OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
M. POIARESA MADURA
przedstawiona w dniu 26 stycznia 2006 r. [1]

I — Wstęp

1. Kwestia sporna w niniejszym postępowaniu — zgodność z art. 39 WE warunków zatrudnienia lektorów języków obcych na uniwersytetach we Włoszech — była już przedmiotem szeregu wyroków Trybunału. W orzeczeniu wydanym w trybie prejudycjalnym w sprawie Allué i Coonan Trybunał stwierdził, że prawo krajowe ograniczające czas trwania umów o pracę lektorów języków obcych, ale nieograniczające czasu trwania umów o pracę innych pracowników, jest sprzeczne z prawem wspólnotowym [2]. Trybunał stwierdził, że odpowiednie ustawodawstwo włoskie w pośredni sposób dyskryminuje pracowników z innych państw członkowskich [3]. Podobnie w późniejszym orzeczeniu w sprawie Allué i in. Trybunał stwierdził, iż „jest sprzeczne z [art. 39 ust. 2 WE] ograniczanie przez ustawodawstwo państwa członkowskiego czasu trwania umów o pracę lektorów języków obcych w każdym przypadku do jednego roku z możliwością przedłużenia, w sytuacji gdy zasadniczo ograniczenia takie nie istnieją w odniesieniu do innych wykładowców" [4].

2. W 1995 r. w celu zreformowania systemu nauczania języków obcych na włoskich uniwersytetach, w Republice Włoskiej przyjęto ustawę nr 236 z dnia 21 czerwca 1995 r. (zwaną dalej „ustawą nr 236") [5]. Zgodnie z jej postanowieniami zlikwidowano stanowisko lektora języków obcych i zastąpiono je stanowiskiem współpracownika lingwistycznego. Jednak po wejściu ustawy w życie Komisja otrzymała wiele skarg od byłych lektorów języków obcych twierdzących, iż przejściu na nowy system towarzyszyła dyskryminacja ze strony włoskich uniwersytetów. Komisja wszczęła przeciwko Włochom postępowanie o stwierdzenie uchybienia. Komisja twierdzi, że na uniwersytecie La Basilicata, uniwersytetach w Mediolanie, Palermo i Pizie, uniwersytecie „La Sapienza" w Rzymie oraz w Instituto Universitario Orientale w Neapolu współpracownikom lingwistycznym nie zaliczono do wynagrodzenia i ubezpieczenia społecznego wypracowanego uprzednio stażu pracy w charak-

1 — Język oryginału: portugalski.

2 — Wyrok z dnia 30 maja 1989 r. w sprawie 33/88, Rec. str. I-1591, w szczególności pkt 19.

3 — Tamże, pkt 12. Trybunał zauważył, że obywatele włoscy stanowią mniejszość wśród lektorów języków obcych i że w związku z tym ograniczenie zasadniczo dotyczy pracowników będących obywatelami innych państw członkowskich.

4 — Wyrok z dnia 2 sierpnia 1993 r. w sprawach połączonych C-259/91, C-331/91 i C-332/91 Rec. str. I-4309.

5 — Ustawa nr 236 z dnia 21 czerwca 1995 r. (GURI nr 143 z dnia 21 czerwca 1995 r., str. 9; zwana dalej ustawą nr 236).

terze lektorów języków obcych. Według Komisji stanowiło to naruszenie art. 39 WE.

3. Postępowanie to znalazło swój finał w wyroku Trybunału z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawieKomisja przeciwko Włochom [6]. Trybunał orzekł, że „nie zapewniając uznania praw nabytych byłym lektorom języków obcych, zatrudniony[m] następnie jako współpracownicy i eksperci lingwistyczni własnego języka ojczystego, chociaż uznanie takie zapewniono wszystkim pracownikom posiadającym obywatelstwo włoskie", Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążą na mocy art. 39 WE.

4. W dniu 4 marca 2004 r. Komisja wniosła niniejszą skargę na podstawie art. 228 ust. 2 WE. Komisja stwierdza, że Republika Włoska nie podjęła niezbędnych środków, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału w sprawie C-212/99, i wnosi o nałożenie na Włochy okresowej kary pieniężnej.

II — Wyrok z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom

5. W wyroku z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie C-212/99 Trybunał zbadał w odniesieniu do byłych lektorów języków obcych zbiorowe oraz indywidualne umowy o pracę uniwersytetu La Basilicata, uniwersytetów w Mediolanie, Palermo i Pizie, uniwersytetu „La Sapienza" w Rzymie oraz Instituto Universitario Orientale w Neapolu.

