Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

20. prosinca 2017.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sloboda poslovnog nastana i sloboda kretanja radnika – Članci 45. i 49. UFEU-a – Uzajamno priznavanje diploma, svjedodžbi i drugih dokaza o formalnim kvalifikacijama u medicini – Direktive 75/363/EEZ i 93/16/EEZ – Naknade liječnicima specijalizantima”

U predmetu C-419/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunale di Bolzano (Okružni sud u Bolzanu, Italija), odlukom od 15. srpnja 2016., koju je Sud zaprimio 28. srpnja 2016., u postupku

Sabine Simma Federspiel

protiv

Provincia autonoma di Bolzano,

Equitalia Nord SpA,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: L. Bay Larsen, predsjednik vijeća, J. Malenovský, M. Safjan (izvjestitelj), D. Šváby i M. Vilaras, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Wahl,

tajnik: R. Schiano, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 15. lipnja 2017.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Simmu Federspiel, F. Dagostin i S. Fassa, *avvocati*,

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

– za Europsku komisiju, H. Støvlbæk, M. Kellerbauer i L. Malferrari, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 13. rujna 2017.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: talijanski

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 2. stavka 1. točke (c) Direktive Vijeća 75/363/EEZ od 16. lipnja 1975. o usklađivanju odredbi utvrđenih zakonima i drugim propisima u vezi s djelatnostima liječnika (SL 1975., L 167, str. 14.), kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 82/76/EEZ od 26. siječnja 1982. (SL 1982., L 43, str. 21.; u daljnjem tekstu: Direktiva 75/363), kao i članka 45. UFEU-a.

2 Zahtjev je podnesen u okviru spora između Sabine Simme Federspiel i Provincia Autonoma di Bolzano (autonomna pokrajina Bolzano, Italija) te Equitalia Nord SpA u vezi s aktima kojima je ta pokrajina zatražila od Simme Federspiel da joj vrati dio iznosa stipendije za specijalizaciju, uvećanog za kamate, koji je primila za specijalističko medicinsko usavršavanje u neurologiji i psihijatriji u punoj satnici u državi članici različitoj od Talijanske Republike.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 75/363

3 Članak 2. stavak 1. Direktive 75/363 predviđao je:

„Države članice osiguravaju da usavršavanje na temelju kojeg se stječe diploma, svjedodžba ili drugi dokazi o formalnim kvalifikacijama u specijalističkoj medicini udovoljava barem sljedećim zahtjevima:

(a) preduvjet mu je uspješan završetak šestogodišnjeg studija u okviru programa usavršavanja navedenog u članku 1.;

(b) obuhvaća teorijsko i praktično usavršavanje;

(c) provodi se u punoj satnici pod nadzorom nadležnih vlasti ili tijela u skladu s točkom 1. Priloga ovoj direktivi;

(d) provodi se u sveučilišnom centru, kliničkoj bolnici ili, ako je to prikladno, u zdravstvenoj ustanovi koju su u tu svrhu ovlastile nadležne vlasti ili tijela;

(e) obuhvaća osobno sudjelovanje liječnika specijalizanta u djelatnostima i odgovornostima tih ustanova.” [neslužbeni prijevod]

4 Prilog toj direktivi, naslovljen „Značajke specijalističkog usavršavanja liječnika specijalizanta u punoj i nepunoj satnici”, previđao je u točki 1., naslovljenoj „Specijalističko usavršavanje liječnika specijalizanta u punoj satnici”:

„Takvo se usavršavanje provodi na posebnim radnim mjestima koja priznaju nadležna tijela.

Obuhvaća sudjelovanje u svim medicinskim djelatnostima odjela na kojemu se usavršavanje odvija, uključujući dežurstva, tako da specijalizant posvećuje svu svoju profesionalnu djelatnost svojem praktičnom i teorijskom usavršavanju tijekom cijelog standardnog radnog tjedna i čitave godine, u skladu s uvjetima koje su utvrdila nadležna tijela. Sukladno tomu, na tim se radnim mjestima dobiva primjerena naknada.

[…]” [neslužbeni prijevod]

Direktiva 93/16

5 Direktiva 75/363 stavljena je izvan snage 15. travnja 1993. Direktivom Vijeća 93/16/EEZ od 5. travnja 1993. o olakšavanju slobodnog kretanja liječnika te o uzajamnom priznavanju njihovih diploma, svjedodžbi i drugih dokaza o formalnim kvalifikacijama (SL 1993., L 165, str. 1.). Ona je stavljena izvan snage Direktivom 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, svezak 1., poglavlje 5., str. 125.), s učinkom od 20. listopada 2007.

