STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA YVESE BOTA

přednesené dne 5. dubna 2011 [1]

1. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu směrnice Rady 77/187/EHS ze dne 14. února 1977 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se zachování práv zaměstnanců v případě převodu podniků, závodů nebo částí závodů [2], jakož i výkladu zásady účinné soudní ochrany zakotvené článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie [3].

2. Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi I. Scattolon a Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (ministerstvo vzdělávání, univerzit a výzkumu) ohledně neuznání veškerých let služby I. Scattolon u obce Scorzè (Itálie), jejího původního zaměstnavatele, při převodu I. Scattolon do služby k tomuto ministerstvu.

3. V projednávané věci je Soudní dvůr vyzván, aby upřesnil svou judikaturu ohledně působnosti směrnice 77/187 v případě převodu podniku mezi veřejnoprávními osobami a ohledně uznání počtu let služby převedených zaměstnanců dosažených u převodce nabyvatelem.

4. Uvedená věc rovněž poskytuje Soudnímu dvoru příležitost, aby rozhodl o dosahu práva na účinnou právní ochranu ve vztahu k ustanovení právního předpisu, které tím, že je v rozporu s vnitrostátní judikaturou, jež potvrzuje zohlednění veškerých let služby dosažených u převodce převedenými zaměstnanci nabyvatelem, má bezprostřední účinek na celou řadu probíhajících soudních řízení, mezi která patří i řízení zahájené I. Scattolon, a to ve prospěch opačného stanoviska zastávaného italským státem.

5. V tomto stanovisku uvedu důvody, z nichž se domnívám, že je třeba směrnici 77/187 vykládat v tom smyslu, že se použije na takový převod, který je předmětem věci v původním řízení, a sice převod pomocných zaměstnanců úklidu, údržby a dozoru státních školních

1 — Původní jazyk: francouzština.
2 — Úř. věst. L 61, s. 26.
3 — Dále jen „Listina".

budov z územních samosprávných celků (obcí a provincií) na stát.

6. Poté vysvětlím, že podle mého názoru v takovém případě, jako je případ, který je předmětem věci v původním řízení, kdy na jedné straně podmínky odměňování stanovené kolektivní smlouvou platnou u převodce primárně nevycházejí z kritéria počtu let služby dosažených u tohoto zaměstnavatele a na straně druhé kolektivní smlouva platná u nabyvatele nahrazuje smlouvu, která byla v platnosti u převodce, je třeba čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice 77/187 vykládat v tom smyslu, že nevyžaduje, aby nabyvatel zohlednil počet let služby dosažených převedenými zaměstnanci u převodce pro účely stanovení odměny těchto zaměstnanců, a to i přesto, že kolektivní smlouva platná u nabyvatele uvádí, že stanovení odměny vychází primárně z kritéria počtu dosažených let služby.

7. Závěrem Soudnímu dvoru navrhnu, aby rozhodl, že článek 47 Listiny je třeba vykládat v tom smyslu, že nebrání takovému ustanovení, jaké je zpochybněno ve sporu v původním řízení, za podmínky, že je zejména na základě číselných údajů prokázáno, že přijetí tohoto ustanovení mělo za cíl zaručit rozpočtovou neutralitu převodu administrativních, technických a pomocných zaměstnanců (ATP) z územních samosprávných celků na stát, což musí přezkoumat předkládající soud.

I – Právní rámec

A – *Právo Unie*

8. Vzhledem k tomu, že k převodu, který je předmětem věci v původním řízení, došlo dne 1. ledna 2000, tedy před uplynutím lhůty k provedení směrnice Rady 98/50/ES ze dne 29. června 1998, kterou se mění směrnice 77/187 [4], a sice před 17. červencem 2001, použije se na tuto věc původní znění směrnice 77/187 [5].

9. Článek 1 odst. 1 této směrnice stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na převody podniků, závodů nebo částí závodů na jiného zaměstnavatele, které vyplývají ze smluvního převodu nebo sloučení.“ (*použité citace ze směrnice 77/187 jsou neoficiálním překladem*)

10. Článek 2 uvedené směrnice stanoví:

„Pro účely této směrnice se:

a) ‚převodcem‘ rozumí jakákoli fyzická nebo právnická osoba, která v důsledku

4 — Úř. věst. L 201, s. 88.

5 — Obdobně viz zejména rozsudky ze dne 20. listopadu 2003, Abler a další (C-340/01, Recueil, s. I-14023, bod 5), jakož i ze dne 9. března 2006, Werhof (C-499/04, Sb. rozh. s. I-2397, body 15 a 16).

převodu podle čl. 1 odst. 1 přestane být zaměstnavatelem ve vztahu k podniku, závodu nebo části závodu;

b) ‚nabyvatelem' rozumí jakákoli fyzická nebo právnická osoba, která se v důsledku převodu podle čl. 1 odst. 1 stane zaměstnavatelem ve vztahu k podniku, závodu nebo části závodu;

[…]"

11. Podle článku 3 směrnice 77/187:

„1. Práva a povinnosti, které pro převodce vyplývají z pracovní smlouvy nebo pracovního poměru platných ke dni převodu ve smyslu čl. 1 odst. 1, jsou v důsledku tohoto převodu převedeny na nabyvatele.

[…]

2. Po převodu ve smyslu čl. 1 odst. 1 nabyvatel zachová pracovní podmínky sjednané v kolektivní smlouvě za stejných podmínek, jaké tato smlouva stanovila pro převodce, až do dne rozvázání kolektivní smlouvy nebo skončení její platnosti nebo do vstupu v platnost nebo nabytí účinnosti jiné kolektivní smlouvy.

Členské státy mohou omezit dobu pro zachování pracovních podmínek, avšak s výhradou, že tato doba nebude kratší než jeden rok.

[…]"

12. Článek 4 téže směrnice stanoví:

„1. Převod podniku, závodu, nebo části závodu nepředstavuje sám o sobě pro převodce nebo nabyvatele důvod k propouštění. […]

2. Je-li skončena pracovní smlouva nebo rozvázán pracovní poměr v důsledku podstatné změny pracovních podmínek v neprospěch zaměstnance způsobené převodem ve smyslu čl. 1 odst. 1, je zaměstnavatel považován za osobu, z jejíž strany byly pracovní smlouva nebo pracovní poměr ukončeny."

13. Článek 7 uvedené směrnice stanoví, že tato směrnice „se nedotýká možnosti členských států uplatňovat nebo přijímat právní a správní předpisy, které jsou pro zaměstnance příznivější".

B – *Vnitrostátní právo*

1. Článek 2112 italského občanského zákoníku a článek 34 legislativního nařízení č. 29/93

14. V Itálii byla směrnice 77/187 a následně směrnice Rady 2001/23/ES ze dne 12. března 2001 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se zachování práv zaměstnanců v případě převodů podniků, závodů nebo částí podniků nebo závodů [6] provedena zejména článkem 2112 italského občanského zákoníku, podle kterého „[v] případě převodu podniku pokračuje pracovní poměr u nabyvatele a zaměstnanec si zachovává veškerá práva, která z něj vyplývají. […] Nabyvatel se musí řídit […] kolektivními smlouvami, které byly v platnosti v okamžiku převodu, a to až do doby uplynutí jejich platnosti, ledaže by tyto smlouvy byly nahrazeny jinými kolektivními smlouvami, které se použijí na podnik nabyvatele“.

15. Článek 34 legislativního nařízení č. 29/93 o racionalizaci organizace veřejné správy a revizi právních předpisů v oblasti zaměstnávání ve veřejné službě (decreto legislativo n. 29, razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego) ze dne 3. února 1993 [7] ve znění platném v rozhodné době z hlediska skutečností v původním řízení stanoví, že „v případě převodu […] činností zajišťovaných veřejnou správou, veřejnoprávními subjekty nebo jejich zařízeními či strukturami na jiné veřejnoprávní či soukromoprávní subjekty se na zaměstnance převáděné na tyto subjekty použije článek 2112 občanského zákoníku“.

2. Článek 8 zákona č. 124/99, ministerská nařízení, která jej provádějí, a relevantní judikatura

16. Do roku 1999 byly pomocné služby v italských veřejných školách, jako jsou úklid, údržba a dozor, zajišťovány a financovány státem. Stát delegoval částečně správu těchto služeb na územní samosprávné celky, jako jsou obce. Uvedené služby byly poskytovány zčásti prostřednictvím ATP zaměstnanců státu a zčásti územními samosprávnými celky.

17. Územní samosprávné celky zajišťovaly služby buď prostřednictvím svých ATP zaměstnanců (dále jen „ATP zaměstnanci územních samosprávných celků“), nebo zadáním veřejných zakázek soukromým podnikům.

6 — Úř. věst. L 82, s. 16; Zvl. vyd. 05/04, s. 98.

7 — Běžný dodatek ke GURI č. 30, 6. února 1993, dále jen „legislativní nařízení č. 29/93“.

ATP zaměstnanci územních samosprávných celků byli těmito celky odměňováni a veškeré náklady byly plně hrazeny státem.

18. ATP zaměstnanci územních samosprávných celků byli odměňováni na základě kolektivní smlouvy pro oblast regionů a jiných územních samosprávných celků (Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro – Regioni Autonomie Locali, dále jen „CCNL pro zaměstnance územních samosprávných celků"). Naopak, ATP zaměstnanci státu vykonávající pracovní činnost ve veřejných školách byli odměňováni na základě kolektivní smlouvy pro oblast školství (Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro della Scuola, dále jen „CCNL pro školství"). Podle ustanovení CCNL pro školství vychází odměňování v široké míře z dosaženého počtu let služby, zatímco CCNL pro zaměstnance územních samosprávných celků stanovila odlišnou strukturu odměňování, která závisela na vykonávaných funkcích a obsahovala doplňkové složky platu.

19. Zákon č. 124/99 o naléhavých ustanoveních v oblasti zaměstnanců ve školství (legge n. 124-99, disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), ze dne 3. května 1999 [8] upravil převod ATP zaměstnanců územních samosprávných celků počínaje 1. lednem 2000 mezi státní ATP zaměstnance.

20. V tomto ohledu článek 8 zákona č. 124/99 stanoví:

„1. ATP zaměstnanci státních zařízení a škol všech funkcí a platových zařazení spadají do působnosti státu. Ustanovení, která upravují poskytnutí těchto zaměstnanců obcemi a provinciemi, se zrušují.

2. Zaměstnanci podle odstavce 1 zaměstnaní územními samosprávnými celky, kteří v okamžiku vstupu tohoto zákona v platnost vykonávají práci ve státních školských zařízeních, jsou převedeni na seznamy státních ATP zaměstnanců a jsou zařazeni do příslušných kvalifikačních tříd a na pracovní pozice k plnění jim odpovídajících úkolů. Ti zaměstnanci, které nelze zařadit do odpovídajících funkcí a pracovních pozic státních ATP zaměstnanců, se mohou do tří měsíců po vstupu tohoto zákona v platnost rozhodnout, že zůstanou zaměstnáni u svého původního územního samosprávného celku. Uvedeným zaměstnancům se pro právní a finanční účely uznávají léta služby dosažená u původního územního samosprávného celku, jakož i právo na zachování místa výkonu práce v počátečním období, pokud existuje volné pracovní místo.

[…]

8 — GURI č. 107, 10. května 1999, dále jen „zákon č. 124/99".

4. Převod zaměstnanců uvedených v odstavcích 2 a 3 bude proveden postupně ve lhůtách a za podmínek, které budou stanoveny nařízením ministra školství […].

5. Počínaje rokem, ve kterém ustanovení odstavců 2, 3 a 4 nabudou účinnosti, se postupně sníží [finanční] převody státu na územní samosprávné celky v rozsahu odpovídajícím výdajům vynaloženým těmito celky během rozpočtového roku předcházejícího roku, ve kterém došlo ke skutečnému převodu zaměstnanců. […]“

Článek 2

K převodu ATP zaměstnanců z územních samosprávných celků na stát, uvedenému v článku 1, dojde ve lhůtách a za podmínek stanovených v následujících článcích.

