



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (szósta izba)

z dnia 28 kwietnia 2022 r. \*

Odesłanie prejudycjalne – Swobodny przepływ pracowników – Artykuł 45 TFUE –  
Rozporządzenie (UE) nr 492/2011 – Artykuł 7 ust. 2 – Równość traktowania – Krajowy system  
uznawania rozwoju zawodowego pracowników służby zdrowia –  
Nieuwzględnienie doświadczenia zawodowego uzyskanego w służbie zdrowia innego państwa  
członkowskiego – Przeszkoda

W sprawie C-86/21

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie  
prejudycjalnym, złożony przez Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (wyższy trybunał  
sprawiedliwości Kastylii i Leónu, Hiszpania) postanowieniem z dnia 4 lutego 2021 r., które  
wpłynęło do Trybunału w dniu 11 lutego 2021 r., w postępowaniu:

**Gerencia Regional de Salud de Castilla y León**

przeciwko

**Deli,**

TRYBUNAŁ (szósta izba),

w składzie: I. Ziemele, prezes izby, A. Arabadjiev (sprawozdawca) i A. Kumin, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Pikamäe,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Gerencia Regional de Salud de Castilla y León – D. Vélez Berzosa, w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej – I. Galindo Martín i B.-R. Killmann, w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

\* Język postępowania: hiszpański.

wydaje następujący

## Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 45 TFUE oraz art. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii (Dz.U. 2011, L 141, s. 1).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między p. Delią a dyrektorem generalnym Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (regionalnego zarządu służby zdrowia Kastylii i Leónu, Hiszpania) w przedmiocie odmowy uwzględnienia doświadczenia zawodowego uzyskanego przez zainteresowaną w Portugalii dla celów obliczenia jej stażu pracy w kontekście uznania jej rozwoju zawodowego.

## Ramy prawne

### *Prawo Unii*

- 3 Rozdział I rozporządzenia nr 492/2011 jest zatytułowany „Zatrudnienie, równość traktowania i rodziny pracowników”. Artykuł 7 ust. 1 tego rozporządzenia, zawarty w sekcji 2 tego rozdziału, zatytułowanej „Zatrudnienie i równość traktowania”, przewiduje:

„Pracownik będący obywatelem państwa członkowskiego nie może być, na terytorium innego państwa członkowskiego, traktowany – ze względu na swą przynależność państwową – odmiennie niż pracownicy krajowi pod względem warunków zatrudnienia i pracy, w szczególności warunków wynagrodzenia, zwolnienia oraz, w przypadku utraty pracy, powrotu do pracy lub ponownego zatrudnienia”.

### *Prawo hiszpańskie*

- 4 Artykuł 44 Ley 14/1986, General de Sanidad (ustawy powszechnej 14/1986 o ochronie zdrowia) z dnia 25 kwietnia 1986 r. (BOE nr 102 z dnia 29 kwietnia 1986 r., s. 15207), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, definiuje krajowy system opieki zdrowotnej w następujący sposób:

„1. Wszystkie struktury i usługi publiczne w służbie zdrowia należą do krajowego systemu opieki zdrowotnej.

2. Krajowy system opieki zdrowotnej obejmuje służby zdrowia administracji państwowej oraz służby zdrowia wspólnot autonomicznych zgodnie z przepisami niniejszej ustawy”.

- 5 Real Decreto 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 (dekret królewski nr 184/2015 określający jednolity katalog równoważności kwalifikacji zawodowych statutowych pracowników służby zdrowia oraz ich aktualizację) z dnia 13 marca 2015 r. (BOE nr 83 z dnia 7 kwietnia 2015 r., s. 29447) w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, ustanawia siatkę równoważności kategorii zawodowych umożliwiającą pracownikom statutowym uzyskanie dostępu do wolnych stanowisk

w innych placówkach służby zdrowia przy zagwarantowaniu poprawy jakości opieki i skutecznym zapewnieniu ich mobilności w całym krajowym systemie opieki zdrowotnej zgodnie z przepisami art. 43 Ley 16/2003, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud (ustawy 16/2003 w sprawie spójności i jakości krajowego systemu opieki zdrowotnej) z dnia 28 maja 2003 r. (BOE nr 128 z dnia 29 maja 2003 r., s. 20567), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym.

