Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NILSA WAHLA
przedstawiona w dniu 9 czerwca 2016 r.[1]

Sprawa C-201/15

Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis)
przeciwko
Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis
przy udziale:
Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Symvoulio tis Epikrateias (radę stanu, Grecja)]

Zwolnienia grupowe — Dyrektywa 98/59/WE — Artykuły 2 5 — Artykuły 49 TFUE i 63 TFUE — Obowiązek uzyskania uprzedniego zezwolenia właściwego organu administracyjnego w przedmiocie wniosku dotyczącego przeprowadzenia zwolnienia grupowego — Rozpatrywanie wniosków na podstawie kryteriów ekonomicznych — Proporcjonalność

1. Fundament Unii Europejskiej stanowi gospodarka wolnorynkowa, co oznacza, że przedsiębiorstwa powinny mieć swobodę prowadzenia działalności w taki sposób, jaki uważają za właściwy. Jakie zatem są granice interwencji państwa członkowskiego w celu zapewnienia stabilności zatrudnienia pracowników? O rozstrzygnięcie tego właśnie problemu zwrócono się do Trybunału w ramach niniejszego postępowania prejudycjalnego.

2. Mówiąc bardziej szczegółowo, spór zaistniał po odmowie przez władze greckie udzielenia skarżącej w postępowaniu głównym – spółce zależnej LafargeHolcim Ltd, przedsiębiorstwa działającego w różnych państwach członkowskich, w tym także w Grecji – zezwolenia na dokonanie zwolnień grupowych. W Grecji zwolnienia grupowe są uzależnione od uzyskania uprzedniego zezwolenia administracyjnego. Spór ten skłonił Symvoulio tis Epikrateias (radę stanu, Grecja) do zwrócenia się do Trybunału z dwoma pytaniami dotyczącymi zgodności przepisów greckich, po pierwsze, z dyrektywą 98/59/WE[2], a po drugie z postanowieniami traktatu dotyczącymi swobody przedsiębiorczości i swobody przepływu kapitału (art. 49 i 63 TFUE).

3. W związku z tym niniejsza sprawa jest kolejnym dowodem na utrzymujące się znaczenie prawa pierwotnego wobec rosnącego zasięgu prawa wtórnego. Jak bowiem wykażę, o ile ustawodawstwo greckie wydaje się być zgodne z dyrektywą 98/59, nie można już powiedzieć tego samego w odniesieniu do swobód podstawowych gwarantowanych przez traktat FUE.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Dyrektywa Rady z dnia 20 lipca 1998 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do zwolnień grupowych (Dz.U. 1998, L 225, s. 16 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 3, s. 327).

I – **Ramy prawne**

A – *Dyrektywa 98/59*

4. Artykuł 2 dyrektywy 98/59 (należący do sekcji II, zatytułowanej „Informacja i konsultacja”) stanowi:

„1. W przypadku gdy pracodawca ma zamiar dokonać zwolnień grupowych, jest on zobowiązany, we właściwym czasie, do przeprowadzenia konsultacji z przedstawicielami pracowników w celu osiągnięcia porozumienia.

2. Takie konsultacje obejmują przynajmniej sposoby i możliwości uniknięcia zwolnień grupowych lub ograniczenia liczby dotkniętych nim[i] pracowników, jak również możliwości złagodzenia ich konsekwencji poprzez wykorzystanie towarzyszących im środków socjalnych, mających na celu, między innymi, pomoc w przeszeregowaniu lub przekwalifikowani[u] zwalnianych pracowników.

[…]

3. Aby umożliwić przedstawicielom pracowników przedstawienie konstruktywnych propozycji, pracodawca, we właściwym czasie w trakcie trwania konsultacji, zobowiązany jest do:

[…]

b) notyfikowania im, w każdym przypadku, na piśmie:

(i) przyczyn zamierzonego zwolnienia;

(ii) liczby i kategori[i] pracowników przewidzianych do zwolnienia;

(iii) liczby i kategorii pracowników zwykle zatrudnionych;

(iv) okres[u], w którym przewidywane są zwolnienia;

(v) przewidzian[ych] kryteri[ów] selekcji pracowników, którzy mają zostać zwolnieni, o ile ustawodawstwo i/lub praktyka krajowa dają taką możliwość pracodawcy;

[…]

Pracodawca zobowiązany jest do przesyłania właściwemu organowi władzy publicznej kopii, zawierającej przynajmniej dane zawarte w pisemnym komunikacie, który jest przewidziany w akapicie pierwszym lit. b) ppkt (i)–(v).

[…]”.

5. Przedmiotem sekcji III dyrektywy 98/59 jest „Procedura zwolnień grupowych”. Sekcja ta zawiera dwa przepisy, a mianowicie art. 3 i 4. Zgodnie z art. 3:

„1. Pracodawca zobowiązany jest do notyfikowania na piśmie właściwemu organowi władzy publicznej o każdym zamiarze zwolnienia grupowego.

[…]

Notyfikacja zawiera wszystkie istotne informacje dotyczące planowanych zwolnień grupowych i konsultacji z przedstawicielami pracowników, przewidzianych w art. 2, w szczególności przyczyny zwolnień, liczbę pracowników przewidzianych do zwolnienia, liczbę zwykle zatrudnionych pracowników i okres, w którym przewiduje się przeprowadzenie zwolnień.

2. Pracodawca przesyła przedstawicielom pracowników kopię notyfikacji przewidzianej w ust. 1.

Przedstawiciele pracowników mogą przekazać swoje ewentualne uwagi właściwe[mu] organ[owi] władzy publicznej".

6. Zgodnie z art. 4 dyrektywy 98/59:

„1. Zamierzone zwolnienia grupowe, notyfikowane właściwemu organowi władzy publicznej, stają się skuteczne najwcześniej trzydzieści dni po notyfikacji określonej w art. 3 ust. 1, nie naruszając postanowień dotyczących indywidualnych praw w odniesieniu do terminu wypowiedzenia.

Państwa członkowskie mogą upoważnić właściwy organ władzy publicznej do skracania terminu przewidzianego w poprzednim akapicie.

2. Właściwy organ władzy publicznej wykorzystuje termin przewidziany w ust. 1 na znalezienie rozwiązań problemów związanych z planowanymi zwolnieniami grupowymi.

3. W przypadku gdy pierwotny termin przewidziany w ust. 1 jest krótszy od sześćdziesięciu dni, państwa członkowskie mogą zezwolić właściwemu organowi władzy publicznej na przedłużenie pierwotnego terminu do sześćdziesięciu dni po notyfikacji, w przypadku gdy problemy, które stwarzają zwolnienia grupowe, mogą nie zostać rozwiązane w pierwotnym terminie.

Państwa członkowskie mogą przekazać właściwemu organowi władzy publicznej szersze kompetencje dotyczące przedłużenia terminów.

Przed [upływem] pierwotnego terminu, przewidzianego w ust. 1, pracodawca musi zostać powiadomiony o przedłużeniu terminu i jego przyczynach.

[…]".

7. Artykuł 5 dyrektywy 98/59 stanowi:

„Niniejsza dyrektywa nie ma wpływu na prawo państw członkowskich do stosowania lub wprowadzania przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, które są korzystniejsze dla pracowników, [ani] na dopuszczanie bądź wspieranie zastosowania korzystniejszych dla pracowników przepisów umów zbiorowych".

B – *Przepisy prawa greckiego*

8. Dyrektywa 98/59 została transponowana do prawa greckiego przez Nomos No 1387/1983 Elenchos omadikon apolyseon kai alles diataxeis (ustawę nr 1387/1983 w sprawie kontroli zwolnień grupowych i innych przepisów) z dnia 18 sierpnia 1983 r., ze zmianami (zwaną dalej „ustawą nr 1387/1983”) [3]. Artykuł 3 tej ustawy (zatytułowany „Obowiązki informacyjno-konsultacyjne pracodawcy”) stanowi:

„1. Przed dokonaniem zwolnienia grupowego pracodawca przeprowadza konsultacje z przedstawicielami pracowników w celu zbadania możliwości uniknięcia lub ograniczenia zwolnień i ich negatywnych skutków.