Článek 3

21. Zákon č. 124/99 byl proveden ministerským nařízením o převodu zaměstnanců ATP z územních samosprávných celků na stát ve smyslu článku 8 zákona č. 124/99 ze dne 3. května 1999 (decreto, trasferimento del personale ATA dagli enti locali allo Stato, ai sensi dell'art. 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124) ze dne 23. července 1999 [9]. Toto nařízení znělo takto:

Územní samosprávné celky zajistí až do konce rozpočtového roku 1999 odměňování zaměstnanců, kteří jsou převáděni na stát na základě článku 8 [zákona č. 124/99], a uplatňování [CCNL pro zaměstnance územních samosprávných celků] vůči nim. […] [P]řevedení zaměstnanci budou dočasně od 1. ledna 2000 pobírat odměnu, kterou pobírali před převodem.

„*Článek 1*

ATP zaměstnanci územních samosprávných celků, kteří ke dni 25. května 1999 vykonávali práci ve státních školských zařízeních za účelem plnění funkcí a úkolů uložených územním samosprávným celkům zákonem, se převádějí ke státním ATP zaměstnancům.

Nařízení ministra školství […] stanoví pro oblast školství kritéria pro začlenění, kterými se přizpůsobuje úprava zacházení s danými zaměstnanci úpravě zacházení se zaměstnanci v tomto odvětví, a to v případě odměňování, doplňkové složky platu a uznání počtu let služby dosažených u územních samosprávných celků pro právní a finanční účely, jakož i jejich dopadu na výhledové plánování, po uzavření kolektivní smlouvy, kterou bude třeba sjednat […] mezi [Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Agentura zastupující veřejné orgány, dále jen ‚ARAN')] a odborovými organizacemi zastupujícími odvětví ‚Školství' a ‚Územní

9 — GURI č. 16, 21. ledna 2000, dále jen „ministerské nařízení ze dne 23. července 1999“.

samosprávné celky' ve smyslu článku 34 legislativního nařízení č. 29/93 […].

[…]

Článek 5

Ode dne 1. ledna 2000 jsou ATP zaměstnanci územních samosprávných celků, kteří ke dni 25. května 1999 vykonávají činnost ve státních školských zařízeních, převedeni na seznamy státních zaměstnanců a zařazeni do kvalifikačních tříd a na pracovní pozice, jež odpovídají pozicím státních zaměstnanců […].

[…]

Článek 7

Zaměstnanci převedení z územních samosprávných celků na stát na základě tohoto nařízení zůstanou pověřeni veškerými úkoly, které jim byly přiděleny za předpokladu, že jsou tyto úkoly stanoveny pro státní pracovní pozice.

Článek 8

Původní zaměstnanci územních samosprávných celků převedení na stát mají právo zůstat nadále v zaměstnání v místě, ve kterém vykonávali svou činnost ve školním roce 1998 a 1999. V případě, že toto pracovní místo není volné, budou pro školní rok 2000 a 2001 přiděleni podle platných decentralizovaných smluv.

Článek 9

Stát nastoupí počínaje 24. květnem 1999 do smluv uzavřených a případně následně prodloužených územními samosprávnými celky, které zajišťovaly namísto státních zaměstnanců ATP úkoly pro státní školy. […] Aniž je dotčeno pokračování činností třetích osob zaměstnaných […] na základě platných právních předpisů, nastoupí stát namísto územních samosprávných celků do smluv, které uzavřely s podniky […], a to ohledně ATP úkolů, které zákon ukládá územním samosprávným celkům namísto státu. […]

[…]"

22. Dohoda mezi ARAN a odborovými organizacemi stanovená v článku 3 ministerského nařízení ze dne 23. července 1999 byla podepsána dne 20. července 2000 a schválena ministerským nařízením, kterým se schvaluje dohoda ze dne 20. července 2000 mezi ARAN a zástupci odborových organizací a konfederací o kritériích pro začlenění původních zaměstnanců územních samosprávných celků převedených do školství (decreto interministeriale – recepimento dell'accordo ARAN – Rappresentanti delle organizzazioni e confederazioni sindacali in data 20 luglio 2000,

sui criteri di inquadramento del personale già dipendente degli enti locali e transitato nel comparto scuola) ze dne 5. dubna 2001 [10].

23. Uvedená dohoda stanoví:

„*Článek 1*

– Oblast působnosti

Tato dohoda se použije od 1. ledna 2000 na zaměstnance územních samosprávných celků převedené do ‚Školství' na základě článku 8 [zákona č. 124/99] a […] ministerského nařízení […] ze dne 23. července 1999 […], s výjimkou zaměstnanců, jejichž funkce nebo úkoly nadále spadají do pravomoci územního samosprávného celku.

Článek 2

– Smluvní režim

1. Od 1. ledna 2000 se [CCNL pro zaměstnance územních samosprávných celků] nadále nepoužije na zaměstnance uvedené v této dohodě […]; od téhož data se na tyto zaměstnance použije [CCNL pro školství], včetně všech částí týkajících se doplňkového platu, pokud není dále stanoveno jinak.

[…]

Článek 3

– Zařazení a odměňování

1. Zaměstnanci uvedení v článku 1 této dohody jsou zařazeni na platové stupnici do platové úrovně odpovídající funkcím ve školství […] podle následujících podmínek. Těmto zaměstnancům bude přiznán […] plat ve výši, která odpovídá nebo je bezprostředně nižší, než činil jejich roční plat k 31. prosinci 1999, zahrnující základní plat a individuální platovou složku vázanou na počet dosažených let služby, jakož i [příspěvky podle CCNL pro zaměstnance územních samosprávných celků] u těch, kteří na ně měli nárok. Případný rozdíl mezi výší finančního ohodnocení, na něž má zaměstnanec nárok na základě svého zařazení, a výše uvedeným platem, který pobíral k 31. prosinci 1999, se tomuto zaměstnanci vyplatí individuálně a má na základě výpočtu odpracovaných dob vliv na přechod do další platové úrovně. Zaměstnanci dotčení touto dohodou obdrží zvláštní doplňující příspěvek ve výši stanovené k 31. prosinci 1999, pokud je tento příspěvek vyšší než příspěvek u odpovídající funkce ve školství. Konečné zařazení zaměstnanců dotčených touto dohodou do pracovních pozic ve školství bude provedeno podle srovnávací tabulky […].

[…]

10 — GURI č. 162, 14. července 2001, dále jen „ministerské nařízení ze dne 5. dubna 2001".

Článek 9

– Základní plat a doplňkové platové nároky

1. Od 1. ledna 2000 se veškerá ustanovení finanční povahy [CCNL pro školství] použijí na zaměstnance dotčené touto dohodou za podmínek stanovených uvedenou CCNL.

2. Od 1. ledna 2000 pobírají zaměstnanci dotčení touto dohodou dočasně doplňkovou osobní odměnu, která odpovídá hrubým částkám obsaženým v tabulce […], jež tvoří přílohu [CCNL pro školství]. […]

[…]“

24. Výklad těchto norem vedl k soudním řízením zahájeným převedenými ATP zaměstnanci, kteří se domáhali plného uznání počtu let služby dosažených u územních samosprávných celků, aniž byla zohledněna kritéria pro vyrovnání přijatá v rámci dohody mezi ARAN a odborovými organizacemi, schválená ministerským nařízením ze dne 5. dubna 2001. Tito zaměstnanci v této souvislosti tvrdili, že kritéria přijatá v rámci této dohody mají za následek, že byli po svém začlenění mezi státní ATP zaměstnance zařazeni a odměňováni stejným způsobem jako státní ATP zaměstnanci, kteří odsloužili méně let. Podle jejich tvrzení ukládá článek 8 zákona č. 124/99 povinnost zachovat u každého převedeného ATP zaměstnance počet let služby dosažených u územních samosprávných celků, takže všichni tito zaměstnanci musejí od 1. ledna 2000 pobírat odměnu, jež přísluší státnímu ATP zaměstnanci, který dosáhl stejného počtu let.

25. V těchto soudních sporech vydal Corte suprema di cassazione (Kasační soud) v průběhu roku 2005 několik rozsudků, v nichž v podstatě uvedeným argumentům vyhověl.

3. Zákon č. 266/2005 a relevantní judikatura

26. Schválením „supernovely“ (vládní novela schválená ve spojení s hlasováním o důvěře) vložil italský zákonodárce do článku 1 zákona č. 266/2005 o ročním a víceletém státním rozpočtu (finanční zákon pro rok 2006) [legge n. 266/2005 – disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale delle Stato (legge finanziaria 2006)], ze dne 23. prosince 2005 [11] odstavec 218, který obsahuje retroaktivní výkladovou normu, jejímž předmětem je článek 8 zákona č. 124/99.

11 — Běžný dodatek ke GURI č. 302, 29. prosince 2005, dále jen „zákon č. 266/2005“.

27. Uvedený článek 1 odst. 218 zákona č. 266/2005 stanoví:

„Článek 8 odst. 2 [zákona č. 124/99] je třeba vykládat v tom smyslu, že zaměstnanci územních samosprávných celků, kteří jsou převedeni mezi státní [ATP zaměstnance], jsou zařazeni na základě plného platového ohodnocení, které pobírali v době převodu, do příslušných kvalifikačních tříd a na pracovní pozice odpovídající pracovním místům ve státní službě s přiznáním stejného nebo bezprostředně nižšího platového zařazení, než činil roční plat, který pobírali ke dni 31. prosince 1999, tvořený základním platem, individuální odměnou podle dosaženého počtu let služby, jakož i případnými příslušnými příspěvky, které stanoví celostátní [CCNL pro zaměstnance územních samosprávných celků] platná k datu zařazení do státní služby. Případný rozdíl mezi nástupním platem a ročním příjmem, který zaměstnanec pobíral ke dni 31. prosince 1999, […] bude vyplacen *ad personam* a v návaznosti na výpočet odpracovaných dob zohledněn pro účely zařazení do vyšší platové úrovně. Tím není dotčen výkon soudních rozhodnutí vydaných ke dni vstupu tohoto zákona v platnost“.

28. Několik soudů se obrátilo na Corte costituzionale (Ústavní soud) s otázkami týkajícími se slučitelnosti čl. 1 odst. 218 zákona č. 266/2005 s italskou ústavou. Podle těchto soudů jim tato výkladová norma ukládala v rámci již projednávaných věcí, jejichž účastníkem byl stát, výklad příznivý pro stát, který je mimoto neslučitelný se zněním čl. 8 odst. 2 zákona č. 124/99 a v rozporu s výkladem tohoto ustanovení poskytnutým Corte suprema di cassazione. Článek 1 odst. 218 zákona č. 266/2005 podle názoru těchto soudů znovu zavádí systém obsažený v dohodě ze dne 20. července 2000 a v ministerském nařízení ze dne 5. dubna 2001, který Corte suprema di cassazione prohlásil za neslučitelný se zákonem č. 124/99. Zákonodárce si tak přisvojil pravomoc poskytovat jednotný výklad zákona, která je v Itálii vyhrazena Corte suprema di cassazione, a tím porušil nezávislost soudní moci, jakož i zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání.

29. Rozsudkem č. 234 ze dne 18. června 2007 [12], jakož i následnými usneseními Corte costituzionale rozhodl, že čl. 1 odst. 218 zákona č. 266/2005 není stižen tvrzenými porušeními obecných právních zásad.

30. Po tomto závěru Corte costituzionale potvrdil Corte suprema di cassazione rozsudkem č. 677 ze dne 16. ledna 2008 svou předchozí judikaturu a rozhodl, že výklad čl. 8 odst. 2 zákona č. 124/99 provedený

12 — GURI ze dne 4. července 2007.

italským zákonodárcem v čl. 1 odst. 218 zákona č. 266/2005 je legální.