6 Glava III. Direktive 93/16, naslovljena „Usklađivanje odredaba utvrđenih zakonima i drugim propisima u vezi s djelatnostima liječnika”, sadržavala je članak 24., koji je u stavku 1. predviđao:

„Države članice osiguravaju da usavršavanje na temelju kojeg se stječe diploma, svjedodžba ili drugi dokazi o formalnim kvalifikacijama u specijalističkoj medicini udovoljava barem sljedećim zahtjevima:

(a) preduvjet mu je uspješan završetak šestogodišnjeg studija u okviru programa usavršavanja navedenog u članku 23. […];

(b) obuhvaća teorijsko i praktično usavršavanje;

(c) provodi se u punoj satnici pod nadzorom nadležnih vlasti ili tijela u skladu s točkom 1. Priloga I. ovoj direktivi;

(d) provodi se u sveučilišnom centru, kliničkoj bolnici ili, ako je to prikladno, u zdravstvenoj ustanovi koju su u tu svrhu ovlastile nadležne vlasti ili tijela;

(e) obuhvaća osobno sudjelovanje liječnika specijalizanta u djelatnostima i odgovornostima tih ustanova.” [neslužbeni prijevod]

7 Prilog I. Direktivi 93/16, naslovljen „Značajke liječničkog specijalističkog usavršavanja u punoj i nepunoj satnici navedene u članku 24. stavku 1. točki (c) i članku 25.”, u točki 1. naslovljenoj „Liječničko specijalističko usavršavanje u punoj satnici” određivao je:

„Takvo se usavršavanje provodi na posebnim radnim mjestima koja priznaju nadležna tijela.

Obuhvaća sudjelovanje u svim medicinskim djelatnostima odjela na kojemu se usavršavanje odvija, uključujući dežurstva, tako da specijalizant posvećuje svu svoju profesionalnu djelatnost svojem praktičnom i teorijskom usavršavanju tijekom cijelog standardnog radnog tjedna i čitave godine, u skladu s uvjetima koje su utvrdila nadležna tijela. Sukladno tomu, na tim se radnim mjestima dobiva primjerena naknada.

[…]” [neslužbeni prijevod]

Talijansko pravo

8 Članak 1. legge provinciale n.1 – Formazione di medici specialisti (Pokrajinski zakon br. 1 o usavršavanju liječnika specijalizanta) od 3. siječnja 1986. (BU br. 2 od 14. siječnja 1986.., u daljnjem tekstu: Pokrajinski zakon br. 1/86), koji se primjenjuje na činjenice u glavnom postupku, određivao je:

„1. Budući da u [autonomnoj] pokrajini Bolzano nema mogućnosti stjecanja specijalističkih medicinskih kvalifikacija, nadležni pokrajinski ministar ovlašten je […], na temelju prethodne odluke pokrajinske vlade i poštujući nacionalne i pokrajinske propise, s talijanskim sveučilištima i nadležnim austrijskim javnopravnim tijelima, u skladu sa zakonima te države u dotičnom području, potpisati odgovarajuće sporazume radi stvaranja dodatnih radnih mjesta za specijalističko usavršavanje liječnika.

2. Sporazumom sklopljenim s austrijskim javnopravnim tijelima u skladu s prethodnim stavkom može se predvidjeti da će [autonomna] pokrajina [Bolzano] tim tijelima platiti iznos koji nije veći od najviših stipendija utvrđenih u članku 3. […] ako će ona specijalizantu isplaćivati odgovarajuću naknadu.”

9 Sukladno članku 7. Pokrajinskog zakona br. 1/86:

„1. [Liječnici] primatelji […] moraju raditi u javnoj zdravstvenoj službi [autonomne] pokrajine Bolzano tijekom razdoblja koje se utvrđuje uredbom Giunte provinciale (pokrajinska vlada). To razdoblje ne može biti kraće od pet godina te se mora dovršiti unutar roka koji se određuje istom uredbom.

2. U slučaju potpunog ili djelomičnog neispunjenja obveze iz prethodnog stavka, dio stipendije za specijalizaciju ili financijskog doprinosa mora se vratiti, zajedno sa zakonskim kamatama. Iznos tog dijela utvrđuje se odlukom pokrajinske vlade na temelju uredbe te ne smije biti veći od 70 % iznosa stipendije ili doprinosa.”

