

Pravno mišljenje

o primjeni prava EU-a u sudskim postupcima vezanim uz povrat
naknada isplaćenih tijekom medicinske specijalizacije zbog
neizvršenja ugovorne obveze rada u određenoj ustanovi nakon
specijalizacije

Mišljenje su izradile

Prof. dr. sc. Tamara Čapeta*

i

Prof. dr. sc. Iris Goldner Lang**

Zagreb, 7. srpnja 2020.

* Profesorica europskog prava na Pravnom fakultetu u Zagrebu; predstojnica Katedre za europsko javno pravo i voditeljica poslijediplomskih studija iz europskog prava; Koordinatorica Jean Monnet Centra izvrsnosti „Globalno vodstvo Unije u vladavini prava“.

** Profesorica europskog prava na Pravnom fakultetu u Zagrebu; Voditeljica UNESCO-ove Katedre za slobodu kretanja osoba, migracije i interkulturalni dijalog; Koordinatorica Jean Monnet Centra izvrsnosti „Globalno vodstvo Unije u vladavini prava“.

Sadržaj

1. Kontekst u kojem se daje mišljenje

2. Relevantno pravo EU-a

2.1. Uređenje javnog zdravstva kao ovlast država članica

2.2. Slobode unutarnjeg tržišta EU-a i njihova primjena na opisanu situaciju

3. Analiza situacije u kontekstu Ugovornih tržišnih sloboda

3.1. Korak 1 - Jesu li nacionalna pravila obuhvaćena Ugovornom zabranom kojom se ostvaruju tržišne slobode?

3.2. Korak 2 - Opravdanje pravila koja ograničavaju slobodu kretanja

3.3. Korak 3 - Test proporcionalnosti

3.3.1. Prikladnost mjere

3.3.2. Nužnost mjere

3.4. Korak 4 - Vrijeđa li mjera temeljna prava koja štiti pravni poredak EU-a?

4. Kako se pitanje primjene prava EU-a može pojaviti pred Sudom EU-a?

5. Postupak pred nacionalnim sudom

5.1. Mogu li se specijalizanti/specijalisti pred nacionalnim sudom pozivati na tržište slobode protiv zdravstvenih ustanova?