31. Corte suprema di cassazione nicméně usnesením č. 22260 ze dne 3. června 2008 vyzval Corte costituzionale, aby znovu přezkoumal své stanovisko s ohledem na zásady stanovené v článku 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané dne 4. listopadu 1950 v Římě (dále jen „EÚLP“).

32. Rozsudkem č. 311 ze dne 26. listopadu 2009 [13] Corte costituzionale rozhodl, že čl. 1 odst. 218 zákona č. 266/2005 je slučitelný se základními právy stanovenými v článku 6 EÚLP.

II – Spor v původním řízení a předběžné otázky

33. Ivana Scattolon, která byla od 16. května 1980 zaměstnána u obce Scorzè jako školnice ve státních školách, vykonávala tuto práci do 31. prosince 1999 jako ATP zaměstnankyně územních samosprávných celků. Tito zaměstnanci provádějí úklid, údržbu a dozor v italských veřejných školách.

13 — GURI ze dne 2. prosince 2009.

34. Počínaje 1. lednem 2000 byla na základě článku 8 zákona č. 124/99 převedena do kategorie státních ATP zaměstnanců.

35. Na základě ministerského nařízení ze dne 5. dubna 2001 byla I. Scattolon zařazena do platové úrovně, která v uvedené kategorii odpovídá služebnímu stáří devíti let.

36. Vzhledem k tomu, že jí tak nebylo uznáno téměř 20 let služby u obce Scorzè a že mimoto přišla o doplňkové složky platu stanovené CCNL pro zaměstnance územních samosprávných celků, domnívá se, že jí byla snížena odměna o 790 eur.

37. Dne 27. dubna 2005 podala I. Scattolon u Tribunale ordinario di Venezia žalobu, kterou se domáhala uznání veškerých let služby dosažených u obce Scorzè, a byla v důsledku toho zařazena do platové úrovně odpovídající patnácti až dvaceti letům služby. Domáhala se tak práva na zařazení do stejných platových tříd jako ATP zaměstnanci zaměstnaní od počátku státem, kteří dosáhli stejného počtu let služby jako ona. Na podporu této žaloby se dovolávala zejména článku 2112 občanského zákoníku, článku 8 zákona č. 124/99, jakož i rozsudků Corte suprema di cassazione z roku 2005, ve kterých bylo uznáno právo převedených ATP zaměstnanců na zachování jimi dosaženého počtu let služby.

38. V návaznosti na přijetí čl. 1 odst. 218 zákona č. 266/2005 Tribunale ordinario di Venezia přerušil řízení zahájené I. Scattolon a obrátil se na Corte costituzionale s otázkou slučitelnosti tohoto ustanovení se zásadami právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, procesní „rovnosti zbraní", jakož i s právem na účinnou soudní ochranu, na projednání věci nezávislým soudem a na spravedlivý proces. Italský zákonodárce chtěl přijetím uvedeného ustanovení za účelem výkladu zákona přijatého o pět let dříve a již vyloženého ze strany Corte suprema di cassazione stanovit odlišný výsledek v mnoha dosud probíhajících sporech, který by byl příznivý pro stát.

39. Usnesením č. 212 ze dne 9. června 2008 [14] Corte costituzionale s odkazem na svůj výše uvedený rozsudek č. 234 ze dne 18. června 2007 rozhodl, že čl. 1 odst. 218 zákona č. 266/2005 není stižen tvrzenými porušeními obecných právních zásad.

40. Po opětovném zahájení řízení I. Scattolon zdůraznila, že čl. 8 odst. 2 zákona č. 124/99, vykládaný podle čl. 1 odst. 218 zákona č. 266/2005, není slučitelný s pravidlem stanoveným v článku 3 směrnice 77/187, jakož i s obecnými zásadami práva Unie týkajícími se právní jistoty, ochrany legitimního očekávání a účinné soudní ochrany.

41. Tribunale ordinario di Venezia rozhodl, že podle směrnice 77/187 je třeba zohlednit veškeré roky služby dosažené převedenými zaměstnanci. Podle názoru tohoto soudu je čl. 1 odst. 218 zákona č. 266/2005 v rozporu s tímto předpisem a mimoto představuje retroaktivní nevýkladovou normu, jež obsahuje novou právní úpravu a která porušuje zásady zaručené článkem 6 SEU ve spojení s článkem 6 EÚLP a článkem 47 a čl. 52 odst. 3 Listiny. Tento soud má rovněž za to, že je čl. 1 odst. 218 zákona č. 266/2005 neslučitelný se zásadami právní jistoty a ochrany legitimního očekávání.

42. Za těchto okolností se Tribunale ordinário di Venezia rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Má být směrnice 77/187 […] nebo směrnice 2001/23 […] nebo jiný použitelný právní předpis [Unie] vykládán v tom smyslu, že ho lze použít na převod pomocných zaměstnanců úklidu a údržby státních školních budov z územních samosprávných celků (obcí a provincií) na stát, pokud převod znamenal nástup nejen do činností a vztahů se všemi

14 — GURI ze dne 18. června 2008.

zaměstnanci (školníky), ale i do smluv o zadání zakázek uzavřených se soukromými podniky za účelem zajištění těchto služeb?

2) Má být kontinuita pracovního poměru podle čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce směrnice 77/187 (převzata spolu se směrnicí 98/50 […] do směrnice 2001/23[…]) vykládána v tom smyslu, že se při výpočtu výše finančních plnění vázaných u nabyvatele na počet dosažených let služby musí zohlednit všechny roky služby převedených zaměstnanců, včetně let služby dosažených u převodce?

3) Mají být článek 3 směrnice 77/187/[…] nebo směrnice […] 98/50/[…] a směrnice 2001/23/[…] vykládány v tom smyslu, že mezi práva zaměstnanců, která přecházejí na nabyvatele, patří i zvýhodnění dosažená zaměstnancem u převodce, jako je počet dosažených let služby, pokud jsou s nimi v kolektivní smlouvě platné u nabyvatele spojeny nároky finanční povahy?

4) Mají být obecné zásady platného práva [Unie], jako jsou zásady právní jistoty, ochrany legitimního očekávání, ‚rovnosti zbraní', účinné soudní ochrany, práva na projednání věci nezávislým soudem a obecně na spravedlivý proces, zaručené článkem 6 [SFEU] ve spojení s článkem 6 [EÚLP] a s články 46 a 47 a čl. 52 odst. 3 [Listiny], vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby [Italská republika] po uplynutí značné doby (5 let) vydala interpretační předpis, který se odchyluje od znění textu, jehož výklad má být podán a je v rozporu s ustáleným výkladem orgánu pověřeného jednotným výkladem právních norem, tedy předpis, který je mimo jiné relevantní pro rozhodování sporů, v nichž je [Italská republika] účastnicí řízení?"

III – Moje analýza

A – *K první otázce*

43. Podstatou první otázky překládajícího soudu je, zda se směrnice 77/187 použije na převod pomocných zaměstnanců úklidu a údržby státních školních budov z územních samosprávných celků (obcí a provincií) na stát.

44. Jinými slovy, může vést okolnost, že k převodu došlo mezi dvěma jednotkami, které jsou právnickými osobami veřejného práva, k vyloučení takového převodu z působnosti směrnice 77/187?

45. Italská vláda tvrdí, že se u takového převodu zaměstnanců v rámci reorganizace veřejného sektoru nejedná o „převod podniku" ve smyslu této směrnice. Ivana Scattolon a Evropská komise zastávají opačné stanovisko.

46. Rozsudek ze dne 15. října 1996, Henke [15] představuje zajímavý precedent pro účely odpovědi na tuto otázku.

47. K pochopení významu tohoto rozsudku je třeba připomenout jeho skutkové okolnosti. Paní Henke byla zaměstnána jako sekretářka na radnici obce Schierke (Německo). Tato obec se následně rozhodla vytvořit s dalšími obcemi na základě obecní právní úpravy spolkové země Sasko-Anhaltsko sdružení obcí „Brocken", na které převedla správní funkce. Obec Schierke v návaznosti na to vypověděla pracovní smlouvu s paní Henke. V rámci následného sporu mezi touto obcí a paní Henke se Arbeitsgericht Halberstadt rozhodl předložit věc Soudnímu dvoru, aby rozhodl, zda se směrnice 77/187 použije v případě takového převodu správních funkcí z obce na sdružení obcí, jako byl převod, který byl předmětem sporu v původním řízení.

48. Soudní dvůr vyložil čl. 1 odst. 1 směrnice 77/187 tak, že reorganizace orgánů veřejné správy ani převod správních funkcí mezi orgány veřejné správy nejsou „převodem podniku" ve smyslu této směrnice [16].

49. Mimo zohlednění cíle a znění uvedené směrnice [17] Soudní dvůr uvedl, že se jedná o seskupení, které se týkalo několika obcí spolkové země Sasko-Anhaltsko, včetně obce Schierke, jehož cílem bylo především zlepšení plnění správních úkolů těchto obcí. Soudní dvůr konstatoval, že toto seskupení vzniklo především reorganizací správních struktur a převodem správních funkcí z obce Schierke na veřejnoprávní subjekt vytvořený speciálně za tímto účelem, tedy sdružení obcí „Brocken" [18].

50. Soudní dvůr dále uvedl, že za okolností této věci se převod provedený mezi obcí a sdružením obcí týkal pouze činností, které spadají do výkonu veřejné moci, a že i kdyby

15 — C-298/94, Recueil, s. I-4989.

16 — Bod 14.
17 — Body 13 a 15.
18 — Bod 16.

tyto činnosti obsahovaly prvky hospodářské povahy, byly by tyto prvky pouze vedlejší [19].

51. Z těchto skutečností vyvozuji, že takové vynětí z působnosti směrnice 77/187 nespočívá ve veřejnoprávní povaze dotčených jednotek, ale je spíše na základě funkčního přístupu odůvodněno okolností, že se převod týká činností, které spadají do výkonu veřejné moci. Týká-li se naopak převod hospodářské činnosti, spadá do působnosti této směrnice. V tomto ohledu nemá význam soukromoprávní či veřejnoprávní povaha převodce nebo nabyvatele. Pozdější rozsudky svědčí o zachování tohoto funkčního přístupu Soudním dvorem, podle něhož se posuzuje, zda činnost spadá do výkonu veřejné moci [20].

52. Pokusím-li se nyní posoudit činnosti dotčené ve věci v původním řízení, vyplývá z teprve nedávno potvrzené judikatury, že pomocné služby ve státních školách, jako je úklid a dozor, nepředstavují činnosti, které spadají do výkonu veřejné moci.

53. Ve dvou nedávných věcech byl Soudní dvůr vyzván k výkladu směrnice 2001/23 v situacích, kdy obec převzala činnosti, které předtím vykonávaly soukromé podniky. V rozsudku ze dne 29. července 2010, UGT-FSP [21] se jedná o domovnictví a úklid veřejných školských zařízení, úklid vozovek a údržbu parků a zahrad [22]. Mimoto v rozsudku ze dne 20. ledna 2011, CLECE [23], se dotčená činnost týká úklidu obecních škol a prostor [24].

54. V obou těchto rozsudcích Soudní dvůr rozhodl, že takové činnosti mají hospodářskou povahu, a spadají tedy do působnosti norem Společenství upravujících zachování práv zaměstnanců v případě převodu podniků. Opětovně rozhodl, že pouhá skutečnost, že nabyvatelem je právnická osoba veřejného práva, v daném případě obec, neumožňuje

19 — Bod 17. Jak uvedl generální advokát Alber v bodě 49 svého stanoviska předneseného ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 14. září 2000, Collino a Chiappero (C-343/98, Recueil, s. I-6659), „[v]e svém odůvodnění Soudní dvůr trval zejména na skutečnosti, že restrukturalizace se netýkala hospodářských činností. Z toho lze vyvodit, že působnost směrnice [77/187] nezávisí na osobě převodce, ani na jeho veřejnoprávní či soukromoprávní povaze, pokud vykonává hospodářskou činnost. Rozhodující tedy není postavení převodce, ale povaha vykonávané činnosti. Činnosti spadající do výkonu veřejné moci nemohou být předmětem převodu podniku ve smyslu [této] směrnice“.