10 Decreto del presidente della Giunta provinciale n° 6/1988 (Uredba predsjednika pokrajinske vlade) od 29. ožujka 1988. predviđala je:

„1. [Liječnici] primatelji stipendija ili doprinosa za specijalizaciju [navedeni u Pokrajinskom zakonu br. 1/86] obvezuju se, na ugovornoj osnovi u svojstvu liječnika, pet godina raditi u javnoj zdravstvenoj službi [autonomne] pokrajine Bolzano unutar razdoblja od deset godina od datuma stjecanja specijalističke kvalifikacije ili uspješnog završetka usavršavanja.

2. Dodjela stipendija i doprinosa uvjetovana je time da dotična osoba dostavi izjavu […] kojom potvrđuje obvezu poštovanja uvjeta iz stavka 1.

3. Primatelji su obvezni:

(a) vratiti do 70 % ukupnog iznosa stipendije ili doprinosa u slučaju potpunog neispunjenja obveze iz stavka 1.;

(b) u slučaju djelomičnog neispunjenja obveze, vratiti do 14 % ukupnog iznosa stipendije ili doprinosa za svaku neodrađenu godinu ili dio godine u trajanju duljem od šest mjeseci, za najviše pet godina.

[…]

5. Neće se smatrati da obveza iz stavka 1. nije ispunjena ako dotična osoba dokaže da se prijavila za radno mjesto u javnoj zdravstvenoj službi [autonomne] pokrajine Bolzano i da je, nakon što je sudjelovala u odgovarajućim provjerama, proglašena prikladnom ili je uvrštena na rang-ljestvicu za sklapanje ugovora, ali nije pozvana da započne s radom u službi.

[…]”

Glavni postupak i prethodna pitanja

11 Simma Federspiel je talijanska državljanka koja je od 1992. do 2000. na sveučilišnoj klinici u Innsbrucku (Austrija) pohađala specijalističko medicinsko usavršavanje u neurologiji i psihijatriji u punoj satnici te je u tom razdoblju od autonomne pokrajine Bolzano primala stipendiju na temelju članka 1. Pokrajinskog zakona br. 1/86. Sve do 31. srpnja 2000. boravila je u Bolzanu. Od tada boravi u Bregenzu (Austrija), gdje radi kao liječnica.

12 Stipendija je bila uvjetovana time da se Simma Federspiel obveže da će unutar razdoblja od deset godina od stjecanja specijalističke kvalifikacije pet godina raditi u javnoj zdravstvenoj službi autonomne pokrajine Bolzano ili vratiti do 70 % iznosa te stipendije u slučaju potpunog neispunjenja navedene obveze odnosno do 14 % stipendije za svaku neodrađenu godinu ili dio godine u trajanju duljem od šest mjeseci u slučaju djelomičnog neispunjenja navedene obveze. U tu svrhu Simma Federspiel je 21. prosinca 1992. potpisala izjavu.

13 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je autonomna pokrajina Bolzano na temelju sporazuma sklopljenog sa saveznom zemljom Tirol (Austrija) isplatila sveučilišnoj klinici u Innsbrucku predmetnu stipendiju. Potom je ta sveučilišna klinika izvršila isplate u korist Simme Federspiel. Sud koji je uputio zahtjev utvrđuje kako se ne čini da je potonja primala druge naknade s osnove rada tijekom svoje specijalizacije.

14 Dopisom od 20. veljače 2013. autonomna pokrajina Bolzano zatražila je od Simme Federspiel da joj dostavi potvrdu o tome da je radila u javnoj zdravstvenoj službi te pokrajine, odnosno dokaz da se prijavila na radno mjesto u toj javnoj zdravstvenoj službi te da je sudjelovala u odgovarajućim provjerama ili da je bila uvrštena na popis prikladnih kandidata, ali nije pozvana da započne s radom u toj službi.

15 Simma Federspiel je u odgovoru na taj dopis obavijestila autonomnu pokrajinu Bolzano da nakon uspješnog završetka svoje specijalizacije nije radila u toj pokrajini.

16 U tim okolnostima, ta pokrajina je u skladu s odlukom od 5. kolovoza 2013. od nje zatražila povrat 70 % primljene stipendije, odnosno iznos od 68 515,24 eura, uvećan za kamate u svoti od 51 418,63 eura, tj. ukupan iznos od 119 933,87 eura.

