Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 20. decembra 2017*

„Predhodno odločanje – Svoboda ustanavljanja in prosti pretok delavcev – Člena 45 in 49 PDEU – Vzajemno priznavanje diplom, spričeval in drugih dokazil o formalni medicinski izobrazbi – Direktivi 75/363/EGS in 93/16/EGS – Plačilo zdravnikov, ki se izobražujejo za specialiste“

V zadevi C-419/16,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunale di Bolzano (sodišče v Bolzanu, Italija) z odločbo z dne 15. julija 2016, ki je na Sodišče prispela 28. julija 2016, v postopku

Sabine Simma Federspiel

proti

Provincia autonoma di Bolzano,

Equitalia Nord SpA,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi L. Bay Larsen, predsednik senata, J. Malenovský, M. Safjan (poročevalec), D. Šváby in M. Vilaras, sodniki,

generalni pravobranilec: N. Wahl,

sodni tajnik: R. Schiano, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 15. junija 2017,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Sabine Simma Federspiel F. Dagostin in S. Fassa, odvetnika,

– za Provincia autonoma di Bolzano J. A. Walther von Herbstenburg, odvetnik,

– za Evropsko komisijo H. Støvlbæk, M. Kellerbauer in L. Malferrari, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 13. septembra 2017

izreka naslednjo

* Jezik postopka: italijanščina.

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 2(1)(c) Direktive Sveta 75/363/EGS z dne 16. junija 1975 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov za zdravstvene dejavnosti (UL 1975, L 167, str. 14), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 82/76/EGS z dne 26. januarja 1982 (UL 1982, L 43, str. 21) (v nadaljevanju: Direktiva 75/363), ter člena 45 PDEU.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Sabine Simma Federspiel na eni strani ter Provincia autonoma di Bolzano (avtonomno pokrajino Bolzano, Italija) in družbo Equitalia Nord SpA na drugi strani glede aktov, s katerimi je ta pokrajina S. Simma Federspiel naložila, naj ji povrne del zneska sredstev za specializacijo skupaj z obrestmi, ki ga je prejela iz naslova specialističnega izobraževanja, s polno časovno obveznostjo, zdravnikov iz nevrologije in psihiatrije, v drugi državi članici, ki ni Italijanska republika.

Pravni okvir

Pravo Evropske unije

Direktiva 75/363

3 Člen 2(1) Direktive 75/363 je določal:

„Države članice zagotovijo, da izobraževanje, ki se zaključi s podelitvijo diplome, spričevala ali drugega dokazila o formalni izobrazbi specialistične medicine, izpolnjuje najmanj naslednje zahteve:

(a) vključevati mora uspešen zaključek šestletnega študija v okviru izobraževanja iz člena 1;

(b) vključevati mora teoretično in praktično šolanje;

(c) študij mora v skladu s točko 1 Priloge k tej direktivi potekati s polno časovno obveznostjo in pod nadzorom pristojnih oblasti ali organov;

(d) potekati mora na univerzitetnem centru, v študijski bolnišnici ali po potrebi v zdravstveni ustanovi, ki jo v ta namen odobrijo pristojne oblasti ali organi;

(e) vključevati mora osebno sodelovanje zdravnika, ki se izobražuje za specialista, v dejavnosti in odgovornostih zadevnih ustanov.“

4 Priloga k tej direktivi, naslovljena „Značilnosti specialističnega izobraževanja s polno in delno časovno obveznostjo“, je v točki 1, naslovljeni „Specialistično izobraževanje s polno časovno obveznostjo“, določala:

„To izobraževanje se izvaja na posebnih delovnih mestih, ki jih odobrijo pristojni organi.

Zajema udeležbo pri vseh zdravniških dejavnostih na oddelku, kjer se izvaja, vključno z dežurstvi, tako da specializant v skladu s pogoji, ki jih določijo pristojne oblasti, ves delovni teden in vse leto svoje strokovno delo posveča temu praktičnemu in teoretičnemu izobraževanju. Ta delovna mesta so zato ustrezno nagrajevana.

[…]“

Direktiva 93/16

5 Direktiva 75/363 je bila 15. aprila 1993 razveljavljena z Direktivo Sveta 93/16/EGS o olajšanju prostega gibanja zdravnikov in o vzajemnem priznavanju diplom, spričeval in drugih dokazil o formalni izobrazbi (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 2, str. 86). Zadnjenavedena je bila razveljavljena z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2005/36/ES z dne 7. septembra 2005 o priznavanju poklicnih kvalifikacij (UL L 255, str. 22), z učinkom od 20. oktobra 2007.

