



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (šesto vijeće)

28. travnja 2022.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Slobodno kretanje radnika – Članak 45. UFEU-a – Uredba (EU) br. 492/2011 – Članak 7. stavak 2. – Jednako postupanje – Nacionalni sustav priznavanja profesionalnog razvoja zdravstvenih djelatnika – Neuzimanje u obzir profesionalnog iskustva stečenog u zdravstvenim službama druge države članice – Prepreka”

U predmetu C-86/21,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Visoki sud Kastilje i Leona, Španjolska), odlukom od 4. veljače 2021., koju je Sud zaprimio 11. veljače 2021., u postupku

Gerencia Regional de Salud de Castilla y León

protiv

Delije,

SUD (šesto vijeće),

u sastavu: I. Ziemele, predsjednica vijeća, A. Arabadjiev (izvjestitelj) i A. Kumin, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Pikamäe,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, D. Vélez Berzosa, u svojstvu agenta,

– za Europsku komisiju, I. Galindo Martín i B.-R. Killmann, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: španjolski

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 45. UFEU-a i članka 7. Uredbe (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji (SL 2011., L 141, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 264.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između gospođe Delije i glavnog direktora Gerencije Regional de Salud de Castilla y León (Regionalna uprava za zdravstvo Kastilje i Leona, Španjolska) zbog odbijanja potonjeg da uzme u obzir profesionalno iskustvo koje je predmetna osoba stekla u Portugalu u svrhu izračuna njezina radnog staža u okviru priznavanja njezina profesionalnog razvoja.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Poglavlje I. Uredbe br. 492/2011 naslovljeno je „Zapošljavanje, jednako postupanje i obitelji radnika”. Članak 7. te uredbe, koji se nalazi u odjeljku 2. tog poglavlja, naslovljenom „Zapošljavanje i jednako postupanje”, u stavku 1. propisuje:

„Prema radniku koji je državljanin države članice ne smije se, zbog njegovog državljanstva, u drugoj državi članici postupati drukčije nego što se postupa prema domaćim radnicima kad je riječ o uvjetima zapošljavanja i rada, a posebno primicima od rada i otpuštanju te, ako postane nezaposlen, vraćanju na posao ili ponovnom zapošljavanju.”

Španjolsko pravo

- 4 Člankom 44. Leya 14/1986, General de Sanidad (Opći zakon 14/1986 o zdravlju) od 25. travnja 1986. (BOE br. 102 od 29. travnja 1986., str. 15207.), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku, nacionalni zdravstveni sustav definira se kako slijedi:

„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.”

- 5 Real Decretom 184/2015, por el que se regula el catálogo homogéneo de equivalencias de las categorías profesionales del personal estatutario de los servicios de salud y el procedimiento de su actualización (Kraljevska uredba br. 184/2015 o utvrđivanju jedinstvenog kataloga istovrsnih kategorija zanimanja javnih službenika u zdravstvenim službama i postupku njihova ažuriranja) od 13. ožujka 2015. (BOE br. 83 od 7. travnja 2015., str. 29447.), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku, utvrđuje se ljestvica jednakovrijednosti kategorija zanimanja kojom se javnim službenicima omogućava pristup slobodnim radnim mjestima u drugim zdravstvenim službama, čime se poboljšava kvaliteta zdravstvene skrbi i stvarno osigurava njihova mobilnost u okviru cijelog nacionalnog zdravstvenog sustava, u skladu s odredbama članka 43. Leya 16/2003, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud (Zakon 16/2003 o koheziji i kvaliteti nacionalnog zdravstvenog sustava) od 28. svibnja 2003. (BOE br. 128 od 29. svibnja 2003., str. 20567.), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku.

- 6 Člankom 37. Leya 44/2003, de ordenación de las profesiones sanitarias (Zakon 44/2003 o organizaciji zdravstvenih profesija) od 21. studenoga 2003. (BOE br. 280 od 22. studenoga 2003., str. 41442.), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakon 44/2003), koji se odnosi na priznavanje profesionalnog razvoja, određuje se:

„1. Uspostavlja se sustav priznavanja profesionalnog razvoja zdravstvenih djelatnika iz članka 6. i 7. ovog zakona. Tim se sustavom javno, izričito i individualno priznaje razina profesionalnog razvoja koju je zdravstveni djelatnik dosegnuo u pogledu znanja, iskustva u zdravstvenoj skrbi, obrazovanja i istraživanja kao i u pogledu ostvarivanja ciljeva zdravstvene skrbi i istraživanja u organizaciji u kojoj taj djelatnik pruža svoje usluge.