- 6 Artykuł 37 Ley 44/2003 de ordenación de las profesiones sanitarias (ustawy 44/2003 w sprawie organizacji zawodów medycznych) z dnia 21 listopada 2003 r. (BOE nr 280 z dnia 22 listopada 2003 r., s. 41442), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „ustawą 44/2003”), który dotyczy uznawania rozwoju zawodowego, stanowi:

„1. Ustanawia się system uznawania rozwoju zawodowego pracowników służby zdrowia, o których mowa w art. 6 i 7 niniejszej ustawy. System ten polega na publicznym, wyraźnym i zindywidualizowanym uznawaniu poziomu rozwoju zawodowego osiągniętego przez pracownika służby zdrowia pod względem wiedzy, doświadczenia w działaniach w zakresie opieki, nauczania i badań, a także realizacji celów w zakresie opieki i badań w organizacji, w której pracownik ten świadczy swoje usługi.

[...]

3. Dobrowolny dostęp do systemu doskonalenia zawodowego jest otwarty dla pracowników, którzy mają miejsce zamieszkania lub świadczą usługi na terytorium państwa”.

- 7 Artykuł 38 ustawy 44/2003 reguluje niektóre ogólne zasady uznawania rozwoju zawodowego w następujący sposób:

„1. Organy administracji opieki zdrowotnej regulują w odniesieniu do własnych ośrodków i zakładów uznawanie rozwoju zawodowego zgodnie z następującymi zasadami ogólnymi:

[...]

b) Uzyskanie pierwszej grupy zaszeregowania i dostęp do wyższych grup zaszeregowania wymagają korzystnej oceny osiągnięć zainteresowanego w świetle jego wiedzy, kompetencji, udokumentowanego kształcenia ustawicznego, a także działalności dydaktycznej i badawczej. Ocena ta powinna również uwzględniać wyniki działalności zainteresowanego w zakresie opieki, jej jakość i poszanowanie ustalonych w tym celu wskaźników, a także jego udział w zarządzaniu klinicznym, o którym mowa w art. 10 ustawy 44/2003.

[...]”.

- 8 Co się tyczy Comunidad Autónoma de Castilla y León (wspólnoty autonomicznej Kastylii i Leónu, Hiszpania), mająca zastosowanie regulacja została przewidziana w Decreto 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 (dekrecie 43/2009 regulującym ścieżkę kariery zawodowej statutowego personelu ośrodków i zakładów zdrowotnych służby zdrowia Kastylii i Leónu) z dnia

2 lipca 2009 r. (BOCYL nr 125 z dnia 3 lipca 2009 r., s. 20084), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanym dalej „dekretem 43/2009”), którego art. 6 przewiduje:

„1. Ścieżka kariery zawodowej w służbie zdrowia Kastylii i Leónu składa się z czterech grup zaszeregowania.

2. Ustanawia się następujące wymogi, których spełnienie jest niezbędne do uzyskania pierwszej grupy zaszeregowania lub dostępu do każdej wyższej grupy zaszeregowania:

- a) posiadanie statusu członka stałego personelu statutowego w kategorii zawodowej, w której kandydat ubiega się o dostęp do pierwszej grupy zaszeregowania lub wyższych grup zaszeregowania odpowiedniej ścieżki kariery zawodowej, i wykonywanie obowiązków w służbie zdrowia Kastylii i Leónu;
- b) złożenie wniosku o przyznanie pierwszej grupy zaszeregowania w ramach kariery zawodowej lub dostępu do każdej wyższej grupy zaszeregowania w terminie i na zasadach określonych w odpowiednich zaproszeniach do składania wniosków;
- c) wykazanie liczby lat doświadczenia zawodowego, według stanu na dzień każdego zaproszenia do składania wniosków, w charakterze członka personelu statutowego w ośrodkach i zakładach zdrowotnych krajowego systemu opieki zdrowotnej, określonej dla każdego rodzaju ścieżki zawodowej w celu uzyskania pierwszej grupy zaszeregowania, jak również określonej dla uzyskania dostępu do wyższych grup zaszeregowania, zgodnie z następującą skalą:
  - (i) aby uzyskać pierwszą grupę zaszeregowania, konieczne jest wykazanie pięcioletniego doświadczenia zawodowego w charakterze członka personelu statutowego w krajowym systemie opieki zdrowotnej, w tej samej kategorii zawodowej, w której kandydat ubiega się o dostęp do odpowiedniej ścieżki kariery zawodowej”.