2. Pracodawca:

a) przedstawia przedstawicielom pracowników wszystkie istotne informacje,

b) zgłasza im na piśmie:

(aa) przyczyny zamierzonego zwolnienia;

(bb) liczbę i kategorie pracowników przewidzianych do zwolnienia;

(cc) liczbę i kategorie pracowników zwykle zatrudnionych;

(dd) okres, w którym zostaną dokonane zwolnienia;

(ee) kryteria wyboru przewidzianych do zwolnienia pracowników.

[…]

3. Kopie tych dokumentów prawodawca przekazuje prefektowi i inspekcji pracy. Jeżeli przedsiębiorstwo lub zakład posiada oddziały w kilku prefekturach, wskazane kopie przekazuje się ministrowi pracy i Soma Epitheorisis Ergasias (inspektorowi pracy) właściwemu ze względu na miejsce położenia zakładu lub oddziału, w którym planowane są zwolnienia lub ich zasadnicza część”.

9. Artykuł 5 ustawy nr 1387/1983 (zatytułowany „Procedura zwolnień grupowych”) stanowi:

„1. Termin na przeprowadzenie konsultacji między pracownikami i pracodawcą wynosi 20 dni od dnia przekazania zaproszenia przez pracodawcę przedstawicielom pracowników zgodnie z poprzednim artykułem. Wynik konsultacji zostaje przedstawiony w sprawozdaniu podpisanym przez obydwie strony i przedłożony przez pracodawcę prefektowi lub ministrowi pracy, zgodnie z przepisami art. 3 ust. 3.

2. Jeśli strony dojdą do porozumienia, zwolnienia grupowe przeprowadza się zgodnie z treścią porozumienia […].

3. Wobec braku porozumienia między stronami prefekt lub minister pracy, w uzasadnionej decyzji wydanej w terminie dziesięciu dni od przekazania wskazanego sprawozdania, po zbadaniu akt sprawy i dokonaniu oceny warunków na rynku pracy, sytuacji przedsiębiorstwa oraz interesu gospodarki krajowej, mogą przedłużyć termin na przeprowadzenie konsultacji o kolejne dwadzieścia dni, na wniosek jednej z zainteresowanych stron lub odmówić udzielenia zezwolenia w odniesieniu do części lub całości planowanych zwolnień. Przed wydaniem tej decyzji prefekt lub minister pracy może zwrócić się o wydanie opinii przez, odpowiednio, Epitropi Ipourgiou Ergasias [komisję ministra pracy]

3 — FEK A’ 110/18–19.8.1983.

[…] lub Anotato Symvoulio Ergasias [naczelną radę pracy]. Te organy konsultacyjne, prefekt lub minister pracy mogą zaprosić i wysłuchać […] zarówno przedstawicieli pracowników i zainteresowanego pracodawcę, jak i osoby posiadające szczególną wiedzę w zakresie szczególnych kwestii technicznych.

4. Pracodawca może przeprowadzić zwolnienia grupowe w granicach wyznaczonych decyzją prefekta lub ministra pracy. Jeżeli taka decyzja nie zostanie wydana w przewidzianych terminach, zwolnienia grupowe przeprowadza się w granicach uzgodnionych przez pracodawcę w ramach konsultacji".

10. Wreszcie, zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy nr 1387/1983, „zwolnienia grupowe przeprowadzone z naruszeniem jej przepisów są bezskuteczne".

II – **Okoliczności sprawy, przebieg postępowania i pytania prejudycjalne**

11. Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (zwana dalej „AGET Iraklis" lub „spółką") jest przedsiębiorstwem prowadzącym działalność w zakresie produkcji, dystrybucji i sprzedaży cementu za pośrednictwem trzech zakładów położonych w Grecji (Agria-Volos, Aliveri i Chalkida).

12. Z postanowienia odsyłającego wynika, że między listopadem 2011 r. i grudniem 2012 r. AGET Iraklis wielokrotnie zwracała się do pracowników i ich przedstawicieli w zakładzie położonym w Chalkidzie o wzięcie udziału w spotkaniach, których celem była zmiana harmonogramu pracy zakładu i przekazanie informacji w związku z ograniczeniem działalności zakładu z uwagi na malejący popyt na jego produkt. AGET Iraklis zamierzała również przeprowadzić konsultacje w celu wypracowania alternatywnych rozwiązań i tym samym uniknięcia zwolnień grupowych.

13. Decyzją z dnia 25 marca 2013 r. zarząd spółki zatwierdził program restrukturyzacji produkcji cementu (zwany dalej „programem"). Program obejmował zamknięcie na stałe zakładu położonego w Chalkidzie, w szczególności z powodu spadku aktywności w budownictwie w Attyce i nadwyżki możliwości produkcji cementu, a jego celem było zapewnienie przyszłej rentowności spółki.

14. Pismami z dnia 26 marca i z dnia 1 kwietnia 2013 r., AGET Iraklis zaprosiła Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas (związek pracowników zakładu spółki w Chalkidzie, zwany dalej „związkiem pracowników") na spotkania, które miały się odbyć, odpowiednio, w dniu 29 marca i 4 kwietnia 2013 r., w celu przekazania im informacji i umożliwienia konsultacji w przedmiocie programu, co miało mieć na celu, między innymi, zbadanie możliwości uniknięcia lub ograniczenia zwolnień i ich negatywnych skutków.

15. Ponieważ związek pracowników nie uczestniczył w tych spotkaniach, w dniu 16 kwietnia 2013 r. spółka wystąpiła w formie pisemnej do Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis (ministra pracy i opieki społecznej, zwanego dalej „ministrem") o zezwolenie na realizację programu.

16. Zwrócono się o wydanie w tej kwestii opinii do naczelnej rady pracy. W dniu 24 kwietnia 2013 r., po wysłuchaniu zainteresowanych stron, naczelna rada pracy zaleciła odrzucenie programu z uwagi na uchybienie przez spółkę obowiązkowi przedstawienia dostatecznego uzasadnienia, w szczególności ze względu na to, że nie została uzasadniona konieczność przeprowadzenia planowanych zwolnień grupowych, a argumenty spółki zostały uznane za zbyt niejasne.

17. Na podstawie tego zalecenia w dniu 26 kwietnia 2013 r. minister odmówił udzielenia wnioskowanego zezwolenia (odmowa ta jest zwana dalej „zaskarżoną decyzją").

18. Spółka wniosła skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji do Symvoulio tis Epikrateias (rady stanu). Wobec argumentów podniesionych przez spółkę sąd odsyłający żywi wątpliwości co do zgodności art. 5 ust. 3 ustawy nr 1387/1983 z dyrektywą 98/59 i art. 49 i 63 TFUE, zatem postanowił w dniu 7 kwietnia 2015 r. zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy jest zgodny, w szczególności z przepisami dyrektywy 98/59 oraz ogólnie z art. 49 i 63 TFUE przepis prawa krajowego, jakim jest art. 5 ust. 3 ustawy nr 1387/1983, który uzależnia przeprowadzenie zwolnień grupowych w przedsiębiorstwie od zezwolenia administracyjnego, wydawanego na podstawie kryteriów obejmujących: a) warunki na rynku pracy, b) sytuację przedsiębiorstwa oraz c) interesy gospodarki krajowej?

2) W przypadku udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi przeczącej, czy taki przepis prawa krajowego jest zgodny w szczególności z przepisami dyrektywy 98/59/WE oraz ogólnie z art. 49 i 63 TFUE, w sytuacji gdy istnieją ważne względy społeczne, takie jak poważny kryzys gospodarczy i wysoka stopa bezrobocia?”.