5.2. Unutarnje situacije

5.3. Teret dokaza u postupku pred nacionalnim sudom

5.4. Posljedice utvrđenja suprotnosti nacionalne mjere s tržišnim slobodama za postupak pred nacionalnim sudom

5.5. Pokretanje prethodnog postupka

1. Kontekst u kojem se daje mišljenje

1. Pred sudovima u Republici Hrvatskoj odvija se veći broj sporova u kojima zdravstvene ustanove zahtijevaju da sud njihovim bivšim specijalizantima naredi plaćanje naknade štete zbog neizvršenja ugovorene obveze rada.
2. Zahtjevi za vraćanje navedenih svota temelje se na ugovorima o međusobnim pravima i obvezama, koje su, kao sastavni dio ugovora o radu, sklopili zdravstvena ustanova i liječnik specijalizant.
3. Iako se pojedini ugovori i konkretne okolnosti svakog spora razlikuju, čini se da svi imaju neke zajedničke karakteristike.
4. Tako su ugovorima o međusobnim pravima i obvezama specijalizanti, prilikom sklapanja ugovora o radu, preuzeli obvezu rada u zdravstvenoj ustanovi s kojom su sklopili ugovor o radu i po završetku svoje specijalizacije, tj. obvezu da po položenom specijalističkom ispitu ostanu raditi kao specijalisti u ustanovi s kojom su sklopili ugovor o radu i ugovor o međusobnim pravima i obvezama tijekom razdoblja koje se uobičajeno definira kao razdoblje istog trajanja kao ono koje su proveli na specijalizaciji.
5. Ugovorima o međusobnim pravima i obvezama nadalje je predviđeno da je specijalizant ili specijalist koji odluči raskinuti ugovor o radu prije isteka vremena u kojem se obvezao ostati raditi za zdravstvenu ustanovu s kojom je sklopio takav ugovor dužan toj ustanovi nadoknaditi štetu. Iznos naknade štete razlikuje se u pojedinim ugovorima. Najveći broj ugovora, posebice onih sklopljenih u razdoblju od 2012. do 2016. godine, predviđa da je specijalizant dužan vratiti svoju bruto plaću za vrijeme trajanja specijalizacije te dodatne svote, poput troškova mentorstva i druge zavisne troškove. Neki ugovori, pak, iznos naknade štete limitiraju (na, primjerice, 50 000 kn neto za svaku godinu provedenu na specijalizaciji).
6. Čini se da je praksa sklapanja ovakvih ugovora posljedica zdravstvene politike koju je provodilo Ministarstvo zdravstva u vezi s osiguranjem kontinuirane specijalističke zdravstvene skrbi na području RH.
7. Ovu je politiku, između ostalog, uobličio Ministar zdravstva usvajajući 2011. godine Pravilnik o specijalističkom usavršavanju doktora medicine. U svojoj prvobitnoj verziji (NN 100/2011; 133/2011; 54/2012; 49/2013) bila je za javne zdravstvene ustanove koje zapošljavaju specijalizanta predviđena obveza sklapanja ugovora o međusobnim pravima i obvezama kojim su te ustanove, između ostalog bile obvezne ugovoriti obvezu rada nakon polaganja specijalističkog ispita te iznos naknade štete u slučaju otkaza ugovora o radu prije isteka razdoblja obveze rada (Čl. 11. Pravilnika). Kako je Pravilnikom (čl. 12.) bilo predviđeno da troškovi specijalizacije obuhvaćaju bruto plaće specijalizanta, troškove mentorstva, troškove zdravstvene ustanove u kojoj se obavlja specijalizacija i druge vezane troškove, ugovorima o međusobnim pravima i obvezama koje su zdravstvene ustanove bile dužne, temeljem Pravilnika, sklopiti sa specijalizantom, svi ti troškovi ugovarani su i kao iznos naknade štete za slučaj neispunjenja obveze rada.

8. Pravilnik je izmijenjen 2016. (NN 62/2016 i 69/2016). Tim je izmjenama promijenjen opis troškova specijalizacije u članku 12., te je iz njega izostavljena bruto plaća specijalizanta.

9. Pravilnik je ponovo izmijenjen 2017. (NN 6/17) te je njime bilo predviđeno da naknada štete podrazumijeva troškove specijalizacije do raskida ugovora te naknadu u iznosu jedne proračunske osnovice za obračun naknade i drugih primanja u RH po mjesecu ugovorene obveze rada nakon specijalizacije. Ovaj iznos naknade troškova snosi, prema Pravilniku, sam specijalizant, osim ako je prešao u drugu javnu zdravstvenu ustanovu u RH uz prethodno odobrenje Ministarstva, u kojem slučaju naknadu plaća ta druga Ustanova.

10. Odlukom u predmetima U-II-187/2015 i dr. od 11. srpnja 2017., Ustavni sud Republike Hrvatske ukinuo je članke 11. i 12. Pravilnika (u svim verzijama) smatrajući da Zakon o zaštiti zdravlja nije ovlastio Ministra da pravilnikom propiše „obveze sklapanja ugovora o međusobnim pravima i obvezama zdravstvene ustanove i specijalizanta, najduljeg trajanja obveze ostanka na radu specijalizanta nakon završetka specijalističkog usavršavanja, uvjetovanja dopuštenosti otkazivanja ugovora o radu u jednoj i zasnivanja radnog odnosa specijalizanta odnosno specijalista u drugoj zdravstvenoj ustanovi prethodnom suglasnošću ministarstva, okolnosti u kojima nije potreban javni natječaj za zasnivanje radnog odnosa specijalizanta u drugoj zdravstvenoj ustanovi, obveze zdravstvene ustanove u kojoj specijalizant odnosno specijalist zasnuje radni odnos da naknadi trošak specijalizacije, obveze specijalizanta odnosno specijalista da nadoknadi troškove specijalizacije u slučaju otkazivanja radnog odnosa bez prethodne suglasnosti ministarstva, te da utvrdi troškove specijalizacije.“ Ukinute odredbe Pravilnika prestale su važiti 1. siječnja 2018.

