SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 18. julija 2006 *

V zadevi C-119/04,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 228 ES, vložene 4. marca 2004,

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopata E. Traversa in L. Pignataro, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Italijanski republiki, ki jo zastopa I. M. Braguglia, zastopnik, skupaj z M. Fiorillijem, avvocato dello Stato, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožena stranka,

* Jezik postopka: italijanščina.

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas in J. Malenovský, predsedniki senatov, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, sodniki, N. Colneric, sodnica, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues (poročevalec), J. Klučka, U. Lõhmus in E. Levits, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Poiares Maduro,
sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 15. novembra 2005,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 26. januarja 2006

izreka naslednjo

Sodbo

1 Komisija Evropskih skupnosti s tožbo Sodišču predlaga, naj:

– ugotovi, da Italijanska republika s tem, da ni sprejela vseh ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe z dne 26. junija 2001 v zadevi Komisija proti Italiji (C-212/99, Recueil, str. I-4923), ni izpolnila obveznosti iz člena 228 ES;

– Italijanski republiki naloži, naj Komisiji na račun „Lastna sredstva Evropske skupnosti“ plača globo v znesku 309.750 EUR za dan zamude pri izvedbi ukrepov, potrebnih za izvršitev zgoraj navedene sodbe Komisija proti Italiji, in sicer od razglasitve te sodbe do izvršitve navedene sodbe Komisija proti Italiji;

– Italijanski republiki naloži plačilo stroškov.

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

2 Člen 39(1) ES določa:

„V Skupnosti se zagotovi prosto gibanje delavcev.“

3 Na podlagi člena 39(2) ES prosto gibanje vključuje odpravo vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva delavcev držav članic v zvezi z zaposlitvijo, plačilom in drugimi delovnimi in zaposlitvenimi pogoji.

Nacionalna ureditev

4 Italijanska vlada je 14. januarja 2004 sprejela dekret-zakon št. 2, ki zajema nujne določbe o plačilu jezikoslovnih sodelavcev na nekaterih univerzah in o enakosti (GURI št. 11 z dne 15. januarja 2004, str. 4, v nadaljevanju: dekret-zakon št. 2/2004).

5 Člen 1(1) dekreta-zakona št. 2/2004 določa:

„Z izvršitvijo sodbe Sodišča […] z dne 26. junija 2001 v zadevi C-212/99 se jezikoslovnim sodelavcem, nekdanjim lektorjem za tuj jezik [v nadaljevanju: nekdanji lektorji] na univerzah v Basilicatu, Milanu, Palermu, Pisi, ‚La Sapienza' v Rimu in ‚L'Orientale' v Neaplju [v nadaljevanju: zadevne univerze], […] v sorazmerju s številom opravljenega dela, ob upoštevanju, da polni delovni čas zajema 500 ur, prizna plačilo, ki ustreza plačilu raziskovalcev za določen čas, in sicer od dneva prve zaposlitve, razen v primeru ugodnejših plačil; […]"

6 Na podlagi člena 1 dekreta-zakona št. 57 z dne 2. marca 1987, ki je postal zakon št. 158 z dne 22. aprila 1987 (*GURI* št. 51 z dne 3. marca 1987), ki je spremenil člen 32 dekreta predsednika republike št. 382 z dne 11. julija 1980 (običajni dodatek h *GURI* št. 209 z dne 31. julija 1980), morajo raziskovalci za polni delovni čas letno poučevati 350 ur in za krajši delovni čas letno 200 ur. Plača raziskovalcev za krajši delovni čas je pavšalni znesek, ki zajema plačilo za 200 ur poučevanja in za raziskovanje, katerega obseg ni številčno opredeljen.

7 Člen 51 nacionalne kolektivne pogodbe o zaposlitvi osebja na univerzah (v nadaljevanju: CCNL), sklenjene za obdobje od 1994 do 1997, je za jezikoslovne sodelavce in strokovnjake za materni jezik (v nadaljevanju: jezikoslovni sodelavci in strokovnjaki) določal letno 500 ur dejanskega dela. Ta splošni okvir je omogočal odstopanja.