### **Postępowanie główne i pytania prejudycjalne**

- 9 Decyzją z dnia 6 października 2017 r. dyrektor generalny regionalnego zarządu służby zdrowia Kastylii i Leónu ogłosił dla długoterminowego personelu tymczasowego zwykłą procedurę naboru oraz odpowiedni okres zgłaszania kandydatur w celu uzyskania dostępu do pierwszej grupy zaszeregowania systemu uznawania rozwoju zawodowego za 2010 r. Wniosek o udzielenie dostępu do tej pierwszej grupy zaszeregowania mogli złożyć wyłącznie członkowie długoterminowego personelu tymczasowego wykazujący pięcioletnie doświadczenie zawodowe w charakterze członków personelu statutowego lub członków niestatutowego personelu zdrowotnego w służbie zdrowia Kastylii i Leónu w tej samej kategorii zawodowej, w której kandydat ubiega się o dostęp do odpowiedniej ścieżki kariery zawodowej. Wśród kategorii statutowego personelu zdrowotnego wymienionych w załączniku 1 do tej decyzji znajduje się kategoria „pielęgniarka/pielęgniarka”.
- 10 W dniu 26 października 2017 r. p. Delia zgłosiła swoją kandydaturę w tej kategorii, wskazując, że w dniu 31 grudnia 2010 r. legitymowała się stażem pracy w tej kategorii zawodowej wynoszącym dziesięć lat i trzy miesiące. Staż ten obejmował pracę wykonywaną w okresie od 20 listopada 2000 r. do 25 lipca 2007 r. w szpitalu Santa María w Lizbonie (Portugalia).

- 11 Decyzją z dnia 25 lutego 2019 r. dyrektor generalny regionalnego zarządu służby zdrowia Kastylii i Leónu uznał, że lata doświadczenia zawodowego uzyskane w ramach hiszpańskiego systemu opieki zdrowotnej mogą zostać uwzględnione z tytułu wymaganego pięcioletniego doświadczenia zawodowego. Odmówił natomiast wzięcia pod uwagę okresu, w którym zainteresowana pracowała w Portugalii, na tej podstawie, że system uznawania rozwoju zawodowego ustanowiony przez wspólnotę autonomiczną Kastylii i Leónu tego nie przewiduje.
- 12 Niemniej jednak okres ten uwzględniono przy obliczaniu dodatku trzyletniego za wysługę lat dla tymczasowego personelu statutowego.
- 13 Pani Delia wniosła skargę na decyzje z dnia 6 października 2017 r. i z dnia 25 lutego 2019 r., w której zażądała, by przy obliczaniu stażu pracy w kontekście uznania jej rozwoju zawodowego uwzględniono okres wykonywania wspomnianej pracy w ramach portugalskiego krajowego systemu opieki zdrowotnej.
- 14 Wyrokiem z dnia 16 grudnia 2019 r. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Valladolid (sąd administracyjny szczebla prowincji nr 3 w Valladolid, Hiszpania) uwzględnił tę skargę. Wspólnota autonomiczna Kastylii i Leónu wniosła środek odwoławczy od tego wyroku do Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (wyższego trybunału sprawiedliwości Kastylii i Leónu, Hiszpania), będącego sądem odsyłającym.
- 15 Zdaniem tego sądu można uznać, że rozpatrywany w postępowaniu głównym przepis ustanawia pośrednią dyskryminację oraz stanowi naruszenie zasady swobodnego przepływu pracowników oraz zasady równego traktowania. I przeciwnie, można uważać, że przepis ten jest oparty na względach niezależnych od przynależności państwowej zainteresowanych pracowników, uzasadniony strukturą i zasadami organizacyjnymi krajowego systemu opieki zdrowotnej, a także własnymi celami organizacji, w ramach której świadczone są usługi opieki zdrowotnej, oraz proporcjonalny do tych celów, a odmienne traktowanie może być ponadto uzasadnione brakiem kryteriów uznawania pomiędzy różnymi systemami opieki zdrowotnej państw członkowskich.
- 16 W tych okolicznościach Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (wyższy trybunał sprawiedliwości Kastylii i Leónu) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
  - „1) Czy art. 45 TFUE i art. 7 rozporządzenia [nr 492/2011] stoją na przeszkodzie przepisowi takiemu jak art. 6 ust. 2 lit. c) dekretu [nr 43/2009], który uniemożliwia uznanie pracy świadczonej w określonym zawodzie w publicznym systemie opieki zdrowotnej innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej?
  - 2) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze: czy uznanie pracy świadczonej w publicznym systemie opieki zdrowotnej państwa członkowskiego może być uzależnione od uprzedniego zatwierdzenia ogólnych kryteriów uznawania systemów kariery zawodowej pracowników służby zdrowia państw członkowskich Unii Europejskiej?”.

