

C-86/21. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2021. február 11.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Spanyolország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2021. február 4.

Fellebbező:

Gerencia Regional de Salud de Castilla y León

Ellenérdekű fél:

M. Delia

Az eljárás tárgya:

Közszolgálat – Ápolószemélyzet – A szakmai előmenetel alakulása – Szenioritás
– Másik tagállam állami kórházában teljesített szolgálat időtartamának elismerése

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogi alapja

EUMSZ 45. cikk – Munkavállalók szabad mozgása – Másik tagállam állami kórházában teljesített szolgálat időtartamának elismerését akadályozó nemzeti jogszabály – A munkavállalók szabad mozgásának korlátozása – A tagállamok egészségügyi szolgálatában dolgozó közalkalmazottak szakmai előmeneteli rendszerei kölcsönös elismerésének hiánya – A 492/2011/EU rendelet 7. cikke – A hátrányos megkülönböztetés tilalma – EUMSZ 267. cikk

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 1) Ellentétes-e az EUMSZ 45. cikkel és a [492/2011] rendelet 7. cikkével az olyan nemzeti rendelkezés, mint a 2009. július 2-i 43/2009. sz. rendelet

6. cikke (2) bekezdésének c) pontja, amely nem teszi lehetővé az Európai Unió valamely másik tagállamának egészségügyi közszolgáltatánál egy adott szakmai kategóriában teljesített szolgálat elismerését?
- 2) Az első kérdésre adandó igenlő válasz esetén: a valamely tagállam közegészségügyi rendszerében teljesített szolgálat elismerése függővé tehető-e az Európai Unió tagállamainak egészségügyi dolgozóinak szakmai előmeneteli rendszereinek kölcsönös elismerésére vonatkozó általános kritériumok teljesülésének előzetes bizonyításától?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

- Az Európai Unióról szóló szerződés, 3. cikk (2) bekezdése, 26. cikk (2) bekezdése, valamint 45. cikk
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, 46. cikk és 168. cikk (7) bekezdése
- A munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról szóló, 2011. április 5-i 492/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, különösen annak 7. cikke

A hivatkozott nemzeti jogi rendelkezések

A) Az állami szabályozás

- Az egészségügyről szóló, 1986. április 25-i 14/1986. sz. törvény
44. cikk: „(1) Az egészségügyi közszolgálat valamennyi szervezete és szolgálata a nemzeti egészségügyi rendszer részét képezi. (2) A nemzeti egészségügyi rendszert az állami egészségügyi szolgálatok és az autonóm közösségek egészségügyi szolgálatainak összessége alkotja, a jelen törvényben megállapított feltételeknek megfelelően.”
- A nemzeti egészségügyi rendszer kohéziójáról és minőségéről szóló, 2003. május 28-i 16/2003. sz. törvény
43. cikk: „A személyi állományak a nemzeti egészségügyi rendszer egészen belüli mobilitásának biztosítása egyike a kohézió alapvető szempontjainak [...]”
- Az egészségügyi szakmák rendjéről szóló, 2003. november 21-i 44/2003. sz. törvény
37. cikk (a szakmai fejlődésre és annak elismerésére vonatkozó általános szabályok): „(1) Létre kell hozni a jelen törvény 6. és 7. cikkében említett egészségügyi szakmák tekintetében a szakmai fejlődés elismerésének rendszerét [...]. (3) A szakmai fejlődési rendszerbe önként kérhetik

felvételüket azok a szakmabeliek, akik az állam területén telepedtek el, illetve ott teljesítenek szolgálatot.”

38. cikk: „(1) Az egészségügyi igazgatás feladata szabályozni saját központi és egyéb létesítményei tekintetében a szakmai fejlődés elismerését, a következő általános elvek szerint: a) az elismerés négy besorolási fokozatban nyilvánul meg [...]. c) Az első fokozatba soroláshoz öt év szakmai gyakorlat igazolása szükséges. [...]”

- Az egészségügyben dolgozó közalkalmazottak jogállásáról szóló, 2003. december 16-i 55/2003. sz. törvény

40. cikk: „[...] (3) A nemzeti egészségügyi rendszer humán erőforrás bizottsága állapítja meg a különböző egészségügyi szolgálatok szakmai előmeneteli rendszerei kölcsönös elismerésének általános elveit és szempontjait annak érdekében, hogy biztosítsa a szakmai előmeneteli fokozatok kölcsönös elismerését, azok szakmai hatásait és e szakmabeliek nemzeti egészségügyi rendszeren belüli szabad mozgását. [...]”