19. Uwagi na piśmie zostały złożone przez spółkę, związek pracowników, rząd grecki oraz przez Komisję. Uwagi ustne zostały przedstawione przez te strony oraz przez Urząd Nadzoru EFTA podczas rozprawy, która odbyła się w dniu 25 kwietnia 2016 r.

III – **Ocena**

20. Zagadnienie prawne przedłożone Trybunałowi do rozpatrzenia w niniejszym postępowaniu od pewnego czasu pozostawało nierozstrzygnięte [4].

21. W swoich dwóch pytaniach sąd odsyłający zasadniczo dąży do ustalenia, czy przepis taki jak art. 5 ust. 3 ustawy nr 1387/1983 (zwany dalej „spornym przepisem”), który, między innymi, wymaga od pracodawców uzyskania uprzedniego zezwolenia administracyjnego na przeprowadzenie zwolnień grupowych i który uzależnia uzyskanie takiego zezwolenia od: (i) warunków panujących na rynku pracy, (ii) sytuacji przedsiębiorstwa i (iii) interesu gospodarki krajowej, jest zgodny, po pierwsze, z dyrektywą 98/59 i, po drugie, z art. 49 i 63 TFUE. Jeżeli tak nie jest, sąd odsyłający dąży również do ustalenia, czy takie uregulowanie może być zgodne z rzeczonymi przepisami i postanowieniami prawa Unii, w przypadku gdy występują uzasadniające to poważne względy społeczne, takie jak głęboki kryzys gospodarczy i bardzo wysoki poziom bezrobocia.

22. Mimo iż sąd odsyłający dokonuje rozróżnienia między swoimi dwoma pytaniami zależnie od podstawy uzasadnienia, bardziej właściwe wydaje mi się podzielenie mojej analizy owych pytań stosownie do właściwych przepisów i postanowień prawa Unii. Rozpocznę zatem moją ocenę od wykładni dyrektywy 98/59, a następnie przejdę do postanowień traktatu dotyczących swobodnego przepływu.

A – *Dyrektywa 98/59*

23. Na wstępie pragnę przypomnieć, że poprzez harmonizację zasad mających zastosowanie do zwolnień grupowych prawodawca Unii zamierzał zarówno zapewnić porównywalną ochronę praw pracowników w różnych państwach członkowskich, jak i upodobnić obciążenia, jakie te zasady ochrony nakładają na przedsiębiorstwa w Unii Europejskiej [5].

4 — Zobacz wyrok z dnia 15 lutego 2007 r., Athinaïki Chartopoïia (C-270/05, EU:C:2007:101, pkt 37).

5 — Wyrok z dnia 9 lipca 2015 r., Balkaya (C-229/14, EU:C:2015:455, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

24. Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 98/59, w przypadku gdy pracodawcy mają „zamiar dokonać zwolnień grupowych”, mają oni obowiązek przeprowadzenia we właściwym czasie konsultacji z przedstawicielami pracowników. Zgodnie z art. 2 ust. 2 takie konsultacje winny obejmować między innymi sposoby i możliwości uniknięcia zamierzonych zwolnień grupowych lub ograniczenie liczby dotkniętych nimi pracowników. Pracodawca winien przystąpić do przeprowadzenia konsultacji w momencie podjęcia decyzji strategicznej lub gospodarczej zmuszającej go do rozważenia lub zaplanowania zwolnień grupowych [6]. Procedura ta jest ujęta w art. 3 i 4 dyrektywy 98/59.

25. Artykuł 3 dyrektywy 98/59 powoduje powstanie obowiązku notyfikacyjnego: pracodawca zobowiązany jest do notyfikowania na piśmie właściwemu organowi o każdym zamiarze zwolnienia grupowego i przesłania przedstawicielom pracowników kopii tej notyfikacji. Przedstawiciele pracowników mogą przekazać swoje ewentualne uwagi właściwemu organowi władzy publicznej.

26. Artykuł 4 dyrektywy 98/59 ustanawia zobowiązanie do zawieszenia działań, którego celem jest, zgodnie z pkt 2 tego artykułu, zapewnienie właściwemu organowi władzy publicznej czasu wystarczającego na znalezienie rozwiązań problemów związanych z planowanymi zwolnieniami grupowymi. Choć dyrektywa ustanawia 30-dniowy okres karencji liczony od momentu notyfikacji o planowanych zwolnieniach, to zgodnie z art. 4 ust. 1 akapit drugi i art. 4 ust. 3 państwa członkowskie mogą upoważnić właściwy organ władzy publicznej do jego skracania lub wydłużania.

27. Dyrektywa 98/59 nie zawiera jednak norm dotyczących wewnętrznej organizacji przedsiębiorstwa lub zarządzania personelem [7], ani nie jest zamachem na swobodę pracodawcy w kwestii dokonania lub niedokonania zwolnień grupowych. Jedynym jej celem jest poprzedzenie tych zwolnień konsultacją ze związkami pracowników i przekazaniem informacji właściwemu organowi władzy publicznej, czyli harmonizacja procedury stosowanej przy zwolnieniach grupowych [8].

28. Zatem art. 5 ust. 3 ustawy nr 1387/1983 stanowi, jak się wydaje, transpozycję w szczególności art. 4 dyrektywy 98/59 do prawa greckiego, choć zmieniona została długość okresu karencji. Jednakże, co istotniejsze, w przypadku braku porozumienia między stronami przepis ten uzależnia przeprowadzenie zaplanowanych zwolnień od uprzedniego uzyskania zezwolenia administracyjnego (które poczytuje się za udzielone milcząco z upływem terminu wynoszącego 10 dni). Ustawa nr 1387/1983 stanowi, że wnioski dotyczące przeprowadzenia zwolnień grupowych są rozpatrywane na podstawie następujących kryteriów: warunków panujących na rynku pracy, sytuacji przedsiębiorstwa i interesu gospodarki krajowej. Zgodnie z art. 6 ustawy nr 1387/1983 zezwolenie stanowi warunek skuteczności owych zwolnień.

29. W związku z tym wydaje mi się, że art. 5 ust. 3 ustawy nr 1387/1983 nie tylko dokonuje transpozycji dyrektywy 98/59 do prawa greckiego, lecz ustanawia również materialnoprawne przesłanki dotyczące okoliczności, w jakich można dokonać zbiorowego zwolnienia, lub warunki, na jakich można je przeprowadzić. Innymi słowy, przepis ten określa, w jakiej sytuacji zakończenie stosunku pracy jest uzasadnione. Z punktu widzenia postępowania głównego jest on częścią spornego uregulowania.

6 — Wyrok z dnia 10 września 2009 r., Akavan Erityisalojen Keskusliitto AEK i in. (C-44/08, EU:C:2009:533, pkt 39, 47, 48).

7 — Zobacz, podobnie, wyrok z dnia 7 grudnia 1995 r., Rockfon (C-449/93, EU:C:1995:420, pkt 21).

8 — Zobacz, podobnie, wyrok z dnia 7 września 2006 r., Agorastoudis i in. (od C-187/05 do C-190/05, EU:C:2006:535, pkt 35, 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

30. Niemniej jednak, jak wynika z orzecznictwa, o którym mowa powyżej w pkt 27, dyrektywa 98/59 nie reguluje swobody dokonywania zwolnień grupowych przez pracodawcę czy też jej braku. Określenie materialnoprawnych warunków, na jakich stosunki pracy mogą zostać rozwiązane grupowo, należy do prawa krajowego [9].

31. W konsekwencji skłaniam się ku temu, by zgodzić się z argumentem Komisji, że art. 5 ust. 3 ustawy nr 1387/1983 w zakresie, w jakim ogranicza swobodę pracodawców do dokonywania zwolnień grupowych, nie wchodzi w zakres stosowania dyrektywy 98/59. Jest zatem całkowicie niezwiązany z tą dyrektywą.