### **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

- 17 Poprzez pytania prejudycjalne, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 45 TFUE i art. 7 rozporządzenia nr 492/2011 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu dotyczącemu uznawania rozwoju

zawodowego w służbie zdrowia państwa członkowskiego, które uniemożliwia uwzględnienie z tytułu stażu pracy pracownika doświadczenia zawodowego uzyskanego przez tego pracownika w publicznej służbie zdrowia innego państwa członkowskiego. Sąd ten zastanawia się ponadto, czy istotny w tym względzie jest brak na poziomie Unii systemu uprzedniego zatwierdzania ogólnych kryteriów uznawania przebiegu kariery zawodowej personelu służby zdrowia między różnymi państwami członkowskimi.

- 18 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 168 ust. 7 TFUE prawo Unii nie narusza kompetencji państw członkowskich w zakresie stanowienia przepisów regulujących organizację usług zdrowotnych. Jednakże przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie powinny przestrzegać prawa Unii, w szczególności zaś postanowień traktatu FUE dotyczących podstawowych swobód, które to postanowienia obejmują skierowany do państw członkowskich zakaz wprowadzania lub zachowania nieuzasadnionych ograniczeń w wykonywaniu tych swobód w dziedzinie opieki zdrowotnej (wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Simma Federspiel, C-419/16, EU:C:2017:997, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 19 Jak wynika z postanowienia odsyłającego, uregulowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym wyklucza uwzględnienie okresu, w którym zainteresowany pracownik świadczył pracę w publicznej służbie zdrowia innego państwa członkowskiego, dla celów uzyskania przez niego dostępu do danej grupy zaszerogowania w ramach uznania jego rozwoju zawodowego.
- 20 Przy tym zdaniem regionalnego zarządu służby zdrowia Kastylii i Leónu z wyliczenia stażu pracy wyłączone są nie tylko okresy pracy świadczonej w innych państwach członkowskich Unii, lecz również okresy pracy świadczonej w Hiszpanii w zakładach opieki zdrowotnej, które nie są zintegrowane funkcjonalnie i organizacyjnie w ramach hiszpańskiej służby zdrowia. W związku z tym jego zdaniem żaden pracownik będący obywatelem innego państwa członkowskiego nie jest traktowany inaczej niż pracownik hiszpański w zakresie rozwoju zawodowego. Uregulowanie to nie stoi na przeszkodzie temu, by pracownicy z innych państw członkowskich Unii uzyskiwali dostęp do kategorii zawodowej rozpatrywanej w postępowaniu głównym i nie jest wobec nich dyskryminujące, skoro stosuje się je również do pracowników hiszpańskich.
- 21 W tym względzie należy przypomnieć, że ogół przepisów traktatu FUE dotyczących swobodnego przepływu osób służy ułatwieniu obywatelom państw członkowskich wykonywania wszelkiego rodzaju działalności zawodowej na obszarze Unii oraz stoi na przeszkodzie działaniom, które mogłyby stawiać ich w niekorzystnej sytuacji, gdyby pragnęli oni wykonywać działalność gospodarczą na obszarze innego państwa członkowskiego (wyrok z dnia 11 lipca 2019 r., A, C-716/17, EU:C:2019:598, pkt 16 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 22 Należy zbadać w pierwszej kolejności, czy uregulowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym stanowi przeszkodę dla swobody przepływu pracowników zakazaną na mocy art. 45 ust. 1 TFUE.