[...]

3. Djelatnici koji imaju poslovni nastan ili koji pružaju svoje usluge na državnom području mogu dobrovoljno pristupiti navedenom sustavu.”

- 7 Člankom 38. Zakona 44/2003 određena se opća načela koja se odnose na priznavanje profesionalnog razvoja uređuju na sljedeći način:

„1. Tijela zdravstvene zaštite uređuju, za vlastite centre i ustanove, priznavanje profesionalnog razvoja, uz poštovanje sljedećih općih načela:

[...]

(b) Za ulazak u prvi razred i pristup višim razredima nužna je pozitivna ocjena zasluga zainteresirane osobe, s obzirom na njezina znanja, vještine, dokazano cjeloživotno usavršavanje kao i njezine obrazovne i istraživačke djelatnosti. Tom se ocjenom također moraju uzeti u obzir rezultati zdravstvene skrbi zainteresirane osobe, njezina kvaliteta i poštovanje pokazatelja koji su u tu svrhu utvrđeni kao i njezina uključenost u kliničko upravljanje, kako je definirano člankom 10. Zakona 44/2003.

[...]”

- 8 Što se tiče Comunidad Autónoma de Castilla y León (Autonomna zajednica Kastilje i Leona, Španjolska), sustav koji se primjenjuje predviđen je Decretom 43/2009, por el que se regula la carrera profesional del personal estatutario de los centros e instituciones sanitarias del Servicio de Salud de Castilla y León (Uredba 43/2009 o uređenju profesionalne karijere javnih službenika u zdravstvenim centrima i ustanovama Kastilje i Leona) od 2. srpnja 2009. (BOCYL br. 125 od 3. srpnja 2009., str. 20084.), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Uredba 43/2009) kojim se, u njegovu članku 6., propisuje:

„1. Profesionalni razvoj u zdravstvenoj službi Kastilje i Leona ostvaruje se u okviru četiriju razreda.

2. Uvjeti koji se zahtijevaju za razvrstavanje u prvi razred ili za pristup svakom višem razredu su sljedeći:

(a) osoba mora imati status javnog službenika zaposlenog na neodređeno vrijeme u kategoriji zanimanja u kojoj želi pristupiti prvom ili višim razredima odgovarajuće kategorije profesionalnog razvoja i mora obavljati svoje zadaće u zdravstvenoj službi Kastilje i Leona;

- (b) osoba mora podnijeti zahtjev za ulazak u prvi razred profesionalnog razvoja ili pristup svakom višem razredu u propisanom roku i u skladu s uvjetima utvrđenima u 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 svaku kategoriju profesionalnog razvoja radi dosezanja prvog razreda kao i o broju godina utvrđenih za pristup višim razredima u skladu sa sljedećom ljestvicom:
 - i. za ulazak u prvi razred mora se 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 odgovarajućoj kategoriji profesionalnog razvoja.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 9 Odlukom od 6. listopada 2017. glavni direktor Regionalne uprave za zdravstvo Kastilje i Leona pokrenuo je redovni postupak odabira za privremeno osoblje zaposleno na dulje vrijeme čime je počeo teći rok za podnošenje odgovarajućih zahtjeva za pristup prvom razredu sustava profesionalnog razvoja za 2010. godinu. Zahtjev za pristup tom prvom razredu mogli su podnijeti samo članovi privremenog osoblja zaposlenog na dulje vrijeme koji mogu dokazati profesionalno iskustvo od pet godina obavljanja profesionalne djelatnosti u svojstvu javnog službenika i/ili člana privremenog osoblja zaposlenog u zdravstvenoj službi Kastilje i Leona, u istoj kategoriji zanimanja iz koje kandidat želi pristupiti odgovarajućoj kategoriji profesionalnog razvoja. Među kategorijama javnih zdravstvenih službenika nabrojenima u Prilogu 1. toj odluci nalazi se kategorija „Medicinska sestra/medicinski brat”.
- 10 Gospođa Delia podnijela je 26. listopada 2017. zahtjev za ulazak u tu kategoriju, pri čemu je tvrdila da je na dan 31. prosinca 2010. u toj kategoriji zanimanja imala radno iskustvo pružanja usluga od deset godina i tri mjeseca. Među tim uslugama nalaze se usluge pružene u razdoblju od 20. studenoga 2000. do 25. srpnja 2007. u bolnici Santa María u Lisabonu (Portugal).
- 11 Odlukom od 25. veljače 2019. glavni direktor Regionalne uprave za zdravstvo Kastilje i Leona priznao je da se godine profesionalnog iskustva ostvarene u španjolskom zdravstvenom sustavu mogu uzeti u obzir kao pet godina zahtijevanog profesionalnog iskustva. Suprotno tomu, odbio je uzeti u obzir razdoblje u kojem je dotična osoba pružala usluge u Portugalu, uz obrazloženje da to nije predviđeno sustavom priznavanja profesionalnog razvoja koji je uspostavila Autonomna zajednica Kastilje i Leona.
- 12 Međutim, to je razdoblje uzeto u obzir u okviru izračuna trogodišnjih dodataka za radni staž privremenog osoblja.
- 13 Gospođa Delia podnijela je upravnu tužbu protiv odluka od 6. listopada 2017. odnosno 25. veljače 2019. kako bi se razdoblje tijekom kojeg je pružala navedene usluge u okviru portugalskog nacionalnog zdravstvenog sustava uzelo u obzir prilikom izračuna njezina radnog staža u okviru priznavanja njezina profesionalnog razvoja.

- 14 Presudom od 16. prosinca 2019. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Valladolid (Sud za upravne sporove br. 3 u Valladolidu, Španjolska) prihvatio je tu tužbu. Autonomna zajednica Kastilje i Leona je nakon toga podnijela žalbu protiv te presude Tribunalu Superior de Justicia de Castilla y León (Visoki sud Kastilje i Leona, Španjolska), sudu koji je uputio zahtjev.
- 15 Prema mišljenju tog suda, može se smatrati da se odredbom o kojoj je riječ u glavnom postupku neizravno diskriminira, povrjeđuje načelo slobodnog kretanja radnika i načelo jednakog postupanja. S druge strane, može se smatrati da se ta odredba temelji na razmatranjima koja ne ovise o državljanstvu radnika o kojima je riječ i da je opravdavaju struktura i organizacijska načela nacionalnog zdravstvenog sustava kao i vlastiti ciljevi organizacije u okviru koje se pružaju zdravstvene usluge te da je proporcionalna tim ciljevima, a da se različito postupanje usto može opravdati nepostojanjem kriterija za homologaciju između različitih zdravstvenih sustava država članica.
- 16 U tim je okolnostima Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Visoki sud Kastilje i Leona) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća 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) Uredbe [br. 43/2009], 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 priznanje usluga pruženih u javnom zdravstvenom sustavu države članice uvjetovati prethodnim utvrđenjem općih kriterija za homologaciju sustava profesionalne karijere osoblja u zdravstvenim službama država članica Europske unije?”

O prethodnim pitanjima

- 17 Svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 45. UFEU-a i članak 7. Uredbe br. 492/2011 tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis o priznavanju profesionalnog razvoja u zdravstvenoj službi države članice koji sprječava da se na temelju radnog staža radnika uzme u obzir profesionalno iskustvo koje je potonji stekao u zdravstvenoj službi druge države članice. Osim toga, taj se sud pita je li u tom pogledu relevantno to što na razini Unije ne postoji sustav prethodnog odobrenja općih kriterija za homologaciju karijera osoblja u zdravstvenim službama različitih država članica.
- 18 Najprije valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 168. stavkom 7. UFEU-a, pravo Unije ne zadire u nadležnost država članica da poduzimaju sve mjere usmjerene na organizaciju zdravstvenih službi. Međutim, prilikom izvršavanja te nadležnosti države članice moraju poštovati pravo Unije, osobito odredbe UFEU-a koje se odnose na temeljne slobode koje sadržavaju zabranu državama članicama da uvode ili održavaju na snazi neopravdana ograničenja za ostvarenje tih sloboda u području zdravstvene skrbi (vidjeti presudu od 20. prosinca 2017., Simma Federspiel, C-419/16, EU:C:2017:997, t. 33. i navedenu sudsku praksu).
- 19 Kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, propis o kojem je riječ u glavnom postupku isključuje uzimanje u obzir razdoblja u kojem je predmetni radnik pružao usluge u javnoj zdravstvenoj službi druge države članice kako bi mogao pristupiti razredu u okviru priznavanja njegova profesionalnog razvoja.

