

Zadeva C-268/24 [Lalfi]ⁱ**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

16. april 2024

Predložitveno sodišče:

Tribunale di Lecce (Italija)

Datum predložitvene odločbe:

16. april 2024

Tožeča stranka

ZT

Tožena stranka

Ministero dell'Istruzione e del Merito

Predmet postopka v glavni stvari

Tožba, ki jo je tožeča stranka pri Tribunale di Lecce – Sezione lavoro (sodišče v Lecceju, senat za delovnopravne spore, Italija) vložila za ugotovitev obstoja pravice do finančnega prispevka, imenovanega „kartica za učitelje“, kot je določen v legge n. 107 del 2015 (zakon št. 107 iz leta 2015). Vendar veljavna italijanska zakonodaja, kakor jo v prevladujoči sodni praksi razlagajo nacionalna sodišča, določa, da učitelji, ki izvajajo zgolj začasna nadomeščanja, niso upravičeni do te ugodnosti.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Predložitveno sodišče je Sodišču na podlagi člena 270 PDEU predložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki se nanaša na združljivost nacionalne zakonodaje, v skladu s katero učitelji za izobraževanje in usposabljanje prejmejo finančni prispevek in ki se razlaga tako, da se pravica do zadevnega prispevka ne

ⁱ Ime te zadeve je izmišljeno. Ne ustreza resničnemu imenu nobene od strank v postopku.

prizna učiteljem, ki so izvajali kratkotrajna in občasna nadomeščanja, to je začasna nadomeščanja, ki ne ustrezajo letnim zaposlitvam, z določbo 4 okvirnega sporazuma o delu za določen čas, ki je bil sklenjen 18. marca 1999 in je priloga k Direktivi Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP (v nadaljevanju: Direktiva 1999/70).

Vprašanja za predhodno odločanje

- Ali je treba določbo 4 okvirnega sporazuma iz Direktive [Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP,] razlagati tako, da nasprotuje omejitvi izdajanja kartice za učitelje iz člena 1(121) in naslednjih legge del 13 luglio 2015, n. 107 – Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (zakon št. 107 z dne 13. julija 2015 o reformi nacionalnega sistema izobraževanja in usposabljanja ter o prenovitvi veljavne zakonodaje (GU št. 162 z dne 15. julija 2015), ki temelji na trajanju nadomeščanja?
- Ali je mogoče na podlagi navedene določbe 4 šteti, da različne oblike pomanjkanja osebja, ki ustrezajo primerom, navedenim v členu 4(1), (2) ali (3) legge 124/99 (zakon št. 124/1999), in ki naj bi jih ‚zapolnili‘ posamezni nadomestni učitelji, pomenijo ‚objektivne razloge‘, ki izključujejo obstoj diskriminacije?
- Ali je mogoče to, da so se začasna nadomeščanja na različnih šolah v istem šolskem letu izvajala na podlagi številnih in različnih pogodb o začasnem nadomeščanju, šteti za objektivni razlog v smislu določbe 4 okvirnega sporazuma iz Direktive [1999/70]?
- Ali je treba v vsakem primeru šteti, da mora biti presoja primerljivosti učiteljev, zaposlenih za določen čas, in učiteljev, zaposlenih za nedoločen čas, opravljena *ex ante*, ali pa je treba pri tem upoštevati dejansko trajanje nadomeščanja, ki se je izvajalo v posameznem letu (na primer, če je nadomestni učitelj, ki je sicer delal na podlagi več pogodb, to delo opravljal v podobno dolgem obdobju kot nadomestni učitelj, ki je bil imenovan za zapolnitev prostega delovnega mesta po dejanskem kadrovskem načrtu)?

Navedene določbe prava Unije in sodna praksa Unije

Direktiva Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 368), zlasti člen 1.

Okvirni sporazum o delu za določen čas, ki je bil sklenjen 18. marca 1999 in je priloga k Direktivi 1999/70. Zlasti določba 2, točka 1, določba 3 in določba 4, točka 1.

Sklep Sodišča z dne 18. maja 2022 v zadevi C-450/21, ECLI:EU:C:2022:411.

Navedene določbe nacionalnega prava in nacionalna sodna praksa

Legge del 13. luglio 124, n. 107 – Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (zakon št. 107 z dne 13. julija 2015 o reformi nacionalnega sistema izobraževanja in usposabljanja ter o prenovitvi veljavne zakonodaje) (GU št. 162 z dne 15. julija 2015, v nadaljevanju: zakon št. 107/2015); zlasti člen 1, od (121) do (124).

Odstavek 121 določa: „Z namenom zagotavljanja stalnega izobraževanja učiteljev in izboljšanja njihovih poklicnih kompetenc se vzpostavi [...] elektronska kartica za izpopolnjevanje in izobraževanje redno zaposlenih učiteljev v šolskih ustanovah vseh vrst in ravni. Kartico, ki se za vsako šolsko leto izda v nominalnem znesku 500 EUR, je mogoče uporabiti za nakup knjig in učbenikov, tudi digitalnih, publikacij in revij, koristnih za poklicno izpopolnjevanje, za nakup strojne in programske opreme, za vpis na tečaje za izpopolnjevanje in pridobivanje poklicnega znanja, ki jih izvajajo organizacije, akreditirane pri [ministrstvu], na visokošolski ali magistrski, specialistični ali enovit študij, povezan s poklicnim profilom, ali na doktorski študij, povezan s poklicnim profilom, za udeležbo na gledaliških predstavah, kinematografskih projekcijah, obisk muzejev, razstav, kulturnih manifestacij in nastopov v živo ter za pobude, ki so v skladu z dejavnostmi, opredeljenimi v triletnem načrtu vzgojno-izobraževalne ponudbe šol in nacionalnem načrtu izobraževanja in usposabljanja iz odstavka 124. Znesek na kartici ni dodatno plačilo, niti ni obdavčljivi dohodek.“

Odstavki 122, 123 in 124 se nanašajo na pravila, ki urejajo uporabo kartice za učitelje in se določijo z uredbo Presidente del Consiglio dei ministri (predsednik sveta ministrov, Italija), na letne izdatke, ki se odobrijo za ta finančni prispevek, ter na obvezno, stalno in strukturno nadaljnje izobraževanje in usposabljanje pedagoških delavcev, ki so redno zaposleni oziroma so bili imenovani za uradnike.

Legge del 3 maggio 1999, n. 124 – Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico (zakon št. 124 z dne 3. maja 1999 o sprejetju nujnih določb v zvezi s šolskim osebjem) (GU št. 107 z dne 10. maja 1999, v nadaljevanju: zakon št. 124/1999); zlasti člen 4, od (1) do (7).

Odstavki od 1 do 3 določajo tri vrste nadomeščanj:

1. Če ni mogoče zapolniti delovnih mest profesorjev in učiteljev, ki so dejansko prosta in razpoložljiva do 31. decembra in ki bodo takšna ostala predvidoma celo šolsko leto, z redno zaposlitvijo učiteljev, zaposlenih v pokrajini, ali z uporabo

nadštevilnega osebja, če na ta delovna mesta niso bili že kakorkoli razporejeni redno zaposleni učitelji, se zapolnijo z letnimi nadomeščanji do dokončanja izbirnih postopkov za redno zaposlitev učiteljev. [tako imenovana nadomeščanja po obveznem kadrovskem načrtu]

2. Delovna mesta profesorjev in učiteljev, ki niso prosta in ki se dejansko sprostijo pred 31. decembrom in do konca šolskega leta, se zapolnijo z začasnimi nadomeščanji do konca pedagoških dejavnosti. Delovna mesta se prav tako zapolnijo z začasnimi nadomeščanji do konca pedagoških dejavnosti z urami usposabljanja, na podlagi katerih ni mogoče ustvariti delovnih mest za polni ali krajši delovni čas. [tako imenovana nadomeščanja po dejanskem kadrovskem načrtu]

3. V drugih primerih kot tistih iz odstavkov 1 in 2 so določena začasna nadomeščanja. [tako imenovana začasna ali kratkotrajna in občasna nadomeščanja]

Odstavek 4 določa, da delovnih mest, ki so razpisana v kadrovskem načrtu na ravni pokrajine, v nobenem primeru ni mogoče zapolniti s pedagoškimi delavci, ki niso redno zaposleni oziroma ki še niso bili imenovani za uradnike.

Odstavki od 5 do 7 se nanašajo na postopek dodeljevanja letnih in začasnih nadomeščanj iz odstavkov 1, 2 in 3, ki temelji na uporabi seznama primernih kandidatov.

Decreto legislativo del 16 aprile 1994, n. 297 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado (zakonska uredba št. 297 z dne 16. aprila 1994 o potrditvi enotnega besedila zakonskih določb, ki veljajo na področju poučevanja ter se nanašajo na vse vrste šol in vse stopnje) (redni dodatek h GURI št. 115 z dne 19. maja 1994), zlasti člen 282, v skladu s katerim je izpopolnjevanje znanja temeljna pravica in dolžnost pedagoških delavcev.

Decreto legge del 13 giugno 2023, n. 69 – Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano (uredba-zakon št. 69 z dne 13. junija 2023 o sprejetju nujnih določb za izpolnitev obveznosti, ki izhajajo iz aktov Evropske unije ter iz postopkov za ugotavljanje kršitev in postopkov pred ugotavljanjem kršitev, ki tečejo proti Italiji, v nadaljevanju: uredba-zakon št. 69/2023). Zlasti člen 15, v skladu s katerim se lahko kartica za učitelje izda zgolj nadomestnim učiteljem, ki nadomeščanje izvajajo po obveznem kadrovskem načrtu.

Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto scuola, del 4 agosto 1995 (nacionalna kolektivna pogodba za sektor vzgoje in izobraževanja z dne 4. avgusta 1995), zlasti člen 28, v skladu s katerim je sodelovanje v dejavnostih izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja pravica pedagoških delavcev, saj je pomembna za zagotavljanje celovitega uresničevanja in razvoja strokovnosti.

Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto scuola, del 27 novembre 2007 (nacionalna kolektivna pogodba za sektor vzgoje in izobraževanja z dne 27. novembra 2007), zlasti člen 63(1), v skladu s katerim mora pristojni upravni organ zagotoviti sredstva, vire in možnosti za izvajanje nadaljnjega izobraževanja in usposabljanja.

Sodba Corte di cassazione (kasacijsko sodišče, Italija) št. 29961/2023.

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Tožeča stranka je učiteljica, ki je v šolskih letih 2020/2021 in 2021/2022 izvajala nadomeščanja. Natančneje, tožeča stranka je nadomeščanje v šolskem letu 2021/2021 izvajala do konca pouka, medtem ko je v šolskem letu 2021/2022 opravila več kratkotrajnih in občasnih nadomeščanj, ki so se izvajala v obdobju od 8. oktobra 2021 do 27. maja 2022.
- 2 Različna nadomeščanja so se pogosto izvajala v zaporednih obdobjih. Prvo nadomeščanje se je izteklo 22. decembra 2021 s prekinitvijo zaradi božičnih počitnic. Drugo nadomeščanje se je izvajalo na podlagi več pogodb, sklenjenih za obdobje od 24. januarja 2022 do 10. februarja 2022, tretje nadomeščanje pa se je izvajalo od 11. februarja 2022 do 27. maja 2022 (s prekinitvijo od 14. do vključno 19. aprila 2022, ki sovpada z velikonočnimi počitnicami v letu 2022).
- 3 Zadevna učiteljica je v vseh teh obdobjih izvajala enake naloge in obveznosti kot sodelavci, zaposleni za nedoločen čas (pa tudi kot nadomestni učitelji, ki so bili imenovani za zapolnitev delovnih mest po obveznem in dejanskem kadrovskem načrtu).
- 4 Tožeča stranka je na podlagi poučevanja, ki ga je izvajala v dveh šolskih letih, v skladu z zakonom št. 107/2015 podala vlogo za finančni prispevek za izobraževanje in usposabljanje oziroma za tako imenovano „kartico za učitelje“ v višini 500 EUR na leto, ki pa jo je Ministero dell'istruzione (ministrstvo za izobraževanje, Italija) zavrnilo.
- 5 Tožeča stranka je zato vložila tožbo pri Tribunale di Lecce (sodišče v Lecceju), ki je predložitveno sodišče, da bi se ugotovilo, ali ima pravico do tega prispevka.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 6 Tožeča stranka zatrjuje, da je ministrstvo za izobraževanje s tem, da je zavrnilo njeno vlogo za dodelitev zadevnega prispevka, ravnalo nezakonito, saj je to v nasprotju z določbo 4 okvirnega sporazuma, priloženega k Direktivi 1999/70, ki se nanaša na enako obravnavanje delavcev, zaposlenih za določen čas, in primerljivih delavcev, zaposlenih za nedoločen čas. Trdi, da bi ji morala biti glede na dejavnosti, ki jih je opravljala kot nadomestna učiteljica, priznana pravica, ki jo določa zakon št. 107/2015.

- 7 Ministrstvo za izobraževanje trdi, da je ravnalo pravilno.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 8 Predložitveno sodišče pojasnjuje, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe potreben le z vidika morebitnega priznanja prispevka za dejavnost nadomeščanja, ki se je izvajala v šolskem letu 2021/22, in ki je temeljila na vrsti začasnih nadomeščanj, dodeljenih na podlagi člena 4(3) zakona 124/1999.

V zvezi s šolskim letom 2020/2021 pa navaja, da se glede na to, da je tožeča stranka nadomeščanje izvajala do konca pouka v smislu člena 4(2) zakona 124/1999, v skladu z nacionalno sodno prakso šteje, da ji je pravico do tega prispevka dejansko mogoče priznati.

Predložitveno sodišče se s tega vidika sklicuje na sodbo št. 29961/2023, v kateri je Corte di cassazione (kasacijsko sodišče) poudarilo, da je želel zakonodajalec z uvedbo kartice za učitelje zagotoviti podporo za dejavnosti poučevanja, ki trajajo vsaj eno leto.

Natančneje, po mnenju Corte di cassazione je v določbi, s katero je bila uvedena kartica za učitelje, to je v členu 1(121) zakona št. 107/2015, izražen namen, ki je zagotoviti podporo za stalno izobraževanje učiteljev in izboljšanje njihovih poklicnih kompetenc, iz česar je razvidno, da je cilj te določbe zagotoviti boljše izvajanje pedagoškega dela v celoti, ki pa ga je mogoče doseči prav s povečanjem strokovnosti osebja in poučevanja na letni ravni. Pri tem naj bi bilo pomembno tudi to, da je kartica za učitelje povezana s pobudami, ki spadajo v triletni načrt vzgojno-izobraževalne ponudbe, to je v programske dokumente, namenjene določitvi in vrednotenju strateških prednostnih nalog sistema izobraževanja in usposabljanja. Povezava s poučevanjem, ki se izvaja na letni ravni, naj bi bila torej jasno usklajena z roki za pripravo učno-vzgojnega načrta, ki jih morajo v skladu s smernicami učiteljskega zbora, ki se določijo vsako leto, spoštovati vsi učitelji.

Predložitveno sodišče meni, da je posebej upoštevno tudi mnenje, ki ga je v zvezi s tem izrazila prva predsednica Corte di cassazione (kasacijsko sodišče), v katerem je – v okviru odločbe o nedopustnosti, ki je bila izdana marca 2024 in se je nanašala na vprašanje glede razlage, ki ga je v zvezi z možnostjo priznanja prispevka v obliki kartice za učitelje postavilo drugo nacionalno sodišče – ob sklicevanju na navedeno sodbo Corte di cassazione (kasacijsko sodišče) ugotovila, da priznanje prispevka učiteljem, ki delo sicer opravljajo na podlagi pogodb o nadomeščanju do konca šolskega leta ali do konca pouka, vendar niso redno zaposleni oziroma še niso bili imenovani za uradnike, temelji na okoliščini, da časovna vez, ki jo je nameraval zakonodajalec vzpostaviti med tem konkretnim instrumentom za izobraževanje in usposabljanje, kakršen je kartica za učitelje, in enoletno naravo poučevanja, velja tudi za navedene učitelje.

Predložitveno sodišče ugotavlja, da navedeni sodni odločbi, ki sta glede na stopnjo sodišča, ki ju je izreklo, nadvse pomembni, vsebujeta natančne smernice,

v skladu s katerimi je treba dostop do tega prispevka odreči učiteljem, ki izvajajo začasna in kratkotrajna nadomeščanja, pri tem pa vztrajati pri odločitvi zakonodajalca glede vzpostavitve vezi med dodelitvijo prispevka in poučevanjem, ki se izvaja na letni ravni.

Vendar predložitveno sodišče meni, da je ta ozka usmeritev nacionalne sodne prakse, na podlagi katere se nacionalna zakonodaja razlaga tako, da učiteljem, ki izvajajo začasna nadomeščanja, odreka pravico do prispevka, v nasprotju z določbo 4 okvirnega sporazuma, v skladu s katero se „[d]elavce, zaposlene za določen čas, [...] glede pogojev zaposlitve ne sme obravnavati manj ugodno kakor primerljive delavce, zaposlene za nedoločen čas, razen kjer je različno obravnavanje upravičljivo iz objektivnih razlogov“.

V zvezi s tem se sklicuje na sklep Sodišča z dne 18. maja 2022, C-450/21 (ECLI:EU:C:2022:411), v katerem je Sodišče razsodilo, da je treba šteti, da prispevek v obliki kartice za učitelje spada med pogoje zaposlitve v smislu navedene določbe, ker se ta prispevek izplača „z namenom zagotavljanja stalnega izobraževanja učiteljev, ki je obvezno tako za osebe, zaposlene za nedoločen čas, kot tudi za osebe, ki je pri ministrstvu zaposleno za določen čas, in izboljšanja njihovih poklicnih kompetenc“. Sodišče je poleg tega razsodilo, da „[o]koliščina, da se lahko elektronska kartica uporablja tudi za nakup blaga in storitev, ki niso tesno povezane s stalnim izobraževanjem, ni [...] odločilna za opredelitev nadomestila iz postopka v glavni stvari kot ‚pogoja zaposlitve‘“. Poleg tega po mnenju Sodišča sklicevanje zgolj na začasnost dela pogodbenih javnih uslužbencev ne more biti objektivni razlog v smislu določbe 4, točka 1, okvirnega sporazuma, s katerimi bi bilo mogoče upravičiti različno obravnavanje.

Predložitveno sodišče v zvezi z obravnavano zadevo ugotavlja, da imajo vsi nadomestni učitelji enake dolžnosti do učencev in dijakov ter da morajo izpolnjevati enake obveznosti glede izobraževanja in usposabljanja kot učitelji, zaposleni za nedoločen čas, ne glede na vrsto nadomeščanja, ki jim je dodeljena, in da se zaposlitev vseh učiteljev izvede z razpisi, na katere se lahko prijavijo učitelji, uvrščeni na sezname primernih kandidatov.

Poudarja, da kartica za učitelje ne predvideva nikakršne povezave med izdatki (ki lahko nastanejo tudi zaradi plačila vstopnice za gledališke predstave in kinematografske projekcije) in predmetom, ki ga poučujejo učitelji, ter da je ta kartica sicer namenjena podpiranju stalnega izobraževanja učiteljev in izboljšanja njihovih poklicnih kompetenc, vendar ne predpisuje nobene obveznosti glede porabe; tega prispevka namreč v nobenem primeru ni treba porabiti v šolskem letu, za katerega je dodeljen.

Po mnenju predložitvenega sodišča se zdi, da je povezava s podporo poučevanju, ki se izvaja na letni ravni, sicer možna in je kot taka prepuščena presoji posameznega učitelja, vendar pogojenost tega prispevka s poučevanjem, ki se izvaja na letni ravni, ni utemeljena. Poučevanje, ki se izvaja na letni ravni, torej ne more biti objektivni razlog v smislu določbe 4 okvirnega sporazuma.

Predložitveno sodišče poleg tega poudarja, da je triletni načrt vzgojno-izobraževalne ponudbe akt, ki ureja organizacijo šol na makro ravni in je bolj povezan s ponudbo izobraževanja in usposabljanja „javnosti“ kot pa s samim izobraževanjem in usposabljanjem učiteljev. Zdi se torej, da ta akt ni objektivni razlog, zaradi katerega zadevne ugodnosti ne bi bilo mogoče dodeliti učiteljem, ki izvajajo začasna nadomeščanja.

Načrtovanje pouka je osnova, na kateri temelji delo učiteljev, učne načrte pa morajo upoštevati vsi nadomestni učitelji ne glede na vrsto nadomeščanja, ki jo izvajajo. Vsi nadomestni učitelji so namreč ne glede na vrsto nadomeščanja, ki jo izvajajo, v obdobju zaposlitve člani učiteljskega zbora.

Predložitveno sodišče torej izpostavlja splošne cilje, ki se uresničujejo s kartico za učitelje in ki bi lahko pomenili diskriminacijo, če bi bila določena nadomeščanja izključena zgolj na podlagi trajanja zaposlitve. Poleg tega se včasih zgodi, da se trajanja različnih nadomeščanj med seboj prekrivajo, edina razlika med njimi pa temelji na razlogu, zaradi katerega se dodelijo različne delovne naloge, pri čemer dejavnost, ki se izvaja, sploh ni pomembna.

Nazadnje, predložitveno sodišče se v podkrepitev analize, ki jo je opravilo, sklicuje na člen 15 uredbe-zakona št. 69/2023, v katerem je izdaja kartice za učitelje omejena zgolj na učitelje, zaposlene po obveznem kadrovskem načrtu. Iz tega naj bi torej *a contrario* izhajalo, da povezava s poučevanjem, ki se izvaja na letni ravni, ni odločilno merilo.