OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 5 kwietnia 2011 r.[1]

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony w niniejszej sprawie dotyczy wykładni dyrektywy Rady 77/187/EWG z dnia 14 lutego 1977 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów[2], jak również wykładni zasady skutecznej ochrony sądowej ustanowionej w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej[3].

2. Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy I. Scattolon a Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (ministerstwem edukacji, szkolnictwa wyższego i badań naukowych) w przedmiocie odmowy uznania przez to ministerstwo łącznego stażu pracy I. Scattolon u jej pierwotnego pracodawcy – gminy Scorzè (Włochy) w kontekście przejęcia przez to ministerstwo stosunku pracy z I. Scattolon.

3. W tej sprawie sąd krajowy zwrócił się do Trybunału o doprecyzowanie jego orzecznictwa dotyczącego, po pierwsze, zakresu zastosowania dyrektywy 77/187 w przypadkach przejęcia przedsiębiorstwa dokonanego pomiędzy dwoma podmiotami prawa publicznego, a po drugie, uznania przez przejmującego stażu pracy przejmowanych pracowników uzyskanego u zbywającego.

4. Sprawa ta jest również dla Trybunału sposobnością do zajęcia stanowiska w przedmiocie zakresu prawa do skutecznej skargi na przepis prawa, który wbrew orzecznictwu sądów krajowych odmawia uwzględnienia przez przejmującego łącznego stażu pracy przejmowanych pracowników uzyskanego u zbywającego, oddziałując bezpośrednio na szereg toczących się postępowań sądowych, w tym na postępowanie wszczęte wskutek skargi I. Scattolon, wspierając przy tym stanowisko przeciwne, popierane przez rząd włoski.

5. W niniejszej opinii przedstawię powody, dla których uważam, że wykładni dyrektywy 77/187 należy dokonywać w taki sposób, iż znajduje ona zastosowanie do przejęcia takiego jak będące przedmiotem sprawy zawisłej przed sądem krajowym, tj. przejęcia przez państwo pracowników jednostek samorządu terytorialnego (gmin i prowincji) świadczących usługi pomocnicze, takie jak

1 — Język oryginału: francuski.
2 — Dz.U. L 61, s. 26.
3 — Zwanej dalej „kartą".

sprzątanie, konserwacja i dozór budynków szkół publicznych.

6. Następnie wyjaśnię, że moim zdaniem w przypadku takim jak w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, gdzie, po pierwsze, warunki wynagrodzenia przewidziane przez układ zbiorowy obowiązujący zbywającego nie opierają się co do zasady na kryterium stażu pracy uzyskanego u tego pracodawcy, a po drugie, układ zbiorowy obowiązujący przejmującego zastępuje układ obowiązujący zbywającego, wykładni art. 3 ust. 1 i 2 dyrektywy 77/187 należy dokonywać w taki sposób, iż przepis ten nie wymaga, by przejmujący uwzględniał staż pracy przejmowanych pracowników uzyskany u zbywającego w celu obliczenia ich wynagrodzenia, i to nawet w przypadku gdy układ zbiorowy obowiązujący przejmującego przewiduje obliczanie wynagrodzenia na podstawie kryterium stażu pracy.

7. Wreszcie zaproponuję Trybunałowi, by uznał, że wykładni art. 47 karty należy dokonywać w taki sposób, iż nie jest z nim sprzeczny przepis prawa taki jak zaskarżony w sprawie przed sądem krajowym, pod warunkiem że zostanie wykazane, w szczególności na podstawie danych liczbowych, iż jego ustanowienie miało na celu zagwarantowanie neutralności budżetowej przejęcia przez państwo pracowników administracyjnych, technicznych i personelu pomocniczego (ATA) (zwanych dalej łącznie „personelem pomocniczym") jednostek samorządu terytorialnego, czego ustalenie należy do sądu krajowego.

I — Ramy prawne

A — *Prawo Unii*

8. Ponieważ przejęcie, którego dotyczy sprawa zawisła przed sądem krajowym, nastąpiło w dniu 1 stycznia 2000 r., tj. przed upływem terminu transpozycji dyrektywy Rady 98/50/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. zmieniającej dyrektywę 77/187/EWG [4], który był wyznaczony na dzień 17 lipca 2001 r., do niniejszej sprawy znajduje zastosowanie pierwotna wersja dyrektywy 77/187 [5].

9. Artykuł 1 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części zakładów przez inne przedsiębiorstwo w wyniku umownego przeniesienia własności lub łączenia" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej dyrektywy poniżej].

10. Artykuł 2 omawianej dyrektywy stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy

a) zbywający oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną, która z powodu przejęcia,

4 — Dz.U. L 201, s. 88.

5 — Zobacz w szczególności analogicznie wyroki: z dnia 20 listopada 2003 r. w sprawie C-340/01 Abler i in. Rec. s. I-14023, pkt 5; a także z dnia 9 marca 2006 r. w sprawie C-499/04 Werhof, Zb.Orz. s. I-2397, pkt 15, 16.

w rozumieniu art. 1 ust. 1, przestaje być pracodawcą w odniesieniu do pracowników przedsiębiorstwa, zakładu lub części zakładu;

b) przejmujący oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną, która z powodu przejęcia, w rozumieniu art. 1 ust. 1, staje się pracodawcą w odniesieniu do pracowników przedsiębiorstwa, zakładu lub części zakładu;

[…]".

11. Zgodnie z art. 3 dyrektywy 77/187:

„1. Prawa i obowiązki zbywającego wynikające z umowy o pracę lub stosunku pracy istniejącego w momencie przejęcia, w rozumieniu art. 1 ust. 1, przechodzą w wyniku tego przejęcia na przejmującego.

[…]

2. Z chwilą dokonania przejęcia, w rozumieniu art. 1 ust. 1, przejmujący w dalszym ciągu przestrzega warunków pracy uzgodnionych w układach zbiorowych, w takim samym zakresie w jakim wiązały zbywającego, do momentu rozwiązania lub wygaśnięcia układów zbiorowych lub do czasu wejścia w życie lub zastosowania innych układów zbiorowych.

Państwa członkowskie mogą ograniczyć okres przestrzegania uzgodnionych warunków pracy, z zastrzeżeniem, że nie będzie on trwał krócej niż jeden rok.

[…]".

12. Artykuł 4 tej dyrektywy stanowi:

„1. Przejęcie przedsiębiorstwa, zakładu lub części zakładu nie stanowi samo w sobie podstawy do zwolnienia, czy to przez zbywającego, czy przejmującego […].

2. Jeżeli umowa o pracę lub stosunek pracy ulegają rozwiązaniu, ponieważ przejęcie w rozumieniu art. 1 ust. 1 pociąga za sobą poważne zmiany warunków pracy na niekorzyść pracownika, pracodawcę uważa się za odpowiedzialnego za rozwiązanie umowy o pracę lub stosunku pracy".

13. Artykuł 7 wyżej wymienionej dyrektywy stanowi, iż „dyrektywa nie narusza prawa państw członkowskich do stosowania lub wprowadzenia przepisów ustawowych, wykonawczych bądź administracyjnych korzystniejszych dla pracowników".

B — *Prawo krajowe*

1. Artykuł 2112 włoskiego kodeksu cywilnego i art. 34 dekretu z mocą ustawy nr 29/93

14. We Włoszech wykonanie dyrektywy Rady 77/187, a następnie dyrektywy Rady 2001/23/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów [6], zostało zapewnione w szczególności na mocy art. 2112 włoskiego kodeksu cywilnego, który stanowi: „W przypadku przejęcia przedsiębiorstwa przejmujący staje się z mocy prawa stroną w dotychczasowych stosunkach pracy, a pracownicy zachowują wszelkie prawa z niego wynikające […]. Przejmujący stosuje […] układy zbiorowe obowiązujące w chwili przejęcia do dnia ich wygaśnięcia, chyba że zostały one zastąpione innymi układami zbiorowymi, które mają zastosowanie do przedsiębiorstwa przejmującego".

15. Artykuł 34 decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 – razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego (dekretu z mocą ustawy nr 29/93 w sprawie racjonalizacji organizacji administracji publicznej i rewizji ustawodawstwa w dziedzinie zatrudnienia w służbie publicznej z dnia 3 lutego 1993 r.) [7], w wersji obowiązującej w momencie powstania okoliczności faktycznych sprawy przed sądem krajowym, przewiduje, że „w przypadku przejęcia […] czynności wykonywanych przez administrację publiczną jednostki publiczne, ich zakłady lub struktury przez inne podmioty prawa publicznego lub prywatnego art. 212 kodeksu cywilnego stosuje się do pracowników przejmowanych przez te podmioty".

2. Artykuł 8 ustawy nr 124/99, dekrety ministra wprowadzające ten przepis w życie i dotyczące ich orzecznictwo

16. Do 1999 r. we włoskich szkołach publicznych usługi pomocnicze, takie jak sprzątanie, konserwacja i dozór były gwarantowane i finansowane przez skarb państwa. Państwo delegowało częściowo zarządzanie tymi usługami jednostkom samorządu terytorialnego, takim jak gminy. Wspomniane usługi pomocnicze były wykonywane po części przez państwowy personel pomocniczy, a po części przez jednostki samorządu terytorialnego.

17. Jednostki samorządu terytorialnego zapewniały świadczenie tych usług za pośrednictwem własnego personelu pomocniczego (zwanego dalej „personelem pomocniczym jednostek samorządu terytorialnego") lub poprzez udzielanie zamówień publicznych przedsiębiorstwom prywatnym. Personel pomocniczy jednostek samorządu

6 — Dz.U. L 82, s. 16.

7 — Dodatek zwyczajny do GURI nr 30 z dnia 6 lutego 1993 r.; dekret zwany dalej „dekretem z mocą ustawy nr 29/93".

terytorialnego był wynagradzany przez te jednostki. Koszty ich wynagrodzenia pokrywał w całości skarb państwa.

18. Personel pomocniczy jednostek samorządu terytorialnego był wynagradzany na podstawie układu zbiorowego pracowników władz regionalnych i autonomii terytorialnych (Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro – Regioni Autonomie Locali, zwanego dalej „układem zbiorowym pracowników jednostek samorządu terytorialnego"). Natomiast państwowy personel pomocniczy zatrudniany w szkołach publicznych był wynagradzany na podstawie układu zbiorowego pracowników szkolnictwa (Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro della Scuola, zwanego dalej „układem zbiorowym pracowników szkolnictwa"). Zgodnie z postanowieniami układu zbiorowego pracowników szkolnictwa wynagrodzenie opiera się w znaczniej mierze na stażu pracy, podczas gdy układ zbiorowy pracowników jednostek samorządu terytorialnego przewidywał odmienną strukturę wynagrodzenia, związaną z wykonywanymi funkcjami oraz dodatkowymi elementami wynagrodzenia.

19. Legge 3 maggio 1999, n. 124/99, recante disposizioni urgenti in materia di personale scolastico (ustawa nr 124/99 wprowadzająca przepisy nadzwyczajne dotyczące pracowników szkolnictwa z dnia 3 maja 1999 r.) [8] przewidywała włączenie z dniem 1 stycznia 2000 r. personelu pomocniczego jednostek samorządu terytorialnego w szeregi państwowego personelu pomocniczego.

8 — GURI nr 107 z dnia 10 maja 1999 r.; ustawa zwana dalej „ustawą nr 124/99".

20. Artykuł 8 ustawy nr 124/99 stanowi:

„1. Członkowie personelu pomocniczego publicznych zakładów kształcenia i szkół publicznych należący do wszystkich kategorii funkcyjnych i grup zaszeregowania są pracownikami państwowymi. Przepisy stanowiące o ich podległości służbowej wobec gmin i prowincji zostają uchylone.

2. Członkowie personelu, o których mowa w ust. 1, zatrudnieni przez jednostki samorządu terytorialnego, świadczący pracę na rzecz publicznych zakładów kształcenia w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, zostają włączeni w szeregi państwowego personelu pomocniczego i zaszeregowani w ramach kategorii funkcyjnych i odpowiednich profili zawodowych zgodnie z wykonywanymi funkcjami. Członkowie personelu, których kategoria funkcyjna i profil nie znajdują odpowiednika w ramach kadr państwowego personelu pomocniczego, mogą w terminie trzech miesięcy od wejścia w życie niniejszej ustawy wnieść o utrzymanie stosunku pracy z pierwotnym pracodawcą – jednostką samorządu terytorialnego. Dla celów prawnych i ekonomicznych uznaje się staż pacy uzyskany przez członków tego personelu w jednostkach samorządu terytorialnego – ich pierwotnego pracodawcy, jak również prawo do utrzymania początkowo miejsca pracy w przypadku dostępności stanowiska.

[…]

4. Przejęcie personelu, o którym mowa w ust. 2 i 3, dokonuje się stopniowo, w terminach i według szczególnych procedur, których ustanowienie nastąpi dekretem ministra edukacji narodowej […].

5. W roku kalendarzowym, w którym przepisy ust. 2, 3 i 4 wywołują skutki, świadczenia [finansowe] państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego ulegają stopniowemu zmniejszeniu, w zakresie odpowiadającym wydatkom przez niewykazanym w roku budżetowym poprzedzającym rok, w którym nastąpiło rzeczywiste przejęcie pracowników […]".