6. Trybunał wykorzystał ustawę nr 230 z dnia 18 kwietnia 1962 r. w sprawie regulacji umów o pracę na czas określony (zwaną dalej „ustawą nr 230") jako środek porównawczy umożliwiający ustalenie, czy system mający zastosowanie do byłych lektorów języków obcych jest podobny do ogólnego systemu mającego zastosowanie do ogółu zatrudnionych [7]. Zgodnie z przepisami tej ustawy, w sytuacji, gdy pracownikowi, którego stosunek pracy podlega prawu prywatnemu, przysługuje prawo zamiany umowy o pracę na czas określony na umowę na czas nieokreślony, gwarancja praw nabytych przez tego pracownika obejmuje okres od pierwotnej daty zatrudnienia.

7. Trybunał stwierdził, że „w sytuacji, w której lektorowi języków obcych będącemu obywatelem innego państwa członkowskiego zatrudnionemu na podstawie umowy o pracę na czas określony przysługuje prawo zamiany tej umowy na umowę na czas nieokreślony również podlegającą prawu prywatnemu, władze włoskie mają obowiązek zapewnienia zachowania przez takiego pracownika praw nabytych przez niego od pierwotnej daty zatrudnienia, przy czym brak takiego zapewnienia stanowiłby dyskryminację ze względu na przynależność państwową, niezgodną z [art. 39] Traktatu" [8].

6 — Wyrok z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie C-212/99 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-4923.

7 — Wyrok ww. w przypisie 6 w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 25.

8 — Wyrok ww. w przypisie 6 w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 22.

8. Choć ustawa nr 236 w sposób wyraźny mówiła o zachowaniu przez lektorów języków obcych praw nabytych przez nich w okresie poprzedniego stosunku zatrudnienia, to jednak analiza praktycznych rozwiązań umownych i administracyjnych stosowanych przez omawiane uniwersytety doprowadziła Trybunał do wniosku, że ma miejsce dyskryminacja [9]. W związku z tym Trybunał orzekł, iż Włochy uchybiły zobowiązaniom, które na nich ciążą na mocy art. 39 WE.

III — Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

9. Pismem z dnia 31 stycznia 2002 r. Komisja zwróciła uwagę rządu włoskiego na wyrok Trybunału w sprawie C-212/99 oraz zobowiązanie ciążące na Republice Włoskiej zgodnie z art. 228 ust. 1 WE do podjęcia środków niezbędnych w celu wykonania ww. wyroku Trybunału. W tym samym piśmie Komisja wezwała rząd włoski do przedstawienia uwag zgodnie z art. 228 ust. 2 WE w zakresie możliwości wnioskowania o nałożenie kar pieniężnych.

10. Rząd włoski udzielił odpowiedzi na to pismo trzema pismami: z 10 kwietnia 2002 r., 8 lipca 2002 r. i 16 października 2002 r. W pierwszym piśmie rząd włoski zapowiedział, iż zostaną przyjęte przepisy prawne na poziomie krajowym zmieniające regulacje dotyczące umów współpracowników lingwistycznych zatrudnionych poprzednio w charakterze lektorów języków obcych. Pismo to zawierało także kopię pisma włoskiego ministra szkolnictwa, uniwersytetów i badań naukowych z dnia 27 marca 2002 r. Pismo to, zaadresowane do sześciu zainteresowanych uniwersytetów, wzywało je do zastosowania się do wyroku w sprawie C-212/99 w terminie 45 dni.

11. W drugim piśmie, z dnia 8 lipca 2002 r., rząd włoski przesłał kopię wystarczających w jego opinii środków podjętych przez sześć uniwersytetów w celu zapewnienia byłym lektorom języków obcych właściwego uznania stażu pracy w charakterze lektorów języków obcych. Trzecie pismo, z dnia 16 października 2002 r., zawierało dalsze wyjaśnienia dotyczące kroków podjętych w celu zastosowania się do wyroku Trybunału w odniesieniu do każdego z tych sześciu uniwersytetów.

12. Pismem z dnia 11 grudnia 2002 r. Komisja zwróciła się do władz włoskich o wyjaśnienie metod i kryteriów zastosowanych przez poszczególne uniwersytety do obliczenia wysokości podwyżek przyznanych byłym lektorom, którzy stali się współpracownikami i ekspertami lingwistycznymi. Rząd włoski odpowiedział pismem z dnia 24 stycznia 2003 r., do którego dołączył projekt umowy zbiorowej podpisany przez organizacje związkowe pracowników uniwersytetów oraz agencję rządową odpowiedzialną za negocjowanie umów o pracę w sektorze publicznym (ARAN). Według

9 — Tamże, pkt 31.

rządu włoskiego projekt umowy zawierający konkretne zasady odnoszące się do byłych lektorów językowych miał zostać podpisany przez zainteresowane strony niezwłocznie po zatwierdzeniu przez komitet ds. a szkolnictwa wyższego, prezesa rady ministrów oraz trybunał obrachunkowy.

