STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY CHRISTINE STIX-HACKL

přednesené dne 14. září 2006 [1]

I – Úvod

1. Podstatou tří předběžných otázek, které Överklagandeämnd för Högskolan (odvolací výbor v záležitostech vyššího vzdělávání) předložil usnesením ze dne 1. února 2005, je, zda je slučitelné s právem Společenství, zvláště článkem 12 ES, aby účast ve zvláštním vzdělávacím programu učitelů („särskild lärarutbildning", dále jen „program SÄL"), který má v krátké době uspokojit poptávku po učitelích ve Švédsku, byla vázána na podmínku, že uchazeč je zaměstnán ve švédském školském zařízení.

2. Věc má svůj původ ve sporu, jenž K. Lyyski vede proti Umeå universitet, jež mu zabránila v přístupu na dotyčné vzdělávání učitelů s odůvodněním, že není zaměstnán ve švédském školském zařízení.

1 — Původní jazyk: němčina.

II – K vnitrostátní právní úpravě vzdělávání učitelů obecně a vzdělávacího programu učitelů SÄL konkrétně

A – *Zákon o školním vzdělávání*

3. Předpoklady zaměstnávání učitelů ve veřejném školském systému upravuje ve Švédsku „Skollag" (zákon č. 1100 z roku 1985, dále jen „zákon o školním vzdělávání").

4. Podle kapitoly 2 čl. 4 prvního a druhého pododstavce zákona o školním vzdělávání může být jako učitel, učitel v rámci školní nebo předškolní výuky nebo jako vychovatel ve střediscích volného času ve veřejném školském systému přijata každá osoba, která je držitelem švédského diplomu osvědčujícího vzdělání učitele nebo pedagogické vzdělání pro výchovu dětí a mládeže (nebo rovnocenné vzdělání podle dřívějšího režimu), nebo každá osoba, které bylo uděleno osvědčení o kvalifikaci Högskole-

verk (úřadem pro vyšší vzdělávání) podle článků 4a a 4b tohoto zákona.

5. Posledně uvedená ustanovení upravují vystavení osvědčení o kvalifikaci v případě rovnocenného vzdělání dosaženého v zahraničí.

6. Podle kapitoly 2 čl. 4 druhého pododstavce zákona o školním vzdělávání však přesto může i osoba, která nemá uvedenou kvalifikaci, pokud počet kvalifikovaných uchazečů je nedostatečný a pokud to odůvodňují zvláštní důvody, být přijata do zaměstnání jako učitel na dobu neurčitou, pokud má rovnocennou odbornou kvalifikaci v oblasti výuky dotčených vyučovacích předmětů a pokud o ní lze předpokládat, že je způsobilá vyučovat.

7. Osoby, které nesplňují předpoklady pro přijetí do zaměstnání na dobu neurčitou podle kapitoly 2 čl. 4 prvního a druhého pododstavce zákona o školním vzdělávání, mohou ve veřejném školském systému pracovat jako učitelé na dobu určitou. Pro taková zaměstnání na dobu určitou neexistují, jak švédská vláda potvrdila na jednání, žádné minimální předpoklady.

B – *Program SÄL*

8. Jak uvedl předkládající soud a švédská vláda, ve Švédsku existuje jednak kvůli velkému nárůstu počtu žáků, a jednak četným odchodům učitelů do důchodu značná poptávka po dalších učitelích pro příští léta. Ve Švédsku zejména chybí studenti s potřebnými předpoklady pro vysokoškolské studium, především v oborech jako matematika, přírodní vědy a technika. Jelikož prozatím počet absolventů těchto studií řádnou vzdělávací cestou dostatečně zvýšit nelze, zřídila švédská vláda zvláštní vzdělávací program pro učitele SÄL, pomocí něhož má být počet kvalifikovaných učitelů v příštích letech v krátké době zvýšen. Na program SÄL, jenž zahrnuje posílenou spolupráci mezi komunálními zaměstnavateli a akademickými vzdělávacími zařízeními pro učitele, byly švédským parlamentem vyčleněny zvláštní rozpočtové prostředky.

9. Program SÄL je upraven v nařízení č. 740 z roku 2001 „om särskilda lärarutbildningar" (nařízení o zvláštním vzdělávání učitelů, dále jen „nařízení SÄL"). Tímto nařízením švédská vláda dala šesti vysokým školám a střediskům vyššího vzdělávání za úkol vzdělávat učitele, kteří nemají kvalifikaci požadovanou k tomu, aby byli přijati do

zaměstnání na dobu neurčitou švédským školským zařízením.