20 — Viz zejména rozsudek ze dne 10. prosince 1998, Hidalgo a další (C-173/96 a C-247/96, Recueil, s. I-8237, bod 24), pokud jde o podporu v domácnosti znevýhodněných osob a zahradnickou činnost; výše uvedený rozsudek Collino a Chiappero (body 31 a 32), a rozsudek ze dne 26. září 2000, Mayeur (C-175/99, Recueil, s. I-7755, body 28 až 40).

21 — C-151/09, Sb. rozh. s. I-7591.

22 — Bod 12.

23 — C-463/09, Sb. rozh. s. I-95.

24 — Bod 11.

vyloučit existenci převodu spadajícího do působnosti těchto norem [25].

55. Z těchto skutečností vyvozuji, že se směrnice 77/187 s výhradou zohlednění ostatních kritérií pro použití této směrnice použije v případě převodu zaměstnanců pověřených pomocnými službami úklidu, údržby a dozoru státních školských budov z územních samosprávných celků (obce a provincie) na stát.

56. Zbývá ověřit, zda jsou v projednávané věci splněna ostatní kritéria stanovená Soudním dvorem za účelem posouzení, zda převod představuje „převod podniku“ ve smyslu směrnice 77/187.

57. Podle čl. 1 odst. 1 směrnice 77/187 se tato směrnice „použije na převody podniků, závodů nebo části podniků nebo závodů na jiného zaměstnavatele, které vyplývají ze smluvního převodu nebo sloučení“.

58. V tomto ohledu z ustálené judikatury vyplývá, že pojem „smluvní převod“ je třeba vykládat dostatečně pružně, aby vyhověl cíli směrnice 77/187, kterým je – jak vyplývá z jejího druhého bodu odůvodnění – chránit zaměstnance v případě změny zaměstnavatele [26]. Soudní dvůr tak judikoval, že se tato směrnice použije ve všech případech, kdy v rámci smluvních vztahů dochází ke změně fyzické nebo právnické osoby odpovědné za provozování podniku, která přebírá závazky zaměstnavatele vůči zaměstnancům podniku“ [27].

59. Tato judikatura je použitelná i v případě převodu uloženého zákonem. Ivana Scattolon správně připomíná judikaturu, podle které se směrnice 77/187 vztahuje rovněž na převody, ke kterým dochází na základě jednostranných rozhodnutí orgánů veřejné moci, jelikož rozhodujícím kritériem není existence smluvní dohody mezi převodcem a nabyvatelem, ale změna osoby odpovědné za provoz podniku [28].

60. K tomu, aby byla směrnice 77/187 použitelná, je rovněž třeba ověřit, zda se převod týká hospodářské jednotky, která si po změně vedení podniku zachová svou identitu.

61. K určení toho, zda si taková jednotka zachovává svou identitu, je třeba vzít v úvahu všechny skutkové okolnosti charakterizující dotčenou operaci, k nimž patří zejména typ podniku nebo závodu, o který se jedná,

25 — Výše uvedené rozsudky UGT-FSP (bod 23 a citovaná judikatura) a CLECE (bod 26 a citovaná judikatura).

26 — Výše uvedený rozsudek CLECE (bod 29 a citovaná judikatura).

27 — Tamtéž (bod 30 a citovaná judikatura).

28 — Viz v tomto ohledu výše uvedený rozsudek Collino a Chiappero (bod 34 a citovaná judikatura).

převedení nebo nepřevedení takových hmotných složek podnikání, jako jsou budovy a movitý majetek, hodnota nehmotných složek v době převodu, převzetí, nebo nepřevzetí podstatné části původních zaměstnanců novým zaměstnavatelem, převedení nebo nepřevedení klientely, jakož i stupeň podobnosti činností vykonávaných před převodem a po převodu a délka případného pozastavení těchto činností. Tyto skutečnosti představují nicméně pouze částečné aspekty celkového posouzení, které je třeba provést, a nemohou být proto hodnoceny samostatně [29].

62. Soudní dvůr předtím uvedl, že hospodářská jednotka může v určitých odvětvích fungovat bez podstatných majetkových, hmotných či nehmotných, složek, takže zachování identity této jednotky i po dané operaci, jejímž je předmětem, nemůže již z podstaty věci záviset na převodu těchto složek [30]. Soudní dvůr tak judikoval, že jelikož v některých odvětvích, v nichž činnost spočívá především na pracovní síle, může kolektiv zaměstnanců, který trvale spojuje společná činnost, odpovídat hospodářské jednotce, je taková jednotka způsobilá zachovat si svoji identitu i po převodu v případě, kdy se nový zaměstnavatel nespokojí s pokračováním v dotčené činnosti, ale převezme rovněž podstatnou část – co do jejich počtu a dovedností – pracovníků, které jeho předchůdce předtím vyčlenil speciálně pro tento úkol. V takovém případě totiž nový zaměstnavatel získá organizovaný soubor složek podnikání, který mu umožní trvale pokračovat v činnostech nebo některých činnostech převádějícího podniku [31].

63. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že úklid, údržba a dozor školských budov, o něž se jedná ve věci v původním řízení, lze považovat za činnost spočívající především na pracovní síle, a proto může kolektiv zaměstnanců, který trvale spojuje taková společná činnost, při neexistenci dalších výrobních prostředků odpovídat hospodářské jednotce [32].

64. Z těchto skutečností vyvozuji, že ve věci v původním řízení je identita hospodářské jednotky zachována, jelikož zaměstnance, kteří byli těmito činnostmi pověřeni obcemi, převzal stát [33].

65. Jak zdůrazňuje Komise, byli ATP zaměstnanci dotčení zákonem č. 124/99 převedeni hromadně, úklid, údržba a dozor, které

29 — Výše uvedený rozsudek CLECE (bod 34 a citovaná judikatura).

30 — Tamtéž (bod 35 a citovaná judikatura).

31 — Tamtéž (bod 36 a citovaná judikatura).

32 — Tamtéž (bod 39 a citovaná judikatura).

33 — *A contrario* identita hospodářské jednotky, která spočívá především na pracovní síle, nemůže být zachována, jestliže podstatná část jejích zaměstnanců není nabyvatelem převzata (viz výše uvedený rozsudek CLECE, bod 41).

prováděli, zůstaly celkově beze změny z hlediska jak jejich předmětu, tak jejich organizace a bylo v nich pokračováno ve stejných prostorách a bez přerušení. Jedinou změnou byla identita zaměstnavatele.

66. Dodávám, že projevem kontinuity tohoto organizovaného souboru prvků umožňujícího pokračování úklidu, údržby a dozoru ve školách je rovněž převzetí smluv státem, kterými územní samosprávné celky v některých případech pověřily plněním těchto činností soukromé podniky.

67. Nakonec je třeba připomenout, že se směrnice 77/187 nepoužije na osoby, které nejsou chráněny jako zaměstnanci podle vnitrostátních právních předpisů. Cílem této směrnice je totiž pouze částečná harmonizace dané oblasti a jejím cílem není zavedení jednotné úrovně ochrany v celém Evropském společenství na základě společných kritérií [34]. Z předkládacího rozhodnutí však vyplývá, že dotčení ATP zaměstnanci podléhají obecné úpravě pracovněprávních vztahů obsažené v italském občanském zákoníku [35].

34 — Viz rozsudek ze dne 11. července 1985, Foreningen af Arbejdsledere i Danmark (105/84, Recueil, s. 2639, body 26 a 27).

35 — Viz s. 13 francouzské verze předkládacího rozhodnutí.

68. Ze všech těchto skutečností vyplývá, že převod ATP zaměstnanců vyplývající ze zákona č. 124/99 spadá do působnosti směrnice 77/187.

B – *Ke druhé a třetí otázce*

69. Podstatou druhé a třetí otázky předkládajícího soudu, u nichž Soudnímu dvoru navrhuji, aby je přezkoumal společně, je, zda čl. 3 odst. 1 směrnice 77/187, který stanoví, že práva a povinnosti, které pro převodce vyplývají z pracovní smlouvy nebo pracovního poměru platných ke dni převodu, jsou v důsledku tohoto převodu převedeny na nabyvatele, znamená, že nabyvatel je při stanovení odměny převedených zaměstnanců povinen zohlednit celkový počet let služby dosažených u převodce.

70. Připomínám, že tato otázka překládajícího soudu vznikla z důvodu zjevného rozporu mezi zákonem č. 124/99, dohodou mezi ARAN a odborovými organizacemi převzatou v ministerském nařízení ze dne 5. dubna 2001, jakož i zákonem č. 266/2005. A tak zatímco zákon č. 124/99 zjevně upravuje úplné zohlednění počtu let služby dosažených ATP zaměstnanci u územních samosprávných celků, odborová dohoda a poté zákon č. 266/2005 naopak stanovují, že podmínky

odměňování těchto zaměstnanců v důsledku převodu jsou stanoveny na základě toho, co uvedení zaměstnanci pobírali při ukončení pracovního poměru s převodcem. Stojí tu tedy proti sobě dva způsoby stanovení odměny převedených zaměstnanců, a sice buď nové stanovení odměny, při kterém je v rámci platových tříd nabyvatele založených převážně na dosaženém počtu let služby zohledněn celkový počet let služby převedených zaměstnanců dosažených u převodce, nebo kontinuita odměny dříve pobírané na základě „hospodářského *acquis*“ před převodem.

71. S přihlédnutím k upřesnění provedenému zákonem č. 266/2005, který uvádí, že původním úmyslem italského zákonodárce bylo ve skutečnosti zajistit kontinuitu odměňování, a nikoliv celkové převzetí počtu let služby dosažených u převodce, se předkládající soud táže, zda naopak směrnice 77/187 takové uznání dosažených let služby vyžaduje.

72. Připomínám, že na základě čl. 3 odst. 1 směrnice 77/187 jsou práva a povinnosti, které pro převodce vyplývají z pracovní smlouvy nebo pracovního poměru platných ke dni převodu podniku, v důsledku převodu převedeny na nabyvatele.

73. Vzhledem k tomu, že podmínky odměňování ATP zaměstnanců jsou stanoveny kolektivními smlouvami, je třeba toto ustanovení vykládat nikoliv izolovaně, ale ve spojení s čl. 3 odst. 2 téže směrnice, který – jak uvedl Soudní dvůr – „stanoví omezení zásady uplatnitelnosti kolektivní smlouvy, na kterou odkazuje pracovní smlouva“ [36].

74. Připomínám, že podle tohoto posledně uvedeného ustanovení platí, že „[p]o převodu ve smyslu čl. 1 odst. 1 nabyvatel zachová pracovní podmínky sjednané v kolektivní smlouvě za stejných podmínek, jaké tato smlouva stanovila pro převodce, až do dne rozvázání kolektivní smlouvy nebo skončení její platnosti nebo do vstupu v platnost nebo nabytí účinnosti jiné kolektivní smlouvy“.

75. Věc v původním řízení odpovídá posledně uvedenému případu uvedenému v čl. 3 odst. 2 směrnice 77/187, kdy po převodu došlo k nabytí účinnosti jiné kolektivní smlouvy. V projednávané věci se totiž na ATP zaměstnance předtím zaměstnané územními samosprávnými celky, na které se vztahovala kolektivní smlouva těchto územních celků, začala v důsledku převodu uplatňovat nová kolektivní smlouva, a sice smlouva týkající se státních zaměstnanců [37].

36 — Výše uvedený rozsudek Werhof (bod 28).

37 — V tomto ohledu viz Moizard, N., „Droit social de l'Union européenne“, *Jurisclasseur Europe*, 2010, svazek 607, podle něhož okolnost, že čl. 3 odst. 2 směrnice 77/187 uvádí „nabytí účinnosti jiné kolektivní smlouvy“, znamená, že „v případě, že se u nabyvatele použije jiná kolektivní smlouva, tato smlouva s okamžitou platností nahrazuje smlouvu stejné úrovně, která byla platná u převáděné jednotky“ (bod 33).

