

Predmet C-86/21**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

11. veljače 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Španjolska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

4. veljače 2021.

Žalitelj:

Gerencia Regional de Salud de Castilla y León

Druga stranka u postupku:

Delia

Predmet glavnog postupka

Javna služba – Osoblje za zdravstvenu njegu – Razvoj profesionalne karijere – Radni staž – Priznavanje vremena provedenog u službi u javnoj bolnici druge države članice

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Članak 45. UFEU-a – Sloboda kretanja radnika – Nacionalno pravilo kojim se sprečava priznavanje vremena provedenog u službi u javnoj bolnici druge države članice – Ograničenja slobode kretanja radnika – Nepostojanje općih kriterija za homologaciju sustavâ profesionalne karijere osoblja u zdravstvenim službama država članica – Članak 7. Uredbe (EU) br. 492/2011 – Nediskriminacija – Članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Protivi li se članku 45. UFEU-a i članku 7. Uredbe br. [492]/2011 nacionalna odredba, poput članka 6. stavka 2. točke (c) Decreta 43/2009, de 2 de julio (Uredba 43/2009 od 2. srpnja), kojom se sprečava priznavanje

usluga pruženih u određenoj kategoriji zanimanja u javnoj zdravstvenoj službi druge države članice Europske unije?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, može li se priznavanje usluga pruženih u javnoj zdravstvenoj službi države članice uvjetovati prethodnim utvrđenjem općih kriterija za homologaciju sustavâ profesionalne karijere osoblja u zdravstvenim službama država članica Europske unije?

Navedene odredbe prava Unije

- Članak 3. stavak 2., članak 26. stavak 2. i članak 45. Ugovora o Europskoj uniji
- Članak 45., članak 46. i članak 168. stavak 7. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
- Uredba (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji, osobito njezin članak 7.

Navedene odredbe nacionalnog prava

(A) Državni propisi

- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (Opći zakon o zdravlju 14/1986 od 25. travnja)

Članak 44.: „1. Sve strukture i javne službe u području zdravstva dio su nacionalnog zdravstvenog sustava. 2. Nacionalni zdravstveni sustav zajedno čine državne zdravstvene službe i zdravstvene službe autonomnih zajednica kako je utvrđeno ovim zakonom”.

- Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad en el Sistema Nacional de Salud (Zakon 16/2003 od 28. svibnja o koheziji i kvaliteti u nacionalnom zdravstvenom sustavu)

Članak 43.: „Jamstvo mobilnosti osoblja u cijelom nacionalnom zdravstvenom sustavu jedan je od ključnih aspekata njegove kohezije [...]”

- Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias (Zakon 44/2003 od 21. studenoga o organizaciji zanimanja u zdravstvu)

Članak 37. (opća pravila o profesionalnom razvoju i njegovu priznavanju): „1. Utvrđuje se sustav priznavanja profesionalnog razvoja zdravstvenih djelatnika iz članka 6. i 7. ovog zakona [...]. 3. Sustavu profesionalnog razvoja mogu dobrovoljno pristupiti djelatnici koji imaju poslovni nastan ili pružaju usluge na španjolskom državnom području”.

Članak 38.: „1. Zdravstvene uprave uređuju, za vlastite centre i ustanove, priznavanje profesionalnog razvoja u skladu sa sljedećim općim načelima: (a) priznavanje je podijeljeno u četiri stupnja [...]. (c) Kako bi se dosegno prvi stupanj, potrebno je dokazati da osoba pet godina obavlja profesionalnu djelatnost. [...].”

- Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (Zakon 55/2003 od 16. prosinca o okvirnom propisu o javnim službenicima u zdravstvenim službama)

Članak 40.: „[...] 3. Komisija za ljudske resurse nacionalnog zdravstvenog sustava utvrđuje opća načela i kriterije za homologaciju sustavâ profesionalne karijere različitih zdravstvenih službi kako bi se osiguralo uzajamno priznavanje karijernih stupnjeva, njihovi profesionalni učinci i sloboda kretanja navedenih djelatnika unutar cijelog nacionalnog zdravstvenog sustava. [...].”

Članak 41.: „1. Sustav plaća javnih službenika dijeli se na osnovnu plaću i dodatne primitke od rada.”

Članak 42.: „1. Osnovnu plaću čine (a) plaća [...] (b) trogodišnji dodaci [...] (c) dodatne plaće”.

Članak 43. („Dodatni primici od rada”): „2. [...] (e) Dodatak za napredovanje, kao naknada za postignuti stupanj u profesionalnoj karijeri kad je takav sustav profesionalnog razvoja uveden u odgovarajuću kategoriju”.

(B) Propisi autonomne zajednice

- 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 (Uredba 43/2009 od 2. srpnja kojom se uređuje profesionalna karijera javnih službenika u zdravstvenoj službi Kastilje i Leóna)

Članak 6.: „1. Profesionalna karijera u zdravstvenoj službi Kastilje i Leóna podijeljena je na četiri stupnja. 2. Kao zahtjevi za doseganje prvog stupnja profesionalne karijere ili za pristup svakom od viših stupnjeva utvrđuje se sljedeće: (a) osoba mora imati status javnog službenika zaposlenog na neodređeno vrijeme u kategoriji zanimanja u kojoj želi doseći prvi stupanj ili više stupnjeve odgovarajućeg oblika profesionalne karijere i mora obavljati svoje zadaće u zdravstvenoj službi Kastilje i Leóna; (b) osoba mora podnijeti zahtjev za doseganje prvog stupnja profesionalne karijere ili za pristup svakom od viših stupnjeva u roku i obliku koji su određeni na odgovarajućim natječajima; (c) osoba na dan svakog natječaja mora podnijeti dokaz o broju godina tijekom kojih obavlja profesionalnu djelatnost kao javni službenik u zdravstvenim centrima i ustanovama nacionalnog zdravstvenog sustava koje su utvrđene za svaki oblik karijere

radi dosezanja prvog stupnja, kao i o broju godina utvrđenih za pristup višim stupnjevima u skladu sa sljedećom ljestvicom: i. Za dosezanje 1. stupnja potrebno je podnijeti dokaz o pet godina obavljanja profesionalne djelatnosti u svojstvu javnog službenika u nacionalnom zdravstvenom sustavu, u istoj kategoriji zanimanja iz koje se nastoji pristupiti odgovarajućem obliku profesionalne karijere”.

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 U Službenom listu autonomne zajednice Kastilje i Leóna 13. listopada 2017. objavljena je odluka koju je 6. listopada 2017. donijela Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (Regionalna uprava za zdravstvo Kastilje i Leóna, Španjolska) i kojom se za privremeno osoblje zaposleno na dulje vrijeme organizira redovni postupak i otvara rok za podnošenje zahtjeva za pristup 1. stupnju profesionalne karijere za 2010. Među zahtjevima za podnošenje zahtjeva za pristup bilo je podnošenje dokaza o pet godina obavljanja profesionalne djelatnosti u svojstvu javnog službenika u zdravstvenoj službi Kastilje i Leóna, u istoj kategoriji iz koje se nastoji pristupiti odgovarajućem obliku profesionalne karijere.
- 2 Gospođa Delia podnijela je 26. listopada 2017. zahtjev za pristup 1. stupnju profesionalne karijere u kategoriji medicinske sestre te je pritom tvrdila da na dan 31. prosinca 2010. u toj kategoriji ima radno iskustvo pružanja usluga od deset godina i tri mjeseca. Među tim uslugama su i one koje je pružala u bolnici Santa María u Lisabonu, u okviru portugalske nacionalne javne službe, od 20. studenoga 2000. do 25. srpnja 2007.
- 3 Istodobno, gospođa Delia je protiv navedene odluke od 6. listopada 2017. podnijela upravnu pritužbu samoj Regionalnoj upravi za zdravstvo Kastilje i Leóna te je pritom navela da se zahtjev u pogledu pet godina obavljanja profesionalne djelatnosti u istoj kategoriji iz koje se želi pristupiti odgovarajućem obliku profesionalne karijere treba odnositi na obavljanje djelatnosti u španjolskom nacionalnom zdravstvenom sustavu ili nacionalnom zdravstvenom sustavu bilo koje države članice Unije, a ne samo u zdravstvenom sustavu Kastilje i Leóna.
- 4 Regionalna uprava za zdravstvo Kastilje i Leóna djelomično je prihvatila navedenu upravnu pritužbu. Naime, utvrdila je da treba uzeti u obzir usluge pružene u španjolskom nacionalnom zdravstvenom sustavu, ali ne i usluge pružene u portugalskom nacionalnom zdravstvenom sustavu.
- 5 Gospođa Delia je protiv te odluke podnijela upravnu tužbu Juzgadu de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Valladolid (Sud za upravne sporove br. 3 u Valladolidu, Španjolska) te je pritom tvrdila da treba uzeti u obzir i usluge koje je pružala u portugalskom nacionalnom zdravstvenom sustavu.

- 6 Taj je sud presudom od 16. prosinca 2019. prihvatio upravnu tužbu koju je podnijela gospođa Delia jer je smatrao da se natjecajem povređuje načelo slobodnog kretanja radnika na području Unije.
- 7 Regionalna uprava za zdravstvo Kastilje i Leóna podnijela je protiv navedene presude žalbu Tribunalu Superior de Justicia de Castilla y León (Visoki sud Kastilje i Leóna, Španjolska).

Ključni argumenti stranaka glavnog postupka

- 8 Gospođa Delia smatra da se odluka Regionalne uprave za zdravstvo Kastilje i Leóna protivi načelu slobodnog kretanja radnika na području Unije i sudskoj praksi Suda koja se odnosi na to načelo. Osim toga, tvrdi da joj je Gerencia de Salud de las Áreas de León (Uprava za zdravstvo Leóna, Španjolska), koja pripada autonomnoj zajednici Kastilje i Leóna, za potrebe trogodišnjih dodataka priznala usluge koje je pružala u portugalskom nacionalnom zdravstvenom sustavu (bolnica Santa María u Lisabonu) od 20. studenoga 2000. do 21. lipnja 2007. u kategoriji medicinske sestre.
- 9 Regionalna uprava za zdravstvo Kastilje i Leóna smatra da je njezina odluka u potpunosti u skladu s pravom. Smatra da se ni u Delijinoj tužbi ni u pobijanoj presudi ne analiziraju značajke, pravno uređenje i posebnost profesionalne karijere kako je uređena španjolskim pravom. Osim toga, tvrdi da se sudska praksa navedena u pobijanoj presudi odnosi na druge činjenične slučajeve koji su povezani s običnim radnim stažem u okviru pružanja usluga i da se u njoj prilikom vrednovanja navedenog iskustva ne uzimaju u obzir ciljevi ustanove u kojoj se pružaju usluge.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 10 Uređenje profesionalne karijere javnih službenika je, u skladu sa španjolskim propisima, na autonomnim zajednicama koje moraju poštovati opća načela i kriterije utvrđene osnovnim državnim propisima. Različiti zdravstveni sustavi autonomnih zajednica dio su nacionalnog zdravstvenog sustava. Kako bi se omogućila mobilnost javnih službenika među različitim zdravstvenim sustavima autonomnih zajednica donesen je 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 (Odluka od 29. siječnja 2007. Glavne uprave za ljudske resurse i gospodarske usluge na teret proračuna o objavi sporazuma kojim se utvrđuju opći kriteriji za homologaciju sustava profesionalne karijere osoblja u zdravstvenim službama) (BOE br. 50 od 27. veljače). Profesionalna karijera ne podrazumijeva samo pružanje usluga (radni staž), nego i zahtjeva da se te usluge pružaju u određenoj kategoriji zanimanja i u određenoj

zdravstvenoj službi koja nastoji postići ciljeve ustanove u kojoj se te usluge pružaju.

- 11 U skladu s odredbama članka 168. stavka 7. UFEU-a, organizacija i pružanje zdravstvenih usluga u isključivoj je nadležnosti svake države članice Unije. Ne postoji europski zdravstveni sustav niti su utvrđeni opći kriteriji za homologaciju sustava profesionalne karijere osoblja u zdravstvenim službama različitih država članica, poput onih u španjolskom nacionalnom zdravstvenom sustavu.
- 12 Sud je presudio da, kako bi se utvrdilo predstavlja li nacionalni propis, poput propisa o kojem je riječ u glavnom postupku, ograničenje u smislu članka 45. UFEU-a, valja podsjetiti na to da sve odredbe UFEU-a koje se odnose na slobodu kretanja osoba imaju za cilj državljanima država članica olakšati obavljanje profesionalnih djelatnosti bilo koje vrste na području Unije te se protivne nacionalnim mjerama koje bi mogle te državljanke stavljati u nepovoljniji položaj ako neku gospodarsku djelatnost žele obavljati na području neke druge države članice (vidjeti osobito presude od 15. prosinca 1995., *Bosman*, C-415/93, točka 94.; od 17. ožujka 2005., *Kranemann*, C-109/04, točka 25. i od 11. siječnja 2007., *ITC*, C-208/05, točka 31.). Sud je također presudio da nacionalne odredbe koje sprečavaju ili odvrćaju radnika koji je državljanin države članice da napusti svoju zemlju podrijetla da bi ostvarivao svoje pravo na slobodno kretanje predstavljaju, stoga, ograničenja navedene slobode, čak i kada se primjenjuju neovisno o državljanstvu radnika o kojima je riječ (vidjeti osobito prethodno navedene presude *Bosman*, točka 96.; *Kranemann*, točka 26. i *ITC*, točka 33.). Sud je isto tako presudio da se mjera koja stvara prepreku slobodnom kretanju radnika može opravdati samo ako ima legitiman cilj koji je u skladu s Ugovorom i ako to čini iz važnih razloga u općem interesu. U takvom je slučaju također nužno da je primjena mjere o kojoj je riječ prikladna za ostvarenje cilja koji se njome nastoji postići i ne prekoračuje ono što je nužno za ostvarivanje navedenog cilja (vidjeti osobito presudu od 31. ožujka 1993., C-19/92, *Kraus*, točka 32. i prethodno navedene presude *Bosman*, točka 104., *Kranemann*, točka 33. i *ITC*, točka 37.).
- 13 S obzirom na navedene nacionalne propise i sudsku praksu Suda, postoje razumne dvojbe protivni li se članku 45. UFEU-a i članku 7. Uredbe br. 492/2011 nacionalna odredba poput članka 6. stavka 2. točke (c) Uredbe 43/2009 od 2. srpnja, s obzirom na to da se tom odredbom ne dopušta priznavanje usluga koje su se pružale u javnoj bolnici druge države članice u kategoriji zanimanja medicinske sestre. Naime, moglo bi se smatrati da se njome povređuje načelo slobodnog kretanja radnika i načelo jednakog postupanja te da dovodi do neizravne diskriminacije. Međutim, također bi se moglo smatrati, suprotno tomu, da se navedena odredba temelji na objektivnim razmatranjima koja su neovisna o državljanstvu dotičnih radnika i proporcionalna cilju koji se nastoji postići, dakle uređenju profesionalne karijere, uzimajući u obzir da ne postoje kriteriji za homologaciju među različitim zdravstvenim sustavima država članica.

- 14 Dvojbe potiče činjenica da postoji španjolska sudska praksa visokih sudova prema kojoj nije dovoljan samo radni staž te je potrebno da su se usluge pružale u određenoj kategoriji zanimanja i u posebnoj zdravstvenoj službi koja pripada nacionalnom zdravstvenom sustavu. U skladu s tom nacionalnom sudskom praksom utvrđeno je i da, s obzirom na to da je cilj koji se želi postići pravilom legitiman, ne postoji neizravna diskriminacija, uzimajući u obzir i da se iz izračuna ne isključuju samo razdoblja tijekom kojih je osoba radila u drugim državama članicama Unije nego i razdoblja tijekom kojih je osoba radila u Španjolskoj u bolnicama koje funkcionalno i organski nisu dio nacionalnog zdravstvenog sustava. Također postoje dvojbe u pogledu usklađenosti pobijane odluke s pravom, s obzirom na to da su gospođi Deliji priznate usluge koje je pružala u javnom zdravstvenom sustavu u Portugalu za potrebe trogodišnjih dodataka, koje podrazumijevaju primitak te osnovne plaće a, suprotno tomu, te joj usluge nisu priznate kako bi dosegla stupanj na temelju kojeg ima pravo na dodatni primitak od rada, odnosno dodatak za napredovanje.

RADNI DOKUMENT