11. Od 1. siječnja 2019. pitanje obveze rada nakon specijalizacije i alternativno, naknade štete uređeno je Zakonom o zdravstvenoj zaštiti (NN 100/18; 125/19) na jednak način kako je to bilo predviđeno i zadnjom verzijom Pravilnika.

12. Odlukom Ustavnog suda nije se uopće odlučivalo o valjanosti odredbi o obvezi rada i naknadi štete u sadržajnom smislu, tj. o njihovoj eventualnoj materijalnoj nezakonitosti ili neustavnosti. Također, predmet odlučivanja pred Ustavnim sudom nije bila usklađenost takvog propisa s pravnim poretком EU-a.

13. Iako je Pravilnik ukinut, većina ugovora o međusobnim pravima i obvezama i dalje je neizmijenjena na snazi i mnogi takvi ugovori pozivaju se na ukinuti Pravilnik.

14. Stoga je i dalje otvoreno pitanje je li dogovaranje obveze rada u određenom trajanju nakon završetka specijalističkog usavršavanja te obveze naknade štete u slučaju neispunjenja prve obveze u skladu s pravom EU-a.

15. Naše mišljenje odnosi se upravo na to pitanje, tj. na pitanje utječe li i kako pravo Europske unije na mogućnost ugovaranja obveze rada i alternativne obveze naknade štete u ugovorima između zdravstvenih ustanova i liječnika specijalizanata.

16. Mišljenje također ukazuje i na to tko se i pod kojim uvjetima može pred sudovima RH pozvati na pravo Europske unije te na neka pitanja koja su s tim u vezi još otvorena u europskoj

sudskoj praksi te bi o njima, iz postupka koji se vodi pred domaćim sudom, moglo biti potrebno postaviti prethodno pitanje Sudu EU-a.

2. Relevantno pravo EU-a

2.1. Uređenje javnog zdravstva kao ovlast država članica

17. Europska unija je organizacija federalnog tipa u smislu da ima samo one regulatorne ovlasti koje su joj Osnivačkim ugovorima povjerile države članice. To se načelo naziva načelom dodjele (ili dodijeljenih ovlasti) i predviđeno je člancima 5(1) i 5(2) Ugovora o Europskoj uniji (dalje: UEU).

18. Politika uređenja sustava javnog zdravstva nije prenesena u ovlast Europske unije, što znači da države i dalje samostalno uređuju svoje zdravstvene sustave. Tako članak 168(7) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (dalje: UFEU) predviđa:

„Pri djelovanju Unije poštuje se odgovornost država članica za utvrđivanje njihove zdravstvene politike i organizaciju i pružanje zdravstvenih usluga i zdravstvene zaštite. Odgovornosti država članica uključuju upravljanje zdravstvenim uslugama i zdravstvenom zaštitom te raspodjelu dodijeljenih im sredstava. (...)”

19. Navedeno znači da Europska unija nije ovlaštena uređivati sustave javnog zdravstva u državama članicama. Međutim, to ipak ne znači da su države u potpunosti slobodne izabrati način uređenja svog zdravstvenog sustava. Njihov je izbor ograničen Osnivačkim ugovorima i pravnim sustavom koji su na njegovom temelju države članice EU-a zajednički razvile. Drugim riječima, države članice EU-a dužne su poštovati pravo EU-a i u onim područjima koja su zadržali u svojim ovlastima. Stoga - iako je u Europskoj uniji svaka država članica nadležna za utvrđivanje svoje zdravstvene politike i za organizaciju pružanja zdravstvenih usluga i zdravstvene zaštite na svom području te raspodjelu sredstava za to - one pritom ne smiju kršiti zajednički dogovorene norme EU-a u područjima koje jesu u ovlasti EU-a.