21. W następstwie przyjęcia ustawy nr 124/99 wydano decreto ministeriale 23 luglio 1999, relativo al trasferimento del personale ATA dagli enti locali allo Stato, ai sensi dell'art. 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124 (dekret ministra z dnia 23 lipca 1999 r, dotyczący przejęcia przez państwo personelu pomocniczego jednostek samorządu terytorialnego, w rozumieniu art. 8 ustawy nr 124/99 z dnia 3 maja 1999 r.) [9]. Dekret ten przewiduje:

„*Artykuł 1*

Członkowie personelu pomocniczego jednostek samorządu terytorialnego, świadczący w dniu 25 maja 1999 r. pracę na rzecz publicznych zakładów kształcenia, wykonujący funkcje i zadania nałożone ustawą na jednostki samorządu terytorialnego, zostają włączeni w szeregi państwowego personelu pomocniczego.

Artykuł 2

Przejęcie przez państwo personelu pomocniczego jednostek samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 1, odbędzie się zgodnie z terminami i procedurą przewidzianą w poniższych przepisach.

Artykuł 3

Do końca roku budżetowego 1999 r. jednostki samorządu terytorialnego na mocy art. 8 [ustawy nr 124/99] zapewnią pracownikom przejmowanym przez państwo wypłatę wynagrodzeń i stosowanie [układu zbiorowego pracowników jednostek samorządu terytorialnego]. Przejmowani pracownicy, tymczasowo od dnia 1 stycznia 2000 r., uzyskują wynagrodzenia, jakie otrzymywali przed przejęciem.

Minister edukacji narodowej […] z myślą o ujednoliceniu systemów wynagrodzenia pracowników, których dotyczy niniejszy przepis z pracownikami szkolnictwa, dekretem określi kryteria ich włączenia [do sektora szkolnictwa], odnosząc się do wynagrodzenia, dodatkowych elementów wynagrodzenia oraz uznania dla celów prawnych i ekonomicznych, jak również [kryteria] wpływu na zarządzanie systemem zabezpieczeń – stażu pracy w jednostkach samorządu terytorialnego, po zawarciu układu zbiorowego będącego przedmiotem negocjacji […] pomiędzy [Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (agencją przedstawicielstwa administracji publicznej, zwaną dalej »ARAN«] oraz organizacjami związkowymi pracowników szkolnictwa i jednostek

9 — GURI nr 16 z dnia 21 stycznia 2000 r.; dekret zwany dalej „dekretem ministra z dnia 23 lipca 1999 r.".

samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 34 dekretu z mocą ustawy nr 29/93 […].

[…]

Artykuł 5

Z dniem 1 stycznia 2000 r. [personel pomocniczy] jednostek samorządu terytorialnego, świadczący w dniu 25 maja 1999 r. pracę na rzecz publicznych zakładów kształcenia, zostaje włączony w szeregi pracowników państwowych i uzyskuje kategorie funkcyjne i profile zawodowe odpowiadające kadrom państwowym.

[…]

Artykuł 7

Członkowie personelu pomocniczego jednostek samorządu terytorialnego, podlegający na podstawie niniejszego dekretu przejęciu przez państwo, nadal wykonują zadania im powierzone, pod warunkiem że zadania te są przewidziane w ramach profili zawodowych pracowników państwowych.

Artykuł 8

Przejmowani przez państwo dawni pracownicy jednostek samorządu terytorialnego zachowują prawo do miejsca pracy, w którym wykonywali swe funkcje w roku szkolnym 1998/1999. W przypadku gdyby stanowisko to nie było dostępne, w roku szkolnym 2000/2001 nastąpią zatrudnienia, w zależności od istniejących umów zdecentralizowanych.

Artykuł 9

Z dniem 24 maja 199 r. skarb państwa staje się następcą prawnym jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do zawartych i ewentualnie przedłużonych przez nie umów w zakresie zapewnienia funkcji pomocniczych w szkołach publicznych zamiast zatrudnienia pracowników etatowych […]. Bez uszczerbku dla działalności osób trzecich zobowiązanych […] na mocy obowiązujących przepisów prawa skarb państwa jest następcą prawnym jednostek samorządu terytorialnego co do umów zawartych przez nie z przedsiębiorstwami […] w zakresie funkcji pomocniczych, których wykonywanie w imieniu państwa nakłada na jednostki samorządu terytorialnego ustawa […].

[…]".

22. Porozumienie pomiędzy ARAN a organizacjami związkowymi przewidziane w art. 3 dekretu ministra z dnia 23 lipca 1999 r. zostało podpisane w dniu 20 lipca 2000 r. i zatwierdzone przez decreto ministeriale 5 aprile 2001, recante 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 (dekretem ministra z dnia 5 kwietnia 2001 r. w sprawie zatwierdzenia porozumienia z dnia 20 lipca 2000 r. zawartego pomiędzy ARAN a przedstawicielami organizacji i konfederacji związków

zawodowych w sprawie kryteriów włączenia dawnych pracowników jednostek samorządu terytorialnego do systemu szkolnictwa) [10].

23. Przytoczone porozumienie stanowi:

„*Artykuł 1*

Zakres stosowania

Niniejsze porozumienie stosuje się od dnia 1 stycznia 2000 r. w stosunku do pracowników jednostek samorządu terytorialnego przejętych na mocy art. 8 [ustawy nr 124/99] i […] dekretu ministra […] z dnia 23 lipca 1999 r. […] do systemu szkolnictwa, z wyjątkiem pracowników, których funkcje i zadania wchodzą nadal w zakres kompetencji jednostek samorządu terytorialnego.

Artykuł 2

System umowny

1. Z dniem 1 stycznia 2000 r. [układ zbiorowy pracowników jednostek samorządu terytorialnego] przestaje obowiązywać w stosunku do pracowników, których dotyczy niniejsze porozumienie […]; począwszy od tego dnia do pracowników tych stosuje się [układ zbiorowy pracowników szkolnictwa], w tym postanowienia dotyczące dodatkowych elementów wynagrodzenia, z wyjątkiem postanowień sprzecznych z następnymi przepisami.

[…]

Artykuł 3

Zaszeregowanie i wynagrodzenie

1. Pracownicy, których dotyczy art. 1 niniejszego porozumienia, zostają zaszeregowani w ramach tabeli płac na poziomie wynagrodzenia odpowiadającym kategoriom funkcyjnym systemu szkolnictwa […] w następujący sposób: Pracownicy ci zachowują […] poziom płacy równy lub bezpośrednio niższy od ich wynagrodzenia rocznego, które otrzymywali w dniu 31 grudnia 1999 r., na które składa się ich płaca i wynagrodzenie indywidualne związane ze stażem pracy, a w stosunku do pracowników, którzy z nich korzystają – [świadczenia przewidziane w układzie zbiorowym pracowników jednostek samorządu terytorialnego]. Ewentualna różnica pomiędzy kwotą wynagrodzenia należnego na podstawie zaszeregowania oraz wynagrodzenia rocznego, które pracownicy otrzymywali w dniu 31 grudnia 1999 r., jak wskazano powyżej, jest im wypłacana indywidualnie i uwzględniana w celu osiągnięcia wyższej pozycji płacowej po zastosowaniu mechanizmu dostosowania stażu pracy [tzw. temporizzazione]. Pracownicy, do których odnosi się niniejsze porozumienie, otrzymują szczególne świadczenia dodatkowe wraz z wynagrodzeniem otrzymywanym w dniu 31 grudnia 1999 r., jeżeli jest ono wyższe od wynagrodzenia przyznanego odpowiadającej im kategorii funkcyjnej w systemie szkolnictwa. Ostateczne zaszeregowanie pracowników, których dotyczy niniejsze porozumienie, w ramach profili zawodowych systemu szkolnictwa zostanie dokonane w oparciu o tabele porównawcze […].

[…]

10 — GURI nr 162 z dnia 14 lipca 2001 r.; dekret zwany dalej „dekretem ministra z 5 kwietnia 2001 r.".

Artykuł 9

Wynagrodzenie podstawowe i płaca dodatkowa

1. Z dniem 1 stycznia 2000 r. wszelkie postanowienia finansowe [układu zbiorowego pracowników szkolnictwa] stosuje się do pracowników, których dotyczy niniejsze porozumienie, zgodnie z przepisami szczególnymi przewidzianymi w tym układzie.

2. Z dniem 1 stycznia 2000 r. pracownicy, których dotyczy niniejsze porozumienie, uzyskują tymczasowo prawo do indywidualnego wynagrodzenia dodatkowego odpowiadającego kwotom brutto figurującym w tabeli […] załączonej do [układu zbiorowego pracowników szkolnictwa] […].

[…]".

24. Wykładnia tych przepisów spowodowała liczne skargi przejmowanych członków personelu pomocniczego, którzy dochodzili pełnego uznania stażu pracy w jednostkach samorządu terytorialnego z pominięciem kryteriów ujednolicania, przyjętych w ramach porozumienia pomiędzy ARAN a organizacjami związkowymi i zatwierdzonych na mocy dekretu ministra z dani 5 kwietnia 2001 r. Podnosili oni w tym zakresie, że skutkiem zastosowania kryteriów przyjętych w ramach tego porozumienia było – z momentem włączenia w szeregi państwowego personelu pomocniczego – zaszeregowanie i wynagradzanie takie jak członków tego personelu o krótszym stażu pracy. Zgodnie z ich argumentami art. 8 ustawy nr 124/99 wymaga uznania stażu pracy w jednostkach samorządu terytorialnego każdego przejmowanego członka personelu pomocniczego, z takim skutkiem, iż każdy z tych pracowników powinien otrzymywać z dniem 1 stycznia 2000 r. wynagrodzenie, które otrzymuje członek państwowego personelu pomocniczego z takim samym stażem pracy.

25. Spór ten doprowadził do wydania w 2005 r. wielu wyroków przez Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny), w których sąd ten co do zasady uznał zasadność przytoczonej argumentacji.

3. Ustawa nr 266/2005 i dotyczące jej orzecznictwo

26. Włoski ustawodawca, przyjmując „superpoprawkę" (poprawkę opracowaną przez rząd i przyjętą w drodze votum zaufania), zawartą w art. 1 ust. 218 legge 23 dicembre 2005, n. 266, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale delle Stato (legge finanziaria 2006) [ustawy nr 266/2005 wprowadzającej przepisy dotyczące ustanowienia rocznego i wieloletniego budżetu państwa z dnia 23 grudnia 2005 r. (ustawa budżetową z 2006 r.)] [11] sformułował autentyczną wykładnię art. 8 ustawy nr 124/99 działającą z mocą wsteczną.

11 — Dodatek zwyczajny do GURI nr 302 z dnia 29 grudnia 2005 r.; ustawa zwana dalej „ustawą nr 266/2005".

27. Artykuł 1 ust. 218 ustawy nr 266/2005 stanowi:

„Wykładni art. 8 ust. 2 [ustawy nr 124/99] należy dokonywać w taki sposób, że członkowie personelu pomocniczego jednostek samorządu terytorialnego włączeni w szeregi kadr państwowego personelu pomocniczego uzyskują odpowiadające im kategorie funkcyjne i profile zawodowe pracowników państwowych na podstawie ogólnego uposażenia pieniężnego, które otrzymywali w momencie przejęcia, wraz z przyznaniem pozycji płacowej w kwocie równiej lub bezpośrednio niższej od rocznego wynagrodzenia, które otrzymywali w dniu 31 grudnia 1999 r., składającego się z płacy, indywidualnego dodatku z tytułu stażu pracy oraz ewentualnie innych świadczeń, jeżeli mają do nich prawo na podstawie [układu zbiorowego pracowników jednostek samorządu terytorialnego], obowiązującego w dniu ich włączenia do administracji państwowej. Ewentualna różnica pomiędzy kwotą wynagrodzenia należnego na podstawie zaszeregowania oraz wynagrodzenia rocznego, które pracownicy otrzymywali w dniu 31 grudnia 1999 r. […], jest im wypłacana indywidualnie i uwzględniana w celu osiągnięcia wyższej pozycji płacowej po zastosowaniu mechanizmu dostosowania stażu pracy [tzw. temporizzazione]. Z zastrzeżeniem wykonania orzeczeń sądowych wydanych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy".

28. Wiele sądów zwróciło się do Corte costituzionale (sądu konstytucyjnego) z zagadnieniami prawnymi dotyczącymi zgodności art. 1 ust. 218 ustawy nr 266/2005 z włoską konstytucją. W opinii tych sądów sformułowana w tym przepisie wykładnia autentyczna zobowiązywała je do stosowania w zawisłych przed nimi sprawach, których stroną był skarb państwa, wykładni dla niego korzystnej, natomiast sprzecznej z brzmieniem art. 8 ust. 2 ustawy nr 124/99 oraz jego wykładnią dokonaną przez Corte suprema di cassazione. Artykuł 1 ust. 218 ustawy nr 266/2005 wprowadzał ponownie system sformułowany w porozumieniu z 2000 r. oraz dekrecie ministra z dnia 5 kwietnia 2001 r., który Corte suprema di cassazione uznał za sprzeczny z ustawą nr 124/99. Ustawodawca dopuścił się niniejszym ingerencji w dokonywanie jednolitej wykładni prawa, która we Włoszech należy do wyłącznej właściwości Corte suprema di cassazione, naruszając tym samym niezawisłość władzy sądowej oraz zasady pewności prawa oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań.

29. W wyroku nr 234 z dnia 18 czerwca 2007 r. [12], jak również w późniejszych postanowieniach, Corte costituzionale orzekł, że art. 1 ust. 218 ustawy nr 266/2005 nie narusza podstawowych zasad prawa, na które powoływali się skarżący.

