

Vec C-86/21

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

11. február 2021

Vnútroštátny súd:

Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

4. február 2021

Odvolateľ:

Gerencia Regional de Salud de Castilla y León

Odporkyňa v odvolacom konaní:

Delia

Predmet konania vo veci samej

Verejná služba – Zdravotné sestry – Kariérny postup – Počet odpracovaných rokov – Uznanie doby odpracovanej vo verejnej nemocnici v inom členskom štáte

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Článok 45 ZFEÚ – Voľný pohyb pracovníkov – Vnútroštátny predpis, ktorý bráni uznaniu doby odpracovanej vo verejnej nemocnici v inom členskom štáte – Obmedzenia voľného pohybu pracovníkov – Neexistencia všeobecných kritérií schvaľovania systémov kariérneho postupu pracovníkov v zdravotníckych inštitúciách členských štátov – Článok 7 nariadenia (EÚ) č. 492/2011 – Zákaz diskriminácie – Článok 267 ZFEÚ

Prejudiciálne otázky

1. Bránia článok 45 ZFEÚ a článok 7 nariadenia č. [492]/2011 vnútroštátnemu ustanoveniu, akým je článok 6 ods. 2 písm. c) dekrétu č. 43/2009 z 2. júla 2009, ktorý neumožňuje uznať doby odpracované v určitej profesijnej kategórii vo verejnej zdravotníckej inštitúcii iného členského štátu Európskej únie?
2. V prípade, ak by odpoveď na prvú otázku bola kladná, možno podmieniť uznanie doby odpracovanej v rámci verejného zdravotníckeho systému určitého členského štátu predchádzajúcim odsúhlasením určitých všeobecných kritérií schvaľovania systémov kariérneho postupu pracovníkov v zdravotníckych inštitúciách členských štátov Európskej únie?

Uvádzané právne predpisy Únie

- Zmluva o Európskej únii, článok 3 ods. 2, článok 26 ods. 2 a článok 45.
- Zmluva o fungovaní Európskej únie, články 45 a 46 a článok 168 ods. 7.
- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 492/2011 z 5. apríla 2011 o slobode pohybu pracovníkov v rámci Únie, najmä jeho článok 7.

Uvádzané vnútroštátne právne predpisy

- A) Celoštátna právna úprava

- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (všeobecný zákon č. 14/1986 z 25. apríla 1986 o zdravotníctve)

Článok 44: „1. Všetky zdravotnícke zariadenia a verejné inštitúcie sú súčasťou národného zdravotníckeho systému. 2. Národný zdravotnícky systém je súbor zdravotníckych inštitúcií správy štátu a zdravotníckych inštitúcií autonómnych spoločenstiev za podmienok stanovených v tomto zákone.“

- Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad en el Sistema Nacional de Salud (zákon č. 16/2003 z 28. mája 2003 o súdržnosti a kvalite národného zdravotníckeho systému)

Článok 43: „Záruka mobility pracovníkov v celom národnom zdravotníckom systéme je jedným zo zásadných aspektov jeho súdržnosti...“

- Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias (zákon č. 44/2003 z 21. novembra 2003 o organizácii zdravotníckych povolání)

Článok 37 (všeobecné predpisy týkajúce sa kariérneho postupu a jeho uznávania): „1. Zriaďuje sa systém uznávania kariérneho postupu zdravotníckych pracovníkov uvedených v článkoch 6 a 7 tohto zákona... 3. Do systému kariérneho postupu môžu dobrovoľne vstúpiť pracovníci, ktorí sú usadení alebo pracujú na území štátu.“

Článok 38: „1. Zdravotnícke orgány upravujú pre svoje strediská a zariadenia uznávanie kariérneho postupu v rámci nasledujúcich všeobecných zásad: a) uznávanie sa skladá zo štyroch stupňov..., c) na dosiahnutie prvého stupňa je potrebné preukázať päť rokov výkonu práce...“

- Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (zákon č. 55/2003 zo 16. decembra 2003 o rámcovom služobnom poriadku zamestnancov zdravotníckych inštitúcií vo verejnej službe)

Článok 40: „... 3. Komisia národného zdravotníckeho systému pre ľudské zdroje stanoví všeobecné zásady a všeobecné kritériá schvaľovania systémov kariérneho postupu jednotlivých zdravotníckych inštitúcií s cieľom zaručiť vzájomné uznávanie kariérnych stupňov, ich profesijné účinky a voľný pohyb týchto pracovníkov v celom národnom zdravotníckom systéme. ...“

Článok 41: „1. Systém odmeňovania zamestnancov vo verejnej službe sa skladá zo základných odmien a doplnkových odmien.“

Článok 42: „1. Základné odmeny sú: a) plat..., b) príplatky za odpracované trojročné obdobia..., c) mimoriadne príplatky“.

Článok 43 (Doplnkové odmeny): „2. ... e) kariérny príplatok, ktorý slúži ako odmena za stupeň dosiahnutý v kariérnom postupe, ak bol v príslušnej kategórii zavedený taký systém kariérneho postupu“.

B) Právna úprava autonómneho spoločenstva

- 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 (dekrét č. 43/2009 z 2. júla, ktorým sa upravuje kariérny postup zamestnancov Úradu autonómneho spoločenstva Kastília-León pre zdravotnú starostlivosť vo verejnej službe)

Článok 6: „1. Profesionálna kariéra v rámci Úradu autonómneho spoločenstva Kastília-León pre zdravotnú starostlivosť sa skladá zo štyroch stupňov. 2. Na dosiahnutie prvého stupňa kariérneho postupu alebo na vstup do každého z vyšších stupňov musia byť splnené tieto podmienky: a) mať postavenie stáleho zamestnanca vo verejnej službe v kariérnom postupe, v ktorej sa žiada o vstup do prvého stupňa alebo do nasledujúcich stupňov príslušnej formy kariérneho postupu, a pracovať pre Úrad autonómneho spoločenstva Kastília-León pre zdravotnú starostlivosť, b) podať žiadosť o vstup do prvého stupňa kariérneho postupu alebo o vstup do niektorého z vyšších stupňov v lehote a spôsobom, ktoré sa stanovujú v príslušných oznámeniach o vyhlásení výberového konania, c) preukázať počet rokov výkonu práce ku dňu každého oznámenia o vyhlásení výberového konania v postavení zamestnanca vo verejnej službe v zdravotníckych strediskách a inštitúciách národného zdravotníckeho systému stanovený v každej z foriem kariérneho postupu na dosiahnutie prvého stupňa, ako aj počet rokov stanovený na vstup do vyšších stupňov podľa nasledujúcej stupnice: i) na dosiahnutie stupňa I je potrebné preukázať päť rokov výkonu práce v postavení zamestnanca vo verejnej službe v národnom zdravotníckom systéme v tej istej profesijnej kategórii, z ktorej sa žiada o vstup do príslušnej formy kariérneho postupu“.

Zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 Dňa 13. októbra 2017 bolo v Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Úradný vestník autonómneho spoločenstva Kastília-León) uverejnené rozhodnutie Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (Regionálne riaditeľstvo autonómneho spoločenstva Kastília-León pre zdravotníctvo, Španielsko) zo 6. októbra 2017, ktorým sa pre dlhodobých dočasných zamestnancov vyhlasuje štandardný postup a začína plynúť lehota na podanie žiadostí o vstup do stupňa I kariérneho postupu za rok 2010. V rámci podmienok na podanie žiadosti o vstup sa vyžadovalo, aby žiadateľ mal odpracovaných päť rokov v postavení zamestnanca vo verejnej službe v rámci Úradu autonómneho spoločenstva Kastília-León pre zdravotnú starostlivosť v tej istej kategórii, z ktorej žiada o vstup do príslušnej formy kariérneho postupu.

- 2 Dňa 26. októbra 2017 pani Delia podala žiadosť o vstup do stupňa I kariérneho postupu v kategórii zdravotná sestra, pričom uviedla, že k 31. decembru 2010 odpracovala v uvedenej kategórii 10 rokov a tri mesiace. V rámci uvedeného výkonu práce pracovala od 20. novembra 2000 do 25. júla 2007 v nemocnici Santa María v Lisabone, ktorá patrí pod portugalský národný verejný systém.
- 3 Pani Delia súbežne podala odvolanie v správnom konaní proti uvedenému rozhodnutiu zo 6. októbra 2017 na Regionálne riaditeľstvo autonómneho spoločenstva Kastília-León pre zdravotníctvo, pričom uviedla, že vyžadovaných päť rokov výkonu práce v tej istej kategórii, z ktorej sa žiada o vstup do príslušnej formy kariérneho postupu, malo byť odpracovaných v španielskom národnom zdravotníckom systéme alebo v národnom zdravotníckom systéme ktoréhokoľvek z členských štátov Únie, a nie iba v rámci Úradu autonómneho spoločenstva Kastília-León pre zdravotnú starostlivosť.
- 4 Regionálne riaditeľstvo autonómneho spoločenstva Kastília-León pre zdravotníctvo čiastočne vyhovel uvedenému odvolaniu v správnom konaní. Rozhodlo teda, že sa má započítať doba odpracovaná v španielskom národnom zdravotníckom systéme, ale nie doba odpracovaná v portugalskom národnom zdravotníckom systéme.
- 5 Pani Delia podala žalobu vo veci správneho súdnictva proti tomuto rozhodnutiu na Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Valladolid (Správny súd č. 3 Valladolid, Španielsko), pričom uviedla, že sa má započítať aj doba odpracovaná v portugalskom národnom zdravotníckom systéme.
- 6 Uvedený súd rozsudkom zo 16. decembra 2019 vyhovel žalobe vo veci správneho súdnictva, ktorú podala pani Delia, pričom konštatoval, že oznámenie o vyhlásení výberového konania porušuje zásadu voľného pohybu pracovníkov na území Únie.
- 7 Regionálne riaditeľstvo autonómneho spoločenstva Kastília-León pre zdravotníctvo podalo proti uvedenému rozsudku odvolanie na Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Vyšší súd autonómneho spoločenstva Kastília-León, Španielsko).

Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 8 Pani Delia sa domnieva, že rozhodnutie Regionálneho riaditeľstva autonómneho spoločenstva Kastília-León pre zdravotníctvo je v rozpore so zásadou voľného pohybu pracovníkov na území Únie a s judikatúrou Súdneho dvora týkajúcou sa tejto zásady. Navyše tvrdí, že Gerencia de Salud de las Áreas de León (Riaditeľstvo oblasti León pre zdravotníctvo, Španielsko), ktoré patrí k autonómnejmu spoločenstvu Kastília-León, jej na účely príspevkov za odpracované trojročné obdobia uznalo dobu, ktorú od 20. novembra 2000 do 21. júna 2007 odpracovala v kategórii zdravotná sestra v portugalskom národnom zdravotníckom systéme (nemocnica Santa María v Lisabone).

- 9 Regionálne riaditeľstvo autonómneho spoločenstva Kastília-León sa domnieva, že jeho rozhodnutie je v úplnom súlade s právom. Zastáva názor, že v žalobe, ktorú podala pani Delia, ani v napadnutom rozsudku nie sú rozobraté znaky, právna úprava a špecifický charakter kariérneho postupu, ako je upravený v španielskom práve. Navyše tvrdí, že judikatúra citovaná v napadnutom rozsudku sa vzťahuje na iné situácie týkajúce sa samotného počtu odpracovaných rokov a pri hodnotení tejto praxe nezohľadňuje konkrétne ciele organizácie, v ktorej sa práca vykonáva.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 10 Podľa španielskej právnej úpravy prináleží autonómnym spoločenstvám upraviť kariérny postup zamestnancov vo verejnej službe, pričom musia dodržiavať všeobecné zásady a kritériá stanovené celoštátnou základnou právnou úpravou. Jednotlivé zdravotnícke systémy autonómnych spoločenstiev sú súčasťou národného zdravotníckeho systému. Na uľahčenie mobility zamestnancov vo verejnej službe medzi jednotlivými zdravotníckymi systémami autonómnych spoločenstiev bolo vydané Resolución de 29 de enero de 2007, de la Dirección General de Recursos Humanos y Servicios Económicos Presupuestarios, por la que se dispone la publicación del Acuerdo por el que se fijan los criterios generales de homologación de los sistemas de carrera profesional del personal de los servicios de salud (rozhodnutie Generálneho riaditeľstva pre ľudské zdroje a rozpočtové ekonomické služby z 29. januára 2007, ktorým sa nariaďuje uverejnenie dohody, ktorou sa stanovujú všeobecné kritériá schvaľovania systémov kariérneho postupu pracovníkov zdravotníckych inštitúcií) (BOE č. 50 z 27. februára). Podmienkou kariérneho postupu je nielen vykonanie určitej práce (počet odpracovaných rokov), ale kariérny postup vyžaduje, aby sa táto práca vykonávala v konkrétnej profesijnej kategórii a v rámci špecifickej zdravotníckej inštitúcie zameranej na dosahovanie cieľov organizácie, v ktorej sa práca vykonáva.
- 11 V súlade s článkom 168 ods. 7 ZFEÚ organizácia a poskytovanie zdravotnej starostlivosti patrí do výlučnej právomoci každého členského štátu Únie. Neexistuje európsky zdravotnícky systém a na rozdiel od toho, ako je to v prípade španielskeho národného zdravotníckeho systému, neboli odsúhlasené všeobecné kritériá schvaľovania systémov kariérneho postupu pracovníkov v zdravotníckych inštitúciách jednotlivých členských štátov.
- 12 Súdny dvor rozhodol, že pri posudzovaní otázky, či je vnútroštátna právna úprava, akou je vnútroštátna právna úprava, o ktorú ide v spore vo veci samej, obmedzením v zmysle článku 45 ZFEÚ, je potrebné pripomenúť, že všetky ustanovenia Zmluvy FEÚ týkajúce sa voľného pohybu osôb majú uľahčiť vykonávanie zárobkovej činnosti akejkoľvek povahy štátnymi príslušníkmi členských štátov na území Únie a bránia vnútroštátnym opatreniam, ktoré by mohli znevýhodňovať týchto štátnych príslušníkov, pokiaľ chcú vykonávať hospodársku činnosť na území iného členského štátu (pozri najmä rozsudky z 15. decembra 1995, Bosman, C-415/93, bod 94; zo 17. marca 2005, Kranemann,

C-109/04, bod 25, a z 11. januára 2007, ITC, C-208/05, bod 31). Súdny dvor tiež rozhodol, že vnútroštátne ustanovenia, ktoré pracovníkom, ktorí sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, bránia alebo ich odrádzajú opustiť svoj štát pôvodu na účely výkonu svojho práva voľného pohybu, sú preto obmedzeniami tejto slobody aj vtedy, ak sa uplatňujú nezávisle od štátnej príslušnosti dotknutých pracovníkov (pozri najmä už citované rozsudky Bosman, bod 96; Kranemann, bod 26, a ITC, bod 33). Súdny dvor rovnako rozhodol, že opatrenie, ktoré predstavuje prekážku voľného pohybu pracovníkov, môže byť prijaté iba v tom prípade, ak sleduje legitímny cieľ zlučiteľný so Zmluvou a je odôvodnené naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu. Okrem toho uplatnenie takého opatrenia musí byť vhodné na zabezpečenie dosiahnutia uvedeného cieľa a nesmie ísť nad rámec toho, čo je nevyhnutné na jeho dosiahnutie (pozri najmä rozsudok z 31. marca 1993, C-19/92, Kraus, bod 32, a už citované rozsudky Bosman, bod 104, Kranemann, bod 33, a ITC, bod 37).

- 13 Vzhľadom na opísanú vnútroštátnu právnu úpravu a judikatúru Súdneho dvora existujú dôvodné pochybnosti o tom, či tak článok 45 ZFEÚ, ako aj článok 7 nariadenia č. 492/2011, bránia vnútroštátnemu ustanoveniu, akým je článok 6 ods. 2 písm. c) dekrétu č. 43/2009 z 2. júla, keďže toto ustanovenie nedovoľuje uznať dobu odpracovanú vo verejnej nemocnici v inom členskom štáte v profesijnej kategórii zdravotná sestra. Bolo by totiž možné domnievať sa, že toto ustanovenie porušuje zásadu voľného pohybu pracovníkov a zásadu rovnosti zaobchádzania a že v sebe skrýva nepriamu diskrimináciu. Tiež by však bolo naopak možné domnievať sa, že uvedené ustanovenie je založené na objektívnych úvahách, ktoré sú nezávislé od štátnej príslušnosti dotknutých pracovníkov a zodpovedajú cieľu, ktoré toto ustanovenie sleduje, berúc do úvahy prijatú právnu úpravu kariérneho postupu, s prihliadnutím na to, že neexistujú kritériá schvaľovania medzi jednotlivými zdravotníckymi systémami členských štátov.
- 14 K pochybnostiam prispieva skutočnosť, že existuje španielska judikatúra, ktorú vydali Tribunales Superiores de Justicia (vyššie súdy) a podľa ktorej nestačí mať odpracovaný určitý počet rokov a je potrebné, aby sa práca vykonávala v konkrétnej profesijnej kategórii a v rámci špecifickej zdravotníckej inštitúcie, ktorá je súčasťou národného zdravotníckeho systému. Z tejto vnútroštátnej judikatúry rovnako vyplýva, že vzhľadom na to, že cieľ sledovaný uvedeným ustanovením je legitímny, nedochádza k nepriamej diskriminácii, a to aj s prihliadnutím na to, že z výpočtu nie sú vylúčené len obdobia odpracované v iných členských štátoch Únie, ale aj obdobia odpracované v Španielsku v nemocniciach, ktoré z funkčného a organizačného hľadiska nepatria pod Servicio Nacional de Salud (Národný úrad pre zdravotnú starostlivosť, Španielsko). Tiež existujú pochybnosti o súlade napadnutého rozhodnutia s právom, keďže pani Delia bola uznaná doba odpracovaná v portugalskom verejnom zdravotníckom systéme na účely príplatkov za odpracované trojročné obdobia, ktoré zahŕňajú poberanie tejto základnej odmeny, a naopak táto doba jej nebola uznaná na účely dosiahnutia stupňa, ktorý jej priznáva právo poberať doplnkovú odmenu, teda kariérny príplatok.