10. Ke zvláštnímu vzdělávání učitelů mohou být podle čl. 6 prvního pododstavce nařízení SÄL připuštěny jednak osoby, které nesplňují podmínky k přijetí do zaměstnání na dobu neurčitou ve smyslu kapitoly 2 čl. 4 prvního a druhého pododstavce zákona o školním vzdělávání. Tyto osoby musejí mít na základě vyššího vzdělání, které absolvovaly dříve, nebo své odborné zkušenosti, mít schopnost složit učitelskou zkoušku z předmětů nebo specializací, na které je zaměřeno vzdělávání, a mimoto musejí být zaměstnány jako učitel zástupcem školského zařízení, kde se bude moci konat praktická část vzdělávání.

11. Podle čl. 6 druhého pododstavce nařízení SÄL může být ke zvláštnímu vzdělávání učitelů připuštěn také uchazeč, který splňuje podmínky pro přijetí do zaměstnání na dobu neurčitou uvedené v kapitole 2 čl. 4 prvního a druhého pododstavce zákona o školním vzdělávání, pokud mu toto vzdělávání umožní, aby se kvalifikoval pro výuku jednoho nebo několika předmětů nebo doplňkových specializací.

12. Kromě toho článek 7 nařízení SÄL stanoví, že každý uchazeč již musí mít vyšší vzdělání dostatečné na to, aby mu vzdělávání podle tohoto nařízení umožnilo získat diplom učitele podle čl. 6 prvním pododstavcem nařízení, nebo se kvalifikovat pro výuku jiného předmětu podle čl. 6 druhého pododstavce nařízení. Rovnocenné znalosti nabyté ve Švédsku nebo v zahraničí jsou považovány za požadované vyšší vzdělání.

13. Podle článku 9 nařízení SÄL musí přijetí ke vzdělávání vysokou školou proběhnout v době od 1. listopadu 2001 do 31. prosince 2005.

14. Podle článku 10 nařízení SÄL se vzdělávání SÄL musí uskutečňovat nejméně na poloviční úvazek a musí být ukončeno nejpozději dne 31. prosince 2006. Celková doba vzdělávání studenta může činit nejvýše 3 semestry a nemůže přesáhnout hodnotu 60 bodů. Jelikož, jak vyplývá z vysvětlení švédské vlády poskytnutých na jednání, učitelské zkoušky obecně odpovídají nejméně 140 bodům, mohou se tak programu SÄL účastnit jen kandidáti, kteří již získali vyšší vzdělání nebo praxi v oboru ve výši nejméně 80 bodů.

15. Zvláštní vzdělávání učitelů musí být individuálně upraveno s přihlédnutím k předchozímu vzdělání a odborné zkuše-

nosti každého kandidáta, jakož i ke způsobilosti, o niž usiluje.

16. Podle údajů švédské vlády se vzdělávání učitelů v zásadě skládá z teoretické a praktické části, přičemž praktickou část je nutno odlišovat od vyučovací činnosti, kterou učitel (na částečný úvazek) vykonává ve školském zařízení, v němž je zaměstnán. Z celkového hlediska je zvláštní vzdělávání učitelů organizováno v součinnosti s vysokými školami, obecním školským zařízením a učitelem. Obec nebo zaměstnavatel během doby studia zabezpečí zaměstnání alespoň na poloviční úvazek ve školském zařízení a studium je kombinováno s prací nebo praxí. Poměr mezi teoretickými a praktickými částmi zvláštního vzdělávání učitelů a jejich obsahy opět značně závisejí na jednotlivém kandidátovi, přičemž Komise dovodila – aniž by to bylo zpochybněno –, že se v zásadě jedná o dálkové studium vyžadující malou fyzickou přítomnost.

17. Podle informací švédské vlády nemá úspěšný účastník zvláštního vzdělávání učitelů na přijetí do zaměstnání na dobu neurčitou nárok, avšak obecně v praxi dochází k převzetí do služebního poměru ve školském zařízení, v němž účastník již působí.

III – Skutkový základ sporu, řízení a předběžné otázky

18. Švédský státní příslušník Kai Lyyski předložil svou přihlášku na Umeå universitet ke zvláštnímu vzdělávání učitelů v rámci programu SÄL od podzimního semestru 2004, odborný směr ruční zpracování dřeva a kovů, ve výši 40 až 60 bodů. Ve své přihlášce uvedl, že v průběhu tohoto vzdělávání v letech 2004 až 2006 bude zastávat pracovní místo učitele vyššího stupně („povinné školy" spojující základní a střední stupeň vzdělání) ve školském zařízení v Åbo ve Finsku, jehož výukovým jazykem je švédština. V rozhodnutí napadeném v původním řízení byla Umeå universitet názoru, že K. Lyyski tímto neprokázal kvalifikaci požadovanou pro účast na vzdělávání, jelikož není zaměstnán ve švédském školském zařízení. Toto rozhodnutí, jež univerzita učinila na základě výkladu nařízení SÄL, mělo za následek, že K. Lyyskimu bylo v přístupu ke zvláštnímu vzdělávání učitelů zabráněno.

19. Kai Lyyski rozhodnutí univerzity napadl u Överklagandenämd för Högskolan, předkládajícího soudu, a domáhal se přiznání oprávnění k účasti.