30. Corte suprema di cassazione – po dokonaniu tej oceny przez Corte costituzionale – powrócił w wyroku nr 677 z dnia 16 stycznia 2008 r. do swego wcześniejszego orzecznictwa, potwierdzając, że wykładnia autentyczna art. 8 ust. 2 ustawy nr 124/99 sformułowana

12 — GURI z dnia 4 lipca 2007 r.

przez ustawodawcę włoskiego w art. 1 ust. 218 ustawy nr 266/2005 jest dopuszczalna.

31. Niemniej jednak Corte suprema di cassazione w postanowieniu nr 22260 z dnia 3 czerwca 2008 r. wezwał Corte costituzionale do ponownego rozważenia jego stanowiska w świetle zasad wyrażonych w art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zawartej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC").

32. Wyrokiem nr 311 z dnia 26 listopada 2009 r. [13] Corte costituzionale orzekł, że art. 1 ust. 218 ustawy nr 266/2005 jest zgodny z prawami podstawowymi ustanowionymi w art. 6 EKPC.

II — Spór w postępowaniu przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

33. I. Scattolon, zatrudniona przez gminę Scorzè od dnia 16 maja 1980 r. w charakterze woźnej w szkołach publicznych, świadczyła do dnia 31 grudnia 1999 r. pracę jako członek personelu pomocniczego jednostek samorządu terytorialnego. Członkowie tego personelu wykonują czynności z zakresu sprzątania, konserwacji i dozoru włoskich szkół publicznych.

13 — GURI z dnia 2 grudnia 2009 r.

34. Z dniem 1 stycznia 2000 r., na mocy art. 8 ustawy nr 124/99, została ona włączona w szeregi państwowego personelu pomocniczego.

35. Na podstawie dekretu ministra z dnia 5 kwietnia 2001 r. I. Scattolon została zaszeregowana w ramach tabeli płac państwowego personelu pomocniczego na szczeblu, który odpowiadał 9-letniemy stażowi pracy.

36. Tym sposobem nie uwzględniono jej niemalże dwudziestoletniego stażu pracy w gminie Scorzè. Utraciła ona także prawo do dodatkowych elementów wynagrodzenia przewidzianych układem zbiorowym pracowników jednostek samorządu terytorialnego, co jej zdaniem spowodowało obniżenie jej wynagrodzenia o 790 EUR.

37. W dniu 27 kwietnia 2005 r. I. Scattolon wniosła do Tribunale ordinario di Venezia pozew w celu uznania stażu pracy w gminie Scorzè i w konsekwencji zaszeregowania jej w tabeli płac pracowników państwowych na pozycji odpowiadającej od 15 do 20 lat stażu pracy. Dochodziła w ten sposób swego prawa do włączenia do kategorii płacowych państwowego personelu pomocniczego o takim samym stażu pracy. W uzasadnieniu swego powództwa powołała się w szczególności na art. 2112 kodeksu cywilnego, art. 8 ustawy nr 124/99, jak również na wyroki Corte suprema di cassazione z 2005 r. uznające prawo personelu pomocniczego podlegającego przejęciu do zachowania uzyskanego stażu pracy.

38. W następstwie uchwalenia art. 1 ust. 218 ustawy nr 266/2005 Tribunale ordinario di Venezia zawiesił postępowanie w sprawie powództwa I. Scattolon i zwrócił się do Corte costituzionale z zagadnieniem prawnym dotyczącym zgodności tego przepisu z zasadami pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań i „równości broni" stron postępowania oraz prawa do skutecznej ochrony sądowej, prawa do niezawisłego sądu i rzetelnego procesu. Włoski ustawodawca, ustanawiając niniejszy przepis w celu dokonania wykładni ustawy przyjętej pięć lat wcześniej i będącej przedmiotem wykładni przez Corte suprema di cassazione, zamierzał zapewnić inny jej skutek, tym razem korzystny dla skarbu państwa, w wielu trwających wciąż sporach.

39. Postanowieniem nr 212 z dnia 9 czerwca 2008 r. [14] Corte costituzionale, odwołując się do swego ww. wyroku nr 234 z dnia 18 czerwca 2007 r., orzekł, że art. 1 ust. 218 ustawy nr 266/2005 nie narusza podstawowych zasad prawa, na które powołują się skarżący.

40. W momencie podjęcia postępowania I. Scattolon podkreślała, że art. 8 ust. 2 ustawy nr 124/99, będący przedmiotem wykładni w art. 1 ust. 218 ustawy nr 266/2005, jest niezgodny z zasadą wyrażoną w art. 3 dyrektywy 77/187 oraz z ogólnymi zasadami prawa Unii dotyczącymi pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz prawa do skutecznej ochrony sądowej.

41. Tribunale ordinario di Venezia jest zdania, że w świetle dyrektywy 77/187 należy uwzględnić łączny staż pracy przejmowanych pracowników. Artykuł 1 ust. 218 ustawy 266/2005 byłby zatem sprzeczny z tą zasadą, a ponadto stanowiłby działającą z mocą wsteczną normę stanowiącą nowe prawo, a nie normę interpretacyjną, naruszając zasady gwarantowane mocą art. 6 TUE w związku z art. 6 EKPC oraz art. 47 i art. 52 ust. 3 karty. Artykuł 1 ust. 218 ustawy nr 266/2005 byłby tym samym sprzeczny z zasadami pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań.

42. W tych okolicznościach Tribunale ordinario di Venezia postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy wykładni dyrektywy Rady […] 77/187 lub dyrektywy 2001/23[…], bądź wszelkich innych znajdujących zastosowanie przepisów Unii należy dokonywać w taki sposób, że mają one zastosowanie w przypadku przejęcia przez państwo pracowników jednostek samorządu terytorialnego (gmin i prowincji) świadczących usługi pomocnicze, takie jak sprzątanie, konserwacja i dozór budynków szkół publicznych, gdy przejęcie to spowodowało nie tylko następstwo w zakresie działalności i stosunków [pracy] z wszystkimi zatrudnionymi pracownikami (woźnymi), lecz również następstwo

14 — GURI z dnia 18 czerwca 2008 r.

w zakresie umów na realizację zamówień publicznych, zawartych z prywatnymi przedsiębiorstwami w celu zapewnienia tych usług?

2) Czy wykładni pojęcia ciągłości stosunku pracy w rozumieniu art. 3 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 77/187[…] (ujętej wraz z dyrektywą 98/50[…] w dyrektywie 2001/23[…]) należy dokonywać w ten sposób, że wartość świadczeń pieniężnych wypłacanych przez przejmującego związana ze stażem pracy winna uwzględniać wszystkie lata przepracowane przez przejmowanych pracowników, w tym okres zatrudnienia przez zbywającego?

3) Czy wykładni art. 3 dyrektywy 77/187[…] lub dyrektyw 98/50[…] i 2001/23[…] należy dokonywać w ten sposób, że prawa pracowników przejmowanych przez przejmującego obejmują również uprawnienia nabyte przez nich w czasie zatrudnienia przez zbywającego, takie jak staż pracy, jeżeli mocą układu zbiorowego obowiązującego podmiot przejmujący wiążą się z tym uprawnienia o charakterze pieniężnym?

4) Czy wykładni ogólnych zasad obowiązującego prawa [Unii], takich jak zasada pewności prawa, zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań, zasada »równości broni« stron postępowania, zasada skutecznej ochrony sądowej, prawo do niezawisłego sądu oraz bardziej ogólnie, prawo do rzetelnego procesu, zagwarantowane w art. 6 [TUE] w związku z art. 6 [EKPC] i art. 46, 47, art. 52 ust. 3 [karty], należy dokonywać w taki sposób, iż ustanowienie przez [Republikę Włoską] po istotnym upływie czasu (pięć lat) przepisu formułującego wykładnię autentyczną, odmienną od brzmienia interpretowanego przepisu i sprzeczną z utrwaloną wykładnią organu, do którego należy zapewnienia jednolitej wykładni prawa – przepisu prawa, który ponadto ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sporów, których [sama Republika Włoska] jest stroną – jest z nimi sprzeczne?".

III — Analiza

A — *W przedmiocie pytania pierwszego*

43. W ramach pytania pierwszego sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy dyrektywa 77/187 znajduje zastosowanie w przypadku przejęcia przez państwo pracowników jednostek samorządu terytorialnego (gmin i prowincji) świadczących usługi pomocnicze, takie jak sprzątanie i konserwacja budynków szkół publicznych.

44. Innymi słowy, czy okoliczność, że przejęcie miało miejsce pomiędzy dwoma osobami prawnymi prawa publicznego, może spowodować wyłączenie tego rodzaju przejęcia z zakresu zastosowania dyrektywy 77/187?

45. Rząd włoski podnosi, że w sytuacji takiej jak ta – przejęcia pracowników w ramach reorganizacji sektora publicznego – nie może być mowy o „przejęciu przedsiębiorstwa" w rozumieniu tej dyrektywy. I. Scattolon oraz Komisja Europejska bronią tezy przeciwnej.

46. Wyrok z dnia 15 października 1996 r. w sprawie Henke [15] stanowi interesujący precedens w kontekście odpowiedzi na to pytanie.

47. W celu właściwego zrozumienia znaczenia tego wyroku należy przypomnieć okoliczności faktyczne sprawy. A. Henke została zatrudniona w sekretariacie urzędu gminy Schierke (Niemcy). Następnie na podstawie przepisów gminnych kraju związkowego Saksonia-Anhalt gmina ta zdecydowała utworzyć wraz z innymi gminami związek międzygminny „Brocken", któremu przekazała swe funkcje administracyjne. Jednocześnie gmina Schierke rozwiązała umowę o pracę z A. Henke. W ramach powstałego na tym tle sporu pomiędzy gminą i A. Henke Arbeitsgericht Halberstadt postanowił zwrócić się do Trybunału w celu rozstrzygnięcia, czy dyrektywa 77/187 znajdowała zastosowanie w przypadku przekazania przez gminę funkcji administracyjnych na rzecz związku międzygminnego, takiego jakiego dotyczył spór zawisły przed sądem krajowym.

48. Trybunał dokonał wykładni art. 1 ust. 1 dyrektywy 77/187 w ten sposób, iż reorganizacja struktur administracji publicznej lub przekazanie funkcji administracyjnych pomiędzy organami administracji publicznej nie stanowi „przejęcia przedsiębiorstwa" w rozumieniu tej dyrektywy [16].

49. Oprócz uwzględnienia celu i treści tej dyrektywy [17] Trybunał zwrócił uwagę na fakt, iż chodziło w tej sprawie o zrzeszenie, które dotyczyło wielu gmin kraju związkowego Saksonia-Anhalt, w tym gminy Schierke, którego celem było w szczególności usprawnienie wykonywania zadań administracyjnych zrzeszonych gmin. Trybunał stwierdził, że zrzeszenie to polegało w szczególności na reorganizacji struktur administracyjnych poprzez przekazanie funkcji administracyjnych przez gminę Schierke na rzecz podmiotu prawa publicznego specjalnie w tym celu utworzonego, mianowicie związku międzygminnego „Brocken" [18].

50. Trybunał zwrócił następnie uwagę, że w okolicznościach tej sprawy przekazanie dokonane pomiędzy gminą a związkiem międzygminnym dotyczyło wyłącznie czynności wynikających ze sprawowania władzy

15 — C-298/94, Rec. s. I-4989.

16 — Punkt 14.
17 — Odpowiednio pkt 13 i 15.
18 — Punkt 16.

publicznej oraz że zakładając nawet, że czynności te miały aspekty gospodarcze, to jednak aspekty te mogły mieć jedynie znaczenie dodatkowe [19].

51. Prowadzi mnie to do wniosku, że tego rodzaju wyłączenie z zakresu stosowania dyrektywy 77/187 jest uzasadnione nie statusem podmiotu prawa publicznego, którym są strony sporu przed sądem krajowym, ale raczej, zgodnie z podejściem funkcjonalnym, okolicznością, że przejęcie dotyczy czynności wynikających ze sprawowania władzy publicznej. Natomiast wówczas gdy przejęcie obejmuje działalność gospodarczą, wchodzi ono w zakres tej dyrektywy. Ma niewielkie znaczenie w tym zakresie fakt, czy zbywający i przejmujący posiadają status podmiotu prawa prywatnego, czy podmiotu prawa publicznego. Wyroki późniejsze świadczą o utrzymaniu przez Trybunał takiego funkcjonalnego podejścia, kładącego nacisk na istnienie lub nieistnienie działań wynikających ze sprawowania władzy publicznej [20].

52. Usiłując zakwalifikować rodzaje działalności, których dotyczy sprawa zawisła przed sądem krajowym, należy wskazać, że z całkiem niedawno potwierdzonego orzecznictwa wynika, że usługi pomocnicze świadczone na rzecz szkół publicznych, takie jak sprzątanie i dozór, nie stanowią czynności wynikających ze sprawowania władzy publicznej.

53. W dwóch sprawach, które niedawno wpłynęły do Trybunału, sądy krajowe zwróciły się o dokonanie wykładni dyrektywy 2001/23 w okolicznościach przejęcia przez gminę działalności uprzednio wykonywanej przez przedsiębiorstwa prywatne. Wyrok z dnia 29 lipca 2010 r. w sprawie UGT-FSP [21] dotyczył dozoru i sprzątania publicznych zakładów kształcenia, sprzątania dróg oraz utrzymania parków i ogrodów [22]. Ponadto w wyroku z dnia 20 stycznia 2011 r. w sprawie CLECE [23] działalność, której sprawa dotyczyła, obejmowała sprzątanie szkół i pomieszczeń w lokalach gminy [24].