- 23 W tym względzie z orzecznictwa wynika, że przepisy krajowe zabraniające pracownikom będącym obywatelami państwa członkowskiego opuszczenia ich państwa pochodzenia w celu skorzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się lub przepisy krajowe zniechęcające ich do tego stanowią ograniczenie tej swobody, nawet jeżeli znajdują zastosowanie niezależnie od obywatelstwa zainteresowanych pracowników (wyrok z dnia 11 lipca 2019 r., A, C-716/17, EU:C:2019:598, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 24 Ponadto art. 45 TFUE służy w szczególności uniknięciu sytuacji, w której pracownik, który wskutek skorzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się pracował w więcej niż jednym państwie członkowskim, byłby traktowany, bez obiektywnego uzasadnienia, w sposób mniej korzystny niż pracownik, który całą swoją karierę zawodową spędził w jednym tylko państwie członkowskim (wyrok z dnia 12 maja 2021 r., CAF, C-27/20, EU:C:2021:383, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 25 Osiągnięcie pełnej swobody przepływu osób nie byłoby bowiem możliwe, gdyby państwa członkowskie mogły odmawiać przyznania korzyści wynikających z tego postanowienia własnym obywatelom, którzy skorzystali z możliwości przewidzianych w prawie Unii i uzyskali dzięki temu kwalifikacje zawodowe w państwie członkowskim innym aniżeli państwo, którego obywatelstwo posiadają (zob. podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Onofrei, C-218/19, EU:C:2020:1034, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 26 Trybunał orzekł zatem, że uregulowanie krajowe, które nie uwzględnia całości wcześniejszych okresów równoważnej działalności, ukończonych w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie pochodzenia pracownika migrującego, może uczynić mniej atrakcyjnym korzystanie ze swobodnego przepływu pracowników – z naruszeniem art. 45 ust. 1 TFUE [wyrok z dnia 23 kwietnia 2020 r., Land Niedersachsen (Wcześniejsze okresy odpowiedniej działalności), C-710/18, EU:C:2020:299, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 27 W związku z tym należy stwierdzić, że uregulowanie państwa członkowskiego, takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które pozwala jedynie na uwzględnienie doświadczenia zawodowego uzyskanego w hiszpańskiej służbie zdrowia przez pracownika wnoszącego o uznanie rozwoju zawodowego w tej samej kategorii zawodowej, w której ubiega się o dostęp do odpowiedniej ścieżki kariery zawodowej, może zniechęcać pracownika do korzystania z prawa do swobodnego przepływu przewidzianego w art. 45 TFUE. Taki pracownik będzie zniechęcony do opuszczenia państwa członkowskiego pochodzenia w celu podjęcia pracy lub osiedlenia się w innym państwie członkowskim, jeżeli wskutek tego zostanie wykluczona możliwość uwzględnienia jego doświadczenia zawodowego uzyskanego w tym innym państwie członkowskim.
- 28 Tym samym należy uznać, że hiszpańscy pracownicy migrujący, którzy zamierzają praktykować w kategorii zawodowej „pielęgniarz/pielęgniarka” w zakładzie lub ośrodku opieki zdrowotnej znajdującym się w państwie członkowskim innym niż Królestwo Hiszpanii, będą zniechęceni do uczynienia tego, jeśli równorzędne doświadczenie zawodowe, które tam uzyskali, nie będzie brane pod uwagę przy ocenie ich rozwoju zawodowego po powrocie do Hiszpanii.
- 29 W drugiej kolejności należy przypomnieć, że zgodnie z art. 45 ust. 2 TFUE swobodny przepływ pracowników oznacza zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy. Przepis ten został skonkretyzowany w art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/2011, który stanowi, że pracownik będący obywatelem państwa członkowskiego korzysta z takich samych przywilejów socjalnych i podatkowych jak pracownicy krajowi (wyrok z dnia 2 marca 2017 r., Eschenbrenner, C-496/15, EU:C:2017:152, pkt 32).
- 30 Należy również przypomnieć, że zasada równego traktowania, wpisana zarówno do art. 45 TFUE, jak i do art. 7 rozporządzenia nr 492/2011 zakazuje nie tylko dyskryminacji bezpośredniej ze względu na przynależność państwową, lecz również wszelkich pośrednich form dyskryminacji,