6 Naslov III Direktive 93/16, naslovljen „Uskladitev določb zakonov in drugih predpisov v zvezi z zdravniško dejavnostjo“, je zajemal njen člen 24, ki je v odstavku 1 določal:

„Države članice zagotovijo, da izobraževanje, ki se zaključi s podelitvijo diplome, spričevala ali drugega dokazila o formalni izobrazbi specialistične medicine, izpolnjuje najmanj naslednje zahteve:

(a) vključevati mora uspešen zaključek šestletnega študija v okviru izobraževanja iz člena 23 […];

(b) vključevati mora teoretično in praktično šolanje;

(c) študij mora potekati s polno časovno obveznostjo in pod nadzorom pristojnih oblasti ali organov v skladu s točko 1 Priloge I;

(d) potekati mora na univerzitetnem centru, v študijski bolnišnici ali po potrebi v zdravstveni ustanovi, ki jo v ta namen odobrijo pristojne oblasti ali organi;

(e) vključevati mora osebno sodelovanje zdravnika, ki se izobražuje za specialista, v dejavnosti in odgovornostih zadevnih ustanov.“

7 Priloga I k Direktivi 93/16, naslovljena „Značilnosti specialističnega izobraževanja s polno in delno časovno obveznostjo iz člena 24(1)(c) in člena 25“, je v točki 1, naslovljeni „Specialistično izobraževanje s polno časovno obveznostjo“, določala:

„To izobraževanje se izvaja na posebnih delovnim mestih, ki jih odobrijo pristojni organi.

Zajema udeležbo pri vseh zdravniških dejavnostih na oddelku, kjer se izvaja, vključno z dežurstvi, tako da specializant v skladu s pogoji, ki jih določijo pristojne oblasti, ves delovni teden in vse leto svoje strokovno delo posveča temu praktičnemu in teoretičnemu izobraževanju. Ta delovna mesta so zato ustrezno nagrajevana.

[…]“

Italijansko pravo

8 Člen 1 legge provinciale n.1 – Formazione di medici specialisti (pokrajinski zakon št. 1 o specialističnem izobraževanju zdravnikov) z dne 3. januarja 1986 (BU št. 2 z dne 14. januarja 1986, št. 2, v nadaljevanju: pokrajinski zakon št. 1/86), je določal:

„1. Ker zdravniki v [avtonomni] pokrajini Bolzano nimajo možnosti za opravljanje specializacije, lahko pristojni pokrajinski odbor za to področje […] z italijanskimi univerzami in pristojnimi avstrijskimi javnimi organi v skladu z ureditvijo te države za posamezno področje sklene ustrezne dogovore, ki se nanašajo na ustanovitev dodatnih delovnih mest za specialistično izobraževanje zdravnikov, vendar je pri tem treba upoštevati veljavne državne in pokrajinske predpise.

2. Dogovor, ki se v skladu s prejšnjim odstavkom sklene z avstrijskimi javnimi organi, lahko določa, da [avtonomna] pokrajina [Bolzano] po potrebi navedenim organom plačuje znesek, ki ni višji od zgornje meje sredstev, določene v […] členu 3, če ti specializantu nakažejo ustrezno plačilo.“

9 Člen 7 pokrajinskega zakona št. 1/86 določa:

„1. [Zdravniki] [p]rejemniki […] se morajo zavezati, da bodo delali v javni zdravstveni službi [avtonomne] pokrajine Bolzano za obdobje, ki ga mora z uredbo določiti Giunta provinciale (odbor pokrajinske vlade). To obdobje ne sme biti krajše od petih let in mora biti del časovnega obdobja, ki ga je treba določiti v navedeni uredbi.

2. V primeru popolnega ali delnega neizpolnjevanja zaveze iz prejšnjega odstavka bo treba del sredstev za specializacijo ali finančnega prispevka vrniti, vključno z zakonskimi obrestmi. Del, ki ga je treba vrniti, se določi s sklepom odbora pokrajinske vlade na podlagi uredbe in ne sme presegati 70 % ustreznih prispevanih sredstev.“

10 Decreto del presidente della Giunta provinciale nº 6/1988 (uredba predsednika odbora pokrajinske vlade) z dne 29. marca 1988 je določala:

„1. [Zdravniki] [p]rejemniki sredstev za specializacijo ali plačil […] [iz pokrajinskega zakona št. 1/86] se morajo zavezati, da bodo v desetih letih od datuma zaključene specializacije ali dokončanja prakse pet let delali v javni zdravstveni službi [avtonomne] pokrajine Bolzano, tudi kot zdravniki koncesionarji.

2. Zadevna oseba mora za prejemanje sredstev in plačil […] predložiti ustrezno izjavo […] s katero se zaveže, da bo izpolnjevala pogoj iz odstavka 1.

3. Prejemniki morajo:

(a) v primeru popolnega neizpolnjevanja zaveze iz odstavka 1 vrniti do 70 % celotne štipendije ali plačila;

(b) v primeru delnega neizpolnjevanja navedene zaveze vrniti do 14 % celotnih sredstev ali plačila za vsako posamezno leto ali za obdobje neslužbovanja, daljše od šestih mesecev, vendar krajše od petih let.

[…]

5. Neizpolnjevanje zaveze iz odstavka 1 ni podano, če zadevna oseba dokaže, da je vložila prošnjo za zaposlitev pri javni zdravstveni službi [avtonomne] pokrajine Bolzano in sodelovala na ustreznih razpisih, na katerih se je izkazala za primerno kandidatko ali je bila vključena na razvrstitvene sezname za sklenitev pogodb, vendar nato ni bila povabljena k zasedbi delovnega mesta v navedeni službi.

[…]“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

11 S. Simma Federspiel je italijanska državljanka, ki se je od leta 1992 do 2000 udeležila specialističnega izobraževanja s polno časovno obveznostjo zdravnikov iz nevrologije in psihiatrije, ki ga je zagotavljala univerzitetna klinika v Innsbrucku (Avstrija), in ki je v tem obdobju prejemala štipendijo, ki jo je na

podlagi člena 1 pokrajinskega zakona št. 1/86 podelila avtonomna pokrajina Bolzano. Do 31. julija 2000 je prebivala v Bolzanu. Po tem datumu je prebivala v Bregenzu (Avstrija), kjer je opravljala zdravniški poklic.

12 Prejemanje te štipendije je bilo pogojeno z zavezo S. Simma Federspiel, da bo v desetih letih od datuma zaključene specializacije pet let delala v javni zdravstveni službi avtonomne pokrajine Bolzano ali pa bo v primeru popolnega neizpolnjevanja te zaveze vrnila do 70 % zneska navedene štipendije, in, v primeru delnega neizpolnjevanja navedene zaveze, do 14 % zneska te štipendije za vsako leto ali del leta, ki zajema več kot šest mesecev neslužbovanja. S. Simma Federspiel je 21. decembra 1992 podpisala izrecno izjavo v tem smislu.

13 Iz predložitvene odločbe izhaja, da je avtonomna pokrajina Bolzano v skladu s sporazumom, sklenjenim z deželo Tirolsko (Avstrija), univerzitetni kliniki v Innsbrucku plačevala sredstva za specializacijo. Ta univerzitetna klinika naj bi nato izvedla plačila v korist S. Simma Federspiel. Predložitveno sodišče ugotavlja, da ni razvidno, da bi zadnjenavedena v zvezi z dejavnostjo, ki jo je opravljala v okviru svoje specializacije, prejemala druga plačila.

14 Avtonomna pokrajina Bolzano je z dopisom z dne 20. februarja 2013 S. Simma Federspiel pozvala, naj ji predloži ali potrdilo v zvezi z delom, ki ga je opravila v javni zdravstveni službi te pokrajine, ali dokaz, da je vložila prošnjo za zaposlitev pri tej javni službi in da je uspešno sodelovala na ustreznih razpisih, na katerih je bila vključena na sezname primernih kandidatov, vendar nato ni bila povabljena k opravljanju navedene dejavnosti.

15 S. Simma Federspiel je v odgovoru na ta dopis avtonomno pokrajino Bolzano obvestila, da po končanem obdobju specializacije v tej pokrajini ni opravljala dejavnosti.

16 V teh okoliščinah ji je ta pokrajina z uredbo z dne 5. avgusta 2013 naložila vračilo 70 % prejetih sredstev, in sicer 68.515,24 EUR skupaj z 51.418,63 EUR obresti, kar skupaj znaša 119.933,87 EUR.