Sodba Komisija proti Italiji

8 V točki 1 izreka zgoraj navedene sodbe Komisija proti Italiji je Sodišče razsodilo:

„Italijanska republika s tem, da ni zagotovila priznanja že pridobljenih pravic nekdanjih lektorjev […], ki so postali jezikoslovni sodelavci in strokovnjaki […], čeprav je tako priznanje zagotovljeno vsem nacionalnim delavcev, ni izpolnila obveznosti iz člena [39 ES].“

Predhodni postopek

9 Komisija je 31. januarja 2002 italijanske organe pisno opozorila, da se je treba uskladiti z obveznostmi, ki izhajajo iz zgoraj navedene sodbe Komisija proti Italiji.

10 Z dopisi z dne 10. aprila, 8. julija in 16. oktobra 2002 so navedeni organi na to pisno opozorilo odgovorili, pri čemer so Komisiji posredovali naslednje:

– kopijo dopisa z dne 27. marca 2002, s katerim je italijanski minister za šolstvo, univerze in znanstvene raziskave zadevne univerze pozval, naj se v roku 45 dni uskladijo z določbami iz zgoraj navedene sodbe Komisija proti Italiji;

– informacijo o aktih, ki so jih sprejele navedene univerze, „da bi nekdanjim lektorjem […] na podlagi določb iz sodbe Sodišča zagotovile priznanje njihove delovne dobe“;

– obrazložitev vsebine in učinkov sklepov, ki jih je sprejela vsaka od navedenih univerz.

11 Po teh obvestilih je Komisija z dopisom z dne 11. decembra 2002 od italijanskih organov zahtevala pojasnila o metodi in merilih, ki so jih zadevne univerze uporabile pri izračunu povišanja plač, ki se je priznalo nekdanjim lektorjem, ki so od leta 1994 del novoustanovljene skupine jezikoslovnih sodelavcev in strokovnjakov.

12 Italijanska vlada je na to zahtevo odgovorila z dopisom z dne 24. januarja 2003 in Komisiji posredovala predlog sporazuma o CCNL – drugo ekonomsko obdobje dveh let 2000–2001, ki so ga 18. decembra 2002 podpisale vladna agencija, odgovorna za pogajanje o pogodbah o zaposlitvi v javnem sektorju (ARAN), in sindikalne organizacije univerzitetnega osebja. Ta predlog je zajemal posebno ureditev za jezikoslovne sodelavce in strokovnjake (nekdanje lektorje), da bi se „spoštovala sodba Sodišča z dne 26. junija 2001 v zadevi C-212/99“.

13 Komisija, ki je menila, da ti ukrepi niso dokazali, da je bila neizpolnitev obveznosti odpravljena, je 30. aprila 2003 na Italijansko republiko naslovila obrazloženo mnenje, v katerem je ugotovila, da ta država članica s tem, da ni izvedla vseh ukrepov, potrebnih za izvršitev zgoraj navedene sodbe Komisija proti Italiji, ni izpolnila obveznosti iz člena 39 ES. Komisija je navedeno državo članico opozorila, da bo, če bo spor predložen Sodišču, predlagala, naj se ji naloži globa. Poleg tega je navedeno obrazloženo mnenje predvidelo, da mora Italijanska republika izvesti ukrepe, potrebne za uskladitev s tem mnenjem, v roku dveh mesecev od njegove vročitve.

14 Kot odgovor na navedeno obrazloženo mnenje je italijanska vlada Komisiji posredovala več dokumentov, zlasti dopisa z dne 16. junija in 12. novembra 2003, s katerima jo je obvestila o končni različici CCNL, sklenjeni 13. maja 2003, in o ukrepih, ki so jih v kratkem nameravali sprejeti pristojni organi. Ta vlada je 28. januarja 2004 Komisiji posredovala kopijo dekreta-zakona št. 2/2004.

15 V teh pogojih se je Komisija, ki je menila, da Italijanska republika ni v celoti izvršila zgoraj navedene sodbe Komisija proti Italiji, odločila za vložitev te tožbe.

Neizpolnitev obveznosti

Trditve strank

16 Komisija navaja, da bodo v skladu s členom 22, točka 3, končne različice CCNL „dodatna pogajanja omogočila uporabo sodbe Sodišča […] z dne 26. januarja 2001

v zadevi C-212/99 […] tako, da se bo določila plačilna lestvica, ki bo upoštevala pridobljene delovne izkušnje za skupino [jezikoslovnih sodelavcev in strokovnjakov]“. Komisija meni, da navedena končna različica sama ne pozna skupine delavcev, ki imajo enake naloge kot nekdanji lektorji.