20. Ovo je potvrdio i Sud EU-a u brojnim predmetima. Prije svega, Sud EU-a je utvrdio da su zdravstvene usluge «usluge» obuhvaćene pravilima o slobodi pružanja usluga u EU.¹

21. Nadalje, Sud je u kontekstu zdravstvenih usluga izjavio da posebna priroda pojedinih usluga ne odstranjuje te usluge iz dosega temeljnog načela slobode kretanja.²

22. Iz tog razloga, Sud je potvrdio da su i zdravstvene politike, iako i dalje u nadležnosti država članica, ipak ograničene zahtjevima unutarnjeg tržišta:

„... 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

¹ C-159/90 Grogan, ECLI:EU:C:1991:378, t. 21.

² C-158/96 Kohll, ECLI:EU:C:1998:171, t. 20.

države članice moraju poštovati pravo Unije, osobito odredbe UFEU-a koje se odnose na temeljne slobode koje sadržavaju zabranu državama članicama da uvide ili održavaju na snazi neopravdana ograničenja za izvršavanje tih sloboda u području zdravstvene skrbi.”³

23. Posljedično, odredbe o obvezi rada specijalista nakon položenog specijalističkog ispita ili, alternativno, o naknadi štete u slučaju neizvršenja te obveze dio su nacionalne politike organizacije zdravstvenog sustava. Stoga se radi o politici koja jest u ovlasti Republike Hrvatske. Međutim, izbor koji u odabiru pravila u okviru te politike ima država ograničen je pravilima europskog prava. Stoga je potrebno ispitati kose li se ovakve norme s nekom europskom normom, posebice onima kojima se uređuju tržišne slobode.

24. Smatramo da je za tvrdnju da se opisanim ugovornim odredbama provodi nacionalna zdravstvena politika irelevantno pitanje je li ona utvrđena Pravilnikom koji je donio Ministar zdravstva (a koji je iz formalnih razloga ukinuo Ustavni sud), ili je, pak, dio sustava koji provode javne zdravstvene ustanove kroz ugovore koje sklapaju sa specijalizantima i međusobno. I jedno i drugo izraz je prihvaćene državne politike osiguranja funkcioniranja sustava specijalističke zdravstvene zaštite u Hrvatskoj, financirane iz državnog proračuna.

25. Stoga za odgovor na pitanje jesu li odredbe sadržane u ugovorima o međusobnim pravima i obvezama između specijalizanata i zdravstvene ustanove koja ih zapošljava suprotne europskom pravu nije bitno temelje li se one na Pravilniku Ministarstva ili su ugrađene u ugovore u skladu s politikom javnih zdravstvenih ustanova.

2.2. Slobode unutarnjeg tržišta EU-a i njihova primjena na opisanu situaciju

26. Ugovorne odredbe o obvezi rada specijalista i, alternativno o naknadi štete, nalaze se u području primjene tri odredbe o tržišnim slobodama - odredbe o slobodi kretanja radnika (članak 45. UFEU-a), odredbe o pravu poslovnog nastana (članak 49. UFEU-a) i odredbe o slobodi pružanja usluga (članak 56 UFEU).

27. O slobodi kretanja radnika radit će se u situaciji kad se liječnik specijalizant ili specijalist zapošljava u zdravstvenoj instituciji u drugoj državi članici, bez obzira na to radi li se o javnoj ili privatnoj zdravstvenoj instituciji.

28. Ključna norma Osnivačkog ugovora koja regulira slobodu kretanja radnika je članak 45. UFEU koji glasi:

³ C-419/16 Simma Federspiel, ECLI:EU:C:2017:997. t. 33 presude. Vidi također C-125/16 Malta Dental Technologists Association i Reynaud, ECLI:EU:C:2017:707, t. 54 presude; C-539/11 Ottica New Line, ECLI:EU:C:2013:591, t. 24. presude; C-570/07 i C-571/07 Blanco Pérez i Chao Gómez, ECLI:EU:C:2010:300, t. 43 presude; C-169/07 Hartlauer, ECU:EU:C:2009:141, t. 29; C-531/06 Komisija protiv Italije, ECLI:EU:C:2009:315, t. 35; C-171/07 i C-172/07 Apothekerkammer des Saarlandes and Others, ECLI:EU:C:2009:316, t. 18; C-372/04 Watts, ECLI:EU:C:2006:325, t. 92.