17 S. Simma Federspiel je pri Tribunale di Bolzano (sodišče v Bolzanu, Italija) vložila tožbo za razglasitev ničnosti aktov, s katerimi ji je avtonomna pokrajina Bolzano naložila vračilo navedenega zneska. V utemeljitev svoje tožbe se sklicuje na nezakonitost pokrajinskega zakona št. 1/86, na podlagi katerega so bili ti akti sprejeti.

18 To sodišče v zvezi s tem ugotavlja, da so zadevni zdravniki na podlagi obveznosti vračila 70 % zneska prejetih sredstev, skupaj z zakonitimi obrestmi, ki je določena s pokrajinsko zakonodajo, v praksi zavezani povrniti bistveno večji znesek od tistega, ki je bil odobren na podlagi te štipendije.

19 Predložitveno sodišče poleg tega dvomi o skladnosti ureditve, ki je določena s to ureditvijo, s pravom Unije, in zlasti s členom 45 PDEU, saj je posledica navedene ureditve odvrnitev zdravnikov specialistov od tega, da zapustijo svojo matično državo članico z namenom nastanitve in opravljanja poklicne dejavnosti v drugi državi članici.

20 Ker je Tribunale di Bolzano (sodišče v Bolzanu) menilo, da je rešitev spora odvisna od razlage prava Unije, je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba člen 2(1)(c) Direktive [75/363] in […] prilogo [k tej direktivi] razlagati tako, da nasprotujeta predpisu nacionalnega prava, kakršen se uporablja v postopku v glavni stvari, ki določa, da mora zdravnik prejemnik za upravičenost do plačila za zdravnike specializante predložiti izjavo o zavezi, da bo v desetih letih od datuma končane specializacije najmanj pet let delal v javni zdravstveni službi avtonomne pokrajine Bolzano in da v primeru popolnega neizpolnjevanja te obveznosti izrecno soglaša, da avtonomna pokrajina Bolzano, to je subjekt, ki financira plačilo, prejme vračilo v višini do 70 % izplačane štipendije, skupaj z zakonskimi obrestmi, izračunanimi od datuma, ko je upravni organ izvedel posamezna plačila?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen, ali načelo prostega gibanja delavcev iz člena 45 PDEU nasprotuje predpisu nacionalnega prava, kakršen se uporablja v postopku v glavni stvari in ki določa, da mora zdravnik prejemnik za upravičenost do plačila za zdravnike specializante predložiti izjavo o zavezi, da bo v desetih letih od datuma zaključene specializacije najmanj pet let delal v javni zdravstveni službi avtonomne pokrajine Bolzano, in da v primeru popolnega neizpolnjevanja te obveznosti izrecno soglaša, da avtonomna pokrajina Bolzano, to je subjekt, ki financira plačilo, prejme vračilo v višini do 70 % izplačanih sredstev, skupaj z zakonskimi obrestmi, izračunanimi od datuma, ko je upravni organ izvedel posamezna plačila?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

21 Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 2(1)(c) Direktive 75/363 in prilogo k tej direktivi razlagati tako, da nasprotujeta ureditvi države članice, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, v skladu s katero je podelitev nacionalne podpore, namenjene financiranju izobraževanja, ki poteka v drugi državi članici in ki vodi do pridobitve naslova zdravnik specialist, pogojena s tem, da zdravnik prejemnik svojo poklicno dejavnost v desetih letih po končanju specializacije vsaj pet let opravlja v tej prvi državi članici, ali, če tega ne stori, povrne do 70 % zneska prejete podpore, skupaj z obrestmi.

22 Uvodoma je treba ugotoviti, da se je v zadevi v glavni stvari specialistično medicinsko usposabljanje za nevropsihiatrijo, ki ga je za S. Simma Federspiel izvajala univerzitetna klinika v Innsbrucku, začelo leta 1992 in končalo leta 2000. Zadeva v glavni stvari je torej urejena z določbami Direktive 75/363 do 15. aprila 1993, datuma učinkovanja razveljavitve te direktive z Direktivo 93/16, ter z določbami zadnjenavedene direktive po tem datumu.

23 Direktiva 75/363 je v členu 2(1)(c) določala, da mora biti izobraževanje, ki se zaključi s podelitvijo diplome, spričevala ali drugega dokazila o formalni izobrazbi specialistične medicine, potekati s polno časovno obveznostjo in pod nadzorom pristojnih oblasti ali organov, v skladu s točko 1 Priloge k tej direktivi. V skladu s to točko je navedeno izobraževanje potekalo na delovnih mestih, ki so bila ustrezno nagrajevana.