32. Ponieważ sporny przepis – lub co najmniej ta jego część, która jest kwestionowana – sytuuje się poza zakresem stosowania dyrektywy 98/59, nie może on stanowić przepisu ustawowego bardziej korzystnego dla pracowników (wykraczając poza ramy zamierzonej harmonizacji) w rozumieniu art. 5 tej dyrektywy. W tych okolicznościach nie widzę, w jaki sposób sporny przepis mógłby zagrażać skuteczności tej dyrektywy [10].

33. Dla celów zupełności wywodu należy wreszcie dodać, że z powyższego wynika, iż z punktu widzenia dyrektywy 98/59 nie ma żadnej różnicy, czy poza kryteriami wymienionymi powyżej w pkt 28 istnieją poważne względy społeczne, takie jak głęboki kryzys gospodarczy i bardzo wysoki poziom bezrobocia.

34. Dlatego dochodzę do wniosku, że dyrektywa 98/59 nie stoi na przeszkodzie przepisowi takiemu jak art. 5 ust. 3 ustawy nr 1387/1983, który od pracodawców wymaga uzyskania uprzedniego zezwolenia administracyjnego na przeprowadzenie zwolnień grupowych. Pozostałą część mojej opinii poświęcę przepisom prawa pierwotnego powołanym przez sąd odsyłający.

B – *Artykuły 49 i 63 TFUE*

1. Swoboda przedsiębiorczości lub swoboda przepływu kapitału?

35. W pytaniach prejudycjalnych odniesiono się zarówno do art. 49 TFUE, jak i do art. 63 TFUE, a zatem należy ustalić, czy rozpatrywane przepisy krajowe są objęte zakresem swobody przedsiębiorczości, swobodnego przepływu kapitału, czy też obydwu tych swobód [11].

36. Po pierwsze, do *przedmiotowego zakresu zastosowania* art. 49 TFUE należą przepisy krajowe, które znajdują zastosowanie, w przypadku gdy podmiot pochodzący z jednego państwa członkowskiego posiada udział w kapitale spółki mającej siedzibę w drugim państwie członkowskim, pozwalający mu wywierać niewątpliwy wpływ na decyzje tej spółki i określanie jej działalności. Po drugie, zakres zastosowania postanowienia art. 63 TFUE obejmuje w szczególności inwestycje bezpośrednie w formie udziału w danym przedsiębiorstwie poprzez posiadanie akcji, które dają możliwość rzeczywistego

9 — Potwierdza to fakt, że w przeciwieństwie do tekstu ostatecznie przyjętego przez Radę, art. 3 pierwotnego wniosku Komisji z dnia 8 listopada 1972 r. o wydanie dyrektywy Rady w sprawie harmonizacji przepisów państw członkowskich odnoszących się do zwolnień grupowych [COM(72) 1400] wyraźnie obejmował uprawnienie właściwego organu do odmowy wydania zezwolenia w odniesieniu do całości lub części notyfikowanych zwolnień. Komentatorzy podnieśli, że niektóre państwa członkowskie sprzeciwiły się przyznaniu organom władzy publicznej tego uprawnienia, zob. M.R. Freedland, Employment Protection: Redundancy Procedures and the EEC, *Industrial Law Journal*, vol. 5–6, Oxford, Oxford University Press, 1976, s. 27.

10 — W tym względzie niniejszą sprawę należy zatem odróżnić od okoliczności leżących u podstaw wyroków z dnia 16 lipca 2009 r., Mono Car Styling (C-12/08, EU:C:2009:466, pkt 35, 36) oraz z dnia 18 lipca 2013 r., Alemo-Herron i in. (C-426/11, EU:C:2013:521, pkt 36). W drugiej z tych spraw Trybunał stwierdził, że – w odniesieniu do podobnej dyrektywy w sprawie ochrony zatrudnienia – środki wykraczające poza ramy zamierzonej harmonizacji muszą być zgodne z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej.

11 — Wyrok z dnia 13 marca 2014 r., Bouanich (C-375/12, EU:C:2014:138, pkt 24).

udziału w zarządzaniu spółką lub sprawowaniu w niej kierowniczej roli, jak również inwestycje portfelowe, tj. nabywanie papierów wartościowych na rynku kapitałowym dokonywane jedynie w celu lokaty kapitału bez zamiaru uczestniczenia w zarządzaniu przedsiębiorstwem lub sprawowania w nim kierowniczej roli [12].

37. Przepisy krajowe, których zastosowanie nie jest ograniczone tylko do udziałów kapitałowych pozwalających na wywieranie niewątpliwego wpływu na decyzje spółki i na określanie jej działalności, lecz które mają zastosowanie niezależnie od wielkości udziału akcjonariusza w kapitale zakładowym spółki, mogą podlegać zarówno art. 49 TFUE, jak i art. 63 TFUE [13].

38. W celu ustalenia, która swoboda (jeśli nie obie) ma zastosowanie, należy wziąć pod uwagę cel danego przepisu [14].

39. Celem ustawy nr 1387/1983 jest, zgodnie z jej tytułem, kontrola zwolnień grupowych i transpozycja dyrektywy 98/59 do prawa greckiego. To prowadzi mnie do wniosku, że – podobnie jak dyrektywa – ma ona na celu regulację warunków, na jakich pracodawcy mogą stosować zwolnienia grupowe oraz procedurę postępowania w tym zakresie.

40. W związku z tym należy stwierdzić, że ustawa nr 1387/1983 dotyczy w istocie stosunku pracy.

41. To potwierdza, że zastosowanie znajduje jedynie art. 49 TFUE. Swoboda przedsiębiorczości dotyczy bowiem osób prowadzących działalność na własny rachunek w postaci przedsiębiorstw, agencji, oddziałów lub filii na terytorium innego państwa członkowskiego [15]. Działalność ta może wymagać zatrudnienia personelu do obsługi i rozwoju tej działalności, w którym to przypadku będzie się ona wiązać ze stosunkiem pracy.

42. Wydaje się, że ze względu na swój przedmiot sporny przepis ma znaczenie jedynie w odniesieniu do udziałów pozwalających na wywieranie niewątpliwego wpływu na decyzje spółki w rozumieniu orzecznictwa, o którym mowa w pkt 36 niniejszej opinii, których najbardziej typowym przykładem są udziały większościowe. Udział większościowy powoduje, że udziałowiec może działać w charakterze pracodawcy pracowników danej spółki zależnej.

43. AGET Iraklis podnosi, choć nie wyjaśnia dlaczego, że niniejsza sprawa dotyczy również swobodnego przepływu kapitału. Rozumiem, że w niniejszej sprawie AGET Iraklis jest rzeczywiście spółką zależną LafargeHolcim w tym znaczeniu, że ta ostatnia posiada większość kapitału w AGET Iraklis. Ów udział większościowy i, co za tym idzie, niewątpliwy wpływ na Iraklis AGET, miałyby wykluczać stosowanie art. 63 TFUE.

44. Jednak, w przypadku gdy została naruszona swoboda przedsiębiorczości, nie ma potrzeby badania, czy poza tym zostało również naruszone postanowienie dotyczące swobodnego przepływu kapitału [16].

45. Z uwagi na powyższe zbadam sporny przepis z punktu widzenia swobody przedsiębiorczości.

12 — Wyrok z dnia 21 października 2010 r., Idryma Typou (C-81/09, EU:C:2010:622, pkt 47, 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

13 — Wyrok z dnia 21 października 2010 r., Idryma Typou (C-81/09, EU:C:2010:622, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

14 — Wyrok z dnia 13 listopada 2012 r., Test Claimants in the FII Group Litigation (C-35/11, EU:C:2012:707, pkt 90 i przytoczone tam orzecznictwo).

15 — Zobacz, podobnie, wyrok z dnia 30 listopada 1995 r., Gebhard (C-55/94 EU:C:1995:411, pkt 23).

