

Sprawa C-86/21**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożonego zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem
Sprawiedliwości****Data wpływu:**

11 lutego 2021 r.

Sąd odsyłający:

Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Hiszpania)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie
orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

4 lutego 2021 r.

Strona skarżąca:

Gerencia Regional de Salud de Castilla y León

Strona pozwana:

Delia

Przedmiot postępowania głównego

Służba publiczna – Personel pielęgniarski – Rozwój kariery zawodowej – Staż pracy – Uznawanie stażu pracy w szpitalu publicznym w innym państwie członkowskim

**Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie
prejudycjalnym**

Artykuł 45 TFUE – Swobodny przepływ pracowników – Przepis krajowy uniemożliwiający uznawanie stażu pracy w szpitalu publicznym w innym państwie członkowskim – Ograniczenia w swobodnym przepływie pracowników – Brak ogólnych kryteriów uznawania systemów kariery zawodowej pracowników służby zdrowia państw członkowskich – Artykuł 7 rozporządzenia (UE) nr 492/2011 – Niedyskryminacja – Artykuł 267 TFUE

Pytania prejudycjalne

- 1) Czy art. 45 TFUE i art. 7 rozporządzenia [nr 492]/2011 są niezgodne z przepisem krajowym takim jak art. 6 ust. 2 lit. c) dekretu nr 43/2009 z dnia 2 lipca, który uniemożliwia uznanie pracy świadczonej w określonym zawodzie, w publicznym systemie opieki zdrowotnej innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej?
- 2) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, czy uznanie pracy świadczonej w publicznym systemie opieki zdrowotnej państwa członkowskiego może być uzależnione od uprzedniego zatwierdzenia ogólnych kryteriów uznawania systemów kariery zawodowej pracowników służby zdrowia państw członkowskich Unii Europejskiej?

Powołane przepisy prawa Unii

Traktat o Unii Europejskiej, art. 3 ust. 2, art. 26 ust. 2 i art. 45.

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 45, art. 46 i art. 168 ust. 7.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii, w szczególności art. 7.

Powołane przepisy prawa krajowego

A) Przepisy krajowe

- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (ustawa ogólna 14/1986 z dnia 25 kwietnia 2003 r. o ochronie zdrowia)

Artykuł 44: „1. Wszystkie struktury i usługi publiczne w służbie zdrowia stanowią część krajowego systemu opieki zdrowotnej. 2. Krajowy system opieki zdrowotnej obejmuje służbę zdrowia administracji państwowej oraz służbę zdrowia wspólnot autonomicznych na zasadach określonych w niniejszej ustawie”.

- Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad en el Sistema Nacional de Salud (ustawa 16/2003 z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie spójności i jakości w krajowym systemie opieki zdrowotnej).

Artykuł 43: „Gwarancja mobilności pracowników w całym krajowym systemie opieki zdrowotnej jest jednym z zasadniczych aspektów jego spójności [...]”.

- Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias (ustawa 44/2003 z dnia 21 listopada 2003 r. w sprawie organizacji zawodów medycznych).

Artykuł 37 (ogólne zasady doskonalenia zawodowego i uznawania kwalifikacji): „1. Ustanawia się system uznawania doskonalenia zawodowego pracowników służby zdrowia, o których mowa w art. 6 i 7 niniejszej ustawy [...]. 3. Dobrowolny dostęp do systemu doskonalenia zawodowego jest otwarty dla pracowników, którzy mają miejsce zamieszkania lub świadczą pracę na terytorium państwa”.

Artykuł 38: „1. Organy ochrony zdrowia regulują, w odniesieniu do własnych ośrodków i zakładów, uznawanie doskonalenia zawodowego, zgodnie z następującymi zasadami ogólnymi: a) uznawanie odbywa się w czterech stopniach [...]. c) w celu uzyskania pierwszego stopnia konieczne jest wykazanie pięciu lat doświadczenia zawodowego. [...]”

- Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (ustawa 55/2003 z dnia 16 grudnia 1992 r., statut ramowy pracowników statutowych służby zdrowia)

Artykuł 40: „[...]3. Komisja ds. zasobów ludzkich krajowego systemu opieki zdrowotnej (La Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud) określa ogólne zasady i kryteria rozpoznawania systemów kariery zawodowej w różnych służbach zdrowia, w celu zapewnienia wzajemnego uznawania stopni zawodowych, ich skutków zawodowych oraz swobodnego przepływu pracowników w ramach krajowego systemu opieki zdrowotnej. [...]”

