

**Zadeva C-86/21****Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

11. februar 2021

**Predložitveno sodišče:**

Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Španija)

**Datum predložitvene odločbe:**

4. februar 2021

**Pritožnica:**

Gerencia Regional de Salud de Castilla y León

**Nasprotna stranka v postopku s pritožbo:**

Delia

**Predmet postopka v glavni stvari**

Javni uslužbenci – Osebje bolniške nege – Razvoj poklicne poti – Delovna doba – Priznanje obdobja opravljanja dela v javni bolnišnici druge države članice

**Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe**

Člen 45 PDEU – Prosto gibanje delavcev – Nacionalna določba, ki preprečuje priznanje obdobja opravljanja dela v javni bolnišnici druge države članice – Omejitve prostega gibanja delavcev – Neobstoj splošnih meril odobritve kariernih sistemov zdravstvenega osebja v državah članicah – Člen 7 Uredbe (EU) št. 492/2011 – Nediskriminacija – Člen 267 PDEU

**Vprašnji za predhodno odločanje**

1. Ali člen 45 PDEU in člen 7 Uredbe št. [492]/2011 nasprotujeta nacionalni določbi, kot je člen 6(2)(c) Decreto 43/2009, de 2 de julio (odlok št. 43/2009 z dne 2. julija 2009), ki preprečuje priznavanje dela, opravljenega v določeni

poklicni skupini v okviru javnega zdravstva druge države članice Evropske unije?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali se priznanje dela, opravljenega v okviru sistema javnega zdravstva v državi članici, lahko pogoji s predhodno potrditvijo izpolnjevanja nekaterih splošnih meril za odobritev kariernih sistemov zdravstvenega osebja držav članic Evropske unije?

### **Navedene določbe prava Unije**

- Pogodba o Evropski uniji, člen 3(2), člen 26(2) in člen 45.
- Pogodba o delovanju Evropske unije, člen 45, člen 46 in člen 168(7).
- Uredba (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji, zlasti njen člen 7.

### **Navedene določbe nacionalnega prava**

#### **(A) Nacionalna zakonodaja**

- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (splošni zakon o zdravstvu 14/1986 z dne 25. aprila 1986)

Člen 44: „1. Vse javne zdravstvene strukture in službe bodo vključene v nacionalni zdravstveni sistem. 2. Nacionalni zdravstveni sistem je sklop zdravstvenih služb državne uprave in zdravstvenih služb avtonomnih skupnosti v skladu s pogoji, določenimi v tem zakonu.“

- Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad en el Sistema Nacional de Salud (zakon 16/2003 z dne 28. maja 2003 o koheziji in kakovosti v nacionalnem zdravstvenem sistemu)

Člen 43: „Zagotovitev mobilnosti osebja v celotnem nacionalnem zdravstvenem sistemu je eden od bistvenih vidikov njegove kohezije [...].“

- Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias (zakon 44/2003 z dne 21. novembra 2003 o ureditvi zdravstvenih poklicev)

Člen 37 (splošne določbe o razvoju poklicne poti in njegovem priznanju): „1. Vzpostavi se sistem priznavanja razvoja poklicne poti zdravstvenih delavcev, navedenih v členih 6 in 7 tega zakona [...]. 3. V sistem razvoja poklicne poti se bodo lahko prostovoljno vključili delavci, ki imajo sedež ali opravljajo svoje storitve na ozemlju države.“

Člen 38: „1. Zdravstveni organi bodo za svoje centre in ustanove uredili priznavanje razvoja poklicne poti na podlagi naslednjih splošnih načel: (a) Priznanje bo potekalo na štirih stopnjah [...] (c) Za doseg prve stopnje bo treba dokazati pet let opravljanja poklica. [...]“

- Ley 55/2003, de 16 de diciembre del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (zakon št. 55/2003 z dne 3. decembra o določitvi kadrovskih predpisov za javne uslužbenke v zdravstvenih službah)

Člen 40: „[...] 3. Komisija zdravstvenega nacionalnega sistema za človeške vire bo določila splošna načela in merila odobritve kariernih sistemov različnih zdravstvenih služb, da bi zagotovila medsebojno priznavanje kariernih stopenj, njihovih poklicnih namenov in prostega gibanja navedenih delavcev znotraj celotnega nacionalnega zdravstvenega sistema [...]“