20. Umeå universitet své rozhodnutí před předkládajícím soudem odůvodňuje zejména hlavním účelem programu SÄL, jak je uveden v článku 3 nařízení SÄL, totiž

v krátké době uspokojit poptávku po kvalifikovaných učitelích ve švédských školských zařízeních. Podle univerzity připadají pro program SÄL v úvahu jen ty osoby, které jsou zaměstnány ve švédském školském zařízení, v němž také mohou vykonat praktickou část tohoto vzdělávání.

21. Předkládající soud odkazuje na článek 12 ES a čl. 149 odst. 1 ES a uvádí, že dotčené vzdělávání je třeba považovat za „odborné vzdělávání" ve smyslu ustálené judikatury Soudního dvora v oblasti volného pohybu osob. Má za to, že s ohledem na tuto judikaturu může být požadavek zaměstnání ve švédském školském zařízení, stanovený Umeå universitet pro připuštění ke vzdělávání učitelů, považován za omezení volného pohybu osob.

22. Za těchto podmínek Överklagandenämd položil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Brání právo Společenství, konkrétně článek 12 ES, tomu, aby při posuzování kvalifikace uchazeče o vzdělávání pro učitele určeného k uspokojení poptávky po kvalifikovaných učitelích ve Švédsku v krátké době, bylo požadováno, aby dotyčný(á) byl(a) zaměstnán(a) ve švédském školském zařízení? Může být takový požadavek považován za odůvodněný a přiměřený?

2) Má pro odpověď na první otázku význam to, zda uchazeč o vzdělávání zaměstnaný ve školském zařízení jiného členského státu nežli Švédského království je státním příslušníkem [posledně uvedeného státu], nebo jiného členského státu?

3) Má pro odpověď na první otázku význam, že se jedná o program vzdělávání učitelů, jehož trvání je časově omezené, spíše než o trvalejší vzdělávací program?"

IV – Odpověď na předběžné otázky

23. Podstatou otázek předkládajícího soudu, které budou následně posouzeny společně, je, zda vzdělávací program pro učitele, jakým je program SÄL, k němuž mohou být připuštěni pouze učitelé zaměstnaní ve školském zařízení dotčeného členského státu, je slučitelný se zásadou zákazu diskri-

minace stanovené právem Společenství v článku 12 ES, přičemž se ve sporu v původním řízení jedná o vlastního státního příslušníka, zaměstnaného jako učitel ve školském zařízení jiného členského státu.

24. V projednávané věci předložily svá vyjádření švédská vláda, polská vláda a Komise, přičemž uvedené vlády jsou názoru, že vyhrazení přístupu k programu SÄL učitelům, kteří jsou již zaměstnáni ve švédském školském zařízení, je slučitelné s právem Společenství, zatímco Komise v tomto přístupovém požadavku spatřuje diskriminaci v rozporu s článkem 12 ES, článkem 39 ES a čl. 7 odst. 3 nařízení (EHS) č. 1612/68 [2].

25. Úvodem je třeba připomenout, že okolnost, že předkládající soud předběžnou otázku formuloval s odkazem na některá ustanovení práva Společenství, Soudnímu dvoru nebrání v tom, aby předkládajícímu soudu poskytl, bez ohledu na odkazy jím učiněné v jeho otázkách, všechny skutečnosti výkladu práva Společenství, které mohou být potřebné pro rozsouzení věci, jež mu byla předložena [3].

26. Podle článku 12 ES „[v] rámci použití této smlouvy, aniž jsou dotčena její zvláštní ustanovení", je zakázána jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti. Proto, jak správně tvrdila Komise, musí být otázka souladu programu SÄL s právem Společenství zkoumána nejdříve ve světle zvláštního zákazu diskriminace v oblasti volného pohybu pracovníků, jak je stanoven v čl. 39 odst. 2 ES a upřesněn v nařízení č. 1612/68 [4].

27. Nejdříve je tedy nutno zkoumat, zda přístup ke vzdělávacímu programu učitelů, jakým je program SÄL, za okolností existujících v původním řízení spadá do osobní a věcné působnosti zákazu diskriminace v oblasti volného pohybu pracovníků stanoveného v čl. 39 odst. 2 ES a v nařízení

2 — Nařízení Rady ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství (Úř. věst. L 257, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 15).

3 — Viz zejména rozsudky ze dne 12. prosince 1990, SARPP (C-241/89, Recueil, s. I-4695, bod 8), a ze dne 7. září 2004, Trojani (C-456/02, Sb. rozh. s. I-7573, bod 38).

4 — Viz zejména rozsudky ze dne 15. září 2005, Ioannidis (C-258/04, Sb. rozh. s. I-8275, bod 37), ze dne 16. prosince 2004, My (C-293/03, Sb. rozh. s. I-12013, bod 33), ze dne 23. března 2004, Collins (C-138/02, Recueil, s. I-2703, bod 55), ze dne 23. února 1994, Ingetraut Scholz (C-419/92, Recueil, s. I-505, bod 6), a ze dne 30. května 1989, Komise v. Řecko (305/87, Recueil, s. 1461, body 12 a 13).