17 Simma Federspiel je pred Tribunaleom di Bolzano (Okružni sud u Bolzanu) podnijela tužbu za poništenje akata kojima je autonomna pokrajina Bolzano od nje zatražila povrat navedenog iznosa. U potporu svojoj tužbi ističe nezakonitost Pokrajinskog zakona br. 1/86 na temelju kojeg su ti akti doneseni.

18 U tom pogledu, taj sud ističe da obveza povrata 70 % iznosa primljene stipendije predviđena pokrajinskim propisom, uvećanog za zakonske kamate, zapravo obvezuje predmetne liječnike da vrate znatno veći iznos od onoga koji im je isplaćen na temelju te stipendije.

19 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev ističe sumnje o usklađenosti sustava predviđenog tim propisima s pravom Unije i, među ostalima, člankom 45. UFEU-a s obzirom na to da je učinak navedenih propisa taj da odvraća liječnike specijaliste da napuste svoju državu članicu podrijetla kako bi se nastanili i obavljali svoju profesionalnu djelatnost u drugoj državi članici.

20 Smatrajući da odluka u postupku koji se pred njim vodi ovisi o tumačenju odredaba prava Unije, Tribunale di Bolzano (Okružni sud u Bolzanu) odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 2. stavak 1. točku (c) Direktive [75/363] kao i Prilog [toj direktivi] tumačiti na način da im se protivi pravilo nacionalnog prava, poput onog primjenjivog u glavnom postupku, kojim se priznanje prava na naknadu namijenjenu liječnicima specijalizantima uvjetuje podnošenjem izjave liječnika korisnika kojom se obvezuje da će unutar razdoblja od deset godina od uspješno završene specijalizacije raditi najmanje pet godina u javnoj zdravstvenoj službi autonomne pokrajine Bolzano te kojim se izričito dopušta autonomnoj pokrajini Bolzano, subjektu koji financira isplatu naknade, da u slučaju potpunog neispunjenja te obveze ostvari povrat u visini do 70 % isplaćene naknade, zajedno sa zakonskim kamatama koje se obračunavaju počevši od dana kada je upravno tijelo izvršilo svaku pojedinu uplatu?

2. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje, protivi li se načelu slobodnog kretanja radnika iz članka 45. UFEU-a pravilo nacionalnog prava, poput onog primjenjivog u glavnom postupku, kojim se priznanje prava na naknadu namijenjenu liječnicima specijalizantima uvjetuje podnošenjem izjave liječnika korisnika kojom se obvezuje da će unutar razdoblja od deset godina od uspješno završene specijalizacije raditi najmanje pet godina u javnoj zdravstvenoj službi autonomne pokrajine Bolzano te kojim se izričito dopušta autonomnoj pokrajini Bolzano, subjektu koji financira isplatu naknade, da u slučaju potpunog neispunjenja te obveze ostvari povrat u visini do 70 % isplaćene naknade, zajedno sa zakonskim kamatama koje se obračunavaju počevši od dana kada je upravno tijelo izvršilo svaku pojedinu uplatu?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

21 Sud koji je uputio zahtjev prvim pitanjem u biti želi znati treba li članak 2. stavak 1. točku (c) Direktive 75/363 i prilog toj direktivi tumačiti na način da im se protivi propis države članice, poput onog u glavnom postupku, na temelju kojeg se dodjela nacionalne stipendije čija je svrha financiranje usavršavanja, koje se provodi u drugoj državi članici i na temelju kojeg se stječe formalna kvalifikacija u specijalističkoj medicini, uvjetuje time da liječnik korisnik unutar razdoblja od deset godina od uspješno završene specijalizacije pet godina obavlja svoju profesionalnu djelatnost u toj prvoj državi članici ili, podredno, da vrati do 70 % iznosa primljene stipendije, uvećanog za kamate.

22 Najprije je potrebno utvrditi da je u glavnom predmetu specijalističko medicinsko usavršavanje u neuropsihijatriji, koje je Simma Federspiel pohađala na sveučilišnoj klinici u Innsbrucku, započelo tijekom 1992., a završilo tijekom 2000. Stoga je glavni predmet do 15. travnja 1993. uređen odredbama Direktive 75/363, datuma njezina stavljanja izvan snage Direktivom 93/16, a počevši od tog datuma odredbama potonje direktive.

23 Kad je riječ o Direktivi 75/363, ona u članku 2. stavku 1. točki (c) predviđa da se usavršavanje na temelju kojeg se stječe diploma, svjedodžba ili drugi dokazi o formalnim kvalifikacijama u specijalističkoj medicini provodi u punoj satnici pod nadzorom nadležnih vlasti ili tijela u skladu s točkom 1. Priloga toj direktivi. U skladu s navedenom točkom, usavršavanje se provodi na radnim mjestima za koje se isplaćuje primjerena naknada.

