# OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO NIILA JÄÄSKINENA przedstawiona w dniu 22 kwietnia 2010 r. [1]

## I — Wprowadzenie

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni klauzuli 8 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony zawartego w dniu 18 marca 1999 r. (zwanego dalej „porozumieniem ramowym") załączonego do dyrektywy Rady 1999/70/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) [2].

2. Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu pomiędzy F. Sorge a jej pracodawcą, Poste Italiane SpA (zwaną dalej „Poste Italiane"), dotyczącego klauzuli umowy o pracę, zgodnie z którą umowa została zawarta na czas określony i w której nie zamieszczono ani nazwisk zastępowanych pracowników, ani nie określono powodu ich nieobecności. Zgodnie z ustawodawstwem krajowym obowiązującym przed transpozycją dyrektywy 1999/70 informacje te powinny były być zawarte w tego rodzaju umowie o pracę. Natomiast w ramach dekretu z mocą ustawy nr 368 z dnia 6 września 2001 r. [3] (zwanego dalej „dekretem z mocą ustawy 368/2001"), który znajduje zastosowanie ratione temporis do rozpatrywanej umowy, taki obowiązek już nie istnieje.

3. Odesłanie prejudycjalne daje Trybunałowi możliwość wyjaśnienia i rozwinięcia linii orzeczniczej, którą przyjął w wyrokach w sprawach Mangold i Angelidaki i in. [4]. Trybunał musi przeprowadzić ocenę stosunku pomiędzy opisaną powyżej zmianą prawa wewnętrznego a pojęciem „obniżenia ogólnego poziomu ochrony, gwarantowanego pracownikom w ramach przedmiotu [...] porozumienia", które jest zawarte w klauzuli 8 pkt 3 tegoż porozumienia. Sąd a quo zwraca się także do Trybunału o wyjaśnienie wpływu ewentualnego braku zgodności ustawodawstwa krajowego z porozumieniem ramowym na spór przed sądem krajowym [5].

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dz.U. L 175, s. 43.

3 — Dekret z mocą ustawy w sprawie wykonania dyrektywy 1999/70 (GURI nr 235 z dnia 9 października 2001 r., s. 4).

4 — Wyroki: z dnia 22 listopada 2005 r. w sprawie C-144/04 Mangold, Zb.Orz. s. I-9981; a także z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie od C-378/07 do C 380/07 Angelidaki i in., Zb.Orz. s. I-3071.

5 — Sąd ten ostatnio zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w ramach sporu dotyczącego Poste Italiane i odnoszącego się także do dekretu z mocą ustawy 368/2001 i klauzuli 8 porozumienia ramowego: zob. sprawa C-20/10 Vino, w toku.

## II — Ramy prawne

### A — *Prawo Unii* [6]

4. Dyrektywa 1999/70 została przyjęta na podstawie art. 139 ust. 2 WE [7] i zgodnie ze swoim art. 1 „ma na celu wykonanie załączonego do niej porozumienia ramowego […] zawartego […] między głównymi organizacjami międzybranżowymi” [8].

5. Z motywów 3, 6, 7 i 13–17 tej dyrektywy, jak również z akapitów od pierwszego do trzeciego preambuły i z postanowień ogólnych 3, 5–8 i 10 porozumienia ramowego wynika, że:

— zakończenie tworzenia rynku wewnętrznego musi prowadzić do poprawy warunków życia i pracy pracowników we Wspólnocie Europejskiej w wyniku zbliżania tych warunków, w szczególności jeśli chodzi o formy zatrudnienia inne niż umowy o pracę na czas nieokreślony, w celu stworzenia lepszej równowagi między elastycznością czasu pracy a bezpieczeństwem pracowników;

— cele te nie mogą zostać właściwie osiągnięte przez państwa członkowskie i dlatego uznano za odpowiednie zastosowanie prawnie wiążących przepisów wspólnotowych przygotowanych w ścisłej współpracy z reprezentatywnymi partnerami społecznymi;

— strony porozumienia ramowego uznają, że z jednej strony umowy zawarte na czas nieokreślony są i pozostaną powszechną formą stosunków pracy, jako że przyczyniają się do podnoszenia jakości życia zainteresowanych pracowników oraz do podnoszenia ich efektywności, lecz że z drugiej strony umowy o pracę na czas określony w pewnych warunkach odpowiadają zarówno potrzebom pracodawców, jak i pracowników;

— porozumienie ramowe ustala ogólne zasady i minimalne wymogi dotyczące pracy na czas określony, określając w szczególności ogólne ramy, w celu zagwarantowania równego traktowania pracowników zatrudnionych na

6 — Ponieważ spór przed sądem krajowym dotyczy wykładni dekretu z mocą ustawy z dnia 6 września 2001 r., odniesienia do postanowień traktatu WE będą dokonywane zgodne z numeracją stosowaną przed wejściem w życie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

7 — Artykuł 139 ust. 2 WE przewiduje, że partnerzy społeczni mogą wspólnie zażądać, by umowy zawarte na szczeblu wspólnotowym były wykonywane w drodze decyzji Rady na wniosek Komisji.

8 — Czyli Europejską Konfederację Związków Zawodowych, Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (od 2007 r. zwaną BusinessEurope) oraz Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych.

czas określony poprzez zapewnienie im ochrony na wypadek dyskryminującego traktowania oraz przeciwdziałanie nadużyciom wynikającym ze stosowania następujących po sobie umów o pracę na czas określony, pozostawiając państwom członkowskim i partnerom społecznym określanie warunków stosowania wskazanych ogólnych zasad i przepisów, w celu uwzględnienia specyficznej sytuacji krajowej, sektorowej i sezonowej;

— zatem Rada Unii Europejskiej uznała, że właściwą formą wprowadzenia w życie porozumienia ramowego jest dyrektywa, jako że wiąże ona strony co do celu, który ma być osiągnięty, pozostawiając im wybór co do formy i środków;

— odnośnie do pojęć użytych w porozumieniu ramowym, ale bezpośrednio w nim niezdefiniowanych, dyrektywa 1999/70 pozwala państwom członkowskim zdefiniować te terminy zgodnie z ich ustawodawstwem krajowym lub praktyką krajową, pod warunkiem że definicje, o których mowa, pozostają zgodne z treścią porozumienia ramowego;

— zdaniem stron będących sygnatariuszami porozumienia ramowego korzystanie z umów o pracę zawieranych na czas określony, oparte na obiektywnych przesłankach, jest środkiem zapobiegania nadużyciom, na których cierpią pracownicy.

6. Klauzula 1 porozumienia ramowego określa jego podwójny cel, odwołując się z jednej strony do przestrzegania „zasady niedyskryminacji" ustanowionej w klauzuli 4, a z drugiej do środków mających na celu zapobieżenie nadużywaniu kolejnych umów lub stosunków pracy na czas określony, będących przedmiotem klauzuli 5.

7. Zakres stosowania porozumienia ramowego określony jest w klauzuli 2 w następujący sposób: „pracowni[cy] zatrudni[eni] na czas określony", pojęcie zdefiniowane w klauzuli 3, „na podstawie umowy lub w ramach stosunku pracy określonego przez ustawodawstwo, układy zbiorowe lub praktykę obowiązującą w każdym z państw członkowskich".

8. Klauzula 8 porozumienia ramowego, zatytułowana „Postanowienia dotyczące wprowadzenia w życie", stanowi:

„1. Państwa członkowskie lub partnerzy społeczni mogą utrzymać w mocy lub wprowadzić przepisy bardziej korzystne dla pracowników niż postanowienia ustanowione w niniejszym porozumieniu.

[…]

3. Wykonanie niniejszego porozumienia nie stanowi ważnej podstawy do obniżenia ogólnego poziomu ochrony, gwarantowanego pracownikom w ramach przedmiotu niniejszego porozumienia.

[…]

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

[…]".

B — *Uregulowania krajowe*

1. Uchylone przepisy

9. Artykuł 1 ust. 1–4 ustawy nr 230 z dnia 18 kwietnia 1962 r. w sprawie umów na czas określony [9] (zwanej dalej „ustawą 230/1962"), z późniejszymi zmianami, stanowił:

„Z zastrzeżeniem wyjątków wskazanych poniżej uznaje się, że umowa o pracę zwarta jest na czas nieokreślony.