17 Poleg tega Komisija meni, da je dekret-zakon št. 2/2004 skupino nekdanjih lektorjev približal skupini raziskovalcev za krajši delovni čas. Vendar bi moral lektor za tuj jezik, ki dela polni delovni čas, prejemati enako plačilo kot raziskovalec za polni delovni čas, sicer je prikrajšan za njegove dolgovane plače in njegove pravice do pokojnine. Dejstvo, da je bilo nekdanjim lektorjem od določenega datuma priznano povišanje plač, naj ne bi pomenilo, da je bila odpravljena diskriminacija na podlagi državljanstva.

18 Komisija zatrjuje, da Italijanska republika ni dokazala, da so univerze nakazale vse dolgovane plače in dolgovana povišanja plač ter zneske, ki ustrezajo prispevkom za socialno varnost, do katerih so imeli pravico nekdanji lektorji, upoštevajoč ure poučevanja, ki so jih dejansko opravili.

19 Italijanska republika zatrjuje, da je treba začete pobude presojati ob upoštevanju italijanskega sistema ureditve delovnega razmerja, ki temelji na kolektivnih pogajanjih.

20 Po mnenju navedene države članice je bil namen dekreta-zakona št. 2/2004 ravno popraviti neuspešna kolektivna pogajanja na univerzah. Zato naj bi ta dekret-zakon univerzam, ki se niso odzvale pozivu, naložil, naj ponovno uredijo kariero nekdanjih lektorjev tako, da vzamejo za merilo plačilo raziskovalca za krajši delovni čas.

21 Italijanski organi navajajo, da je izbira te skupine nacionalnih delavcev upravičena, ker nalog raziskovalca za polni delovni čas ni mogoče primerjati z nalogami nekdanjih lektorjev.

22 Na eni strani naj bi bila temeljna odgovornost raziskovalcev znanstveno raziskovanje, poučevanje pa v okviru njihove dejavnosti le drugotna in postranska. Posledica vsake drugačne rešitve bi bilo razvrednotenje dela plačila univerzitetnih raziskovalcev, ki je pridržan za znanstveno raziskovanje.

23 Na drugi strani naj bi bilo bistvo analogije med poklicem nekdanjih lektorjev in poklicem raziskovalcev za krajši delovni čas v tem, da za delovno razmerje med njimi in njihovim delodajalcem ni značilna izključnost, kar naj bi jim omogočalo, da opravljajo tudi dejavnost iz kategorije svobodnih poklicev.

24 V teh okoliščinah naj bi se izvršitev zgoraj navedene sodbe Komisija proti Italiji omejila na zahtevo, naj se kolektivna pogodba, sklenjena med zadevnimi univerzami, dopolni tako, da se doda klavzula z merili, ki bodo zagotovila ohranitev pravic, ki so jih nekdanji lektorji že pridobili v okviru prejšnjih delovnih razmerij.

Presoja Sodišča

25 Uvodoma je treba spomniti, da se država članica ne sme sklicevati na določbe, prakso ali položaje svojega notranjega pravnega reda, da bi upravičila nespoštovanje obveznosti, ki jih nalaga pravo Skupnosti (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Italiji, točka 34, in sodbo z dne 9. septembra 2004 v zadevi Komisija proti Španiji, C-195/02, ZOdl., str. I-7857, točka 82).

26 Torej ni mogoče sprejeti trditve Italijanske republike, da je treba problem priznanja že pridobljenih pravic nekdanjih lektorjev presojati ob upoštevanju italijanskega sistema ureditve delovnega razmerja, ki temelji na kolektivnem pogajanju.

27 Poleg tega je v skladu z ustaljeno sodno prakso datum, po katerem se presoja neizpolnitev obveznosti na podlagi člena 228 ES, iztek roka, določenega v obrazloženem mnenju, izdanem na podlagi te določbe (glej sodbi z dne 12. julija 2005 v zadevi Komisija proti Franciji, C-304/02, ZOdl., str. I-6263, točka 30, in z dne 14. marca 2006 v zadevi Komisija proti Franciji, C-177/04, ZOdl., str. I-2461, točka 20).

28 V obravnavanem primeru je jasno, da na dan, ko se je iztekel rok, določen v obrazloženem mnenju z dne 30. aprila 2003, Italijanska republika še ni sprejela vseh ukrepov, ki jih zajema izvršitev zgoraj navedene sodbe Komisija proti Italiji.