13. Uznając środki, o których poinformował rząd włoski, za niewystarczające, w dniu 30 kwietnia 2003 r. Komisja skierowała do Republiki Włoskiej uzasadnioną opinię. W opinii tej Komisja stwierdziła, iż nie podejmując wszystkich działań niezbędnych w celu wykonania wyroku z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie C-212/99, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 39 WE. Ponadto Komisja zwróciła uwagę na możliwość nałożenia przez Trybunał kar pieniężnych. Republika Włoska została zobowiązana do podjęcia działań w ciągu dwóch miesięcy od przedstawienia uzasadnionej opinii.

14. W odpowiedzi rząd włoski przesłał szereg pism. Do pierwszego pisma, z dnia 17 czerwca 2003 r., dołączono kopię ogólnokrajowej umowy zbiorowej pracowników zatrudnionych w sektorze szkolnictwa wyższego na lata 2000–2001, podpisaną dnia 13 maja 2003 r. W kolejnym piśmie, z dnia 25 lipca 2003 r., rząd włoski ustosunkował się do podstaw uzasadnionej opinii i stwierdził, iż podjął kroki zmierzające do zastosowania się do wyroku w sprawie C-212/99. Ponadto w dniu 12 listopada 2003 r. rząd włoski przedstawił listę działań, jakie w najbliższym czasie miały podjąć właściwe organy administracji. Następnie rząd włoski przedstawił pismo włoskiego ministra szkolnictwa, uniwersytetów i badań naukowych z dnia 5 grudnia 2003 r. wraz z kopią pisma przesłanego do wspomnianych sześciu uniwersytetów przez departament legislacyjny tego ministerstwa. Następnie rząd włoski przesłał pismo z dnia 11 grudnia 2003 r., do którego dołączono kopię projektu decreto legge (dekretu z mocą ustawy) wraz z uzasadnieniem. I wreszcie w dniu 28 stycznia 2004 r. rząd włoski przedłożył kopię decreto legge nr 2 z dnia 14 stycznia 2004 r. w sprawie pilnych przepisów dotyczących wynagradzania współpracowników lingwistycznych na niektórych uniwersytetach oraz w sprawie równorzędnych kwalifikacji [10].

15. W tych okolicznościach, uznając, że Republika Włoska nadal nie wykonała w całości ww. wyroku w sprawie C-212/99 Komisja przeciwko Włochom, Komisja postanowiła wnieść niniejszą skargę. Komisja wnosi o nałożenie przez Trybunał na Republikę Włoską okresowej kary pieniężnej w wysokości 309 750 EUR za każdy dzień zwłoki w podjęciu działań niezbędnych do zastosowania się do ww. wyroku, począwszy od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie.

10 — GURI nr 11 z dnia 15 stycznia 2004 r., str. 4 (zwany dalej „dekretem z mocą ustawy nr 2/2004").

IV — Ocena

A — *Wykonanie zobowiązań ciążących na mocy art. 228 ust. 1 WE*

16. Po pierwsze, należy ustalić, czy naruszenie art. 39 WE stwierdzone wyrokiem Trybunału z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie C-212/99 Komisja przeciwko Włochom było kontynuowane [11].

17. Rząd włoski utrzymuje, iż podjął wszelkie działania niezbędne do zastosowania się do wyroku Trybunału. Rząd twierdzi, że już sama ustawa nr 236 ustanawia ramy prawne umożliwiające uznanie praw nabytych byłych lektorów języków obcych. Nie ma zatem potrzeby przyjmowania kolejnych aktów prawnych zmierzających do wykonania wyroku Trybunału. Wystarczy doprowadzić do tego, aby ogólnokrajowa umowa zbiorowa oraz umowy zbiorowe sześciu wspomnianych uniwersytetów były zgodne z ustawą nr 236. Jednakże wprowadzanie zmian do tych umów nie jest obowiązkiem państwa włoskiego, ale prywatnych podmiotów zaangażowanych w negocjacje. Państwo nie może ingerować w autonomię tych podmiotów jako stron umów. Państwo włoskie nie może zatem ponosić odpowiedzialności za brak w umowach zbiorowych postanowień zapewniających zastosowanie się do wyroku Trybunału. Rząd włoski dodaje, iż zakazu dyskryminacji zawartego w art. 39 ust. 2 WE nie można interpretować w sposób prowadzący do zakwestionowania korzystania z negocjacji zbiorowych jako instrumentu regulacji stosunków pracy.

18. Moim zdaniem ten argument nie powinien być podnoszony w niniejszym postępowaniu, ponieważ kwestionuje on ustalenia Trybunału zawarte w wyroku z dnia 26 czerwca 2001 r. co do tego, że Republika Włoska naruszyła prawo wspólnotowe. W ramach postępowania o stwierdzenie uchybienia prowadzącego do wydania tego wyroku rząd włoski podnosił ten sam argument, nie został on jednak uwzględniony przez Trybunał [12].