24 Besedilo člena 24(1)(c) Direktive 93/16 ter Priloga I, točka 1 tega člena sta primerljiva z besedilom, navedenim v prejšnji točki.

25 V zvezi s tem je treba poudariti, da navedene določbe določajo obveznost plačila za čas izobraževanja v zvezi s specializacijo zdravnikov, da bi se preprečilo, da bi bila raven izobraževanja zdravnikov specialistov ogrožena, med drugim, zaradi vzporednega zasebnega izvajanja poklicne dejavnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 25. februarja 1999, Carbonari in drugi, C-131/97, EU:C:1999:98, točka 40).

26 Ta obveznost kot taka je brez dvoma brezpogojna in dovolj natančna (sodba z dne 25. februarja 1999, Carbonari in drugi, C-131/97, EU:C:1999:98, točka 44) in je v celoti vezana na spoštovanje pogojev izobraževanja zdravnikov specialistov (glej v tem smislu sodbo z dne 25. februarja 1999, Carbonari in drugi, C-131/97, EU:C:1999:98, točka 41).

27 Čeprav je res, da imajo zdravniki specializanti pravico do plačila (glej v tem smislu sodbo z dne 25. februarja 1999, Carbonari in drugi, C-131/97, EU:C:1999:98, točka 42), pa ni razvidno, da pogoj iz postopka v glavni stvari vpliva na ustrezno obveznost, da se jih nagradi – ki poleg tega, kot izhaja iz sodne prakse Sodišča, ni brezpogojna glede zneska (sodba z dne 25. februarja 1999, Carbonari in drugi, C-131/97, EU:C:1999:98, točka 47) – niti ne vpliva na spoštovanje pogojev izobraževanja zdravnikov specialistov.

28 V zvezi s tem je treba spomniti, da je S. Simma Federspiel med obdobjem specializacije prejemala plačilo, glede katerega se poleg tega vse stranke, ki so predložile stališča v okviru te zadeve, vključno s S. Simma Federspiel, strinjajo, da zadostuje za namene njenega izobraževanja.

29 Pogoj iz postopka v glavni stvari tako nastopi šele po koncu obdobja specialističnega izobraževanja zdravnikov, ne da bi posegal v pogoje njihovega izobraževanja specializacije, in ni povezan z razmerjem med zadnjenavedenimi in državo članico, ki izvaja izobraževanje.

30 V takšnih okoliščinah zato člena 2(1)(c) Direktive 75/363 ter člena 24(1)(c) Direktive 93/16 ni mogoče razlagati tako, da nasprotujeta pogoju, kakršen je tisti iz postopka v glavni stvari.

31 Ob upoštevanju navedenih preudarkov je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 2(1)(c) Direktive 75/363 ter člen 24(1)(c) Direktive 93/16 razlagati tako, da ne nasprotujeta ureditvi države članice, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, v skladu s katero je podelitev nacionalne podpore, namenjene financiranju izobraževanja, ki poteka v drugi državi članici in ki vodi do pridobitve naslova zdravnik specialist, pogojena s tem, da zdravnik prejemnik svojo poklicno dejavnost v desetih letih po končanju specializacije vsaj pet let opravlja v tej prvi državi članici, ali, če tega ne stori, povrne do 70 % zneska prejete podpore, skupaj z obrestmi.

Drugo vprašanje

32 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 45 PDEU razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, v skladu s katero je podelitev nacionalne podpore, namenjene financiranju izobraževanja, ki poteka v drugi državi članici in ki vodi do pridobitve naslova zdravnik specialist, pogojena s tem, da zdravnik prejemnik svojo poklicno dejavnost v desetih letih po končanju specializacije vsaj pet let opravlja v tej prvi državi članici, ali, če tega ne stori, povrne do 70 % zneska prejete podpore, skupaj z obrestmi.

33 Najprej je treba spomniti, da v skladu s členom 168(7) PDEU, kot je razložen v sodni praksi Sodišča, pravo Unije ne posega v pristojnost držav članic, da organizirajo zdravstvene storitve. Vendar morajo pri izvrševanju te pristojnosti spoštovati pravo Unije, zlasti določbe Pogodbe DEU o temeljnih svoboščinah, ki državam članicam prepovedujejo, da bi uvedle ali ohranile neupravičene omejitve pri izvajanju teh svoboščin na področju zdravstvenega varstva (glej v tem smislu sodbo z dne 21. septembra 2017, Malta Dental Technologists Association in Reynaud, C-125/16, EU:C:2017:707, točka 54 in navedena sodna praksa).