29 Kot izhaja iz točk 21 in 22 zgoraj navedene sodbe Komisija proti Italiji načelo enakega obravnavanja iz člena 39 ES zahteva, da nekdanji lektorji, ki so bili zaposleni po pogodbi o zaposlitvi za določen čas, ob zamenjavi te pogodbe s pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas ohranijo vse svoje pravice, ki so jih pridobili od datuma svoje prve zaposlitve. To jamstvo je imelo posledice z vidika povišanja plač, pa tudi glede delovne dobe in prispevkov za socialno varnost, ki jih je plačal delodajalec.

30 Iz spisa izhaja, da je Italijanska republika za izvršitev zgoraj navedene sodbe Komisija proti Italiji v prvi fazi sprejela te ukrepe:

– Na univerzi v Milanu je kolektivna pogodba za jezikoslovne sodelavce in strokovnjake, podpisana 27. novembra 1999, določila, da je treba dejavnost, ki so jo ti

opravljali kot lektorji za tuj jezik, upoštevati pri določitvi njihovega plačila. Nato je ta univerza z dopisom z dne 7. maja 2002 italijansko vlado obvestila, da so bila plačila jezikoslovnih sodelavcev in strokovnjakov povišana in da so bile dolgovane plače izračunane na podlagi maksimalno 450 ur poučevanja letno.

– Na univerzi v Pisi so nekdanji lektorji na podlagi sklepa upravnega direktorja z dne 13. marca 2002 in rektorja z dne 10. maja 2002 upravičeni do dolgovanih plač glede na tri plačilne razrede, odvisno od delovne dobe.

– Sklep upravnega direktorja univerze „La Sapienza“ iz Rima z dne 17. maja 2002 je določil, da se delovna doba nekdanjih lektorjev računa na podlagi obveznosti 400 ur poučevanja letno.

– Univerza iz Palerma je z dopisom z dne 27. maja 2002 razglasila, da namerava ponovno določiti plačilo nekdanjih lektorjev na podlagi izračunov, ki se zdaj uporabljajo.

– S sklepom rektorja „Instituto universitario orientale“ iz Neaplja z dne 20. maja 2002 naj bi bili jezikoslovni sodelavci in strokovnjaki upravičeni do dolgovanih plač, izračunanih na podlagi 318 ur poučevanja letno.

– Sklep upravnega direktorja univerze v Basilicate z dne 22. maja 2002 je delovno dobo jezikoslovnih sodelavcev in strokovnjakov določil glede na pet plačilnih razredov in na pavšalni podlagi 400 ur poučevanja letno.

31 Ti ukrepi naj ne bi šteli za zadostne in končne za izvršitev zgoraj navedene sodbe Komisija proti Italiji in tudi italijanska vlada sama jih ni obravnavala kot take.

32 Torej je treba ugotoviti, da je neizpolnitev obveznosti ne glede na ukrepe iz točke 30 te sodbe trajala do datuma, ko se izteče rok iz obrazloženega mnenja.

33 Ker je Komisija predlagala, naj se Italijanski republiki naloži plačilo globe, je treba ugotoviti, ali je očitana neizpolnitev obveznosti trajala, dokler Sodišče ni preučilo dejstev (glej zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Franciji z dne 12. julija 2005, točka 31, in Komisija proti Franciji z dne 14. marca 2006, točka 21).

34 Italijanska republika je 14. januarja 2004 sprejela dekret-zakon št. 2/2004, katerega namen je zagotoviti potreben pravni in finančni okvir, da bi vsaka od zadevnih univerz lahko končno obnovila kariere nekdanjih lektorjev.

35 Pravni okvir, ki ga je določil dekret-zakon št. 2/2004, temelji na dveh načelih, na podlagi katerih se (razen v primeru morebitnega ugodnejšega plačila):

– obnovitev kariere nekdanjih lektorjev izvede tako, da se za primerno merilo upošteva plačilo raziskovalcev za krajši delovni čas;

– to plačilo prizna nekdanjim lektorjem sorazmerno s številom ur opravljenega dela, ob upoštevanju dejstva, da polni delovni čas ustreza 500 uram poučevanja letno.

36 Podlaga za merilo 500 ur letno je število ur, ki jih opravijo jezikoslovni sodelavci in strokovnjaki (nekdanji lektorji), kot določa CCNL za obdobje 1994–1997. To merilo se izkaže za objektivno, omogoča namreč obvladovanje težav, ki so tesno povezane s posamično presojo kariere vseh nekdanjih lektorjev. Glede tega zadošča opozorilo, da vse univerze niso dokazale obstoja kolektivnih pogodb, ki bi določile potrebna merila za natančno obnovitev kariere nekdanjih lektorjev.