54. W tych dwóch wyrokach Trybunał uznał, że tego rodzaju działalność ma charakter gospodarczy i wchodzi w zakres zastosowania prawa wspólnotowego w dziedzinie ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw. Trybunał stwierdził po raz kolejny, że sama tylko okoliczność, iż przejmujący jest osobą prawną prawa publicznego,

19 — Punkt 17. Jak wskazał rzecznik generalny S. Alber w pkt 49 opinii w sprawie C-343/98 Collino i Chiappero (wyrok z dnia 14 września 2000 r.), Rec. s. I-6659, „[w] uzasadnieniu Trybunał szczególnie podkreślił fakt, że restrukturyzacja nie dotyczyła działalności gospodarczej. Można stąd wywnioskować, że zakres zastosowania dyrektywy [77/187] nie zależy od osoby zbywającego ani faktu, że jest on podmiotem prawa publicznego czy prawa prywatnego, jeżeli tylko prowadzi on działalność gospodarczą. Co ma zatem decydujące znaczenie, to nie status zbywającego, ale rodzaj wykonywanej działalności. Działania wynikające ze sprawowania władzy publicznej nie mogą być przedmiotem przejęcia przedsiębiorstwa w rozumieniu [tej] dyrektywy".

20 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 10 grudnia 1998 r. w sprawach połączonych C-173/96 i C-247/96 Hidalgo i in., Rec. s. I-8237, pkt 24, dotyczący pomocy domowej osobom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji, jak również dozoru; ww. wyrok w sprawie Collino i Chiappero, pkt 31, 32; a także wyrok z dnia 26 września 2000 r. w sprawie C-175/99 Mayeur, Rec. s. I-7755, pkt 28–40.

21 — C-151/09, Zb.Orz. s. I-7591.

22 — Punkt 12.

23 — C-463/09, Zb.Orz. s. I-95.

24 — Punkt 11.

w danym przypadku gminą, nie pozwala wykluczyć, iż nastąpiło przejęcie objęte zakresem stosowania tych przepisów [25].

55. Wnioskuję stąd, że dyrektywa 77/187, z zastrzeżeniem zbadania innych kryteriów jej stosowania, znajduje zastosowanie w przypadku przejęcia przez państwo pracowników jednostek samorządu terytorialnego (gmin i prowincji) świadczących usługi pomocnicze, takie jak sprzątanie, konserwacja i dozór budynków szkół publicznych.

56. Pozostaje zatem zbadać, czy inne, określone przez Trybunał kryteria oceny, czy przejęcie stanowi „przejęcie przedsiębiorstwa" w rozumieniu dyrektywy 77/187, zostały spełnione w niniejszej sprawie.

57. Na podstawie art. 1 ust. 1 dyrektywy 77/187 ma ona „zastosowanie do przejęć przedsiębiorstw, zakładów lub części zakładów przez innego pracodawcę w wyniku umownego przeniesienia własności lub łączenia".

58. Wynika w tym względzie z utrwalonego orzecznictwa, że pojęcie umownego przeniesienia własności należy rozumieć w sposób względnie elastyczny, tak aby odpowiadało celowi dyrektywy 77/187, którym jak to wynika z jej motywu drugiego – jest zapewnienie ochrony pracownikom w przypadku zmiany pracodawcy [26]. Trybunał uznał w ten sposób, że dyrektywa ta ma zastosowanie we wszystkich przypadkach, w których – w ramach stosunków zobowiązaniowych – następuje zmiana osoby fizycznej lub prawnej odpowiedzialnej w zakresie prowadzonej przez przedsiębiorstwo działalności gospodarczej, która przejmuje obowiązki pracodawcy w stosunku do pracowników przedsiębiorstwa [27].

59. Orzecznictwo to znajduje zastosowanie nawet w przypadkach przejęcia z mocy prawa. I. Scattolon słusznie przypomina orzecznictwo, zgodnie z którym dyrektywa 77/187 ma zastosowanie również do przejęć wynikających z jednostronnych decyzji organów publicznych, zważywszy, że kryterium decydującym nie jest istnienie umowy pomiędzy zbywającym a przejmującym, ale zmiana osoby odpowiedzialnej w zakresie prowadzonej przez przedsiębiorstwo działalności gospodarczej [28].

60. Aby dyrektywa 77/187 znajdowała zastosowanie, należy również zbadać, czy przejęcie dotyczy podmiotu gospodarczego, który zachowuje swą tożsamość po zmianie pracodawcy.

61. W celu ustalenia, czy podmiot gospodarczy zachowuje swoją tożsamość, należy uwzględnić ogół okoliczności faktycznych cechujących dane przejęcie, do których w szczególności zalicza się typ przedsiębiorstwa lub zakładu, którego sprawa dotyczy, przejęcie

25 — Wyżej wymienione wyroki: w sprawie UGT-FSP, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo, a także w sprawie CLECE, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo.

26 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie CLECE, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo.

27 — Ibidem, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo.

28 — Zobacz w tym zakresie ww. wyrok w sprawie Collino i Chiappero, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo.

lub brak przejęcia składników majątku przedsiębiorstwa, takich jak budynki i ruchomości, wartość składników niematerialnych w momencie przejęcia, przejęcie lub brak przejęcia zasadniczej części pracowników przez nowego pracodawcę, przejęcie lub brak przejęcia klienteli, jak również stopień podobieństwa działalności wykonywanej przed przejęciem i po nim oraz długość ewentualnego zawieszenia działalności. Okoliczności te stanowią jednakże tylko pojedyncze elementy oceny, która musi być dokonana całościowo, i stąd nie mogą być oceniane osobno [29].

62. Trybunał stwierdził uprzednio, że w pewnych sektorach podmiot gospodarczy może funkcjonować bez materialnych czy niematerialnych składników majątku o znacznej wartości, z tym skutkiem, że zachowanie tożsamości takiego podmiotu gospodarczego po dokonaniu przejęcia, którego był on przedmiotem, nie może w założeniu zależeć od przeniesienia własności tych składników [30]. Trybunał orzekł również, że ponieważ w pewnych dziedzinach, w których działalność opiera się głównie na sile roboczej, zespół pracowników, który prowadzi trwale wspólną działalność, może odpowiadać jednostce gospodarczej, jednostka taka może zachować tożsamość po dokonaniu jej przejęcia, jeśli nowy pracodawca nie tylko będzie kontynuował dotychczasową działalność, lecz przejmie także zasadniczą część, w znaczeniu liczebności i kompetencji, personelu, który jego poprzednik specjalnie przydzielił do tego zadania. W takim przypadku nowy pracodawca nabywa bowiem zorganizowaną całość składników, które pozwolą mu na kontynuowanie działalności lub pewnych elementów działalności przedsiębiorstwa zbywającego w sposób trwały [31].

63. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że działalność taką jak sprzątanie, konserwacja i dozór budynków szkolnych, której dotyczy spór zawisły przed sądem krajowym, można uznać za działalność opartą głównie na sile roboczej, w związku z czym zespół pracowników, którzy trwale wykonują tę samą działalność, może, w razie braku innych czynników produkcji, być taktowany jako podmiot gospodarczy [32].

64. Wnioskuję stąd, że w sprawie przed sądem krajowym tożsamość podmiotu gospodarczego została zachowana, z uwagi na przejęcia przez państwowo pracowników, którym gminy powierzyły wykonywanie tej działalności [33].

65. Jak podkreśla Komisja, personel pomocniczy, którego dotyczy ustawa nr 124/99, został przejęty w całości, działalność polegająca

29 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie CLECE, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo.

30 — Ibidem, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo.

31 — Ibidem, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo.

32 — Ibidem, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo.

33 — A contrario, tożsamość podmiotu gospodarczego, która opiera się zasadniczo na sile roboczej, nie zostałaby zachowana, gdyby zasadnicza część załogi nie została przejęta przez przejmującego (zob. ww. wyrok w sprawie CLECE, pkt 41).

na sprzątaniu, konserwacji i dozorze pozostała zasadniczo niezmieniona, tak pod względem jej przedmiotu, jak i organizacji pracy, oraz nadal wykonywano ją w tych samych miejscach, bez żadnej przerwy. Jedyna zmiana dotyczyła więc tożsamości pracodawcy.

66. Dodam, że ciągłość tej zorganizowanej całości składników, umożliwiająca wykonywanie czynności takich jak sprzątanie, konserwacja i dozór w szkołach, przejawia się również poprzez przejęcie przez podmioty reprezentujące państwo umów, na podstawie których jednostki samorządu terytorialnego powierzyły, w niektórych przypadkach, wykonywanie tego rodzaju działalności przedsiębiorstwom prywatnym.

67. Wreszcie należy przypomnieć, że dyrektywa 77/187 nie znajduje zastosowania do osób, które nie korzystają jako pracownicy z ochrony prawa krajowego. Dyrektywa ta bowiem ma na celu wyłącznie częściową harmonizację dziedziny, którą reguluje, a nie ustanowienie jednolitego poziomu ochrony dla całej Wspólnoty Europejskiej, bazującego na wspólnych kryteriach [34]. Z postanowienia odsyłającego wynika jednak, że personel pomocniczy, którego sprawa dotyczy, podlega wspólnemu systemowi prawa pracy, takiemu jak ustanowiony we włoskim kodeksie cywilnym [35].

34 — Zobacz wyrok z dnia 11 lipca 1985 r. w sprawie 105/84 Foreningen af Arbejdsledere i Danmark, Rec. s. 2639, pkt 26, 27.

35 — Zobacz s. 13 francuskiej wersji językowej postanowienia odsyłającego.

68. Z ogółu powyższych rozważań wynika, że przejęcie personelu pomocniczego wynikające z ustawy nr 124/99 wchodzi w zakres zastosowania dyrektywy 77/187.

B — *W przedmiocie pytań drugiego i trzeciego*

69. W pytaniach drugim i trzecim, które proponuję rozpatrzyć łącznie, sąd krajowy wnosi co do zasady, by Trybunał rozstrzygnął w sposób wiążący, czy art. 3 ust. 1 dyrektywy nr 77/187, który przewiduje, że prawa i obowiązki zbywającego wynikające z umowy o pracę lub stosunku pracy istniejącego w momencie przejęcia przechodzą w wyniku tego przejęcia na przejmującego, oznacza, że przejmujący winien uwzględnić przy obliczaniu wynagrodzenia przejmowanych pracowników ich straż pracy uzyskany u zbywającego.

70. Przypomnę, że to pytanie sądu krajowego powstało na tle różnicy pomiędzy ustawą nr 124/99, porozumieniem pomiędzy ARAN a organizacjami związkowymi, włączonym do dekretu ministra z dnia 5 kwietnia 2001 r., i wreszcie ustawą nr 266/2005. Podczas gdy ustawa nr 124/99 wydaje się przewidywać całkowite uwzględnienie stażu pracy członków personelu pomocniczego w jednostkach samorządu terytorialnego, porozumienie związkowe, a następnie ustawa nr 266/2005, stanowią, przeciwnie, że warunki

wynagrodzenia członków tego personelu wskutek przejęcia winny zostać określone na podstawie tego, co otrzymywali w momencie wygaśnięcia stosunku pracy ze zbywającym. Mamy zatem do czynienia z dwoma wykluczającymi się sposobami ustalania wynagrodzenia przejmowanych pracowników, mianowicie albo nowym sposobem obliczania, uwzględniającym – w ramach siatki wynagrodzeń przejmującego opierającej się przede wszystkim na stażu pracy – łączny staż pacy uzyskany przez przejmowanych członków personelu u zbywającego, albo ciągłością wynagrodzenia uprzednio otrzymywanego na podstawie „nabytych praw ekonomicznych" w przededniu przejęcia.

71. W świetle doprecyzowania, jakie przyniosła ustawa nr 266/2005, wskazując, że pierwotnym zamiarem ustawodawcy włoskiego było zapewnienie ciągłości wynagrodzeń, a nie całkowite uznanie stażu pracy u zbywającego, sąd krajowy pragnie ustalić, czy dyrektywa 77/187, przeciwnie, wymaga tego takiego uznania stażu pracy.

72. Przypomnijmy, że zgodnie z art. 3 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 77/187 „prawa i obowiązki zbywającego wynikające z umowy o pracę lub stosunku pracy istniejącego w momencie przejęcia […] przechodzą w wyniku tego przejęcia na przejmującego".

73. W zakresie w jakim warunki wynagrodzenia członków personelu pomocniczego zostały określone w drodze układów zbiorowych, wykładni tego przepisu nie należy dokonywać samodzielnie, ale w związku z art. 3 ust. 2 tej dyrektywy, który jak wskazał Trybunał, „określa ograniczenia zasady stosowalności układu zbiorowego, do którego odsyła umowa o pracę" [36].

74. Przypomnijmy, że zgodnie z ostatnio wspomnianym przepisem „[z] chwilą dokonania przejęcia w rozumieniu art. 1 ust. 1 przejmujący w dalszym ciągu przestrzega warunków pracy uzgodnionych w układach zbiorowych, w takim samym zakresie, w jakim wiązały zbywającego, do momentu rozwiązania lub wygaśnięcia układów zbiorowych lub do czasu wejścia w życie lub zastosowania innych układów zbiorowych".

75. Sprawa zawisła przed sądem krajowym odpowiada temu ostatniemu przypadkowi, do którego odnosi się art. 3 ust. 2 dyrektywy 77/187, mianowicie przypadkowi, w którym po przejęciu znajduje zastosowanie inny układ zbiorowy. W niniejszej sprawie bowiem personel pomocniczy zatrudniony uprzednio przez jednostki samorządu terytorialnego na warunkach określonych w układzie zbiorowym tych pracowników po przejęciu znalazł się pod rządami nowego układu zbiorowego pracowników państwowych [37].

36 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Werhof, pkt 28.

37 — Zobacz na ten temat N. Moizard, „Droit social de l'Union européenne", *Jurisclasseur Europe*, 2010, zeszyt 607, w zakresie w jakim okoliczność, że art. 3 ust. 2 dyrektywy 77/187 dotyczy „stosowania innego układu zbiorowego" oznacza, że „w sytuacji, w której inny układ zbiorowy ma zastosowanie w stosunkach z przejmującym, układ ten zastępuję bezpośrednio układ tej samej rangi, który znajdował pierwotnie zastosowanie do przejmowanego podmiotu" (pkt 33).

76. Te dwa układy zbiorowe zawierają bardzo odmienne postanowienia dotyczące metod obliczania wynagrodzeń pracowników. Zgodnie z układem zbiorowym pracowników szkolnictwa wysokość wynagrodzenia opiera się w znacznym zakresie na stażu pracy, podczas gdy układ pracowników jednostek samorządu terytorialnego przewiduje inną strukturę wynagrodzenia, związaną ze sprawowanymi funkcjami i łączącą w sobie dodatkowe elementy wynagrodzenia.

77. Z brzmienia art. 3 ust. 2 dyrektywy 77/187, będącego przedmiotem wykładni Trybunału wynika, że przejmowani pracownicy mogą powoływać się na warunki pracy, jakie przewidywał z założenia układ zbiorowy ze zbywającym, który mógł przewidywać bardziej korzystne warunki, tak długo jak długo na podstawie prawa krajowego tego rodzaju układ zbiorowy wywołuje wciąż w stosunku do nich skutki prawne [38].

78. Jak sprecyzował Trybunał w odniesieniu do daty wygaśnięcia układu zbiorowego, art. 3 ust. 2 tej dyrektywy „ma […] zapewnić, że [zachowane zostaną] wszystkie warunki pracy [zgodnie] z wolą umawiających się stron układu zbiorowego, bez względu na przejęcie przedsiębiorstwa. Ten sam przepis nie może natomiast wprowadzać odstępstw od woli tych stron wyrażonej w układzie zbiorowym. W konsekwencji jeżeli strony umawiające się postanowiły, że pewne warunki pracy nie będą zapewnione po upływie określonego terminu, to [art. 3 ust. 3 dyrektywy 77/187] nie nakłada na przejmującego obowiązku ich przestrzegania po uzgodnionym terminie wygaśnięcia układu zbiorowego, ponieważ po upływie tej daty ten układ zbiorowy nie będzie już obowiązywał” [39]. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału „[z] powyższego wynika, że [przepis ten] nie nakłada na przejmującego obowiązku utrzymania warunków pracy uzgodnionych ze zbywającym po upływie terminu wygaśnięcia układu zbiorowego […]” [40].

79. W mojej opinii orzecznictwo to znajduje zastosowanie per analogiam do sytuacji, w której wskutek przejęcia układ zbiorowy obowiązujący zbywcę zostaje zastąpiony przez układ zbiorowy wiążący przejmującego. W takim przypadku art. 3 ust. 2 dyrektywy 77/187 nie wymaga, by przejmujący zachował warunki pracy przewidziane w układzie zbiorowym obowiązującym zbywającego.

80. Okoliczność zatem, że podlegający przejęciu personel pomocniczy od dnia 1 stycznia 2000 r. – dnia przejęcia – podlegał postanowieniom układu zbiorowego pracowników szkolnictwa, a w konsekwencji – warunkom

38 — Zobacz podobnie wyrok Trybunału z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie C-4/01 Martin i in., Rec. s. I-12859, pkt 47.

39 — Wyrok z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie C-396/07 Juuri, Zb.Orz. s. I-8883, pkt 33.

40 — Ibidem, pkt 34.

i sposobom obliczania wynagrodzenia znajdującym zastosowanie do pracowników państwowych, jest bezwzględnie zgodna z tym przepisem. Członkowie personelu podlegający przejęciu nie mogli zatem powoływać się na uprawnienia, jakie przyznawał im układ zbiorowy pracowników jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności na przyznane na jego mocy uprawnienia o charakterze pieniężnym.

81. Tytułem przykładu: w takiej sytuacji następstwa układów zbiorowych przejmowani pracownicy nie mogą powoływać się w stosunkach z przejmującym na prawo do dodatku, który przewidywał układ zbiorowy obowiązujący uprzednio w stosunkach ze zbywającym. Części składowe oraz sposoby obliczania płacy po przejęciu są regulowane wyłącznie przez nowy układ zbiorowy, znajdujący zastosowanie w stosunkach z przejmującym [41].

82. Podstawowa trudność sprowadza się zatem do odpowiedzi na pytanie, czy w celu określenia wynagrodzenia członków personelu podlegającego przejęciu, stosownie do kryteriów przewidzianych w układzie zbiorowym wiążącym przejmującego, który daje pierwszeństwo kryterium stażu pracy, dyrektywa 77/187 wymaga, nawet w przypadku następstwa układów zbiorowych, aby uwzględnić łączy staż pracy tych pracowników u zbywającego.

83. Orzecznictwo Trybunału zawiera pewne elementy odpowiedzi na pytanie natury ogólnej o uznanie stażu pracy.

84. W wyżej wymienionym wyroku w sprawie Collino i Chiappero Trybunał orzekł, że „staż pracy przejmowanych pracowników u ich poprzedniego pracodawcy nie stanowi sam w sobie uprawnienia, na które mogliby się oni powoływać wobec swego nowego pracodawcy" [42]. Natomiast zgodnie ze stanowiskiem Trybunału „staż pracy służy do określenia niektórych uprawnień pracowników o charakterze pieniężnym i to są te prawa, które winny podlegać ochronie przez przejmującego w takim samym zakresie jak przez zbywającego [43].

85. Trybunał wywiódł w tym zakresie, że „dla obliczenia uprawnień o charakterze pieniężnym, takich jak świadczenia z tytułu rozwiązania umowy lub podwyżki wynagrodzenia, przejmujący jest zobowiązany uwzględnić łączą liczbę lat, w których przejmowani pracownicy świadczyli pracę, ponieważ zobowiązanie to wynika ze stosunku pracy wiążącego tych pracowników ze zbywającym i jest zgodnie z zasadami ustalonymi w ramach tego stosunku" [44].

86. W wyroku tym Trybunał podjął kwestię uwzględnienia stażu pracy zgodnie z logika kładącą nacisk na paralelizm następujących po sobie stosunków pracy oraz opierając się na konieczności równoważności ochrony

41 — Jeżeli niektóre elementy wynagrodzenia przewidziane przez układ zbiorowy pracowników jednostek samorządu terytorialnego zostały utrzymane w mocy przez ustawodawcę włoskiego, to stało się tak nie na mocy obowiązku wynikającego z dyrektywy nr 77/187, ale wyłącznie z woli ustawodawcy (chodzi tu dodatek indywidualny z tytułu stażu pacy i trzy inne świadczenia).

42 — Punkt 50.
43 — Idem.
44 — Punkt 51.

uprawnień pracowników w ramach tych stosunków.

87. Ponadto zgodnie z tą samą logiką Trybunał ograniczył zakres zasady uznania przez przejmującego uprawnień o charakterze pieniężnym wynikających ze stażu pracy przejmowanych pracowników nabytego u zbywającego, wskazując, że „w zakresie w jakim prawo krajowe dopuszcza, poza przypadkami przejęcia przedsiębiorstwa, zmianę stosunku pracy w sposób niekorzystny dla pracowników, w szczególności odnośnie do ochrony przed zwolnieniem oraz ich warunków wynagrodzenia, tego rodzaju zmiana nie jest wykluczona wyłącznie z uwagi na fakt, że w międzyczasie przedsiębiorstwo stało się przedmiotem przejęcia oraz że w konsekwencji porozumienie zostało zawarte z nowym pracodawcą. Ponieważ bowiem przejmujący wstępuje w miejsce zbywającego, zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy [77/187], w odniesieniu do praw i zobowiązań wynikających ze stosunku pracy, może on ulec zmianie w stosunku do przejmującego w tych samych granicach, w jakich miałoby to miejsce w stosunku do zbywającego, przy czym należy rozumieć, iż przejęcie przedsiębiorstwa w żadnym wypadku nie stanowi samoistnej przyczyny wspomnianej zmiany” [45]. Chodzi tu bowiem o jedną z konsekwencji mechanizmu podstawienia. Stosunek pracy może ulec zmianie w stosunku do przejmującego w takim samym zakresie, w jakim może zostać zmieniony w odniesieniu do zbywającego.

88. Reasumując: z wyżej wymienionego wyroku w sprawie Collino i Chiappero wynika, że przejmowani pracownicy mogą w ramach stosunku pracy łączącego ich z przejmującym powołać się na te same uprawniania o charakterze pieniężnym wynikające ze stażu pracy, co uprawnienia, z których korzystali w ramach stosunku pracy ze zbywającym. Niemniej jednak przejmujący ma zawsze możliwość zmiany warunków pracy, a w szczególności warunków wynagrodzenia w ten sam sposób, w jaki zbywający mógł uczynić to zgodnie z prawem krajowym poza przypadkami przejęcia przedsiębiorstwa.

89. Dyrektywa 77/187 ma na celu uniknięcie sytuacji, w której samo przejęcie przedsiębiorstwa będzie okazją do pogorszenia sytuacji pracowników, tzn. zniesienia lub ograniczenia praw nabytych. Należy zatem brać pod uwagę wyłącznie prawa, na które pracownicy mogą powoływać się w stosunkach ze zbywającym. Prawo do równego traktowania z nowymi kolegami (ewentualnie lepiej traktowanymi) nie istnieje, tak samo jak nie istnieje prawo do stosowania z mocą wsteczną bardziej korzystnych przepisów przewidzianych przez przejmującego z tytułu lat zatrudnienia u zbywającego [46].

90. Treść praw i obowiązków przejmowanych pracowników zależy od znajdującego

45 — Punkt 52.

46 — Zobacz pkt 94 wyżej wymienionej opinii rzecznika generalnego S. Albera w sprawie Collino i Chiappero.

zastosowanie prawa krajowego i w konsekwencji będzie różna. Jak powtarzał Trybunał, dyrektywa 77/187 nie ma na celu ustanowienia jednolitego poziomu ochrony opartego na wspólnych kryteriach. Dlatego też jak wskazał Trybunał w wyroku z dnia 10 lutego 1988 r. w sprawie Foreningen af Arbejdsledere i Danmark [47], korzyść, jaka wynika z zastosowania tej dyrektywy nie może polegać wyłącznie na zapewnieniu danemu pracownikowi takiej ochrony w stosunkach z przejmującym, jaką cieszy się on w stosunkach ze zbywającym zgodnie z przepisami prawa danego państwa członkowskiego [48].

91. Wynika stąd, że przejmowani pracownicy mają prawo do obliczania ich wynagrodzenia w sposób, który uwzględnia ich staż pracy uzyskany u zbywającego, wyłącznie w przypadku, w którym zawarta z nim umowa o pracę nadaje takie prawo, oraz jeżeli treść tego prawa nie została skutecznie zmieniona przez przejmującego, niezależnie od faktu przejęcia przedsiębiorstwa.

92. Widzieliśmy zatem, że pod rządami układu zbiorowego pracowników jednostek samorządu terytorialnego wynagrodzenie było zasadniczo obliczane na podstawie rodzaju wykonywanej funkcji oraz łączyło w sobie dodatkowe elementy płacy, a zatem nie opierało się w przeważający sposób na stażu pracy. W konsekwencji zgodnie z logiką równoważności przejmowani pracownicy nie mogą na podstawie art. 3 ust. 1 dyrektywy 77/187 wymagać od przejmującego, by uwzględniał ich łączny staż pracy u zbywającego.

93. W każdym razie, mając na uwadze wcześniejsze rozważania dotyczące zakresu zastosowania art. 3 ust. 2 tej dyrektywy zgodnie z dokonaną przez Trybunał wykładnią tego przepisu, wątpię, by w przypadku następstwa układów zbiorowych, takiego jakie miało miejsce w sprawie przed sądem krajowym, przepis ten dopuszczał, by pracownicy domagali się od przyjmującego przestrzegania ich uprawnień o charakterze pieniężnym wynikających ze stażu pracy, z których korzystali na podstawie układu zbiorowego ze zbywającym.

94. Należy poza tym uściślić, że istnienie nierówności płacowych w stosunku do pracowników wcześniej zatrudnionych przez podmioty reprezentujące państwo nie jest samo w sobie sprzeczne z dyrektywą 77/187. Dyrektywa ta nie zmierza tak daleko, by wymagać, aby pracownicy pierwszego pracodawcy zostali z mocą wsteczną zrównani w prawach z pracownikami drugiego pracodawcy, uzyskując dokładnie te same prawa. Dyrektywa ta ustanawia zasadę ciągłości stosunku pracy z zachowaniem dotychczasowych warunków pracy, a nie zasadę ich zmiany w celu dostosowania ich do warunków pracy pracowników od zawsze zatrudnionych przez nowego pracodawcę.

95. Wyrok z dnia 11 listopada w 2004 r. w sprawie Delahaye [49] wywołuje jednak

47 — 324/86, Rec. s. 739.

48 — Punkt 16.

49 — C-425/02, Zb.Orz. s. I-10823.

pewną wątpliwość, co do zakresu zastosowania dyrektywy nr 77/187, jeśli chodzi o uznanie stażu pracy przejmowanych pracowników, ponieważ Trybunał poświęca znaczną uwagę równości traktowania pomiędzy przejmowanymi pracownikami a pracownikami już zatrudnionymi przez przejmującego.

96. Okoliczności faktyczne leżące u podstawy sporu, który doprowadził do wydania tego wyroku są następujące: J.M. Delahaye była pracownikiem stowarzyszenia, którego działalność została przejęta przez państwo luksemburskie. W konsekwencji została ona zatrudniona w charakterze pracownika państwowego. Na mocy luksemburskiego rozporządzenia dotyczącego wynagrodzenia pracowników państwowych J.M. Delahaye przyznano wynagrodzenie niższe od tego, które otrzymywała na podstawie umowy zawartej z pierwotnym pracodawcą [50].

97. W tej sprawie pytanie przedłożone przez Cour administrative (Luksemburg) miało zasadniczo na celu ustalenie, czy dyrektywa 77/187 stoi na przeszkodzie temu, aby w przypadku przejęcia przez państwo przedsiębiorstwa osoby prawnej prawa prywatnego państwo to, jako nowy pracodawca, dokonało zmniejszenia kwoty wynagrodzenia danych pracowników w celu zastosowania się do obowiązujących przepisów krajowych dotyczących pracowników administracji publicznej.

98. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału, który oparł się na własnym orzecznictwie, a w szczególności na ww. wyroku w sprawie Mayeur, „[z] uwagi na to, że dyrektywa 77/187 ma na celu jedynie częściową harmonizację omawianej dziedziny […] [dyrektywa ta] nie stoi na przeszkodzie, w przypadku przejęcia działalności przez osobę prawną prawa publicznego, zastosowaniu prawa krajowego przewidującego rozwiązanie umów o pracę [zawartych z podmiotem] prawa prywatnego” [51]. Trybunał doprecyzował jednak, że „takie rozwiązanie stanowi, zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy 77/187, poważną zmianę warunków pracy na niekorzyść pracownika, wynikającą bezpośrednio z przejęcia, tak że pracodawcę uważa się w takim przypadku za odpowiedzialnego za rozwiązanie wspomnianych umów” [52].

99. Stosując to wnioskowanie do rozważanej sprawy, Trybunał stoi na stanowisku, iż „[t]o samo powinno mieć miejsce, w przypadku gdy […] zastosowanie przepisów krajowych regulujących status pracowników państwowych pociąga za sobą zmniejszenie wynagrodzenia pracowników, których dotyczy przyjęcie. Takie zmniejszenie, gdy jest istotne, powinno być uważane za poważną zmianę warunków pracy na niekorzyść zainteresowanych pracowników w rozumieniu art. 4 ust. 2 dyrektywy [77/187]”. [53].

100. Dopuszczając możliwość takiego zachowania po stronie organów publicznych,

50 — Zwracała ona uwagę, że została zaszeregowana bez uwzględnienia jej stażu pracy, w pierwszej grupie zaszeregowania na ostatnim szczeblu siatki płac, co w konsekwencji spowodowało po jej stronie stratę 37% miesięcznego wynagrodzenia (pkt 17 wyroku).

51 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Delahaye, pkt 32.

52 — Idem.

53 — Ibidem, pkt 33.

Trybunał wskazał jednak na pewne niuanse, stwierdzając dalej, że „właściwe władze powołane do stosowania i dokonywania wykładni prawa krajowego dotyczącego pracowników administracji publicznej mają obowiązek czynić to, w miarę wszelkich możliwości, w świetle celu dyrektywy 77/187". W tym kontekście Trybunał zwraca uwagę, że „[b]yłoby niezgodne z duchem tej dyrektywy wynagradzanie pracownika przejętego od zbywającego bez uwzględnienia jego stażu pracy, w sytuacji gdy przepisy krajowe regulujące status pracowników państwowych biorą pod uwagę staż pracy pracownika państwowego przy obliczaniu jego wynagrodzenia".

101. Pozycje zajęte przez Trybunał w ww. wyrokach w sprawie Collino i Chiappero oraz w sprawie Delahaye mogą zatem wydawać się trudne do pogodzenia, skoro zastosował on w tych sprawach dwie odmienne logiki. Podczas gdy pierwsza z nich opiera się na idei równoważności ochrony pracowników w przypadku przejęcia przedsiębiorstwa, druga kładzie akcent na równe traktowanie pracowników przejmowanych i pracowników już zatrudnionych przez przejmującego.

102. Chociaż równe traktowanie pracowników przejmowanych i pracowników już zatrudnionych przez przejmującego jest pożądane w przypadku przejęcia przedsiębiorstwa, nie wydaje mi się jednak, by było wymagane mocą dyrektywy 77/187. Uważam zatem za bardziej zgodne z duchem tej dyrektywy podejście oparte na równoważności ochrony, właściwe mechanizmowi podstawienia, jakie Trybunał przyjął w ww. wyroku w sprawie Collino i Chiappero.

103. Wnioskuję stąd, że w przypadku takim jak w sprawie przed sądem krajowym, w którym z jednej strony warunki wynagrodzenia przewidziane w układzie zbiorowym obowiązującym zbywającego nie są co do zasady oparte na kryterium stażu pracy u zbywającego, a z drugiej strony układ zbiorowy obowiązujący przejmującego zastępuje układ zbiorowy obowiązujący zbywającego, wykładni art. 3 ust. 1 i 2 dyrektywy 77/187 należy dokonywać w taki sposób, że przepisy te nie wymagają, by przejmujący uwzględniał staż pracy pracowników przejmowanych uzyskany u zbywającego w celu obliczenia ich wynagrodzenia, nawet wówczas gdy obowiązujący przejmującego układ zbiorowy przewiduje, że obliczanie wynagrodzenia opiera się przede wszystkim na kryterium stażu pracy.

C — *W przedmiocie pytania czwartego*

104. W pytaniu czwartym sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy ustanowienie przez państwo członkowskie przepisu krajowego, takiego jak art. 1 ust. 218 ustawy nr 266/2005, jest sprzeczne z wieloma zasadami prawa Unii.

105. Warto przypomnieć kontekst, w którym pojawia się to pytanie. Przyjmując art. 1 ust. 218 ustawy nr 266/2005 ustawodawca włoski pragnął sprecyzować zakres, jaki

zamierzał nadać ustawie nr 124/99 wobec wątpliwości, czy przejęciu personelu pomocniczego winno towarzyszyć uwzględnienie przez państwo stażu pracy członków tego personelu uzyskanego w jednostkach samorządu terytorialnego. Podążając w ślad za orzecznictwem wskazanym przez Corte suprema di cassazione, ustawodawca uznał, że wynagrodzenie przejmowanych pracowników winno być określone „na podstawie ogólnego uposażenia pieniężnego, które otrzymywali w momencie przejęcia, wraz z przyznaniem pozycji płacowej w kwocie równiej lub bezpośrednio niższej od rocznego wynagrodzenia, które otrzymywali w dniu 31 grudnia 1999 r., składającego się z płacy, indywidualnego dodatku z tytułu stażu pacy oraz ewentualnie innych świadczeń, jeżeli mają do nich prawo na podstawie [układu zbiorowego pracowników jednostek samorządu terytorialnego] obowiązującego w dniu ich włączenia do administracji państwowej". Ustawodawca włoski wskazał w ten sposób, że mimo dominującej linii orzeczniczej sądów krajowych wykładni ustawy nr 124/99 należy dokonywać w ten sposób, iż metoda obliczania wynagrodzenia przejmowanych pracowników nie opiera się na kryterium ich stażu pracy w jednostkach samorządu terytorialnego.

106. Zgodnie z tym na co wskazałem wyżej, takie stanowisko ustawodawcy włoskiego nie może zostać uznane za sprzeczne z dyrektywą 77/187, ponieważ nie wymaga ona, w takim przypadku jak będący przedmiotem sprawy przed sądem krajowym, uwzględnienia łącznego stażu pracy przejmowanych pracowników w jednostkach samorządu terytorialnego.

107. W zakresie w jakim wykładnia ustawy nr 124/99 sformułowana w art. 1 ust. 218 ustawy nr 266/2005 wywołuje bezpośredni skutek wobec toczących się postępowań sądowych, w tym dla postępowania wszczętego przez I. Scattolon, na korzyść stanowiska popieranego przez państwo włoskie, sąd krajowy pragnie również ustalić, czy tego rodzaju wykładnia autentyczna jest zgodna z zasadami ogólnymi prawa Unii. Z postanowienia odsyłającego, jaki i z uwag przedstawionych pisemnie i ustnie przed Trybunałem wynika, że pytanie to dotyczy przede wszystkim wykładni zasady skutecznej ochrony sądowej, a w szczególności prawa do rzetelnego procesu sądowego [54].

54 — Warto wskazać, że na podstawie art. 6 ust. 1 EKPC do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka trafił podobny problem, którego dotyczą trzy skargi. Chodzi tu mianowicie o skargi nr 43549/08, Agrati i in. przeciwko Włochom; nr 5087/09, Carlucci przeciwko Włochom i 6107/09, Cioffi i in. przeciwko Włochom. W dniu 5 listopada 2009 r. druga izba Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zwróciła się do stron postępowań z następującymi pytaniami:
„1. Czy zastosowanie art. 1 [ustawy nr 266/2005] w odniesieniu do toczących się postępowań sądowych naruszyło zasadę prymatu prawa lub podważyło rzetelność postępowań sądowych, zagwarantowane na mocy art. 6 [EKPC]?
2. W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej – czy ingerencja ta była uzasadniona ważnymi względami interesu ogólnego oraz czy była proporcjonalna do celu(-ów) realizowanego(-ych) przez ustawodawcę?
3. Uwzględniając ustanowienie art. 1 [ustawy nr 266/2005] oraz jego stosowanie przez sądy krajowe w ramach toczących się postępowań – czy miało miejsce naruszenie praw skarżących w stosunku do ich mienia w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1 [EKPC]?".

108. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada skutecznej ochrony sądowej stanowi ogólną zasadę prawa Unii, wynikającą ze wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich, chronioną na mocy art. 6 i 13 EKPC [55]. Zasada ta została potwierdzona przez art. 47 karty, który od momentu wejścia w życie traktatu lizbońskiego „ma taką samą moc prawną jak traktaty" [56]. W zakresie w jakim do dnia dzisiejszego karta zajmuje centralne miejsce w systemie ochrony praw podstawowych w Unii, winna moim zdaniem stanowić normę referencyjną, każdorazowo gdy Trybunał ma orzekać w przedmiocie zgodności aktu Unii lub przepisu krajowego z prawami podstawowymi chronionymi na mocy karty [57].

109. Przed dostarczeniem sądowi krajowemu elementów wykładni, które pozwolą mu na ocenę zgodności art. 1 ust. 218 ustawy nr 266/2005 z art. 47 karty, należy zbadać, czy Trybunał jest właściwy w tym zakresie.

55 — Zobacz w szczególności wyrok Trybunału z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-279/09 DEB, Zb.Orz. s. I-13849, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo.

56 — Zobacz art. 6 ust. 1 akapit pierwszy TUE.

57 — Zobacz podobnie, jeśli chodzi o ocenę ważności aktu Unii, wyrok z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawach połączonych C-92/09 i C-93/09 Volker und Markus Schecke i Eifert, Zb.Orz. s. I-11063, pkt 45, 46.

1. W przedmiocie właściwości Trybunału w zakresie udzielenia odpowiedzi na pytanie czwarte

110. Stosownie do rodzaju sytuacji, która zostaje przedstawiona Trybunałowi [58], wymaga on od państw członkowskich przestrzegania podstawowych praw chronionych w ramach wspólnotowego porządku prawnego, z jednej strony, kiedy państwa te wykonują prawo Unii, a z drugiej strony, kiedy uregulowania krajowe wchodzą w zakres zastosowania prawa Unii.

111. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału wymogi wynikające z ochrony ogólnych zasad uznanych we wspólnotowym porządku prawnym, wśród których znajdują się też prawa podstawowe, wiążą również państwa członkowskie, gdy wprowadzają one w życie przepisy wspólnotowe i gdy następnie są zobowiązane, w najszerszym możliwym zakresie, stosować te przepisy na warunkach, które nie naruszają tych wymogów [59].

58 — W zależności od tego, czy państwo członkowskie działa jako „przedstawiciel Unii", ustanawiając przepisy krajowe wymagane przepisami wspólnotowymi, czy stanowi przepisy krajowe stanowiące odstępstwo od przewidzianej traktatem swobody przemieszczania się lub szerzej, czy zmierza do osiągnięcia celu przewidzianego przepisami wspólnotowymi, stanowiąc przepisy krajowe, które wydają się konieczne dla jego realizacji. Dla zobrazowania tych trzech przypadków zob. w szczególności odpowiednio wyroki: z dnia 13 lipca 1989 r. w sprawie 5/88 Wachauf, Rec. s. 2609; z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie C-260/89 ERT, Rec. s. I-2925, a także z dnia 10 lipca 2003 r. w sprawach połączonych C-20/00 i C-64/00 Booker Aquaculture i Hydro Seafood, Rec. s. I-7411.

59 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie C-540/03 Parlament przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-5769, pkt 105 i przytoczone tam orzecznictwo.

112. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem jeżeli przepisy krajowe wchodzą w zakres stosowania prawa wspólnotowego, Trybunał, do którego zwrócono się z pytaniem prejudycjalnym, powinien przedstawić wszystkie elementy wykładni konieczne dla dokonania przez sąd krajowy oceny zgodności tych przepisów z prawami podstawowymi, których poszanowanie zapewnia, a które wynikają w szczególności z EKPC [60]. Natomiast Trybunał nie ma takiej właściwości w stosunku do przepisów, które nie mieszczą się w ramach prawa wspólnotowego, i jeżeli przedmiot sporu pozostaje bez związku z prawem wspólnotowym [61].

113. Mając na względzie odpowiedź na pytanie pierwsze, jakiej udzielenie proponuję Trybunałowi – że przejęcie, którego dotyczy sprawa przed sądem krajowym, stanowi przejęcie przedsiębiorstwa w rozumieniu dyrektywy 77/1487 i powinno nastąpić zgodnie z przypisami tej dyrektywy (których transpozycji do prawa wewnętrznego dokonano na mocy art. 2112 włoskiego kodeksu cywilnego i art. 34 dekretu z mocą ustawy nr 29/93) – niniejsza sprawa oddala się w wyraźny sposób od sytuacji, które stały się podstawą do wydania orzeczeń, w których Trybunał stwierdził, iż nie posiada właściwości w przedmiocie wykładni ogólnych zasad prawa i praw podstawowych ze względu na fakt, że spór pozostawał bez wystarczającego związku z prawem Unii [62].

114. Ustawa nr 124/99 w wersji doprecyzowanej w 2005 r. przez ustawodawcę włoskiego ma bowiem na celu określenie jednego z warunków przejęcia przez państwo personelu pomocniczego jednostek samorządu terytorialnego, mianowicie sposobu obliczania wynagrodzenia w następstwie przejęcia. W zakresie w jakim chodzi o przejęcie wchodzące w zakres zastosowania dyrektywy 77/187, ustawodawstwo takie winno być traktowana jako pozostające w wystarczającym związku z prawem Unii. Ponieważ zakwestionowane ustawodawstwo krajowe mieści się w ramach prawa Unii, do właściwości Trybunału należy dostarczenie sądowi krajowemu wszystkich elementów wykładni koniecznych dla dokonania przez ten sąd oceny zgodności tego ustawodawstwa z zasadą skutecznej ochrony sądowej [63].

115. Nie może, moim zdaniem, stać się inaczej w przypadku art. 47 karty.

60 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 10 kwietnia 2003 r. w sprawie C-276/01 Steffensen, Rec. s. I-3735, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo.

61 — Zobacz w szczególności postanowienie z dnia 27 listopada 2009 r. w sprawie C-333/09 Noël, pkt 11 i przytoczone tam orzecznictwo.

62 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 13 czerwca 1996 r. w sprawie C-144/95 Maurin, Rec. s. I-2909; z dnia 18 grudnia 1997 r. w sprawie C-309/96 Annibadi, Rec. s. I-7493; a także postanowienia: z dnia 6 października 2005 r. w sprawie C-328/04 Vajnai, Zb.Orz. s. I-8577; z dnia 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-302/06, Koval'ský; z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie C-339/10 Asparuhov Estov i in., Zb.Orz. s. I-11465.

63 — Oczywiście istnienie wystarczającego związku z prawem Unii winno jasno wynikać z postanowienia odsyłającego. W przypadku braku takiego dowodu Trybunał orzeknie swój oczywisty brak właściwości, tak jak stało się w sprawie podobnej do aktualnie rozważanej w postanowieniu z dnia 3 października 2008 r. w sprawie C-287/08 Savia i in.

116. W celu określenia zakresu zastosowania karty jej redaktorzy posłużyli się formułą wynikającą z ww. wyroku w sprawie Wachauf [64]. Artykuł 51 ust. 1 karty przewiduje, że jej postanowienia mają zastosowanie do państw członkowskich „wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii".

117. Z uwagi na treść tego postanowienia pytanie, czy zakres zastosowania karty, tak jak jest on określony w jej art. 51 ust. 1, zbiega się z zakresem zastosowania zasad ogólnych prawa Unii, jest przedmiotem dyskusji i nie znalazło dotychczas ostatecznej odpowiedzi w ramach orzecznictwa Trybunału [65]. Podczas gdy zwolennicy restrykcyjnego traktowania pojęcia wykonywania prawa Unii twierdzą, że odnosi się ono jedynie do sytuacji, w której państwo działa jako przedstawiciel Unii, zwolennicy szerokiego rozumienia tego pojęcia są zdania, że odnosi się ono w szeroki sposób do sytuacji, w których przepisy krajowe wchodzą w zakres stosowania prawa Unii.

118. Moim zdaniem formuła przyjęta przez redaktorów karty nie oznacza, iż mieli oni zamiar ograniczyć zakres jej zastosowania w stosunku do sądowej definicji zakresu zastosowania zasad ogólnych prawa Unii. Świadczą o tym wyjaśnienia dotyczące art. 51 ust. 1 karty, które zgodnie z art. 6 ust. 1 ostatni akapit TUE i art. 52 ust. 7 karty winny być uwzględniane w trakcie dokonywania wykładni postanowień karty.

119. Zwracam tu uwagę, że wyjaśnienia te wskazują, iż w odniesieniu do państw członkowskich „z orzecznictwa Trybunału wynika jednoznacznie, że obowiązek przestrzegania praw podstawowych zdefiniowanych w ramach Unii wiąże państwa członkowskie wyłącznie wówczas, gdy działają w zakresie zastosowania prawa Unii". Poza tym wyjaśnienia te dotyczą orzecznictwa odnoszącego się do różnych przypadków związku przepisów krajowych z prawem Unii, jakie przytoczyłem wyżej. Te dwa czynniki pozwalają moim zdaniem Trybunałowi na przyjęcie szerokiej wykładni art. 51 ust. 1 karty, bez

64 — Punkt 19 wyroku.

65 — Zobacz w szczególności w odniesieniu do tego pytania K. Lenaerts i J.A. Gutiérrez-Fons, „The constitutional allocation of powers and general principles of EU law", *Common Market Law Review*, 2010, Nr 47, s. 1629, w szczególności s. 1657–1660; T. Tridimas, „The General Principles of EU Law", drugie wydanie, Oxford University Press, 2006, s. 363; A. Egger, „EU-Fundamental Rights in the National Legal Order: The Obligations of Member States Revisited", *Yearbook of European Law,* vol. 25, 2006, s. 515, w szczególności s. 547–550; J.P. Jacqué, „La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: aspects juridiques généraux", *REDP,* vol. 14, nº 1, 2002, s. 107, w szczególności s. 111.

wypaczania przy tym woli jej redaktorów [66]. Można by w ten sposób stwierdzić, że wykładni tego postanowienia w świetle dotyczących jego wyjaśnień należy dokonywać w ten sposób, że postanowienia karty odnoszą się do państw członkowskich, wówczas gdy działają one w zakresie zastosowania prawa Unii. Poza tym, odnosząc się w szczególności do dyrektyw, nie powinno ograniczać się pojęcia wykonywania prawa Unii tylko do przepisów dokonujących ich transpozycji. Pojęcie to moim zdanie powinno być rozumiane jako odnoszące się do następczego i konkretnego stosowania przepisów dyrektywy [67], jak również w sposób ogólny do wszystkich sytuacji, w których przepisy krajowe „obejmują" dziedzinę regulowaną dyrektywą lub „dotyczą" dziedziny regulowanej dyrektywą, której termin transpozycji upłynął [68].

120. Poza faktem, że ograniczenie zakresu zastosowania karty w stosunku do zakresu zastosowania praw podstawowych uznanych za ogólne zasady prawa Unii nie było moim zdaniem wolą redaktorów karty, zawężająca wykładnia jej art. 51 ust. 1 nie wydaje się pożądana. Prowadziłaby bowiem do stworzenia wewnątrz Unii dwóch różnych systemów ochrony praw podstawowych, w zależności do tego, czy wynikają one z karty, czy też z zasad ogólnych prawa. Osłabiłoby to poziom ochrony praw co jest sprzeczne z treścią art. 53 karty, który przewiduje w szczególności, że „[ż]adne z [jej] postanowień […] nie będzie interpretowane jako ograniczające lub naruszające prawa człowieka i podstawowe wolności uznane, we właściwych im obszarach zastosowania, przez prawo Unii".

121. Ponieważ właściwość Trybunału w zakresie udzielenia odpowiedzi na pytanie czwarte wydaje się moim zdaniem ustalona, należy niniejszym dostarczyć sądowi krajowemu wszystkich elementów wykładni, które pozwolą mu ocenić zgodność art. 1 ust. 218 ustawy nr 266/2005 z art. 47 karty.

66 — Zobacz A. Rosas i H. Kaila, „L'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par la Cour de justice – un premier bilan", *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1/2011. Autorzy ci wskazują, odwołując się do wyjaśnień dotyczących karty i podkreślając, że kwestia ta jest przedmiotem dyskusji w doktrynie prawa, że „można bronić zdania, że wyrażenie »w zakresie w jakim stosują one prawo Unii« użyte w art. 51 ust. 1 [k]arty odwołuje się do raczej szerokiej wykładni". Ich zdaniem „[c]o ma w szczególności znaczenie w świetle orzecznictwa Trybunału, to istnienie związku z tym prawem". Pragnę jednocześnie zauważyć, że w ww. postanowieniu w sprawie Asparuhov Estov i in. Trybunał stwierdza, że jego właściwość w zakresie dokonywania wykładni karty nie jest ustalona, gdy postanowienie odsyłające nie zawiera żadnego dowodu na okoliczność, że sporna decyzja krajowa „stanowiła środek wykonywania prawa Unii lub że wykazywała inny z nim związek" (pkt 14). To odwołanie do „innego związku" z prawem Unii przemawia raczej na rzecz szerokiego pojmowania przez Trybunał swej właściwości w zakresie wykładni karty.

67 — Wyrok z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie C-145/09 Tsakouridis, Zb.Orz. s. I-11979, pkt 50–52.

68 — Wyrok z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawie C-555/07 Kücükdeveci, Zb.Orz. s. I-365, pkt 22–26.

2. W przedmiocie wykładni art. 47 karty

122. Jak to potwierdza art. 47 karty, podstawowe prawo do skutecznej ochrony sądowej zawiera w sobie prawo do skutecznej skargi, zapewniające w szczególności stronie skarżącej, iż jej sprawa zostanie sprawiedliwie rozpatrzona. W zakresie w jakim art. 1 ust. 218 ustawy nr 266/2005 wpływa na postępowanie sądowe wszczęte przez I. Scattolon, wspierając pozycję państwa włoskiego, może oddziaływać na jej prawo do skutecznej skargi.

123. Należy jednak przypomnieć, że art. 52 ust. 1 karty dopuszcza wprowadzenie ograniczeń w wykonywaniu praw i wolności ustanowionych w karcie, o ile przewidziane są one ustawą, szanują istotę tych praw i wolności, są zgodne z zasadą proporcjonalności oraz o ile są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

124. Poza tym art. 52 ust. 3 karty stanowi, że w zakresie w jakim zawiera ona prawa, które odpowiadają prawom gwarantowanym w EKPC, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję [69]. Zgodnie z wyjaśnieniem do tego postanowienia znaczenie i zakres praw gwarantowanych treścią EKPC są określone nie tylko w treści EKPC, ale także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

125. W celu dostarczenia sądowi krajowemu koniecznych elementów wykładni, tak aby mógł on dokonać oceny zgodności art. 1 ust. 218 ustawy nr 266/2005 z art. 47 karty, postąpię zgodnie ze schematem analizy przyjętym przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w podobnych przypadkach naruszeń art. 6 ust. 1 EKPC z powodu wpływu ustawy działającej z mocą wsteczną na toczące się postępowania sądowe.

126. Zbadam w ten sposób w pierwszej kolejności, czy dochodzi w takim przypadku do ingerencji władzy legislacyjnej w wymiar sprawiedliwości. A jeśli tak, w drugiej kolejności rozważę, czy istnieją nadrzędne względy interesu ogólnego uzasadniające taką ingerencję.

69 — Przepis ten nie wyklucza jednak, by prawo Unii przyznawało szerszą ochronę (zob. art. 52 ust. 3 zdanie drugie karty).

a) W przedmiocie zaistnienia ingerencji władzy legislacyjnej w wymiar sprawiedliwości

127. Jak wskazał Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w spawie Zielinski, Pradal, Gonzalez i in. przeciwko Francji z dnia 28 października 1999 r.[70], „chociaż co do zasady nie jest wykluczone, by władza legislacyjna poprzez stanowienie nowych przepisów z mocą wsteczną regulowała w dziedzinie prawa cywilnego prawa wynikające z obowiązującego ustawodawstwa, to jednak z wyjątkiem nadrzędnych względów interesu ogólnego ingerencja władzy legislacyjnej w wymiar sprawiedliwości w celu wywierania wpływu na przebieg postępowań sądowych jest sprzeczna z zasadą rządów prawa i pojęciem rzetelnego procesu sądowego wynikającą z art. 6 [EKPC]”[71] [tłumaczenie nieoficjalne].