9 — GURI nr 125 z dnia 17 maja 1962 r., s. 2010.

Można określić końcową datę obowiązywania umowy:

[…]

b) jeśli rekrutacja odbywa się w celu zastąpienia pracowników nieobecnych, którzy mają prawo do zachowania miejsca pracy, o ile w umowie na czas określony wskazano nazwisko pracownika zastępowanego, a także powód zastępstwa;

[…]

Określenie końcowej daty obowiązywania umowy jest bezskuteczne, jeśli nie jest sporządzone na piśmie.

Kopia pisemnego aktu powinna być przekazana przez pracodawcę pracownikowi.

[…]".

2. Obowiązujące przepisy

10. Na mocy art. 11 ust. 1 dekretu z mocą ustawy nr 368/2001 ustawa 230/1962 została uchylona w całości ze skutkiem od dnia 24 października 2001 r., przy czym

wyjaśniono, że rząd włoski działał na podstawie ustawy upoważniającej do wydania przepisów koniecznych do transpozycji aktów prawa wspólnotowego, takich jak dyrektywa 1999/70 [10].

11. Artykuł 1 ust. 1–3 tegoż dekretu z mocą ustawy, w wersji mającej zastosowanie w niniejszej sprawie [11], został sformułowany w następujący sposób:

„1. Dopuszczalne jest określenie daty końcowej obowiązywania umowy o pracę za wynagrodzeniem z przyczyn technicznych, produkcyjnych, organizacyjnych lub w przypadku zastępowania pracowników.

2. Określenie końcowej daty obowiązywania umowy jest bezskuteczne, jeśli nie jest sporządzone, bezpośrednio lub pośrednio, w pisemnym akcie wyjaśniającym przyczyny wskazane w ust. 1.

3. Kopia pisemnego aktu powinna być przekazana przez pracodawcę pracownikowi w terminie pięciu dni roboczych od rozpoczęcia świadczenia pracy. […]”.

10 — W preambule do dekretu z mocą ustawy 368/2001 wskazano, że został on wydany w celu wykonania ustawy upoważniającej nr 422 z dnia 29 grudnia 2000 r., a zwłaszcza na podstawie jej art. 1 i załącznika B, który dotyczy dyrektywy 1999/70 (GURI nr 16 z dnia 20 stycznia 2001 r., s. 5).

11 — Sporna umowa została zawarta przed wejściem w życie ustawy nr 247 z dnia 24 grudnia 2007 r. (GURI nr 301 z dnia 29 grudnia 2007 r., s. 3), na mocy której na początku art. 1 dekretu ustawodawczego 368/2001 dodano ustęp przypominający, że „umowa o pracę za wynagrodzeniem zawierana jest co do zasady na czas nieokreślony”.

## III — Spór przed sądem krajowym i odesłanie prejudycjalne

12. W dniu 29 września 2004 r. F. Sorge zawarła z Poste Italiane umowę o pracę na czas określony, na mocy której została ona zatrudniona „w celu zapewnienia zastępstwa, w związku ze specjalnym wymogiem zastąpienia personelu zajmującego się dystrybucją w rejonie pocztowym Apulia Basilicata w okresie od 1 października 2004 r. do 15 stycznia 2005 r.”.

13. Skargą z dnia 18 lutego 2008 r. F. Sorge wszczęła postępowanie przeciwko Poste Italiane, zwracając się do Tribunale di Trani – Sezione Lavoro (Włochy) (zwanego dalej „Tribunale di Trani”), by stwierdził niezgodność z prawem zawartej w umowie klauzuli o zawarciu umowy na czas określony. W uzasadnieniu swego żądania podniosła, że w umowie nie wskazano nazwiska zastępowanego pracownika i powodu zastępstwa, podczas gdy zgodnie z dekretem z mocą ustawy 368/2001 w przypadku zatrudnienia na podstawie umowy na czas określony informacje te także muszą być dostarczone.

14. Poste Italiane podważyła istnienie takiego obowiązku, podnosząc że art. 1 ust. 2 lit. b) ustawy 230/1962 został uchylony na mocy art. 11 ust. 1 dekretu z mocą ustawy 368/2001, który ma zastosowanie ratione temporis i nie został zastąpiony przez żaden analogiczny przepis.

15. Postanowieniem z dnia 9 czerwca 2008 r. Tribunale di Trani postanowił zawiesić postępowanie i przedłożyć Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne [12]:

„1) Czy wykładni klauzuli 8 porozumienia ramowego stanowiącego załącznik do dyrektywy 1999/70/WE należy dokonywać w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie przepisom wewnętrznym (takim jak art. 1 i 11 dekretu z mocą ustawy nr 368/2001), które w wykonaniu dyrektywy 1999/70/WE […] uchyliły art. 1 ust. 2 lit. b) ustawy nr 230/1962, w świetle którego »umowa o pracę na czas określony może zostać zawarta: gdy zatrudnienie« następuje »celem zastąpienia nieobecnych pracowników« mających »prawo do zachowania miejsca pracy, o ile w umowie o pracę na czas określony« wskazano »nazwisko zastępowanego pracownika i powód zastępstwa«, zastępując go uregulowaniem nie przewidującym takich obowiązków w zakresie specyfikacji?

2) W przypadku twierdzącej odpowiedzi na poprzednie pytanie, czy sąd krajowy jest zobowiązany odmówić stosowania wewnętrznego przepisu sprzecznego z prawem wspólnotowym?”.

16. Skarżąca i pozwana przed sądem krajowym, rząd włoski, a także Komisja Wspólnot Europejskich złożyły uwagi pisemne i ustne. Rząd niderlandzki złożył uwagi pisemne.

## IV — Analiza

### A — *Wprowadzenie*

17. W pismach złożonych w dniu 1 lipca 2009 r. [13] skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym podkreśla, że postępowanie to ma szczególne znaczenie, ponieważ, po pierwsze, w toku jest niemalże 15 000 postępowań pomiędzy Poste Italiane a jej pracownikami, a po drugie, sądy zarówno pierwszej, jak i drugiej instancji oraz włoskie sądy najwyższe już zajęły lub wkrótce zajmą stanowisko w zakresie aktów objętych wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

18. Uzasadniając swoje żądanie, podkreśla także, że istnieje znaczna liczba decyzji sędziów orzekających co do istoty sprawy,

12 — W postanowieniu z dnia 21 kwietnia 2008 r. Tribunale di Trani podniósł już kwestię niekonstytucyjności art. 1 i 11 dekretu z mocą ustawy 368/2001, w przedmiocie której Corte costituzionale wydał orzeczenie nr 214 z dnia 8 lipca 2009 r.

13 — Należy podkreślić, że wszystkie uwagi stron zostały przedstawione po wydaniu ww. wyroku w sprawie Angelidaki i in., w przeciwieństwie do postanowienia odsyłającego.

w których dokonano wykładni rozpatrywanego dekretu z mocą ustawy w sposób w pełni odmienny. Podczas rozprawy, oprócz wielu decyzji przedstawionych w załączniku do uwag pisemnych przez F. Sorge, odwołano się także do kilku decyzji wydanych ostatnio w tym zakresie przez Corte suprema di cassazione i Corte costituzionale [14]. Informacje dostarczone przez sąd krajowy i różne dokumenty dołączone do akt przez zainteresowane strony nie dostarczają bowiem jednoznacznego wyjaśnienia treści prawa krajowego w rozpatrywanej dziedzinie.

19. Na wstępie przypomnę także kilka podstawowych zasad, które mogą ukierunkować wykładnię norm przyjętych w dziedzinie polityki społecznej. Z art. 136 WE i nast. wynika, że państwa członkowskie zachowują swą kompetencję w tym zakresie i że środki podejmowane w tych ramach powinny uwzględniać różnorodność praktyk krajowych, a także konieczność utrzymania konkurencyjności gospodarki Wspólnoty.

20. Celem art. 139 WE jest wsparcie negocjacji zbiorowych na szczeblu wspólnotowym, a nawet przyznanie partnerom społecznym niezależnej władzy prawodawczej. Porozumienie ramowe w sprawie umów na czas określony, przyjęte na podstawie tego aktu, określa tylko minimalne wymogi i dotyczy celów a priori sprzecznych, w związku z czym konieczne jest osiągnięcie kompromisu, czyli między innymi osiągnięcie maksymalnej równowagi pomiędzy elastycznością czasu pracy dla przedsiębiorstw a bezpieczeństwem zatrudnienia dla pracowników [15], ale także uwzględnienie rzeczywiście istniejących specyficznych sytuacji, istniejących w poszczególnych krajach, sektorach i sezonach [16].

21. Przeprowadzając analizę treści przepisów, których dotyczy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, nie można pomijać tych względów. Moim zdaniem, o ile normy krajowe prawa pracy mające charakter ochronny, podobnie jak warunki poszczególnych umów o pracę, powinny być interpretowane w przypadku istnienia wątpliwości na korzyść strony słabszej, czyli pracownika, postanowienia porozumień zbiorowych powinny być jednak sformułowane w sposób ścisły, aby nie wypaczyć wspólnej woli stron porozumienia [17]. A zatem ograniczające kryteria

14 — Przedstawiciel Poste Italiane przekazał Trybunałowi po zakończeniu rozprawy orzeczenie nr 214 wydane w dniu 8 lipca 2009 r. przez Corte costituzionale, a także trzy wyroki wydane przez Corte suprema di cassazione – Sezione Lavoro (wyroki: z dnia 26 listopada 2009 r. i z dnia 14 stycznia 2010 r., nr R.G.N. 22536/2008; z dnia 26 listopada 2009 r. i z dnia 14 stycznia 2010 r., nr R.G.N. 21956/2008 i 22465/2008; z dnia 10 grudnia 2009 r. i z dnia 27 stycznia 2010 r., nr R.G.N. 20577/2006).

15 — Dwa cele połączone w neologizmie „flexicurité" (model elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa społecznego), którego użyto w dokumentach Komisji takich jak komunikat z dnia 27 czerwca 2007 r. COM(2007) 359 wersja ostateczna.

16 — Zobacz w tej kwestii preambułę i postanowienia ogólne porozumienia ramowego.

17 — Istnienie europejskich umów zbiorowych jako prawnie wiążących instrumentów, a w konsekwencji istnienie europejskiego zbiorowego prawa pracy, zależy bowiem od zaufania, jakie partnerzy społeczni pokładają w fakcie, że ich wykładnia i zastosowanie będą zgodne z wynegocjowanym kompromisem.

stosowania ustanowione w porozumieniu ramowym nie mogą być ominięte, chyba że istnieją ważne ku temu powody.

B — *W przedmiocie dopuszczalności pytań prejudycjalnych*

22. Na wstępie Poste Italiane podniosła niedopuszczalność i brak znaczenia pytań skierowanych na mocy postanowienia odsyłającego z dnia 9 czerwca 2008 r. z tego względu, iż Trybunał w międzyczasie odpowiedział na podobne pytania w wyroku w sprawie Angelidaki i in. wydanym w dniu 23 kwietnia 2009 r. [18], dostarczając w ten sposób Tribunale di Trani parametrów użytecznych do wydania orzeczenia w sposób niezależny.

23. Uważam, podobnie jak zauważyła Komisja podczas rozprawy, że nie istnieje żadna wątpliwość co do dopuszczalności pytań prejudycjalnych. Nowy charakter pytania prejudycjalnego nie stanowi bowiem w żadnym razie warunku dopuszczalności tego pytania. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby sąd krajowy skierował do Trybunału pytanie, na które Trybunał już ewentualne udzielił odpowiedzi.

24. W takim przypadku Trybunał może rozstrzygnąć także w drodze postanowienia z uzasadnieniem zgodnie z art. 104 § 3 akapit pierwszy jego regulaminu postępowania [19]. Ze sformułowania tego przepisu wyraźnie wynika, że podobieństwo pytań postawionych w postanowieniu odsyłającym do niektórych spośród tych, na które Trybunał już odpowiedział w ww. wyroku w sprawie Angelidaki i in., nie jest samo w sobie przyczyną niedopuszczalności. Trybunał zastosował ten przepis proceduralny właśnie w tych sprawach, w których odpowiedź na pytanie identyczne wynikała ze wspomnianego wyroku i można ją było zastosować do pytania, które zostało postawione w danym przypadku przed jego wydaniem [20].

25. Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach procedury ustanowionej w art. 234 WE do rozpatrującego spór sądu krajowego mającego bezpośrednią wiedzę o okolicznościach jego powstania, który musi wziąć odpowiedzialność za wydane w następstwie tego orzeczenie, należy ocena, w świetle okoliczności konkretnej sprawy, zarówno konieczności wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym w celu umożliwienia mu wydania orzeczenia, jak również znaczenia pytań, które przedkłada on Trybunałowi. W konsekwencji w sytuacji gdy postawione pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia, z zastrzeżeniem jednakże zbadania okoliczności, w jakich do niego się

18 — Wyżej wymieniony wyrok, w szczególności pkt 126, 208–212.

19 — „W przypadku gdy pytanie zadane Trybunałowi w trybie prejudycjalnym jest identyczne z pytaniem, w przedmiocie którego Trybunał już orzekał, jeżeli odpowiedź na to pytanie może zostać w sposób jednoznaczny wyprowadzona z istniejącego orzecznictwa, Trybunał może, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, w każdym czasie orzec postanowieniem z uzasadnieniem, zawierającym odesłanie do wcześniej wydanego wyroku lub do odpowiedniego orzecznictwa".

20 — Zobacz postanowienia: z dnia 24 kwietnia 2009 r. w sprawie C-519/08 Koukou; a także z dnia 23 listopada 2009 r. w sprawach połączonych od C-162/08 do C-164/08 Lagoudakis.

zwrócił sąd krajowy, w celu zweryfikowania swej właściwości [21].

26. Tymczasem wydaje się, że Tribunale di Trani uzasadnił wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sposób wystarczający, by dowieść jego znaczenia, 1) określając ramy dotyczące stanu faktycznego, w jaki wpisują się te pytania, 2) przekazując przydatne informacje na temat właściwych krajowych przepisów prawnych, 3) przedstawiając argumenty stron w postępowaniu przed sądem krajowym i wątpliwości w świetle orzecznictwa krajowego, które skłoniły sąd krajowy do skierowania pytania na temat wykładni prawa Unii, oraz 4) wyjaśniając, w jakim stopniu odpowiedź na obydwa postawione pytania jest konieczna do rozstrzygnięcia sporu przed sądem krajowym. A zatem w dniu skierowania do Trybunału pytań prejudycjalnych udzielenie wykładni prawa Unii, o które zwrócił się sąd krajowy, rzeczywiście odpowiadało obiektywnej potrzebie związanej z rozstrzygnięciem sporu zawisłego przed sądem krajowym [22].

27. Biorąc pod uwagę całość powyższych rozważań, należy moim zdaniem odrzucić zastrzeżenia strony pozwanej przed sądem krajowym i uznać za dopuszczalny niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

21 — Zobacz w szczególności ww. wyrok w sprawie Mangold, pkt 34 i nast.; a także wyrok z dnia 4 lipca 2006 r. w sprawie C-212/04 Adeneler i in., Zb.Orz. s. I-6057, pkt 39 i nast.

22 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Mangold, pkt 38.

C — *W przedmiocie znaczenia klauzuli „nieobniżania poziomu ochrony"*

28. W decyzji sąd krajowy wyraża wątpliwości co do zgodności dekretu z mocą ustawy 368/2001 z dyrektywą 1999/70 i porozumieniem ramowym do niej załączonym. W pierwszym pytaniu sąd ten zmierza do ustalenia w szczególności, czy przepisy przewidziane w art. 1 i 11 tego dekretu z mocą ustawy nie doprowadziły do zakazanego obniżenia ogólnego poziomu ochrony pracowników w rozumieniu klauzuli 8 wspomnianego porozumienia. W świetle rozbieżnych argumentów, które zostały przedstawione w niniejszej sprawie, wydaje mi się konieczne rozpoczęcie od zakreślenia ram orzeczenia, które ma być wydane, a zatem przedstawienia niniejszej opinii. Należy także przed dokonaniem wykładni treści klauzuli 8 pkt 3 porozumienia ramowego zdefiniować zakres jej zastosowania.