76. Obě tyto kolektivní smlouvy obsahují velmi odlišné metody stanovení odměn zaměstnanců. Podle ustanovení CCNL pro školství vychází odměňování v široké míře z počtu let služby, zatímco CCNL pro zaměstnance územních samosprávných celků stanovila odlišnou strukturu odměňování, která byla spojena s vykonávanými funkcemi a obsahovala doplňkové složky platu.

77. Z článku 3 odst. 2 směrnice 77/187, tak jak je vykládán Soudním dvorem, vyplývá, že převedení zaměstnanci se mohou dovolávat pracovních podmínek stanovených kolektivní smlouvou, jež je z povahy věci smlouvou, která se na ně vztahovala u převodce a která mohla stanovit příznivější podmínky, pouze dokud má taková kolektivní smlouva na základě vnitrostátního práva vůči nim právní účinky [38].

78. Soudní dvůr ohledně uplynutí platnosti kolektivní smlouvy uvedl, že čl. 3 odst. 2 této směrnice „tak má za cíl zajistit zachování všech pracovních podmínek v souladu s vůlí smluvních stran kolektivní smlouvy, a to i přesto, že dochází k převodu podniku. Naproti tomu nemůže být totéž ustanovení základem pro odchýlení se od vůle uvedených stran, jak byla vyjádřena v kolektivní smlouvě. Pokud se tyto smluvní strany dohodly, že některé pracovní podmínky zaručí jen do určitého dne, nemůže tedy [čl. 3 odst. 2 směrnice 77/187] nabyvateli ukládat povinnost, aby je dodržoval i po uplynutí dohodnuté doby platnosti kolektivní smlouvy, neboť po tomto dni již není uvedená smlouva platná“ [39]. Podle Soudního dvora „[z] toho vyplývá, že [toto ustanovení] nabyvateli neukládá povinnost zaručit zachování pracovních podmínek dohodnutých s převodcem i po dni uplynutí doby platnosti kolektivní smlouvy“ [40].

79. Domnívám se, že tato judikatura se použije obdobně v případě, kdy je v důsledku převodu kolektivní smlouva platná u převodce nahrazena kolektivní smlouvou platnou u nabyvatele. V takové situaci čl. 3 odst. 2 směrnice 77/187 nabyvateli neukládá zachovat pracovní podmínky stanovené kolektivní smlouvou platnou u převodce.

80. Na převedené ATP zaměstnance se tedy od 1. ledna 2000, data převodu, začala uplatňovat ustanovení CCNL pro školství zcela v souladu s tímto ustanovením, a v důsledku toho podléhali podmínkám a způsobům

38 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2003, Martin a další (C-4/01, Recueil, s. I-12859, bod 47).

39 — Rozsudek ze dne 27. listopadu 2008, Juuri (C-396/07, Sb. rozh. s. I-8883, bod 33).

40 — Tamtéž (bod 34).

odměňování použitelným pro státní zaměstnance. Převedení zaměstnanci se tedy nemohou domáhat zvýhodnění, která jim přiznávala CCNL pro zaměstnance územních samosprávných celků, a zejména finančních nároků, které tato smlouva přiznávala.

81. V takovém případě posloupnosti kolektivních smluv se již převedení zaměstnanci například nemohou dovolávat po nabyvateli odměny, která byla stanovena kolektivní smlouvou předtím použitelnou u převodce. Složení a způsoby stanovení platu se po převodu řídí výlučně kolektivní smlouvou nově použitelnou u nabyvatele [41].

82. Hlavním problémem tedy je, zda za účelem stanovení odměny převedených zaměstnanců podle kritérií stanovených kolektivní smlouvou použitelnou u nabyvatele, která vychází primárně z kritéria počtu let služby, vyžaduje směrnice 77/187 i v případě posloupnosti kolektivních smluv, aby byl zohledněn celkový počet let služby, který tito zaměstnanci dosáhli dříve u převodce.

83. Judikatura Soudního dvora poskytuje odpověď na obecnou otázku uznání počtu dosažených let služby.

84. Ve výše uvedeném rozsudku Collino a Chiappero tak Soudní dvůr judikoval, že „počet let služby dosažený převedenými zaměstnanci u jejich bývalého zaměstnavatele nepředstavuje jako takový právo, které by mohli uplatnit u svého nového zaměstnavatele“ [42]. Naopak, podle Soudního dvora „slouží počet dosažených let služby ke stanovení určitých finančních nároků zaměstnanců a tyto nároky bude nabyvatel případně povinen zachovat stejným způsobem jako tomu bylo u převodce“ [43].

85. Soudní dvůr z toho vyvodil, že „pro stanovení nároků finanční povahy, jako je odstupné nebo zvýšení platu, je nabyvatel povinen zohlednit veškerá léta služby odsloužená převedenými zaměstnanci, pokud tato povinnost vyplývá z pracovního poměru mezi převodcem a těmito zaměstnanci v souladu s podmínkami dohodnutými v rámci tohoto vztahu“ [44].

86. V tomto rozsudku se Soudní dvůr zabývá otázkou zohlednění počtu let služby podle logiky, která klade důraz na souběžnost následných pracovních poměrů a vychází z nutnosti

41 — Jestliže některé prvky odměňování stanovené CCNL pro zaměstnance územních samosprávných celků byly italským zákonodárcem zachovány, stalo se tak nikoliv na základě povinnosti uložené směrnicí 77/187, ale pouze na základě vůle tohoto zákonodárce (jedná se o individuální příspěvek za dosažená léta služby a tři další příspěvky).

42 — Bod 50.
43 — Tamtéž.
44 — Bod 51.

rovnocennosti ochrany práv přiznaných zaměstnancům v rámci těchto vztahů.

87. Na základě této logiky Soudní dvůr ostatně okamžitě zmírnil zásadu přiznání finančních nároků vyplývajících z počtu let služby nabyvatelem, které převedení zaměstnanci požívali u převodce, když uvedl, že „pokud vnitrostátní právo umožňuje mimo případ převodu podniku změnit pracovní poměr v neprospěch pro zaměstnance, zejména stran jejich ochrany před propuštěním a jejich podmínky odměňování, není taková změna vyloučena pouze na základě skutečnosti, že podnik byl v mezidobí předmětem převodu, a že v důsledku toho byla sjednána dohoda s novým zaměstnavatelem. Vzhledem k tomu, že podle čl. 3 odst. 1 směrnice [77/187] přecházejí práva a povinnosti vyplývající z pracovního poměru z převodce na nabyvatele, může být totiž tento pracovní poměr změněn vůči nabyvateli stejně jako vůči převodci, avšak v žádném případě nesmí být zároveň důvodem k této změně samotný převod podniku“ [45]. Jedná se o jeden z důsledků mechanismu přechodu práv a povinností. Pracovní poměr totiž může být změněn vůči nabyvateli stejně jako vůči převodci..

88. Z výše uvedeného rozsudku Collino a Chiappero v souhrnu vyplývá, že převedení zaměstnanci se v rámci svého pracovního poměru s nabyvatelem mohou dovolávat stejných finančních nároků vyplývajících z počtu let služby, kterých dosáhli v rámci svého pracovního poměru s převodcem. Nabyvatel má však vždy možnost změnit podmínky pracovního poměru, a zejména podmínky odměňování stejně tak, jako je mohl změnit převodce na základě vnitrostátního práva mimo případ převodu.

89. Cílem směrnice 77/187 je zabránit tomu, aby byl převod podniku sám o sobě příležitostí ke zhoršení situace zaměstnance, tedy ke zrušení nebo omezení nabytých nároků. Je třeba zohlednit pouze nároky, které mohly být uplatněny vůči převodci. Neexistuje tedy nárok na rovné zacházení s novými kolegy (se kterými je případně zacházeno lépe), stejně jako neexistuje nárok na retroaktivní rozšíření případných příznivějších pravidel stanovených nabyvatelem z titulu let služby dosažených u převodce [46].

90. Obsah převedených práv a povinností závisí na platném vnitrostátním právu,

45 — Bod 52.

46 — Viz bod 94 stanoviska generálního advokáta Albera předneseného ve věci, v níž byl vydán výše uvedený rozsudek Collino a Chiappero.

a v důsledku toho se bude lišit. Jak Soudní dvůr opakované potvrdil, směrnice 77/187 nesměřuje k zavedení jednotné úrovně ochrany na základě společných kritérií. Této směrnice se lze proto podle Soudního dvora, tak jak to uvedl ve svém rozsudku ze dne 10. února 1988, Foreningen af Arbejdsledere i Danmark [47], dovolávat pouze za účelem zajištění, aby byl dotčený zaměstnanec chráněn ve svých vztazích s nabyvatelem týmž způsobem, jakým byl podle pravidel práva dotyčného členského státu chráněn ve svých vztazích s převodcem [48].

91. Z toho vyplývá, že převedení zaměstnanci mají nárok na stanovení své odměny s přihlédnutím k celkovému počtu let služby dosažených u převodce pouze v případě, že jim pracovní smlouva uzavřená s převodcem takové právo přiznávala a toto právo nebylo platně změněno nabyvatelem bez ohledu na převod podniku.

92. Jak jsem již uvedl, byla odměna podle CCNL pro zaměstnance územních samosprávných celků primárně stanovena podle druhu vykonávané činnosti a obsahovala doplňkové složky platu, a nevycházela tudíž převážně z dosaženého počtu let služby. Na základě logiky rovnocennosti se tedy převedení zaměstnanci nemohou u nabyvatele na základě čl. 3 odst. 1 směrnice 77/187 domáhat toho, aby zohlednil celkový počet let služby dosažených u převodce.

93. Vzhledem k mým předchozím poznámkám k dosahu čl. 3 odst. 2 této směrnice, tak jak je vykládán Soudním dvorem, mám každopádně pochybnosti o tom, že v takovém případě posloupnosti kolektivních smluv, jako je případ, který je předmětem věci v původním řízení, umožňuje toto ustanovení zaměstnancům, aby se dovolali u nabyvatele finančních nároků vyplývajících z počtu let služby, které by měli na základě kolektivní smlouvy platné u převodce.

94. Mimoto je třeba upřesnit, že existence nerovných platů ve srovnání se zaměstnanci, kteří již pro stát pracovali, není sama o sobě v rozporu se směrnicí 77/187. Tato směrnice totiž nevyžaduje, aby zaměstnanci prvního zaměstnavatele byli postaveni naroveň se zaměstnanci druhého zaměstnavatele s přesně totožnými nároky na základě fikce se zpětnou účinností. Uvedená směrnice stanoví zásadu pokračování pracovního poměru se zachováním pracovních podmínek, a nikoliv zásadu přeměny těchto podmínek za účelem sjednocení s pracovními podmínkami zaměstnanců, kteří byli po celou dobu zaměstnáni novým zaměstnavatelem.

95. Rozsudek ze dne 11. listopadu 2004, Delahaye [49] vznáší nicméně pochybnost ohledně

47 — 324/86, Recueil, s. 739.

48 — Bod 16.

49 — C-425/02, Sb. rozh. s. I-10823.

dosahu směrnice 77/187 v oblasti uznání počtu let služby dosažených převedenými zaměstnanci vzhledem k tomu, že se zdá, že Soudní dvůr věnuje pozornost rovnému zacházení mezi převedenými zaměstnanci a zaměstnanci již zaměstnanými u nabyvatele.

96. Skutkové okolnosti sporu v původním řízení, ve kterém byl vydán tento rozsudek, jsou následující. Paní Delahaye byla zaměstnankyní sdružení, jehož činnost byla převedena na lucemburský stát. V návaznosti na to byla zaměstnána jako zaměstnankyně lucemburského státu. Podle nařízení velkovévodství o odměňování státních zaměstnanců byl paní Delahaye přiznán nižší pracovní příjem ve srovnání s příjmem, který pobírala na základě smlouvy uzavřené s jejím původním zaměstnavatelem [50].