19. Artykuł 228 ust. 1 WE stanowi, że jeżeli Trybunał stwierdzi uchybienie zobowiązaniu ciążącemu na państwie członkowskim na mocy Traktatu, „państwo to jest zobowiązane podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości". A zatem w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 228 WE nie można kwestionować odpowiedzialności państwa członkowskiego za zapewnienie wykonania wyroku. Niezbędne jest jedynie rozważenie tego, czy naruszenie prawa wspólnotowego stwierdzone przez Trybunał zostało naprawione.

11 — Jeżeli chodzi o moment, do którego powinna odnosić się ocena, zob. wyrok z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie C-304/02 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. str. I-6263, pkt 31 oraz opinię rzecznika generalnego Ruiza-Jaraba Colomera w sprawie C-387/97 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-5047, pkt 58.

12 — Wyrok w sprawie Komisja przeciwko Włochom, ww. w przypisie 6, pkt 35. Jak przypomniał Trybunał, „państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy, praktyki lub sytuacje istniejące w jego wewnętrznym porządku prawnym, aby usprawiedliwić niewykonanie zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego".

20. Rząd włoski utrzymuje, że naruszenie to zostało naprawione. Rząd podkreśla, że dekret z mocą ustawy nr 2/2004 został przyjęty właśnie po to, aby przełamać impas w negocjacjach zbiorowych oraz zobowiązać uniwersytety do uznania praw nabytych byłych lektorów języków obcych. Dekret z mocą ustawy stanowi, iż punktem odniesienia powinny być dla uniwersytetów warunki finansowe mianowanych pracowników naukowych zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy.

21. Komisja uważa, iż jest to niewystarczające dla wykonania wyroku Trybunału. Podkreśla, że wybór pracowników naukowych zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy jako kategorii odniesienia ma daleko idące konsekwencje dla byłych lektorów języków obcych w zakresie zaległości w wypłatach wynagrodzeń i naliczania praw emerytalnych. Komisja wskazuje, iż włoski Corte Costituzionale (sąd konstytucyjny) uznał, iż istnieje znaczące podobieństwo pomiędzy funkcjami wykonywanymi na uniwersytetach przez byłych lektorów języków obcych oraz mianowanych pracowników naukowych [13]. Według Komisji lektor języka obcego zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy powinien być traktowany na równi z mianowanym pracownikiem naukowym zatrudnionym w pełnym wymiarze czasu pracy.

22. Komisja twierdzi także, że w momencie, kiedy dekret z mocą ustawy nr 2/2004 został zmieniony w ustawę [14], dodano element, który stanowi dodatkową przeszkodę we właściwym wykonaniu wyroku Trybunału. Ustawa ta używa w odniesieniu do stanowisk byłych lektorów języków obcych zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy kryterium odniesienia w wysokości 500 godzin nauczania rocznie. Jeżeli umowa o pracę byłego lektora języków obcych była zawarta na mniejszą liczbę godzin, całkowita zaległość w wypłacie wynagrodzenia i naliczaniu praw emerytalnych ulega proporcjonalnemu zmniejszeniu. Kryterium odniesienia oparte jest na rocznej liczbie godzin nauczania współpracowników lingwistycznych zgodnie z umową zbiorową w państwowym sektorze publicznym na lata 1994–1997. Komisja jest zdania, iż zamiast stosować kryterium odniesienia w postaci 500 godzin nauczania rocznie, odtworzenie praw nabytych byłych lektorów języków obcych powinno opierać się na rzeczywistych warunkach uprzednio zawartych poszczególnych umów o pracę, a jeżeli nie jest to możliwe — na umowie zbiorowej każdego z uniwersytetów.

23. Rząd włoski utrzymuje, iż nie jest możliwe zrównanie lektorów języków obcych z mianowanymi pracownikami naukowymi zatrudnionymi w pełnym wymiarze czasu pracy. Ponownie powołując się na orzecznictwo włoskiego Corte Constituzionale [15], rząd włoski podkreśla, że głównym zadaniem mianowanych pracowników naukowych jest prowadzenie badań naukowych, podczas gdy obowiązki dydaktyczne mają jedynie charakter dodatkowy. Znajduje to odzwierciedlenie w fakcie, iż pracownicy ci zdają egzaminy wstępne, których celem jest właśnie ocena

13 — Komisja odwołuje się do wyroku nr 284 z dnia 23 lipca 1984 r. oraz, w szczególności, do wyroku nr 496 z dnia 28 listopada 2002 r.

14 — Ustawa nr 63/2004 z dnia 5 marca 2004 r. (GURI nr 60 z dnia 12 marca 2004 r.).

15 — Rząd włoski powołuje się na postanowienia nr 94/2002, 262/2002 i 160/2003.

umiejętności badawczych. Całkowicie równe traktowanie w kategoriach finansowych lektorów języków obcych i mianowanych pracowników naukowych należy zatem wykluczyć. Aby uniknąć relatywnego niedoszacowania pracy mianowanych pracowników naukowych, należy przyjąć, iż standardem odniesienia są warunki finansowe pracowników naukowych zatrudnionych w niepełnym, a nie w pełnym, wymiarze czasu pracy.