41. cikk: „(1) A közalkalmazottak illetményrendszere alapilletményből és kiegészítő illetményekből áll.”

42. cikk: „(1) Alapilletmények: a) a bér [...] b) a háromévente járó juttatások [...] c) rendkívüli illetmények”.

43. cikk (Kiegészítő illetmények): „(2) [...] e) előmeneteli kiegészítés, amelynek célja a szakmai életút során elért fokozat díjazása, amennyiben ilyen szakmai fejlődési rendszert vezettek be a vonatkozó kategórián belül”.

B) Az autonóm közösség szabályozása

- Kasztília és León egészségügyi szolgálata közalkalmazottainak szakmai előmenetelének szabályozásáról szóló, 1999. július 2-i 43/2009. sz. rendelet

6. cikk: „(1) Kasztília-León egészségügyi szolgálatán belül a szakmai előmenetel négy fokozatból áll. (2) A szakmai előmenetel első besorolási fokozatának megszerzése vagy az azt követő magasabb fokozatokba lépés előfeltételei a következők: a) határozatlan időre szóló közalkalmazotti jogviszony létrejötte abban a szakmai kategóriában, amelynek vonatkozó szakmai előmeneteli rendszerében az első vagy az azt követő magasabb fokozatok valamelyikébe lépésre sor kerülne, és a feladatok Kasztília-León egészségügyi szolgálatán belül történő végzése; b) kérelem előterjesztése a szakmai előmenetel első besorolási fokozatának megszerzése vagy az azt követő magasabb fokozatokba sorolás iránt, a vonatkozó pályázati feltételekben meghatározott határidőn belül és az ott meghatározott formában; c) az egyes pályáztatások időpontjáig a nemzeti egészségügyi rendszer központjaiban vagy egészségügyi intézményeiben közalkalmazotti minőségben szerzett, az előmeneteli rendszer részletes szabályaiban

megállapított, az első vagy az azt követő magasabb besorolási fokozatok valamelyikébe lépéshez szükséges szakmai gyakorlat években megadott időtartamának igazolása, a következő skála szerint: i. az I. besorolási fokozat megszerzéséhez a nemzeti egészségügyi rendszer közalkalmazottjaként öt év szakmai gyakorlatot kell igazolni abban a szakmai kategóriában, amelyből a szakmai előmenetel következő fokozatába való előléptetést kéri”.

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 2017. október 13-án Kasztília és León Autonóm Község Hivatalos Lapjában közzétették a Gerencia Regional de Salud de Salud de Castilla y León (Kasztília és León Regionális Egészségügyi Igazgatósága) 2017. október 6-i határozatát, amelyben rendes pályázatot írtak ki a határozatlan időre kinevezett belső személyi állomány részére, megnyitva a jelentkezés lehetőségét az I. szakmai előmeneteli besorolási fokozat megszerzésére irányuló kérelmek benyújtására a 2010-es évre. A kérelem benyújtásának feltételei között szerepelt az a követelmény, hogy igazolni kellett a Kasztília és León egészségügyi szolgálatánál közalkalmazottként teljesített öt év szolgálati időt abban a szakmai kategóriában, amelyből a szakmai előmenetel következő fokozatába való előléptetést kérték.
- 2 2017. október 26-án M. Delia kérelmet nyújtott be ápolói kategóriában az I. (szakmai előmeneteli) besorolási fokozatba való léptetése iránt, azt állítva, hogy 2010. december 31-én tíz év és három hónap, e kategóriában teljesített szolgálati idővel rendelkezik. E szolgálatnak részét képezte a lisszaboni Santa María kórháznál 2000. november 20. és 2007. július 25. között teljesített szolgálat.
- 3 Ezzel párhuzamosan M. Delia közigazgatási jogorvoslati kérelmet terjesztett elő e 2017. október 6-i határozattal szemben a Gerencia Regional de Salud de Salud de Castilla y León-nál (Kasztília és León Regionális Egészségügyi Igazgatósága), arra hivatkozva, hogy a megkövetelt, azon kategóriában eltöltött öt éves szakmai gyakorlat szempontjából, amelyből a vonatkozó szakmai előmeneteli besorolási fokozatba való előléptetést kéri, a spanyol nemzeti egészségügyi rendszerben vagy az Unió bármely tagállamának nemzeti egészségügyi rendszerében, és nem csupán a Kasztília és León egészségügyi szolgálatánál teljesített időszakokat kell figyelembe venni.
- 4 A Gerencia Regional de Salud de Salud de Castilla y León (Kasztília és León Regionális Egészségügyi Igazgatósága) részben helyt adott e közigazgatási jogorvoslati kérelemnek. Így azt állapította meg, hogy a spanyol nemzeti egészségügyi rendszerben teljesített szolgálatot figyelembe kell venni, a portugál nemzeti egészségügyi rendszerben teljesített szolgálatot azonban nem.
- 5 M. Delia e határozattal szemben keresetet nyújtott be a Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 3 de Valladolid-hoz (valladolidi 3. sz. közigazgatási bíróság, Spanyolország) arra való hivatkozással, hogy a portugál nemzeti egészségügyi rendszerben teljesített szolgálatot is figyelembe kell venni.

- 6 2019. december 16-i ítéletében e bíróság helyt adott M. Delia közigazgatási keretének, mivel úgy vélte, hogy a pályázat sérti a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásának elvét.
- 7 A Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (Kasztília és León Regionális Egészségügyi Igazgatósága) fellebbezést nyújtott be ezen ítélettel szemben a Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León-hoz (Kasztília és León felsőbbírósága, Spanyolország).

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 8 M. Delia úgy véli, hogy a Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (Kasztília és León Regionális Egészségügyi Igazgatósága) határozata ellentétes a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásának elvével és a Bíróság ezen elvvel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatával. Ezenkívül úgy érvel, hogy a Kasztília és León Autonóm Közösséghez tartozó Gerencia de Salud de las Áreas de León a háromévenként járó juttatáshoz elismerte számára a portugál nemzeti egészségügyi rendszerben (a lisszaboni Santa María kórházban) 2000. november 20. és 2007. június 21. között ápoló kategóriában teljesített szolgálatot.
- 9 A Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (Kasztília és León Regionális Egészségügyi Igazgatósága) úgy véli, hogy határozata teljes mértékben jogszerű. Úgy véli, hogy sem M. Delia keresete, sem a megtámadott ítélet nem elemzi a szakmai előmenetelnek a spanyol jog által szabályozott jellemzőit, jogi felépítését és sajátos mivoltát. Ezenkívül úgy véli, hogy a megtámadott ítéletben hivatkozott ítélkezési gyakorlat más ténybeli helyzetekre vonatkozik, amelyek a közszolgálatban eltöltött egyszerű szolgálati idővel kapcsolatosak, és e tapasztalat értékelése során nem veszi figyelembe az azon szervezetre jellemző sajátos célokat, amelyben a szolgálatot teljesítik.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokainak rövid bemutatása

- 10 A közalkalmazottak szakmai előmeneteli rendszerének kidolgozása – a spanyol szabályozással összhangban – az autonóm közösségek feladata, ugyanakkor e közösségeknek tiszteletben kell tartaniuk az állami keretszabályozás által meghatározott elveket és általános szempontokat. Az autonóm közösségek különböző egészségügyi rendszerei a nemzeti egészségügyi rendszer részét képezik. A közalkalmazottaknak az autonóm közösségek különböző egészségügyi rendszerei közötti mobilitásának előmozdítása érdekében a Dirección General de Recursos Humanos y Servicios Económicos Presupuestarios (humán erőforrásügyi és költségvetési szolgálatok főigazgatósága) elfogadta a 2007. január 29-i határozatot, amely előírja az egészségügyi dolgozók szakmai előmeneteli rendszerei kölcsönös elismerésének általános szempontjait meghatározó megállapodás közzétételét (BOE 2007. február 27-i 50. száma). A szakmai előmeneteli rendszer nem csupán az egyes szolgálatoknál végzett munka (senioritás) elismerésére szolgál, hanem azt is megköveteli, hogy ezt a

szolgáltatot egy adott szakmai kategórián belül, egy olyan meghatározott egészségügyi szolgálati ágánál kell teljesíteni, amely a szervezet célkitűzéseinek a megvalósítását szolgálja.

- 11 Az EUMSZ 168. cikk (7) bekezdésében foglaltaknak megfelelően az egészségügyi ellátások megszervezése és biztosítása az Unió egyes tagállamainak kizárólagos hatáskörébe tartozik. A spanyol nemzeti egészségügyi rendszerrel ellentétben olyan, hogy európai egészségügyi rendszer, nem létezik, és a különböző tagállamok egészségügyi dolgozói szakmai előmeneteli rendszereinek kölcsönös elismerésére vonatkozó általános kritériumok elfogadására sem került sor.
- 12 A Bíróság kimondta, hogy annak meghatározása érdekében, hogy az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti szabályozás az EUMSZ 45. cikk értelmében vett korlátozásnak minősül-e, emlékeztetni kell arra, hogy az EUM-Szerződés személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseinek összessége arra irányul, hogy megkönnyítsék a tagállamok állampolgárai számára, hogy az Unió egész területén bármilyen szakmai tevékenységet folytassanak, és azokkal ellentétesek azok a nemzeti intézkedések, amelyek ezen állampolgárokat hátrányosan érinthetik, amikor valamely másik tagállam területén kívánnak gazdasági tevékenységet folytatni (lásd többek között: 1995. december 15-i Bosman ítélet, C-415/93, 94. pont; 2005. március 17-i Kranemann ítélet, C-109/04, 25. pont; 2007. január 11-i ITC ítélet, C-208/05, 31. pont). A Bíróság azt is kimondta, hogy az olyan nemzeti rendelkezések, amelyek megakadályozzák valamely tagállam állampolgárait abban vagy visszatartják őket attól, hogy a szabad mozgásra vonatkozó jogukat gyakorolva elhagyják származási országukat, ennél fogva e szabadság korlátozásának minősülnek képezik, még abban az esetben is, ha azok az érintett munkavállalók állampolgárságától függetlenül alkalmazandóak (lásd többek között: a fent hivatkozott Bosman ítélet 96. pontja; a fent hivatkozott Kranemann ítélet 26. pontja; a fent hivatkozott ITC ítélet 33. pontja). A Bíróság ehhez hasonlóan azt is kimondta, hogy a munkavállalók szabad mozgását akadályozó intézkedés csak akkor megengedhető, ha a Szerződéssel összeegyeztethető legitim célt szolgál, és közérdeken alapuló kényszerítő indokok igazolják. Ilyen esetben még az is szükséges, hogy az ilyen intézkedés alkalmazása az elérni kívánt célkitűzés megvalósítására alkalmas legyen, és ne lépjen túl az annak megvalósításához szükséges mértéken (lásd többek között: 1993. március 31-i Kraus ítélet, C-19/92, 32. pont; a fent hivatkozott Bosman ítélet 104. pontja; a fent hivatkozott Kranemann ítélet 33. pontja és a fent hivatkozott ITC ítélet 37. pontja).
- 13 A belső szabályozással és a Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján érthető kétségek merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy vajon mind az EUMSZ 45. cikkel, mind pedig a 492/2011 rendelet 7. cikkével ellentétes-e az olyan nemzeti rendelkezés, mint az 1996. július 2-i 43/2009. sz. rendelet 6. cikke (2) bekezdésének c) pontja, mivel e rendelkezés nem teszi lehetővé egy másik tagállam közkórházában az ápoló szakmai kategóriában végzett munka elismerését. Úgy tekinthető ugyanis, hogy sérti a munkavállalók szabad mozgásának elvét, valamint az egyenlő

bánásmód elvét, és közvetett hátrányos megkülönböztetést takar. Ugyanakkor úgy is tekinthető, hogy az említett rendelkezés az érintett munkavállalók állampolgárságától független, objektív megfontolásokon alapul, és a szakmai előmenetel szabályozását figyelembe véve arányos az általa elérni kívánt céllal, tekintettel arra, hogy a tagállamok különböző egészségügyi rendszerei között nem léteznek kölcsönös elismerésre vonatkozó kritériumok.

- 14 Az a tény, hogy létezik olyan spanyol ítélkezési gyakorlat, amely a spanyol felsőbb bíróságoktól származik, és amely szerint a pusztán szénioritás önmagában nem elegendő, hanem az is szükséges, hogy a munkát egy adott szakmai kategórián belül és a nemzeti egészségügyi rendszer hatálya alá tartozó valamely meghatározott egészségügyi szolgálatnál végezzék, csak tovább táplálja a kétségeket. E nemzeti ítélkezési gyakorlatnak megfelelően az is megállapításra került, hogy mivel a jogszabály által követett cél jogszerű, nem áll fenn közvetett hátrányos megkülönböztetés, figyelembe véve azt is, hogy nem csak az Unió más tagállamaiban ledolgozott időszakok, hanem a Spanyolországban olyan kórházaknál ledolgozott időszakok sem számíthatók be, amelyek sem funkcionálisan, sem szervezetenként nem képezik részét a nemzeti egészségügyi rendszernek. Szintén kétségek állnak fenn a megtámadott határozat jogszerűségét illetően amiatt, hogy M. Delia részére elismerték a portugál egészségügyi közszolgálati rendszerben végzett munkát a háromévente járó juttatásokhoz, amelyek ennek az alapilletménynek a kifizetését eredményezik, ugyanakkor nem ismerik el ugyanezt a munkát az azon besorolási fokozat megszerzéséhez, amely jogot adna számára az előmeneteli kiegészítés címén járó illetménykiegészítésre.