

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

12. května 2005 *

Ve věci C-278/03,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES
podaná dne 26. června 2003,

Komise Evropských společenství, zastoupená M.-J. Jonczy, jako zmocněnkyní,
s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Italské republice, zastoupené I. M. Bragugliou, jako zmocněncem, ve spolupráci
s G. De Bellisem, avvocato dello Stato, s adresou pro účely doručování
v Lucemburku,

žalované,

* Jednací jazyk: italština.

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení C. W. A. Timmermans, (zpravodaj), předseda senátu, C. Gulmann,
R. Schintgen, G. Arestis a J. Klučka, soudci,

generální advokátka: C. Stix-Hackl,

vedoucí soudní kanceláře: R. Grass,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generální advokátky,
rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- ¹ Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Italská republika tím, že pro účely účasti státních příslušníků ve výběrových řízeních na přijetí pedagogického personálu do zaměstnání ve veřejných italských školách nezohlednila profesní zkušenost získanou státními příslušníky Společenství ve veřejné službě jiného členského státu, nesplnila své povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 39 ES a článku 3 nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství (Úř. věst. L 257, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 15).

Právní rámec

Právní úprava Společenství

- 2 Podle čl. 39 odst. 1 ES „je volný pohyb pracovníků ve Společenství zajištěn“. Podle odstavce 2 téhož článku volný pohyb zahrnuje „odstranění jakékoli diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky“.
- 3 Článek 3 nařízení č. 1612/68 rozvádí přesněji zásady ohledně přístupu k zaměstnání, které jsou uvedeny v článku 39 ES. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení se tedy v rámci tohoto nařízení nepoužijí „právní a správní předpisy ani správní postupy členského státu,
 - které omezují poptávku po zaměstnání nebo jeho nabídku, přístup k zaměstnání a jeho výkon cizími státními příslušníky nebo je podmiňují požadavky, které neplatí pro vlastní státní příslušníky,
 - nebo které, ačkoli se používají bez ohledu na státní příslušnost, mají za výlučný nebo hlavní cíl nebo účel znemožnit státním příslušníkům jiných členských států přístup k nabízenému zaměstnání“.

Vnitrostátní právní úprava

- 4 Ve znění použitelném na skutečnosti této věci stanovil článek 37 legislativního nařízení č. 29 o racionalizaci organizace veřejné správy a změně právní úpravy týkající se zaměstnání ve veřejné správě v souladu s článkem 2 zákona č. 421 ze dne 23. října 1992 (decreto legislativo n° 29, recante razionalizzazione dell' organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge n° 421, 23 ottobre 1992) ze dne 3. února 1993 (běžná příloha ke GURI č. 30 ze dne 6. února 1993, dále jen „legislativní nařízení č. 29/1993“):

„1. Státní příslušníci členských států Evropské unie mají přístup k zaměstnáním ve veřejné správě, která nezahrnují přímý nebo nepřímý výkon veřejné moci nebo která nesouvisí s ochranou vnitrostátního zájmu.

2. Zaměstnání a funkce vyžadující italské státní občanství, jakož i podmínky nezbytné pro přístup státních příslušníků uvedených v odstavci 1, jsou stanoveny nařízením předsedy Rady ministrů ve smyslu článku 17 zákona č. 400 ze dne 23. srpna 1988.

3. V případě, že nebyla dosud přijata právní úprava Společenství, je nařízením předsedy Rady ministrů přijatým na návrh příslušných ministrů uznán ekvivalent diplomů a osvědčení o praxi. Ekvivalent mezi univerzitními diplomy a relevantními osvědčeními o praxi je pro účely přijetí k výběrovým řízením a jmenování stanoven podle totožného postupu.“

Postup před zahájením soudního řízení a žaloba

- 5 Jelikož Komise byla upozorněna na problémy, se kterými se setkala několik státních příslušníků Společenství v rámci jejich účasti ve výběrových řízeních na přijetí pedagogického personálu do zaměstnání ve veřejných italských školách, přičemž tyto problémy vyplývaly hlavně z nezohlednění italskými orgány profesní zkušenosti získané dříve těmito státními příslušníky v jiných členských státech, zaslala dne 24. listopadu 1999 Italské republiky dopis, ve kterém ji vyzvala, aby předložila své stanovisko k této situaci a informovala Komisi jak o pravidlech použitelných v této oblasti, tak o způsobu, jak zamýšlí konkrétně uvedené problémy řešit.
- 6 Italské orgány nejprve popíraly povinnost zohlednit profesní zkušenost získanou státními příslušníky Společenství mimo Itálii. V dopise ze dne 28. března 2000, zasláném ministerstvem národního vzdělávání, tyto orgány totiž tvrdily, že s ohledem na pravidla a vlastnosti každého národního systému školství bylo nezbytné, aby uvedená zkušenost byla získána u instituce spadající do italského systému školství. K tomu, aby výukové činnosti vykonávané státními příslušníky Společenství v jiných členských státech než v Italské republice mohly být zohledněny pro účely účasti těchto státních příslušníků ve výběrových řízeních na přijetí do zaměstnání v italské veřejné službě, je tedy nezbytná předcházející harmonizace kritérií použitelných v každém členském státě.
- 7 Po zaslání výzvy dopisem dne 6. dubna 2001, který upozornil italské orgány na povinnosti vyplývající z článku 39 ES a článku 3 nařízení č. 1612/68, tak jak jsou vykládány Soudním dvorem, zejména v jeho rozsudku ze dne 23. února 1994, Scholz (C-419/92, Recueil, s. I-505), italská vláda uznala, že stanovisko ministerstva národního vzdělávání přijaté v projednávaném případě se jeví býti v rozporu s ustanoveními vnitrostátní právní úpravy, která stanoví v článku 37 legislativního nařízení č. 29/1993 povinnost zohlednit kvalifikace a zkušenost získané ve veřejné službě jiných členských států. Uvedená vláda nicméně dodala, že uznání zkušenosti

a počtu odsloužených let získaných státními příslušníky mimo vnitrostátní území stále ještě působí určité potíže, jelikož toto ministerstvo neprovedlo postup stanovený v čl. 37 odst. 3 uvedeného legislativního nařízení. Podle italské vlády neodevzdání dokumentů předsednictví Rady ministrů, které jsou nezbytné pro přijetí nařízení, které stanovuje ekvivalent diplomů, osvědčení o praxi a kvalifikací získaných v jiných členských státech, představuje nesporně nedodržení povinností, které přísluší ministerstvu národního vzdělávání, avšak toto nedodržení povinností vede pouze k porušení vnitrostátního práva, neboť vnitrostátní právní úprava sama o sobě je v souladu s právem Společenství.

- 8 Vzhledem k tomu, že Komise měla za to, že za těchto okolností nesplnění povinností trvá, jelikož nebyla přijata všechna opatření za účelem skutečného splnění povinností italských orgánů zohlednit zkušenost a počet odsloužených let získaných státními příslušníky Společenství ve výukových činnostech, které jsou vykonávány mimo Itálii, vydala dne 26. června 2002 odůvodněné stanovisko a vyzvala Italskou republiku k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby vyhověla tomuto stanovisku ve lhůtě dvou měsíců od jeho oznámení. Jelikož Komise neobdržela na toto stanovisko žádnou odpověď, rozhodla se podat tuto žalobu.

K žalobě

Argumentace účastníků řízení

- 9 Ve své žalobní odpovědi italská vláda popírá opodstatněnost vytýkaného nesplnění povinností. Tato vláda tvrdí, že jak právní předpisy, tak postup italských orgánů jsou v souladu s požadavky Společenství, přičemž uplatňuje zejména článek 38

legislativního nařízení č. 165 o stanovení obecných pravidel použitelných v oblasti zaměstnání ve veřejné správě (decreto legislativo n° 165, recante le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) ze dne 30. března 2001 (běžná příloha ke GURI č. 106 ze dne 9. května 2001), který odpovídá v podstatě článku 37 legislativního nařízení č. 29/1993, jakož i nařízení předsedy Rady ministrů č. 174 o pravidlech přístupu státních příslušníků členských států Evropské unie k zaměstnání ve veřejné správě (decreto del presidente del Consiglio dei ministri n° 174, recante le norme sull'accesso dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche) ze dne 7. února 1994 (GURI č. 61 ze dne 15. března 1994).

- 10 Co se týče konkrétně odvětví školství, tato vláda vysvětluje, že přijímání učitelů do zaměstnání se provádí v Itálii třemi různými způsoby, a sice pro 50 % volných pracovních míst za školní rok prostřednictvím výběrových řízení na základě diplomů a testů v souladu s článkem 400 legislativního nařízení č. 297 o přijetí jednotného znění legislativních ustanovení použitelných v oblasti školství a vztahujících se na všechny typy a stupně škol (decreto legislativo n° 297, recante approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado) ze dne 16. dubna 1994 (běžná příloha ke GURI č. 115 ze dne 19. května 1994, dále jen „legislativní nařízení č. 297/1994“) a pro 50 % zbývajících pracovních míst prostřednictvím stálých seznamů vhodných kandidátů uvedených v článku 401 téhož nařízení; zvláštní seznamy zástupců, které obsahují jména učitelů způsobilých k zastupování, jsou konečně využívány k obsazení dočasně volných pracovních míst.
- 11 Podle italské vlády mezi italskými státními příslušníky a státními příslušníky jiných členských států ohledně prvního a třetího způsobu přijetí do zaměstnání pedagogického personálu nedochází k žádné diskriminaci, neboť v prvním případě, a sice v případě výběrového řízení na základě diplomů a testů, nehraje v rámci přijímání do zaměstnání profesní zkušenost žádnou roli, zatímco ve třetím případě, týkajícím se nahrazování nebo zastupování, ministerské nařízení č. 201, upravující

pravidla způsobů přidělování zástupců učitelů a pedagogického personálu v souladu s článkem 4 zákona č. 124 ze dne 3. května 1999 (decreto ministeriale n° 201, relativo al „regolamento recante le norme sulle modalità di conferimento delle supplenze al personale docente ed educativo ai sensi dell’articolo 4 della legge 3 maggio 1999, n° 124“), ze dne 25. května 2000 (GURI č. 168 ze dne 20. července 2000, dále jen „ministrské nařízení č. 201/2000“) stanoví výslovně přidělení určitého počtu bodů, které odpovídají výukovým činnostem vykonávaným ve školách nebo univerzitních institutech jiných členských států. Italská vláda v tomto ohledu konkrétně odkazuje na přílohu A tohoto nařízení, která v bodě E poznámce 9 zařazuje takové činnosti do služeb třetí kategorie, zakládající v Itálii nárok na přidělení půl bodu za měsíc výuky poskytnuté v jiném členském státě, s maximální hranicí tří bodů za rok.

- 12 Co se týče naproti tomu druhého způsobu přijímání učitelů do zaměstnání v Itálii, a sice přijetí do zaměstnání na základě stálých seznamů vhodných kandidátů, italská vláda nepopírá, že existuje odlišné zacházení podle toho, jestli byly dotčené výukové činnosti prováděny v Itálii nebo v jiných členských státech. Tato vláda tvrdí, že takové odlišné zacházení je nicméně odůvodněno, poněvadž výuka se v zahraničí poskytuje na základě odlišných textů, programů a náplní této výuky od těch stanovených v Itálii, a nepředstavuje tedy kritérium „zvláštností“ vyžadované italským zákonem, zakládající nárok na přidělení dodatečných bodů v rámci přijímání do zaměstnání v souladu s ministrským nařízením č. 123, upravujícím pravidla použití způsobů přijatých za účelem doplnění a aktualizace stálých seznamů stanovených články 1, 2, 6 a čl. 11 odst. 9 zákona č. 124 ze dne 3. května 1999 (decreto ministeriale n° 123, relativo al „Regolamento recante le norme sulle modalità di integrazione e aggiornamento delle graduatorie permanenti previste dagli articoli 1, 2, 6 e 11, comma 9, della legge 3 maggio 1999, n° 124“), ze dne 27. března 2000 (GURI č. 113 ze dne 17. května 2000, dále jen „ministrské nařízení č. 123/2000“).

Závěry Soudního dvora

- 13 Úvodem je třeba zcela odmítnout argument italské vlády, podle kterého nelze Italské republice vytýkat žádné porušení práva Společenství, neboť její právní předpisy jsou v souladu s právem Společenství, a že nesplnění povinnosti vyplývá v projednávaném případě pouze z postupu přijatého příslušnými orgány nebo prodlení těchto orgánů při přijetí opatření nezbytných pro uznání zkušenosti získané státními příslušníky Společenství ve výukových činnostech vykonávaných mimo vnitrostátní území. Nesplnění povinnosti totiž může vyplývat z existence správného postupu, který porušuje právo Společenství, i když použitelná vnitrostátní právní úprava je sama o sobě v souladu s tímto právem (viz v tomto smyslu zejména rozsudek ze dne 26. června 2001, Komise v. Itálie, C-212/99, Recueil, s. I-4923, bod 31).
- 14 Co se týče krom toho existence vytýkaného porušení povinností, které vychází z porušení článku 39 ES a článku 3 nařízení č. 1612/68, je třeba připomenout, že podle článku 39 ES tak, jak je vykládán Soudním dvorem, pokud veřejná instituce členského státu při přijímání personálu do zaměstnání na pracovní místa, která nespádají do působnosti čl. 39 odst. 4 ES, stanoví zohlednit předchozí profesní činnosti vykonávané uchazeči ve veřejné správě, nemůže tato instituce v případě státních příslušníků Společenství rozlišovat podle toho, zda tyto činnosti byly vykonávány ve veřejné správě tohoto členského státu nebo ve veřejné správě jiného členského státu (viz zejména výše uvedený rozsudek Scholz, bod 12).
- 15 Pokud jde o článek 3 nařízení č. 1612/68, je třeba připomenout, že rozvádí práva uvedená v článku 39 ES zejména ohledně přístupu k zaměstnání, a že tedy musí být vykládán stejným způsobem jako tento posledně uvedený článek.

- 16 V projednávaném případě nelze popírat, že Italská republika porušila tato práva ohledně přístupu státních příslušníků Společenství k výběrovým řízením na přijetí pedagogického personálu do zaměstnání ve veřejných školách tohoto členského státu.
- 17 Co se totiž týče přijímání pedagogického personálu do zaměstnání na základě stálých seznamů vhodných kandidátů, které, jak bylo konstatováno v bodě 10 tohoto rozsudku, se týkají poloviny volných pracovních míst za školní rok, uznala italská vláda ve své obraně, že se státními příslušníky Společenství bylo odlišně zacházeno podle toho, zda profesní zkušenost, která byla pro účely zapsání do těchto seznamů zohledněna, byla získána na vnitrostátním území nebo v jiných členských státech, přičemž podle Italské republiky je odlišné zacházení odůvodněno neexistencí ekvivalentu mezi náplněmi a programy italské výuky a náplněmi a programy výuky poskytované mimo Itálii.
- 18 Z judikatury uvedené v bodě 14 tohoto rozsudku vyplývá, že absolutní odmítnutí zohlednění zkušenosti získané výkonem výukových činností v jiných členských státech, na základě existence rozdílů mezi výukovými programy uvedených států, nemůže být odůvodněno. Nelze totiž popřít, že zvláštní zkušenost v oblasti výuky, kterou vyžaduje italská právní úprava, zejména v oblasti uměleckého vzdělávání nebo ve vzdělávání postižených osob, může být rovněž získána v jiných členských státech.
- 19 Pokud jde o třetí způsob přijímání do zaměstnání uvedený v bodě 10 tohoto rozsudku, který se vztahuje na přijetí do zaměstnání na základě zvláštních seznamů zástupců, nejví se, že by plně zaručil rovné zacházení vyžadované článkem 39 ES a článkem 3 nařízení č. 1612/68. Analýza textů předložených italskou vládou během tohoto řízení totiž odhaluje odlišný stupeň hodnocení profesní zkušenosti podle toho, zda byla profesní zkušenost získána na vnitrostátním území nebo v jiných členských státech.

- 20 Jak Komise podotkla ve své replice, z ministerského nařízení č. 201/2000 a konkrétněji z jeho přílohy A bodu E poznámky 9 totiž vyplývá, že služby poskytnuté ve školách nebo univerzitních institutech jiných členských států jsou vždy považovány za služby spadající do třetí kategorie uvedené v bodě E, týkající se „dalších výukových činností“, které umožňují přidělení půl bodu za měsíc poskytnuté výuky, s maximální hranicí tří bodů za školní rok. Znění tohoto nařízení rovněž odhaluje, že pouze výukové činnosti vykonávané v internátech nebo ve školkách, základních, středních nebo uměleckých školách v Itálii, nehledě k tomu, zda uvedené školy jsou veřejné nebo soukromé, avšak uznané či dotované italským státem, jsou považovány za činnosti spadající do prvních dvou kategorií uvedeného bodu E, vztahujících se na „zvláštní“ či „obvyklé“ výukové činnosti, které zejména zakládají nárok na přidělení dvou bodů za měsíc výuky, s maximální hranicí dvanácti bodů za školní rok v případě první kategorie, a přidělení jednoho bodu za měsíc výuky, s maximální hranicí šesti bodů za školní rok v případě druhé kategorie.
- 21 Za těchto podmínek, přestože je profesní zkušenost získaná státními příslušníky Společenství mimo vnitrostátní území zohledněna v rámci přijímání do zaměstnání uskutečněného na základě seznamů zástupců, není pokaždé zohledněna stejným způsobem jako podobná zkušenost získaná na vnitrostátním území, aniž by v tomto ohledu bylo italskou vládou poskytnuto sebemenší odůvodnění.
- 22 S ohledem na všechny předcházející úvahy je tedy třeba konstatovat, že Italská republika tím, že pro účely účasti státních příslušníků Společenství ve výběrových řízeních na přijetí pedagogického personálu do zaměstnání ve veřejných italských školách nezohlednila, nebo přinejmenším tím, že nezohlednila totožným způsobem profesní zkušenost získanou těmito státními příslušníky ve výukových činnostech,

pokud byly tyto činnosti vykonávány na vnitrostátním území nebo byly vykonávány v jiných členských státech, nesplnila své povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 39 ES a čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1612/68.

K nákladům řízení

- 23 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu bude účastníku řízení, který byl ve sporu neúspěšný, uložena náhrada nákladů řízení, pokud účastník, který byl ve sporu úspěšný, náhradu nákladů ve svém návrhu požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů ve svém návrhu a Italská republika byla ve sporu neúspěšná, je namístě uložit jí náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

- 1) **Italská republika tím, že pro účely účasti státních příslušníků Společenství ve výběrových řízeních na přijetí pedagogického personálu do zaměstnání ve veřejných italských školách nezohlednila, nebo přinejmenším tím, že nezohlednila totožným způsobem profesní zkušenost získanou těmito státními příslušníky ve výukových činnostech, pokud byly tyto činnosti vykonávány na vnitrostátním území nebo byly vykonávány v jiných členských státech, nesplnila své povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 39 ES a čl. 3 odst. 1 nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství.**
- 2) **Italské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Podpisy.