Artykuł 41: „1. System wynagradzania pracowników statutowych składa się z wynagrodzenia zasadniczego i wynagrodzenia dodatkowego”.

Artykuł 42: „1. Wynagrodzenie zasadnicze stanowią: a) wynagrodzenie podstawowe [...] b) dodatek trzyletni za wysługę lat [...] c) premie specjalne”.

Artykuł 43 (wynagrodzenie dodatkowe): „2. [...] e) dodatek z tytułu rozwoju kariery zawodowej, mający na celu wynagrodzenie stopnia osiągniętego w karierze zawodowej, jeżeli taki system doskonalenia zawodowego został wprowadzony w odpowiedniej kategorii”.

B) Przepisy regionalne

Decreto 43/2009, de 2 de julio, por el que se regula la carrera profesional del personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León (dekret 43/2009 z dnia 2 lipca 1999 r. regulujący ścieżkę kariery zawodowej pracowników statutowych systemu opieki zdrowotnej Kastylii i Leonu)

Artykuł 6: „1.– Ścieżka kariery zawodowej systemu opieki zdrowotnej Kastylii i Leonu składa się z czterech stopni. 2.– Ustanawia się następujące wymogi, których spełnienie jest niezbędne do uzyskania pierwszego stopnia kariery zawodowej lub dostępu do każdego wyższego stopnia kariery: a) posiadanie statusu pracownika statutowego zatrudnionego na czas nieokreślony w kategorii zawodowej, w której zamierza się uzyskać dostęp do pierwszego stopnia lub wyższych stopni odpowiedniej ścieżki kariery zawodowej oraz świadczenie pracy w służbie zdrowia Kastylii i Leonu; b) złożenie wniosku o przyznanie pierwszego stopnia kariery zawodowej lub dostępu do każdego wyższego stopnia w terminie i na zasadach określonych we właściwych zaproszeniach do składania wniosków; c) wykazanie liczby lat doświadczenia zawodowego według stanu na dzień każdego zaproszenia do składania wniosków, w charakterze pracownika statutowego w ośrodkach zdrowia i instytucjach krajowego systemu opieki zdrowotnej, określonych dla każdego rodzaju ścieżki zawodowej, w celu uzyskania pierwszego stopnia kariery zawodowej, jak również dostępu do wyższych stopni kariery zawodowej, zgodnie z następującą skalą: i. aby uzyskać stopień I konieczne jest wykazanie 5 lat doświadczenia zawodowego w charakterze pracownika statutowego krajowego systemu opieki zdrowotnej, w tej samej kategorii zawodowej, w której zamierza się uzyskać dostęp do odpowiedniej ścieżki kariery zawodowej”.

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 W dniu 13 października 2017 r. w Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (dzienniku urzędowym wspólnoty autonomicznej Kastylii i Leonu) opublikowano decyzję Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (regionalnego zarządu służby zdrowia w Kastylii i Leon) z dnia 6 października 2017 r., w sprawie ogłoszenia zwykłego naboru dla długoterminowych pracowników tymczasowych i rozpoczynając termin składania wniosków o dostęp do I stopnia kariery zawodowej właściwy dla rocznika 2010. Wśród wymogów związanych ze złożeniem wniosku o dostęp, wymagane było udokumentowanie pięcioletniego doświadczenia zawodowego w charakterze pracownika statutowego w systemie opieki zdrowotnej Kastylii i Leonu, w tej samej kategorii, w której zamierzano uzyskać dostęp do odpowiedniej ścieżki kariery zawodowej.
- 2 W dniu 26 października 2017 r. pani Delia złożyła wniosek o udzielenie dostępu do I stopnia kariery zawodowej w kategorii pielęgniarki, wskazując, że w dniu 31 grudnia 2010 r. legitymowała się stażem pracy w tej kategorii wynoszącym dziesięć lat i trzy miesiące. Staż ten obejmował pracę w szpitalu Santa Maria de Lisboa, należącym do Servicio Público Nacional de Portugal (krajowej służby publicznej Portugalii), od dnia 20 listopada 2000 r. do dnia 25 lipca 2007 r.
- 3 Jednocześnie pani Delia wniosła do Gerencia Regional de Salud de Castilla y León skargę administracyjną na ww. decyzję z dnia 6 października 2017 r.,

podnosząc, że pięcioletnie doświadczenie zawodowe wymagane w tej samej kategorii, w ramach której ubiegano się o dostęp do odpowiedniej ścieżki kariery, powinno być zdobyte w hiszpańskim krajowym systemie opieki zdrowotnej lub w krajowym systemie opieki zdrowotnej któregośkolwiek z państw członkowskich Unii, a nie tylko w systemie opieki zdrowotnej Kastylii i Leonu.