16 — Zobacz, przykładowo, wyrok z dnia 18 listopada 1999 r., X i Y (C-200/98, EU:C:1999:566, pkt 30).

2. Ograniczający charakter spornego przepisu

46. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału art. 49 TFUE zakazuje bowiem ograniczania swobody przedsiębiorczości, czyli wszelkich środków krajowych utrudniających lub czyniących mniej atrakcyjnym korzystanie przez obywateli Unii Europejskiej ze swobody przedsiębiorczości gwarantowanej przez traktat FUE. Pojęcie ograniczenia obejmuje środki przyjmowane przez dane państwo członkowskie, które choć są stosowane bez rozróżnienia, mają wpływ na dostęp przedsiębiorstw z innych państw członkowskich do rynku i w ten sposób utrudniają wymianę w obrębie Unii [17].

47. Wymóg uzyskania uprzedniego zezwolenia stanowi co do zasady takie ograniczenie [18]. Mimo, że ta linia orzecznictwa dotyczy w istocie sytuacji tworzenia zakładów, aniżeli ich redukcji, zastosowanie ma, moim zdaniem, taki sam tok rozumowania. Ponadto w postępowaniu głównym sporny przepis ogranicza swobodę zatrudniającego przedsiębiorstwa w kwestii dokonywania zwolnień grupowych, ponieważ w przypadku nieprzestrzegania tego przepisu owe zwolnienia będą bezskuteczne. Przepis ten bezpośrednio wkracza zatem w wewnętrzną organizację przedsiębiorstw i zarządzanie ich personelem, narażając ewentualnie przedsiębiorstwa na ryzyko prowadzenia działalności ze stratą. Wymowne jest to, że rząd grecki uznaje w swoich uwagach na piśmie, że sporny przepis może mieć charakter ograniczający.

48. Ponadto występuje wyraźny element transgraniczny: AGET Iraklis jest spółką zależną LafargeHolcim. Z tego względu argumenty związku pracowników i rządu greckiego, że postępowanie główne dotyczy sytuacji w całości wewnętrznej lub hipotetycznej, podniesiony po raz pierwszy na rozprawie, należy oddalić [19].

49. Ponadto przepisy prawa Unii należy interpretować zgodnie z prawami podstawowymi, określonymi w karcie [20]. Dlatego też art. 49 TFUE musi być interpretowany zgodnie z art. 16 karty praw podstawowych, mówiącym o wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Jak wynika z wyjaśnień opracowanych w celu ułatwienia wykładni karty praw podstawowych [21], które zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit trzeci TUE i art. 52 ust. 7 karty praw podstawowych powinny być uwzględniane przy dokonywaniu jej wykładni, wolność prowadzenia działalności gospodarczej obejmuje (i) wolność prowadzenia działalności gospodarczej lub handlowej, (ii) swobodę zawierania umów i (iii) wolną konkurencję [22].

50. Ograniczenie swobody przedsiębiorczości, zidentyfikowane w pkt 47 powyżej, również stanowi ograniczenie wykonywania swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Co więcej, ogranicza ono swobodę zawierania umów pracodawców w zakresie, w jakim mają oni obowiązek uzyskania uprzedniego zezwolenia, zanim będą mogli wypowiedzieć pracownikom umowy o pracę.

17 — Wyrok z dnia 15 października 2015 r., Grupo Itevelesa i in. (C-168/14, EU:C:2015:685, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).

18 — Wyrok z dnia 5 grudnia 2013 r., Venturini i in. (od C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:791, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

19 — Na rozprawie poruszona została również kwestia dotycząca tego, czy sporny przepis ogranicza swobodę przedsiębiorczości LafargeHolcim, czy AGET Iraklis. Niemniej jednak, ponieważ należą one z gospodarczego punktu widzenia do tej samej jednostki, uważam, że dyskusja ta jest bez znaczenia.

20 — W każdym razie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że w celu udzielenia użytecznej odpowiedzi Trybunał może być zobowiązany do uwzględnienia przepisów prawa Unii, które nie zostały wymienione przez sąd odsyłający w treści pytania; zob. wyrok z dnia 26 maja 2016 r., Kohll i Kohll-Schlesser (C-300/15, EU:C:2016:361, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

21 — Dz.U. 2007, C 303, s. 17.

22 — Zobacz w tym względzie, w szczególności, wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., Alemo-Herron i in. (C-426/11, EU:C:2013:521, pkt 30–32 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz także: Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Freedom to conduct a business: exploring the dimensions of a fundamental right*, Luxembourg, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, sierpień 2015, s. 21.

3. Uzasadnienie, odpowiedniość i niezbędność

a) Uwagi wstępne i analiza relewantnego nadrzędnego interesu publicznego

51. Zgodnie z tzw. doktryną *Gebharda* ograniczenia, aby były zgodne z prawem Unii, muszą spełniać cztery przesłanki: powinny one być stosowane w sposób niedyskryminujący, muszą być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, muszą być odpowiednie do realizacji zamierzonego celu, któremu służą, i nie mogą wykraczać poza to, co niezbędne do osiągnięcia tego celu [23].

52. Co więcej, z art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych i orzecznictwa Trybunału wynika, że wolność prowadzenia działalności gospodarczej zagwarantowana w art. 16 tej karty nie ma charakteru bezwzględnego i może być regulowana [24].

53. Sporny przepis jest stosowany w sposób niedyskryminujący. Dlatego też konieczne jest rozważenie, czy spełnione są pozostałe kryteria, odnoszące się do uzasadnienia, odpowiedniości i niezbędności, zważywszy, że badanie to ma, moim zdaniem, taki sam charakter na gruncie art. 49 TFUE i art. 16 karty praw podstawowych.

54. Rząd grecki, wspierany przez związek pracowników, twierdzi, że sporny przepis jest uzasadniony ochroną pracowników.

55. Z pytań prejudycjalnych wynika, że za pomocą pierwszego pytania sąd odsyłający wnosi do Trybunału o ustalenie, czy można uznać, iż trzy kryteria stosowane w art. 5 ust. 3 ustawy nr 1387/1983 – to znaczy, warunki panujące na rynku pracy, sytuacja przedsiębiorstwa i interes gospodarki krajowej – propagują ochronę pracowników w sposób, który jest odpowiedni, niebędący nieproporcjonalnym. Drugie pytanie prejudycjalne jest zasadniczo kwalifikowaną wersją „scenariusza podstawowego", o którym mowa w pierwszym pytaniu prejudycjalnym; sąd odsyłający zmierza w nim do ustalenia, czy okoliczność, że istnieje głęboki kryzys gospodarczy, któremu towarzyszy nienormalny, bardzo wysoki poziom bezrobocia [25], jest w stanie uzasadnić sporny przepis, jeżeli nie stało się to w ramach „scenariusza podstawowego".

56. Związek pracowników słusznie podkreśla, że z punktu widzenia prawodawcy Unii z art. 9 TFUE wynika, iż wysoki poziom zatrudnienia i odpowiednia ochrona socjalna są czynnikami, które Unia Europejska powinna brać pod uwagę przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań. W związku z tym Trybunał uznał, że ochrona pracowników jest jednym z nadrzędnych względów interesu ogólnego mogących pozwalać państwu członkowskiemu na odstąpienie od postanowień traktatu FUE dotyczących swobód podstawowych [26]. Mówiąc dokładniej, Trybunał uznał, że utrzymanie zatrudnienia w małych i średnich przedsiębiorstwach teoretycznie może zostać przyjęte jako uzasadnienie [27].

23 — Zobacz wyrok z dnia 30 listopada 1995 r., Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, pkt 37); i podobnie wyrok z dnia 22 października 2009 r., Komisja/Portugalia (C-438/08, EU:C:2009:651, pkt 46).