1. W przedmiocie ograniczającego wpływu zakresu pytania na zakres odpowiedzi

29. Ze sformułowania pierwszego pytania wynika, że dotyczy ono wprawdzie wykładni wszystkich przepisów klauzuli 8 porozumienia ramowego, jednakże Tribunale di Trani wskazał także wyraźnie, że pragnie uzyskać od Trybunału wyjaśnienia w celu

ustalenia, czy art. 1 i 11 dekretu z mocą ustawy 368/2001 naruszają klauzulę zwykle zwaną „klauzulą nieobniżania poziomu ochrony" zawartą w klauzuli 8 porozumienia ramowego, a w szczególności w pkt 3 tej klauzuli.

30. W zakresie w jakim niektóre uwagi, zwłaszcza te przedstawione przez F. Sorge, zawierają rozważania na temat klauzul 4 i 5 porozumienia ramowego lub innych przepisów dekretu z mocą ustawy, jak te uwzględnione przez Tribunale di Trani [23], należy wyjaśnić, że zakres orzeczenia, jakie wyda Trybunał, jest ograniczony wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, a nie ewentualnymi wskazówkami dostarczonymi przez strony.

31. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunał nie bada argumentów przedstawionych przez strony w postępowaniu przed sądem krajowym lub strony, które przedstawiły uwagi dotyczące problemów nieobjętych pytaniami prejudycjalnymi [24]. Ponadto udzielenie odpowiedzi na argumenty sformułowane przez skarżącą w postępowaniu przed sądem krajowym w uwagach pisemnych byłoby niezgodne z obowiązkiem zapewnienia przez Trybunał rządom państw członkowskich oraz zainteresowanym możliwości przedstawienia uwag zgodnie z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości, jako że zgodnie z tym postanowieniem zainteresowanym doręcza się jedynie postanowienie odsyłające [25].

32. Zresztą nie zostało podważone, że spór przed sądem krajowym dotyczy zawarcia jednej umowy na czas określony, a nie umowy będącej jedną z kolejnych umów zawieranych na czas określony. Ponieważ jedynie tylko ta ostatnia sytuacja jest objęta zakresem stosowania klauzuli 5 pkt 1 i 2 porozumienia ramowego, nie należy dokonywać wykładni wspomnianego postanowienia, a zwłaszcza zawartego w nim pojęcia „obiektywne powody" pozwalające na ponowne zawarcie takich umów [26]. Podobnie w wyroku w sprawie Mangold [27], stwierdziwszy, że rozpatrywana umowa była pierwszą i jedyną umową zawartą pomiędzy stronami, Trybunał orzekł, że wykładnia klauzuli 5 pkt 1 porozumienia ramowego jest w oczywisty sposób pozbawiona znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu zawisłego przed sądem krajowym.

23 — F. Sorge odwołuje się nie tylko do art. 1 ust. 1, 2 i 4 dekretu z mocą ustawy 368/2001, ale także do art. 2 ust. 1a, art. 4, art. 4a, art. 5 ust. 3 i art. 5 ust. 4a tego aktu.

24 — W ramach postępowania w trybie prejudycjalnym do wyłącznej właściwości sądu krajowego należy ocena znaczenia takich argumentów oraz w stosownym wypadku ponowne zwrócenie się do Trybunału, czy uważa, że konieczne jest uzyskanie dodatkowych elementów wykładni prawa wspólnotowego w celu wydania wyroku. Zobacz między innymi wyroki: z dnia 3 października 1985 r. w sprawie 311/84 CBEM, Rec. s. 3261, pkt 9 i nast.; a także z dnia 24 marca 1992 r. w sprawie C-381/89 Syndesmos Melon tis Eleftheras Evangelikis Ekklisias i in., Rec. s. I-2111, pkt 18 i nast.

25 — Zobacz między innymi wyroki: z dnia 20 marca 1997 r. w sprawie C-352/95 Phytheron International, Rec. s. I-1729, pkt 14; a także z dnia 17 września 1998 r. w sprawie C-412/96 Kainuun Liikenne i Pohjolan Liikenne, Rec. s. I-5141, pkt 24.

26 — W kwestii tego pojęcia zob. między innymi ww. wyrok w sprawie Adeneler i in., pkt 66 i nast.; a także postanowienie z dnia 12 czerwca 2008 r. w sprawie C-364/07 Vassilakis i in., pkt 88 i nast.

27 — Wyżej wymieniony wyrok, pkt 40–43.

33. W odniesieniu do klauzuli 4 porozumienia ramowego, na które również powołuje się F. Sorge, także nie stanowi ona przedmiotu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Wyjaśniam jednak, że te postanowienia dotyczące niedyskryminacji, które mają znaczenie ogólne, mają moim zdaniem zastosowanie do wszystkich umów o pracę na czas określony, w tym do pierwszej lub jedynej umowy tego rodzaju.

2. W przedmiocie zakresu zastosowania klauzuli 8 pkt 3 porozumienia ramowego

34. Określenie materialnego zakresu porozumienia ramowego jest szczególnie istotne, ponieważ jego klauzula 8 pkt 3 przewiduje, że zakaz przewidziany w tym postanowieniu dotyczy jedynie „dziedziny objętej niniejszym porozumieniem". Klauzule 1 i 2 wspomnianego porozumienia definiują odpowiednio przedmiot i zakres zastosowania tegoż porozumienia. Moim zdaniem skutek tych postanowień o charakterze generalnym obejmuje w sposób oczywisty klauzulę 8. Inaczej mówiąc, zakres zastosowania klauzuli zwanej „klauzulą nieobniżania poziomu ochrony" zbiega się z zakresem zastosowania porozumienia ramowego, które ją zawiera.

35. Natomiast zakres postanowień o charakterze szczególnym, takich jak klauzula 5 tego porozumienia, która dotyczy konkretnie zapobiegania nadużyciom stosowania kolejnych umów na czas określony, należy odróżnić od zakresu zastosowania porozumienia ramowego jako całości, a w szczególności klauzuli 8.

36. Rzeczywiście prawdą jest, jak zauważyła Komisja, że porozumienie ramowe milczy w kwestii przyczyn mogących uzasadnić zawarcie pierwszej umowy na czas określony, wbrew obowiązkowi podjęcia środków w tym zakresie nałożonych na państwa członkowskie w klauzuli 5 pkt 1 lit. a) wspomnianego porozumienia, w przypadku ponownego zawierania takich umów. Trybunał rzeczywiście orzekł, że porozumienie ramowe nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku przyjęcia środka zawierającego wymóg, by pierwsza lub jedyna umowa o pracę na czas określony była uzasadniona obiektywnymi powodami w rozumieniu klauzuli 5 pkt 1 porozumienia ramowego, gdyż tego rodzaju umowy nie są objęte zakresem zastosowania tego postanowienia [28].

37. Jednakże wydaje mi się błędne wnioskowanie w powyższego, jak uczyniła to Republika Włoska, że przepisy krajowe uwzględnione przez sąd a quo nie mają wpływu na dziedzinę objętą porozumieniem ramowym, ponieważ obowiązek uzasadnienia pierwszej lub jedynej umowy na czas określony obiektywnymi powodami i charakter tych powodów nie są ujęte w porozumieniu ramowym, a w związku z tym zmiany wprowadzone przez dekret z mocą ustawy 368/2001 nie mogą stanowić obniżenia poziomu ochrony, zakazanego na mocy klauzuli 8 pkt 3 tegoż porozumienia.

28 — Wyżej wymienione wyroki: w sprawie Mangold, pkt 41–43; a także w sprawie Angelidaki i in., pkt 90.