č. 1612/68. Poté je případně třeba zkoumat, zda se v daném případě jedná o zakázanou diskriminaci.

A – *K použitelnosti zákazu diskriminace v oblasti volného pohybu pracovníků*

28. Nejprve je třeba objasnit, zda ustanovení o volném pohybu pracovníků jsou *ratione personae* použitelná v případě, jakým je případ K. Lyyskiho, který, jak vyplývá ze spisu a není zpochybňováno, je zaměstnán v jiném členském státě, avšak žádá o přístup ke vzdělávání ve svém státě původu.

29. Podle ustálené judikatury totiž ustanovení Smlouvy o volném pohybu a opatření přijatá k jejich provedení nejsou použitelná na činnosti, které nemají žádnou souvislost se skutkovými okolnostmi, kterými se zabývá právo Společenství, a které žádnými svými relevantními znaky nepřesahují hranice členského státu [5].

30. V tomto případě se však o čistě vnitrostátní skutkový stav nejedná. Kai Lyyski svého práva na volný pohyb osob využil v rozsahu, v němž se jako švédský státní příslušník nechal zaměstnat ve finském školském zařízení. Jak Soudní dvůr opakovaně uvedl, spadá každý státní příslušník Společenství, nezávisle na svém místě bydliště a své státní příslušnosti, který využil svého práva volného pohybu a vykonával nebo vykonává profesní činnost v jiném členském státě, pod ustanovení o volném pohybu pracovníků [6].

31. Ačkoli se tedy K. Lyyski jako švédský státní příslušník chce vůči švédským úřadům dovolat ustanovení o volném pohybu osob, aby získal přístup k programu SÄL, nijak to neovlivňuje použitelnost těchto ustanovení. Tvrzené znevýhodnění nebo nerovné zacházení má totiž původ ve skutečnosti, že se nechal zaměstnat ve školském zařízení jiného členského státu [7]. Potud se tedy osoba jako K. Lyyski nachází v situaci srovnatelné

5 — Rozsudky ze dne 28. ledna 1992, Steen (C-332/90, Recueil, s. I-341, bod 9), ze dne 16. ledna 1997, USSL n° 47 di Biella (C-134/95, Recueil, s. I-195, bod 19), ze dne 5. června 1997, Uecker a Jacquet (C-64/96 a C-65/96, Recueil, s. I-3171, bod 16), a ze dne 2. července 1998, Kapasakalis a další (C-225/95 až C-227/95, Recueil, s. I-4239, bod 22); v tomtéž smyslu také rozsudek ze dne 20. března 2001, Hassan Fahmi (C-33/99, Recueil, s. I-2415, bod 38).

6 — Viz zejména rozsudky ze dne 23. února 1994, Scholz (C-419/92, Recueil, s. I-505, bod 9), a ze dne 26. ledna 1999, F.C. Terhoeve (C-18/95, Recueil, s. I-345, bod 27).

7 — Viz v tomto smyslu zejména výše uvedený rozsudek F.C. Terhoeve, bod 26, rozsudek ze dne 11. července 2002, D'Hoop (C-224/98, Recueil, s. I-6191, body 30 a 31), a rozsudek ze dne 12. července 2005, Schemp (C-403/03, Sb. rozh. s. I-6421, bod 24).

se situací každé jiné osoby požívající práv a svobod zaručených Smlouvou.

32. Jak mimoto Soudní dvůr v tomto smyslu uvedl, nemohlo by právo na volný pohyb osob být plně účinné, kdyby státnímu příslušníku členského státu mohlo být bráněno v jeho využívání, jelikož by mu ve státě původu vznikala znevýhodnění, jež právní předpis pro případ využití tohoto práva stanoví, což platí zejména v oblasti vzdělávání [8].

33. Je proto třeba konstatovat, že osoba nacházející se v situaci jako K. Lyyski se v zásadě může dovolávat ustanovení o volném pohybu pracovníků, zejména zákazu diskriminace.

34. Dále je třeba objasnit, zda přístup k programu SÄL do působnosti zákazu diskriminace stanoveného v článku 39 odst. 2 ES a v nařízení č. 1612/68 spadá *ratione materiae*, což švédská a polská vláda popřely. Zejména polská vláda uvedla, že se u předmětného programu jedná o pouhé profesní doškolování nebo zdokonalování, a nikoli odborné vzdělávání, jehož podmínky přístupu podle judikatury podléhají právu Společenství.

35. V tomto ohledu je namístě nejdříve konstatovat, že podle judikatury Soudního dvora každá forma vzdělávání, které připravuje ke kvalifikaci pro určité povolání nebo určité zaměstnání nebo které poskytuje zvláštní způsobilost pro výkon takového povolání nebo zaměstnání, patří k odbornému vzdělávání [9]. Dále, jak Soudní dvůr opakovaně uvedl, obecně tyto předpoklady splňují vyšší nebo vysokoškolská studia [10].