24 — Zgodnie z art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych, wszelkie ograniczenia w korzystaniu z wolności prowadzenia działalności gospodarczej „muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę [tej] wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób". Zobacz także wyrok z dnia 6 września 2012 r., Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

25 — Z postanowienia odsyłającego wynika, że poziom bezrobocia w Grecji w 2013 r. wyniósł 27,3%. Rząd grecki dodaje w swoich uwagach, że bezrobocie wyniosło w 2008 r. i 2014 r., odpowiednio, 7,8% i 26,5%.

26 — Zobacz wyrok z dnia 11 grudnia 2007 r., International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union (C-438/05, EU:C:2007:772, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).

27 — Zobacz wyrok z dnia 25 października 2007 r., Geurts i Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631, pkt 26).

57. Następnie należy na wstępie podkreślić, że w procesie ustalania, czy trzy kryteria określone w art. 5 ust. 3 ustawy nr 1387/1983 są odpowiednie i nie wykraczają poza to co niezbędne dla osiągnięcia celu ochrony pracowników, Trybunał musi wyważyć interesy. Innymi słowy, Trybunał musi znaleźć równowagę między ochroną pracowników a swobodą przedsiębiorczości pracodawców. Ponadto należy również wyważyć pomiędzy wolnością prowadzenia działalności gospodarczej ustanowioną w art. 16 karty praw podstawowych a innymi postanowieniami zawartymi w tytule IV tej karty („Solidarność"). W dalszym ciągu niniejszej opinii postaram się przedstawić kilka wskazówek w tym względzie.

b) W przedmiocie ważenia interesów: wymagające uwzględnienia elementy

58. Na wstępie należy stwierdzić, że chociaż art. 27 karty praw podstawowych, który dotyczy prawa pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa, wydaje się na pierwszy rzut oka istotny, to w rzeczywistości nic nie wnosi do dokonywanego ważenia interesów: zgodnie z wyrokiem Association de médiation sociale, art. 27 karty praw podstawowych, aby wywierał w pełni zamierzone skutki prawne, musi zostać doprecyzowany przez przepisy prawa Unii lub prawa krajowego [28]. W tym względzie, jak wynika z autorytatywnego wyjaśnienia dotyczącego tego przepisu (zob. pkt 49 powyżej), takie doprecyzowanie można znaleźć, między innymi, w dyrektywie 98/59. Jednakże, jak zostało wcześniej wskazane, dyrektywa ta nie ma znaczenia dla zgodności z prawem spornego przepisu. W związku z tym art. 27 karty praw podstawowych jest bez znaczenia dla celów testu ważenia interesów, który Trybunał musi wykonać. W każdym razie, nawet jeśli związek pracowników argumentuje inaczej w swoich uwagach na piśmie, postanowienie odsyłające zdaje się wskazywać, że zostały podjęte próby informowania pracowników na temat programu i przeprowadzenia z nimi konsultacji w tej sprawie.

59. Ponadto Komisja powołała się na art. 30 karty praw podstawowych, który nie wydaje się istotny, ponieważ postanowienie to przewiduje ochronę pracowników w wypadku nieuzasadnionego zwolnienia. Niemniej jednak, jak stwierdził Sąd, przepis ten nie ustanawia żadnych konkretnych obowiązków [29]. W rzeczywistości stwierdzenie Trybunału w wyroku Association de médiation sociale wydaje się w wielu aspektach znajdować zastosowanie również w odniesieniu do art. 30 karty praw podstawowych. Jedyne, co mogę bezpośrednio wywnioskować z brzmienia art. 30 karty praw podstawowych to, po pierwsze, fakt, że nie gwarantuje on prawa do stałego zatrudnienia, a po drugie, że niezbędne jest ustalenie, co - do celów restrukturyzacji - oznacza „nieuzasadnione zwolnienie".

60. Ujmując to dokładniej, wyjaśnienia dotyczące art. 30 karty praw podstawowych (zob. pkt 49 powyżej), oprócz tego, że odnoszą się do prawodawstwa Unii dotyczącego ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy i przejęcia przedsiębiorstwa, które to zdarzenia nie mają bezpośrednio znaczenia dla rozważanej sprawy, stwierdzają, że postanowienie to „wywodzi się z artykułu 24 [Europejskiej karty społecznej (zrewidowanej)]" [30]. W załączniku do karty społecznej –

28 — Wyrok z dnia 15 stycznia 2014 r., C-176/12, EU:C:2014:2, pkt 45.

29 — Zobacz wyroki z dnia 4 grudnia 2013 r.: ETF/Schuerings (T-107/11 P, EU:T:2013:624, pkt 100) i ETF/Michel (T-108/11 P, EU:T:2013:625, pkt 101).

30 — Artykuł 24 Europejskiej karty społecznej (zrewidowanej) („Prawo do ochrony w przypadku zwolnienia z pracy") z dnia 3 maja 1996 r., ETS nr 163, przewiduje, między innymi, że „w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do ochrony w przypadku zwolnienia z pracy, strony zobowiązują się uznać: a) prawo pracowników do niebycia zwolnionymi bez uzasadnionego powodu związanego z ich predyspozycjami lub zachowaniem, lub opartego na konieczności związanej z działalnością przedsiębiorstwa, zakładu lub służby; b) prawo pracowników zwolnionych bez uzasadnionego powodu do odpowiedniego zadośćuczynienia lub do innego odpowiedniego wynagrodzenia szkody".

który, zgodnie z postanowieniami art. N karty społecznej stanowi jej integralną część – pkt 3 części odnoszącej się do art. 24 zawiera niewyczerpujący katalog nieuzasadnionych przyczyn zwolnienia. Żadna z tych przyczyn nie dotyczy zwolnienia z powodów czysto ekonomicznych, ani nie może być zrównana z takimi powodami [31].

61. W tych okolicznościach wydaje mi się, że przy określeniu, co stanowi „nieuzasadnione zwolnienie", próg nie może być ustanowiony zbyt wysoko, ponieważ takie podejście spowodowałoby, że przedsiębiorstwo musiałoby odkładać swoje plany restrukturyzacji w nieskończoność, narażając się na ryzyko stałej niewydolności gospodarczej.

62. Przed rozpatrzeniem, czy sporny przepis jest odpowiedni do osiągnięcia celu ochrony pracowników i nie wykracza poza to, co niezbędne dla osiągnięcia tego celu, przedstawię szereg dodatkowych uwag, które mogą stanowić dla Trybunału wytyczne podczas ważenia rzeczonych interesów.

63. Po pierwsze, dyrektywa 98/59 stanowi kompromis osiągnięty na szczeblu Unii między potrzebą ochrony pracowników i uwzględnieniem interesów pracodawców (zob. pkt 23 powyżej). Kompromis ten przybrał postać procedury ochronnej (zobowiązanie do zawieszenia działań w połączeniu z okresem karencji), która nie ma wpływu na prawo pracodawcy do reorganizacji zatrudniającego przedsiębiorstwa. Jednostronne nałożenie dodatkowych obowiązków na pracodawców i tym samym pozbawienie pracowników motywacji do wzięcia udziału w negocjacjach z pracodawcami, bez stworzenia żadnych uzupełniających mechanizmów ochronnych, które uwzględniałyby sytuację pracodawców, groziłoby naruszeniem równowagi z punktu widzenia art. 49 TFUE i art. 16 karty praw podstawowych.