38. Wprawdzie sytuacje, takie w jakiej znalazła się F. Sorge, w których zawierana jest jedna umowa na czas określony, nie są objęte postanowieniem szczególnym, jakie stanowi klauzula 5 porozumienia ramowego, jednakże mogą wchodzić w zakres zastosowania wspomnianego porozumienia. W konsekwencji przepisy krajowe dotyczące pierwszych lub jedynych umów na czas określony nie mogą, jedynie ze względu na ograniczony zakres zastosowania klauzuli 5, nie podlegać klauzuli zwanej „klauzulą nieobniżania poziomu ochrony", która obejmuje dziedzinę tak ogólną jak ta, która jest regulowana porozumieniem ramowym.

39. Jest bowiem bezsporne, że zarówno w wyroku w sprawie Mangold [29], jak i w wyroku w sprawie Angelidaki i in. [30] Trybunał orzekł w przedmiocie pojęcia „obniżenia poziomu ochrony" w rozumieniu klauzuli 8 porozumienia ramowego w odniesieniu do pracowników, którzy zawarli pierwszą lub jedyną umowę o pracę na czas określony. Stwierdziwszy, że biorąc pod uwagę cele wyznaczone w porozumieniu ramowym, a zwłaszcza w klauzuli 8 pkt 3, postanowienia tego nie należy interpretować wąsko [31] i przypomniawszy sformułowanie bez ograniczeń klauzul 2 i 3 wspomnianego porozumienia [32], Trybunał wyraźnie orzekł, że „klauzulę 8 pkt 3 porozumienia ramowego należy interpretować w ten sposób, że »obniżenie [poziomu ochrony]«, o którym mowa w tej klauzuli, należy badać w odniesieniu do ogólnego poziomu ochrony obowiązującego w danym państwie członkowskim tak dla pracowników, którzy zawarli kolejne umowy o pracę na czas określony, jak i dla pracowników, którzy zawarli pierwszą lub jedyną umowę o pracę na czas określony" [33].

3. W przedmiocie wykładni klauzuli 8 pkt 3 porozumienia ramowego

40. Klauzula 8 pkt 3 porozumienia ramowego zwana jest zazwyczaj „klauzulą nieobniżania poziomu ochrony". Nawet jeśli ogranicza ona warunki wykonywania krajowych uprawnień prawodawczych, jej celem nie jest zakazanie w sposób bezwzględny państwom

29 — Wyżej wymieniony wyrok, pkt 44 i nast. W tej sprawie spór przed sądem krajowym dotyczył jednej umowy na czas określony, pkt 20 tegoż wyroku.

30 — Wyżej wymieniony wyrok, pkt 108 i nast. W jednej z trzech spraw połączonych, czyli w sprawie C-378/07, spór przed sądem krajowym dotyczył szeregu pojedynczych umów na czas określony, pkt 32 tegoż wyroku.

31 — Należy wyjaśnić, że kontekst wykładni jest tutaj odmienny od kontekstu analizowanego przeze mnie w pkt 21 niniejszej opinii. O ile zakres zastosowania klauzuli 8 pkt 3 nie może być pojmowany w sposób węższy od zakresu zastosowania porozumienia ramowego, to jednakże w świetle sformułowania klauzul od 1–3 pojęcia użyte w porozumieniu ramowym nie mogą moim zdaniem być przedmiotem wykładni rozszerzającej.

32 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Angelidaki i in., pkt 111–116. W odniesieniu do szerokiego zakresu zastosowania porozumienia ramowego zob. także wyroki: z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-53/04 Marrosu i Sardino, Zb.Orz. s. I-7213, pkt 40 i nast.; z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-180/04 Vassallo, Zb.Orz. s. I-7251, pkt 32; a także z dnia 13 września 2007 r. w sprawie C-307/05 Del Cerro Alonso, Zb.Orz. s. I-7109, pkt 24 i nast.

33 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Angelidaki i in., pkt 121.

członkowskim obniżania ogólnego poziomu ochrony gwarantowanej pracownikom przez prawo wewnętrzne. Natomiast jeśli państwo dokonuje takiego obniżenia, musi przyjąć odpowiedzialność za ten wybór, a nie maskować w ten sposób prowadzoną politykę na szczeblu krajowym, zasłaniając się rzekomymi zobowiązaniami związanymi z transpozycją norm prawa Unii. Właściwsze byłoby określenie tej normy „klauzulą przejrzystości", jak zaproponował rzecznik generalny A. Tizzano w opinii w sprawie Mangold [34], wykazawszy, że w żadnym razie nie chodzi o „klauzulę stand-still".

41. Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Angelidaki i in. w związku z ww. wyrokiem w sprawie Mangold dostarcza wyraźnych wskazówek dla oceny, czy rozpatrywana w niniejszym przypadku reforma jest zakazana w rozumieniu tej klauzuli.

42. Z akt przedłożonych Trybunałowi wynika, że obniżenie poziomu ochrony przytaczane przez sąd krajowy i podnoszone przez skarżącą w postępowaniu przed sądem krajowym polegałoby na fakcie, że dekret z mocą ustawy 368/2001 uchylił przewidywany wcześniej przez ustawę 230/1962 obowiązek wskazania w umowie zawartej na czas określony nazwiska zastępowanego pracownika, który posiada prawo do zachowania miejsca pracy, a także powodu zastępstwa.

43. Na wstępie zaznaczę, że moim zdaniem taka reforma bezwzględnie stanowi obniżenie poziomu ochrony pracowników zawierających umowy na czas określony. Obowiązek wskazania nazwiska pracownika zastępowanego zwiększa możliwości zarówno pracowników, jak i związków zawodowych w zakresie kontrolowania, czy przepisy ograniczające, które mają zastosowanie do tego rodzaju umów, są przestrzegane przez pracodawcę. Ponadto brak takiego obowiązku może umożliwić pracodawcom, dysponującym dużą liczbą pracowników, większą elastyczność w odniesieniu do umów dotyczących zastępstwa. Nie jest wówczas bowiem konieczne zachowanie dokładnej współzależności pomiędzy okresami nieobecności a okresami zastępowania pracowników wymienionych imiennie, ale wystarczy zachowanie zrównoważonego bilansu netto pomiędzy liczbą nieobecnych pracowników a liczbą pracowników zastępujących. Uchylenie takiego ograniczenia może ułatwić korzystanie przez takich pracodawców z umów na czas określony w celu zapewnienia zastępstw, podczas gdy w przeciwnym wypadku mogliby być zmuszeni dysponować pulą pracowników rezerwowych, zatrudnionych na podstawie umów na czas nieokreślony, na wypadek wakacji, urlopów chorobowych i nieobecności ze wszystkich innych powodów, które można w dużym stopniu przewidzieć.

44. Jednakże to podejście, oparte na losie poszczególnych umów o pracę, nie jest właściwe do określenia, czy dochodzi do naruszenia klauzuli nieobniżania poziomu ochrony zawartej w porozumieniu ramowym. Jak już

34 — Punkt 62 opinii rzecznika generalnego A. Tizzana w sprawie, w której wydano ww. wyrok w sprawie Mangold.

wskazał Trybunał [35], należy zbadać, w jakim stopniu zmiany wprowadzone przez uregulowanie krajowe mające na celu dokonanie transpozycji dyrektywy 1999/70 oraz porozumienia ramowego mogą, po pierwsze, zostać uznane za związane z „wykonaniem" tego porozumienia, i po drugie, za dotyczące „ogólnego poziomu ochrony" pracowników w rozumieniu jego klauzuli 8 pkt 3.

45. W odniesieniu do pierwszego wymogu Trybunał wyjaśnił, że pojęcie związku z „wykonaniem" porozumienia ramowego obejmuje wszystkie środki krajowe zmierzające do zagwarantowania realizacji celu dyrektywy 1999/70 oraz te, które po dokonaniu faktycznej transpozycji uzupełniają lub zmieniają wcześniej przyjęte przepisy krajowe [36]. Moim zdaniem, biorąc pod uwagę treść preambuły do dekretu z mocą ustawy 368/2001, który dotyczy wyraźnie dyrektywy 1999/70, oraz w świetle przepisów ustawy upoważniającej rząd włoski do wydania przepisów w tym zakresie, która także odsyła do dyrektywy [37], w niniejszym przypadku pierwszy wymóg można uznać za spełniony [38]. Jednakże uregulowanie to nie może być uważane za niezgodne z klauzulą 8 pkt 3 porozumienia ramowego, jeżeli powodowane przez nie obniżenie poziomu ochrony nie było uzasadnione przez obowiązek wykonania wspomnianego porozumienia, lecz promowaniem innego celu, odmiennego aniżeli to wykonanie [39].