- 20 Ipak, prema mišljenju Regionalne uprave za zdravstvo Kastilje i Leona, iz izračuna radnog staža nisu isključena samo razdoblja rada ostvarena u drugim državama članicama Unije nego i ona koja su ostvarena u Španjolskoj u zdravstvenim ustanovama koje nisu funkcionalno i organizacijski integrirane u španjolsku zdravstvenu službu. Stoga se u području profesionalnog razvoja prema nijednom radniku koji je državljanin druge države članice ne postupa drukčije u odnosu na španjolskog radnika. Tim se propisom ne sprečava radnike iz drugih država članica Unije da pristupe profesionalnoj kategoriji o kojoj je riječ u glavnom postupku niti ih se diskriminira jer se primjenjuje i na španjolske radnike.
- 21 U tom pogledu valja podsjetiti na to da sve odredbe UFEU-a koje se odnose na slobodno kretanje osoba imaju za cilj olakšati državljanima država članica obavljanje profesionalnih djelatnosti bilo koje vrste na području Unije te se protive mjerama koje bi te državljanke mogle staviti u nepovoljniji položaj ako žele obavljati gospodarsku djelatnost na državnom području druge države članice (presuda od 11. srpnja 2019., A, C-716/17, EU:C:2019:598, t. 16. i navedena sudska praksa).
- 22 Kao prvo treba ispitati je li propis o kojem je riječ u glavnom postupku prepreka slobodnom kretanju radnika, koja je zabranjena člankom 45. stavkom 1. UFEU-a.
- 23 U tom pogledu iz sudske prakse proizlazi da nacionalne odredbe kojima se sprečava ili odvraća radnika državljanina neke države članice da s ciljem ostvarivanja svojeg prava na slobodno kretanje napusti državu svojeg podrijetla čine ograničenja te slobode, čak i ako se primjenjuju neovisno o državljanstvu odnosnih radnika (presuda od 11. srpnja 2019., A, C-716/17, EU:C:2019:598, t. 17. i navedena sudska praksa).
- 24 Osim toga, cilj je članka 45. UFEU-a osobito izbjeći to da se bez objektivnog opravdanja prema radniku koji je, koristeći se svojim pravom na slobodno kretanje, bio zaposlen u više od jedne države članice postupa nepovoljnije nego prema onomu koji je cijelu svoju karijeru ostvario samo u jednoj državi članici (presuda od 12. svibnja 2021., CAF, C-27/20, EU:C:2021:383, t. 32. i navedena sudska praksa).
- 25 Naime, slobodno kretanje osoba se ne bi moglo u potpunosti ostvariti ako bi države članice mogle uskratiti pogodnost te odredbe onim svojim državljanima koji su se koristili pogodnostima predviđenima u pravu Unije i zahvaljujući tomu stekli profesionalne kvalifikacije u državi članici različitoj od one čije državljanstvo imaju (vidjeti u tom smislu presudu od 17. prosinca 2020., Onofrei, C-218/19, EU:C:2020:1034, t. 28. i navedenu sudsku praksu).
- 26 Sud je tako presudio da se nacionalnim propisom kojim se ne uzimaju u obzir cjelokupna ranija razdoblja jednakovrijedne djelatnosti ostvarena u državi članici različitoj od države članice podrijetla radnika migranta sloboda kretanja radnika može učiniti manje privlačnom, čime se povređuje članak 45. stavak 1. UFEU-a (presuda od 23. travnja 2020., Land Niedersachsen (Ranija razdoblja relevantne djelatnosti), C-710/18, EU:C:2020:299, t. 26. i navedena sudska praksa).
- 27 Stoga valja utvrditi da propis države članice poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, koji dopušta uzimanje u obzir samo profesionalnog iskustva koje je kandidat stekao u španjolskim zdravstvenim službama za profesionalni razvoj, u istoj kategoriji zanimanja poput one iz koje on želi pristupiti odgovarajućoj kategoriji profesionalnog razvoja, može odvratiti radnika od ostvarivanja njegova prava na slobodno kretanje predviđenog člankom 45. UFEU-a. Takav će

radnik biti obeshrabren napustiti svoju državu članicu podrijetla kako bi radio ili se nastanio u drugoj državi članici ako se njegovo profesionalno iskustvo stečeno u toj drugoj državi članici ne bi moglo uzeti u obzir.