- 4 Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (regionalny zarząd służby zdrowia w Kastylii i Leon) częściowo uwzględnił rzeczoną skargę administracyjną. W związku z tym uznał, że należy uwzględnić pracę świadczoną w ramach hiszpańskiego krajowego systemu opieki zdrowotnej, ale nie pracę świadczoną w ramach Sistema Nacional de Salud de Portugal (krajowego systemu opieki zdrowotnej Portugalii).
- 5 Pani Delia zaskarżyła tę decyzję do Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Valladolid (sądu administracyjnego nr 3 w Valladolid), podnosząc, że praca świadczona w ramach krajowego systemu opieki zdrowotnej Portugalii powinna zostać również uwzględniona.
- 6 Wyrokiem z dnia 16 grudnia 2019 r. sąd ten uwzględnił skargę administracyjną wniesioną przez panią Delię stwierdzając, że zaproszenie do składania wniosków narusza zasadę swobodnego przepływu pracowników na terytorium Unii.
- 7 Gerencia Regional de Salud de Castilla y León wniósł odwołanie od tego wyroku do Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (wyższego sądu Kastylii i Leonu).

Zasadnicze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 8 Pani Delia uważa, że decyzja Gerencia Regional de Salud de Castilla y León jest sprzeczna z zasadą swobodnego przepływu pracowników na terytorium Unii i orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości dotyczącym tej zasady. Ponadto podnosi, że Gerencia de Salud des Áreas de León (zarząd służby zdrowia obszaru Leonu), należący do wspólnoty autonomicznej Kastylii i Leonu, przyznał jej dodatek trzyletni za wysługę lat, za pracę świadczoną w krajowym systemie opieki zdrowotnej Portugalii (w szpitalu Santa María de Lisboa) w okresie od dnia 20 listopada 2000 r. do dnia 21 czerwca 2007 r., w kategorii pielęgniarstwa.
- 9 Gerencia Regional de Salud de Castilla y León twierdzi, że jego decyzja jest całkowicie zgodna z prawem. Uważa on, że ani w skardze pani Delii, ani w zaskarżonym wyroku nie dokonano analizy uregulowanych w prawie hiszpańskim cech, formy prawnej i szczególnego charakteru kariery zawodowej. Ponadto podnosi ona, że orzecznictwo przytoczone w zaskarżonym wyroku odwołuje się do innych założeń faktycznych związanych ze zwykłym stażem pracy i nie uwzględnia przy ocenie tego doświadczenia celów właściwych dla organizacji, w której świadczona jest praca.

Zwięzłe uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 10 Kształtowanie kariery zawodowej pracowników statutowych należy, zgodnie z hiszpańskimi przepisami, do kompetencji wspólnot autonomicznych, które powinny przestrzegać ogólnych zasad i kryteriów określonych w podstawowych przepisach krajowych. Poszczególne systemy opieki zdrowotnej wspólnot autonomicznych są włączone do krajowego systemu opieki zdrowotnej. W celu ułatwienia mobilności pracowników statutowych między różnymi systemami opieki zdrowotnej wspólnot autonomicznych, podjęto decyzję Dirección General de Recursos Humanos y Servicios Económicos Presupuestarios (dyrekcji generalnej ds. zasobów ludzkich i budżetowych usług gospodarczych) z dnia 29 stycznia 2007 r., która przewiduje opublikowanie umowy ustanawiającej ogólne kryteria uznawania systemów kariery zawodowej pracowników służby zdrowia (BOE. nr 50 z dnia 27 lutego). Kariera zawodowa wiąże się nie tylko ze świadczeniem określonej pracy (stażem pracy), lecz wymaga, aby to świadczenie pracy odbywało się w określonej kategorii zawodowej i w ramach szczególnej służby zdrowia, w celu realizacji celów organizacji, w której jest ona świadczona.
- 11 Zgodnie z art. 168 ust. 7 TFUE organizacja i świadczenie opieki zdrowotnej należą do wyłącznej kompetencji każdego państwa członkowskiego Unii. Brak jest europejskiego systemu opieki zdrowotnej ani nie zostały zatwierdzone ogólne kryteria uznawania systemów kariery zawodowej pracowników służby zdrowia różnych państw członkowskich, w przeciwieństwie do tego, co dzieje się w hiszpańskim krajowym systemie opieki zdrowotnej.
- 12 Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że w celu ustalenia, czy uregulowanie krajowe takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, stanowi ograniczenie w rozumieniu art. 45 TFUE, należy pamiętać, że wszystkie postanowienia TFUE dotyczące swobodnego przepływu osób mają na celu ułatwienie obywatelom państw członkowskich wykonywania wszelkiego rodzaju działalności zawodowej na terytorium Unii i stoją na przeszkodzie przepisom krajowym, które mogłyby stawiać tych obywateli w niekorzystnej sytuacji, gdyby chcieli oni wykonywać działalność zarobkową na terytorium innego państwa członkowskiego (zob. w szczególności wyroki: z dnia 15 grudnia 1995 r., Bosman, C-415/93, pkt 94; z dnia 17 marca 2005 r., Kranemann, C-109/04, pkt 25; oraz z dnia 11 stycznia 2007, ITC, C-208/05 ITC, pkt 31). Trybunał Sprawiedliwości stwierdził również, że przepisy krajowe, które uniemożliwiają pracownikowi będącemu obywatelem jednego z państw członkowskich opuszczenie swego kraju w celu wykonaniu jego prawa do swobodnego przemieszczania się lub zniechęcają go do tego, stanowią ograniczenie tej wolności, nawet jeśli mają zastosowanie bez względu na przynależność państwową pracowników, o których chodzi (zob. w szczególności ww. wyroki: w sprawie Bosman, pkt 96; w sprawie Kranemann, pkt 26; w sprawie ITC, pkt 33). Trybunał Sprawiedliwości wskazał ponadto, że można zezwolić na działanie będące przeszkodą dla swobodnego przepływu pracowników wyłącznie w przypadku, gdy działanie to realizuje słuszny, zgodny z traktatem cel i jest uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego. W takim przypadku konieczne jest również, aby stosowanie rozpatrywanego środka było właściwe dla

zagwarantowania realizacji danego celu i nie wykraczało poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (zob. w szczególności wyrok z dnia 31 marca 1993 r. w sprawie C-19/92, Kraus, pkt 32 oraz ww. wyroki: w sprawie Bosman, pkt 104; w sprawie Kranemann, pkt 33; w sprawie ITC, pkt 37).

- 13 W świetle przedstawionych powyżej przepisów krajowych i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości istnieją uzasadnione wątpliwości co do tego, czy zarówno art. 45 TFUE, jak i art. 7 rozporządzenia nr 492/2011 stoją na przeszkodzie przepisowi krajowemu takiemu jak art. 6 ust. 2 lit. c) dekretu 43/2009 z dnia 2 lipca 2009 r. w zakresie, w jakim przepis ten nie zezwala na uznanie pracy świadczonej w szpitalu publicznym w innym państwie członkowskim, w kategorii zawodowej pielęgniarki. W związku z tym można by uznać, że narusza on zasadę swobodnego przepływu pracowników i zasadę równego traktowania oraz że kryje w sobie dyskryminację pośrednią. Można by jednak również stwierdzić, przeciwnie, że wspomniany przepis jest oparty na obiektywnych względach niezwiązanych z przynależnością państwową zainteresowanych pracowników i oparty na zamierzonym celu, przy uwzględnieniu uregulowania dotyczącego kariery zawodowej, biorąc pod uwagę brak kryteriów uznawania różnych systemów opieki zdrowotnej państw członkowskich.
- 14 Wątpliwości umacnia fakt, że istnieje hiszpańskie orzecznictwo wyższych sądów, zgodnie z którym sam staż pracy nie jest wystarczający, a praca powinna być świadczona w określonej kategorii zawodowej i w ramach określonej służby zdrowia należącej do krajowego systemu opieki zdrowotnej. Na podstawie tego orzecznictwa krajowego uznano również, że z uwagi na zgodny z prawem cel tego przepisu nie występuje dyskryminacja pośrednia, biorąc również pod uwagę, że z obliczeń wyłączone są nie tylko okresy przepracowane w innych państwach członkowskich Unii, ale również okresy przepracowane w Hiszpanii w szpitalach niezintegrowanych funkcjonalnie i organizacyjnie w ramach krajowego systemu opieki zdrowotnej. Istnieją ponadto wątpliwości co do zgodności z prawem zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim świadczona w publicznym systemie opieki zdrowotnej Portugalii praca świadczona przez panią Delię została uznana dla celów trzyletniego dodatku za wysługę lat, z którym wiąże się otrzymywanie wynagrodzenia podstawowego, podczas gdy z drugiej strony, praca ta nie została uznana dla celów uzyskania stopnia, który uprawnia do otrzymywania dodatkowego wynagrodzenia, dodatku z tytułu rozwoju kariery zawodowej.