97. V této věci bylo podstatou otázky položené Cour administrative (Lucembursko), zda směrnice 77/187 brání tomu, aby v případě převodu podniku z právnické osoby soukromého práva na stát snížil tento stát jako nový zaměstnavatel výši odměny dotyčných zaměstnanců za účelem dosažení souladu s platnými vnitrostátními pravidly týkajícími se státních zaměstnanců.

98. Soudní dvůr, který vycházel ze své judikatury, a zejména ze svého výše uvedeného rozsudku Mayeur, rozhodl, že „[v]zhledem k tomu, že směrnice 77/187 směřuje k dosažení pouze částečné harmonizace dotčené oblasti […], nebrání v případě převodu činnosti na právnickou osobu veřejného práva použití vnitrostátního práva, jež stanoví skončení soukromoprávních pracovních smluv“ [51]. Soudní dvůr však uvádí, že „takové skončení představuje podle čl. 4 odst. 2 směrnice 77/187 podstatnou změnu pracovních podmínek v neprospěch zaměstnance způsobenou přímo převodem, takže zaměstnavatel je za těchto okolností považován za osobu odpovědnou za skončení těchto pracovních smluv“ [52].

99. Při přenesení těchto úvah na věc, která mu byla předložena, Soudní dvůr uvádí, že „tomu tak přitom musí být stejně, pokud […] použití vnitrostátních pravidel, kterými se řídí postavení státních zaměstnanců, zahrnuje snížení pracovního příjmu zaměstnanců dotčených převodem. Na takové snížení, pokud je podstatné, se musí nahlížet jako na podstatnou změnu pracovních podmínek v neprospěch dotčených zaměstnanců ve smyslu čl. 4 odst. 2 směrnice [77/187]“ [53].

100. Soudní dvůr se však poté od možnosti připuštěné u veřejných orgánů odchýlil, když

50 — Paní Delahaye uvedla, že byla zařazena bez nároku na započtení dosaženého počtu let služby do první platové třídy posledního stupně tarifní tabulky, což mělo za následek, že přišla o 37 % svého měsíčního platu (bod 17 rozsudku).

51 — Výše uvedený rozsudek Delahaye (bod 32).

52 — Tamtéž.

53 — Tamtéž (bod 33).

rozhodl, že „příslušné orgány odpovědné za použití a výklad vnitrostátního práva týkajícího se státních zaměstnanců jsou povinny tak činit v co největším možném rozsahu ve světle účelu směrnice 77/187“. V tomto ohledu Soudní dvůr uvádí, že „by bylo v rozporu s duchem uvedené směrnice zacházet se zaměstnancem převzatým od převodce bez přihlédnutí k počtu jeho let služby v rozsahu, v němž vnitrostátní pravidla, kterými se řídí postavení státních zaměstnanců, berou léta služby státního zaměstnance v úvahu pro výpočet jeho pracovního příjmu“.

101. Může se tedy zdát, že výše uvedené rozsudky Collino a Chiappero, jakož i Delahaye lze obtížně uvést do souladu, neboť vycházejí ze dvou odlišných logických přístupů. Zatímco první spočívá na myšlence rovnocennosti ochrany zaměstnanců v případě převodu podniku, druhý klade důraz na rovné zacházení mezi převedenými zaměstnanci a zaměstnanci již zaměstnanými u nabyvatele.

102. Rovné zacházení mezi převedenými zaměstnanci a zaměstnanci již zaměstnanými u nabyvatele je v případě převodu podniku sice žádoucí, nedomnívám se však, že jej směrnice 77/187 ukládá. Zdá se mi tedy slučitelnější s duchem této směrnice vycházet z přístupu založeného na rovnocennosti ochrany vlastní mechanismu přechodu práv a povinností, který byl Soudním dvorem použit v jeho výše uvedeném rozsudku Collino a Chiappero.

103. Ze všech těchto skutečností vyvozuji, že v takovém případě, jako je případ, který je předmětem věci v původním řízení, kdy na jedné straně podmínky odměňování stanovené kolektivní smlouvou platnou u převodce primárně nevycházejí z kritéria počtu let služby dosažených u tohoto zaměstnavatele a na straně druhé kolektivní smlouva platná u nabyvatele nahrazuje smlouvu, která byla platná u převodce, je třeba čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice 77/187 vykládat v tom smyslu, že nevyžaduje, aby nabyvatel zohlednil počet let služby dosažených u převodce převedenými zaměstnanci pro účely stanovení odměny těchto zaměstnanců, a to i přesto, že kolektivní smlouva platná u nabyvatele stanoví, že určení odměny primárně vychází z kritéria dosaženého počtu let služby.

C – *Ke čtvrté otázce*

104. Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu je, zda některé obecné právní zásady Unie brání tomu, aby členský stát přijal takové vnitrostátní ustanovení práva, jako je čl. 1 odst. 218 zákona č. 266/2005.

105. Je třeba připomenout kontext, ve kterém tato otázka vyvstává. Přijetím čl. 1 odst. 218 zákona č. 266/2005 zamýšlel italský zákonodárce upřesnit dosah, který hodlal přikládat

zákonu č. 124/99, pokud jde o to, zda je stát při převodu ATP zaměstnanců povinen zohlednit celkový počet let služby dosažených těmito zaměstnanci u územních samosprávných celků. Když italský zákonodárce jednal v rozporu s judikaturou Corte suprema di cassazione, měl za to, že odměnu převedených zaměstnanců je třeba stanovit „na základě celkové finanční odměny, kterou pobírali v okamžiku převodu s přiznáním stejné platové úrovně ve výši odpovídající či bezprostředně nižší jejich ročnímu příjmu k 31. prosinci 1999, tvořenému základním platem a individuální platovou složkou vázanou na počet dosažených let služby, a u těch, kteří na ně měli nárok, příspěvky stanovenými [CCNL pro zaměstnance územních samosprávných celků] platnou v okamžiku začlenění do státní správy“. Italský zákonodárce tak uvedl, že i přes převažující výklad vnitrostátních soudů by zákon č. 124/99 neměl být chápán tak, že stanovení odměny převedených zaměstnanců vychází z kritéria počtu let služby dosažených u územních samosprávných celků.

106. Prokázal jsem, že toto stanovisko italského zákonodárce nelze podle mého názoru považovat za neslučitelné se směrnicí 77/187, protože tato směrnice neukládá v takovém případě, jako je případ, který je předmětem věci v původním řízení, zohlednění celkového počtu let služby dosažených u územních samosprávných celků převedenými zaměstnanci.

107. Vzhledem k tomu, že výklad zákona č. 124/99 obsažený v čl. 1 odst. 218 zákona č. 266/2005 má bezprostřední účinek na celou řadu probíhajících soudních řízení, mezi nimiž je i řízení zahájené I. Scattolon, a to ve prospěch stanoviska zastávaného italským státem, chce předkládající soud zjistit, zda je takový zásah italského zákonodárce v souladu s obecnými právními zásadami Unie. Z předkládacího rozhodnutí i z písemných a ústních vyjádření předložených Soudnímu dvoru vyplývá, že tato otázka se primárně týká výkladu zásady účinné soudní ochrany, a zejména práva na spravedlivý proces [54].

54 — Je třeba uvést, že Evropskému soudu pro lidská práva byly souběžně podány tři žaloby na základě čl. 6 odst. 1 EÚLP, které se týkají podobného problému. Jedná se o stížnosti č. 43549/08, Agrati a další v. Itálie; č. 5087/09, Carlucci v. Itálie, a č. 6107/09, Cioffi a další v. Itálie. Dne 5. listopadu 2009 zaslala druhá sekce Evropského soudu pro lidská práva účastníkům řízení následující otázky:
„1. Došlo v důsledku použití článku 1 [zákona č. 266/2005] na řízení již probíhající před soudy k porušení dodržování pravidel právního státu nebo spravedlivost řízení, tak jak jsou zaručeny článkem 6 [EÚLP]?
2. V případě kladné odpovědi, byl tento zásah odůvodněný naléhavými důvody obecného zájmu a byl dostatečně přiměřený cíli (cílům) sledovanému (sledovaným) zákonodárcem?
3. Došlo přijetím článku 1 [zákona č. 266/2005] a jeho použitím vnitrostátními soudy v již probíhajících řízeních k porušení práva stěžovatelů na ochranu jejich majetku ve smyslu článku 1 protokolu č. 1 [k EÚLP]?“

108. V souladu s ustálenou judikaturou představuje zásada účinné soudní ochrany obecnou zásadu práva Unie, která vyplývá z ústavních tradic společných členským státům a která byla zakotvena v článcích 6 a 13 EÚLP [55]. Tato zásada byla znovu potvrzena článkem 47 Listiny, která získala vstupem Lisabonské smlouvy v platnost „stejnou právní sílu jako Smlouvy“ [56]. Vzhledem k tomu, že Listina má nyní ústřední místo v systému ochrany základních práv v Unii, musí podle mého názoru představovat referenční normu pokaždé, když Soudní dvůr rozhoduje o souladu aktu Unie nebo vnitrostátního ustanovení práva se základními právy chráněnými Listinou [57].

109. Před případným poskytnutím prvků výkladu předkládajícímu soudu, které mu umožní posoudit soulad čl. 1 odst. 218 zákona č. 266/2005 s článkem 47 Listiny, je třeba přezkoumat, zda je k tomu Soudní dvůr příslušný.

55 — Viz zejména rozsudek ze dne 22. prosince 2010, DEB (C-279/09, Sb. rozh. s. I-3849, bod 29 a citovaná judikatura).

56 — Viz čl. 6 odst. 1 první pododstavec SEU.

57 — Viz v tomto smyslu, pokud jde o posouzení platnosti aktu Unie, rozsudek ze dne 9. listopadu 2010, Volker und Markus Schecke a Eifert (C-92/09 a C-93/09, Sb. rozh. s. I-11063, body 45 a 46).

1. K příslušnosti Soudního dvora odpovědět na čtvrtou otázku

110. Podle druhu situace, která je mu předložena [58], ukládá Soudní dvůr členským státům, aby dodržovaly základní práva chráněná právním řádem Společenství, zaprvé uplatňují-li členské státy právo Unie, a zadruhé spadá-li vnitrostátní právní úprava do rozsahu působnosti práva Unie.

111. Podle judikatury Soudního dvora tak požadavky vyplývající z ochrany obecných zásad uznaných právním řádem Společenství, mezi které patří základní práva, zavazují členské státy rovněž tehdy, uplatňují-li právní úpravy Společenství, a tyto státy jsou proto povinny uplatňovat tyto právní úpravy v co největším možném rozsahu za podmínek neporušujících uvedené požadavky [59].

58 — Podle toho, zda členský stát jedná jako „zmocněnec Unie“, když přijímá vnitrostátní ustanovení práva, která jsou uložena právní úpravou Společenství, zda přijímá vnitrostátní právní úpravu, která se odchyluje od svobody pohybu uznané Smlouvou nebo obecně zda je jeho cílem dosáhnout cíle sledovaného právní úpravou Společenství tím, že přijme vnitrostátní ustanovení práva, která se mu jeví za tímto účelem nezbytná. Pro znázornění těchto tří případů, viz zejména rozsudky ze dne 13. července 1989, Wachauf (5/88, Recueil, s. 2609); ze dne 18. června 1991, ERT (C-260/89, Recueil, s. I-2925), jakož i ze dne 10. července 2003, Booker Aquaculture a Hydro Seafood (C-20/00 a C-64/00, Recueil, s. I-7411).

59 — Viz zejména rozsudek ze dne 27. června 2006, Parlament v. Rada (C-540/03, Sb. rozh. s. I-5769, bod 105 a citovaná judikatura).