24. Poddając analizie argumenty przedstawione przez Komisję i rząd włoski, warto zauważyć, że w sytuacji gdy Komisja dostarczyła wystarczającej liczby informacji wskazujących na dalsze trwanie uchybienia, „państwo członkowskie musiałoby podważyć w sposób zasadniczy i szczegółowy przedstawione dane i wypływające z nich wnioski" [16].

25. Republika Włoska zasadniczo przedstawiła dowody na to, iż sześć omawianych uniwersytetów uznaje obecnie prawa nabyte byłych lektorów języków obcych w wymiarze, jaki miałby zastosowanie, gdyby byli oni zatrudnieni w charakterze mianowanych pracowników naukowych pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy. Jak przyznaje Komisja, jest to krok we właściwym kierunku. Republika Włoska nie wykazała jednak, że gwarantując uznanie praw nabytych w wymiarze właściwym dla mianowanych pracowników naukowych zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, naprawiła naruszenie polegające na dyskryminowaniu byłych lektorów języków obcych względem pracowników będących obywatelami włoskimi.

26. W wyroku z 2001 r. Trybunał stwierdził, że „jeżeli zgodnie z ustawą nr 230 pracownicy nabywają prawo do odtworzenia — w zakresie podwyżek wynagrodzeń, stażu pracy i opłacania przez pracodawcę składek na ubezpieczenie społeczne — od daty ich pierwotnego zatrudnienia, to byłym lektorom języków obcych zatrudnionym następnie w charakterze współpracowników lingwistycznych także musi przysługiwać podobne odtworzenie od daty ich pierwotnego zatrudnienia" [17].

27. Wyrok ten nakłada na Republikę Włoską obowiązek zapewnienia uznania praw nabytych byłych lektorów języków obcych. Ponadto nie ulega wątpliwości, że właściwe wykonanie wyroku wymagałoby pełnego, a nie jedynie częściowego, uznania tych praw. Kwestią do rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie jest jednak to, na czym polegać ma pełne uznanie praw nabytych byłych lektorów języków obcych. Innymi słowy, kwestią sporną jest zakres tych praw.

16 — Wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, ww. w przypisie 11, pkt 56.

17 — Wyrok w sprawie Komisja przeciwko Włochom, ww. w przypisie 6, pkt 30 (podkreślenie moje).

28. Dokładny zakres praw, jakie mają zostać uznane za prawa nabyte byłych lektorów języków obcych, nie został określony w wyroku wydanym przez Trybunał w sprawie C-212/99. Jest to logiczne, ponieważ nie jest zadaniem Trybunału określanie warunków zatrudnienia lektorów języków obcych we Włoszech. Zadaniem Trybunału jako organu sądowego jest wyłącznie przeanalizowanie tego, czy warunki te powodują powstanie zakazanej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową.

29. Zarówno Komisja jak i Republika Włoska przyjmują za standardowy punkt odniesienia stanowisko mianowanego pracownika naukowego. Jednak podczas gdy Komisja utrzymuje, iż prawa nabyte byłych lektorów języków obcych powinny odpowiadać prawom nabytym mianowanych pracowników naukowych, Republika Włoska jest zdania, że mianowani pracownicy naukowi powinni być traktowani w bardziej uprzywilejowany sposób.

30. Z wyroku w sprawie C-212/99 nie wynika, aby obowiązkiem Republiki Włoskiej było wskazanie kategorii pracowników, której sytuacja jest porównywalna z sytuacją byłych lektorów, a następnie całkowite zrównanie traktowania byłych lektorów z traktowaniem tej kategorii pracowników. Prawo wspólnotowe nie wyklucza istnienia różnic w traktowaniu byłych lektorów języków obcych i innych pracowników dydaktycznych i naukowych uniwersytetu. Republika Włoska musi jednak być w stanie uzasadnić mniej korzystne traktowanie byłych lektorów języków obcych w zakresie odtworzenia ich praw nabytych, w przeciwnym bowiem wypadku kontynuuje naruszanie zobowiązania do wykonania wyroku w sprawie C-212/99. Dlatego kluczową kwestią jest to, czy mniej korzystne traktowanie byłych lektorów języków obcych w porównaniu do mianowanych pracowników naukowych jest obiektywnie uzasadnione i proporcjonalne [18].

31. Powody przedstawione przez rząd włoski dla uzasadnienia omawianych różnic w traktowaniu są takie, iż działalność badawczą i dydaktyczną prowadzoną przez mianowanych pracowników naukowych powinno się wyżej cenić niż działalność dydaktyczną prowadzoną przez byłych lektorów języków obcych. W tym zakresie władzom krajowym należy pozostawić pewien zakres uznaniowości. Niemniej jednak — choć pewne elementy, takie jak poziom wymaganych kwalifikacji zawodowych, mogą uzasadniać różnice w traktowaniu — Republika Włoska nie wyjaśniła dostatecznie dokładnie, dlaczego różnice pomiędzy byłymi lektorami języków obcych a mianowanymi pracownikami naukowymi mają powodować tak duże rozbieżności w zakresie kwot zaległych wynagrodzeń i naliczania praw emerytalnych.

32. W związku z tym uważam, że należy stwierdzić, iż nie wykonując wyroku w sprawie C-212/99, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 228 WE.

18 — Zobacz: J.H. Gerards: „Judicial Review in Equal Treatment Cases", Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2005, str. 669–675.

B — *Odpowiednia kara pieniężna*

33. Komisja, opierając się na zasadach, które określiła w komunikacie 97/C 63/02 z dnia 28 lutego 1997 r. [19], zaproponowała Trybunałowi nałożenie na Republikę Włoską okresowej kary pieniężnej w wysokości 309 750 EUR za każdy dzień zwłoki w wykonaniu wyroku w sprawie C-212/99, licząc od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie do dnia wykonania ww. wyroku w sprawie C-212/99. Sumę tę wyliczono, mnożąc jednolitą kwotę bazową w wysokości 500 EUR przez współczynnik 14 (w skali od 1 do 20) określający wagę naruszenia, współczynnik 2,5 (w skali od 1 do 3) określający okres trwania naruszenia oraz współczynnik 17,7 (oparty na produkcie krajowym brutto danego państwa członkowskiego oraz wadze głosów w Radzie Unii Europejskiej), który ma odzwierciedlać zdolność danego państwa członkowskiego do zapłaty.

34. Choć propozycje przedstawiane przez Komisję nie są wiążące dla Trybunału, uważa się je za „użyteczny punkt odniesienia" i stanowią one punkt wyjścia dla określenia, jaka kara jest stosowna do okoliczności sprawy oraz proporcjonalna zarówno do stwierdzonego uchybienia, jak i do możliwości płatniczych danego państwa członkowskiego [20]. Trzy podstawowe kryteria brane pod uwagę przez Trybunał to zasadniczo waga naruszenia, czas trwania tego naruszenia oraz możliwości płatnicze danego państwa członkowskiego [21]. W szczególności Trybunał rozważa skutki niewykonania wyroku dla interesów prywatnych i interesu publicznego oraz stopień pilności doprowadzenia do zastosowania się przez państwo członkowskie do jego zobowiązań [22].

Waga naruszenia

35. Jeżeli chodzi o wagę naruszenia, to warto przypomnieć, że art. 39 WE ustanawia jedną z podstawowych zasad traktatu, w związku z czym artykuł ten należy traktować jako jeden z fundamentów wspólnego rynku [23]. Swobodę podejmowania przez obywateli Unii Europejskiej pracy w dowolnym państwie członkowskim uznaje się za prawo o fundamentalnym charakterze także w art. 15 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Realizacja tego prawa wymaga od państw członkowskich zniesienia wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy [24].

19 — W sprawie metody obliczania okresowej kary pieniężnej, o której mowa w art. 228 traktatu WE (Dz.U. C 63, str. 2).

20 — Wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Grecji, ww. w przypisie 11, pkt 89 i 90; z dnia 25 listopada 2003 r. w sprawie C-278/01 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str. I-14141, pkt 41; w sprawie Komisja przeciwko Francji, ww. w przypisie 11, pkt 103 oraz opinia rzecznika generalnego L.A. Geelhoeda przedstawiona w dniu 24 listopada 2005 r. w zawisłej przed Trybunałem sprawie C-177/04 Komisja przeciwko Francji, pkt 62.

21 — Wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Francji, ww. w przypisie 11, pkt 104; z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-387/97 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-5047, pkt 92; z dnia 25 listopada 2003 r. w sprawie C-278/01 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str. I-14141, pkt 52.

22 — Wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, ww. w przypisie 11, pkt 104; wyrok w sprawie Komisja przeciwko Grecji, ww. w przypisie 11, pkt 92.

23 — Zobacz art. 3 ust. 1 lit. c) WE oraz, na przykład, wyrok z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-224/01 Köbler, Rec. str. I-10239, pkt 102.

24 — Artykuł 39 ust. 2 WE.

36. Niewykonanie przez Republikę Włoską wyroku z dnia 26 czerwca 2001 r. pociąga za sobą poważne konsekwencje finansowe dla byłych lektorów języków obcych, a zatem ma poważny wpływ na ich interesy. Według Komisji liczba osób, których to dotyczy, to około 450 w sześciu omawianych uniwersytetach. Liczbę tę Komisja ustaliła na podstawie raportu przedstawionego jej przez rząd włoski w sierpniu 1997 r. W korespondencji z Komisją w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi rząd włoski poczynił założenie, iż liczba osób, których dotyczy ta sprawa, musi być znacznie niższa. W pismach przedkładanych do Trybunału rząd włoski nie przedstawił jednak odpowiednich dowodów oraz nie zakwestionował obliczeń Komisji. W konsekwencji należy przyjąć twierdzenia Komisji w zakresie liczby osób, których dotyczy sprawa [25].

37. Z drugiej strony — jak wspomniałem w pkt 31 powyżej — władzom krajowym należy pozostawić pewien zakres uznaniowości w zakresie oceny relatywnej wartości różnych typów zatrudnienia. Wydaje się, że Komisja nie wzięła tego czynnika pod uwagę przy dokonywaniu oceny powagi naruszenia, ponieważ od samego początku jest za ścisłym zrównaniem byłych lektorów języków obcych i mianowanych pracowników naukowych zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy. Moim jednak zdaniem, czynnik ten także należy wziąć pod uwagę przy dokonywaniu oceny powagi naruszenia [26].

38. Biorąc pod uwagę te okoliczności, uważam, że współczynnik 14 zaproponowany przez Komisję wydaje się być nieco zbyt wysoki. Zamiast tej wartości proponowałbym współczynnik 12 jako odzwierciedlający powagę naruszenia.

Czas trwania naruszenia

39. Czas trwania naruszenia art. 228 ust. 1, który należy obliczać od dnia ogłoszenia wyroku w sprawie C-212/99, to obecnie cztery lata i siedem miesięcy. Traktat nie wskazuje, w jakim okresie należy zastosować się do wyroku, ale zgodnie z orzecznictwem proces wykonywania wyroku należy rozpocząć niezwłocznie i zakończyć w najkrótszym możliwym terminie [27].

40. We wszystkich przedkładanych pismach rząd włoski utrzymywał, że należy wziąć pod

25 — W tej samej kwestii: wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, ww. w przypisie 11, pkt 56.

26 — Zobacz, per analogiam, wyrok z dnia 5 marca 1996 r. w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93 Brasserie du Pêcheur i Factortame, Rec. str. I-1029, pkt 56. Nie sugeruję oczywiście, że naruszenie, którego dopuściła się Republika Włoska, nie jest wystarczająco poważne, aby przypisać jej odpowiedzialność jako państwu członkowskiemu.

27 — Wyrok w sprawie Komisja przeciwko Grecji, ww. w przypisie 11, pkt 82. Zobacz również opinię rzecznika generalnego Mischa w sprawie C-278/01 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str. I-14141, pkt 31.

uwagę autonomiczny status włoskich uniwersytetów. W tym zakresie jednak należy odnotować, iż pierwszy formalny krok władz włoskich zmierzający do zapewnienia wykonania przez uniwersytety pierwotnego wyroku Trybunału został podjęty prawie 31 miesięcy po ogłoszeniu tego wyroku, w dniu 14 stycznia 2004 r., w formie dekretu z mocą ustawy nr 2/2004. Ponadto istniejące różnice w traktowaniu mianowanych pracowników naukowych i byłych lektorów języków obcych, których to różnic władze włoskie nie potrafiły uzasadnić, zostały przez ten dekret z mocą ustawy potwierdzone.

41. W związku z tym współczynnik 2,5 proponowany przez Komisję wydaje się być właściwy.

Zdolność płatnicza Republiki Włoskiej

42. Trybunał wskazywał wielokrotnie, że współczynnik oparty na produkcie krajowym brutto państwa członkowskiego, które dopuściło się naruszenia, oraz liczbie głosów przysługujących mu w Radzie to „odpowiedni sposób odzwierciedlenia możliwości płatniczych [państwa członkowskiego], przy zachowaniu racjonalnego zróżnicowania między państwami członkowskimi" [28].

28 — Wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Francji, ww. w przypisie 11, pkt 109; w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, ww. w przypisie 11, pkt 59; w sprawie Komisja przeciwko Grecji, ww. w przypisie 11, pkt 88.

43. Współczynnik dla Republiki Włoskiej, zgodnie z komunikatem Komisji 97/C 63/02 z dnia 28 lutego 1999 r., wynosi 17,7 [29].

44. W świetle tych okoliczności uważam, że Trybunał powinien nałożyć okresową karę pieniężną w wysokości 265 500 EUR za dzień zwłoki (500 x 12 x 2,5 x 17,7).

W kwestii ewentualnego nałożenia ryczałtu

45. W celu wywarcia na państwo członkowskie, które dopuszcza się naruszenia, należytej presji finansowej do skłonienia go, by zaprzestało dokonywania stwierdzonych naruszeń, Trybunał może zdecydować o nałożeniu ryczałtu jako kary dodatkowej do okresowej kary pieniężnej [30].

29 — Jak dotąd Trybunał stosuje współczynniki określone w komunikacie Komisji z 1997 r., chociaż zostały one wyliczone wiele lat temu na podstawie PKB państw członkowskich oraz wagi głosów w Radzie. Obydwa te wskaźniki uległy od tego czasu zmianie. Wydanie nowego komunikatu w sprawie stosowania art. 228 traktatu WE [SEC(2005) 1658 wersja ostateczna] należy zatem powitać z satysfakcją. Zgodnie z nowym komunikatem współczynnik zdolności płatniczej dla Włoch jest nieznacznie wyższy. Jednak w świetle ustalonej praktyki Trybunału nie uważam, aby właściwe było stosowanie już teraz nowych zasad obliczania kar, zwłaszcza że Komisja, przedstawiając propozycje w niniejszej sprawie, opiera się na komunikacie z 1997 r.

30 — Wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, ww. w przypisie 11, pkt 89–97. Zobacz także pkt 10 opinii w tej sprawie, przedstawionej w dniu 18 listopada 2004 r. przez rzecznika generalnego Geelhoeda, gdzie podkreślono wagę oddziaływania prewencyjnego sankcji finansowych, o których mowa w art. 228 ust. 2 WE, obok ich działania perswazyjnego.

46. Funkcją okresowej kary pieniężnej jest skłonienie państwa członkowskiego do naprawienia naruszenia możliwie szybko po wydaniu przez Trybunał wyroku w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 228 WE, natomiast możliwość nałożenia ryczałtu jest środkiem umożliwiającym uniknięcie sytuacji, w której dane państwo członkowskie uznałoby, że korzystniej jest odczekać do rozpoczęcia i zakończenia postępowania przed podjęciem kroków zmierzających do naprawienia naruszenia stwierdzonego przez Trybunał w ramach postępowania o stwierdzenie uchybienia.

47. Choć nie zostało to zaproponowane przez Komisję, Trybunał uznał ostatnio za niezbędne nałożenie ryczałtu w sprawie C-304/02 Komisja przeciwko Francji w świetle interesów, które stanowiły przedmiot postępowania, w szczególności zaś ze względu na długi okres, jaki upłynął od początkowego stwierdzenia naruszenia [31].

48. W tej sprawie nie ma jednak potrzeby odchodzenia od propozycji Komisji przewidującej jedynie nałożenie okresowej kary pieniężnej. Choć okres, który upłynął od ogłoszenia wyroku w sprawie C-212/99, jest znaczący, nie jest to jednak ten sam rząd wielkości, co w przypadku wyjątkowo długiego okresu, z jakim mieliśmy do czynienia w sprawie Komisja przeciwko Francji [32].

49. Proponuję zatem, aby Trybunał nałożył na Republikę Włoską obowiązek zapłaty kwoty 265 500 EUR za każdy dzień zwłoki w podjęciu kroków niezbędnych dla wykonania wyroku w sprawie C-212/99, licząc od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku do dnia wykonania wyroku w sprawie C-212/99.

50. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Włoskiej kosztami postępowania, a Republika Włoska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania zgodnie z art. 69 ust. 2 regulaminu.

31 — Wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, ww. w przypisie 11, pkt 114–119.

32 — Jak stwierdził rzecznik generalny Geelhoed w swojej opinii z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-304/02 Komisja przeciwko Francji, naruszenie przez Francję ciążących na niej zobowiązań w zakresie monitorowania i stosowania przepisów prawa wspólnotowego dotyczących najmniejszych dopuszczalnych rozmiarów ryb trwało przez niemal dwie dekady. Zobacz również opinię rzecznika Geelhoeda z dnia 18 listopada 2004 r. w tej samej sprawie, pkt 49. Wyrok w ramach pierwotnego postępowania o stwierdzenie uchybienia przeciwko Francji został wydany 11 czerwca 1991 r., niemal 10 lat przed wydaniem wyroku w sprawie C-212/99. Zobacz wyrok z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie C-64/88 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-2727.

V — Wnioski

51. W świetle powyższych ustaleń proponuję Trybunałowi:

— stwierdzenie, iż nie zapewniając uznania praw nabytych byłych lektorów języków obcych zatrudnionych następnie w charakterze współpracowników i ekspertów lingwistycznych własnych języków ojczystych, chociaż uznanie takie zapewniono wszystkim pracownikom mającym obywatelstwo włoskie, Republika Włoska nie podjęła wszystkich niezbędnych działań w celu wykonania wyroku z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie C-212/99 Komisja przeciwko Włochom i stąd uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 228 WE;

— nałożenie na Republikę Włoską obowiązku zapłaty na rzecz Komisji Wspólnot Europejskich, na rachunek „Środki własne Wspólnot Europejskich", okresowej kary pieniężnej w wysokości 265 500 EUR za każdy dzień zwłoki w podjęciu działań niezbędnych do zastosowania się do wyroku w sprawie C-212/99, począwszy od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku do dnia wykonania wyroku w sprawie C-212/99;

— obciążenie Republiki Włoskiej kosztami postępowania.