24 Članak 24. stavak 1. točka (c) Direktive 93/16 kao i Prilog I. točka 1. toj direktivi sadržavaju pojmove usporedive s onima koji su navedeni u prethodnoj točki.

25 U tom pogledu, valja istaknuti da navedene odredbe previđaju obvezu kojom se osigurava naknada tijekom razdoblja usavršavanja u specijalističkoj medicini kako bi se izbjegla situacija u kojoj bi usavršavanje liječnika specijalizanata bilo ugroženo, među ostalim, time da istodobno rade u privatnoj praksi (vidjeti u tom smislu presudu od 25. veljače 1999., Carbonari i dr., C-131/97, EU:C:1999:98, t. 40.).

26 Naime, ta je obveza kao takva bezuvjetna i dovoljno jasna (presuda od 25. veljače 1999., Carbonari i dr., C-131/97, EU:C:1999:98, t. 44.) i u cijelosti se odnosi na poštovanje uvjeta usavršavanja liječnika specijalizanta (vidjeti u tom smislu presudu od 25. veljače 1999., Carbonari i dr., C-131/97, EU:C:1999:98, t. 41.).

27 Međutim, premda je točno da liječnici specijalizanti imaju pravo na naknadu (vidjeti u tom smislu presudu od 25. veljače 1999., Carbonari i dr., C-131/97, EU:C:1999:98, t. 42.), ne čini se da predmetni uvjet u glavnom postupku utječe na odgovarajuću obvezu da im se isplati naknada koja uostalom, kao što proizlazi iz sudske prakse Suda, nije bezuvjetna kad je riječ o njezinu iznosu (presuda od 25. veljače 1999., Carbonari i dr., C-131/97, EU:C:1999:98, t. 47.) a time ni na poštovanje uvjeta usavršavanja liječnika specijalizanata.

28 U tom pogledu, valja podsjetiti da je Simma Federspiel tijekom svoje specijalizacije primala naknadu i da se sve stranke koje su u ovom postupku iznijele očitovanja, uključujući Simmu Federspiel, slažu da je ona bila dovoljna za svrhu njezina usavršavanja.

29 Stoga se predmetni uvjet u glavnom postupku ispunjava tek nakon uspješnog završetka specijalizacije liječnika specijalizanta, koji pritom ne utječe negativno na uvjete njihova usavršavanja i nije povezan s odnosom između tih liječnika i države članice u kojoj se provodi usavršavanje.

30 Stoga se u tom kontekstu članak 2. stavak 1. točka (c) Direktive 75/363 i članak 24. stavak 1. točka (c) Direktive 93/16 ne mogu tumačiti na način da im se protivi uvjet poput onog u glavnom postupku.

31 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da se članak 2. stavak 1. točka (c) Direktive 75/363 i članak 24. stavak 1. točka (c) Direktive 93/16 trebaju tumačiti na način da im se ne protivi propis države članice, poput onog u glavnom postupku, na temelju kojeg se dodjela nacionalne stipendije čija je svrha financiranje usavršavanja koje se provodi u drugoj državi članici i na temelju kojeg se stječe formalna kvalifikacija u specijalističkoj medicini uvjetuje time da liječnik korisnik unutar razdoblja od deset godina od uspješnog završetka specijalizacije pet godina obavlja svoju profesionalnu djelatnost u toj prvoj državi članici ili, podredno, da vrati do 70 % iznosa primljene stipendije, uvećanog za kamate.

Drugo pitanje

32 Sud koji je uputio zahtjev svojim drugim pitanjem u biti pita treba li članak 45. UFEU-a tumačiti na način da mu se protivi propis države članice, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, na temelju kojeg se dodjela nacionalne stipendije čija je svrha financiranje usavršavanja koje se provodi u drugoj državi članici i na temelju kojeg se stječe formalna kvalifikacija u specijalističkoj medicini uvjetuje time da liječnik korisnik unutar razdoblja od deset godina od uspješnog završetka specijalizacije pet godina obavlja svoju profesionalnu djelatnost u toj prvoj državi članici ili, podredno, da vrati do 70 % iznosa primljene stipendije, uvećanog za kamate.