36. Jak uvedla Komise, je pojem „odborné vzdělávání" široký, a zahrnuje tak vysokoškolské studium nejen v rozsahu, v němž přímo činí způsobilým k výkonu určitého povolání nebo určitého zaměstnání, nýbrž i v rozsahu, v němž toto studium umožňuje získání zvláštních schopností, tzn. když

8 — Viz v tomto smyslu zejména výše uvedený rozsudek d'Hoop, body 31 a 32, a rozsudek ze dne 31. března 1993, Kraus (C-19/92, Recueil, s. I-1663, body 15 a 16).

9 — Viz zejména rozsudky ze dne 13. února 1985, Gravier (293/83, Recueil, s. 593, bod 25), ze dne 2. února 1988, Blaizot (24/86, Recueil, s. 379, bod 15), a ze dne 1. července 2004, Komise v. Belgie (C-65/03, Sb. rozh. s. I-6427, bod 25).

10 — Viz výše uvedený rozsudek Blaizot, bod 20, rozsudky ze dne 27. září 1988, Komise v. Belgie (32/87, Recueil, s. 5445, body 7 a 8), a ze dne 7. července 2005, Komise v. Rakousko (C-147/03, Sb. rozh. s. I-5969, bod 33).

student získané znalosti potřebuje pro výkon povolání nebo zaměstnání, byť získání takových znalostí není pro výkon povolání právními nebo správními předpisy požadováno [11].

37. Od těchto forem odborného vzdělávání však Soudní dvůr odlišil „určitá zvláštní studia, která se svou povahou zaměřují na osoby, jež spíše chtějí prohloubit své obecné znalosti nežli se připravit na profesní dráhu“ [12].

38. Ve světle nastíněné judikatury mám za to, že program SÄL splňuje předpoklady odborného vzdělávání.

39. Tak, jak se program SÄL jeví podle spisových dokumentů a prohlášení účastníků řízení, zejména švédské vlády [13], nejedná se v žádném případě o studium zaměřené pouze na prohloubení znalostí.

40. Spíše má za cíl umožnit dosažení odpovídající učitelské způsobilosti učitelům, kteří doposud nesplňují předpoklady nezbytné pro přijetí do zaměstnání na dobu neurčitou jako učitelé ve veřejném školském systému, tzn. připravit je ke složení učitelské zkoušky. Vedle toho mají pomocí programu SÄL učitelé, kteří již mají kvalifikaci k zaměstnání na dobu neurčitou, získat způsobilost vyučovat v dalších předmětech. Program SÄL má tedy za cíl umožnit získání schopností nebo kvalifikací pro výkon určitého povolání nebo určitého zaměstnání.

41. Skutečnost, že přijetí do programu SÄL již předpokládá určitou kvalifikaci – totiž vyšší vzdělání nebo praxi v oboru odpovídající nejméně 80 bodům nebo již existující kvalifikaci pro přijetí do zaměstnání na dobu neurčitou – a potud představuje zvyšování kvalifikace, nemění nic na tom, že tímto programem má být každopádně umožněno získání kvalifikací nebo schopností nutných

11 — Výše uvedený rozsudek Blaizot, bod 19, a rozsudek ze dne 21. června 1988, Brown (197/86, Recueil, s. 3205, bod 10).

12 — Viz výše uvedené rozsudky Blaizot, bod 20, a Brown, bod 10.

13 — Viz výše body 8 až 17.

k řádově vyššímu nebo jinému či specializovanému zaměstnání, a v tomto rozsahu tento program má charakter odborného vzdělávání.

B – *K použitelnosti zákazu diskriminace podle článku 12 ES*

42. Rozlišovat, co se týče pojmu „odborné vzdělávání" mezi původním vzděláním a doškolováním nebo zvyšováním kvalifikace, jak to navrhla především polská vláda, může být mimoto nejen obtížné vzhledem ke konkrétnímu uspořádání různých studií a vést k zúžení pojmu „odborné vzdělávání" v právu Společenství [14], nýbrž také vzhledem k výrazným rozdílům mezi členskými státy v organizaci studií vyššího vzdělávání obecně a vzdělávání učitelů konkrétně mít za následek rozdílné provádění Smlouvy o ES v různých členských státech [15].

43. Mám tedy za to, že přístup ke vzdělávacímu programu učitelů, jakým je program SÄL, za okolností existujících v původním řízení, spadá do působnosti zákazu diskriminace v oblasti přístupu k odbornému vzdělávání stanoveného v čl. 39 odst. 2 ES a v nařízení č. 1612/68.