112. Z ustálené judikatury mimoto vyplývá, že pokud vnitrostátní právní úprava spadá do rozsahu působnosti práva Společenství, je Soudní dvůr, je-li mu podána žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, povinen poskytnout všechny prvky výkladu nezbytné k tomu, aby vnitrostátní soud posoudil soulad této právní úpravy se základními právy, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje, tak jak vyplývají zejména z EÚLP [60]. Soudní dvůr není naopak příslušný ve vztahu k právní úpravě, která není součástí rámce práva Společenství a nemá-li předmět sporu vazbu na právo Společenství [61].

113. Vzhledem k odpovědi, kterou navrhuji Soudnímu dvoru na první otázku, tedy že převod dotčený ve věci v původním řízení představuje převod podniku ve smyslu směrnice 77/187, a tudíž k němu musí dojít v souladu s pravidly stanovenými touto směrnicí (provedenou článkem 2112 italského občanského zákoníku a článkem 34 legislativního nařízení č. 29/93), se projednávaná věc zjevně liší od situací, ve kterých byla vydána rozhodnutí, v nichž se Soudní dvůr prohlásil za nepříslušný k výkladu obecných zásad a základních práv z toho důvodu, že spor nemá dostatečnou vazbu na právo Unie [62].

114. Cílem zákona č. 124/99, tak jak byl upřesněn italským zákonodárcem v roce 2005, je totiž definovat jedno z pravidel převodu ATP zaměstnanců z územních samosprávných celků na stát, a sice způsob stanovení jejich odměny v návaznosti na převod. Vzhledem k tomu, že se jedná o převod, který spadá do působnosti směrnice 77/187, musí být takový právní předpis považován za předpis, který má dostatečnou vazbu na právo Unie. Protože zpochybněný vnitrostátní právní předpis je součástí rámce práva Unie, je Soudní dvůr příslušný k poskytnutí prvků předkládajícímu soudu, které jsou nezbytné pro posouzení slučitelnosti tohoto předpisu se zásadou účinné soudní ochrany [63].

115. Podle mého názoru tomu nemůže být u článku 47 Listiny jinak.

60 — Viz zejména rozsudek ze dne 10. dubna 2003, Steffensen (C-276/01, Recueil, s. I-3735, bod 70 a citovaná judikatura).

61 — Viz zejména usnesení ze dne 27. listopadu 2009, Noël (C-333/09, bod 11 a citovaná judikatura).

62 — Viz zejména rozsudky ze dne 13. června 1996, Maurin (C-144/95, Recueil, s. I-2909), a ze dne 18. prosince 1997, Annibaldi (C-309/96, Sb. rozh. s. I-7493), jakož i usnesení ze dne 6. října 2005, Vajnai (C-328/04, Sb. rozh. s. I-8577); ze dne 25. ledna 2007, Kovalský (C-302/06), a ze dne 12. listopadu 2010, Asparuhov Estov a další (C-339/10, Sb. rozh. s. I-11465).

63 — Existence dostatečné vazby na právo Unie musí samozřejmě vyplývat jasně z předkládacího rozhodnutí. Při neprokázání takové existence se Soudní dvůr prohlásí za zjevně nepříslušný, jako tomu bylo ve věci obdobné projednávané věci v usnesení ze dne 3. října 2008, Savia a další (C-287/08).

116. Je známo, že za účelem vymezení působnosti Listiny použili její autoři formulaci vyplývající z výše uvedeného rozsudku Wachauf[64]. Článek 51 odst. 1 Listiny tak stanoví, že její ustanovení jsou určena členským státům, „výhradně pokud uplatňují právo Unie“.

117. S ohledem na toto znění je sporná otázka, zda se působnost Listiny vymezená jejím čl. 51 odst. 1 shoduje s působností obecných právních zásad Unie, na kterou dosud nebyla dána v judikatuře Soudního dvora jasná odpověď[65]. Zatímco zastánci restriktivního pojetí pojmu „uplatňování práva Unie“ tvrdí, že tento se pojem týká pouze situace, kdy členský stát jedná jako zmocněnec Unie, zastánci extenzivního pojetí se domnívají, že uvedený pojem zahrnuje obecně situaci, kdy vnitrostátní právní úprava spadá do rozsahu působnosti práva Unie.

118. Podle mého názoru formulace zvolená autory Listiny neznamená, že chtěli omezit její působnost ve vztahu k definici působnosti obecných právních zásad Unie vymezené soudy. Svědčí o tom vysvětlení týkající se čl. 51 odst. 1 Listiny, k nimž je třeba v souladu s čl. 6 odst. 1 posledním pododstavcem SEU a čl. 52 odst. 7 Listiny přihlížet při jejím výkladu.

119. V tomto ohledu podotýkám, že tato vysvětlení uvádějí, že pokud jde o členské státy, „z judikatury Soudního dvora jednoznačně vyplývá, že požadavek respektovat základní práva definovaná v rámci Unie je pro ně závazný pouze tehdy, jednají-li v oblasti působnosti práva Unie“. Mimoto tato vysvětlení uvádějí judikaturu týkající se různých případů vazby vnitrostátní právní úpravy na právo Unie, kterou jsem již uvedl. Obě tyto skutečnosti podle mého názoru Soudnímu dvoru umožňují přijmout široký výklad čl. 51 odst. 1 Listiny, aniž je úmysl jejích autorů

64 — Bod 19 rozsudku.

65 — Viz zejména k této otázce, Lenaerts, K., a Gutiérrez-Fons, J. A., „The constitutional allocation of powers and general principles of EU law“, *Common Market Law Review,* 2010, č. 47, s. 1629, konkrétně s. 1657 až 1660; Tridimas, T., „The General Principles of EU Law“, 2. vydání, Oxford University Press, 2006, s. 363; Egger, A., „EU-Fundamental Rights in the National Legal Order: The Obligations of Member States Revisited“, *Yearbook of European Law,* svazek 25, 2006, s. 515, konkrétně s. 547 až 550, a Jacqué, J. P., „La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: aspects juridiques généraux“, *REDP,* svazek 14, č. 1, 2002, s. 107, konkrétně s. 111.

zbaven podstaty [66]. Lze tak připustit, že je třeba tento článek ve spojení s vysvětleními, která se k němu vztahují, vykládat v tom smyslu, že ustanovení Listiny jsou určena členským státům, pokud uplatňují právo Unie. Mimoto ve zvláštním případě směrnice nesmí být pojem „uplatňování práva Unie“ omezen pouze na opatření, která směrnici provádějí. Takový pojem je podle mého názoru třeba chápat tak, že se týká pozdějších a konkrétních uplatňování pravidel stanovených směrnicí [67], jakož i obecně všech situací, ve kterých vnitrostátní právní úprava „podchycuje“ oblast upravenou směrnicí, u níž uplynula lhůta k jejímu provedení, nebo „se jí dotýká“ [68].

120. Mimo skutečnost, že omezení působnosti Listiny ve srovnání s působností základních práv uznaných jako obecné právní zásady Unie nebylo podle mého názoru ze strany autorů Listiny zamýšleno, se restriktivní výklad čl. 51 odst. 1 Listiny nezdá vhodný. Vedl by totiž k vytvoření dvou různých režimů ochrany základních práv v rámci Unie podle toho, zda tato práva vyplývají z Listiny nebo z obecných právních zásad. Oslabila by se tím úroveň ochrany těchto práv, což se jeví být v rozporu se zněním článku 53 Listiny, který zejména stanoví, že „[ž]ádné ustanovení [Listiny] nesmí být vykládáno jako omezení nebo narušení lidských práv a základních svobod, které jsou v oblasti jeho působnosti uznávány právem Unie“.

121. Vzhledem k tomu, že je podle mého názoru Soudní dvůr příslušný k zodpovězení čtvrté otázky, je třeba nyní poskytnout předkládajícímu soudu prvky, které mu umožní posoudit soulad čl. 1 odst. 218 zákona č. 266/2005 s článkem 47 Listiny.

66 — Viz Rosas, A. a Kaila, H., „L'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par la Cour de justice – un premier bilan“, Ill Diritto dell'Unione Europea, 1/2011. Tito autoři uvádí s odkazem na vysvětlení týkající se Listiny a s důrazem na to, že otázka je diskutována v právní nauce, že „je obhajitelné, že výraz ‚pokud uplatňují právo Unie‘, použitý v čl. 51 odst. 1 [L]istiny, vyžaduje spíše široký výklad“. Podle nich „je zejména s přihlédnutím k judikatuře Soudního dvora důležitá existence vazby na toto právo“. Podotýkám rovněž, že ve svém výše uvedeném usnesení Asparuhov Estov a další Soudní dvůr konstatoval, že nemá příslušnost k výkladu Listiny, jelikož předkládací rozhodnutí neobsahuje žádný konkrétní poznatek, na základě něhož by bylo možné mít za to, že dotčené vnitrostátní rozhodnutí „představuje opatření provádějící právo Unie nebo že představuje jinou vazbu na právo Unie“ (bod 14). Tento odkaz na „jinou vazbu“ na právo Unie svědčí spíše ve prospěch širokého pojetí příslušnosti Soudního dvora k jím prováděnému výkladu Listiny.

67 — Rozsudek ze dne 23. listopadu 2010, Tsakouridis (C-145/09, Sb. rozh. s. I-11979, body 50 až 52).

68 — Rozsudek ze dne 19. ledna 2010, Kücükdeveci (C-555/07, Sb. rozh. s. I-365, body 22 až 26).

2. K výkladu článku 47 Listiny

122. Jak potvrzuje článek 47 Listiny, základní právo na účinnou soudní ochranu zahrnuje právo na účinné prostředky nápravy, které žalobci zaručují zejména právo, aby jeho věc byla spravedlivě projednána. Vzhledem k tomu, že čl. 1 odst. 218 zákona č. 266/2005 má dopad na soudní řízení zahájené I. Scattolon, a to ve prospěch italského státu, mohlo by být právo I. Scattolon na účinnou právní ochranu porušeno.

123. Je třeba nicméně uvést, že čl. 52 odst. 1 Listiny připouští, že výkon práv a svobod uznaných touto Listinou může být omezen za předpokladu, že tato omezení jsou stanovena zákonem, respektují podstatu uvedených práv a svobod a jsou při dodržení zásady proporcionality nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

124. Mimoto čl. 52 odst. 3 Listiny stanoví, že pokud tato obsahuje práva odpovídající právům zaručeným EÚLP, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva [69]. Podle vysvětlení uvedeného ustanovení jsou smysl a rozsah zaručených práv určeny nejen zněním EÚLP, ale též a zejména judikaturou Evropského soudu pro lidská práva.

125. Pro poskytnutí prvků předkládajícímu soudu nezbytných k tomu, aby mohl posoudit soulad čl. 1 odst. 218 zákona č. 266/2005 s článkem 47 Listiny, tedy použiji analýzu vypracovanou Evropským soudem pro lidská práva v podobných případech údajného porušení čl. 6 odst. 1 EÚLP z důvodu dopadu retroaktivního zákona na probíhající soudní řízení.

126. Nejprve proto přezkoumám, zda došlo k zásahu zákonodárce do výkonu spravedlnosti. V případě že ano, bude třeba zadruhé ověřit, zda existuje naléhavý důvod obecného zájmu, který tento zásah odůvodňuje.

69 — Toto ustanovení však nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu (viz čl. 52 odst. 3 druhá věta Listiny).

a) K existenci zásahu zákonodárce do výkonu spravedlnosti

127. Evropský soud pro lidská práva ve svém rozsudku Zielinski a Pradal & Gonzalez a další v. Francie ze dne 28. října 1999 [70] rozhodl, že „i když zákonodárce v zásadě může upravovat v občanských věcech novými retroaktivními ustanoveními práva vyplývající z platných zákonů, brání zásada dodržování pravidel právního státu a pojem "spravedlivý proces„ zakotvené článkem 6 [EÚLP] zásahu zákonodárce do výkonu spravedlnosti s cílem ovlivnit soudní rozhodnutí sporu, ledaže by byl tento zásah odůvodněn naléhavými důvody obecného zájmu" [71].