33 Najprije je potrebno podsjetiti da, sukladno članku 168. stavku 7. UFEU-a, onako kako je tumačen u praksi Suda, 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 izvršavanje

tih sloboda u području zdravstvene skrbi (vidjeti u tom smislu presudu od 21. rujna 2017., Malta Dental Technologists Association i Reynaud, C-125/16, EU:C:2017:707, t. 54. i navedenu sudsku praksu).

34 U tom pogledu propis o kojem je riječ u glavnom postupku ne pravi razliku ovisno o tome treba li djelatnost koju liječnik korisnik predmetne stipendije obavlja u državi članici različitoj od Talijanske Republike kvalificirati kao djelatnost koju obavlja u svojstvu zaposlene osobe. Osim toga, niti se iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje niti iz spisa kojim raspolaže Sud može utvrditi obavlja li Simma Federspiel liječničku djelatnost u Austriji u svojstvu zaposlene osobe ili u okviru slobodnog zanimanja te stoga ulazi li situacija iz glavnog postupka u područje slobodnog kretanja radnika iz članka 45. UFEU-a ili slobode poslovnog nastana predviđene člankom 49. UFEU-a. Stoga propis poput onoga u glavnom postupku treba ispitati u pogledu članka 45. i članka 49. UFEU-a.

35 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, cilj je svih odredbi Ugovora o slobodnom kretanju osoba olakšati građanima Europske unije obavljanje profesionalnih djelatnosti bilo koje vrste na području Unije i protive im se mjere koje te građane mogu staviti u nepovoljniji položaj kada žele obavljati djelatnost izvan države članice svojeg podrijetla na državnom području neke druge države članice. U tom kontekstu, državljani država članica osobito imaju pravo, izravno na temelju Ugovora, napustiti svoju državu članicu podrijetla kako bi otišli na državno područje druge države članice i ondje boravili s ciljem obavljanja djelatnosti. Slijedom navedenog, članku 45. UFEU-a protivi se svaka nacionalna mjera koja može otežati ili učiniti manje privlačnim uživanje temeljne slobode koju taj članak jamči državljanima Unije (presuda od 18. srpnja 2017., Erzberger, C-566/15, EU:C:2017:562, t. 33. i navedena sudska praksa). Isto vrijedi i kada je riječ o ograničenjima slobode poslovnog nastana predviđene člankom 49. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 5. prosinca 2013., Venturini i dr., C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:791, t. 30. kao i od 5. travnja 2017., Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, t. 47. i navedenu sudsku praksu).

36 Valja utvrditi da propis države članice, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, koji dodjelu nacionalne stipendije čija je svrha financiranje usavršavanja, koje se provodi u drugoj državi članici i na temelju kojeg se stječe formalna kvalifikacija u specijalističkoj medicini, uvjetuje time da liječnik korisnik unutar određenog razdoblja od uspješnog završetka specijalizacije obavlja svoju profesionalnu djelatnost u toj prvoj državi članici, može odvratiti tog liječnika da izvršava svoje pravo na slobodno kretanje ili na slobodu poslovnog nastana predviđeno člancima 45. i 49. UFEU-a. Naime, ako bi to dovelo do toga da navedeni liječnik treba vratiti do 70 % iznosa primljene stipendije, uvećanog za kamate, onda će on biti obeshrabren napustiti svoju državu članicu podrijetla kako bi radio ili se nastanio u drugoj državi članici (vidjeti analogno presudu od 8. studenoga 2012., Radziejewski, C-461/11, EU:C:2012:704, t. 31.).

37 Posljedično, takav propis ograničava slobodno kretanje radnika i slobodu poslovnog nastana, što je načelno zabranjeno člancima 45. i 49. UFEU-a.

38 Međutim, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da se nacionalne mjere koje bi mogle otežati ili učiniti manje privlačnim uživanje temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom mogu 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 (vidjeti presudu od 13. srpnja 2016., Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, t. 29. i navedenu sudsku praksu).

39 U glavnom predmetu valja na prvom mjestu utvrditi da se predmetni nacionalni propis primjenjuje bez diskriminacije u odnosu na državljanstvo.

40 Kad je riječ o tome na koje je ciljeve usmjeren nacionalni propis, 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 (vidjeti osobito presudu od 15. rujna 2011., Dickinger i Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, t. 51.).

41 Kao što su to autonomna pokrajina Bolzano i Komisija navele u svojim pisanim očitovanjima i na raspravi u ovom predmetu, mjere previđene predmetnim nacionalnim propisom u glavnom postupku imaju za cilj osigurati stanovništvu te pokrajine specijaliziranu medicinsku pomoć, visokokvalitetnu, ujednačenu i dostupnu svima, održavajući pritom financijsku ravnotežu sustava socijalne sigurnosti.