64. Po drugie, w uzupełnieniu sformułowanego argumentu należy stwierdzić, że nawet w sytuacji transpozycji wykraczającej poza ramy zamierzonej harmonizacji w wyroku Alemo-Herron i in. Trybunał musiał ostatnio wyważyć ochronę pracowników z prawem pracodawców w odniesieniu do przepisów Unii dotyczących ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw. Rozstrzygnięcia wymagała kwestia, czy owe przepisy prawa Unii Europejskiej uniemożliwiały państwu członkowskiemu zobowiązanie prywatnego pracodawcy przejmującego pracowników od pracodawcy publicznego do przestrzegania mających zastosowanie układów zbiorowych sektora publicznego, określonych w oryginalnej umowie o pracę (tzw. ochrona „dynamiczna"), mimo że nie było go przy stole negocjacyjnym. Rzecznik generalny zaproponował przyjęcie podejścia, które pozostawia do decyzji sądu odsyłającego kwestię, czy naruszałoby to art. 16 karty praw podstawowych. Niemniej jednak Trybunał nie wahał się i uznał, że przepisy prawa krajowego naruszały art. 16 karty praw podstawowych, ponieważ takie zobowiązanie poważnie ograniczało swobodę zawierania umów po stronie pracodawcy w sposób mający szkodliwy wpływ na samą istotę wolności prowadzenia działalności gospodarczej [32].

31 — Nieuzasadnione przyczyny zwolnienia przedstawione w załączniku do Europejskiej karty społecznej (zrewidowanej) są następujące: a) przynależność związkowa lub udział w działalności związkowej poza godzinami pracy lub, za zgodą pracodawcy, w godzinach pracy; b) fakt zabiegania o, wykonywania obecnie lub w przeszłości mandatu przedstawiciela pracowników; c) fakt złożenia skargi lub udział w postępowaniu wszczętym przeciwko pracodawcy z powodu domniemanego pogwałcenia ustawodawstwa, lub złożenie odwołania do właściwych władz administracyjnych; d) rasa, kolor skóry, płeć, stan cywilny, obowiązki rodzinne, ciąża, wyznanie, poglądy polityczne, pochodzenie narodowe lub pochodzenie społeczne; e) urlop macierzyński lub urlop rodzicielski; f) czasowa nieobecność w pracy z powodu choroby lub wypadku.

32 — Wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., C-426/11, EU:C:2013:521, pkt 36; w porównaniu z opinią rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w tej sprawie (C-426/11, EU:C:2013:82, pkt 55–57).

65. Ostatni punkt odnoszący się do ważenia interesów, które Trybunał musi przeprowadzić, jest z pewnością najbardziej decydujący: swoboda przedsiębiorczości nie może być ograniczona wyłącznie do prawa zakładania przedsiębiorstw w innych państwach członkowskich. Aby swoboda ta była rzeczywiście skuteczna, należy również dać transgranicznej grupie gospodarczej prawo do redukcji skali, a nawet likwidacji przedsiębiorstwa w danym państwie członkowskim. Innymi słowy, do *opuszczenia* państwa członkowskiego [33] – nawet jeśli tylko w celu wykonywania działalności gospodarczej w państwie członkowskim, w którym jest ona bardziej opłacalna [34].

c) W przedmiocie trzech kryteriów rozpatrywanych osobno

66. Przechodząc do trzech kryteriów określonych w art. 5 ust. 3 ustawy nr 1387/1983, pierwsze kryterium dotyczy interesu gospodarki krajowej. Podobnie jak Komisja stwierdzam, że kryterium to dotyczy celu czysto ekonomicznego, który nie może uzasadniać ograniczenia swobody przedsiębiorczości (ani wolności prowadzenia działalności gospodarczej) [35].

67. Pozostałych dwóch kryteriów, dotyczących warunków panujących na rynku pracy i sytuacji przedsiębiorstwa, zarzut ów nie dotyczy. Jednakże stosowanie tych kryteriów nie jest, moim zdaniem, ani odpowiednie do osiągnięcia celu ochrony pracowników, ani też nie ogranicza się do tego, co jest ściśle niezbędne do osiągnięcia owego celu.

68. Co do odpowiedniości kryterium odnoszącego się do warunków panujących na rynku pracy – tytułem przykładu użyteczny może być pewien wymyślony scenariusz. W rzeczywistości nietrudno sobie wyobrazić, co stanie się w przypadku administracyjnej odmowy udzielenia zezwolenia na przeprowadzenie zwolnień. W przypadku gdyby nieefektywność ekonomiczna zatrudniającego przedsiębiorstwa, spowodowana odmową, miała doprowadzić je do upadłości, przedsiębiorstwo to miałoby oczywistą motywację do wszczęcia postępowania w sprawie rozwiązania, względnie likwidacji, po czym nie byłoby związane dyrektywą 98/59 [36] i, jak można założyć, nie posiadałoby środków do sfinansowania wynagrodzenia pracowników w wypadku, gdyby sporne przepisy nadal miały zastosowanie do takiej sytuacji. Zagroziłoby zatem również, niejako na zasadzie skutku ubocznego, utrzymaniu zatrudnienia przez tych pracowników, którzy nie zostali zwolnieni. Mam zatem wątpliwości, czy sporny przepis może przyczynić się w znaczącym stopniu do obniżenia bezrobocia.

69. W każdym razie kryterium odnoszące się do rynku pracy, które, jak rozumiem, dotyczy w istocie poziomu bezrobocia, nie jest odpowiednie do osiągnięcia celu polegającego na zapewnieniu stabilności zatrudnienia pracowników. W istocie nie rozwiązuje ono problemów, które spowodowały niepewność sytuacji pracowników w zakresie zatrudnienia. W rzeczywistości oznacza ono pozbawienie pracodawców prawa do zakończenia stosunku pracy z tego względu, że generalnie rzecz biorąc zwiększenie liczby bezrobotnych nie jest pożądane.

33 — Zobacz w tej kwestii wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, pkt 113).

34 — Co zadziwiające, w przeciwieństwie do Urzędu Nadzoru EFTA [który na poparcie swego zdania powołał się na wyrok z dnia 6 grudnia 2007 r., Columbus Container Services (C-298/05, EU:C:2007:754, pkt 33], Komisja w tym względzie twierdziła na rozprawie z jednej strony, że swoboda przedsiębiorczości nie jest utrudniona, gdy przedsiębiorstwo nie może opuścić państwa członkowskiego siedziby w celu osiągania zysku w innym miejscu. Z drugiej strony, Komisja podniosła, że swoboda ta jest ograniczona, gdy przedsiębiorstwo nie może po prostu zamknąć swojego zakładu i swobodnie przenieść się na inne rynki. Stwierdzam, że jest to sztuczne rozróżnienie, a w każdym razie nie sprawdziłoby się w praktyce.

35 — Zobacz, w szczególności, wyrok z dnia 24 marca 2011 r., Komisja/Hiszpania (C-400/08, EU:C:2011:172, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo).

36 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 3 marca 2011 r., Claes i in. (od C-235/10 do C-239/10, EU:C:2011:119, pkt 58).

70. Co do tego, czy odpowiednie jest kryterium odnoszące się do sytuacji przedsiębiorstwa, twierdzenie, że organy państwa członkowskiego mogą być w stanie lepiej niż zarząd przedsiębiorstwa, określić, co jest właściwe w jego sytuacji, uderza mnie jako co najmniej zastanawiające. W każdym razie nie uważam, aby odpowiednie było stosowanie ochrony pracowników poprzez umożliwienie organowi władzy pozbawienia mocy decyzji biznesowych podjętych ostatecznie przez zatrudniające przedsiębiorstwo.

71. Ponadto, jak zostało podniesione przez spółkę, kryteria ustawowe są niejasne i dają administracji nadmiernie szeroki zakres swobodnego uznania, ze szkodą dla pewności prawa po stronie pracodawców. Wydaje się w istocie, że z góry uniemożliwia to jakiekolwiek ewentualne próby osiągnięcia ugodowego rozwiązania między pracodawcami i pracownikami przez usunięcie potrzeby negocjacji – jak jest to widoczne w badanej sprawie. Alternatywą może być sporządzenie wykazu kategorii zwolnień uznanych za nieuzasadnione, takiego jak wykaz zawarty w pkt 3 części załącznika do karty społecznej odnoszącej się do jej art. 24.