46. W tym względzie uważam za stosowne rozróżnienie trzech kategorii norm krajowych: po pierwsze, norm mających na celu transpozycję dyrektyw sensu stricto, które muszą być bezwzględnie zgodne z jej wymogami; po drugie, norm wpisujących się w ramy transpozycji przepisów takich jak porozumienie ramowe, które ustanawia tylko zasady ogólne i minimalne wymogi, przy czym państwa członkowskie mogą poza nie wykraczać; po trzecie, normy niemające żadnego związku z treścią dyrektywy lub porozumienia ramowego. Tymczasem jedna reforma prawa krajowego może być wprowadzona w tych trzech celach. W przypadku gdy porównanie pomiędzy systemem prawnym sprzed transpozycji a systemem prawnym po przeprowadzeniu reformy daje ogólny wynik negatywny, bilans ten może charakteryzować się obniżeniem poziomu ochrony o charakterze ogólnym w rozumieniu klauzuli 8 pkt 3 porozumienia ramowego. Jednakże jeśli postrzega się wspomnianą klauzulę jako nakładającą obowiązek przejrzystości, można wymagać od państwa członkowskiego, by w przypadku wprowadzania danej reformy wyraźnie zadeklarowało swój zamiar bądź wykonania porozumienia ramowego, bądź osiągnięcia innego celu.

47. Żadna z zainteresowanych stron nie przedstawiła informacji mogących posłużyć

35 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Angelidaki i in., pkt 130.

36 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Mangold, pkt 51.

37 — Zobacz przypis 10 niniejszej opinii.

38 — Republika Włoska utrzymuje, że art. 1 i 11 tego dekretu ustawodawczego nie są wprawdzie objęte zakresem zastosowania porozumienia ramowego, ale ze względów przytoczonych powyżej argumenty przedstawione w tej kwestii mnie nie przekonują.

39 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Angelidaki i in., pkt 133.

jako dowód w tym zakresie. W każdym razie w ramach systemu współpracy sądowej ustanowionej na mocy art. 234 WE wyłącznie do sądów krajowych należy wykładnia przepisów prawa krajowego [40]. Tymczasem w opinii sądu krajowego *„zmiana* klauzuli dotyczącej zastępstwa *polegająca na obniżeniu poziomu ochrony* wydaje się ściśle związana z przestrzeganiem obowiązku dostosowania włoskiego porządku krajowego do rozpatrywanej dyrektywy" [41].

48. Na podstawie dokumentów załączonych do akt sprawy Trybunału nie można wykluczyć, że fakt, iż dekret z mocą ustawy 368/2001 nie przewiduje obowiązku wskazania nazwiska zastępowanego pracownika i powodu zastępstwa jest związany z wykonaniem porozumienia ramowego, ale jest także możliwe, że do tej reformy doprowadził dowolny inny cel. Do sądu krajowego, a nie do Trybunału, będzie należeć zidentyfikowanie powodów, które doprowadziły do wydania rozpatrywanego przepisu krajowego [42].

49. W odniesieniu do drugiego wymogu ustanowionego w wyroku w sprawie Angelidaki i in., zgodnie z którym obniżenie musi dotyczyć „ogólnego poziomu ochrony" pracowników na czas określony, implikuje on, że jedynie umniejszenie, którego rozmiar może wpłynąć na uregulowanie dotyczące umów o pracę na czas określony w skali globalnej może być objęte zakresem zastosowania klauzuli 8 pkt 3 porozumienia ramowego [43].

50. W tym względzie należy zbadać zasięg wpływu, jaki miały sporne zmiany na poziom ochrony pracowników zatrudnionych na czas określony w porównaniu do poprzedniego krajowego stanu prawnego.

51. Widoczne jest, że zmiany wprowadzone na mocy art. 1 dekretu z mocą ustawy 368/2001 w stosunku do poprzedniego stanu prawnego nie mają wypływu na sytuację wszystkich pracowników, którzy zawarli umowy na czas określony, ale wyłącznie na tych, którzy zostali zatrudnieni w celu zastąpienia pracowników nieobecnych mających prawo do zachowania miejsca pracy, ponieważ tylko ta kategoria była objęta art. 1 ust. 2 lit. b) ustawy 230/1962, do którego odwołano się w postanowieniu odsyłającym.

52. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału [44], o ile pracownicy zatrudnieni w celu zapewnienia zastępstwa nie stanowią znaczącej części pracowników zatrudnionych na czas określony w danym państwie członkowskim, czego weryfikacja należy jednak do sądu krajowego, obniżenie ochrony, z której korzysta ta ograniczona kategoria pracowników, nie może jako takie wpłynąć w globalnej skali na poziom ochrony obowiązujący w wewnętrznym

40 — Zobacz między innymi ww. postanowienie w sprawie Vassilakis i in., pkt 134; a także ww. wyrok w sprawie Marrosu i Sardino, pkt 54; wyrok z dnia 7 maja 2009 r. w sprawie C-553/07 Rijkeboer, Zb.Orz. s. I-3889, pkt 30.

41 — Punkt III wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, z tym że wyrażenie „reformatio in peius" w tekście oryginalnym jest wyróżnione kursywą.

42 — Zobacz podobnie ww. wyrok w sprawie Angelidaki i in., pkt 138.

43 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Angelidaki i in., pkt 140.

44 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Angelidaki i in., pkt 142.

porządku prawnym dla pracowników, którzy zawarli umowę o pracę na czas określony.

53. Poza tym uważam, że nowa wersja tekstu utrzymuje, po pierwsze, wymóg wskazania powodu zawarcia umowy na czas określony poprzez odwołanie do określonych przyczyn technicznych, produkcyjnych, organizacyjnych lub związanych z zastępstwem, a po drugie, sankcję związaną z niespełnieniem tego wymogu, czyli nieważność postanowienia umowy. Na podstawie akt sprawy można zastanowić się nad kwestią, czy – jak utrzymuje Poste Italiane – wprowadzone zmiany mogłyby być zrekompensowane poprzez inne gwarancje, tak by poziom ochrony gwarantowany obecnym systemem był porównywalny, a nawet wyższy, od poziomu gwarantowanego dawnym systemem, tak w skali globalnej, jak i indywidualnej, czyli w odniesieniu do powodów zawarcia umowy na czas określony.

54. Jak już orzekł Trybunał, należy stwierdzić, że zmiany wprowadzone przez uregulowanie krajowe okazują się nie stanowić „obniżenia" ogólnego poziomu ochrony pracowników na czas określony, jeśli mogą zostać zrekompensowane przez przyjęcie innych środków, takich jak środki zapobiegania nadużywaniu kolejnych umów o pracę na czas określony [45], i dodam, środków mających na celu zakazanie dyskryminacji w stosunku do pracowników, którzy zawarli umowy o pracę na czas określony.

45 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Angelidaki i in., pkt 146.

55. W wyżej wspomnianych okolicznościach zakaz obniżania ogólnego poziomu ochrony pracowników nie stoi zatem na przeszkodzie możliwości znalezienia się pracownika lub kategorii pracowników w sytuacji mniej korzystnej po dokonaniu transpozycji porozumienia ramowego.

56. W każdym razie ocena istnienia zakazanego na mocy klauzuli 8 porozumienia ramowego obniżenia ogólnego poziomu ochrony pracowników, a zwłaszcza ocena konkretnego wpływu rozpatrywanej zmiany prawa wewnętrznego należy do sądu krajowego, gdyż tylko on posiada dostateczną znajomość zmian, które zaszły w krajowym systemie mającym zastosowanie do umów na czas określony.