Člen 41: „1. Plačni sistem za javne uslužbenke je sestavljen iz osnovnih plačil in dodatnih plačil.“

Člen 42: „1. Osnovna plačila so: (a) Plača [...] (b) Triletni dodatki [...] (c) Izredna plačila.“

Člen 43 (Dodatna plačila): „2. [...] (e) Dodatek za delovno dobo, namenjen nagraditvi dosežene karijerne stopnje, kadar je bil tak sistem razvoja poklicne poti vključen v ustrezno kategorijo.“

(B) Zakonodaja avtonomnih skupnosti

- 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 (odlok 43/2009 z dne 2. julija 2009, ki ureja poklicno pot javnih uslužbenecv zdravstvene službe v Kastilji in Leonu)

Člen 6: „1. Poklicna pot v zdravstveni službi v Kastilji in Leonu je sestavljena iz štirih stopenj. 2. Za doseg prve karijerne stopnje ali posamezne višje stopnje se določijo te zahteve: (a) Imeti status stalnega javnega uslužbenca v poklicni kategoriji, v kateri se poskušajo doseči prva ali naslednje stopnje ustrezne karijerne oblike in opravljati svoje funkcije v zdravstveni službi v Kastilji in Leonu. (b) Vložiti prošnjo za napredovanje na prvo karierno stopnjo ali katero od višjih stopenj, v roku in obliki, ki se določita v ustreznih razpisih. (c) Na datum vsakega razpisa dokazati število let opravljanja poklica kot javni uslužbenec v zdravstvenih centrih in ustanovah nacionalnega zdravstvenega sistema, ki so bili ustanovljeni v okviru posamezne karierne oblike, za doseg prve stopnje, pa tudi število let, ki so določena za doseg višjih stopenj, v skladu z naslednjo lestvico: (i) Za doseg prve stopnje bo treba dokazati pet let opravljanja poklica kot javni uslužbenec nacionalnega zdravstvenega sistema, in sicer v isti poklicni kategoriji, v okviru katere se želi doseči ustrezna karierna oblika.“

**Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari**

- 1 Dne 13. oktobra 2017 je bil v uradnem listu avtonomne skupnosti Kastilja in Leon objavljen sklep z dne 6. oktobra 2017 Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (regionalna zdravstvena uprava Kastilje in Leona), s katerim je bil za dolgotrajno zaposleno nadomestno osebje razpisan redni postopek in začel teči rok za vložitev prošenj za napredovanje na prvo karierno stopnjo za leto 2010. Med zahtevami za vložitev prošnje za napredovanje na navedeno karierno stopnjo je bilo, da se dokaže pet let opravljanja poklica kot javni uslužbenec v zdravstveni službi v Kastilji in Leonu, v isti kategoriji, v kateri se želi napredovati v ustrezno karierno obliko.
- 2 Gospa Delia je 26. oktobra 2017 vložila prošnjo za napredovanje na prvo karierno stopnjo v kategoriji bolniške nege, pri čemer je navedla, da je 31. decembra 2010 v tej kategoriji opravljala delo deset let in tri mesece. Delo je med drugim opravljala tudi v bolnišnici Santa María v Lizboni, v okviru portugalske nacionalne javne službe, in sicer od 20. novembra 2000 do 25. julija 2007.
- 3 Gospa Delia je zoper navedeni sklep vložila upravno pritožbo z dne 6. oktobra 2017 pri regionalni zdravstveni upravi Kastilje in Leona, pri čemer je navedla, da bi moralo biti pet zahtevanih let opravljanja poklica v isti kategoriji, v kateri se želi napredovati v ustrezno karierno obliko, tistih, v katerih je ta poklic opravljala v španskem nacionalnem zdravstvenem sistemu ali v zdravstvenem sistemu katere koli države članice Unije, in ne le tistih, v katerih ga je opravljala v zdravstveni službi Kastilje in Leona.
- 4 Regionalna zdravstvena uprava Kastilje in Leona je navedeni upravni pritožbi delno ugodila. Tako je razglasila, da je treba upoštevati službo, opravljeno v okviru španskega nacionalnega zdravstvenega sistema, ne pa tudi službe, opravljene v okviru portugalskega nacionalnega zdravstvenega sistema.
- 5 Gospa Delia je zoper navedeno odločbo vložila tožbo v upravnem sporu pri Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Valladolid (upravno sodišče št. 3 v Valladolidu, Španija), pri čemer je trdila, da je treba upoštevati tudi službo, opravljeno v okviru portugalskega nacionalnega zdravstvenega sistema.
- 6 Navedeno sodišče je s sodbo z dne 16. decembra 2019 tožbi v upravnem sporu, ki jo je vložila gospa Delia, ugodilo, ker naj bi razpis kršil načelo prostega gibanja delavcev na ozemlju Unije.
- 7 Regionalna zdravstvena uprava Kastilje in Leona je zoper to sodbo vložila pritožbo pri Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (višje sodišče Kastilje in Leona, Španija).

**Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari**

- 8 Gospa Delia meni, da je odločba regionalne zdravstvene uprave Kastilije in Leona v nasprotju z načelom prostega gibanja delavcev na ozemlju Unije in sodno prakso Sodišča v zvezi s tem načelom. Poleg tega dodaja, da ji je Gerencia de Salud de las Áreas de León (območna zdravstvena uprava za León), ki spada pod avtonomno skupnost Kastilije in Leona, v zvezi s triletnimi dodatki priznala opravljanje službe v portugalskem nacionalnem zdravstvenem sistemu (bolnišnica Santa María v Lizboni) od 20. novembra 2000 do 21. junija 2007, v kategoriji bolniške nege.
- 9 Regionalna zdravstvena uprava Kastilije in Leona meni, da je njena odločba povsem v skladu s pravom. Po njenem mnenju niti v tožbi gospe Delia niti v izpodbijani sodbi niso preučene značilnosti, zakonodaja in posebnost navedene poklicne poti, kot je urejena v španskem pravu. Dodaja še, da se sodna praksa, navedena v izpodbijani sodbi, nanaša na druga dejanska stanja, ki zadevajo zgolj delovno dobo opravljanja službe, in pri presoji navedenih izkušenj ne upošteva lastnih ciljev organizacije, v katerih se ta služba opravlja.

**Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe**

- 10 Zasnova poklicne poti javnih uslužbencev je v skladu s špansko zakonodajo skladna z zasnovo v zakonodaji avtonomnih skupnosti, ki morajo spoštovati splošna načela in merila, določena z osnovno državno zakonodajo. Različni zdravstveni sistemi avtonomnih skupnosti so vključeni v nacionalni zdravstveni sistem. Za olajšanje mobilnosti državnega osebja med različnimi zdravstvenimi sistemi avtonomnih skupnosti je bil sprejet Resolución de 29 de enero de 2007, de la Dirección General de Recursos Humanos y Servicios Económicos Presupuestarios (sklep z dne 29. januarja 2007 generalnega direktorata za človeške vire in proračunske finančne službe), s katerim je bila odrejena objava Acuerdo por el que se fijan los criterios generales de homologación de los sistemas de carrera profesional del personal de los servicios de salud (sporazum o določitvi splošnih meril odobritve kariernih sistemov zdravstvenega osebja) (BOE. št. 50 z dne 27. februarja). Poklicna pot ne zajema le opravljanja nekaterih služb (delovna doba), temveč je treba te službe opravljati v konkretni poklicni kategoriji in v posebni zdravstveni službi, ki si prizadeva za uresničevanje ciljev organizacije, v kateri se te službe opravljajo.
- 11 V skladu s členom 168(7) PDEU sta organizacija in izvajanje zdravstvene oskrbe v izključni pristojnosti vsake države članice Unije. Ne obstaja evropski zdravstveni sistem niti niso bila sprejeta splošna merila odobritve kariernih sistemov za zdravstveno osebje različnih držav članic, kot je to, nasprotno, v španskem nacionalnem zdravstvenem sistemu.
- 12 Sodišče je razglasilo, da je treba za ugotovitev, ali nacionalna zakonodaja, kakršna je obravnavana v sporu o glavni stvari, pomeni omejitev v smislu člena 45 PDEU, spomniti, da naj bi vse določbe Pogodbe, ki se nanašajo na prosto gibanje oseb,

