WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)
z dnia 12 maja 2005 r. *

W sprawie C-278/03

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 26 czerwca 2003 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez M. J. Jonczy, działającą w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Włoskiej, reprezentowanej przez I.M. Braguglię, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez G. de Bellisa, avvocato dello Stato, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: włoski.

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C.W.A. Timmermans (sprawozdawca), prezes izby, C. Gulmann, R. Schintgen, G. Arestis i J. Klučka, sędziowie,

rzecznik generalny: C. Stix-Hackl,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja Wspólnot Europejskich wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że nie uwzględniając dla potrzeb udziału obywateli wspólnotowych w konkursach mających na celu rekrutację nauczycieli włoskich szkół publicznych doświadczenia zawodowego uzyskanego przez tych obywateli w służbie publicznej innego państwa członkowskiego Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 39 WE i art. 3 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz.U. L 257, str. 2).

Ramy prawne

Regulacje wspólnotowe

2 Zgodnie z art. 39 ust. 1 WE „[z]apewnia się swobodę przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty". Przewiduje on w ust. 2 „zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy".

3 Artykuł 3 rozporządzenia nr 1612/68 wyraża zasady ustanowione w art. 39 WE, w szczególności w zakresie dostępu do zatrudnienia. Zgodnie z brzmieniem ust. 1 tego przepisu na mocy wspomnianego rozporządzenia nie stosuje się „przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych [ani praktyk administracyjnych] państwa członkowskiego, jeżeli:

— ograniczają lub uzależniają od spełnienia warunków, które nie dotyczą obywateli tego państwa, przyjmowanie wniosków, składanie ofert pracy, dostęp do zatrudnienia i jego wykonywanie przez cudzoziemców,

— mimo zakresu stosowania bez względu na przynależność państwową, mają na celu lub są wyłącznym lub głównym skutkiem niedopuszczania obywateli innych państw członkowskich do oferowanego miejsca pracy".

Uregulowania krajowe

4 W brzmieniu obowiązującym w okresie, gdy miały miejsce okoliczności niniejszej sprawy, art. 37 decreto legislativo n° 29, recante razionalizzazione dell'organizzazione delle ammi pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge n° 421, 23 ottobre 1992 (dekretu ustawodawczego nr 29 z dnia 3 lutego 1993 r. w sprawie racjonalizacji organizacji administracji publicznej i zmian regulacji dotyczącej zatrudnienia w służbie publicznej na podstawie art. 2 ustawy nr 421 z dnia 23 października 1992 r., dodatek zwyczajny do GURI nr 30 z dnia 6 lutego 1993 r., zwanego dalej „dekretem ustawodawczym nr 29/1993") stanowi:

„1. Obywatele państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej mają dostęp do zatrudnienia w administracji publicznej, z którym nie wiąże się bezpośrednie lub pośrednie wykonywanie władzy publicznej i z którym nie wiąże się ochrona interesu narodowego.

2. Stanowiska i funkcje wymagające obywatelstwa włoskiego oraz niezbędne warunki dostępu do nich osób, o których mowa w ust. 1, określa się w drodze dekretu prezesa rady ministrów w rozumieniu art. 17 ustawy nr 400 z dnia 23 sierpnia 1988 r.

3. W razie braku regulacji wspólnotowej równoważność tytułów naukowych i zawodowych jest regulowana dekretem prezesa rady ministrów wydanym na wniosek właściwego ministra. W tym samym trybie reguluje się równoważność tytułów naukowych i zawodowych dla potrzeb dostępu do konkursów i nominacji".

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i skarga

5 Na podstawie informacji o trudnościach napotkanych przez obywateli wspólnotowych podczas ich udziału w konkursach dotyczących rekrutacji nauczycieli włoskich szkół publicznych, wynikających przede wszystkim z nieuwzględnienia przez władze włoskie doświadczenia zawodowego wcześniej uzyskanego przez te osoby w innych państwach członkowskich, Komisja skierowała w dniu 24 listopada 1999 r. do Republiki Włoskiej pismo wzywające ją do przedstawienia uwag w tej kwestii i poinformowania jej zarówno o przepisach mających zastosowanie w tej dziedzinie, jak i o sposobie, w jaki zamierza konkretnie zaradzić tym trudnościom.

6 Początkowo władze włoskie zakwestionowały istnienie jakiegokolwiek obowiązku uwzględnienia doświadczenia zawodowego uzyskanego przez obywateli wspólnotowych poza Włochami. W piśmie ministra edukacji narodowej z dnia 28 marca 2000 r. władze te stwierdziły, że w świetle przepisów i charakterystyki każdego krajowego systemu szkolnictwa nieodzowne jest, by doświadczenie to zostało uzyskane w instytucjach działających w ramach włoskiego systemu szkolnictwa. Wcześniejsza harmonizacja mających zastosowanie w każdym z państw członkowskich kryteriów byłaby więc nieodzowna, by Republika Włoska mogła uwzględnić nauczanie przez obywateli Wspólnoty w innych państwach członkowskich dla potrzeb uczestnictwa tych osób w konkursach mających na celu rekrutację do włoskiej służby publicznej.

7 W następstwie przesłania w dniu 6 kwietnia 2001 r. wezwania do usunięcia uchybienia, zwracającego uwagę władz włoskich na zobowiązania wynikające z art. 39 WE i art. 3 rozporządzenia nr 1612/68 w świetle ich wykładni dokonanej przez Trybunał, w szczególności w wyroku z dnia 23 lutego 1994 r. w sprawie C-419/92 Scholz, Rec. str. I-505, rząd włoski przyznał, że stanowisko zajęte w niniejszej sprawie przez ministerstwo edukacji narodowej pozostawało w sprzeczności z przepisami krajowymi, które przewidywały w art. 37 dekretu ustawodawczego nr 29/1993 obowiązek uwzględnienia kwalifikacji i doświadczenia

uzyskanego w służbie publicznej w innych państwach członkowskich. Rząd ten dodał jednakże, iż z uznaniem doświadczenia i stażu pracy uzyskanego przez obywateli wspólnotowych poza terytorium kraju nadal wiąże się szereg trudności z powodu braku wdrożenia przez to ministerstwo procedury przewidzianej w art. 37 ust. 3 rzeczonego dekretu ustawodawczego. Według rządu włoskiego brak przekazania prezesowi rady ministrów dokumentów niezbędnych do wydania dekretu w sprawie równoważności dyplomów, tytułów i kwalifikacji uzyskanych w innych państwach członkowskich stanowi niewątpliwie naruszenie zobowiązań ciążących na ministerstwie edukacji narodowej, lecz prowadzi ono jedynie do naruszenia prawa wewnętrznego, które to prawo, samo w sobie, jest zgodne z prawem wspólnotowym.

8 Uznawszy w tych okolicznościach, że uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego nadal ma miejsce, jako że nie podjęto wszelkich niezbędnych kroków w celu wykonania zobowiązań władz włoskich w zakresie uwzględnienia doświadczenia i stażu pracy uzyskanego przez obywateli wspólnotowych w toku wykonywania zawodu nauczyciela poza Włochami, Komisja wydała w dniu 26 czerwca 2002 r. uzasadnioną opinię, wzywając Republikę Włoską do zastosowania się do niej w terminie dwóch miesięcy. Nie uzyskawszy żadnej odpowiedzi na tę opinię, Komisja wniosła niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