które przez zastosowanie innych kryteriów rozróżnienia prowadzą w rzeczywistości do takiego samego rezultatu (wyrok z dnia 2 marca 2017 r., Eschenbrenner, C-496/15, EU:C:2017:152, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 31 W tym kontekście Trybunał uściślił, że należy uznać za pośrednio dyskryminujący przepis prawa krajowego – mimo że jest on stosowany bez rozróżnienia do wszystkich pracowników, bez względu na ich przynależność państwową – gdy ze swej natury może dotyczyć on bardziej pracowników będących obywatelami innych państw członkowskich niż pracowników krajowych i w konsekwencji istnieje ryzyko postawienia tych pierwszych w gorszej sytuacji, chyba że jest on obiektywnie uzasadniony i proporcjonalny do realizowanego celu (wyrok z dnia 10 października 2019 r., Krah, C-703/17, EU:C:2019:850, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 32 Aby przepis można było zakwalifikować jako pośrednio dyskryminujący, nie jest konieczne, by skutkowało on uprzywilejowaniem wszystkich obywateli danego państwa lub stawianiem w niekorzystnym położeniu jedynie obywateli innych państw członkowskich, a nie własnych obywateli (wyrok z dnia 5 grudnia 2013 r., Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 33 W niniejszym przypadku uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym może w związku z odmową uwzględnienia doświadczenia zawodowego uzyskanego przez pracownika migrującego w służbie zdrowia państwa członkowskiego innego niż Królestwo Hiszpanii w szerszym zakresie dotyczyć pracowników migrujących niż pracowników krajowych poprzez stawianie szczególnie tych pierwszych w niekorzystnej sytuacji, ponieważ jest bardzo prawdopodobne, że nabyli oni doświadczenie zawodowe w państwie członkowskim innym niż Królestwo Hiszpanii przed podjęciem pracy w służbie zdrowia tego ostatniego państwa członkowskiego. Tym samym pracownik migrujący, który uzyskał u pracodawców mających siedzibę w państwie członkowskim innym niż Królestwo Hiszpanii właściwe doświadczenie zawodowe, równie długie jak zdobyte przez pracownika, którego cała kariera zawodowa przebiegała w odpowiednich placówkach hiszpańskiej służby zdrowia, będzie postawiony w niekorzystnej sytuacji wskutek nieuwzględnienia tego doświadczenia zawodowego dla celów uzyskania przez niego dostępu do grupy zaszerogowania w ramach uznania jego rozwoju zawodowego (zob. analogicznie wyrok z dnia 5 grudnia 2013 r., Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, pkt 28).
- 34 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że uregulowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym stanowi ograniczenie swobodnego przepływu pracowników zakazane co do zasady w art. 45 TFUE i art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 492/2011.
- 35 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przepisy krajowe mogące utrudniać wykonywanie podstawowych swobód zagwarantowanych w traktacie FUE lub czynić je mniej atrakcyjnymi mogą być dopuszczalne jedynie pod warunkiem, że służą one osiągnięciu celu leżącego w interesie ogólnym, są właściwe dla zapewnienia realizacji tego celu oraz nie wykraczają poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Simma Federspiel, C-419/16, EU:C:2017:997, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 36 Należy podkreślić, że w kontekście sprawy przedstawionej Trybunałowi w trybie art. 267 TFUE udzielenie odpowiedzi na pytanie, jakie cele są w rzeczywistości realizowane przez uregulowanie krajowe, należy do właściwości sądu odsyłającego (wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Simma Federspiel, C-419/16, EU:C:2017:997, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).