57. Ostatecznie moim zdaniem zmiany wprowadzone na mocy przepisów krajowych, które jak przepisy rozpatrywane w postępowaniu przed sadem krajowym mają na celu transpozycję dyrektywy 1999/70 i porozumienia ramowego, nie stanowią obniżenia ogólnego poziomu ochrony pracowników zatrudnionych na czas określony w rozumieniu klauzuli 8 pkt 3 porozumienia ramowego, o ile – czego weryfikacja należy do sądu krajowego – dotyczą one ograniczonej kategorii pracowników, którzy zawarli umowy o pracę na czas określony lub mogą być zrekompensowane

przyjęciem innych środków ochrony pracowników, którzy zawarli takie umowy.

D — *W przedmiocie konsekwencji, jakie należy wyciągnąć z wykładni klauzuli zwanej klauzulą „nieobniżania poziomu ochrony"*

58. Poprzez drugie pytanie sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy na mocy prawa Unii jest zobowiązany do niestosowania przepisów krajowych, rozpatrywanych w postępowaniu przed sądem krajowym, które są niezgodne z prawem Unii. Co do zasady pragnie on wiedzieć, czy w przypadku gdyby art. 1 i 11 dekretu z mocą ustawy 368/2001 były sprzeczne klauzulą 8 pkt 3 porozumienia ramowego, powinien zamiast nich zastosować przepisy, które obowiązywały przed przyjęciem tego aktu, czyli przepisy art. 1 ust. 2 lit. b) ustawy 230/1962.

59. Należy stwierdzić, że Trybunał już odpowiedział na podobne pytanie w ww. wyroku w sprawie Angelidaki i in. i że inne przydatne informacje umożliwiające udzielenie odpowiedzi na to pytanie wynikają z wyroków w sprawach Adeneler i in. i Impact, a także z postanowienia w sprawie Vassilakis i in. [46], jak podniesiono w postanowieniu wydanym jednocześnie w wyroku w sprawie Koukou [47].

60. Trybunał najpierw przypomniał, że orzecznictwo dotyczące bezpośredniej wertykalnej skuteczności dyrektyw [48] zostało rozszerzone na porozumienia, które tak jak porozumienie ramowe w sprawie umów na czas określony są wynikiem dialogu prowadzonego na podstawie art. 139 ust. 1 WE pomiędzy partnerami społecznymi na poziomie wspólnotowym i gdy są wykonywane, zgodnie z art. 139 ust. 2 WE, przez dyrektywy przyjęte przez Radę Unii Europejskiej, stanowiąc ich integralną część składową [49].

61. Następnie orzekł, że biorąc pod uwagę przedmiot klauzuli 8 pkt 3 porozumienia ramowego i jej ograniczony zakres, a wręcz samo jej sformułowanie, jednostki nie mogą wywodzić z zakazu ustanowionego w tym postanowieniu żadnego prawa, którego treść byłaby wystarczająco jasna, precyzyjna i bezwarunkowa [50].

46 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Adeneler i in., pkt 108–124; a także wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie C-268/06 Impact, Zb.Orz. s. I-2483, pkt 69–80; ww. postanowienie w sprawie Vassilakis i in., pkt 56–72.

47 — Wyżej wymienione postanowienie, pkt 125 i nast.

48 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Angelidaki i in., pkt 193 i nast. i przytoczone tam orzecznictwo.

49 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Impact, pkt 58, który wyklucza bezpośrednią skuteczność klauzuli 5 pkt 1 wspomnianego porozumienia ramowego, ale uznaje taki skutek w przypadku klauzuli 4 pkt 1.

50 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Angelidaki i in., pkt 208–211. Rzecznik generalny J. Kokott także stwierdziła, że klauzula 8 pkt 3 porozumienia ramowego nie może być bezpośrednio stosowana ze względu na „użyci[e] niedookreślonych pojęć prawnych", a zwłaszcza z uwagi na fakt, że „przepis ten nie ma wcale na celu przyznania jednostce zaskarżalnych praw ochronnych służących obronie jej interesów jako pracownika", pkt 125–127 opinii przedstawionej w tej sprawie.

62. Jak już podniosłem, obniżenie poziomu ochrony, które może ewentualnie odczuć pracownik, niekoniecznie prowadzi do obniżenia ogólnego poziomu ochrony w rozumieniu klauzuli 8 porozumienia ramowego. Innymi słowy nie jest wykluczone, że sytuacja jednostki okaże się mniej korzystna od sytuacji ukształtowanej dawnym systemem, choć jednocześnie nowa norma krajowa nie jest sprzeczna z porozumieniem ramowym.

63. Trybunał wywiódł w powyższego, że wspomniana klauzula nie spełnia przesłanek bezpośredniej skuteczności [51], która w tym przypadku jest skutecznością wertykalną [52], podczas gdy w niniejszej sprawie mogłoby dojść do wywarcia skutku horyzontalnego, przy czym Trybunał zawsze odrzucał tę możliwość [53].

64. Należy stwierdzić, że strony przeprowadziły szeroką dyskusję na temat charakteru – publicznego lub prywatnego – Poste Italiane, jednakże akta sprawy nie dostarczają wystarczających informacji, by umożliwić zajęcie jednoznacznego stanowiska w tej kwestii. Zresztą moim zdaniem wyjaśnienie charakteru tego podmiotu nie jest konieczne, ponieważ nawet bezpośrednia wertykalna skuteczność klauzuli 8 pkt 3 porozumienia ramowego została wyraźnie odrzucona.

65. Następnie Trybunał wskazał, że „[w] tych okolicznościach na sądach krajowych spoczywa obowiązek dokonania wykładni przepisów prawa krajowego tak dalece, jak jest to możliwe, w taki sposób, aby ich stosowanie było zgodne z celem [54] realizowanym przez porozumienie ramowe", a w szczególności dokonania wykładni zgodnie z klauzulą 8 pkt 3 wspomnianego porozumienia ramowego [55].

66. Strony przeanalizowały w odmienny sposób konkretne konsekwencje wynikające z tego orzecznictwa. F. Sorge z niego wywiodła, że sąd krajowy powinien zastąpić przepisami ustawy 230/1962 przepisy dekretu z mocą ustawy 368/2001 uznane za sprzeczne z porozumieniem ramowym, zwłaszcza w świetle orzeczeń wydanych przez Corte costituzionale i Corte suprema di cassazione. Zdaniem Poste Italiano, która stwierdziła natomiast, że te orzeczenia potwierdzają zgodność podważonych norm z klauzulą 8 pkt 3 porozumienia ramowego, Tribunale di

51 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Angelidaki i in., pkt 208–211.

52 — Stronami poszczególnych sporów przed sądem krajowym są pracownicy oraz zatrudniające ich jednostki samorządu terytorialnego.

53 — Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem na dyrektywę nie można powołać się przeciwko jednostkom, można natomiast przeciwko państwu, niezależnie od tego, w jakim charakterze ono występuje – pracodawcy czy organu władzy publicznej. Zobacz między innymi wyroki: z dnia 26 lutego 1986 r. w sprawie 152/84 Marshall, Rec. s. 723, pkt 48, 49; z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie C-91/92 Faccini Dori, Rec. s. I-3325, pkt 24, 25; z dnia 5 października 2004 r. w sprawach połączonych od C-397/01 do C-403/01 Pfeiffer i in., Zb.Orz. s. I-8835, pkt 109; z dnia 19 kwietnia 2007 r. w sprawie C-356/05 Farrell, Zb.Orz. s. I-3067, pkt 40; z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawie C-555/07 Kücükdeveci, Zb.Orz. s. I-365, pkt 46.

54 — Ponieważ porozumienie ramowe, które jest częścią dyrektywy 1999/70, posiada ten sam charakter prawny jak dyrektywa, cel wspomnianego porozumienia musi być w pełni przestrzegany przez państwa członkowskie na podstawie art. 249 akapit trzeci WE.

55 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Angelidaki i in., pkt 212, 213; a także pkt 122–128 opinii rzecznika generalnego J. Kokott w tej sprawie.