34 V zvezi s tem ureditev iz postopka v glavni stvari ne razlikuje med tem, ali je treba dejavnost, ki jo zdravnik prejemnik zadevnih sredstev opravlja v državi članici, ki ni Italijanska republika, opredeliti kot plačano dejavnost ali ne. Poleg tega niti predložitvena odločba niti spis, ki ga ima na voljo Sodišče, ne omogočata ugotovitve, ali S. Simma Federspiel izvaja zdravniški poklic v Avstriji kot samozaposlena oseba ali v okviru svobodnega poklica, in, torej, ali položaj, na katerega se nanaša spor o glavni stvari, spada na področje prostega gibanja delavcev iz člena 45 PDEU ali na področje svobode ustanavljanja iz člena 49 PDEU. Zato je treba ureditev, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, preučiti ob upoštevanju člena 45 PDEU in člena 49 PDEU.

35 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je namen vseh določb Pogodbe o prostem gibanju oseb državljanom Unije olajšati opravljanje poklicnih dejavnosti vseh vrst na ozemlju Unije in te določbe nasprotujejo ukrepom, ki bi lahko te državljane postavili v slabši položaj, kadar bi želeli opravljati gospodarsko dejavnost na ozemlju države članice, ki ni njihova matična država članica. V takih okoliščinah imajo državljani držav članic neposredno na podlagi Pogodbe zlasti pravico, da zapustijo matično državo članico in gredo na ozemlje druge države članice ter na njem prebivajo, da bi opravljali gospodarsko dejavnost. Člen 45 PDEU torej nasprotuje vsem nacionalnim ukrepom, ki bi lahko državljane Unije ovirali pri izvrševanju temeljne svoboščine, ki je zagotovljena s tem členom, ali

zmanjšali privlačnost te svoboščine (sodba z dne 18. julija 2017, Erzberger, C-566/15, EU:C:2017:562, točka 33 in navedena sodna praksa). Enako velja glede omejitev svobode ustanavljanja iz člena 49 PDEU (glej v tem smislu sodbi z dne 5. decembra 2013, Venturini in drugi, od C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:791, točka 30, in z dne 5. aprila 2017, Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, točka 47 in navedena sodna praksa).

36 Ugotoviti je treba, da ureditev države članice, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, v skladu s katero je podelitev podpore, namenjene financiranju specialističnega medicinskega usposabljanja, ki poteka v drugi državi članici, pogojena s tem, da zdravnik prejemnik svojo poklicno dejavnost določeno obdobje po končanju specializacije opravlja v tej prvi državi, tega zdravnika lahko odvrne od izvrševanja pravice do prostega gibanja ali svobode ustanavljanja iz členov 45 in 49 PDEU. Navedeni zdravnik namreč ne bo želel zapustiti matične države članice, da bi delal ali prebival v drugi državi članici, če bo moral zaradi tega povrniti do 70 % prejetih sredstev, skupaj z obrestmi (glej po analogiji sodbo z dne 8. novembra 2012, Radziejewski, C-461/11, EU:C:2012:704, točka 31).

37 Ta ureditev zato pomeni omejitev prostega gibanja delavcev ter svobode ustanavljanja, ki je s členoma 45 in 49 PDEU načeloma prepovedana.

38 V skladu z ustaljeno sodno prakso je nacionalne ukrepe, ki lahko ovirajo uresničevanje temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo, ali zmanjšujejo njegovo privlačnost, mogoče dopustiti le, če se z njimi uresničujejo cilji v splošnem interesu, če so primerni za zagotovitev uresničitve teh ciljev in če ne presegajo tega, kar je nujno za njihovo uresničitev (sodba z dne 13. julija 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, točka 29 in navedena sodna praksa).

39 V postopku v glavni stvari je treba ugotoviti, prvič, da se nacionalna zakonodaja uporablja brez diskriminacije glede na državljanstvo.

40 Poudariti je treba, da vprašanje, katere cilje ima dejansko nacionalna ureditev v zadevi, ki je Sodišču predložena na podlagi člena 267 PDEU, spada v pristojnost predložitvenega sodišča (glej zlasti sodbo z dne 15. septembra 2011, Dickinger in Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, točka 51).

