy zobowiązany jest do stosowania udzielonej przez Trybunał wykładni dyrektywy i porozumienia ramowego, nawet jeśli trybunał konstytucyjny właściwego państwa członkowskiego orzekł, że odmienne traktowanie personelu tymczasowego i urzędników nie jest (lub może nie być) niezgodne z konstytucją tego państwa członkowskiego.

76. W świetle powyższego uważam, że odpowiedź na pytanie pierwsze powinna brzmieć w ten sposób, że sąd krajowy jest zobowiązany stosować udzieloną przez Trybunał wykładnię dyrektywy i porozumienia ramowego, nawet jeżeli hiszpański trybunał konstytucyjny orzekł, że odmienne traktowanie personelu tymczasowego i urzędników nie jest (lub może nie być) niezgodne z konstytucją tego państwa członkowskiego.

C — *Pytanie piąte*

77. W piątym pytaniu sąd krajowy dąży w istocie do ustalenia, czy prawo UE, a w szczególności klauzula 4 porozumienia ramowego, wymaga od niego rozpatrzenia materialnych unormowań postępowania konkursowego bez względu na przeszkodę proceduralną, taką jak brak zaskarżenia w terminie.

78. F.J. Rosado Santana występuje w postępowaniu przed sądem krajowym z żądaniem opartym na argumencie, że ze względu na to, iż sporne kryterium wymagało dziesięcioletniego stażu pracy w charakterze urzędnika, ogłoszenie o konkursie naruszało prawo Unii. Tym samym naruszone zostały jego prawa. Już wcześniej wskazałem, że zgadzam się z tym stanowiskiem. Jednak z postanowienia odsyłającego jasno wynika, że w chwili gdy F.J. Rosado Santana wystąpił ze skargą, upłynął już dwumiesięczny termin określony w ogłoszeniu o konkursie.

79. Czy na tego rodzaju termin można powołać się w przypadku, gdy podstawą skargi jest naruszenie praw przysługujących na mocy prawa Unii?

23 — Zobacz w szczególności ww. w przypisie 10 wyrok w sprawie Impact, pkt 98 i 99 i przytoczone tan orzecznictwo.

24 — Zobacz podobnie ww. w przypisie 10 wyrok w sprawie Impact, pkt 101 i przytoczone tam orzecznictwo.

80. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wobec braku uregulowań wspólnotowych w tej dziedzinie zadaniem wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich jest określenie zasad postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa wspólnotowego [25].

81. Państwa członkowskie ponoszą jednakże odpowiedzialność za zapewnienie, w każdym przypadku, skutecznej ochrony tych praw [26]. Szczegółowe przepisy proceduralne obowiązujące w odniesieniu do tego rodzaju skarg nie mogą być mniej korzystne od uregulowań dotyczących podobnych skarg o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) i nie mogą powodować, iż korzystanie z uprawnień wynikających z prawa wspólnotowego staje się praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności) [27].

82. Zasada równoważności wymaga, by rozpatrywana norma krajowa znajdowała zastosowanie bez rozróżnienia do skarg opartych na naruszeniu prawa wspólnotowego oraz do skarg opartych na naruszeniu prawa wewnętrznego mających podobny przedmiot i podstawę [28]. Jakkolwiek nic w odesłaniu prejudycjalnym nie wskazuje na to, że zasada ta została naruszona w sprawie przed sądem krajowym, to na nim spoczywa zadanie sprawdzenia tej kwestii [29].

83. W odniesieniu do zasady skuteczności, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ustanowienie terminów rozsądnej długości spełnia co do zasady wymóg skuteczności, w zakresie w jakim oznacza to zastosowanie podstawowej zasady pewności prawa. Trybunał orzekł również, że do państw członkowskich należy ustalenie takich terminów pozostających w związku w szczególności ze znaczeniem, jakie mają dla zainteresowanych decyzje, które mają zostać podjęte, złożonością procedur i przepisów, które mają zostać zastosowane, liczbą osób, których decyzja może dotyczyć, oraz w związku z pozostałymi interesami ogólnymi lub prywatnymi, które powinny zostać wzięte pod uwagę [30].

84. Czy dwumiesięczny termin określony w przepisach krajowych czyni korzystanie z praw przysługujących na podstawie prawa Unii nadmiernie utrudnionym?

85. Oczywiste jest, że wspomniany termin jest krótki.

86. Biorąc jednak pod uwagę interesy, które należy uwzględnić w ramach postępowania konkursowego takiego rodzaju jak postępowanie rozpatrywane przed sądem krajowym, nie uważam, aby termin ten był jako taki na tyle krótki, by naruszał przytoczone powyżej

25 — Zobacz w szczególności ww. w przypisie 10 wyrok w sprawie Impact, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo; ww. w przypisie 21 wyrok w sprawach połączonych i in., pkt 173.

26 — Zobacz w szczególności ww. w przypisie 10 wyrok w sprawie Impact, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo.

27 — Zobacz w szczególności ww. w przypisie 10 wyrok w sprawie Impact, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo.

28 — Zobacz wyrok z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie C-246/09 Bulicke, Zb.Orz. s. I-7003, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo.

29 — Zobacz podobnie ww. w przypisie 28 wyrok w sprawie Bulicke, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo.

30 — Zobacz podobnie ww. w przypisie 28 wyrok w sprawie Bulicke, pkt 36.

zasady. Jak wskazuje rząd hiszpański w uwagach na piśmie, interes pozostałych kandydatów uczestniczących w konkursie oraz interes samej Junty jako organu odpowiedzialnego za prawidłowe zarządzanie postępowaniem konkursowym są istotne. Wszelkie odwołania w postępowaniu konkursowym mogą stanowić zakłócenie i wywołać szkodę. Należy zauważyć, że w wyroku w sprawie Bulicke [31] Trybunał wyraźnie zaakceptował podobny termin w odniesieniu do skarg na dyskryminację w ramach stosunku zatrudnienia.

87. Czy można podnosić, że chwila, z którą rozpoczął bieg dwumiesięczny termin (tj. dzień publikacji ogłoszenia o konkursie w dzienniku urzędowym Andaluzji), narusza zasadę skuteczności? Czy zasada ta wymaga, by termin ten rozpoczynał bieg później, na przykład w dniu, w którym F.J. Rosado Santana został poinformowany o tym, że nie kwalifikuje się do ubiegania się o awans?

88. Uważam, że tak nie jest.

89. Wydaje mi się, że postrzegany całościowo interes stron może być najlepiej zaspokojony poprzez wymóg, by odwołania wnoszono w krótkim terminie, a w każdym razie przed rozpoczęciem procesu selekcji. Ustanowienie takiego unormowania daje osobom odpowiedzialnym za organizację konkursu możliwość zbadania wszelkich odwołań i (w razie potrzeby) odsunięcia w czasie rozpoczęcia pozostałej części postępowania oraz podjęcia wszelkich niezbędnych kroków w celu rozpatrzenia odwołania. Uczestnicy konkursu mają świadomość, że gdy konkurs już się rozpocznie, nie zostanie przedłużony lub unieważniony ze względu na konieczność rozpatrywania późniejszych skarg na jego zgodność z prawem.

90. Uważam zatem, że kryterium skuteczności zostało spełnione w sprawie przed sądem krajowym.

91. Dochodzę do takiego wniosku, zdając sobie jednak sprawę, że nie została zbadana możliwość zaistnienia sytuacji, w której F.J. Rosado Santana został nieodpowiednio, a być może niesprawiedliwie potraktowany w wyniku ciągu okoliczności zaistniałych po wzięciu przez niego udziału w konkursie. Powiadomienie go o tym, że przeszedł pomyślnie konkurs, aby następnie poinformować go o tym, że nie kwalifikuje się do ubiegania się o stanowisko, było, delikatnie mówiąc, niefortunne.

92. Sekwencja zdarzeń nie jest całkiem jasno ukazana w postanowieniu odsyłającym. Gdyby F.J. Rosado Santana otrzymał od Junty wskazówkę, wyraźnie lub w sposób dorozumiany, że jego kandydatura spełnia wymogi ogłoszenia o konkursie, wszelkie późniejsze informacje o tym, że tak nie jest, byłyby już na pierwszy rzut oka zaniedbaniem administracyjnym ze strony Junty lub zmianą przyjętego wcześniej stanowiska. Być może

31 — Wyżej wymieniony w przypisie 28.

istnieją zasady hiszpańskiego prawa administracyjnego, na które można się w takich okolicznościach powołać, zabraniające organowi administracji wycofywania się z pierwotnych zapewnień (na których F.J. Rosado Santana niewątpliwie opierał się, zgłaszając się do konkursu i biorąc w nim udział). Stanowi to jednakże kwestię do rozstrzygnięcia dla sądu krajowego.

93. W mojej opinii wynika z tego, że takie zaniedbanie nie stanowiłoby ani naruszenia zasady skuteczności, ani praw przysługujących na mocy prawa Unii. Rozpatrzenie jego wpływu pozostawałoby zatem w gestii sądu krajowego zgodnie z krajowymi przepisami, co należy wyłącznie do zadań sądu krajowego.

94. Z mojej strony uważam więc, że odpowiedź na pytanie piąte powinna brzmieć w ten sposób, że sąd krajowy nie jest zobowiązany do rozpatrzenia materialnych unormowań postępowania konkursowego, jeśli występuje ważna przeszkoda proceduralna. Aby taka przeszkoda spełniała wymogi prawa Unii, musi ona być zgodna z zasadami równoważności i skuteczności. Dwumiesięczny termin rozpoczynający bieg w dniu publikacji ogłoszenia o konkursie, taki jak termin rozpatrywany w postępowaniu przed sądem krajowym, nie narusza zasady skuteczności.

V — Wnioski

95. W świetle powyższych ustaleń proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania prejudycjalne przedstawione przez Juzgado de lo Contencioso-Administrativo no12 de Sevilla w następujący sposób:

1) Klauzula 4 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony zawartego w załączniku do dyrektywy Rady 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącej Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego

przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) zostaje naruszona, gdy ogłoszenie o konkursie, takie jak ogłoszenie rozpatrywane w postępowaniu przed sądem krajowym, uzależnia dopuszczenie do ubiegania się o awans w strukturach służby cywilnej od stażu służby w charakterze urzędnika, a wyraźnie wyklucza okresy zatrudnienia w charakterze członka personelu tymczasowego, nie podając obiektywnego powodu stanowiącego podstawę takiego wykluczenia.

2) Sąd krajowy jest zobowiązany stosować udzieloną przez Trybunał wykładnię dyrektywy i porozumienia ramowego, nawet jeżeli hiszpański trybunał konstytucyjny orzekł, że odmienne traktowanie personelu tymczasowego i urzędników nie jest (lub może nie być) niezgodne z konstytucją tego państwa członkowskiego.

3) Sąd krajowy nie jest zobowiązany do rozpatrzenia materialnych unormowań postępowania konkursowego, jeśli występuje ważna przeszkoda proceduralna. Aby taka przeszkoda spełniała wymogi prawa Unii, musi ona być zgodna z zasadami równoważności i skuteczności. Dwumiesięczny termin rozpoczynający bieg w dniu publikacji ogłoszenia o konkursie, taki jak termin rozpatrywany w postępowaniu przed sądem krajowym, nie narusza zasady skuteczności.