42 U tom pogledu valja podsjetiti da zdravlje i život osoba zauzimaju prvo mjesto među dobrima i interesima koje štiti Ugovor. Nadalje, ne samo da opasnost od ozbiljnog ugrožavanja financijske ravnoteže sustava socijalne sigurnosti sama po sebi može biti važan razlog u općem interesu koji može opravdati prepreku temeljnim slobodama predviđenima UFEU-om nego, osim toga, cilj održavanja uravnotežene zdravstvene i bolničke službe dostupne svima, zbog razloga javnog zdravlja, također može biti obuhvaćen jednim od odstupanja zbog razloga javnog zdravlja, u mjeri u kojoj takav cilj doprinosi ostvarivanju povišene razine zaštite zdravlja. To se odnosi na mjere koje, s jedne strane, ispunjavaju opći cilj osiguravanja na državnom području predmetne države članice dovoljne i trajne dostupnosti uravnoteženog opsega kvalitetne zdravstvene skrbi i, s druge strane, pomažu u osiguravanju kontrole troškova i izbjegavanju u najvećoj mogućoj mjeri rasipanja financijskih, tehničkih i ljudskih potencijala (vidjeti u tom smislu presudu od 28. siječnja 2016., CASTA i dr., C-50/14, EU:C:2016:56, t. 60. i 61.).

43 Cilj predmetnog nacionalnog propisa u glavnom postupku jest stvaranje dodatnih radnih mjesta za specijalističko medicinsko usavršavanje i on omogućava povećanje broja liječnika specijalizanta koji nedostaju na tržištu rada. Stoga taj propis, time što liječnike koji su primali predmetnu stipendiju u glavnom postupku obvezuje da u određenom razdoblju od uspješnog završetka specijalizacije obavljaju svoju profesionalnu djelatnost u autonomnoj pokrajini Bolzano, doprinosi zadovoljavanju potražnje za liječnicima specijalizantima u toj pokrajini.

44 U tim okolnostima valja utvrditi da mjere predviđene predmetnim nacionalnim propisom u glavnom postupku teže opravdanim ciljevima iz točke 42. ove presude.

45 U tom pogledu valja najprije podsjetiti na to da iz sudske prakse Suda proizlazi da je na državama članicama da odrede razinu zaštite javnog zdravlja koju žele osigurati i način na koji tu razinu treba doseći. Budući da se ta razina može razlikovati među pojedinim državama članicama, njima valja priznati marginu prosudbe u tom području (vidjeti u tom smislu presudu od 21. rujna 2017., Malta Dental Technologists Association i Reynaud, C-125/16, EU:C:2017:707, t. 60.).

46 Kad je riječ, s jedne strane, o prikladnosti spornih odredaba, valja primijetiti da na temelju predmetnog propisa obveza rada liječnika specijalizanta, čije je usavršavanje financirala ta država, tijekom određenog razdoblja nakon uspješnog završetka usavršavanja u autonomnoj pokrajini Bolzano navedene države doprinosi zadovoljavanju potražnje za liječnicima specijalistima u toj pokrajini i time ispunjava opći cilj osiguravanja dovoljne i trajne dostupnosti uravnoteženog opsega kvalitetne zdravstvene skrbi te pomaže u osiguravanju kontrole troškova koji su povezani s tom uslugom i ispunjava cilj zaštite javnog zdravlja.

47 S druge strane, kada je riječ o ocjeni nužnosti navedenih odredbi, sud koji je uputio zahtjev mora uzeti u obzir činjenicu da je – kako je istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 87. i 88. svojeg mišljenja – liječnicima specijalistima, čije se usavršavanje financiralo, obveza rada u autonomnoj pokrajini Bozlano ograničena na pet godina i to u razdoblju od deset godina nakon uspješnog završetka specijalizacije te da se u skladu s predmetnim nacionalnim propisom u glavnom postupku ta obveza primjenjuje samo u slučaju da postoji otvoreno radno mjesto liječnika specijalizanta u toj pokrajini za dotičnog liječnika te da mu je ono bilo pravodobno ponuđeno.