44. I kdyby K. Lyyski neměl být považován za pracovníka ve smyslu článku 39 ES nebo nařízení č. 1612/68, což nakonec bude muset na základě konkrétních okolností případu posoudit předkládající soud [16], mohl by se K. Lyyski, jak bych chtěla uvést podpůrně, ohledně přístupu k programu SÄL ve svém postavení občana Unie každopádně odvolat na článek 12 ES, který v rámci použití této Smlouvy zakazuje jakoukoli diskriminaci na základě státní příslušnosti.

45. Podle ustálené judikatury totiž tento článek pro posouzení rámce použití této Smlouvy ve smyslu článku 12 ES musí být vykládán ve spojení s ustanoveními Smlouvy o občanství Unie. Status občana Unie je totiž předurčen být základním postavením státních příslušníků členských států, aby těm státním příslušníkům, kteří se nacházejí ve stejné situaci, bylo umožněno požívat v rámci věcné působnosti Smlouvy stejného právního zacházení bez ohledu na jejich

14 — Viz rozsudek ze dne 11. června 1991, Spojené království, Francie a Německo v. Rada (C-51/89, C-90/89 a C-94/89, Recueil, s. I-2757, bod 31).

15 — Viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Blaizot, bod 18.

16 — Viz zejména rozsudek ze dne 26. února 1992, Raulin (C-357/89, Recueil, s. I-1027, bod 13).

státní příslušnost, s výhradou výjimek, které jsou výslovně stanoveny [17].

46. Podle ustálené judikatury spadají do působnosti práva Společenství mimo jiné i situace, v nichž se jedná o výkon základních svobod zaručených Smlouvou o ES a výkon svobody přiznané článkem 18 ES volně se pohybovat a pobývat na území členských států [18].

47. Této svobody volně se pohybovat a pobývat na území členských států K. Lyyski v každém případě v souvislosti s výkonem učitelského povolání ve Finsku využívá.

48. Jak navíc již vyplývá z mých úvah k použitelnosti ustanovení o volném pohybu pracovníků, může se K. Lyyski práva na stejné právní zacházení dovolávat – zde ohledně přístupu k odbornému vzdělávání – i vůči svému státu původu, protože by jinak právo na volný pohyb osob podle článku 18 ES nemohlo být plně účinné, zvláště za předpokladu, že tvrzené znevýhodnění, popř. tvrzené rozdílné zacházení souvisí s využitím tohoto práva [19].

C – *K existenci zakázané diskriminace*

49. Po zjištění, že v takovém případě, jakou je věc v původním řízení, je v zásadě možné použít zákaz diskriminace obsažený v čl. 39 odst. 2 ES a v nařízení č. 1612/68 nebo v článku 12 ES, je nyní třeba zkoumat, zda se tu skutečně jedná o zakázanou diskriminaci.

50. V tomto ohledu je nejprve třeba připomenout, že podle ustálené judikatury zásada rovného zacházení zakazuje nejen zjevnou diskriminaci na základě státní příslušnosti, ale také všechny skryté formy diskriminace, které použitím jiných rozlišovacích kritérií vedou ve skutečnosti ke stejnému výsledku [20].

17 — Viz zejména rozsudky ze dne 20. září 2001, Grzelczyk (C-184/99, Recueil, s. I-6193, body 30 a 31), ze dne 2. října 2003, Garcia Avello (C-148/02, Recueil, s. I-11613, body 22 a 23), ze dne 15. března 2005, Bidar (C-209/03, Sb. rozh. s. I-2119, bod 31), a výše uvedený rozsudek Schempp, bod 15.

18 — Výše uvedené rozsudky Schempp, bod 18, Bidar, bod 33, Grzelczyk, bod 33, jakož i D'Hoop, bod 29.

19 — Viz zejména výše uvedený rozsudek D'Hoop, body 30 až 32, a rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Pusa (C-224/02, Recueil, s. I-5763, body 18 a 19); viz výše body 31 a 32.

20 — Viz zejména rozsudky ze dne 12. února 1974, Sotgiu (152/73, Recueil, s. 153, bod 11); ze dne 27. listopadu 1997, Meints (C-57/96, Recueil, s. I-6689, bod 44); ze dne 26. června 2001, Komise v. Itálie (C-212/99, Recueil, s. I-4923, bod 24); výše uvedené rozsudky Bidar, bod 51, a Komise v. Rakousko, bod 41.

51. Na druhé straně však nejde o zakázanou diskriminaci na základě státní příslušnosti, pokud je projednávaný požadavek založen na objektivních úvahách, nezávislých na státní příslušnosti, a je přiměřený legitimnímu cíli sledovanému vnitrostátními předpisy [21].

52. V projednávaném případě jde o požadavek, aby byl uchazeč zaměstnán ve švédském školském zařízení, aby mohl být připuštěn k programu SÄL.

53. K otázce, zda je tím dána diskriminace na základě státní příslušnosti, je nejprve třeba poznamenat, že Soudní dvůr v ustálené judikatuře považuje předpisy za skrytě diskriminační již tehdy, pokud existuje nebezpečí, že zejména příslušníci jiných členských států – popř. vlastní státní příslušníci, kteří se na základě využití svého práva na volný pohyb osob nacházejí v situaci srovnatelné s jejich situací – budou znevýhodněni, jelikož požadavek stanovený vnitrostátním předpisem může být snáze splněn tuzemci – popř. tuzemci, kteří nevyužili svého práva na volný pohyb osob [22].

54. Jistě by bylo třeba konstatovat – obdobně ke klasickému případu požadavku bydliště –, že požadavek být zaměstnán ve švédském školském zařízení v zásadě může být snáze splněn tuzemci, kteří nevyužili svého práva na volný pohyb osob a nenechali se zaměstnat jako učitelé v jiném členském státě. Podle mého názoru by však z tohoto důvodu neměl být ukvapeně činěn závěr, že jde o nepřímou diskriminaci.

55. Téměř vždy totiž, kdykoli je například nabídka vzdělávání nebo jiná činnost, alespoň potud spadající do rámce použití Smlouvy, upravena pro určitý okruh osob, resp. na něj omezena, které se alespoň nepřímo – protože například mají vztah k určitým institucím existujícím v členském státě – vyznačují určitou místní vazbou na členský stát, existuje nebezpečí, že tato kritéria budou obtížněji splnitelná státními příslušníky jiných členských států.

21 — Viz v tomto smyslu zejména rozsudky ze dne 15. ledna 1998, Schöning-Kougebetopoulou (C-15/96, Recueil, s. I-47, bod 21), a ze dne 7. května 1998, Clean Car Autoservice (C-350/96, Recueil, s. I-2521, bod 31).

22 — Viz zejména rozsudky Clean Car Autoservice, výše uvedený, bod 29, Bidar, výše uvedený, bod 53, Ioannidis, výše uvedený, bod 28, a Komise v. Rakousko, výše uvedený, bod 47.

56. Zákaz diskriminace stanovený právem Společenství však nemůže mít funkci obecně „omezovat" nebo zpochybňovat požadavky a podmínky stanovené ve vnitrostátních předpisech; spíše by, obecně řečeno, mělo být ověřováno, „zda členské státy nepřijímají opatření, která ve skutečnosti vedou k méně příznivému zacházení s nadnárodními situacemi než se situacemi čistě vnitrostátními" [23].

57. Proto je v případech, jakým je projednávaná věc, pokud jde o zjištění skryté formy diskriminace, nutno učinit obtížné rozhodnutí, zda se ve vztahu ke státní příslušnosti jedná o pouze zdánlivě neutrální právní úpravu, která ve skutečnosti vykazuje ochranářské rysy ve prospěch vlastních státních příslušníků [24], nebo o právní úpravu samu o sobě neutrální, rozlišující podle věcných hledisek, u níž skutečnost, že je dotyčná podmínka snáze splnitelná vlastními státními příslušníky, představuje spíše důsledek samo o sobě legitimního rozhodnutí, daný povahou věci nebo opatření.

58. Jinými slovy, je třeba přesněji zkoumat, zda tvrzené znevýhodnění existuje skutečně „z důvodu pouhého využití [25]" práv v oblasti volného pohybu osob, resp. z důvodu pouhé skutečnosti jiné státní příslušnosti, nebo je toto znevýhodnění důsledkem objektivních, samostatných úvah.

59. Potud je v tomto případě třeba konstatovat, že podle informací, které má Soudní dvůr k dispozici a jak jsem je shrnula výše [26], švédská vláda reagovala na hrozící nedostatek učitelů ve švédských školských zařízeních tím, že prostřednictvím programu SÄL iniciovala vzdělávací program učitelů, pomocí něhož učitelé zaměstnaní ve švédských školských zařízeních mají získat vyšší kvalifikaci, aby tím v krátké době byl zvýšen počet kvalifikovaných učitelů.

60. Především je podle mého názoru nesporná zásadní legitimita rozhodnutí prostřednictvím vzdělávacího programu dále vzdělávat nebo zvýšit kvalifikaci pracovníků určité instituce, v tomto případě učitelů, kteří

23 — Viz v rámci volného pohybu zboží stanovisko generálního advokáta M. Poiarese Madura ze dne 30. března 2006 ve spojených věcech Alfa Vita Vassilopoulos a Carrefour (C-158/04 a C-159/04, Sb. rozh. s. I-8135, bod 41).

24 — Viz v tomto smyslu stanovisko generálního advokáta Capotortiho ze dne 27. května 1981 předcházející rozsudku Sergius Oebel (rozsudek ze dne 14. července 1981, 155/80, Recueil, s. 1993, bod 2).

25 — Viz znění zejména výše uvedených rozsudků Komise v. Rakousko, bod 44, a Pusa, bod 20.