- 28 Stoga valja smatrati da će španjolski radnici migranti koji imaju namjeru obavljati djelatnost u kategoriji zanimanja „Medicinska sestra/medicinski brat” u zdravstvenoj ustanovi ili centru u državi članici različitoj od Kraljevine Španjolske biti obeshrabreni to učiniti ako se jednakovrijedno radno iskustvo koje su tamo stekli ne uzima u obzir prilikom ocjene njihova profesionalnog razvoja kada se vrate u Španjolsku.
- 29 Kao drugo, valja podsjetiti na to da se člankom 45. stavkom 2. UFEU-a određuje da sloboda kretanja radnika podrazumijeva ukidanje svake diskriminacije na temelju državljanstva među radnicima država članica u vezi sa zapošljavanjem, primicima od rada i ostalim uvjetima rada i zapošljavanja. Ta je odredba konkretizirana u članku 7. stavku 2. Uredbe br. 492/2011, koji pobliže navodi da radnik državljanin države članice na državnom području drugih država članica uživa iste socijalne i porezne povlastice kao domaći radnici (presuda od 2. ožujka 2017., Eschenbrenner, C-496/15, EU:C:2017:152, t. 32.).
- 30 Valja također podsjetiti na to da načelo jednakog postupanja iz članka 45. UFEU-a i iz članka 7. Uredbe br. 492/2011 zabranjuje ne samo izravnu diskriminaciju na temelju državljanstva nego i sve druge neizravne oblike diskriminacije koji, uz primjenu drugih kriterija razlikovanja, u stvarnosti dovode do istog rezultata (presuda od 2. ožujka 2017., Eschenbrenner, C-496/15, EU:C:2017:152, t. 35. i navedena sudska praksa).
- 31 Sud je u tom kontekstu pojasnio da se odredba nacionalnog prava, iako je primjenjiva na sve radnike bez obzira na njihovo državljanstvo, mora smatrati neizravno diskriminatornom ako po samoj svojoj prirodi može više naštetiti radnicima državljanima drugih država članica nego domaćim radnicima i ako stoga postoji opasnost da radnike državljanke drugih država članica stavlja u osobito nepovoljan položaj, osim ako je objektivno opravdana i proporcionalna cilju koji se želi postići (presuda od 10. listopada 2019., Kraih, C-703/17, EU:C:2019:850, t. 24. i navedena sudska praksa).
- 32 Da bi se neka mjera mogla smatrati neizravno diskriminirajućom, nije nužno da se njome u povoljniji položaj stavljaju svi domaći državljanji odnosno u nepovoljniji položaj samo državljanji drugih država članica, a ne i domaći (presuda od 5. prosinca 2013., Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, t. 27. i navedena sudska praksa).
- 33 U ovom slučaju, nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku – time što se njime odbija uzeti u obzir profesionalno iskustvo koje je radnik migrant stekao u zdravstvenim službama druge države članice koja nije Kraljevina Španjolska – više će se utjecati na radnike migrante nego na domaće radnike tako što se prvonavedene stavlja u nepovoljniji položaj jer su oni vrlo vjerojatno prije nego što su se zaposlili u zdravstvenim službama Kraljevine Španjolske profesionalno iskustvo stekli u drugoj državi članici. Tako bi radnik migrant koji je relevantno profesionalno iskustvo stekao kod poslodavaca sa sjedištem u nekoj državi članici koja nije Kraljevina Španjolska, i to jednakog trajanja kao i radnik koji je radno iskustvo stekao u odgovarajućim španjolskim zdravstvenim službama, bio u nepovoljnijem položaju zbog neuzimanja u obzir tog profesionalnog iskustva kako bi mogao pristupiti razredu u okviru

priznavanja njegova profesionalnog razvoja (vidjeti po analogiji presudu od 5. prosinca 2013., Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, t. 28.).