128. Z wyroku tego wynika, że pierwszym etapem oceny zgodności ustawy działającej z mocą wsteczną z art. 6 ust. 1 EKPC jest ustalenie jej ewentualnego wpływu na spory toczące się przed sądem.

129. W wyroku w sprawie Lilly France przeciwko Francji z dnia 25 listopada 2010 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka przypomniał, że ogranicza się on do stwierdzenia, że sporna ustawa stoi na przeszkodzie wydaniu przez sąd orzeczenia w danym sporze[72]. W wyżej wymienionym wyroku w sprawie Zielinski, Pradal, Gonzalez i in. przeciwko Francji podkreślił on, że sporna ustawa ustala ostatecznie warunki sporu przed sądami wymiaru sprawiedliwości, i to z mocą wsteczną[73]. Uprawnienia orzecznicze sądu, przed którym zawisł dany spór, zostają w ten sposób zniwelowane skutkiem wykładni dokonanej przez ustawodawcę krajowego. Nawet jeśli ustawodawca ten podjąłby wszelkie starania, by wykluczyć zastosowanie ustawy działającej z mocą wsteczną w stosunku do prawomocnych orzeczeń, to ingerencja władzy legislacyjnej w wymiar sprawiedliwości ma miejsce już wówczas, gdy sąd jest związany brzmieniem danej ustawy.

130. W sprawie przed sądem krajowym art. 1 ust. 218 ustawy nr 266/2005 nadaje art. 8 ust. 2 ustawy nr 124/99 wykładnię, której skutki mają moc wsteczną „z zastrzeżeniem wykonania orzeczeń sądowych wydanych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”.

131. Warunek ingerencji władzy legislacyjnej w wymiar sprawiedliwości wydaje się być spełniony. Jest zatem bezsprzeczne, że nowa wykładnia legislacyjna miała rzeczywiście bezpośredni wpływ na postępowanie toczące się pomiędzy I. Scattolon i państwem włoskim, działając na niekorzyść skarżącej, skoro ustawa dokonująca wykładni wyklucza stosowanie wcześniejszej, korzystnej

70 — *Recueil des arrêts et décisions* 1999-VII.

71 — Paragraf 57.

72 — Paragraf 49.

73 — Paragraf 58.

dla przejmowanych pracowników wykładni Corte suprema di cassazione i większości sadów włoskich. Ma niewielkie znaczenie w tym zakresie fakt, że art. 1 ust. 218 ustawy nr 266/2005 będzie rozumiany jako norma wykładni autentycznej bądź też jako norma o nowej treści.

132. Pozostaje w tym miejscu zbadać, czy tego rodzaju ingerencja może zostać uzasadniona nadrzędnymi względami interesu ogólnego.

b) W przedmiocie istnienia nadrzędnych względów interesu ogólnego

133. Ogólnie rzecz biorąc orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka raczej wyklucza, by powody finansowe mogy same w sobie stanowić uzasadnienie ingerencji władzy legislacyjnej w wymiar sprawiedliwości [74]. Niemniej jednak w wyroku w sprawie National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society i Yorkshire Building Society przeciwko Zjednoczonemu Królestwu z dnia 23 października 1997 r. [75] Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że troska państwa o zachowanie poziomu wpływów z podatków jest względem interesu ogólnego [76]. Wskazanie, że w tej sprawie ustawa z mocą wsteczną miała na celu przywrócenie pierwotnego zamiaru ustawodawcy i skorygowanie błędów o charakterze technicznym w sformułowaniu przepisów, wydaje się interesujące [77]. Poza tym przedmiotem wyroku w sprawie OGIS-Institut Stanislas, OGEC St. Pie X i Blanche de Castille i in. przeciwko Francji z dnia 27 maja 2004 r. było uzupełnienie luki w prawie [78].

134. Z orzecznictwa tego wynika, że Europejski Trybunał Praw Człowieka skłania się ku uznaniu, iż względy interesu ogólnego istnieją, w sytuacji gdy chodzi o stworzenie dobrego ustawodawstwa (względy te dotyczą w szczególności sprostowania błędu technicznego czy uzupełnienia luki w prawie) lub stworzenie korzystnej sytuacji dla kontynuacji projektu służącego większej liczbie osób [79]. Względy finansowe same w sobie nie są wystarczające, jednak mogą być z powodzeniem przywołane, jeżeli towarzyszy mi inny cel reprezentujący interes ogólny.

135. W sprawie przed sądem krajowym rząd włoski uzasadnia przyjęcie ustawy nr 266/2005 faktem, iż sformułowanie art. 8 ust. 2 ustawy nr 124/99 charakteryzowało się brakiem pewności, co doprowadziło do wielu sporów. Uzasadnienie to można porównać z względami potrzeby stworzenia dobrego

74 — Zobacz w szczególności wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: z dnia 14 lutego 2006 r. w sprawie Lecarpentier i in. przeciwko Francji (§ 47); a także z dnia 11 kwietnia 2006 r. w sprawie Cabourdin przeciwko Francji (§ 37).

75 — *Recueil des arrêts et décisions,* 1997-VII.

76 — Paragrafy 80–83.

77 — Paragraf 81.

78 — Paragraf 71.

79 — Zobaccz F. Sudre, J.P. Marguénaud, J. Andriantsimbazovina, A. Gouttenoire i M. Levinet, *„Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme"*, 5e éd., PUF, Paris, 2009, s. 307.

ustawodawstwa, tj. ustawodawstwa o jasnym zakresie.

136. Odnosząc się natomiast do argumentu, jakoby konieczne było położenie kresu różnicom w orzecznictwie, poza faktem, iż tego rodzaju różnice winny zostać udowodnione, należy odnotować, że Europejski Trybunał Praw Człowieka dystansuje się od potwierdzenia takiego stanowiska. W wyżej wymienionym wyroku w sprawie Zielinski, Pradal, Gonzalez i in, przeciwko Francji Trybunał uznał, że różnice w orzecznictwie są immanentną cechą każdego systemu sądowego. Argument ten sam w sobie nie ma jednak znaczenia zdaniem Trybunału.

137. Gdyby zostało wykazane, że ustawodawca włoski zamierzał w 1999 r. pozostawić partnerom społecznym i organom prawodawczym troskę o realizację konkretnych sposobów włączenia przejmowanych pracowników, w szczególności w zakresie ich wynagrodzenia po przejęciu, późniejsza interwencja tego samego ustawodawcy, mająca na celu zakończenie praktyki orzeczniczej, która nie koresponduje ani z pierwotną wolą tego ustawodawcy, ani z szczegółowymi sposobami jej stosowania określonymi przez partnerów społecznych, następnie potwierdzona przez organy prawodawcze – mogłaby zostać dopuszczona. Pragnę zauważyć w tym zakresie, że doprecyzowanie, którego dokonał ustawodawca w 2005 r., potwierdza wykładnię, za którą opowiadali się partnerzy społeczni po ustanowieniu ustawy nr 124/99, którzy zgodnie z brzmieniem dekretu ministra z dnia 23 lipca 1999 r. określili kryteria włączenia przejmowanych pracowników. Można by zatem przyjąć, zgodnie z tym co orzekł Corte suprema di cassazione w swym wyroku z dnia 16 stycznia 2008 r. [80], że doprecyzowanie, którego dokonał włoski ustawodawca w 2005 r. w odniesieniu do wynagrodzenia rocznego przejmowanych pracowników, koresponduje z jednym z możliwych sposobów uznania, z punktu widzenia ekonomicznego i prawnego, uzyskanego stażu pracy. Ustawodawca włoski dokonał w ten sposób wyboru częściowego uznania stażu pracy, opierając się w celu zaszeregowania przejmowanych pracowników na wynagrodzeniu, jakie otrzymywali w dniu 31 grudnia 1999 r.

138. Rząd włoski podnosi argument oparty na konieczności gwarantowania neutralności budżetowej przejęcia w celu uzasadnienia tego rodzaju wyboru.

139. Może wydawać się uzasadnione, że państwo włoskie pragnęło połączyć w ramach jednych i tych samych kadr personel pomocniczy pracujący wspólnie, ale podlegający dwóm różnym systemom, a w szczególności że miało zamiar ujednolicić warunki wynagrodzenia tego personelu tak, aby jednocześnie przejęcie to było neutralne z punktu

80 — Wyrok nr 677 izby pracy.

widzenia budżetowego, tzn. innymi słowy, aby pociągało za sobą stałe koszty.

140. Jest jednak konieczne, by rząd włoski wykazał, iż wymóg neutralności budżetowej znajdował się w centrum pierwotnej reformy oraz że interwencja ustawodawcy w 2005 r. miała na celu zachowanie tego celu. W szczególności spoczywa na nim obowiązek wykazania, że wyłącznie wykładnia opierająca się na jedynie częściowym uwzględnianiu stażu pracy mogła zagwarantować neutralność budżetową reformy.

141. Pragnę zwrócić uwagę, że przez Trybunałem rząd włoski podniósł, że reforma zainicjowana w 1999 r., której towarzyszyło wyłącznie częściowe uwzględnienie stażu pracy przejmowanych pracowników, nie wpływała negatywnie na sytuację finansową tych pracowników. Skonfrontowana z tym twierdzeniem I. Scattolon nie zdołała moim zdaniem wykazać w sposób ścisły i pewny, że sytuacja finansowa przejmowanych pracowników uległa pogorszeniu po przejęciu [81]. Dostępne dowody nie przekonują mnie, że interwencja ustawodawcy w 2005 r. miała inny cel niż zagwarantowanie neutralności budżetowej.

142. Sąd krajowy musi jednak ocenić ostatecznie, w szczególności opierając się na danych liczbowych dotyczących porównywalnych kosztów zastosowania obu możliwych wykładni [82], czy wykładnia zastosowana przez ustawodawcę w 2005 r. może odpowiadać uzasadnionemu celowi neutralności budżetowej reformy administracyjnej, takiej jak ta w sprawie przed sądem krajowym, oraz czy nie naruszyła ona w nieproporcjonalny sposób prawa chronionego na mocy art. 47 karty.

143. Wnioskuję stąd, że wykładni art. 47 karty należy dokonywać w taki sposób, że nie jest z nim sprzeczny przepis ustawy, taki jak art. 1 ust. 218 ustawy nr 266/2005, pod warunkiem iż zostanie wykazane, w szczególności na podstawie danych liczbowych, że jego ustanowienie miało na celu zagwarantowanie neutralności budżetowej przejęcia przez państwo personelu pomocniczego jednostek samorządu terytorialnego, czego ocena należy do sądu krajowego.

81 — Z rozprawy, która odbyła się w dniu 1 lutego 2011 r. przed Trybunałem wynika, iż kilkaset euro straty wskutek przejęcia, na które powoływała się I. Scattolon, należy raczej rozumieć jako utracony zysk wynikający z podwyżki jej wynagrodzenia, które przysługiwałoby jej w przypadku uznania jej łącznego stażu pracy. Poza tym jeśli chodzi o utratę ewentualnych świadczeń przewidzianych układem zbiorowym pracowników jednostek samorządu terytorialnego, innych niż te, których kontynuację przewiduje art. 1 ust. 218 ustawy nr 266/2005, nic nie wskazuje na to, by świadczenia te nie miały swego odpowiednika w układzie zbiorowym pracowników szkolnictwa.

82 — Konieczność przedstawienia takich danych liczbowych wynika w szczególności z ww. wyroku Lilly France przeciwko Francji (§ 51).

IV — Wnioski

144. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby na pytania przedłożone mu przez Tribunale Ordinario di Venezia udzielił następującej odpowiedzi:

1) Wykładni dyrektywy Rady 77/187/EWG z dnia 14 lutego 1977 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów należy dokonywać w taki sposób, iż znajduje ona zastosowanie do przejęcia, takiego jak będące przedmiotem sprawy przed sądem krajowym, mianowicie przejęcia przez państwo pracowników jednostek samorządu terytorialnego (gmin i prowincji) świadczących usługi pomocnicze, takie jak sprzątanie, konserwacja i dozór budynków szkół publicznych.

2) W przypadku takim jak w sprawie przed sądem krajowym, w którym z jednej strony warunki wynagrodzenia przewidziane w układzie zbiorowym obowiązującym zbywającego nie są co do zasady oparte na kryterium stażu pracy nabytego u zbywającego, a z drugiej strony układ zbiorowy obowiązujący przejmującego zastępuje układ zbiorowy obowiązujący zbywającego, wykładni art. 3 ust. 1 i art. 2 dyrektywy 77/187 należy dokonywać w taki sposób, że przepis ten nie wymaga, by przejmujący uwzględniał staż pracy pracowników przejmowanych uzyskany u zbywającego w celu obliczenia ich wynagrodzenia, nawet wówczas gdy obowiązujący przejmującego układ zbiorowy przewiduje, że obliczanie wynagrodzenia opiera się przede wszystkim na kryterium stażu pracy.

3) Wykładni art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy dokonywać w taki sposób, że nie jest z nim sprzeczny przepis ustawy taki jak art. 1 ust. 218 legge n. 266/2005, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale delle Stato (legge finanziaria 2006) [ustawy nr 266/2005

wprowadzającej przepisy dotyczące ustanowienia rocznego i wieloletniego budżetu państwa (ustawa budżetową z 2006 r.)] z dnia 23 grudnia 2005 r., pod warunkiem iż zostanie wykazane, w szczególności na podstawie danych liczbowych, że jego ustanowienie miało na celu zagwarantowanie neutralności budżetowej przejęcia przez państwo personelu pomocniczego jednostek samorządu terytorialnego, czego ocena należy do sądu krajowego.