26 — Viz body 8 až 17.

jsou zaměstnaní ve švédských školských zařízeních. V zásadě nelze nic vytknout ani rozhodnutí švédské vlády, řešit nedostatek kvalifikovaných učitelů nejdříve „interními" opatřeními, tedy opatřeními, jež se zprvu týkají pouze učitelů již zaměstnaných ve švédských školských zařízeních.

61. Z tohoto hlediska požadavek, že uchazeč o program SÄL musí být zaměstnancem švédského školského zařízení, odpovídá povaze tohoto opatření, které je podle mého názoru legitimní.

62. Avšak konkrétní souvislost mezi programem SÄL a tímto požadavkem vyplývá také z toho, že tento vzdělávací program probíhá ve spolupráci mezi určitými vysokými školami a středisky vyššího vzdělávání a samotnými dotčenými školskými zařízeními, ve kterých se koná případná praktická část vzdělávání. Dotčená švédská školská zařízení tak mají také povinnost vzdělávací program, upravený individuálnímu účastníkovi, odpovídajícím způsobem spoluvytvářet a umožnit jeho provedení, jak s ohledem na obecnou organizaci práce, tak s ohledem na kontrolu praktické části.

63. Dotyčný požadavek na přístup k programu SÄL se tak podle mého názoru zakládá na objektivních úvahách, které vyplývají z povahy takového vzdělávacího programu a které na státní příslušnosti nezávisejí ani taková závislost není jejich cílem.

64. S tím se pojí, že zákaz diskriminace podle ustálené judikatury vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně [27].

65. Předpokladem nároku na stejné právní zacházení bez ohledu na státní příslušnost proto je, že se dotyčné osoby nacházejí ve stejné situaci [28].

66. Jak jsem již uvedla, v případě zaměstnání ve švédském školském zařízení se jedná o kritérium, které je vzdělávacímu programu,

27 — Viz zejména rozsudek ze dne 17. července 1997, National Farmers' Union a další (C-354/95, Recueil, s. I-4559, bod 61), a výše uvedený rozsudek Garcia Avello, bod 31.

28 — Viz zejména rozsudky Pusa, výše uvedený, bod 18 a Komise v. Rakousko, výše uvedený, bod 45.

jakým je program SÄL, vlastní, o znak, který vyplývá z povahy tohoto programu. Co se týče přístupu k tomuto programu, nepovažuji proto situaci učitele, který je zaměstnán ve švédském školském zařízení, za srovnatelnou se situací učitele, u něhož tato podmínka chybí. Ve srovnatelné situaci se vzhledem k přístupu k programu SÄL spíše nacházejí, jak v tomto smyslu uvedla švédská vláda, uchazeči o program SÄL se švédskou státní příslušností nebo se státní příslušností jiného členského státu, či uchazeči s přeshraniční zkušeností nebo bez ní, za předpokladu, že jsou zaměstnáni ve švédském školském zařízení.

67. Jak švédská vláda uplatnila, aniž by jí bylo v tomto bodě odporováno, není však ani vzhledem k přístupu k programu SÄL u učitelů, kteří takto zaměstnáni jsou, ani vzhledem k přijímání do zaměstnání na dobu určitou, nebo neurčitou ve švédském školském zařízení jako takovém, rozlišováno podle státní příslušnosti. Takto může například učitel finské státní příslušnosti či obecně učitel, který v zahraničí získal rovnocenné vzdělání, podle kapitoly 2 čl. 4 prvního a druhého pododstavce zákona o školním vzdělávání získat zaměstnání na dobu určitou nebo neurčitou jako učitel ve švédském školském zařízení. Takový učitel zaměstnaný ve švédském školském zařízení poté může být připuštěn k programu SÄL bez ohledu na to, že je státním příslušníkem jiného členského státu anebo že část svého vzdělání získal v zahraničí.

68. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy docházím k závěru, že právo Společenství, jmenovitě zákaz diskriminace obsažený v čl. 39 odst. 2 ES a v nařízení č. 1612/68, jakož i v článku 12 ES, nebrání vnitrostátnímu vzdělávacímu programu učitelů, jakým je program SÄL, k němuž mohou být připuštěni pouze učitelé zaměstnaní ve školském zařízení tohoto členského státu.

V – K nákladům řízení

69. Výdaje švédské a polské vlády a Komise se nenahrazují. Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení vzhledem ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud.

VI – Závěry

70. S ohledem na výše uvedené skutečnosti proto Soudnímu dvoru navrhuji, aby na předběžné otázky odpověděl následovně:

„Je slučitelné se zásadou zákazu diskriminace, jak je stanovena v článku 12 ES a čl. 39 odst. 2 ES, jakož i v nařízení (EHS) č. 1612/68, že k účasti ve zvláštním vzdělávacím programu pro učitele, jakým je program SÄL, který má v krátké době uspokojit poptávku po kvalifikovaných učitelích v členském státě, mohou být připuštěni pouze učitelé zaměstnaní ve školském zařízení tohoto členského státu."