- 34 U tim okolnostima valja utvrditi da se propisom o kojem je riječ u glavnom postupku ograničava slobodno kretanje radnika što je načelno zabranjeno člankom 45. UFEU-a i člankom 7. stavkom 1. Uredbe br. 492/2011.
- 35 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, nacionalne mjere koje bi mogle otežati ili učiniti manje privlačnim ostvarivanje temeljnih sloboda zajamčenih UFEU-om mogu se opravdati jedino time da teže ostvarivanju cilja od općeg interesa, da su prikladne za ostvarenje toga cilja i da ne prekoračuju ono što je nužno za njegovo postizanje (presuda od 20. prosinca 2017., Simma Federspiel, C-419/16, EU:C:2017:997, t. 38. i navedena sudska praksa).
- 36 Kad je riječ o tome na koje je ciljeve usmjeren nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku, potrebno je naglasiti da je pitanje utvrđivanja tih ciljeva, u okviru spora o kojem odlučuje Sud na temelju članka 267. UFEU-a, u nadležnosti suda koji je uputio zahtjev (presuda od 20. prosinca 2017., Simma Federspiel, C-419/16, EU:C:2017:997, t. 40. i navedena sudska praksa).
- 37 U ovom slučaju taj sud navodi da je cilj propisa o kojem je riječ u glavnom postupku od općeg interesa koji se sastoji od jamčenja ciljeva i organizacije nacionalne zdravstvene službe. Priznavanje profesionalnog razvoja radnika ne podrazumijeva samo uzimanje u obzir radnog staža nego i zahtijeva da su određene usluge pružene u točno određenoj kategoriji zanimanja i u posebnoj zdravstvenoj službi čiji je cilj ostvarivanje ciljeva organizacije u okviru koje se pružaju te usluge. Međutim, teško je ocijeniti stupanj ostvarenja ciljeva druge države članice.
- 38 Prema mišljenju Regionalne uprave za zdravstvo Kastilje i Leona, s obzirom na to da se funkcije svojstvene kategoriji zanimanja u kojoj se pružaju predmetne usluge ocjenjuju u svrhu priznavanja profesionalnog razvoja i da one koje se obavljaju izvan španjolskog zdravstvenog sustava mogu odgovarati standardima kvalitete ili ciljevima koji su niži od onih koji se zahtijevaju tim zdravstvenim sustavom, uzimanje u obzir potonjih funkcija podrazumijeva priznanje profesionalnog razvoja osoblju koje je pružilo određene usluge na način kojim se ne poštuju ti standardi kvalitete ili ti ciljevi.
- 39 Stoga se propis o kojem je riječ u glavnom postupku u biti može opravdati zato što način uzimanja u obzir stečenog profesionalnog iskustva nije usklađen na razini Unije niti postoje kriteriji usporedbe odnosnih standarda kvalitete, načela i ciljeva zdravstvenih sustava.
- 40 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je na državama članicama da odrede razinu zaštite javnog zdravlja koju žele osigurati i način na koji će je postići. Budući da se navedena razina može razlikovati od jedne države članice do druge, državama članicama valja u tom području priznati marginu prosudbe (presuda od 20. prosinca 2017., Simma Federspiel, C-419/16, EU:C:2017:997, t. 45. i navedena sudska praksa).
- 41 Iz toga proizlazi da se cilj koji je u ovom predmetu naveo sud koji je uputio zahtjev – a koji je osiguravanje ciljeva i organizacije nacionalne zdravstvene službe – kao cilj politike javnog zdravlja povezan s poboljšanjem kvalitete skrbi u okviru predmetnog zdravstvenog sustava i ostvarivanjem visoke razine zaštite zdravlja može smatrati ciljem od općeg interesa u smislu sudske prakse navedene u točki 35. ove presude.

- 42 Iako bi se takav cilj od općeg interesa moglo prihvatiti, a što treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev, da bi se ograničenje slobode kretanja radnika koje sadržava ta nacionalna odredba moglo opravdati, ta odredba mora također biti prikladna za ostvarenje zadanog cilja i ne prekoračivati ono što je nužno za njegovo postizanje.
- 43 S obzirom na spis kojim Sud raspolaže i pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, uzimanje u obzir radnog staža dotičnog zdravstvenog radnika i pojedinačne razine koju je potonji dosegnuo u pogledu znanja, iskustva u djelatnostima skrbi, obrazovanja i istraživanja te ostvarenja ciljeva u području skrbi i istraživanja u dotičnoj organizaciji ne može se smatrati neprikladnom mjerom za postizanje cilja pojačane zaštite zdravlja koji se, čini se, time želi ostvariti.
- 44 Što se tiče ocjene koja se mora provesti o strogoj nužnosti propisa o kojem je riječ u glavnom postupku, sud koji je uputio zahtjev morat će uzeti u obzir činjenicu da se, s jedne strane, priznavanje profesionalnog iskustva koje je dotični radnik stekao u nacionalnom zdravstvenom sustavu druge države članice ne može općenito smatrati preprekom ostvarenju takvog cilja.
- 45 S druge strane, taj će sud morati uzeti u obzir okolnost da se priznavanje tog profesionalnog iskustva može ostvariti u skladu s postupkom koji zainteresiranoj osobi pruža mogućnost dokazivanja jednakovrijednosti njezina profesionalnog iskustva stečenog u drugim državama članicama, jednako kao što se to, kako to proizlazi iz spisa kojim Sud raspolaže, nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku to dopušta radi dobivanja trogodišnjih dodataka za radni staž privremenog osoblja.
- 46 Naime, u situaciji koja ne ulazi u područje primjene Direktive 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija (SL 2005., L 255, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 125. i ispravak SL 2014., L 305, str. 115.), ali na koju se primjenjuje članak 45. UFEU-a, a što treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev, predmetna država članica domaćin mora poštovati svoje obveze u pogledu priznavanja stručnih kvalifikacija (presuda od 3. ožujka 2022., *Sosiaalija terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Osnovna liječnička izobrazba)*, C-634/20, EU:C:2022:149, t. 41.).
- 47 Tako je Sud presudio da tijela te države članice – kad odlučuju o zahtjevu državljanina Unije da mu se odobri obavljanje profesionalne djelatnosti, a pristup kojoj, prema nacionalnom propisu, ovisi o posjedovanju određene diplome ili stručne kvalifikacije ili o razdoblju stručne prakse – moraju uzeti u obzir sve diplome, potvrde i druge dokaze kao i relevantno iskustvo dotične osobe, uspoređujući, s jedne strane, vještine koje ti dokazi i to iskustvo potvrđuju i, s druge strane, znanje i kvalifikacije koje to nacionalno zakonodavstvo zahtijeva (presuda od 3. ožujka 2022., *Sosiaalija terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Osnovna liječnička izobrazba)*, C-634/20, EU:C:2022:149, t. 38. i navedena sudska praksa).
- 48 Stoga, ako usporedno ispitivanje dokaza o formalnoj osposobljenosti dovede do utvrđenja da znanja i kvalifikacije koje potvrđuje strani dokaz o formalnoj osposobljenosti odgovaraju onima koje zahtijevaju nacionalne odredbe, država članica domaćin obvezna je priznati da taj dokaz o formalnoj osposobljenosti ispunjava uvjete koje ona propisuje. Ako se, suprotno tomu, usporedbom utvrdi samo djelomično podudaranje tih znanja i kvalifikacija, ta država članica ima pravo zahtijevati da stranka dokaže da je stekla znanja i kvalifikacije koji nedostaju (presude od 6. listopada 2015., *Brouillard*, C-298/14, EU:C:2015:652, t. 57. i od 8. srpnja 2021., *Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija*, C-166/20, EU:C:2021:554, t. 39.).

- 49 Iz toga slijedi da valja odbiti argumentaciju Regionalne uprave za zdravstvo Kastilje i Leona koja se temelji na tome da u okviru Unije ne postoji zajednički sustav organizacije zdravstvenih službi država članica.
- 50 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članak 45. UFEU-a i članak 7. Uredbe br. 492/2011 treba tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis koji se odnosi na priznavanje profesionalnog razvoja u zdravstvenoj službi države članice koji sprječava da se na temelju radnog staža radnika uzme u obzir profesionalno iskustvo koje je potonji stekao u zdravstvenoj službi druge države članice, osim ako ograničenje slobode kretanja radnika koje sadržava ta nacionalna odredba nema cilj od općeg interesa, njome se može jamčiti ostvarenje tog cilja i ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo ostvarenje.

Troškovi

- 51 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (šesto vijeće) odlučuje:

Članak 45. UFEU-a i članak 7. Uredbe br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji treba tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis koji se odnosi na priznavanje profesionalnog razvoja u zdravstvenoj službi države članice koji sprječava da se na temelju radnog staža radnika uzme u obzir profesionalno iskustvo koje je potonji stekao u zdravstvenoj službi druge države članice, osim ako ograničenje slobode kretanja radnika koje sadržava ta nacionalna odredba nema cilj od općeg interesa, njome se može jamčiti ostvarenje tog cilja i ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo ostvarenje.

Potpisi