41 Kot sta v pisnih stališčih in na obravnavi v tej zadevi ugotovili avtonomna pokrajina Bolzano in Evropska komisija, so ukrepi, ki so določeni v nacionalni ureditvi iz postopka v glavni stvari namenjeni zagotavljanju kakovostne, uravnotežene in vsem dostopne specialistične zdravstvene oskrbe prebivalstvu te pokrajine, z ohranjanjem finančnega ravnotežja socialnega varstva.

42 V zvezi s tem je treba spomniti, da sta zdravje in življenje ljudi najpomembnejša med dobrinami in interesi, varovanimi s Pogodbo. Dalje, ne samo, da je lahko nevarnost resne ogrozitve finančnega ravnovesja sistema socialne varnosti sama po sebi nujni razlog v splošnem interesu, ki lahko upraviči oviranje temeljnih svoboščin, ki so določene v Pogodbi DEU, ampak lahko med odstopanja iz razloga javnega zdravja spada tudi cilj, da se zaradi varovanja javnega zdravja ohranijo primerne in dostopne zdravstvene in bolnišnične storitve za vsakogar, če tak cilj prispeva k povečani stopnji varovanja zdravja. Prav tako so to lahko nekateri ukrepi, ki, prvič, ustrezajo cilju v splošnem interesu, da se na ozemlju zadevne države članice zagotovi zadosten in stalen dostop do uravnoteženega in kakovostnega zdravstvenega sistema, in drugič, zagotavljajo obvladovanje stroškov ter, kolikor je mogoče, izognitev vsakršnemu razsipavanju s finančnimi, tehničnimi in človeškimi viri (glej v tem smislu sodbo z dne 28. januarja 2016, CASTA in drugi, C-50/14, EU:C:2016:56, točki 60 in 61).

43 Cilj nacionalne ureditve iz postopka v glavni stvari je ustvarjanje dodatnih delovnih mest za medicinsko specialistično izobraževanje, s čimer se omogoča povečanje števila specializiranih zdravnikov na trgu dela. Ta ureditev tako s tem, da zavezuje zdravnike, ki so prejemali podporo iz postopka v glavni stvari, da morajo svojo poklicno dejavnost določeno obdobje po končanju specializacije opravljati v avtonomni pokrajini Bolzano, prispeva k zadovoljevanju povpraševanja po zdravnikih specialistih v tej pokrajini.

44 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da ukrepi, ki so določeni v nacionalni ureditvi iz postopka v glavni stvari, uresničujejo legitimne cilje iz točke 42 te sodbe.

45 V zvezi s tem je treba najprej spomniti, da iz sodne prakse Sodišča izhaja, da se države članice odločijo, na kakšni ravni želijo zagotoviti varovanje javnega zdravja in kako naj se ta raven doseže. Ker se lahko ta raven med državami članicami razlikuje, je treba tem priznati polje proste presoje na tem področju (glej v tem smislu sodbo z dne 21. septembra 2017, Malta Dental Technologists Association in Reynaud, C-125/16, EU:C:2017:707, točka 60).

46 V zvezi s, prvič, primernostjo določb iz postopka v glavni stvari je treba opozoriti, da obveznost na podlagi zadevne ureditve za zdravnika specialista, katerega izobraževanje je financirala ta država, da dela v avtonomni pokrajini Bolzano navedene države določeno obdobje po končanju navedenega izobraževanja, prispeva k zadovoljevanju povpraševanja po zdravnikih specialistih v tej pokrajini. Ta obveznost zato ustreza cilju v splošnem interesu, ki je zagotovitev zadostnega in stalnega dostopa do uravnoteženega in kakovostnega zdravstvenega sistema ter prispeva k boljšemu obvladovanju stroškov povezanih s to storitvijo in zato k varovanju javnega zdravja.

47 Drugič, pri presoji nujnosti navedenih določb bo moralo predložitveno sodišče upoštevati, kot je v točkah 87 in 88 svojih sklepnih predlogov poudaril generalni pravobranilec, da je obveznost za zdravnike specialiste, ki so prejemali finančna sredstva za kritje stroškov svojega študija, da delajo v avtonomni pokrajini Bolzano, omejena na pet let in to v desetih letih po končanju specializacije, in v skladu z nacionalno ureditvijo nastopi le, če je v tej pokrajini na voljo delovno mesto zdravnika specialista za zadevnega zdravnika in mu je to delovno mesto pravočasno ponujeno.