128. Z tohoto rozsudku vyplývá, že první fází přezkumu slučitelnosti retroaktivního zákona s čl. 6 odst. 1 EÚLP je existence vlivu na spory projednávané před soudem.

129. V rozsudku Lilly France v. Francie ze dne 25. listopadu 2010 připomíná Evropský soud pro lidská práva, že se omezuje na konstatování, že sporný zákon brání tomu, aby soud rozhodl daný spor [72]. Ve výše uvedeném rozsudku Zielinski a Pradal & Gonzalez a další v. Francie tento soud zdůrazňuje, že sporný zákon stanoví a s konečnou platností vymezuje rámec sporu předloženého obecným soudům, a to retroaktivně [73]. Příslušnost soudu, který má spor rozhodnout, je tedy odňata ve prospěch výkladu provedeného vnitrostátním zákonodárcem. I kdyby zákonodárce zajistil, že se retroaktivní zákon nepoužije na rozhodnutí, která nabyla právní moci, došlo k zásahu zákonodárce do výkonu spravedlnosti, jelikož soud je vázán zněním právního předpisu.

130. V rámci věci v původním řízení obsahuje článek 1 odst. 218 zákona č. 266/2005 výklad článku 8 odst. 2 zákona č. 124/99, jehož účinky jsou retroaktivní „s výhradou výkonu soudních rozhodnutí vydaných k datu nabytí účinnosti tohoto zákona".

131. Zdá se, že podmínka zásahu zákonodárce do výkonu spravedlnosti je tedy splněna. Je totiž nesporné, že nový výklad provedený zákonodárcem má přímý dopad na řízení mezi I. Scattolon a státem, a to v neprospěch žalobkyně, protože výkladový zákon odmítá výklad příznivý pro převedené zaměstnance, který zastávaly předtím Corte suprema di

70 — Sbírka rozsudků a rozhodnutí 1999-VII.
71 — Bod 57.
72 — Bod 49.
73 — Bod 58.

cassazione a většina soudů rozhodujících ve věci samé. V tomto ohledu je irelevantní, že čl. 1 odst. 218 zákona č. 266/2005 je chápán jako závazná výkladová norma nebo jako obsahově nová norma.

132. Nyní je třeba přezkoumat, zda takový zásah může být považován za odůvodněný naléhavým důvodem obecného zájmu.

b) K existenci naléhavého důvodu obecného zájmu, který odůvodňuje zásah

133. Obecně judikatura Evropského soudu pro lidská práva směřuje k vyloučení finančního důvodu jako důvodu, který by mohl odůvodnit sám o sobě zásah zákonodárce do výkonu spravedlnosti [74]. Ve svém rozsudku National & Provincial Building Society, the Leeds Permanent Building Society a the Yorkshire Building Society v. Spojené království ze dne 23. října 1997 [75] nicméně Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že úsilí státu zachovat úroveň daňových příjmů představuje důvod obecného zájmu [76]. Je zajímavé uvést, že v této posledně uvedené věci bylo cílem retroaktivního zákona obnovit původní úmysl zákonodárce a opravit technické vady ve znění právní úpravy [77]. Mimoto se v jeho rozsudku OGIS-Institut Stanislas, OGEC St. Pie X a Blanche de Castille a další v. Francie ze dne 27. května 2004 jedná o nápravu právní vady [78].

134. Z této judikatury vyplývá, že Evropský soud pro lidská práva směřuje k uznání existence důvodu obecného zájmu, jedná-li se o dosažení řádných právních předpisů (včetně zejména opravy technické chyby a nápravy právní vady) nebo o podporu vedení projektu prospěšného pro co nejvíce osob [79]. Finanční důvod sám o sobě nestačí, ale může být zohledněn, je-li doprovázen jiným účelem obecného zájmu.

135. Ve věci v původním řízení italská vláda odůvodňuje přijetí zákona č. 266/2005 skutečností, že formulace čl. 8 odst. 2 zákona č. 124/99 byla nejasná a vedla k četným sporům. Toto odůvodnění lze považovat za odůvodnění směřující k dosažení řádných

74 — Viz zejména rozsudky ESLP Lecarpentier a další v. Francie ze dne 14. února 2006 (bod 47), jakož i Cabourdin v. Francie ze dne 11. dubna 2006 (bod 37).

75 — Sbírka rozsudků a rozhodnutí, 1997-VII.

76 — Body 80 až 83.

77 — Bod 81.

78 — Bod 71.

79 — Viz Sudre, F. a další, *Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme,* 5. vydání, PUF, Paříž, 2009, s. 307.

právních předpisů, tedy právních předpisů, jejichž dosah je vyjasněný.

136. Pokud jde naopak o argument, podle kterého bylo nutné ukončit rozpory v judikatuře, je mimo skutečnost, že takové rozpory musí být prokázány, třeba uvést, že Evropský soud pro lidská práva má k přijetí tohoto argumentu zdrženlivý přístup. Ve svém výše uvedeném rozsudku Zielinski a Pradal & Gonzalez a další v. Francie totiž tento soud rozhodl, že rozpory v judikatuře jsou vlastní jakémukoliv soudnímu systému. Tento argument tedy není sám o sobě v očích uvedeného soudu relevantní.

137. Jestliže je prokázáno, že italský zákonodárce zamýšlel v roce 1999 ponechat na sociálních partnerech, jakož i na správní moci, aby upravily konkrétní podmínky začlenění převedených zaměstnanců, zejména jejich odměňování po převodu, je možné akceptovat následný zásah téhož zákonodárce s cílem ukončit judikaturu, která neodpovídá ani původnímu přání uvedeného zákonodárce, ani podmínkám začlenění vymezeným sociálními partnery, které byly následně schváleny správní mocí. V tomto ohledu uvádím, že upřesnění provedená zákonodárcem v roce 2005 potvrzují výklad zastávaný sociálními partnery v návaznosti na zákon č. 124/99, kteří stanovili, jak k tomu byli vyzváni ministerským nařízením ze dne 23. července 1999, kritéria začlenění převedených zaměstnanců. Je tedy možné připustit, jak uznal sám Corte suprema di cassazione v rozsudku ze dne 16. ledna 2008 [80], že upřesnění provedená italským zákonodárcem v roce 2005 týkající se základů pro stanovení ročního platového zařazení převedených zaměstnanců odpovídala jednomu z možných způsobů uznání dosaženého počtu let služby pro finanční a právní účely. Italský zákonodárce se tak rozhodl pro částečné uznání dosaženého počtu let služby, když vzal za základ pro zařazení převedených zaměstnanců odměnu, kterou pobírali k 31. prosinci 1999.

138. K odůvodnění takové volby předkládá italská vláda důvod vycházející z nutnosti zaručit rozpočtovou neutralitu převodu.

139. Může se zdát legitimní, že italský stát zamýšlel sdružit ATP zaměstnance, kteří pracovali společně, ale podléhali dvěma různým režimům, do jedné skupiny, a zvláště zamýšlel sjednotit podmínky odměňování těchto zaměstnanců tak, aby tato operace byla současně neutrální z rozpočtového hlediska, tedy

80 — Rozsudek č. 677 pracovněprávního senátu.

jinými slovy, aby byla provedena za nezměněných nákladů.

140. Je však třeba, aby italská vláda prokázala, že důvodem původní reformy byl skutečně důvod rozpočtové neutrality a že zásah zákonodárce v roce 2005 měl vskutku za cíl ochranu takového cíle. Zvláště je na italské vládě, aby prokázala, že zaručit rozpočtovou neutralitu reformy mohl pouze výklad vycházející z pouze částečného zohlednění dosaženého počtu let služby.

141. Uvádím, že před Soudním dvorem italská vláda tvrdila, že se reforma zahájená v roce 1999, která byla doprovázena pouze částečným zohledněním dosaženého počtu let služby převedených zaměstnanců, nedotkla finanční situace těchto zaměstnanců. Vůči tomuto tvrzení se I. Scattolon podle mého názoru nepodařilo přesným a jistým způsobem prokázat, že po převodu došlo u převedených zaměstnanců ke zhoršení finanční situace [81]. Skutečnosti, které mám k dispozici, tedy podle mého názoru nepřesvědčují o tom, že zásah zákonodárce v roce 2005 měl jiný cíl než zaručit rozpočtovou neutralitu reformy.

142. Je na překládajícím soudu, aby v konečném výsledku přezkoumal zejména na základě číselných údajů týkajících se porovnávaných nákladů obou zastávaných výkladů [82], zda výklad provedený italským zákonodárcem v roce 2005 vskutku sledoval legitimní cíl rozpočtové neutrality správní reformy, ke které došlo ve věci v původním řízení, a že nepředstavoval nepřiměřený zásah do práva chráněného článkem 47 Listiny.

143. Z těchto skutečností vyvozuji, že článek 47 Listiny je třeba vykládat v tom smyslu, že nebrání takovému ustanovení práva, jako je čl. 1 odst. 218 zákona č. 266/2005, za podmínky, že je zejména na základě číselných údajů prokázáno, že přijetí tohoto ustanovení mělo za cíl zaručit rozpočtovou neutralitu převodu ATP zaměstnanců z územních samosprávných celků na stát, což přísluší přezkoumat překládajícímu soudu.

81 — Z jednání, které se konalo dne 1. února 2011 před Soudním dvorem, vyplývá, že ztrátu několika set eur v důsledku převodu uváděnou I. Scattolon je třeba spíše chápat jako ušlý zisk ve srovnání s navýšením platu, na které by měla nárok, pokud by byl uznán celkový počet jí dosaženého počtu let služby. Pokud jde o případnou ztrátu jiných příspěvků stanovených CCNL pro zaměstnance územních samosprávných celků, než jsou příspěvky, u kterých čl. 1 odst. 218 zákona č. 266/2005 stanoví, že budou zachovány, nic dále nenaznačuje, že v CCNL pro školství nejsou všeobecně jim odpovídající příspěvky obsaženy.

82 — Nutnost takových číselných údajů vyplývá zejména z výše uvedeného rozsudku Lilly France v. Francie (bod 51).

IV – Závěry

144. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru odpovědět na otázky položené Tribunále ordinario di Venezia následovně:

„1) Směrnici Rady 77/187/EHS ze dne 14. února 1977 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se zachování práv zaměstnanců v případě převodu podniků, závodů nebo částí závodů je třeba vykládat tak, že se použije na takový převod, jako je převod, který je předmětem věci v původním řízení, a sice převod pomocných zaměstnanců úklidu, údržby a dozoru státních školních budov z územních samosprávných celků (obce a provincie) na stát.

2) V takovém případě, jako je případ, který je předmětem věci v původním řízení, kdy na jedné straně podmínky odměňování stanovené platnou kolektivní smlouvou u převodce primárně nevycházejí z kritéria počtu let služby dosažených u tohoto zaměstnavatele a na straně druhé kolektivní smlouva platná u nabyvatele nahrazuje smlouvu, která byla v platnosti u převodce, je třeba čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice 77/187 vykládat v tom smyslu, že nevyžaduje, aby nabyvatel zohlednil počet let služby dosažených převedenými zaměstnanci u převodce pro účely výpočtu odměny těchto zaměstnanců, a to i přesto, že kolektivní smlouva platná u nabyvatele stanoví, že výpočet odměny vychází primárně z kritéria počtu let služby.

3) Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie je třeba vykládat v tom smyslu, že nebrání takovému ustanovení práva, jako je čl. 1 odst. 218 zákona č. 266/2005 o ročním a víceletém státním rozpočtu (finanční zákon pro rok 2006) [legge n. 266/2005 – disposizioni per la formazione del bilanci annuale e pluriennale

dello Stato (legge finanziaria 2006)], ze dne 23. prosince 2005, za podmínky, že je zejména na základě číselných údajů prokázáno, že přijetí tohoto ustanovení mělo za cíl zaručit rozpočtovou neutralitu převodu administrativních, technických a pomocných zaměstnanců (ATP) z územních samosprávných celků na stát, což přísluší přezkoumat předkládajícímu soudu."