9 W odpowiedzi na skargę rząd włoski zaprzecza zasadności zarzutu uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Powołując się w szczególności na art. 38 decreto legislativo n° 165, recante le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle

dipendenze delle amministrazioni pubbliche (dekretu ustawodawczego nr 165 ustanawiającego ogólne przepisy w dziedzinie zatrudnienia pracowników w administracji publicznej) z dnia 30 marca 2001 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 106 z dnia 9 maja 2001 r.) — który odpowiada w zasadzie art. 37 dekretu ustawodawczego nr 29/1993 — jak również na 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 (dekret prezesa rady ministrów nr 174 w sprawie zasad dostępu do zatrudnienia w administracji publicznej obywateli państw Unii Europejskiej) z dnia 7 lutego 1994 r. (GURI nr 61 z dnia 15 marca 1994 r.), rząd ten twierdzi, że ustawodawstwo i praktyka władz włoskich są zgodne z wymogami wspólnotowymi.

10 Gdy chodzi w szczególności o sektor szkolnictwa, rząd ten wskazuje, że rekrutacji nauczycieli dokonuje się we Włoszech w trzech odrębnych trybach. Dla 50% stanowisk dostępnych w roku szkolnym, w drodze konkursu dyplomów i egzaminów zgodnie z art. 400 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 (dekretu ustawodawczego nr 297 przyjmującego jednolity tekst przepisów ustawowych stosowanych w dziedzinie szkolnictwa w odniesieniu do szkół wszystkich typów i poziomów) z dnia 16 kwietnia 1994 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 115 z dnia 19 maja 1994 r., zwanego dalej „dekretem ustawodawczym nr 297/1994"), a dla pozostałych 50% stanowisk za pomocą stałych list konkursowych przewidzianych w art. 401 tegoż dekretu, podczas gdy specjalne listy zastępstw, które zawierają nazwiska nauczycieli uprawnionych do wykonywania zastępstw, są wykorzystywane do obsadzania zwolnionych tymczasowo stanowisk.

11 Zdaniem rządu włoskiego, nie może być mowy o żadnej dyskryminacji między obywatelami włoskimi a obywatelami innych państw członkowskich, gdy chodzi o pierwszy i trzeci tryb rekrutacji nauczycieli, jako że w pierwszym przypadku, dotyczącym konkursu dyplomów i egzaminów, doświadczenie zawodowe nie odgrywa w ramach procedury rekrutacji żadnej roli, podczas gdy w trzecim przypadku, dotyczącym sytuacji wymiany lub zastępstwa, 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" (dekret ministerialny nr 201 wprowadzający regulację w zakresie trybu przyznawania zastępstw nauczycielom i personelowi szkolnemu zgodnie z art. 4 ustawy nr 124 z dnia 3 maja 1999 r.) z dnia 25 maja 2000 r. (GURI nr 168 z dnia 20 lipca 2000 r., zwany dalej „dekretem ministerialnym nr 201/2000") przewiduje wyraźnie przyznanie pewnej liczby punktów za wykonywanie zawodu nauczyciela w szkołach i uczelniach innych państw członkowskich. Rząd włoski odsyła w tym zakresie konkretnie do załącznika A do tego dekretu, który w pkt E nota 9 traktuje tę działalność jak usługi w ramach kategorii trzeciej, nadające we Włoszech uprawnienie do przyznania połowy punktu za miesiąc wykonywania zawodu nauczyciela w innym państwie członkowskim, lecz nie więcej niż trzy punkty rocznie.

12 Natomiast w odniesieniu do drugiego trybu rekrutacji nauczycieli we Włoszech, rekrutacji dokonywanej ze stałych list konkursowych, rząd włoski nie zaprzecza istnieniu różnicy w traktowaniu w zależności od tego, czy zawód nauczyciela był wykonywany we Włoszech, czy też w innym państwie członkowskim. Rząd ten twierdzi jednakże, że taka różnica jest uzasadniona, ponieważ nauka za granicą jest prowadzona na podstawie tekstów, programów i treści odmiennych od przewidzianych we Włoszech i wobec tego nie spełnia wymogu „specyficzności" wymaganego prawem włoskim, uprawniającego do przyznania dodatkowych punktów w ramach procedury rekrutacji, zgodnie z 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" (dekretem ministerialnym nr 123 ustanawiającym regulację w zakresie trybu sporządzania i aktualizacji stałych list przewidzianych w art. 1, 2, 6 i 11 ust. 9 ustawy nr 124 z dnia 3 maja 1999 r.) z dnia 27 marca 2000 r. (GURI nr 113 z dnia 17 maja 2000 r., zwanym dalej „dekretem ministerialnym nr 123/2000").

Ocena Trybunału

13 Na wstępie należy odrzucić w całości argument rządu włoskiego, zgodnie z którym Republice Włoskiej nie można zarzucić naruszenia prawa wspólnotowego z tego względu, że jej ustawodawstwo jest zgodne z prawem wspólnotowym i że uchybienie w niniejszej sprawie wynika jedynie z praktyki właściwych władz bądź z opóźnienia tych ostatnich w przyjęciu środków niezbędnych dla uwzględnienia doświadczenia uzyskanego przez obywateli Wspólnoty w ramach wykonywania zawodu nauczyciela poza terytorium kraju. Uchybienie może bowiem wynikać z istniejącej praktyki administracyjnej, która narusza prawo wspólnotowe, również w sytuacji, gdy mająca zastosowanie regulacja krajowa jest, sama w sobie, zgodna z tym prawem (zob. w tym zakresie w szczególności wyrok z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie C-212/99 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-4923, pkt 31).

14 Ponadto, co się tyczy materialnej strony zarzucanego uchybienia, to jest naruszenia art. 39 WE i art. 3 rozporządzenia nr 1612/68, należy przypomnieć, że w świetle dokonanej przez Trybunał wykładni pierwszego z tych przepisów, gdy podmiot publiczny państwa członkowskiego przewiduje uwzględnienie, podczas rekrutacji personelu na stanowiska nieobjęte zakresem stosowania art. 39 ust. 4 WE, poprzednio wykonywanej przez kandydatów działalności zawodowej w administracji publicznej, organ ten nie może w odniesieniu do obywateli wspólnotowych stosować rozróżnienia w zależności od tego, czy działalność ta była wykonywana w służbie publicznej w tym właśnie państwie członkowskim, czy też w innym państwie członkowskim (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Scholz, pkt 12).

15 Co się tyczy art. 3 rozporządzenia nr 1612/68, należy przypomnieć, że wyraża on uprawnienia ustanowione w art. 39 WE, w szczególności w zakresie dostępu do zatrudnienia i że wobec tego jego wykładni należy dokonywać w ten sam sposób, co tego ostatniego przepisu.

16 W niniejszej sprawie nie można zaprzeczyć, że Republika Włoska naruszyła te prawa w odniesieniu do dostępu obywateli Wspólnoty do konkursów mających na celu rekrutację nauczycieli dla szkół publicznych w tym państwie członkowskim.

17 Co się tyczy rekrutacji nauczycieli ze stałych list konkursowych, obejmującej, jak stwierdzono w pkt 10 niniejszego wyroku, połowę stanowisk dostępnych w roku szkolnym, rząd włoski w swej odpowiedzi na skargę przyznał, że obywatele Wspólnoty są traktowani odmiennie w zależności od tego, czy uwzględnione przy wpisie na tę listę doświadczenie zawodowe zostało uzyskane na terytorium kraju, czy w innych państwach członkowskich, które to rozróżnienie jest jego zdaniem uzasadnione brakiem równoważności między włoskim programem nauczania i programami nauczania realizowanymi poza Włochami.

18 Jednakże, jak wynika z orzecznictwa powołanego w pkt 14 niniejszego wyroku, bezwzględna odmowa uwzględnienia doświadczenia uzyskanego dzięki wykonywaniu zawodu nauczyciela w innych państwach członkowskich, oparta na istnieniu różnic w programach nauczania w tych państwach, nie jest uzasadniona. Nie można bowiem zaprzeczyć, że szczególne doświadczenie w zawodzie nauczyciela, takie jak wymagane przez regulację włoską w szczególności w dziedzinie nauczania artystycznego i nauczania osób niepełnosprawnych, może być również uzyskane w innych państwach członkowskich.

19 Co się tyczy trzeciego trybu rekrutacji wspomnianego w pkt 10 niniejszego wyroku, to jest rekrutacji na podstawie specjalnych list zastępstw, nie gwarantuje on w pełnym zakresie równego traktowania wymaganego w świetle art. 39 WE i art. 3 rozporządzenia nr 1612/68. Analiza aktów przekazanych przez rząd włoski w toku niniejszego postępowania ujawnia różnice w ocenie doświadczenia zawodowego w zależności od tego, czy zostało ono uzyskane na terytorium kraju, czy w innych państwach członkowskich.

20 Jak wykazała to w replice Komisja, z dekretu ministerialnego nr 201/2000, a w szczególności z załącznika A pkt E nota 9 wynika, że usługi świadczone w szkołach i uczelniach innych państw członkowskich są uważane za należące do trzeciej kategorii przewidzianej w pkt E, tj. „inne nauczanie", uprawniającej do połowy punktu za miesiąc wykonywania zawodu nauczyciela, lecz nie więcej niż trzech punktów w roku szkolnym. Lektura tego dekretu wskazuje jednak również, że we Włoszech wyłącznie wykonywanie zawodu nauczyciela w internatach lub przedszkolach, szkołach podstawowych, szkołach średnich lub artystycznych — uznanych lub subwencjonowanych przez państwo włoskie, niezależnie od tego, czy szkoły te są publiczne, czy prywatne — jest uważane za należące do dwóch pierwszych kategorii tegoż pkt E obejmujących, odpowiednio, nauczanie „specyficzne" i „niespecyficzne", z którym wiąże się w szczególności uprawnienie do uzyskania w ramach pierwszej kategorii dwóch punktów za miesiąc, lecz nie więcej niż dwanaście punktów za rok szkolny, a w ramach drugiej kategorii do uzyskania jednego punktu za miesiąc, lecz nie więcej niż sześć punktów za rok szkolny.

21 W tych okolicznościach, o ile doświadczenie zawodowe uzyskane przez obywateli wspólnotowych poza terytorium krajowym jest uwzględniane w ramach rekrutacji z list zastępczych, nie zawsze następuje to w ten sam sposób co w przypadku podobnego doświadczenia uzyskanego na terytorium kraju, bez jakiegokolwiek uzasadniania w tym zakresie ze strony rządu włoskiego.

22 W świetle powyższych rozważań należy więc stwierdzić, że nie uwzględniając, a przynajmniej nie czyniąc tego w sposób identyczny, dla celów udziału obywateli wspólnotowych w konkursach mających na celu rekrutację nauczycieli włoskich szkół publicznych doświadczenia zawodowego uzyskanego przez tych obywateli w toku wykonywania zawodu nauczyciela w zależności od tego, czy miało ono

miejsce na terytorium kraju, czy w innym państwie członkowskim, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 39 WE i art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1612/68.

W przedmiocie kosztów

23 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Republika Włoska sprawę przegrała, należy ją obciążyć kosztami postępowania, zgodnie z żądaniem Komisji.

Z powyższych względów Trybunał (drugą izba) orzeka, co następuje:

1) **Nie uwzględniając, a przynajmniej nie czyniąc tego w sposób identyczny, dla celów udziału obywateli wspólnotowych w konkursach mających na celu rekrutację nauczycieli włoskich szkół publicznych doświadczenia zawodowego uzyskanego przez tych obywateli w toku wykonywania zawodu nauczyciela w zależności od tego, czy miało ono miejsce na terytorium kraju, czy w innym państwie członkowskim, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 39 WE i art. 3 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty.**

2) **Republika Włoska zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Podpisy