državljanom Skupnosti olajševale izvrševanje poklicnih dejavnosti vseh vrst na celotnem ozemlju Unije in nasprotovale ukrepom, ki bi lahko postavljali v slabši položaj te državljanke, če želijo izvajati gospodarsko dejavnost na ozemlju neke druge države članice (glej zlasti sodbe z dne 15. decembra 1995, *Bosman*, C-415/93, točka 94; z dne 17. marca 2005, *Kranemann*, C-109/04, točka 25, in z dne 11. januarja 2007, *ITC*, C-208/05, točka 31). Sodišče je poleg tega razglasilo, da nacionalne določbe, ki onemogočajo delavcu, državljanu ene države članice, da zapusti državo izvora zaradi izvajanja svoje pravice do prostega gibanja, ali ga od tega odvračajo, torej omejujejo to svoboščino, tudi če se uporabljajo ne glede na državljanstvo zadevnih delavcev (glej zlasti zgoraj navedene sodbe *Bosman*, točka 96; *Kranemann*, točka 26, in *ITC*, točka 33). Splošno sodišče je poleg tega razglasilo, da je mogoče sprejeti ukrep, ki ovira prosto gibanje delavcev, samo če se z njim zasleduje legitimen cilj, ki je združljiv s Pogodbo in ga upravičujejo omejitve iz višjih razlogov v splošnem interesu. V takem primeru pa je potrebno tudi to, da je z uporabo takega ukrepa mogoče zagotoviti uresničitev zadevnega cilja in da ne presega tega, kar je potrebno za doseg tega cilja (glej zlasti sodbo z dne 31. marca 1993 v zadevi *Kraus*, C-19/92, točka 32, ter zgoraj navedene sodbe *Bosman*, točka 104, *Kranemann*, točka 33, in *ITC*, točka 37).

- 13 Zaradi nacionalne zakonodaje in sodne prakse Sodišča, ki sta bili predstavljeni, obstajajo razumni dvomi glede tega, ali člen 45 PDEU in člen 7 Uredbe 492/2011 nasprotujeta nacionalni določbi, kot je člen 6(2)(c) odredbe 43/2009 z dne 2. julija, v delu, v katerem ta določba ne omogoča priznanja opravljanja služb v javni bolnišnici druge države članice v poklicni kategoriji bolniške nege. Šteti bi namreč bilo mogoče, da krši načelo prostega gibanja delavcev in načelo enakega obravnavanja ter da povzroča posredno diskriminacijo. Nasprotno pa bi bilo mogoče šteti tudi, da zadevna določba temelji na neodvisnih objektivnih preudarkih, neodvisnih od državljanstva zadevnih delavcev, ki so v skladu s ciljem navedene določbe in se nanašajo na ureditev poklicne poti, pri čemer se upošteva, da ni meril odobritve med različnimi zdravstvenimi sistemi držav članic.
- 14 Dvome dodatno okrepi dejstvo, da v španski sodni praksi višjih sodišč ne zadostuje zgolj delovna doba, poleg tega pa ni sporno, da se je navedena služba opravljala v konkretni poklicni kategoriji in znotraj posebne zdravstvene službe, ki spada v nacionalni zdravstveni sistem. V skladu z nacionalno sodno prakso je bilo poleg tega razglašeno, da – ker je cilj navedene določbe zakonit – ni posredne diskriminacije, pri čemer se upošteva tudi, da se iz izračuna obdobj ne izključi le opravljanje dela v drugih državah članicah Unije, temveč tudi opravljanje dela v španskih bolnišnicah, ki funkcionalno in sistemsko niso vključene v zdravstveni nacionalni sistem. Poleg tega obstajajo dvomi, kar zadeva vprašanje, ali je izpodbijana odločba skladna s pravom v delu, v katerem je bilo gospe Delia priznано opravljanje službe v portugalskem javnem zdravstvenem sistemu v zvezi s triletnimi dodatki, ki so del tega osnovnega plačila, in se, nasprotno, ne prizna opravljanje te službe v zvezi z napredovanjem na stopnjo, na kateri ima pravico do prejemanja dodatnega plačila, in sicer dodatka na delovno dobo.