48 Kao što su to naveli Komisija i nezavisni odvjetnik u točki 91. svojeg mišljenja, za navedenu ocjenu jednako su relevantne specifične potrebe autonomne pokrajine Bolzano, tj. potreba osiguravanja toga da visokokvalitetna zdravstvena skrb bude dostupna na obama službenim jezicima te regije, odnosno na njemačkom i talijanskom jeziku, i slijedom toga otežano zapošljavanje dovoljnog broja liječnika specijalizanta koji mogu raditi na oba ta jezika.

49 Štoviše, nijedna informacija u spisu ne dokazuje da postoji alternativna mjera koja bi osigurala da pokrajina može zaposliti dovoljan broj liječnika specijalizanta koji mogu raditi na ta dva jezika.

50 Kad je riječ o okolnosti da je predmetni liječnik, u slučaju neispunjenja obveze predviđene točkom 47. ove presude, obvezan vratiti do 70 % primljenog iznosa stipendije koji je bio namijenjen financiranju usavršavanja na temelju kojeg se stječe formalna kvalifikacija u specijalističkoj medicini, valja utvrditi da, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 94. svojeg mišljenja, taj iznos koji treba vratiti nije neproporcionalan s obzirom na to da on, zajedno sa zakonskim kamatama koje su uobičajena posljedica zakašnjelog plaćanja, ne prelazi svotu isplaćenu na temelju tog financiranja. Osim toga, time što je potpisala izjavu, Simma Federspiel se usuglasila s preuzimanjem obveze vraćanja dodijeljene stipendije u slučaju potpunog neispunjenja te obveze.

51 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da se članci 45. i 49. UFEU-a trebaju tumačiti na način da im se ne protivi propis države članice, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, na temelju kojeg se dodjela nacionalne stipendije čija je svrha financiranje usavršavanja, koje se provodi u drugoj državi članici i na temelju kojeg se stječe formalna kvalifikacija u specijalističkoj medicini, uvjetuje time da liječnik korisnik unutar razdoblja od deset godina od završene specijalizacije pet godina obavlja svoju profesionalnu djelatnost u toj prvoj državi članici ili, podredno, da vrati do 70 % iznosa primljene stipendije, uvećanog za kamate, pod uvjetom da mjere predviđene tim propisom učinkovito pridonose ostvarenju ciljeva zaštite javnog zdravlja i financijske ravnoteže sustava socijalne sigurnosti i da ne prekoračuju ono što je nužno u tom pogledu, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da utvrdi.

Troškovi

52 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 navedenoga, Sud (treće vijeće) odlučuje:

1. **Članak 2. stavak 1. točku (c) Direktive Vijeća 75/363/EEZ od 16. lipnja 1975. o usklađivanju odredbi utvrđenih zakonima i drugim propisima u vezi s djelatnostima liječnika, kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 82/76/EEZ od 26. siječnja 1982., i članak 24. stavak 1. točku (c) Direktive Vijeća 93/16/EEZ od 5. travnja 1993. o olakšavanju slobodnog kretanja liječnika te o uzajamnom priznavanju njihovih diploma, svjedodžbi i drugih dokaza o formalnim kvalifikacijama treba tumačiti na način da im se ne protivi propis države članice, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, na temelju kojeg se dodjela nacionalne stipendije čija je svrha financiranje usavršavanja, koje se provodi u drugoj državi članici i na temelju kojeg se stječe formalna kvalifikacija u specijalističkoj medicini, uvjetuje time da liječnik korisnik unutar razdoblja od deset godina od uspješno završene specijalizacije pet godina obavlja svoju profesionalnu djelatnost u toj prvoj državi članici ili, podredno, da vrati do 70 % iznosa primljene stipendije, uvećanog za kamate.**

2. **Članke 45. i 49. UFEU-a treba tumačiti na način da im se ne protivi propis države članice, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, na temelju kojeg se dodjela nacionalne stipendije čija je svrha financiranje usavršavanja, koje se provodi u drugoj državi članici i na**

temelju kojeg se stječe formalna kvalifikacija u specijalističkoj medicini, uvjetuje time da liječnik korisnik unutar razdoblja od deset godina od uspješnog završetka specijalizacije pet godina obavlja svoju profesionalnu djelatnost u toj prvoj državi članici ili, podredno, da vrati do 70 % iznosa primljene stipendije, uvećanog za kamate, pod uvjetom da mjere predviđene tim propisom učinkovito pridonose ostvarenju ciljeva zaštite javnog zdravlja i financijske ravnoteže sustava socijalne sigurnosti i da ne prekoračuju ono što je nužno u tom pogledu, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da utvrdi.

Potpisi