72. Dla celów zupełności wywodu, jak słusznie podkreśla w swoich uwagach na piśmie rząd grecki, w przypadku gdy państwa członkowskie przyjmują środek stanowiący odstępstwo od zasady ustanowionej przez prawo Unii, powinny w każdym przypadku wykazać, że środek ów jest zgodny z zasadą proporcjonalności, i dołączyć do swego uzasadnienia analizę proporcjonalności środka oraz konkretne dowody na poparcie podniesionych argumentów [37]. Wystarczy stwierdzić w tym kontekście, że nie uważam, aby rząd grecki przedstawił Trybunałowi taką analizę i dowody na poparcie wysuwanego przez siebie twierdzenia, w myśl którego sporny przepis rzeczywiście chroni pracowników.

73. W rzeczywistości bowiem, poprzez ograniczenie możliwości przeprowadzenia przez pracodawcę grupowego zwolnienia pracowników, sporny przepis stwarza jedynie pozory ochrony pracowników. Po pierwsze, należy stwierdzić, że ochrona jest tylko czasowa, do momentu, w którym pracodawca stanie się niewypłacalny. Co istotniejsze, pracownicy są najlepiej chronieni przez środowisko gospodarcze, które sprzyja stałemu zatrudnieniu. Z perspektywy czasu pomysł sztucznego utrzymywania stosunków pracy pomimo niezdrowych ogólnych fundamentów gospodarczych został przetestowany w pewnych minionych systemach politycznych, gdzie okazał się całkowitą porażką. Utwierdza to w przekonaniu, że dyrektywa 98/59, ustanawiając skuteczną, acz elastyczną procedurę ochrony, zapewnia pracownikom rzeczywistą ochronę, podczas gdy system uprzednich zezwoleń, takich jak będące przedmiotem sporu, który, co znamienne, jest wyłączony z jej zakresu stosowania, tej ochrony nie zapewnia.

74. Skłania mnie to do wniosku, że w rozpatrywanej sprawie ważenie interesów prowadzi w rzeczywistości donikąd: ochrona rozpatrywanych pracowników nie stoi w sprzeczności ani ze swobodą przedsiębiorczości, ani z wolnością prowadzenia działalności gospodarczej.

75. W konsekwencji uważam, że sporny przepis nie jest odpowiedni do osiągnięcia celu ochrony pracowników. Co więcej, z tych samych powodów wydaje mi się, że w każdym razie wykracza on poza to, co jest niezbędne do ich ochrony.

d) Wniosek częściowy

76. W związku z powyższym uważam, że sporny przepis nie jest odpowiedni dla celów ochrony pracowników, a w każdym razie wykracza poza to, co niezbędne do osiągnięcia tego celu.

37 — Wyrok z dnia 13 grudnia 2012 r., Caves Krier Frères (C-379/11, EU:C:2012:798, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

e) Kontekst w postaci głębokiego kryzysu gospodarczego i bardzo wysokiego poziomu bezrobocia

77. Wreszcie, jeśli chodzi o drugie pytanie prejudycjalne dotyczące tego, czy istnienie głębokiego kryzysu gospodarczego, któremu towarzyszy nienormalny i bardzo wysoki poziom bezrobocia, może spowodować zmianę przeczącej odpowiedzi udzielonej na pierwsze pytanie, moja odpowiedź ponownie brzmi „nie".

78. Okoliczności te, chociaż bez wątpienia bardzo poważne, nie mogą uzasadniać ograniczenia swobody przedsiębiorczości i prowadzenia działalności gospodarczej, jeśli nie mogą tego czynić same kryteria ustawowe.

79. Ponadto istnieją także inne powody, dla których owe okoliczności nie zmieniają opisanego wniosku. Po pierwsze, głęboki kryzys gospodarczy i bardzo wysoki poziom bezrobocia są same w sobie – przynajmniej w części – czynnikami o charakterze czysto ekonomicznym. Po drugie, opierając się na orzecznictwie dotyczącym dyrektywy 98/59, przypominam, że skutki społeczno-ekonomiczne wynikające ze zwolnień grupowych są odczuwane w określonym kontekście lokalnym i lokalnym środowisku społecznym, a nie na poziomie krajowym [38]. Po trzecie, nie ma żadnego powodu, by uznać, że głęboki kryzys gospodarczy nie będzie miał wpływu na przedsiębiorstwa, tak samo jak na pracowników.

80. W ten sposób dochodzę do ostatniej kwestii: kontynuując to, co powiedziałem powyżej w pkt 61, i jak podkreśla Komisja, w dobie kryzysu równie ważne jest likwidowanie wszystkich elementów, które mogą zniechęcać nowe przedsiębiorstwa do inwestowania, ponieważ efektywność ekonomiczna może pomóc stymulować tworzenie nowych miejsc pracy i wzrost gospodarczy. To właśnie jest, jak mniemam, powodem, dla którego Grecja, jako warunek otrzymania pomocy finansowej z Europejskiego Mechanizmu Stabilności, zgodziła się „podjąć rygorystyczne przeglądy dotyczące rokowań zbiorowych i akcji protestacyjnych oraz dokonać modernizacji w tym zakresie, a także – zgodnie z właściwą dyrektywą Unii i najlepszymi praktykami – podjąć analogiczne działania wobec zwolnień grupowych, zgodnie z terminarzem i podejściem uzgodnionym z instytucjami. W oparciu o te przeglądy polityki w dziedzinie rynku pracy powinny zostać dostosowane do międzynarodowych i europejskich najlepszych praktyk i nie powinny obejmować powrotu do rozwiązań politycznych stosowanych w przeszłości, które są niezgodne z celami w postaci wspierania trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu" [39].

f) Wniosek końcowy

81. Uważam, iż z przyczyn wskazanych powyżej wynika, że art. 49 TFUE, interpretowany w świetle art. 16 karty praw podstawowych, stoi na przeszkodzie przepisowi takiemu jak sporny przepis. Nie ma na to wpływu fakt, że państwo członkowskie przechodzi głęboki kryzys gospodarczy, któremu towarzyszy bardzo wysoki poziom bezrobocia.

IV – **Wnioski**

82. Z uwagi na powyższe rozważania uważam, że na pytania prejudycjalne należy odpowiedzieć w ten sposób, że przy właściwej wykładni art. 49 TFUE, interpretowany w świetle art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, stoi na przeszkodzie przepisowi takiemu jak art. 5 ust. 3 Nomos No 1387/1983 Elenchos omadikon apolyseon kai alles diataxeis (ustawy nr 1387/1983 w sprawie kontroli zwolnień grupowych i innych przepisów) z dnia 18 sierpnia 1983 r. (FEK A' 110/18–19.8.1983), który

38 — Zobacz wyrok z dnia 30 kwietnia 2015 r., USDAW i Wilson (C-80/14, EU:C:2015:291, pkt 51, 64 i przytoczone tam orzecznictwo).

39 — Oświadczenie szczytu państw strefy euro z dnia 12 lipca 2015 r. (sygnatura dokumentu SN 4070/15), s. 3, ratyfikowane przez Grecję jako ustawa nr 4334/2015 w sprawie pilnych ustaleń na potrzeby negocjacji i zawarcia porozumienia z Europejskim Mechanizmem Stabilności, FEK A' 80/16.7.2015, s. 755 (wersja angielska, s. 748).

wymaga od pracodawców uzyskania uprzedniego zezwolenia administracyjnego na przeprowadzenie zwolnień grupowych i który uzależnia uzyskanie takiego zezwolenia od warunków panujących na rynku pracy, sytuacji przedsiębiorstwa i interesu gospodarki krajowej. Na wniosek ów nie ma wpływu fakt, że państwo członkowskie przechodzi głęboki kryzys gospodarczy, któremu towarzyszy bardzo wysoki poziom bezrobocia.