37 Glede možnosti, da bi se kariero raziskovalcev za krajši delovni čas, ki so skupina nacionalnih delavcev, izbralo za merilo za obnovitev kariere nekdanjih lektorjev, je treba ugotoviti, da je taka možnost v pristojnosti nacionalnih organov. Iz zgoraj navedene sodbe Komisija proti Italiji ne izhaja, da naj bi bila Italijanska republika dolžna določiti skupino delavcev, primerljivo z nekdanjimi lektorji, in plačilo nekdanjih lektorjev popolnoma prilagoditi plačilu te skupine.

38 Sodišče glede na navedeno ne more na podlagi dokazov, ki jih je predložila Komisija, ugotoviti neustreznosti meril iz točk 36 in 37 te sodbe, zlasti ker se zdi, da njihova uporaba ne nasprotuje temu, da bi bila obnovitev kariere nekdanjih lektorjev v posebnih primerih izvedena na podlagi ugodnejših plačil.

39 Torej ni mogoče šteti, da je dekret-zakon št. 2/2004 določil nepravilni pravni okvir za to, da bi vsaka zadevna univerza lahko natančno obnovila kariero nekdanjih lektorjev.

40 Preveriti je še treba, ali so dejanja zadevnih univerz po sprejemu dekreta-zakona št. 2/2004 dosegla napovedane cilje.

41 V skladu s sodno prakso Sodišča mora Komisija v okviru tega postopka Sodišču predložiti potrebne dokaze, da bi slednje ugotovilo stanje izvršitve sodbe o neizpolnitvi obveznosti države članice (sodba z dne 4. julija 2000 v zadevi Komisija proti Grčiji, C-387/97, Recueil, str. I-5047, točka 73). Poleg tega, ker je Komisija predložila dovolj dokazov o trajanju neizpolnitve obveznosti, mora zadevna država članica izpodbijati bistvo in podrobnosti predloženih podatkov in njihove posledice (zgoraj navedena sodba Komisija proti Franciji z dne 12. julija 2005, točka 56).

42 Ugotoviti je treba, da je italijanska vlada poleg izjav zadevnih univerz, ki potrjujejo, da so bile že pridobljene pravice nekdanjih lektorjev popolnoma priznane, predložila podrobne tabele o izvedbi tega priznanja na vsaki od navedenih univerz.

43 Res je, da so izjave iz spisa o plačilu predložile univerze, in ne naslovniki plačila, in da je bilo v primeru „Instituto universitario orientale“ iz Neaplja plačilo nakazano po mesecu, v katerem je bila podana izjava (oktober 2004).

44 Vendar podatki, predloženi Sodišču, ne morejo izpodbiti informacij iz točke 42 te sodbe.

45 Sodišče v teh okoliščinah nima zadostnih dokazov za ugotovitev, da neizpolnitev obveznosti še traja na dan preizkusa dejstev.

46 Torej naložitev plačila globe ni upravičena.

47 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da Italijanska republika s tem, da na dan izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, ni zagotovila priznanja že pridobljenih pravic nekdanjih lektorjev, ki so postali jezikoslovni sodelavci in strokovnjaki, medtem ko je bilo tako priznanje zagotovljeno vsem nacionalnim delavcem, ni izvedla vseh ukrepov, potrebnih za izvršitev zgoraj navedene sodbe Komisija proti Italiji, ter s tem ni izpolnila obveznosti iz člena 228 ES.

Stroški

48 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Komisija je predlagala, naj se Italijanski republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta ni izpolnila obveznosti, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče razsodilo:

1. **Italijanska republika s tem, da na dan izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, ni zagotovila priznanja že pridobljenih pravic nekdanjih lektorjev, ki so postali jezikoslovni sodelavci in strokovnjaki za materni jezik, medtem ko je bilo tako priznanje zagotovljeno vsem nacionalnim delavcem, ni izvedla vseh ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe z dne 26. junija 2001 v zadevi Komisija proti Italiji (C-212/99), ter s tem ni izpolnila obveznosti iz člena 228 ES.**

2. **V ostalem se tožba zavrne.**

3. **Italijanski republiki se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi