

**Дело C-86/21****Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

11 февруари 2021 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Испания)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

4 февруари 2021 г.

**Въззивник:**

Gerencia Regional de Salud de Castilla y León

**Ответник:**

Delia

**Предмет на главното производство**

Публична служба — Сестрински персонал — Кариерно развитие — Стаж —  
Признаване на прослуженото време в обществена болница в друга държава  
членка

**Предмет и правно основание на преюдициалното запитване**

Член 45 ДФЕС — Свободно движение на работници — Национална правна  
уредба, която възпрепятства признаването на прослуженото време в  
обществена болница в друга държава членка — Ограничаване на свободното  
движение на работници — Липса на общи критерии за приравняване на  
системите за кариерно развитие на персонала в здравните служби на  
държавите членки — Член 7 от Регламент (ЕС) № 492/2011 — Недопускане  
на дискриминация — Член 267 ДФЕС

## Преюдициални въпроси

- 1) Допускат ли член 45 ДФЕС и член 7 от Регламент № [492]/2011 национална разпоредба като член 6.2.с) от Декрет 43/2009 от 2 юли 2009 г., която възпрепятства признаването на времето, прослужено в определена професионална категория в обществена здравна служба на друга държава — членка на Европейския съюз?
- 2) При отрицателен отговор на първия въпрос може ли признаването на прослуженото време в обществената здравна система на държава членка да бъде обусловено от предварителното приемане на общи критерии за приравняване на системите за кариерно развитие на персонала в здравните служби на държавите — членки на Европейския съюз?

## Посочени разпоредби от правото на Съюза

- Договор за Европейския съюз: член 3, параграф 2, член 26, параграф 2 и член 45.
- Договор за функционирането на Европейския съюз: членове 45 и 46 и член 168, параграф 7.
- Регламент (ЕС) № 492/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 година относно свободното движение на работници в Съюза, и по-специално член 7 от него.

## Посочени разпоредби от националното право

### A) На държавно равнище

- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (Общ закон 14/1986 за здравеопазването от 25 април 1986 г.)

Член 44: „1. Всички структури и обществени служби за здравеопазване са включени в Националната здравна система. 2. Националната здравна система обхваща всички държавни здравни служби и здравните служби на автономните области в съответствие с настоящия закон“.

- Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad en el Sistema Nacional de Salud (Закон 16/2003 от 28 май 2003 г. относно съгласуваността и качеството на националната здравна система)

Член 43: „Гарантирането на мобилността на персонала в цялата Национална здравна система е един от съществените аспекти на нейната съгласуваност [...]“.

- Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias (Закон 44/2003 от 21 ноември 2003 г., уреждащ професиите в областта на здравеопазването)

Член 37 (обща правила относно професионалното развитие и неговото признаване): „1. Създава се система за признаване на професионалното развитие на здравните работници, до които се отнасят членове 6 и 7 от настоящия закон [...]. 3. Доброволен достъп до системата за професионално развитие имат здравните работници, които са установени или предоставят услугите си на територията на държавата“.

Член 38: „1. Здравните администрации уреждат признаването на професионалното развитие по отношение на собствените си центрове и заведения при зачитане на следните общи принципи: а) при признаването има четири степени [...]; с) за достъп до първа степен е необходимо да се докаже стаж от пет години [...].“

- Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (Закон 55/2003 от 16 декември 2003 г. относно рамковите правила за персонала с нормативно установен статут в здравните служби)

Член 40: „[...] 3. Комисията за човешки ресурси към Националната здравна система определя принципите и общите критерии за приравняване на системите за кариерно развитие на различните здравни служби с цел да се гарантират взаимното признаване на степените на кариерно развитие, съответните последици и свободното движение на посочените здравни работници в рамките на Националната здравна система [...].“

Член 41: „1. Системата на заплащане на персонала с нормативно установен статут се състои от основни и допълнителни възнаграждения“.

Член 42: „1. Основните възнаграждения са: а) заплатата [...], б) добавката за всеки три прослужени години [...], и с) извънредните плащания“.

Член 43 (Допълнителни възнаграждения): „2. [...] е) премия за кариерно развитие, която се изплаща за достигната степен в кариерното развитие, когато тази система за професионално развитие е въведена в съответната категория“.

- Б) На равнище „Автономна област“

- 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 (Декрет

43/2009 от 2 юли 2009 г., уреждащ кариерното развитие на персонала с нормативно установен статут в Здравната служба на Кастилия и Леон)

Член 6: „1.— Съществуват четири степени на кариерно развитие в Здравната служба на Кастилия и Леон. 2.— Установяват се следните изисквания за получаване на първа степен в кариерното развитие или за достъп до някоя от по-високите степени: а) качеството „постоянен персонал с нормативно установен статут“ в професионалната категория, в която се иска достъп до първа или следваща степен на съответната длъжност, както и работа за Здравната служба на Кастилия и Леон; б) подаване на заявление за получаване на първа степен от кариерното развитие или за достъп до по-висока степен в срока и формата, определени в съответните обявления; с) доказване на броя години прослужено време към датата на всяко обявление — в качеството на персонал с нормативно установен статут в здравни центрове и заведения от Националната здравна система — предвидени за получаването на първа степен, както и на броя години, предвидени за достъп до по-високите степени, съгласно следната скала: i. за получаване на степен I е необходимо да се докажат пет години стаж като част от персонала с нормативно установен статут в Националната здравна система в същата професионална категория, от която се иска достъп до съответната длъжност“.

### Кратко представяне на фактите и на главното производство

- 1 На 13 октомври 2017 г. в Boletín Oficial (Официален вестник) на автономната област Кастилия и Леон е публикувано решението от 6 октомври 2017 г. на Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (Регионално управление на здравеопазването, Кастилия и Леон, Испания), с което за служителите, които за продължителен период са били временно назначени на щатна длъжност, се открива съответната процедура и започва да тече срок за подаване на заявления за достъп до степен I от кариерното развитие, що се отнася до 2010 г. Сред изискванията за подаване на заявление за достъп е да се докажат пет години стаж като част от персонала с нормативно установен статут в здравната служба на Кастилия и Леон в същата категория, от която се иска достъп до съответната длъжност.
- 2 На 26 октомври 2017 г. г-жа Delia подава заявление за достъп до степен I от кариерното развитие в категорията „сестрински персонал“, като твърди, че към 31 декември 2010 г. е имала десет години и три месеца прослужено време в тази категория. В това прослужено време се включва и периодът от 20 ноември 2000 г. до 25 юли 2007 г., през който тя е работила в Hospital Santa María de Lisboa към Националната здравна служба на Португалия.
- 3 Същевременно г-жа Delia обжалва по административен ред посоченото решение от 6 октомври 2017 г. пред самото Регионално управление на

здравеопазването на Кастилия и Леон, изтъквайки, че изискваните пет години стаж в същата категория, от която се иска достъп до съответната длъжност, трябва да бъдат прослужени в рамките на Националната здравна система на Испания или на националната здравна система на друга държава — членка на Съюза, а не само в Здравната служба на Кастилия и Леон.

- 4 Регионалното управление на здравеопазването на Кастилия и Леон уважава частично посочената жалба. То приема, че трябва да се отчита стажът в рамките на Националната здравна система на Испания, но не и прослуженото време в рамките на Националната здравна система на Португалия.
- 5 Г-жа Delia обжалва това решение по съдебен ред пред Juzgado de lo Contencioso-Administrativo № 3 de Valladolid (Административен съд № 3, Валядолид, Испания), посочвайки, че трябва да се вземе предвид и прослуженото време в рамките на Националната здравна система на Португалия.
- 6 С решение от 16 декември 2019 г. този съд уважава жалбата на г-жа Delia, като приема, че обявлението нарушава принципа на свободно движение на работници на територията на Съюза.
- 7 Регионалното управление на здравеопазването на Кастилия и Леон подава въззивна жалба срещу посоченото съдебно решение пред Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Висш съд, Кастилия и Леон, Испания).

#### **Основни доводи на страните в главното производство**

- 8 Г-жа Delia счита, че решението на Регионалното управление на здравеопазването на Кастилия и Леон противоречи на принципа на свободно движение на работници на територията на Съюза и на практиката на Съда във връзка с този принцип. Освен това тя посочва, че Gerencia de Salud de las Áreas de León (Управление на здравеопазването за територията на Леон, Испания) към автономна област Кастилия и Леон ѝ е признало — за целите на добавката за всеки три прослужени години — стажа в Националната здравна система на Португалия (Hospital de Santa María de Lisboa) от 20 ноември 2000 г. до 21 юни 2007 г. в категорията „сестрински персонал“.
- 9 Регионалното управление на здравеопазването на Кастилия и Леон смята, че решението му е законосъобразно. То счита, че нито жалбата на г-жа Delia, нито обжалваното съдебно решение анализират характеристиките, правния режим и спецификите на кариерното развитие съгласно уредбата му в испанското право. В допълнение според него съдебната практика, цитирана в обжалваното съдебно решение, се отнася до други фактически положения, свързани само със стажа при предоставянето на услуги, и при оценката на този опит тя не взема предвид целите, присъщи на организацията, в която се предоставят услугите.

**Кратко изложение на мотивите за преюдициално запитване**

- 10 Съгласно испанското законодателство кариерното развитие на персонала с нормативно установен статут се урежда от автономните области, които трябва да зачитат принципите и общите критерии, определени в правната уредба на държавно равнище. Отделните здравни системи на автономните области се включват в Националната здравна система. За да се улесни мобилността на персонала с нормативно установен статут между отделните здравни системи на автономните области, е прието решение от 29 януари 2007 г. на Dirección General de Recursos Humanos y Servicios Económicos Presupuestarios (Генерална дирекция „Човешки ресурси и бюджетни икономически услуги“), с което се разпорежда публикуването на Acuerdo por el que se fijan los criterios generales de homologación de los sistemas de carrera profesional del personal de los servicios de salud (Споразумение за определяне на общите критерии за приравняване на системите за кариерно развитие на персонала в здравните служби (ВОЕ № 50 от 27 февруари 2007 г.). Кариерното развитие предполага не само определено прослужено време (стаж), но и изисква това прослуженото време да бъде в конкретна професионална категория и в конкретна здравна служба, ориентирана към постигането на целите на организацията, в която се предоставят услугите.
- 11 Съгласно член 168, параграф 7 ДФЕС организирането и предоставянето на здравни услуги е от изключителната компетентност на всяка държава — членка на Съюза. Не съществува европейска здравна система, нито са приети общи критерии за приравняване на системите за кариерно развитие на персонала в здравните служби на отделните държави членки, за разлика от положението при Националната здравна система на Испания.
- 12 Съдът е постановил, че за да се прецени дали национална правна уредба като разглежданата в главното производство представлява ограничение по смисъла на член 45 ДФЕС, следва да се припомни, че всички разпоредби на Договора за функционирането на ЕС относно свободното движение на хора са предназначени да улеснят гражданите на държавите членки в упражняването на професионални дейности от всякакво естество на територията на Съюза и не допускат национални мерки, които биха могли да ощетят тези граждани, когато те желаят да упражняват икономическа дейност на територията на друга държава членка (вж. по-специално решения от 15 декември 1995 г., Bosman, C-415/93, т. 94; от 17 март 2005 г., Kranemann, C-109/04, т. 25; и от 11 януари 2007 г., ITC, C-208/05, т. 31). Съдът е приел още, че поради това национални разпоредби, които възпрепятстват или възпират работник, който е гражданин на държава членка, да напусне своята държава на произход, за да упражни своето право на свободно придвижване, представляват пречки пред тази свобода, дори те да се прилагат независимо от гражданството на засегнатите работници (вж. по-специално цитираните по-горе решения Bosman, т. 96; Kranemann, т. 26; и ITC, т. 33). В допълнение, според Съда мярка, която възпрепятства свободното движение на работници, е недопустима, освен ако преследва



легитимна цел, съвместима с Договора, и е оправдана с императивни съображения от обществен интерес. В подобен случай прилагането на такава мярка трябва да бъде в състояние да гарантира осъществяването на преследваната цел и да не надхвърля необходимото за постигането ѝ (вж. по-специално решение от 31 март 1993 г., C-19/92, Kraus, т. 32, както и вече цитираните решения Bosman, т. 104, Kranemann, т. 33, и ИТС, т. 37).

- 13 С оглед на представената вътрешна правна уредба и практика на Съда съществуват разумни съмнения по въпроса дали член 45 ДФЕС и член 7 от Регламент № 492/2011 допускат национална разпоредба като член 6.2.с) от Декрет 43/2009 от 2 юли 2009 г., доколкото тази разпоредба възпрепятства признаването на прослуженото време в обществена болница на друга държава членка в професионалната категория „сестрински персонал“. Всъщност би могло да се счита, че тази разпоредба нарушава принципите на свободно движение на работници и на равно третиране, както и че е свързана с непряка дискриминация. Би могло обаче да се приеме също така, че напротив, посочената разпоредба се основава на обективни съображения, не зависят от гражданството на засегнатите работници и са пропорционални на преследваната цел, като се има предвид уредбата на кариерното развитие, при която липсват критерии за приравняване на отделните здравни системи на държавите членки.
- 14 За наличието на съмнения допринася фактът, че съществува испанска съдебна практика на Tribunales Superiores de Justicia (висши съдилища), съгласно която не е достатъчно само наличието на стаж, а е необходимо прослуженото време да бъде в конкретна професионална категория и в конкретна здравна служба, принадлежаща към Националната здравна система. В тази национална съдебна практика се приема още, че тъй като преследваната с правната уредба цел е законосъобразна, не е налице непряка дискриминация, при положение че от изчисляването се изключват не само периодите на работа в други държави — членки на Съюза, но и периодите на работа в Испания в болници, които не са функционално и структурно свързани с Националната здравна служба. Съществуват съмнения и относно законосъобразността на оспорваното административно решение, доколкото на г-жа Delia е признато времето, прослужено в обществената здравна система на Португалия, за целите на добавката за всеки три прослужени години, която е вид основно възнаграждение, но това прослужено време не ѝ е признато за целите на достъпа до степента, предоставяща ѝ право на допълнително възнаграждение под формата на премия за кариерно развитие.