Trani nie może w żadnym przypadku odrzucić zastosowania tych norm. Wypowiadając się tylko pomocniczo w tej kwestii, Republika Włoska wskazała, że sąd a quo dysponuje różnorodnymi środkami, by dokonać wykładni dekretu z mocą ustawy 368/2001 umożliwiającej przestrzeganie poziomu ochrony określonego w porozumieniu ramowym. Rząd niderlandzki stwierdził z kolei, że wykładnia zgodna nie powinna prowadzić sądu krajowego do odrzucenia zastosowania rozpatrywanych przepisów, ponieważ klauzula o nieobniżaniu poziomu ochrony wywierałaby skutek bezpośredni, a możliwość ta została odrzucona. Komisja nie przedstawiła stanowiska w tym zakresie.

67. Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Angelidaki i in. dostarcza sądowi krajowemu wskazówek zarówno co do podstawy prawnej (pkt 197 i 198), jak i ograniczeń obowiązku wykładni zgodnej (pkt 200–202), przez analogię do klauzuli 8 pkt 3 porozumienia ramowego. W szczególności przypomniano, że sądy krajowe, na tej samej podstawie co organy państw członkowskich, są zobowiązane czynić wszystko, co leży w zakresie ich kompetencji, by zapewnić pełną skuteczność rozpatrywanej dyrektywy i dokonać rozstrzygnięcia zgodnego z zamierzonymi przez nią celami [56]. Jednakże wykonywanie tego zadania nie może prowadzić sądu a quo do przekraczania swych uprawnień, a zwłaszcza do dokonywania wykładni contra legem prawa krajowego, ponieważ tylko ustawodawca jest uprawniony zmiany prawa.

68. Wydaje mi się konieczne wyjaśnienie, że moim zdaniem obowiązek dokonywania wykładni zgodnej nie może w żaden sposób prowadzić do umożliwienia stosowania przepisów krajowych, które formalnie nie są ani obowiązujące ani właściwe zarówno ratione materiae jak i ratione temporis. Jest oczywiste, że wykładni zgodnej z dyrektywą 1999/70 oraz porozumieniem ramowym, jak i prawem Unii w ogólności powinna podlegać obowiązująca norma krajowa. Podczas gdy zasada pierwszeństwa prawa Unii może prowadzić do niezastosowania normy krajowej, prawo to nie może nadawać formalnej mocy obowiązującej w ramach porządku prawnego państwa członkowskiego normie stanowiącej część tego porządku ani umożliwiać stosowania takiej normy in casu. Podkreślam fakt, że prawo Unii nie może „wskrzeszać z martwych" przepisu krajowego, który już nie obowiązuje i który, w przypadku braku szczególnych przepisów w tym zakresie, nie znajduje zastosowania ratione temporis do sporu, tak jak to jest w przypadku uchylonych przepisów ustawy 230/1962.

69. Należy wyjaśnić, że konieczne jest rozróżnienie w ten sposób sformułowanego wymogu od wymogu dotyczącego faktu, że obowiązek wykładni zgodnej musi dotyczyć całości stosownych przepisów prawa krajowego, przyjętych zarówno przed wejściem,

56 — W ww. wyroku w sprawie Kücükdeveci przypomniano ostatnio te zasady, zob. pkt 48.

jak i po wejściu w życie danej dyrektywy [57]. Ponadto należy przypomnieć, że – jak orzekł Trybunał – jeżeli prawo krajowe przy zastosowaniu uznanych przez nie metod wykładni umożliwia w pewnych okolicznościach dokonanie takiej wykładni przepisu krajowego porządku prawnego, która pozwoli uniknąć konfliktu z inną normą prawa krajowego lub ograniczenie w tym celu zakresu danego przepisu poprzez stosowanie go tylko, jeżeli jest zgodny z tą normą, sąd krajowy jest zobowiązany stosować te same metody w celu osiągnięcia rezultatu zamierzonego przez dyrektywę [58].

70. Należy także podkreślić, że obowiązek dokonywania w ten sposób pojmowanej wykładni zgodnej nie oznacza uznania de facto bezpośredniej skuteczności, wertykalnej, a nawet horyzontalnej, klauzuli 8 pkt 3 porozumienia ramowego, czego obawia się rząd niderlandzki. Uważam, że nie można mylić bezpośredniego skuteczności, jaką tego rodzaju przepis mógłby wywierać wobec jednostek z wpływem, jaki ma on na działalność zarówno ustawodawczą, jak i orzeczniczą [59] państw członkowskich.

71. W konsekwencji na drugie pytanie należy odpowiedzieć w ten sposób, że z jednej strony jednostka nie może domagać się bezpośredniego wykonania klauzuli 8 pkt 3 porozumienia ramowego w sprawie umów na czas określony w celu odrzucenia zastosowania przepisów art. 1 dekretu z mocą ustawy 368/2001 i zastąpienia ich uchylonymi przepisami art. 1 ust. 2 lit. b) ustawy 230/1962; jednakże z drugiej strony, w przypadku gdyby kwestionowane przepisy zostały uznane przez sąd krajowy za sprzeczne z prawem Unii, sąd ten jest zobowiązany do dokonania takiej wykładni obowiązujących przepisów prawa krajowego, która umożliwia przestrzeganie zarówno treści, jak i celu wspomnianej klauzuli, w granicach możliwości i nie wykraczając poza uprawnienia, jakie ten sąd posiada.

57 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Angelidaki i in., pkt 197. Moim zdaniem stwierdzenie to może być zastosowane wyłącznie do przepisów mających w rzeczywistości wartość normatywną w wewnętrznym porządku prawnym, a nie do przepisów uchylonych, które mają już tylko znaczenie faktyczne, jako elementy historii prawa krajowego.

58 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Pfeiffer i in., pkt 116.

59 — W tym względzie podkreślam fakt, że porozumienie ramowe może być przedmiotem sporów dotyczących nie tylko jednostek, ale także partnerów społecznych, na płaszczyźnie sektorowej, a nawet krajowej, i że zasada wykładni przepisów ustawodawczych i układów zbiorowych zgodnej z klauzulą 8 pkt 3 wspomnianego porozumienia ramowego ma moim zdaniem większe znaczenie na tym poziomie niż w odniesieniu do oceny ważności postanowień poszczególnych umów o pracę.

## V — Wnioski

72. Mając powyższe na uwadze, proponuję, aby na pytania prejudycjalne przedłożone przez Tribunale di Trani (Włochy) Trybunał udzielił następującej odpowiedzi:

1) Klauzulę 8 pkt 3 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony zawartego w dniu 18 marca 1999 r. należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się ona przepisom krajowym, takim jak przepisy art. 1 i 11 dekretu z mocą ustawy nr 368 z dnia 6 września 2001 r., które w odróżnieniu od wcześniejszej normy prawa krajowego, czyli art. 1 ust. 2 lit. b) ustawy nr 230 z dnia 18 kwietnia 1962 r. w sprawie umów o prace na czas określony, nie przewidują obowiązku wskazania przez pracodawcę w umowach zawartych na czas określony w celu zastąpienia pracowników nieobecnych mających prawo do zachowania miejsca pracy zarówno nazwiska zastępowanego pracownika, jak i powodu zastępstwa, ponieważ takie zmiany, czego weryfikacja należy jednak do sądu krajowego, dotyczą ograniczonej kategorii pracowników, którzy zawarli umowy na czas określony, lub są zrekompensowane przez przyjęcie innych środków ochrony pracowników, którzy zawarli umowy na czas określony.

2) Klauzula 8 pkt 3 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony zawartego w dniu 10 marca 1999 r. nie spełnia przesłanek bezpośredniej skuteczności. W przypadku gdy zmiana przepisów krajowych, taka jak zmiana wprowadzona na mocy art. 1 dekretu z mocą ustawy nr 368 z dnia 6 września 2001 r., okaże się sprzeczna ze wspomnianą klauzulą, sąd krajowy nie powinien odrzucać właściwych przepisów prawa krajowego, ale powinien dokonać, w granicach możliwości, wykładni zgodnej z prawem Unii, a w szczególności z celem porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony.