

Zadeva C-132/22

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

25. februar 2022

Predložitveno sodišče:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italija)

Datum predložitvene odločbe:

13. december 2021

Tožeci stranki:

BM

NP

Tožena stranka:

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR
(ministrstvo za izobraževanje, visoko šolstvo in raziskave, Italija)

Predmet postopka v glavni stvari

Tožbi, vloženi pri Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija), za razglasitev ničnosti ministrske uredbe št. 597/2018. Ta uredba, ki jo je sprejelo ministrstvo za izobraževanje, visoko šolstvo in raziskave, ureja postopek oblikovanja nacionalnih razvrstitvenih seznamov učiteljev za opravljanje pedagoškega dela za nedoločen ali določen čas v državnih ustanovah za visokošolsko izobraževanje na področju umetnosti, glasbe in plesa (v nadaljevanju: ustanove UGP). Navedena uredba se izpodbija v delu, ki v zvezi s sodelovanjem v tem postopku ne omogoča, da bi se pogoj glede najmanj triletnih poklicnih izkušenj lahko izpolnil tudi s priznanjem dela, opravljenega v enakovrednih ustanovah v drugih državah članicah. V ta namen se predlaga tudi neuporaba zakona št. 205/2017, to je primarne zakonodaje, na podlagi katere je bila sprejeta zadevna ministrska uredba.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Združljivost italijanske zakonodaje o oblikovanju nacionalnih razvrstitvenih seznamov primernih kandidatov, s katerimi se za opravljanje pedagoškega dela v ustanovah UGP sklepajo pogodbe za nedoločen ali določen čas, s členom 45(1) in (2) PDEU ter členom 3(1)(b) Uredbe (EU) št. 492/2011.

Vprašanje za predhodno odločanje

Ali je treba člen 45(1) in (2) PDEU ter člen 3(1)(b) Uredbe št. 492/2011 razlagati tako, da nasprotujeta določbi, kakršna je člen 1(655) zakona št. 205/2017, v skladu s katero se zaradi izpolnjevanja pogoja za sodelovanje v postopku uvrstitve na razvrstitvene sezname primernih kandidatov, s katerimi se nato sklenejo pogodbe o opravljanju pedagoškega dela v italijanskih ustanovah UGP za nedoločen ali določen čas, upoštevajo zgolj poklicne izkušnje, ki so jih kandidati pridobili v teh državnih ustanovah, ne pa tudi v enakovrednih izobraževalnih ustanovah v drugih evropskih državah, glede na to, da je zadevni postopek namenjen uresničevanju posebnega cilja, in sicer preprečevanju pojava prekarnih oblik zaposlovanja na nacionalni ravni, ali pa je mogoče, če bi Sodišče ugotovilo, da italijanska zakonodaja v abstraktnem smislu ni v nasprotju s pravnim okvirom Unije, šteti, da so ukrepi, določeni v tej nacionalni zakonodaji, v konkretnem primeru sorazmerni z navedenim ciljem v javnem interesu, ki se z njimi uresničuje?

Navedene določbe prava Unije

Člen 45(1), (2) in (4) PDEU.

Člen 3(1)(b) Uredbe (EU) št. 492/2011 z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji (v nadaljevanju: Uredba št. 492/2011).

Navedene nacionalne določbe

Legge del 27 dicembre 2017, n. 205 (zakon št. 205 z dne 27. decembra 2017, v nadaljevanju: zakon št. 205/2017). Natančneje, člen 1(655) navedenega zakona, ki določa, da se pedagoški delavci, ki dela v zadevnih ustanovah UGP še ne opravljajo na podlagi pogodbe za nedoločen čas in ki so uspešno prestali natečajni postopek za uvrstitev na razvrstitvene sezname posameznih ustanov ter so pedagoško delo v zadnjih osmih študijskih letih do vključno študijskega leta 2020/2021, četudi z vmesnimi prekinitvami, v okviru študijskih programov, določenih v ustrezni zakonodaji, v eni od navedenih ustanov opravljali vsaj tri študijska leta, uvrstijo na posebne nacionalne razvrstitvene sezname primernih kandidatov, s katerimi se glede na število razpoložljivih prostih delovnih mest ter ob upoštevanju veljavnih nacionalnih razvrstitvenih seznamov, oblikovanih na podlagi kvalifikacij kandidatov, ter razvrstitvenih seznamov iz člena 1(653) tega zakona, za opravljanje pedagoškega dela sklenejo pogodbe za nedoločen ali

določen čas. Način uvrstitve kandidatov na ta razvrstitveni seznam ureja uredba ministra za izobraževanje, visoko šolstvo in raziskave.

Decreto ministeriale n. 597/2018 (ministrska uredba št. 597/2018, v nadaljevanju: ministrska uredba št. 597/2018). Natančneje, člen 2(1) te uredbe, ki opredeljuje pogoj glede delovne dobe, dopolnjene z opravljanjem visokošolskega pedagoškega dela, in določa, da lahko v postopku oblikovanja razvrstitvenih seznamov sodelujejo le kandidati, ki so pedagoško delo v zadevnih ustanovah UGP opravljali vsaj tri študijska leta, pri čemer pa ne priznava preteklih poklicnih izkušenj, ki so jih kandidati pridobili z delom v enakovrednih ustanovah v drugih državah članicah.

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Toženo ministrstvo je na podlagi določb člena 1(655) zakona št. 205/2017 sprejelo uredbo št. 597/2018, s katero je uredilo oblikovanje razvrstitvenih seznamov primernih kandidatov za opravljanje pedagoškega dela v zadevnih ustanovah UGP.
- 2 Tožeči stranki sta pred predložitvenim sodiščem izpodbijali ministrsko uredbo št. 597/2018 ter predlagali razglasitev ničnosti te uredbe v delu, v katerem v členu 2(1) določa, da se zaradi izpolnjevanja pogoja za sodelovanje kandidatov v postopku oblikovanja razvrstitvenih seznamov ne priznavajo pretekle poklicne izkušnje, ki so jih kandidati pridobili v ustanovah v tujini, in razglasitev ničnosti nacionalnega razvrstitvenega seznama, oblikovanega na podlagi navedene uredbe. Prav tako predlagata neuporabo člena 1(655) zakona št. 205/2017, ki je primarna zakonodaja.
- 3 Toženo ministrstvo predlaga, naj se tožbi zavrneta kot neutemeljeni.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 4 Tožeči stranki trdita, da italijanska zakonodaja krši člen 45 PDEU in člen 3 Uredbe št. 492/2011 ter načeli nepristranskosti in dobrega upravljanja glede na člena 3 in 97 italijanske ustave.
- 5 Tožena stranka zlasti trdi, da ministrska uredba št. 597/2018 ni nezakonita, saj je njena vsebina skladna z določbami zakona št. 205/2017, ki je nadrejeni pravni akt in posledično pomeni zavezujočo primarno zakonodajo.
- 6 Tožena stranka v nadaljevanju poudarja, da je ureditev, določena z zakonom št. 205/2017, namenjena odpravi položaja, ki je nastal zaradi prekarnih oblik zaposlovanja in v katerem so se znašli številni učitelji v ustanovah UGP – to naj bi izhajalo tudi iz člena 1(653) tega zakona, na katerega v nadaljevanju napotuje odstavek 655 tega člena – kar naj bi pomenilo, da je pogoj, v skladu s katerim

mora biti delovna doba dopolnjena prav z delom v teh ustanovah, upravičen za odpravo tega položaja.

- 7 Tožena stranka prav tako zavrača trditev v zvezi s kršitvijo navedenih določb prava Unije, ker naj v obravnavani zadevi ne bi šlo za nikakršno različno obravnavanje na podlagi državljanstva kandidatov, saj naj bi pogoj za sodelovanje v zadevnem postopku brez razlikovanja veljal tako za italijanske kot tuje državljane.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 8 Predložitveno sodišče v zvezi z ministrsko uredbo št. 597/2018 navaja, da ta dopušča možnost, da se obdobje zaposlitve, ki je bilo v tujini dopolnjeno v ustanovah, enakovrednih državnim ustanovam UGP, upošteva zgolj pri ocenjevanju kvalifikacij kandidatov, ne pa tudi pri izračunu triletnih pedagoških izkušenj, kar je pogoj, ki ga je v skladu z upoštevno nacionalno zakonodajo treba izpolniti za sodelovanje v postopku.
- 9 Predložitveno sodišče v zvezi z razlago člena 45 PDEU meni, da sodba Sodišča z dne 23. aprila 1994, Scholz, C-419/92, na katero se sklicujeta tožeči stranki, v obravnavani zadevi ni upoštevna, saj se je navedena sodba nanašala na javni natečaj in na dejstvo, da kandidati v okviru ocenjevanja kvalifikacij, na podlagi katerega so bili nato pripravljeni razvrstitveni seznam njihove usposobljenosti, niso prejeli točk, ki so se dodeljevale za posamezna obdobja pretekle zaposlitve kandidatov v javni upravi druge države članice, medtem ko se obravnavana zadeva nanaša na postopek, ki se uporablja le za pedagoške delavce s preteklimi delovnimi izkušnjami v posebnem sektorju javne uprave, to je na področju umetniškega, glasbenega in plesnega izobraževanja, in ne na javni natečaj. Poleg tega opozarja, da se dopolnjeno obdobje zaposlitve v navedeni zadevi ni upoštevalo pri ocenjevanju usposobljenosti kandidatov, medtem ko se v obravnavani zadevi tako obdobje zaposlitve pri ocenjevanju usposobljenosti upošteva, ne upošteva pa se pri presoji, ali kandidat izpolnjuje pogoj glede triletno delovne dobe.
- 10 Sodba Sodišča z dne 12. maja 2005, C-278/03, naj ravno tako ne bi bila upoštevna, saj se je nanašala na diskriminacijo evropskih državljanov pri dostopu do zaposlitve v italijanski javni upravi, medtem ko sta tožeči stranki v obravnavani zadevi italijanska državljana, ki sta delo opravljala v drugih državah članicah.
- 11 V zvezi z razlago člena 3 Uredbe št. 492/2011 pa predložitveno sodišče napotuje na sodbo Sodišča z dne 23. aprila 2020, WN proti Land Niedersachsen, C-710/18, točka 33, ter na sodbi z dne 30. septembra 2003, Köbler, C-224/01, in z dne 10. oktobra 2019, Krah, C-703/17; predložitveno sodišče poudarja, da iz te sodne prakse izhaja, da možnosti, da se pretekla obdobja zaposlitve, dopolnjena v drugih državah članicah, ne bi upoštevala, ni mogoče brezpogojno izključiti, saj je omejevanje načela prostega gibanja delavcev lahko dopustno, če je namenjeno

uresničevanju enega od ciljev, določenih v PDEU, ali če je upravičeno z nujnimi razlogi v splošnem interesu, pri čemer je treba upoštevati načelo sorazmernosti.

- 12 Predložitveno sodišče se glede na navedeno sprašuje, ali je mogoče omejitve, ki veljajo za sodelovanje kandidatov v postopku oblikovanja zadevnih razvrstitvenih seznamov, upravičiti s ciljem, ki se uresničuje z obravnavano italijansko zakonodajo, to je z odpravo prekarnih oblik zaposlovanja na področju umetniškega, glasbenega in plesnega izobraževanja v Italiji, in ali je ta cilj sorazmeren.
- 13 Predložitveno sodišče v zvezi s tem napotuje na sodbo z dne 26. novembra 2014, Mascolo in drugi proti MIUR, C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 in C-418/13, ter pojasnjuje, da so države članice ukrepe za preprečevanje prekarnosti dela v javni upravi, do katerega je prišlo zaradi veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, sprejele zato, da bi zadostile ne le nacionalnim, ampak tudi interesom Unije, kot izhaja iz Direktive 1999/70/ES.
- 14 Predložitveno sodišče v zvezi s sorazmernostjo teh ukrepov opozarja, da se v skladu z določbami decreto del presidente della Repubblica n. 143/2019 (uredba predsednika republike št. 143/2019) največ 50 % vseh pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas v ustanovah UGP trenutno sklene glede na vrstni red kandidatov na nacionalnih razvrstitvenih seznamih, medtem ko se preostala prosta delovna mesta dodelijo kandidatom, ki so uspešno prestali natečajne postopke na podlagi kvalifikacij in preizkusov. Glede sklepanja pogodb za določen čas pa naj bi veljalo, da imajo prednost pedagoški delavci, ki so uvrščeni na navedene nacionalne razvrstitvene sezname, medtem ko imajo posamezne ustanove možnost, da za oblikovanje lastnih razvrstitvenih seznamov objavijo ločene razpise, vendar šele, če s kandidati z nacionalnega razvrstitvenega seznama ni mogoče zapolniti vseh prostih delovnih mest. Uvrstitev na zadevne razvrstitvene sezname naj torej ne bi bila edina možnost za sklenitev pogodbe o opravljanju pedagoškega dela za nedoločen čas v državnih ustanovah UGP, saj je vsaj 50 % vseh razpoložljivih delovnih mest v vsakem primeru rezerviranih za posameznike, ki so uspešno prestali natečajne postopke na podlagi kvalifikacij in preizkusov, pri čemer za sodelovanje na tovrstnih natečajih ne velja nobena izmed omejitev, določenih v zakonu št. 205/2017.
- 15 Tudi italijansko Corte costituzionale (ustavno sodišče, Italija) naj bi v sodbi št. 106 z dne 2. maja 2019, v kateri se je sicer sklicevalo na drugo zakonodajo, ki ureja izredne natečajne postopke, potrdilo, da so tovrstni predpisi načeloma v skladu z italijansko ustavo, saj se z njimi zagotavlja varnost pravnih razmerij in skrbi za odpravo prekarnih oblik zaposlovanja, zaradi česar so ti predpisi namenjeni uresničevanju načela dobrega upravljanja. Zato naj se s temi predpisi ne bi nerazumno posegalo v pravico do dostopa do zaposlitve v javni upravi in v načelo dostopa do take zaposlitve prek javnega natečaja.
- 16 Predložitveno sodišče se je v teh okoliščinah odločilo, da Sodišču predloži predlog za sprejetje predhodne odločbe.