- 37 W niniejszym przypadku sąd ten wskazuje, że uregulowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym realizuje cel interesu ogólnego polegający na zagwarantowaniu celów i organizacji krajowej służby zdrowia. Wyjaśnia on, że uznanie rozwoju zawodowego pracownika nie oznacza jedynie uwzględnienia stażu pracy, lecz wymaga również, aby świadczenie pewnych usług odbywało się w określonej kategorii zawodowej i w ramach szczególnej służby zdrowia w dążeniu do realizacji celów organizacji, w której usługi te są świadczone. Trudno byłoby zaś ocenić stopień realizacji celów zamierzonych przez inne państwo członkowskie.
- 38 Zdaniem regionalnego zarządu służby zdrowia Kastylii i Leónu, skoro dla celów uznania rozwoju zawodowego oceniane są obowiązki właściwe dla kategorii zawodowej, w której świadczone są dane usługi, a obowiązki wykonywane poza hiszpańskim systemem opieki zdrowotnej mogą odpowiadać standardom jakości lub celom, które są poniżej tych wymaganych przez ten system opieki zdrowotnej, uwzględnienie tych ostatnich obowiązków oznaczałoby uznanie rozwoju zawodowego personelu, który świadczył pewne usługi niespełniające tych standardów jakości lub tych celów.
- 39 Uregulowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym jest zatem według tego organu uzasadnione w istocie brakiem harmonizacji na poziomie Unii zasad uwzględniania uzyskanego doświadczenia zawodowego, a także brakiem kryteriów porównania standardów jakości, zasad i odpowiednich celów systemów opieki zdrowotnej.
- 40 Należy w tym względzie przypomnieć, że to do państw członkowskich należy decyzja, na jakim poziomie zamierzają zapewnić ochronę zdrowia publicznego i jak ten poziom ochrony należy osiągnąć. Jako że wspomniany poziom może być odmienny w różnych państwach członkowskich, należy uznać, że państwu członkowskiemu przysługuje pewien zakres swobodnego uznania w tej dziedzinie (wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Simma Federspiel, C-419/16, EU:C:2017:997, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 Wynika z tego, że cel wskazany przez sąd odsyłający w niniejszej sprawie, a mianowicie zagwarantowanie celów i organizacji krajowej służby zdrowia, jako cel polityki zdrowia publicznego związany z poprawą jakości opieki zdrowotnej w ramach danego systemu opieki zdrowotnej i z osiągnięciem wysokiego poziomu ochrony zdrowia można uznać za cel interesu ogólnego w rozumieniu orzecznictwa, o którym mowa w pkt 35 niniejszego wyroku.
- 42 O ile, z zastrzeżeniem dokonania weryfikacji przez sąd odsyłający, można uznać taki cel interesu ogólnego, o tyle aby ograniczenie swobody przepływu pracowników zawarte w tym przepisie krajowym mogło być uzasadnione, konieczne jest jeszcze, by ograniczenie to było właściwe dla zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykraczało poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.
- 43 W świetle akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, i z zastrzeżeniem dokonania weryfikacji przez sąd odsyłający, nie wydaje się, aby uwzględnienie stażu pracy danego pracownika służby zdrowia i indywidualnego poziomu osiągniętego przez tego ostatniego pod względem wiedzy, doświadczenia w działaniach w zakresie opieki, nauczania i badań, a także realizacji celów w zakresie opieki i badań w danej organizacji można było uznać za środek nieodpowiedni do osiągnięcia celu polegającego na wzmocnieniu ochrony zdrowia, któremu to uwzględnienie – jak się zdaje – ma służyć.

- 44 Co się tyczy oceny, jakiej należy dokonać w odniesieniu do bezwzględnie koniecznego charakteru uregulowania rozpatrywanego w postępowaniu głównym, sąd odsyłający powinien uwzględnić okoliczność, że po pierwsze uznanie doświadczenia zawodowego uzyskanego przez danego pracownika w systemie opieki zdrowotnej innego państwa członkowskiego nie można uznać w sposób ogólny za przeszkodę w realizacji takiego celu.
- 45 Po drugie, sąd ten będzie musiał wziąć pod uwagę okoliczność, że uznanie tego doświadczenia zawodowego mogłoby nastąpić w ramach procedury dającej zainteresowanemu możliwość wykazania równoważności jego doświadczenia zawodowego uzyskanego w innych państwach członkowskich, na co – jak wynika to z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał – uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym zezwala dla celów uzyskania dodatku trzyletniego za wysługę lat przez tymczasowy personel statutowy.
- 46 W sytuacji, która nie wchodzi w zakres stosowania dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.U. 2005, L 255, s. 22), lecz jest objęta zakresem art. 45 TFUE, czego sprawdzenie należy do sądu odsyłającego, dane przyjmujące państwo członkowskie powinno bowiem przestrzegać swoich obowiązków w zakresie uznawania kwalifikacji zawodowych [wyrok z dnia 3 marca 2022 r., *Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Kształcenie medyczne na podstawowym poziomie)*, C-634/20, EU:C:2022:149, pkt 41].
- 47 Trybunał orzekł zatem, że podczas rozpatrywania wniosku obywatela Unii mającego na celu uzyskanie zezwolenia na wykonywanie zawodu, którego podjęcie zależy zgodnie z mającym zastosowanie uregulowaniem od posiadania dyplomu bądź kwalifikacji zawodowych czy też okresów doświadczenia praktycznego, organy tego państwa członkowskiego są zobowiązane uwzględnić wszystkie dyplomy, świadectwa i inne dokumenty, a także stosowne doświadczenie zainteresowanego, poprzez porównanie z jednej strony kwalifikacji potwierdzonych tymi dokumentami i tym doświadczeniem, a z drugiej strony wiedzy i kwalifikacji zawodowych wymaganych w świetle tego uregulowania krajowego [wyrok z dnia 3 marca 2022 r., *Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Kształcenie medyczne na podstawowym poziomie)*, C-634/20, EU:C:2022:149, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 48 I tak, jeśli to porównawcze badanie dyplomów prowadzi do stwierdzenia, że wiedza i kwalifikacje potwierdzone zagranicznym dyplomem odpowiadają wiedzy i kwalifikacjom wymaganych w świetle krajowych przepisów, przyjmujące państwo członkowskie jest zobowiązane przyznać, że dyplom ten spełnia wskazane w nich wymogi. Jeśli natomiast porównanie wykazuje jedynie częściową zbieżność pomiędzy tą wiedzą i tymi kwalifikacjami, to państwo członkowskie ma prawo żądać, aby zainteresowany wykazał, że zdobył brakującą wiedzę i kwalifikacje (wyroki: z dnia 6 października 2015 r., *Brouillard*, C-298/14, EU:C:2015:652, pkt 57; z dnia 8 lipca 2021 r., *Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija*, C-166/20, EU:C:2021:554, pkt 39).
- 49 Z powyższego wynika, że należy oddalić argumentację regionalnego zarządu służby zdrowia Kastylii i Leónu dotyczącą braku w ramach Unii wspólnego systemu organizacji usług zdrowotnych państw członkowskich.
- 50 Mając na względzie całość powyższych rozważań, na zadane pytania należy odpowiedzieć, że art. 45 TFUE i art. 7 rozporządzenia nr 492/2011 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu dotyczącemu uznawania rozwoju zawodowego w służbie zdrowia państwa członkowskiego, które uniemożliwia uwzględnienie z tytułu stażu pracy pracownika doświadczenia zawodowego uzyskanego przez tego pracownika w publicznej

służbie zdrowia innego państwa członkowskiego, chyba że ograniczenie swobodnego przepływu pracowników zawarte w tym uregulowaniu odpowiada celowi interesu ogólnego, pozwala na zapewnienie realizacji tego celu i nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.

### **W przedmiocie kosztów**

- 51 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (szósta izba) orzeka, co następuje:

**Artykuł 45 TFUE i art. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu dotyczącemu uznawania rozwoju zawodowego w służbie zdrowia państwa członkowskiego, które uniemożliwia uwzględnienie z tytułu stażu pracy pracownika doświadczenia zawodowego uzyskanego przez tego pracownika w publicznej służbie zdrowia innego państwa członkowskiego, chyba że ograniczenie swobodnego przepływu pracowników zawarte w tym uregulowaniu odpowiada celowi interesu ogólnego, pozwala na zapewnienie realizacji tego celu i nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.**

Podpisy