ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н Y. BOT
представено на 5 април 2011 година [1]

1. Настоящото преюдициално запитване се отнася до тълкуването на Директива 77/187/ЕИО на Съвета от 14 февруари 1977 година относно сближаването на законодателствата на държавите членки във връзка с гарантирането на правата на работниците и служителите при прехвърляне на предприятия, стопански дейности или части от стопански дейности [2], както и до тълкуването на принципа на ефективна съдебна защита, закрепен в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз [3].

2. Запитването е отправено в рамките на спор между г-жа Scattolon и Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Министерство на образованието, университетската дейност и научните изследвания) във връзка с непризнаването, по време на прехвърлянето на г-жа Scattolon като служител в него, на цялото прослужено от нея време в община Scorzè (Италия) — нейния първоначален работодател.

3. С това дело Съдът се приканва да уточни своята съдебна практика, от една страна, по отношение на приложното поле на Директива 77/187 при прехвърляне на предприятие между публичноправни юридически лица и от друга, по отношение на признаването от приобретателя на прослуженото при прехвърлителя време на прехвърления персонал.

4. Делото предоставя на Съда и възможността да се произнесе относно обхвата на правото на ефективни правни средства за защита по отношение на законова разпоредба, която — в противоречие на националната съдебна практика, благоприятна за отчитането от приобретателя на цялото прослужено при прехвърлителя време от прехвърления персонал, произвежда незабавно действие в цяла поредица висящи съдебни производства, сред които е и това, започнато по инициатива на г-жа Scattolon, в полза на противоположната позиция, застъпвана от италианската държава.

5. В настоящото заключение ще изложа причините, поради които, според мен, Директива 77/187 трябва да се тълкува в смисъл, че се прилага при прехвърляне, каквото е разглежданото в делото по главното производство, а именно прехвърлянето на персонал със спомагателни функции по почистване, поддръжка и надзор на държавните училищни сгради от местните

1 — Език на оригиналния текст: френски.
2 — ОВ L 61, стр. 26.
3 — Наричана по-нататък „Хартата“.

публични органи (общини и провинции) към държавата.

6. След това ще обясня, че по мое мнение в случай като този в делото по главното производство, при който, от една страна, условията за възнаграждение, предвидени в действащия при прехвърлителя колективен трудов договор, не се основават главно на критерия за прослужено време при този работодател, а от друга страна, действащият при приобретателя колективен трудов договор замества този, който е бил в сила при прехвърлителя, член 3, параграфи 1 и 2 от Директива 77/187 трябва да се тълкува в смисъл, че не изисква от приобретателя да отчете прослуженото време от прехвърления персонал при прехвърлителя за целите на изчислението на възнаграждението на въпросния персонал, при все че действащият при приобретателя колективен трудов договор предвижда изчислението на възнаграждението да се основава главно на критерия за прослужено време.

7. Накрая ще предложа на Съда да приеме, че член 47 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че допуска законова разпоредба, каквато е оспорваната в главното производство, при условие че бъде доказано, по-специално въз основа на цифрови данни, че приемането ѝ цели именно да гарантира бюджетната неутралност на сделката по прехвърляне на административния, техническия и помощен персонал (АТП) от местните органи към държавата, като запитващата юрисдикция е тази, която трябва да провери това.

I — Правна уредба

A — *Правото на Съюза*

8. Тъй като разглежданото в делото по главното производство прехвърляне се извършва на 1 януари 2000 г., т.е. преди изтичането на срока за транспониране на Директива 98/50/ЕО на Съвета от 29 юни 1998 година за изменение на Директива 77/187 [4], а именно 17 юли 2001 г., това дело се урежда от първоначалната редакция на Директива 77/187 [5].

9. Член 1, параграф 1 от тази директива предвижда:

„Настоящата директива се прилага към прехвърлянията на предприятия, стопански дейности или части от стопански дейности на друг работодател в резултат на договорно прехвърляне или сливане.“ [неофициален превод]

10. Член 2 от посочената директива предвижда:

„За целите на настоящата директива:

а) „прехвърлител“ означава физическо или юридическо лице, което поради

4 — ОВ L 201, стр. 88.

5 — Вж. по-специално по аналогия Решение от 20 ноември 2003 г. по дело Abler и др. (C-340/01, Recueil, стр. I-14023, точка 5), както и Решение от 9 март 2006 г. по дело Werhof (C-499/04, Recueil, стр. I-2397, точки 15 и 16).

прехвърляне по смисъла на член 1, параграф 1 престава да бъде работодател по отношение на предприятието, стопанската дейност или частта от стопанската дейност;

б) „приобретател“ означава физическо или юридическо лице, което поради прехвърляне по смисъла на член 1, параграф 1 става работодател по отношение на предприятието, стопанската дейност или частта от стопанската дейност;

[…]“ [неофициален превод]

11. Съгласно член 3 от Директива 77/187:

„1. Правата и задълженията на прехвърлителя във връзка със съществуващите към датата на прехвърлянето трудови договори или трудови правоотношения по смисъла на член 1, параграф 1 се прехвърлят на приобретателя по силата на прехвърлителната сделка.

[…]

2. След извършване на прехвърлянето по смисъла на член 1, параграф 1 приобретателят продължава да спазва условията на всеки колективен трудов договор по същия начин, както те са били приложими към прехвърлителя по силата на този колективен трудов договор, до датата на прекратяване или изтичане на срока на колективния трудов договор или до датата на влизане в сила или на прилагане на друг колективен трудов договор.

Държавите членки могат да ограничат периода за спазване на тези условия с уговорката, че периодът не може да бъде по-кратък от една година.

[…]“ [неофициален превод]

12. Член 4 от същата директива предвижда:

„1. Прехвърлянето на предприятие, дейност или част от дейност само по себе си не представлява основание за уволнения от прехвърлителя или приобретателя. […]

2. Ако трудовият договор или трудовото правоотношение се прекратява, поради това че прехвърлянето по смисъла на член 1, параграф 1 предполага съществени промени в условията на труд в ущърб на работника, работодателят се счита за отговорен за прекратяването на трудовия договор или трудовото правоотношение.“ [неофициален превод]

13. В член 7 от споменатата директива се посочва, че същата „не засяга правото на държавите членки да прилагат или въвеждат законови, подзаконови или административни разпоредби, които са по-благоприятни за работниците“. [неофициален превод]

Б — *Национално право*

1. Член 2112 от италианския граждански кодекс и член 34 от Декрет-закон № 29/93

14. В Италия прилагането на Директива 77/187 и впоследствие на Директива 2001/23/ЕО на Съвета от 12 март 2001 година относно сближаването на законодателствата на държавите членки във връзка с гарантирането на правата на работниците и служителите при прехвърляне на предприятия, стопански дейности или части от предприятия или стопански дейности [6] се обезпечава по-специално от член 2112 от италианския граждански кодекс, според който „[п]ри прехвърляне на предприятие трудовото правоотношение се запазва при приобретателя и работникът запазва всички произтичащи от него права. […] Приобретателят е задължен да прилага […] колективните трудови договори, които са били в сила към датата на прехвърлянето, до тяхното изтичане, освен ако не са заменени от други колективни трудови договори, които се прилагат в предприятието на приобретателя“.

15. Член 34 от Декрет-закон № 29/93 относно оптимизирането на организацията на публичните административни органи и преразглеждането на законодателството в областта на заетостта в публичния сектор (decreto legislativo n. 29 — razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego) от 3 февруари 1993 година [7], в редакцията, действаща към момента на възникване на фактите по главното производство, предвижда, че „при прехвърляне […] на дейности, осигурявани от публични административни органи, публичноправни юридически лица или техни стопански дейности или структури на други правни субекти, публичноправни или частноправни, се прилага член 2112 от Гражданския кодекс за прехвърления към тях персонал“.

2. Член 8 от Закон № 124/99, министерските декрети, чрез които се прилага, и релевантната съдебна практика

16. До 1999 г. спомагателните функции в италианските обществени училища, като например почистването, поддръжката и надзора, се осигуряват и финансират от държавата. Последната делегира част от управлението на тези услуги на местни органи, като например общините. Част от въпросните услуги се изпълнява посредством персонала АТП на държавата, а друга част — от местните органи.

17. Местните органи осигуряват услугите или чрез свой персонал АТП (наричан по-нататък „персоналът АТП на местните органи“), или чрез сключването на договори за възлагане на обществени поръчки на частни предприятия. Персоналът АТП на местните органи получава

6 — ОВ L 82, стр. 16; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 6, стр. 20.

7 — Редовна притурка към GURI, бр. 30 от 6 февруари 1993 г., наричан по-нататък „Декрет-закон № 29/93“.

възнаграждение от последните срещу пълното възстановяване на всички разходи от страна на държавата.

18. Персоналът АТП на местните органи получава възнаграждение въз основа на колективния трудов договор в сектора на регионите и местните автономии (Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro — Regioni Autonomie Locali, наричан по-нататък „CCNL за персонала на местните органи“). Обратно, персоналът АТП на държавата, нает в обществените училища, получава възнаграждение въз основа на колективния трудов договор в училищния сектор (Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro della Scuola, наричан по-нататък „CCNL в училищния сектор“). Съгласно разпоредбите на CCNL в училищния сектор възнаграждението се основава в голяма степен на прослуженото време, докато CCNL за персонала на местните органи предвижда различна структура на възнаграждението, обвързана с упражняваните функции и включваща допълнителни елементи като част от заплатата.

19. Закон № 124/99 за приемането на спешни разпоредби в областта на училищния персонал (legge n. 124/99 — disposizioni urgenti in materia di personale scolastico) от 3 май 1999 г. [8] предвижда прехвърлянето, от 1 януари 2000 г., на персонала АТП на местните органи в списъците на персонала АТП на държавата.

8 — GURI, бр. 107 от 10 май 1999 г., наричан по-нататък „Закон № 124/99“.

20. В това отношение член 8 от Закон № 124/99 гласи:

„1. Персоналът АТП на държавните заведения и училища, с всякакво класифициране и степен, е на издръжка на държавата. Разпоредбите, предвиждащи предоставянето на такъв персонал от страна на общините и провинциите, се отменят.

2. Посоченият в параграф 1 персонал, нает от местните органи и изпълняващ длъжност в държавни учебни заведения към датата на влизане в сила на настоящия закон, се прехвърля в списъците на персонала АТП на държавата и се включва в професионалните квалификации и професионалните профили, съответстващи на изпълняването на дейностите, характерни за тези профили. Членовете на персонала, за чиято квалификация и профил липсва съответствие в рамките на персонала АТП на държавата, могат да направят избор в полза на своя първоначален местен орган в срок от три месеца от влизането в сила на настоящия закон. В правен и икономически аспект на този персонал се признават прослуженото в първоначалния местен орган време, както и правото на запазване на мястото на упражняване на неговите функции, на първо време, ако е налице такава длъжност.

[…]

4. Прехвърлянето на персонала, предвидено в параграфи 2 и 3, се извършва постепенно, в сроковете и съгласно условията и реда, определени с декрет на министъра на образованието […].

5. Считано от годината, през която разпоредбите на параграфи 2, 3 и 4 произвеждат действие, [финансовите] прехвърляния от държавата към местните органи постепенно се намаляват до размер, равен на направените от тях разходи в хода на бюджетната година, предхождаща тази, през която се извършва действителното прехвърляне на персонала. […]“

21. Закон № 124/99 е последван от Министерски декрет относно прехвърлянето на персонала АТП от местните органи към държавата по смисъла на член 8 от Закон № 124/99 от 3 май 1999 г. (decreto — trasferimento del personale ATA dagli enti locali allo Stato, ai sensi dell'art. 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124) от 23 юли 1999 г.[9] Този декрет гласи следното:

„*Член 1*

Персоналът АТП на местните органи на служба към 25 май 1999 г. в държавните учебни заведения с цел изпълнение на функциите и задачите, наложени със закон на местните органи, се прехвърля в списъците на персонала АТП на държавата.

Член 2

Предвиденото в член 1 прехвърляне на персонала АТП от местните органи към държавата се извършва съгласно сроковете и по условия и ред, предвидени в следващите членове.

Член 3

Местните органи осигуряват, до края на бюджетната 1999 година, възнаграждението и прилагането на [CCNL за персонала на местните органи] по отношение на персонала, преминаващ към държавата по силата на член 8 от [Закон № 124/99]. […] [П]рехвърленият персонал получава временно, считано от 1 януари 2000 г., възнаграждението, което е получавал преди прехвърлянето.

С декрет на министъра на образованието […] се установяват критериите за включване в училищния сектор, предназначени за привеждане на третирането на въпросния персонал в съответствие с това в разглеждания сектор по отношение на възнаграждението, допълнителните елементи от заплатата и признаването — в правен и икономически аспект, както и с оглед на отражението върху прогнозното управление — на прослуженото в местните органи време след сключването на колективен трудов договор […] между [Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Агенцията за представителство на публичните административни органи), наричана по-нататък „ARAN“] и представителните профсъюзни организации на училищния сектор и сектора на

9 — GURI, бр. 16 от 21 януари 2000 г., наричан по-нататък „Министерски декрет от 23 юли 1999 г.“

местните органи по смисъла на член 34 от Декрет-закон № 29/93 […].

[…]

Член 5

Считано от 1 януари 2000 г., персоналът АТП на местните органи, който е на служба към 25 май 1999 г. в държавните учебни заведения и е прехвърлен в списъците на персонала на държавата, се включва в професионалните квалификации и професионалните профили за кадри от персонала на държавата […].

[…]

Член 7

Персоналът, който преминава от местните органи към държавата с оглед прилагането на настоящия декрет, остава натоварен с всички задачи, които са му били възложени, при условие че са предвидени с държавните профили.

Член 8

На бившия персонал на местните органи, който е прехвърлен към държавата, се признава правото на запазване на мястото, където е изпълнявал функциите си през учебната 1998/1999 година. В случай че този пост не е наличен, за учебната 2000/2001 година се пристъпва към назначаване по действащите децентрализирани договори.

Член 9

От 24 май 1999 г. държавата става правоприемник на местните органи по сключените и евентуално впоследствие подновени от тях договори в частта, осигуряваща функциите АТП в полза на държавните училища, вместо да наема свои служители. […] Без да се засяга извършването на дейностите на третите лица, ангажирани […] по силата на действащите правни разпоредби, държавата става правоприемник по договорите, сключени от местните органи с предприятията […] по отношение на функциите АТП, които по закон местните органи са задължени да изпълняват вместо държавата. […]

[…]“

22. Колективният трудов договор между ARAN и профсъюзните организации, предвиден в член 3 от Министерски декрет от 23 юли 1999 г., е подписан на 20 юли 2000 г. и е одобрен с Министерски декрет за одобрение на колективния трудов договор от 20 юли 2000 г. между ARAN и представителите на профсъюзните организации и конфедерации относно критериите за включване на бившия персонал на местните органи, прехвърлен в училищния сектор (decreto interministeriale — recepimento dell'accordo ARAN — Rappresentanti delle organizzazioni e confederazioni sindacali in data 20 luglio 2000, sui criteri di

inquadramento del personale già dipendente degli enti locali e transitato nel comparto scuola) от 5 април 2001 г. [10]

23. Въпросният колективен трудов договор гласи следното:

„*Член 1*

— Приложно поле

Настоящият договор се прилага, считано от 1 януари 2000 г. по отношение на наетия персонал на местните органи, прехвърлен в училищния сектор по силата на член 8 от [Закон № 124/99] и […] на Министерски декрет […] от 23 юли 1999 г. […], с изключение на персонала, чиито функции или задачи продължават да спадат към компетентността на местния орган.

Член 2

— Договорен режим

1. Считано от 1 януари 2000 г., [CCNL за персонала на местните органи] вече не се прилага за персонала, засегнат от настоящия колективен трудов договор […]; от тази дата въпросният персонал попада в обхвата на [CCNL в училищния сектор], в това число по отношение на всички елементи, свързани с допълнителната заплата, освен ако в следващите членове се предвижда друго.

[…]

Член 3

— Класиране и възнаграждение

1. Работниците, посочени в член 1 от настоящия договор, се класират, по скалата за възнагражденията, на равнището на заплащане, съответстващо на професионалните квалификации в училищния сектор […] съгласно следните условия и ред. На тези работници се признава […] равнище на заплащане в размер, равен на или непосредствено по-нисък от годишното им трудово възнаграждение към 31 декември 1999 г., образувано от заплатата и индивидуалните възнаграждения за прослужено време, както и, за онези лица, които се ползват от това — [от обезщетенията, предвидени в CCNL за персонала на местните органи]. Евентуалната разлика между размера на възнаграждението, дължимо съгласно класирането, и възнаграждението, получавано от работника към 31 декември 1999 г., както е посочено по-горе, му се изплаща индивидуално и произвежда действие, при изтичане на съответния срок, за целите на преминаването към следващото равнище на възнаграждение. Персоналът, засегнат от настоящия договор, получава специалното допълнително обезщетение в размера, приложим към 31 декември 1999 г., ако то е по-високо от полагащото се за съответната квалификация в училищния сектор. Окончателното класиране на персонала, посочен в настоящия колективен трудов договор, в професионалните профили в училищната дейност, се извършва въз основа на сравнителната таблица […].

[…]

10 — GURI, бр. 162 от 14 юли 2001 г., наричан по-нататък „Министерски декрет от 5 април 2001 г.“

Член 9

— Основно възнаграждение и допълнителна заплата

1. От 1 януари 2000 г. всички разпоредби от финансово естество на [CCNL в училищния сектор] се прилагат за посочения в настоящия договор персонал при условията и реда, предвидени във въпросния CCNL.

2. От 1 януари 2000 г. на посочения в настоящия колективен трудов договор персонал временно се признава допълнително индивидуално възнаграждение в съответствие с брутните размери, фигуриращи в таблицата [...], приложена към [CCNL в училищния сектор]. [...]

[...]“

24. Тълкуването на тези норми поражда спорове, отнесени до съда от членове на прехвърления персонал АТП, които искат пълно признаване на прослуженото от тях време в местните органи, без да се вземат предвид критериите за приравняване, приети в рамките на колективния трудов договор между ARAN и профсъюзните организации, одобрени с Министерски декрет от 5 април 2001 г. В това отношение те изтъкват, че критериите, приети в рамките на този колективен трудов договор, водят, от момента на включването им в персонала АТП на държавата, до класирането им и до определяне на тяхното възнаграждение като на персонала АТП на държавата, който е с по-малко прослужено време. Съгласно доводите им член 8 от Закон № 124/99 налага запазването, за всеки член на прехвърления персонал АТП, на прослуженото време в местните органи, така че всеки от тези членове трябва да получава след 1 януари 2000 г. възнаграждението, което получава член на персонала АТП на държавата с това прослужено време.

25. Тези съдебни спорове завършват с редица решения, постановени през 2005 г. от Corte suprema di cassazione (Касационния съд), в които последният по същество уважава споменатите доводи.

3. Закон № 266/2005 и свързаната с него съдебна практика

26. С одобряването на „свръхизменение“ (изменение, инициирано от правителството и одобрено с вот на доверие) италианският законодател включва в член 1 от Закон № 266/2005 относно разпоредбите, свързани с приемането на годишния и многогодишния държавен бюджет (Закон за бюджета за 2006 г.) [legge n. 266/2005 — disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale delle Stato (legge finanziaria 2006)] от 23 декември 2005 г.[11] параграф 218, съдържащ тълкувателна норма с обратно действие, чийто предмет е член 8 от Закон № 124/99.

11 — Редовна притурка към GURI, бр. 302 от 29 декември 2005 г., наричан по-нататък „Закон № 266/2005“.

27. Споменатият член 1, параграф 218 от Закон № 266/2005 предвижда:

„Член 8, параграф2 от [Закон № 124/99] трябва да се разбира в смисъл, че персоналът на местните органи, прехвърлен в структурите на [персонала АТП] на държавата, е включен в съответните функционални квалификации и професионални профили на държавната служба въз основа на общия размер на получаваните от него средства към момента на прехвърляне, като му се предоставя равнище на заплащане в размер, равен или непосредствено по-нисък от годишното трудово възнаграждение, което е получавал към 31 декември 1999 г., образувано от заплатата, индивидуалното обезщетение за прослужено време, както и от евентуалните обезщетения, ако има такива, предвидени в [CCNL за персонала на местните органи], действащ към датата на преминаване в държавната администрация. Евентуалната разлика между размера в равнището на заплащане при постъпване и годишното трудово възнаграждение, получавано от въпросния персонал към 31 декември 1999 г. […], се изплаща ad personam и се счита, че трябва да послужи, след натрупване на необходимото време, за достигане на следващото равнище на заплащане. Независимо от това се зачитат съдебните решения, постановени към датата на влизане в сила на настоящия закон."

28. Няколко юрисдикции сезират Corte costituzionale (Конституционния съд) с въпроси относно съответствието на член 1, параграф 218 от Закон № 266/2005 с Италианската конституция. Според тези юрисдикции въпросната тълкувателна норма им налага в рамките на вече висящи дела, по които държавата е страна, благоприятно за нея тълкуване, което освен това е несъвместимо с текста на член 8, параграф 2 от Закон № 124/99 и е в противоречие с тълкуването на тази разпоредба, направено от Corte suprema di cassazione. Член 1, параграф 218 от Закон № 266/2005 отново би въвел системата съгласно колективния трудов договор от 20 юли 2000 г. и Министерски декрет от 5 април 2001 г., която Corte suprema di cassazione приема за противоречаща на Закон № 124/99. Следователно законодателят се намесва във функцията по еднакво тълкуване на закона, което в Италия е отредено на Corte suprema di cassazione, като по този начин накърнява независимостта на съдебната власт, както и принципите на правна сигурност и защита на оправданите правни очаквания.

29. С Решение № 234 от 18 юни 2007 г. [12], както и с последващи определения Corte costituzionale решава, че член 1, параграф 218 от Закон № 266/2005 не съдържа твърдените нарушения на общи принципи на правото.

30. След тази преценка на Corte costituzionale Corte suprema di cassazione с Решение № 677 от 16 януари 2008 г. преразглежда предходната си съдебна практика и потвърждава, че тълкуването на член 8, параграф 2 от Закон № 124/99, предоставено от италианския законодател в

12 — GURI от 4 юли 2007 г.

член 1, параграф 218 от Закон № 266/2005, е допустимо.

31. При все това с Определение № 22260 от 3 юни 2008 г. Corte suprema di cassazione приканва Corte costituzionale да преразгледа позицията си с оглед на принципите, предвидени в член 6 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“).

32. С Решение № 311 от 26 ноември 2009 г.[13] Corte costituzionale решава, че член 1, параграф 218 от Закон № 266/2005 е съвместим с основните права, предвидени в член 6 от ЕКПЧ.

II — Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

33. Г-жа Scattolon, наета от община Scorzè на 16 май 1980 г. като портиер в държавните училища, до 31 декември 1999 г. работи като член на персонала АТП на местните органи. Този персонал извършва дейности по почистване, поддръжка и надзор на италианските обществени училища.

34. От 1 януари 2000 г. в приложение на член 8 от Закон № 124/99 тя е прехвърлена в списъка на персонала АТП на държавата.

35. В приложение на Министерски декрет от 5 април 2001 г. г-жа Scattolon е класирана по скала за заплащане, отговаряща в споменатия списък на девет години прослужено време.

36. След като по този начин не ѝ се признават почти 20 години прослужено време в община Scorzè и също така губи допълнителните елементи от заплатата, предвидени в CCNL за персонала на местните органи, тя счита, че е понесла намаляване на възнаграждението си със 790 евро.

37. С молба от 27 април 2005 г. г-жа Scattolon сезира Tribunale Ordinario di Venezia с цел да ѝ се признае цялото прослужено в община Scorzè време и в резултат на това да бъде класирана по скалата, съответстваща на петнадесет до двадесет години прослужено време. По този начин г-жа Scattolon претендира за правото да бъде включена в същите класове за възнаграждение като персонала АТП, който е нает от самото начало от държавата и има същото прослужено време като нейното. В подкрепа на това искане г-жа Scattolon изтъква по-специално член 2112 от Гражданския кодекс, член 8 от Закон № 124/99, както и решенията на Corte suprema di cassazione от 2005 г., с които се признава правото на прехвърления персонал АТП да запази прослуженото си време.

13 — GURI от 2 декември 2009 г.

38. Вследствие на приемането на член 1, параграф 218 от Закон № 266/2005 Tribunale Ordinario di Venezia спира започнатото от г-жа Scattolon производство и препраща на Corte costituzionale въпроса относно съвместимостта на тази разпоредба с принципите на правна сигурност, защита на оправданите правни очаквания, равни процесуални възможности в производството и право на ефективна съдебна защита, на независим съд и на справедлив процес. Италианският законодател, с приемането на въпросната разпоредба с оглед на тълкуването на закон, приет повече от пет години по-рано и вече тълкуван от Corte suprema di cassazione, е искал да установи различен резултат, този път благоприятен за държавата, в рамките на многобройните все още висящи спорове.

39. С Определение № 212 от 9 юни 2008 г. [14] Corte costituzionale, като се позовава на своето Решение № 234 от 18 юни 2007 г., посочено по-горе, решава, че член 1, параграф 218 от Закон № 266/2005 не съдържа твърдените нарушения на общи принципи на правото.

40. След възобновяване на производството г-жа Scattolon подчертава, че член 8, параграф 2 от Закон № 124/99 съгласно тълкуването в член 1, параграф 218 от Закон № 266/2005 е несъвместим с правилото, предвидено в член 3 от Директива 77/187, и с общите принципи на правото на Съюза относно правната сигурност, защитата на оправданите правни очаквания и ефективната съдебна защита.

41. Tribunale ordinario di Venezia счита, че с оглед на Директива 77/187 трябва да се отчете цялото прослужено време на прехвърления персонал. Член 1, параграф 218 от Закон № 266/2005 би бил в противоречие с това правило и би представлявал също така новаторска и нетълкувателна норма с обратно действие, накърняваща принципите, гарантирани в член 6 ДЕС във връзка с член 6 от ЕКПЧ и членове 47 и 52, параграф 3 от Хартата. Член 1, параграф 218 от Закон № 266/2005 бил в противоречие и с принципите на правна сигурност и защита на оправданите правни очаквания.

42. При тези обстоятелства Tribunale Ordinario di Venezia решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли Директива 77/187[…] и/или Директива 2001/23[…], или друга приложима правна уредба [на Съюза] да се тълкуват в смисъл, че се прилагат за случай на прехвърляне на персонал, натоварен със спомагателните услуги по почистване и поддръжка на държавни училищни сгради от местните публични органи (общини и провинции) към държавата, когато прехвърлянето води до правоприемство не само в дейността и отношенията с целия нает персонал (портиери), но и по

14 — GURI от 18 юни 2008 г.

всички договори за възлагане на обществени поръчки, сключени с частни предприятия за осигуряването на тези услуги?

2) Трябва ли запазването на трудовото правоотношение по смисъла на член 3, параграф 1, първа алинея от Директива 77/187[…] (възпроизведена с Директива 98/50[…] в Директива 2001/23[…]) да се тълкува в смисъл, че при определянето на размера на свързани с прослуженото време парични престации при приобретателя трябва да се отчетат всички години на работа на прехвърления персонал, включително в служба на прехвърлителя?

3) Трябва ли член 3 от Директива 77/187[…] и/или Директиви […] 98/50[...] и 2001/23[…] да се тълкуват в смисъл, че правата на работника, които се прехвърлят на приобретателя, включват и предимствата, придобити от работника при прехвърлителя, като прослуженото време, когато са свързани с правото на парични вземания по силата на колективен трудов договор, действащ в предприятието приобретател?

4) Действащите основни принципи на правото [на Съюза] относно правната сигурност, защитата на оправданите правни очаквания, равенството на страните в процеса, ефективната съдебна защита, правото на независим съд, и по-общо правото на справедлив процес, гарантирани [от] член 6 [ДЕС], във връзка с член 6 от [ЕКПЧ] и с член 46, член 47 и член 52, параграф 3 от [Хартата], трябва ли да се тълкуват в смисъл, че не допускат приемането от страна на [Италианската република], след значителен период от време (пет години), на разпоредба за автентично тълкуване, която се различава от подлежащия на тълкуване текст и противоречи на постоянното тълкуване от страна на органа, осигуряващ единното тълкуване на закона, и която освен това е релевантна за произнасянето по спорове, страна по които е самата [Италианска република]?“

III — Моят анализ

A — *По първия въпрос*

43. Със своя първи въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали Директива 77/187 е приложима при прехвърляне на персонала със спомагателни функции по почистване и поддръжка на държавни училищни сгради от местни публични органи (общини и провинции) към държавата.

44. С други думи, от такова естество ли е обстоятелството, че е било извършено прехвърляне между два субекта, които са публичноправни юридически лица, че да доведе до изключването на такова прехвърляне от приложното поле на Директива 77/187?

45. Италианското правителство изтъква, че при подобно положение на прехвърляне на персонал в рамките на реорганизацията на публичен сектор не е налице „прехвърляне на предприятие“ по смисъла на тази директива. Г-жа Scattolon и Европейската комисия защитават обратната теза.

46. Решение от 15 октомври 1996 г. по дело Henke [15] представлява интересен прецедент с оглед на отговора на този въпрос.

47. За да се установи точно обхватът на това решение, следва да се припомнят фактите по делото. Г-жа Henke е била наета като секретар на кметство от община Schierke (Германия). Въпросната община впоследствие решава да създаде с други общини, в приложение на общинската правна уредба на провинция Саксония-Анхалт, междуобщинско обединение „Brocken“, на което възлага административни отговорности. Непосредствено след това община Schierke прекратява трудовия договор, подписан между нея и г-жа Henke. В рамките на последвалия между общината и г-жа Henke спор Arbeitsgericht Halberstadt решава да сезира Съда, който да се произнесе дали Директива 77/187 е приложима при прехвърляне на административни отговорности от община към междуобщинско обединение, каквото е разглежданото в спора по главното производство.

48. Съдът тълкува член 1, параграф 1 от Директива 77/187 в смисъл, че реорганизацията на структури на публичната администрация или прехвърлянето на административни отговорности между публични административни органи не представлява „прехвърляне на предприятие“ по смисъла на тази директива [16].

49. Освен че взема предвид целта и текста на въпросната директива [17], Съдът отбелязва, че става въпрос за окрупняване, което засяга няколко общини от провинция Саксония-Анхалт, сред които и община Schierke, и чиято цел е по-специално да подобри изпълнението на административните задачи на тези общини. Съдът установява, че това окрупняване се изразява по-конкретно в реорганизацията на административните структури и в прехвърлянето на административни отговорности от община Schierke към публичноправен субект, създаден специално за тази цел, а именно междуобщинското обединение „Brocken“ [18].

50. По-нататък Съдът отбелязва, че при обстоятелствата по това дело прехвърлянето, извършено между общината и междуобщинското обединение, засяга единствено дейности, спадащи към упражняването на публичната власт, и че

15 — C-298/94, Recueil, стр. I-4989.

16 — Точка 14.

17 — Съответно точки 13 и 15.

18 — Точка 16.

дори да се предположи, че тези дейности включват елементи от икономическо естество, последните биха могли единствено да се считат за допълнителни [19].

51. От тези елементи стигам до заключението, че такова изключване от приложното поле на Директива 77/187 е обосновано не от публичноправното естество на въпросните субекти, а по-скоро от възприемането на функционален подход, от обстоятелството, че прехвърлянията се отнасят до дейности, спадащи към упражняването на публичната власт. Обратно, ако прехвърлянето се отнася до икономическа дейност, то попада в приложното поле на тази директива. В това отношение няма голямо значение частноправното или публичноправното естество на прехвърлителя и приобретателя. Последващи решения по дела свидетелстват, че Съдът запазва този функционален подход, като акцентира върху наличието или липсата на дейност, спадаща към упражняването на публичната власт [20].

52. Ако сега се опитаме да квалифицираме дейностите, разглеждани в главното производство, от съдебната практика, както тя отново е потвърдена наскоро, следва, че спомагателните услуги, извършвани в държавните училища, например услугите по почистване и надзор, не представляват дейности, спадащи към упражняването на публичната власт.

53. По две скорошни дела Съдът бе приканен да тълкува Директива 2001/23 в случаи на поемане от страна на община на дейности, които преди това са били извършвани от частни предприятия. В Решение от 29 юли 2010 г. по дело UGT-FSP [21] става въпрос за дейности по домакинското обслужване и почистването на обществени училища, почистването на улици и поддържането на паркове и градини [22]. Също така в Решение от 20 януари 2011 г. по дело CLECE [23] разглежданата дейност се отнася до почистването на общинските училища и помещения [24].

54. В тези две решения Съдът е приел, че такива дейности са с икономически характер и следователно попадат в приложното поле на общностните правила относно гарантирането на правата на работниците при прехвърляне на предприятия. За пореден път Съдът отбелязва, че ако приобретателят е публичноправно юридическо лице, в случая община, това не позволява

19 — Точка 17. Както отбелязва генералният адвокат Alber в точка 49 от своето заключение по дело Collino и Chiappero, приключило с Решение от 14 септември 2000 г. (C-343/98, Recueil, стр. I-6659), „[в] своите мотиви Съдът подчертава по-специално факта, че преструктурирането не се отнася до икономически дейности. От това може да се заключи, че приложното поле на Директива [77/187] не зависи от това кой е прехвърлителят, нито от принадлежността му към публичното или частното право, след като упражнява икономическа дейност. Определящо следователно не е качеството на прехвърлителя, а естеството на упражняваната дейност. Дейностите, спадащи към упражняването на публична власт, не могат да са предмет на прехвърляне на предприятие по смисъла на [тази] директива“.

20 — Вж. по-специално Решение от 10 декември 1998 г. по дело Hidalgo и др. (C-173/96 и C-247/96, Recueil, стр. I-8237, точка 24) относно дейност, свързана с помощ по домовете на лица в неравностойно положение, както и относно охранителна дейност; Решение по дело Collino и Chiappero, посочено по-горе (точки 31 и 32), както и Решение от 26 септември 2000 г. по дело Mayeur (C-175/99, Recueil, стр. I-7755, точки 28—40).

21 — C-151/09, Сборник, стр. I-7591.

22 — Точка 12.

23 — C-463/09, Сборник, стр. I-95.

24 — Точка 11.

да се изключи наличието на прехвърляне, което попада в приложното поле на тези правила [25].

55. От тези елементи заключавам, че при условие че са проверени другите критерии за прилагането ѝ, Директива 77/187 е приложима при прехвърляне на персонала, натоварен с изпълнението на спомагателни услуги по почистване, поддръжка и надзор на държавни училищни сгради от местни публични органи (общини и провинции) към държавата.

56. Следва да се провери дали другите критерии, установени от Съда, за да се прецени дали дадено прехвърляне представлява „прехвърляне на предприятие“ по смисъла на Директива 77/187, са изпълнени по настоящото дело.

57. По силата на член 1, параграф 1 от Директива 77/187, тя „се прилага към прехвърлянията на предприятия, стопански дейности или обособени части от стопански дейности на друг работодател в резултат на договорно прехвърляне или сливане“ [неофициален превод].

58. В това отношение от трайно установената съдебна практика е видно, че понятието за договорно прехвърляне трябва да се разбира достатъчно гъвкаво, за да се отговори на целта на Директива 77/187, която е, както следва от съображение 2 от нея, да се осигури закрила на заетите лица при промяна на работодателя [26]. Така Съдът е постановил, че тази директива е приложима във всички случаи на промяна, в рамките на договорни отношения, на физическото или юридическото лице, отговорно за управлението на предприятието, което поема задълженията на работодател спрямо заетите в предприятието лица [27].

59. Тази съдебна практика е приложима дори при прехвърляне, наложено със закон. Г-жа Scattolon правилно припомня съдебната практика, според която Директива 77/187 обхваща също прехвърлянията, които са резултат от едностранни решения на публичноправните органи, предвид това че решаващият критерий е не наличието на договорно споразумение между прехвърлителя и приобретателя, а промяната на лицето, отговорно за дейността на предприятието [28].

60. За да бъде Директива 77/187 приложима, трябва също да се провери дали прехвърлянето се отнася за стопански субект, който запазва своята идентичност след промяна на работодателя.

61. За да се определи дали такъв стопански субект запазва идентичността си, следва да се вземат предвид съвкупността от фактически обстоятелства, характеризиращи съответната сделка, сред които фигурират по-специално видът на

25 — Решение по дело UGT-FSP, посочено по-горе (точка 23 и цитираната съдебна практика), както и Решение по дело CLECE, посочено по-горе (точка 26 и цитираната съдебна практика).

26 — Решение по дело CLECE, посочено по-горе (точка 29 и цитираната съдебна практика).

27 — Пак там (точка 30 и цитираната съдебна практика).

28 — В това отношение вж. Решение по дело Collino и Chiappero, посочено по-горе (точка 34 и цитираната съдебна практика).

съответното предприятие или стопанска дейност, наличието на прехвърляне на материални активи като сгради и движимо имущество, стойността на нематериалните активи към момента на прехвърлянето, поемането на съществена част от заетите лица от новия работодател, наличието на прехвърляне на клиенти, както и степента на сходство между дейностите, упражнявани преди и след прехвърлянето, и продължителността на евентуалното преустановяване на тези дейности. Тези елементи обаче са само отделни аспекти от задължителната цялостна оценка и поради това не могат да се преценяват поотделно [29].

62. Преди това Съдът е посочил, че в някои сектори стопанските субекти могат да функционират без значителни материални или нематериални активи, така че запазването на идентичността на такъв субект след сделката, на която е предмет, хипотетично не може да зависи от прехвърлянето на тези активи [30]. Така Съдът е постановил, че доколкото в някои сектори, в които дейността зависи основно от работната сила, колектив от работници, трайно обединен от дадена обща дейност, може да съответства на стопански субект, такъв субект може да запази идентичността си след прехвърлянето му, когато новият работодател не се задоволява да продължи разглежданата дейност, а като бройка и компетенции поема и съществена част от персонала, който неговият предшественик е назначил специално за изпълнението на тази задача. В тази хипотеза новият работодател всъщност поема организирана съвкупност от активи, което му позволява да продължи трайно дейността или определени дейности на предприятието прехвърлител [31].

63. От практиката на Съда следва, че дейност по почистване, поддръжка и надзор на държавни училищни сгради като разглежданата по главното производство може да се приеме за дейност, зависеща основно от работната сила, и следователно при липсата на други производствени фактори колектив от работници, трайно обединен от такава дейност, може да съответства на стопански субект [32].

64. От тези елементи стигам до заключението, че в делото по главното производство идентичността на стопанския субект се запазва поради поемането от държавата на работниците, натоварени преди това от общините с изпълнението на тези дейности [33].

65. Както подчертава Комисията, персоналът АТП, засегнат от Закон № 124/99, е бил прехвърлен съвкупно, дейностите му

29 — Решение по дело CLECE, посочено по-горе (точка 34 и цитираната съдебна практика).

30 — Пак там (точка 35 и цитираната съдебна практика).

31 — Пак там (точка 36 и цитираната съдебна практика).

32 — Пак там (точка 39 и цитираната съдебна практика).

33 — A contrario, идентичността на стопански субект, която зависи основно от работната сила, не може да бъде запазена, ако съществена част от неговия персонал не е поета от приобретателя (вж. Решение по дело CLECE, посочено по-горе, точка 41).

по почистване, поддръжка и надзор като цяло са останали непроменени от гледна точка както на своя предмет, така и на организацията си и са били изпълнявани на същите места и без никакво прекъсване. Единствената промяна се изразява в идентичността на работодателя.

66. Ще добавя, че запазването на тази организирана съвкупност от елементи, позволяващо извършването на дейностите по почистване, поддръжка и надзор в училищата, се изразява също посредством поемането от държавата на договорите, с които местните органи в някои случаи са поверили изпълнението на тези дейности на частни предприятия.

67. Накрая, следва да припомня, че Директива 77/187 не се прилага спрямо лицата, които не са защитени като работници по смисъла на националното законодателство. Всъщност тази директива предвижда единствено частично хармонизиране на въпросната материя и не цели да установи уеднаквено равнище на защита за цялата Европейска общност в зависимост от общи критерии [34]. Въпреки това от акта за преюдициално запитване е видно, че за въпросния персонал АТП се прилага общия режим на трудовите правоотношения, установен от италианския граждански кодекс [35].

34 — Вж. Решение от 11 юли 1985 г. по дело Foreningen af Arbejdsledere i Danmark (105/84, Recueil, стр. 2639, точки 26 и 27).

35 — Вж. точка 13 от текста на френски език на акта за преюдициално запитване.

68. От всички тези елементи следва, че прехвърлянето на персонала АТП, произтичащо от Закон № 124/99, действително попада в приложното поле на Директива 77/187.

Б — *По втория и третия въпрос*

69. С втория и третия си въпрос, които предлагам Съдът да разгледа заедно, запитващата юрисдикция по същество иска Съдът да се произнесе дали член 3, параграф 1 от Директива 77/187 — предвиждащ правата и задълженията, които произтичат за прехвърлителя от трудов договор или трудово правоотношение, съществуващи към датата на прехвърляне, да се прехвърлят на приобретателя — налага приобретателят да отчете при изчислението на възнаграждението на прехвърления персонал цялото прослужено при прехвърлителя време.

70. Припомням, че този въпрос на запитващата юрисдикция възниква от привидното различие между Закон № 124/99, колективния трудов договор между ARAN и профсъюзните организации, възпроизведен в Министерски декрет от 5 април 2001 г., и накрая Закон № 266/2005. Всъщност, докато Закон № 124/99, изглежда, предвижда цялостно отчитане на прослуженото време от персонала АТП в местните органи, профсъюзният колективен трудов договор и Закон № 266/2005, обратно,

предвиждат условията за възнаграждение на този персонал след прехвърлянето да се определят въз основа на това, което въпросният персонал е получавал към приключване на трудовото правоотношение с прехвърлителя. Следователно се противопоставят два способа за определяне на възнаграждението на прехвърления персонал, а именно, от една страна, нов вид изчисление, при който се отчита — в рамките на скалата за възнаграждение на приобретателя, основана главно на прослуженото време — цялото прослужено от прехвърления персонал при прехвърлителя време, или, от друга, запазването на получаваното преди това възнаграждение въз основата на „заварената парична престация“ преди прехвърлянето.

71. С оглед на уточнението, внесено със Закон № 266/2005, с което се посочва, че първоначалното намерение на италианския законодател е било именно да осигури запазването на възнагражденията, а не цялостното преминаване на прослуженото на предходен етап при прехвърлителя време, запитващата юрисдикция иска да се установи дали Директива № 77/187, обратно, налага такова признаване на прослуженото време.

72. Припомням, че по силата на член 3, параграф 1 от Директива 77/187 правата и задълженията на прехвърлителя във връзка със съществуващите към датата на прехвърлянето на предприятието трудови договори или трудови правоотношения се прехвърлят на приобретателя по силата на прехвърлителната сделка.

73. Доколкото условията за възнаграждение на персонала АТП са определени с колективни трудови договори, тази разпоредба трябва да се тълкува не самостоятелно, а във връзка с член 3, параграф 2 от същата тази директива, който, както посочва Съдът, „внася ограничения на принципа за приложимостта на колективния трудов договор, на който се позовава трудовият договор“ [36].

74. Припомням, че съгласно тази последна разпоредба „[с]лед извършване на прехвърлянето по смисъла на член 1, параграф 1 приобретателят продължава да спазва условията на всеки колективен трудов договор по същия начин, както те са били приложими към прехвърлителя по силата на този колективен трудов договор, до датата на прекратяване или изтичане на срока на колективния трудов договор или до датата на влизане в сила или на прилагане на друг колективен трудов договор“.

75. Делото по главното производство съответства на последната хипотеза, предвидена в член 3, параграф 2 от Директива 77/187, а именно тази, при която прехвърлянето е последвано от прилагането на друг колективен трудов договор. В конкретния случай в действителност се оказва, че за персонала АТП, по-рано нает от местните органи, за когото се е прилагал сключеният с тях колективен трудов договор, с прехвърлянето започва да се прилага нов колективен трудов договор — този за персонала на държавата [37].

36 — Решение по дело Werhof, посочено по-горе (точка 28).

37 — Вж. по този въпрос *Moizard*, N. Droit social de l'Union européenne. Jurisclasseur Europe, 2010/607, според който обстоятелството, че член 3, параграф 2 от Директива 77/187 предвижда „прилагане на друг колективен трудов договор“, означава, че „когато друг колективен трудов договор се прилага при приобретателя, той незабавно заменя колективния трудов договор от същото равнище, който първоначално се е прилагал по отношение на прехвърления субект“ (точка 33).

76. В тези два колективни трудови договора се съдържат доста различни методи за изчисление на уреждането с тях възнаграждения на персонала. Съгласно разпоредбите на CCNL в училищния сектор възнаграждението се основава в голяма степен на прослуженото време, докато CCNL за персонала на местните органи предвижда различна структура на възнаграждението, свързана с упражняваните функции и включваща допълнителни елементи в заплатата.

77. От текста на член 3, параграф 2 от Директива 77/187 съгласно тълкуването на Съда следва че работниците, които са били обект на прехвърляне, могат да се ползват от условията на труд, предвидени в колективен трудов договор — по подразбиране колективния трудов договор, който се е прилагал при прехвърлителя и в който са били предвидени по-благоприятни условия — само докато по силата на националното право такъв колективен трудов договор продължава да произвежда правно действие спрямо тях [38].

78. Както посочва Съдът по отношение на датата на изтичане на срока на колективен трудов договор, член 3, параграф 2 от тази директива „в този смисъл [цели] да гарантира, че всички условия на труд ще продължат да се спазват в съответствие с волята на договарящите страни по колективния трудов договор, и то независимо от прехвърлянето на предприятието. Същата разпоредба обаче не е в състояние да се отклони от волята на споменатите договарящи страни, изразена в колективния трудов договор. Следователно, ако тези договарящи страни са уговорили да не гарантират някои условия на труд отвъд определена дата, [член 3, параграф 2 от Директива 77/187] не би могъл да наложи на приобретателя задължението да ги спазва след уговорената дата на изтичане на срока на колективния трудов договор, тъй като след нея същият вече не е в сила“ [39]. Според Съда „[о]ттук следва, че [тази разпоредба] не задължава приобретателя да гарантира, че условията на труд, уговорени с прехвърлителя, ще продължат да се спазват след датата на изтичане на срока на колективния трудов договор“ [40].

79. Според мен тази съдебна практика е валидна по аналогия, в случай че при прехвърлянето действащият при прехвърлителя колективен трудов договор се окаже заменен от такъв, който е в сила при приобретателя. При такова положение член 3, параграф 2 от Директива 77/187 не налага на приобретателя да запази условията на труд, предвидени в действащия при прехвърлителя колективен трудов договор.

80. Следователно в пълно съответствие с въпросната разпоредба се оказва, че след 1 януари 2000 г., датата на прехвърляне, за прехвърления персонал АТП се прилагат разпоредбите на CCNL в училищния сектор, и следователно за него

38 — Вж. в този смисъл Решение от 6 ноември 2003 г. по дело Martin и др. (C-4/01, Recueil, стр. I-12859, точка 47).

39 — Решение от 27 ноември 2008 г. по дело Juuri (C-396/07, Сборник, стр. I-8883, точка 33).

40 — Пак там (точка 34).

са били задължителни условията и начина на изчисляване на възнаграждението, приложими за персонала на държавата. Прехвърленият персонал следователно не е могъл повече да се ползва от предоставяните му със CCNL за персонала на местните органи предимства, и по-специално от предвидените в него имуществени права.

81. Така например при подобна хипотеза на правоприемство на колективни трудови договори прехвърленият персонал не може повече да изисква от приобретателя ползването на надбавка, която е била предвидена в колективния трудов договор, приложим на предходен етап при прехвърлителя. След прехвърлянето съставните елементи и начина на изчисляване на заплатата се уреждат единствено от колективния трудов договор, приложим занапред при приобретателя [41].

82. Основният проблем при това положение е да се установи дали — с цел да се определи възнаграждението на прехвърления персонал съгласно критериите, предвидени в колективния трудов договор, приложим при приобретателя, с който се придава преобладаващо значение на критерия за прослужено време — Директива 77/187 налага дори в случай на правоприемство на колективни трудови договори да се отчете цялото време, прослужено на предходен етап от персонала при прехвърлителя.

83. Практиката на Съда дава някои насоки в търсене на отговор на общия въпрос за признаване на прослуженото време.

84. Така в Решение по дело Collino и Chiappero, посочено по-горе, Съдът приема, че „времето, прослужено от прехвърлените работници при предишния работодател, само по себе си не представлява право, което същите могат да предявят пред новия си работодател“ [42]. Обратно, според Съда „прослуженото време служи да се определят някои права на работниците от имуществено естество, като именно тези права трябва при необходимост да се запазят от приобретателя по същия начин, както при прехвърлителя“ [43].

85. Въз основа на това Съдът заключава, че „за изчислението на размера на имуществените права, например на обезщетение при прекратяването на договор или на увеличаване на заплатата, приобретателят се задължава да отчете всички прослужени години на прехвърления персонал, доколкото това задължение е резултат от трудовото правоотношение между този персонал и прехвърлителя и в съответствие с условията и реда, договорени в рамките на това правоотношение“ [44].

86. В това решение Съдът засяга въпроса за отчитането на прослуженото време съгласно логика, акцентираща върху паралелизма в последователните трудови правоотношения, като се основава на нуждата от равностойна защита на правата,

41 — Ако някои елементи от възнаграждението, предвидени в CCNL за персонала на местните органи, са били запазени от италианския законодател, това е по силата не на задължение, наложено с Директива 77/187, а единствено по волята на този законодател (става въпрос за индивидуалното обезщетение за прослужено време и за три други обезщетения).

42 — Точка 50.
43 — Пак там.
44 — Точка 51.

признати на работниците в рамките на тези правоотношения.

87. Впрочем по силата на същата тази логика Съдът непосредствено уравновесява принципа на признаване от приобретателя на имуществените права, произтичащи от прослуженото време, с които се ползва прехвърленият персонал при прехвърлителя, като посочва, че „доколкото националното право допуска извън хипотезата на прехвърляне на предприятие да се изменя трудовото правоотношение в неблагоприятна за работниците посока, по-специално що се отнася до защитата им от уволнение и условията им на възнаграждение, такова изменение не може да се изключи само поради факта че предприятието междувременно е било предмет на прехвърляне и че следователно колективният трудов договор е бил договорен с новия работодател. Всъщност, тъй като по силата на член 3, параграф 1 от Директива [77/187] приобретателят е встъпил в правата и задълженията на прехвърлителя, произтичащи от трудовото правоотношение, то може да бъде изменяно по отношение на приобретателя в същите граници като по отношение на прехвърлителя, като при нито една хипотеза прехвърлянето на предприятие само по себе си не би могло да представлява основание за това изменение“ [45]. В този случай става въпрос за една от последиците от механизма на суброгация. Трудовото правоотношение може да бъде изменено по отношение на приобретателя в същите граници като по отношение на прехвърлителя.

88. В обобщение от Решение по дело Collino и Chiappero, посочено по-горе, е видно, че в рамките на своето трудово правоотношение с приобретателя прехвърленият персонал може да предяви същите имуществени права, произтичащи от прослуженото време, от които се е ползвал в рамките на трудовото си правоотношение с прехвърлителя. При все това приобретателят във всеки случай разполага с възможността да измени трудовото правоотношение, и по-специално условията за възнаграждение, по същия начин, по който прехвърлителят е могъл да го направи по силата на националното право и извън хипотезата на прехвърлянето.

89. Директива 77/187 има за цел да избегне прехвърлянето на предприятие само по себе си да бъде повод за увреждане на положението на работника, т.е. за отмяната или ограничаването на придобити права. Трябва да се вземат предвид само правата, които са могли да бъдат противопоставени на прехвърлителя. Следователно не съществува право на равно третиране с новите колеги (евентуално ползващи се от по-добро третиране), както не съществува и право на разширяване с обратно действие на евентуално по-благоприятните правила, предвидени от приобретателя, по отношение на годините, прослужени при прехвърлителя [46].

90. Съдържанието на прехвърлените права и задължения зависи от приложимото

45 — Точка 52.

46 — Вж. точка 94 от заключението на генералния адвокат Alber по делото, приключило с Решение Collino и Chiappero, посочено по-горе.

национално право и се различава вследствие от него. Както повторно отбелязва Съдът, Директива 77/187 не цели да установи уеднаквено равнище на защита с оглед на общи критерии. Затова, както уточнява в своето Решение от 10 февруари 1988 г. по дело Foreningen af Arbejdsledere i Danmark [47], позоваване на тази директива е възможно единствено за да се гарантира, че заинтересованият работник е защитен в правоотношенията си с приобретателя по същия начин, по който е бил в правоотношенията си с прехвърлителя по силата на разпоредбите на правото на засегнатата държава членка [48].

91. От това следва, че прехвърлените работници имат право при изчисляване на тяхното възнаграждение да отчита цялото им прослужено при прехвърлителя време само в случай че сключеният с него трудов договор предоставя такова право и че то не е било надлежно изменено от приобретателя без оглед на прехвърлянето на предприятието.

92. Видяхме обаче, че по силата на CCNL за персонала на местните органи възнаграждението се изчислява главно въз основа на вида на изпълняваните функции и като се включват допълнителни елементи от заплатата, а не преобладаващо въз основа на прослуженото време. Съгласно логиката за равностойност прехвърленият персонал следователно не би могъл на основание член 3, параграф 1 от Директива 77/187 да изиска от приобретателя да отчете цялото прослужено време, придобито при прехвърлителя.

93. При всички положения, като се имат предвид предходните ми бележки относно обхвата на член 3, параграф 2 от тази директива съгласно тълкуването на Съда, се съмнявам, че в случай на последователни колективни трудови договори като този по главното производство въпросната разпоредба позволява на работниците да се ползват при приобретателя от имуществените права, произтичащи от прослуженото време, от което са могли да се ползват по силата на колективния трудов договор с прехвърлителя.

94. Впрочем следва да се уточни, че наличието на неравенства в заплащането спрямо това на работниците, които вече са били наети от държавата, само по себе си не противоречи на Директива 77/187. Всъщност тя не изисква чак по силата на фикция наетите от първия работодател лица да бъдат приравнени с обратно действие към наетите от втория с точно същите права като тях. Споменатата директива полага принципа на продължаване на трудовото правоотношение със запазване на условията на труд, а не принципа на прехвърляне на тези условия с оглед на приравняване с условията на труд на лицата, които от самото начало са били наети от новия работодател.

95. Решение от 11 ноември 2004 г. по дело Delahaye [49] въпреки това поражда

47 — 324/86, Recueil, стр. 739.

48 — Точка 16.

49 — C-425/02, Recueil, стр. I-10823.

съмнение относно обхвата на Директива 77/187 във връзка с признаването на прослуженото време на прехвърления персонал, доколкото Съдът изглежда подхожда предпазливо спрямо равното третиране между прехвърления персонал и този, който вече е бил назначен при приобретателя.

96. Фактите в основата на спора по това главно производство са следните. Г-жа Delahaye е наето лице в сдружение, чиято дейност се прехвърля на люксембургската държава. Вследствие на това г-жа Delahaye е наета като служител на разположение на тази държава. По силата на Правилника на Великото херцогство относно възнаграждението на служителите на държавата на г-жа Delahaye се предоставя възнаграждение, по-ниско от това, което е получавала съгласно договора, сключен с нейния първоначален работодател [50].

97. В това дело с поставения от Административен съд (Люксембург) въпрос по същество е поискано да се установи дали Директива 77/187 допуска при прехвърляне на предприятие от едно частноправно юридическо лице към държавата последната в качеството си на нов работодател да намали размера на възнаграждението на засегнатите работници, за да спази действащите национални правила относно държавните служители.

98. Според Съда, който се позовава на своята практика, и по-специално на Решение по дело Mayeur, посочено по-горе, „[с]оглед на това, че Директива 77/187 предвижда единствено частично хармонизиране на въпросната материя [...], [тя] допуска, в случай на прехвърляне на дейност на публичноправно юридическо лице, прилагане на националното право, предписващо прекратяването на частноправните трудови договори“ [51]. Съдът обаче уточнява, че „такова прекратяване трябва да се анализира съгласно член 4, параграф 2 от Директива 77/187 като съществена промяна в условията на труд в ущърб на работника, която е пряк резултат от прехвърлянето, така че за прекратяването на въпросните трудови договори трябва при такава хипотеза да се счита отговорен работодателят“ [52].

99. Като транспонира тези разсъждения в разглежданото дело, Съдът счита, че „това трябва да важи и когато [...] прилагането на националните правила, уреждащи положението на служителите на държавата, е свързано с намаляване на възнаграждението на засегнатите от прехвърлянето работници. Такова намаление, когато е значимо, трябва да се разглежда като съществено изменение на условията на труд в ущърб на въпросните работници по смисъла на член 4, параграф 2 от Директива [77/187]“ [53].

100. Допускането от Съда на такава възможност за публичните органи при все

50 — Тя посочва, че е била класирана, без да се отчете прослуженото ѝ време, в първа степен, последна стъпка, по скалата на възнагражденията, вследствие на което е загубила 37 % от месечната си заплата (точка 17 от решението).

51 — Решение по дело Delahaye, посочено по-горе (точка 32).

52 — Пак там.

53 — Пак там (точка 33).

това впоследствие придобива нюанс, когато същият посочва, че „компетентните органи, от които се изисква да прилагат и тълкуват националното право относно държавните служители, са задължени да го правят в максимално възможна степен с оглед на целите на Директива 77/187“. От тази гледна точка Съдът отбелязва, че „би било в противоречие с духа на споменатата директива поетият от прехвърлителя работник да се третира, като не се отчете прослуженото му време, доколкото националните правила, уреждащи положението на служителите на държавата, отчитат прослуженото време на служителя на държавата при изчисляване на възнаграждението му“.

101. Следователно може да изглежда, че Решение по дело Collino и Chiappero и това по дело Delahaye трудно се съвместяват, тъй като те възприемат две различни логики. Първото се основава на идеята за равностойност в защитата на работниците при прехвърляне на предприятие, докато второто акцентира върху равното третиране между прехвърлените персонал и този, който вече е бил нает при приобретателя.

102. Макар че равното третиране между прехвърлените персонал и този, който вече е бил назначен при приобретателя, е желателно при прехвърляне на предприятие, не смятам, че то е задължително по силата на Директива 77/187. Следователно ми се струва, че е в по-голямо съответствие с духа на тази директива да се следва подходът, основан на равностойност в защитата, присъща на механизма на суброгация, възприет от Съда в Решение по дело Collino и Chiappero, посочено по-горе.

103. Въз основа на всички тези елементи стигам до заключението, че в случай като този по главното производство, при който, от една страна, условията за възнаграждение, предвидени в действащия при прехвърлителя колективен трудов договор, не се основават главно на критерия за прослужено време при този работодател, а от друга страна, действащият при приобретателя колективен трудов договор замества този, който е бил в сила при прехвърлителя, член 3, параграфи 1 и 2 от Директива 77/187 трябва да се тълкуват в смисъл, че не изискват от приобретателя да отчете прослуженото време на прехвърлените персонал при прехвърлителя при изчисляване на възнаграждението на въпросния персонал, при все че действащият при приобретателя колективен трудов договор предвижда изчислението на възнаграждението да се основава главно на критерия за прослужено време.

B — *По четвъртия въпрос*

104. С четвъртия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали няколко общи принципа на правото на Съюза представляват пречка пред приемането от държава членка на национална разпоредба, каквато е член 1, параграф 218 от Закон № 266/2005.

105. Следва да се припомни контекстът, в който възниква този въпрос. С приемането на член 1, параграф 218 от Закон № 266/2005 италианският законодател

е пожелал да уточни обхвата на Закон № 124/99, който е възнамерявал да определи относно това дали успоредно с прехвърлянето на персонала АТП държавата трябва да отчете цялото прослужено от персонала в местните органи време. Като взема противното становище от съдебната практика на Corte suprema di cassazione, този законодател е счел, че възнаграждението на прехвърления персонал трябва да се установи „въз основа на общия размер на получаваните от него средства към момента на прехвърляне, като му се предоставя равнище на заплащане в размер, равен или непосредствено по-нисък от годишното трудово възнаграждение, което е получавал към 31 декември 1999 г., образувано от заплатата, индивидуалното обезщетение за прослужено време, както и от евентуалните обезщетения, ако има такива, предвидени в [CCNL за персонала на местните органи], действащ към датата на преминаване в държавната администрация“. Италианският законодател по този начин посочва, че въпреки преобладаващото тълкуване, възприето от националните съдилища, не трябва да се разбира, че Закон № 124/99 основава изчислението на възнаграждението на прехвърления персонал върху критерия за прослужено в местните органи време.

106. Видяхме, че тази позиция на италианския законодател не може според мен да се счита, че противоречи на Директива 77/187, тъй като тя не налага в случай като разглеждания в главното производство да се отчита цялото прослужено в месните органи от прехвърления персонал време.

107. Доколкото тълкуването на Закон № 124/99, съдържащо се в член 1, параграф 218 от Закон № 266/2005, произвежда незабавно действие върху цяла поредица от висящи съдебни производства, сред които е и инициираното от г-жа Scattolon, при това в полза на позицията, защитавана от италианската държава, запитващата юрисдикция иска също да се установи дали такава намеса на италианския законодател е в съответствие с общите принципи на правото на Съюза. Както от акта за преюдициално запитване, така и от представените пред Съда писмени и устни становища е видно, че този въпрос засяга предимно тълкуването на принципа на ефективна съдебна защита, и по-специално правото на справедлив съдебен процес [54].

54 — Следва да се отбележи, че Европейският съд по правата на човека успоредно е бил сезиран с подобен проблем на основание член 6, параграф 1 от ЕКПЧ с три подадени до него жалби. Става въпрос за жалба № 43549/08 по дело Agrati и др./Италия; жалба № 5087/09 по дело Carlucci/Италия и жалба № 6107/09 по дело Cioffi и др./Италия. На 5 ноември 2009 г. втори състав на Европейския съд по правата на човека отправя следните въпроси до страните:
„1. Прилагането на член 1 от [Закон № 266/2005] спрямо производство, което вече е в ход пред юрисдикциите, накърнява ли върховенството на правото или справедливия съдебен процес, както са гарантирани в член 6 от [ЕКПЧ]?
2. При утвърдителен отговор била ли е тази намеса обоснована от императивни съображения от общ интерес и достатъчно пропорционална за целта или целите, преследвани от законодателя?
3. Предвид приемането на член 1 от [Закон № 266/2005] и прилагането му от страна на вътрешните юрисдикции в производство, което вече е в ход, било ли е засегнато правото на собственост на жалбоподателите по смисъла на член 1 от Протокол № 1 [към ЕКПЧ]?“

108. Съгласно постоянната съдебна практика принципът на ефективна съдебна защита представлява общ принцип на правото на Съюза, който произтича от конституционните традиции, общи за държавите членки, и е провъзгласен в членове 6 и 13 от ЕКПЧ [55]. Този принцип се потвърждава отново в член 47 от Хартата, която след влизането в сила на Лисабонския договор придобива „същата юридическа сила като Договорите“ [56]. Доколкото понастоящем Хартата заема централно място в системата за защита на основните права в рамките на Съюза, според мен тя трябва да бъде водещ стандарт винаги когато Съдът се произнася по съответствието на акт на Съюза или на национална разпоредба с основните права, защитавани от Хартата [57].

109. Преди да бъдат представени евентуално необходимите на запитващата юрисдикция тълкувателни елементи, които ще ѝ позволят да прецени съответствието на член 1, параграф 218 от Закон № 266/2005 с член 47 от Хартата, следва да се установи дали Съдът е компетентен да направи това.

1. По компетентността на Съда да отговори на четвъртия въпрос

110. В зависимост от вида на отнесеното до него положение [58] Съдът налага на държавите членки да спазват основните права, защитени в общностния правен ред, от една страна, когато тези държави прилагат правото на Съюза и от друга, когато националната правна уредба попада в приложното поле на правото на Съюза.

111. Така според практиката на Съда изискванията, произтичащи от защитата на общите принципи, признати в общностния правен ред, сред които са основните права, обвързват държавите членки и когато те прилагат общностни разпоредби, като в резултат на това те са длъжни в максималната възможна степен да прилагат тези разпоредби при условия, съобразени със споменатите изисквания [59].

55 — Вж. по-специално Решение от 22 декември 2010 г. по дело DEB (C-279/09, Сборник, стр. I-3849, точка 29 и цитираната съдебна практика).

56 — Вж. член 6, параграф 1, първа алинея от ДЕС.

57 — Вж. в този смисъл във връзка с преценката на валидността на акт на Съюза Решение от 9 ноември 2010 г. по дело Volker und Markus Schecke и Eifert (C-92/09 и C-93/09, Сборник, стр. I-11063, точки 45 и 46).

58 — В зависимост от това дали държавата членка действа като „представител на Съюза“, приемайки национални разпоредби съгласно наложено от общностна правна уредба задължение, или приема национална правна уредба, с която се прави дерогация от свобода на движение, призната от Договора, или в по-общ смисъл се стреми да постигне целта, предвидена от общностната правна уредба, като приема необходимите според нея национални разпоредби. За онагледяването на тези три хипотези вж. по-специално съответно Решение от 13 юли 1989 г. по дело Wachauf (5/88, Recueil, стр. 2609), Решение от 18 юни 1991 г. по дело ERT (C-260/89, Recueil, стр. I-2925) и Решение от 10 юли 2003 г. по дело Booker Aquaculture и Hydro Seafood (C-20/00 и C-64/00, Recueil, стр. I-7411).

59 — Вж. по-специално Решение от 27 юни 2006 г. по дело Парламент/Съвет (C-540/03, Recueil, стр. I-5769, точка 105 и цитираната съдебна практика).

112. Освен това според постоянната съдебна практика, когато национална правна уредба попада в приложното поле на общностното право, Съдът, сезиран с преюдициално запитване, трябва да предостави всички тълкувателни елементи, необходими за преценката, от страна на националната юрисдикция, за съответствието на тази правна уредба с основните права, чието спазване осигурява Съдът, както произтичат по-специално от ЕКПЧ [60]. Обратно, Съдът не притежава такава компетентност по отношение на правна уредба, която не попада в рамките на общностното право и когато нито един аспект от предмета на спора няма връзка с общностното право [61].

113. Предвид отговора, който предлагам Съдът да даде на първия въпрос, т.е. че прехвърлянето, разглеждано в главното производство, представлява прехвърляне на предприятие по смисъла на Директива 77/187 и следователно трябва да се осъществи в съответствие с предвидените в тази директива правила (както са транспонирани с член 2112 от италианския граждански кодекс и член 34 от Декрет-закон № 29/93), настоящото дело отчетливо се разграничава от случаите, завършили с решения, в които Съдът се произнася за некомпетентен да тълкува общите принципи и основните права, поради това че спорът не съдържа елемент, който да има достатъчна връзка с правото на Съюза [62].

114. Всъщност Закон № 124/99, както е формулиран през 2005 г. от италианския законодател, има за цел да определи един от аспектите във връзка с прехвърляне на персонала АТП от местните органи към държавата, а именно начина на изчисление на възнаграждението му след прехвърлянето. Доколкото става въпрос за прехвърляне, което попада в приложното поле на Директива 77/187, такова законодателство трябва да се счита, че има достатъчна връзка с правото на Съюза. Тъй като оспореното национално законодателство действително попада в рамките на правото на Съюза, Съдът е компетентен да предостави на националната юрисдикция необходимите елементи за преценка на съвместимостта на това законодателство с принципа на ефективна съдебна защита [63].

115. Според мен не може да се подходи по друг начин, когато става въпрос за член 47 от Хартата.

60 — Вж. по-специално Решение от 10 април 2003 г. по дело Steffensen (C-276/01, Recueil, стр. I-3735, точка 70 и цитираната съдебна практика).

61 — Вж. по-специално Определение от 27 ноември 2009 г. по дело Noël (C-333/09, точка 11 и цитираната съдебна практика).

62 — Вж. по-специално Решение от 13 юни 1996 г. по дело Maurin (C-144/95, Recueil, стр. I-2909) и Решение от 18 декември 1997 г. по дело Annibaldi (C-309/96, Recueil, стр. I-7493), както и Определение от 6 октомври 2005 г. по дело Vajnai (C-328/04, Recueil, стр. I-8577); Определение от 25 януари 2007 г. по дело Kovaľský (C-302/06) и Определение от 12 ноември 2010 г. по дело Asparuhov Estov и др. (C-339/10, Сборник, стр. I-11465).

63 — Разбира се, наличието на достатъчна връзка с правото на Съюза трябва ясно да произтича от акта за преюдициално запитване. При липсата на такова доказателство Съдът ще се произнесе за явно некомпетентен, какъвто е случаят в Определение от 3 октомври 2008 г. по дело Savia и др. (C-287/08), аналогично на разглежданото.

116. Известно е, че за да определят приложното поле на Хартата, съставителите ѝ са възприели формулировката, произтичаща от Решение по дело Wachauf, посочено по-горе [64]. Така член 51, параграф 1 от Хартата предвижда разпоредбите ѝ да се отнасят за държавите членки „единствено когато те прилагат правото на Съюза".

117. С оглед на тази формулировка въпросът дали приложното поле на Хартата, както е определено в член 51, параграф 1 от нея, съвпада с това на общите принципи на правото на Съюза се разисква и все още не намира ясен отговор в практиката на Съда [65]. Докато привържениците на ограничителното схващане на понятието за прилагане на правото на Съюза поддържат, че това понятие се отнася единствено до положението, при което държава членка действа в качеството си на представител на Съюза, поддръжниците на широкото схващане считат, че споменатото понятие се отнася в по-общ смисъл до положението, при което националната правна уредба попада в приложното поле на правото на Съюза.

118. Според мен формулировката, възприета от съставителите на Хартата, не означава, че те са искали да ограничат приложното ѝ поле спрямо определението в съдебната практика на приложното поле на общите принципи на правото на Съюза. За това свидетелстват разясненията във връзка с член 51, параграф 1 от Хартата, които в съответствие с член 6, параграф 1, последна алинея от ДЕС и член 52, параграф 7 от нея трябва да се вземат предвид при тълкуването ѝ.

119. В това отношение ще отбележа, че тези разяснения указват, че що се отнася до държавите членки, „практиката на Съда установява недвусмислено, че задължението да се зачитат основните права, определени в рамките на Съюза, обвързва държавите членки единствено когато те действат в приложното поле на правото на Съюза". Освен това тези разяснения визират съдебната практика относно различните случаи на връзка на националната правна уредба и правото на Съюза, които изтъкнах по-горе. Тези два елемента според мен позволяват на Съда да приеме широко тълкуване на член 51, параграф 1 от Хартата, без да изопачи намерението на

64 — Точка 19 от Решението.

65 — По този въпрос вж. по-специално *Lenaerts*, K. et J.A. Gutiérrez-Fons. The constitutional allocation of powers and general principles of EU law. — Common Market Law Review, 2010, No 47, p. 1629, по-конкретно 1657—1660; *Tridimas*, T. The General Principles of EU Law. 2.ed., Oxford University Press, 2006, p. 363; *Egger*, A. EU-Fundamental Rights in the National Legal Order: The Obligations of Member States Revisited. — Yearbook of European Law, Vol. 25, 2006, p. 515, по-конкретно 547—550; и *Jacqué*, J.P. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: aspects juridiques généraux. — REDP, Vol. 14, 1/2002, p. 107, по-конкретно p. 111.

съставителите ѝ [66]. Така може да се допусне, че този член, разглеждан в светлината на свързаните с него разясненията, трябва да се тълкува в смисъл, че разпоредбите на Хартата се отнасят за държавите членки, когато последните действат в рамките на приложното поле на правото на Съюза. Освен това, ако в частност се разгледат директивите, би било уместно понятието за прилагане на правото на Съюза да не се свежда само до мерките за транспониране им. Такова понятие според мен би трябвало да се разбира като отнасящо се до последващото и конкретно прилагане на предвидените в дадена директива правила [67], както и в по-общ аспект — до всички положения, при които национална правна уредба „разглежда“ или „засяга“ материя, уредена с директива, чийто срок за транспониране е изтекъл [68].

120. Освен че ограничаването на приложното поле на Хартата спрямо това на основните права, признати като общи принципи на правото на Съюза, според мен не е било търсено от съставителите на Хартата, стриктното тълкуване на член 51, параграф 1 от нея не изглежда желателно. То всъщност би довело до създаването на два отделни режима за защита на основните права в Съюза в зависимост от това дали те произтичат от Хартата или от общите принципи на правото. Това би отслабило равнището на защита на тези права, което би могло да се окаже в противоречие с текста на член 53 от Хартата, който предвижда по-специално, че „[н]икоя [нейна] разпоредба […] не трябва да се тълкува като ограничаваща или накърняваща права на човека и основни свободи, които в съответните им приложни полета са признати от правото на Съюза“.

121. След като компетентността на Съда да даде отговор на четвъртия въпрос според мен е установена, следва да се предоставят на запитващата юрисдикция елементите, които ще ѝ позволят да прецени съответствието на член 1, параграф 218 от Закон № 266/2005 с член 47 от Хартата.

66 — Вж. *Rosas*, A. et 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. Тези автори посочват, като се позовават на разясненията относно Хартата, и едновременно с това подчертават, че въпросът се обсъжда от доктрината, че „може да се застъпи становището, че изразът „когато те прилагат правото на Съюза“, използван в член 51, параграф 1 от Хартата, изисква по-скоро широко тълкуване“. Според тях „[т]ова, което е важно с оглед на практиката на Съда, е наличието на елемент, който да има връзка с това право“. Ще отбележа също, че в Определение по дело Asparuhov Estov и др., посочено по-горе, Съдът установява, че компетентността му да тълкува Хартата не е установена, доколкото в акта за преюдициално запитване не се съдържа какъвто и да е елемент, доказващ, че разглежданото национално решение „представлява мярка за прилагане на правото на Съюза или по друг начин е свързано с това право“ (точка 14). Позоваването на „друг начин на [свързване]“ с правото на Съюза по-скоро е в полза на едно широко разбиране от Съда относно компетентността му да тълкува Хартата.

67 — Решение от 23 ноември 2010 г. по дело Tsakouridis (C-145/09, Сборник, стр. I-11979, точки 50—52).

68 — Решение от 19 януари 2010 г. по дело Kücükdeveci (C-555/07, Сборник, стр. I-365, точки 22—26).

2. По тълкуването на член 47 от Хартата

122. Както потвърждава член 47 от Хартата, основното право на ефективна съдебна защита включва правото на ефективни правни средства за защита, гарантиращи по-специално на ищеца или жалбоподателя, че делото му ще бъде гледано справедливо. Доколкото член 1, параграф 218 от Закон № 266/2005 оказва влияние върху съдебното производство, започнато от г-жа Scattolon, при това в полза на италианската държава, правото ѝ на ефективни правни средства за защита има вероятност да бъде засегнато.

123. Все пак следва да се уточни, че член 52, параграф 1 от Хартата допуска да се налагат ограничения спрямо упражняването на правата и свободите, признати с нея, при условие че тези ограничения са предвидени със закон, че зачитат основното съдържание на същите права и свободи и че при спазването на принципа на пропорционалност са необходими и действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.

124. Освен това в член 52, параграф 3 от Хартата се уточнява, че доколкото в нея се съдържат права, съответстващи на правата, гарантирани от ЕКПЧ, техният смисъл и обхват са същите като дадените им в посочената конвенция [69]. Съгласно разясненията на споменатата разпоредба смисълът и обхватът на гарантираните права се определят не само от текста на ЕКПЧ, но също така по-специално от практиката на Европейския съд по правата на човека.

125. За да бъдат предоставени на запитващата юрисдикция необходимите елементи, за да може тя да прецени съответствието на член 1, параграф 218 от Закон № 266/2005 с член 47 от Хартата, ще следвам структурата на анализа, изготвена от Европейския съд по правата на човека в подобни случаи на твърдяно нарушение на член 6, параграф 1 от ЕКПЧ поради въздействието на закон с обратно действие върху висящи съдебни производства.

126. В този смисъл най-напред ще разгледам въпроса дали е налице намеса на законодателната власт в правораздаването. Ако това е така, след това ще проверя дали е налице императивно съображение от общ интерес, обосноваващо тази намеса.

69 — Тази разпоредба обаче не пречи правото на Съюза да предоставя по-широка защита (вж. член 52, параграф 3, второто изречение от Хартата).

а) По наличието на намеса на законодателната власт в правораздаването

127. Както уточнява Европейският съд по правата на човека в Решение от 28 октомври 1999 г. по дело Zielinski и Pradal & Gonzalez и др./Франция [70], „макар по принцип законодателната власт да може да урежда с нови разпоредби с обратно действие права в гражданскоправната област, произтичащи от действащи законодателни актове, принципът на върховенство на правото и понятието за справедлив съдебен процес, предвидени в член 6 [от ЕКПЧ], не допускат, освен при императивни съображения от общ интерес, намесата на законодателната власт в правораздаването с цел да се повлияе на изхода от съдебния спор“ [71].

128. От това решение е видно, че първият етап от разглеждането на съвместимостта на даден закон с обратно действие с член 6, параграф 1 от ЕКПЧ е наличието на влияние върху висящите пред дадена юрисдикция спорове.

129. В Решение от 25 ноември 2010 г. по дело Lilly France/Франция Европейският съд по правата на човека припомня, че установява само дали спорният закон не допуска юрисдикция да се произнесе по разглеждания спор [72]. В решение по дело Zielinski и Pradal & Gonzalez и др./Франция, посочено по-горе, този съд подчертава, че спорният закон трайно определя условията във връзка със спора, повдигнат пред съдебните юрисдикции, като това става с обратно действие [73]. Оказва се, че компетентността на юрисдикцията, която трябва да се произнесе по спора, отпада в полза на тълкуването, дадено от националния законодател. Макар че последният не допуска прилагане на закона с обратно действие по отношение на решенията, които са станали окончателни, е налице намеса на законодателната власт в правораздаването, тъй като юрисдикцията се оказва обвързана от разпоредбите на текста.

130. В рамките на главното производство член 1, параграф 218 от Закон № 266/2005 дава тълкуване на член 8, параграф 2 от Закон № 124/99, който действа с обратна сила „освен във връзка с изпълнението на съдебни решения, постановени към датата на влизане в сила на настоящия закон“.

131. Условието за намеса на законодателната власт в правораздаването изглежда е изпълнено. Всъщност е безспорно, че новото законодателно тълкуване оказва пряко отражение върху производството на г-жа Scattolon срещу държавата, като това е в ущърб на ищцата, тъй като тълкувателният закон не допуска тълкуване, благоприятно за прехвърления персонал, което Corte suprema di cassazione и повечето

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

71 — § 57.

72 — § 49.

73 — § 58.

съдилища преди това са възприемали. По отношение на това е от несъществено значение, че член 1, параграф 218 от Закон № 266/2005 се разглежда като разпоредба за автентично тълкуване или разпоредба с новаторско съдържание.

132. Следва да се установи дали такава намеса може да се счита за обоснована от императивни съображения от общ интерес.

б) По наличието на императивно съображение от общ интерес, обосноваващо намесата

133. В общ смисъл практиката на Европейския съд по правата на човека се стреми да изключи финансовото основание като годно само по себе си да обоснове намеса на законодателната власт в правораздаването [74]. Въпреки това в Решение от 23 октомври 1997 г. по дело National & Provincial Building Society, the Leeds Permanent Building Society и the Yorkshire Building Society/Обединено кралство [75] Европейският съд по правата на човека счита, че грижата на държавата да съхрани равнището на данъчните приходи представлява съображение от общ интерес [76]. Интересно е да се посочи, че по това дело законът с обратно действие има за цел да постигне първоначалното намерение на законодателя и да поправи пороците от техническо естество при изготвянето на правната уредба [77]. Освен това в решението на този съд от 27 май 2004 г. по дело OGIS-Institut Stanislas, OGEC St. Pie X и Blanche de Castille и други/Франция става въпрос за запълване на правен вакуум [78].

134. От тази съдебна практика е видно, че Европейският съд по правата на човека цели да приеме наличието на съображение от общ интерес, когато става въпрос за това да се постигне добро законодателство (включващо по-специално поправката на техническа грешка и запълването на правен вакуум) или да се насърчи изпълнението на проект, от полза за най-широк кръг от хора [79]. Финансовото основание само по себе си не е достатъчно, но може да бъде прието, ако е съпътствано от друга цел от общ интерес.

135. В делото по главното производство италианското правителство обосновава появата на Закон № 266/2005 с факта, че формулировката на член 8, параграф 2 от Закон № 124/99 е несигурна и че е довела до появата на редица спорове. Въпросната обосновка би могла да се доближи до тази, целяща постигането на добро

74 — Вж. по-специално Решение на ЕСПЧ от 14 февруари 2006 г. по дело Lecarpentier и други/Франция (§ 47), както и Решение на ЕСПЧ от 11 април 2006 г. по дело Cabourdin/Франция (§ 37).

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

76 — § 80—83.

77 — § 81.

78 — § 71.

79 — Вж. *Sudre*, F. Et al. Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. 5. ed., PUF, Paris, 2009, p. 307.

законодателство, т.е. законодателство, чийто обхват е изяснен.

136. Обратно, що се отнася до довода, според който е необходимо да се сложи край на различия в съдебната практика, наред с това, че такива различия трябва да бъдат доказани, следва да се отбележи, че Европейският съд по правата на човека се въздържа да допусне това. Всъщност в Решение по дело Zielinski и Pradal & Gonzalez и други/Франция, посочено по-горе, този съд приема, че различия в съдебната практика са присъщи за всяка съдебна система. Следователно този довод сам по себе си не е релевантен за споменатия съд.

137. Ако се докаже, че италианският законодател през 1999 г. е искал да остави на социалните партньори, както и на регулаторния орган грижата за конкретните условия и ред за включването на прехвърления персонал, по-специално що се отнася до възнаграждението му след прехвърлянето, би било възможно да се приеме последваща намеса на същия този законодател, предназначена да се сложи край на съдебна практика, която не съответства нито на първоначалното желание на този законодател, нито на правилата за прилагане, определени от социалните партньори, след което потвърдени от регулаторния орган. В това отношение ще отбележа, че уточненията, внесени от законодателя през 2005 г., потвърждават тълкуването, възприето от социалните партньори вследствие на Закон № 124/99, които са установили, както са били приканени за това с Министерски декрет от 23 юли 1999 г., критериите за включване на прехвърления персонал. Следователно може да се приеме, както самият Corte suprema di cassazione признава това в Решение от 16 януари 2008 г.[80], че уточненията, внесени от италианския законодател през 2005 г. относно основата за изчисление на годишното трудово възнаграждение на прехвърления персонал, съответстват на един от възможните начини за признаването, в икономически и правен аспект, на придобитото прослужено време. По този начин италианският законодател е избрал частично признаване на прослуженото време, като се е основал за класирането на прехвърления персонал на получаваното от него възнаграждение към 31 декември 1999 г.

138. Италианското правителство изтъква основанието, изведено от необходимостта да се гарантира бюджетната неутралност на прехвърлителната сделка, с цел да се обоснове такъв избор.

139. Може да изглежда легитимно италианската държава да е искала да окрупни в една-единствена структура персонала АТП, работещ заедно, но за когото се прилагат два различни режима, и по-специално да е поискала да уеднакви условията за възнаграждение на този персонал, като е направила така, че същевременно тази сделка да бъде бюджетно неутрална,

80 — Решение № 677 на отделение по трудовоправни въпроси.

т.е. да бъде осъществена при запазване на разходите.

140. При все това е от значение италианското правителство да докаже, че необходимостта от бюджетна неутралност действително е в сърцевината на първоначалната реформа и че намесата на законодателя през 2005 г. се стреми именно да запази тази цел. То по-специално трябва да докаже, че единствено тълкуването, при което само частично се отчита прослуженото време, е било в състояние да гарантира бюджетната неутралност на реформата.

141. Отбелязвам, че италианското правителство изтъква пред Съда, че реформата, започната през 1999 г., съпровождана от отчитането само на част от прослуженото време на прехвърления персонал, не е засегнала финансовото положение на този персонал. Срещу това твърдение г-жа Scattolon според мен не успява ясно и сигурно да докаже, че финансовото положение на прехвърления персонал се е влошило след прехвърлянето [81]. Елементите, с които разполагам, следователно не успяват да ме убедят, че целта на намесата на законодателя през 2005 г. е била различна от тази да се гарантира бюджетната неутралност на реформата.

142. Запитващата юрисдикция е тази, която окончателно следва да потвърди, по-специално въз основа на цифрови данни относно сравнените разходи при двете поддържани тълкувания [82], че тълкуването, възприето от италианския законодател през 2005 г., действително е в състояние да отговори на легитимната цел за бюджетна неутралност на административна реформа, каквато е разглежданата в главното производство, и че то не е довело до непропорционално увреждане на правото, защитено с член 47 от Хартата.

143. От тези елементи стигам до заключението, че член 47 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че допуска законова разпоредба, каквато е съдържащата се в член 1, параграф 218 от Закон № 266/2005, при условие че бъде доказано, по-специално въз основа на цифрови данни, че приемането ѝ е целяло именно да гарантира бюджетната неутралност на сделката по прехвърляне на персонала АТП от местните органи към държавата, като запитващата юрисдикция е тази, която трябва да провери това.

81 — От заседанието, проведено на 1 февруари 2011 г. пред Съда, е видно, че няколкостотинте евро, които г-жа Scattolon посочва, че е загубила вследствие на прехвърлянето, трябва да се разглеждат по-скоро като пропусната полза по отношение на повишаването на заплатата, от което е щяла да може да се възползва, ако цялото ѝ прослужено време бе признато. Освен това, що се отнася до евентуалната загуба на обезщетенията, предвидени в CCNL за персонала на местните органи, различни от тези, за които член 1, параграф 218 от Закон № 266/2005 предвижда да продължат да се изплащат, няма данни за липсата на равностойни обезщетения в CCNL за училищната дейност.

82 — Необходимостта от такива цифрови данни произтича по-специално от Решение по дело Lilly France/Франция, посочено по-горе (§ 51).

IV — Заключение

144. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на въпросите, поставени от Tribunale ordinario di Venezia, по следния начин:

„1) Директива 77/187/ЕИО на Съвета от 14 февруари 1977 година относно сближаването на законодателствата на държавите членки във връзка с гарантирането на правата на работниците и служителите при прехвърляне на предприятия, стопански дейности или части от стопански дейности трябва да се тълкува в смисъл, че е приложима при прехвърляне като разглежданото в главното производство, а именно на персонала, натоварен с изпълнението на спомагателни услуги по почистване, поддръжка и надзор на държавни училищни сгради от местни публични органи (общини и провинции) към държавата.

2) В случай като този по главното производство, при който, от една страна, условията за възнаграждение, предвидени в действащия при прехвърлителя колективен трудов договор, не се основават главно на критерия за прослужено време при този работодател, а от друга страна, действащият при приобретателя колективен трудов договор замества този, който е бил в сила при прехвърлителя, член 3, параграфи 1 и 2 от Директива 77/187 трябва да се тълкуват в смисъл, че не изискват от приобретателя да отчете прослуженото време на прехвърления персонал при прехвърлителя при изчисляване на възнаграждението на въпросния персонал, при все че действащият при приобретателя колективен трудов договор предвижда изчислението на възнаграждението да се основава главно на критерия за прослужено време.

3) Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз трябва да се тълкува в смисъл, че допуска законова разпоредба, каквато е съдържащата се в член 1, параграф 218 от Закон № 266/2005 относно разпоредбите, свързани с приемането на годишния и многогодишния държавен бюджет (Закон

за бюджета за 2006 г.) (legge n. 266/2005 — disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale delle Stato (legge finanziaria 2006) от 23 декември 2005 г., при условие че бъде доказано, по-специално въз основа на цифрови данни, че приемането ѝ е целяло именно да гарантира бюджетната неутралност на сделката по прехвърляне на административния, техническия и помощен персонал (АТП) от местните органи към държавата, като запитващата юрисдикция е тази, която трябва да провери това.“