48 Za navedeno presojo so prav tako upoštevne posebne potrebe – ki sta jih navedla Komisija in generalni pravobranilec v točki 91 svojih sklepnih predlogov – avtonomne pokrajine Bolzano, in sicer gre za nujnost zagotavljanja razpoložljivosti kakovostne zdravstvene oskrbe v dveh uradnih jezikih te dežele, in sicer nemščini in italijanščini, in s tem za soočanje s težavami pri zaposlovanju zadostnega števila zdravnikov specialistov, usposobljenih za opravljanje svojega poklica v teh dveh jezikih.

49 Poleg tega noben element iz spisa ne dokazuje, da obstaja alternativni ukrep, ki bi tej pokrajini omogočal, da zaposli zadostno število zdravnikov specialistov, usposobljenih za opravljanje svojega poklica v teh dveh jezikih.

50 Glede okoliščine, da mora v primeru nespoštovanja obveznosti iz točke 47 te sodbe zadevni zdravnik povrniti do 70 % zneska prejetih sredstev, namenjenih financiranju izobraževanja za pridobitev naslova zdravnik specialist, je treba ugotoviti, kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 94 svojih sklepnih predlogov, da se ta znesek, ki ga je treba povrniti, ne zdi nesorazmeren, ker ne presega – brez zakonskih obresti, ki so običajna posledica zamude pri plačilu – zneska prejetega iz naslova tega financiranja. S. Simma Federspiel je poleg tega s podpisom izjave izrazila svoje soglasje z obveznostjo vračila podeljenih sredstev v primeru popolnega neizpolnjevanja te obveznosti.

51 Ob upoštevanju vseh navedenih preudarkov je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člena 45 in 49 PDEU razlagati tako, da ne nasprotujeta ureditvi države članice, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, v skladu s katero je podelitev nacionalne podpore, namenjene financiranju izobraževanja, ki poteka v drugi državi članici in ki vodi do pridobitve naslova zdravnik specialist, pogojena s tem, da zdravnik prejemnik svojo poklicno dejavnost v desetih letih po končanju specializacije vsaj pet let opravlja v tej prvi državi članici, ali, če tega ne stori, povrne do 70 % zneska prejete podpore, skupaj z obrestmi, razen če ukrepi, ki so določeni v tej ureditvi, dejansko ne prispevajo k uresničevanju ciljev varovanja javnega zdravja ter finančnega ravnovesja sistema socialne varnosti in presegajo to, kar je v zvezi s tem potrebno, kar pa mora presoditi predložitveno sodišče.

Stroški

52 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

1. **Člen 2(1)(c) Direktive 75/363/EGS z dne 16. junija 1975 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov za zdravstvene dejavnosti, kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 82/76/EGS z dne 26. januarja 1982, ter člen 24(1)(c) Direktive Sveta 93/16/EGS o olajšanju prostega gibanja zdravnikov in o vzajemnem priznavanju diplom, spričeval in drugih dokazil o formalni izobrazbi, je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta ureditvi države članice, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, v skladu s katero je podelitev nacionalne podpore, namenjene financiranju izobraževanja, ki poteka v drugi državi članici in ki vodi do pridobitve naslova zdravnik specialist, pogojena s tem, da zdravnik prejemnik svojo poklicno dejavnost v desetih letih po končanju specializacije vsaj pet let opravlja v tej prvi državi članici, ali, če tega ne stori, povrne do 70 % zneska prejete podpore, skupaj z obrestmi.**

2. **Člena 45 in 49 PDEU je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta ureditvi države članice, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, v skladu s katero je podelitev nacionalne podpore, namenjene financiranju izobraževanja, ki poteka v drugi državi članici in ki vodi do pridobitve naslova zdravnik specialist, pogojena s tem, da zdravnik prejemnik svojo poklicno dejavnost v desetih letih po končanju specializacije vsaj pet let opravlja v tej prvi državi članici, ali, če tega ne stori, povrne do 70 % zneska prejete podpore, skupaj z obrestmi, razen če ukrepi, ki so določeni v tej ureditvi, dejansko ne prispevajo k uresničevanju ciljev varovanja javnega zdravja ter finančnega ravnovesja sistema socialne varnosti in presegajo to, kar je v zvezi s tem potrebno, kar pa mora presoditi predložitveno sodišče.**

Podpisi