1. *Sloboda kretanja radnika osigurava se unutar Unije.*
2. *Ta sloboda kretanja podrazumijeva ukidanje svake diskriminacije na temelju državljanstva među radnicima iz država članica u vezi sa zapošljavanjem, primicima od rada i ostalim uvjetima rada i zapošljavanja.*
3. *Podložno ograničenjima koja su opravdana razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja, ta sloboda podrazumijeva pravo na:*
 - (a) *prihvatanje stvarno učinjenih ponuda za zaposlenje;*
 - (b) *slobodno kretanje unutar državnog područja država članica u tu svrhu;*
 - (c) *boravak u državi članici radi zapošljavanja sukladno odredbama koje uređuju zapošljavanje državljana te države utvrđenih zakonom i ostalim propisima;*
 - (d) *ostanak na državnom području države članice nakon prestanka zaposlenja u toj državi, pod uvjetima sadržanima u uredbama koje sastavlja Komisija.*
4. *Odredbe ovog članka ne primjenjuju se na zapošljavanje u javnim službama.*

29. O pravu poslovnog nastana radit će se u situaciji kada liječnik specijalizant ili specijalist samostalno nudi zdravstvenu uslugu u drugoj državi članici otvaranjem vlastite ordinacije ili druge zdravstvene prakse. U tom slučaju, liječnik će pružati zdravstvene usluge kao samozaposlena osoba.

30. Ključna norma Osnivačkog ugovora koja regulira pravo poslovnoga nastana je članak 49. UFEU koji glasi:

U okviru niže navedenih odredaba, ograničivanje slobode poslovnog nastana državljana jedne države članice na državnom području druge države članice se zabranjuje. Ta se zabrana odnosi i na ograničivanje osnivanja zastupništava, podružnica ili društava kćeri od strane državljana bilo koje države članice s poslovnim nastanom na državnom području bilo koje druge države članice.

Sloboda poslovnog nastana uključuje pravo pokretanja i obavljanja djelatnosti kao samozaposlene osobe te pravo osnivanja i upravljanja poduzećima, osobito trgovačkim društvima u smislu drugog stavka članka 54., sukladno uvjetima koje pravo zemlje u kojoj se taj poslovni nastan ostvaruje utvrđuje za svoje državljane, a podložno odredbama poglavlja koje se odnosi na kapital.

31. Iako se čini da do sada u Hrvatskoj nije bilo takvih slučajeva, postoji hipotetska mogućnost da odredbe o obvezi rada specijalista i naknadi štete potpadnu i pod slobodu pružanja usluga. Takva situacija desila bi se, na primjer, ukoliko bi liječnik, koji je specijalizaciju obavio na jednom mjestu u Hrvatskoj, odlučio otvoriti ordinaciju na drugom mjestu u Hrvatskoj, blizu granice sa Slovenijom. On bi u mjestu svoje ordinacije imao poslovni nastan. Međutim, ukoliko bi njegove liječničke aktivnosti obuhvaćale, ne samo pregledavanje pacijenata u ordinaciji, već i odlazak u domove pacijenata, od kojih bi se neki domovi nalazili u Sloveniji, taj bi liječnik prilikom obavljanja pregleda u Sloveniji prekogranično pružao usluge, što bi situaciju moglo dovesti u doseg tržišne slobode pružanja usluga, bez obzira na to što bi

poslovni nastan liječnika bio u Hrvatskoj. Međutim, budući da se ovdje radi o hipotetskoj situaciji koja se još nije dogodila u kontekstu prava i obveza specijalizanata, u daljnjem tekstu nećemo se njome baviti.

32. Ključna norma Osnivačkog ugovora koja regulira slobodu pružanja usluga je članak 56. UFEU koji glasi:

U okviru odredaba navedenih u nastavku, zabranjuju se ograničenja slobode pružanja usluga unutar Unije u odnosu na državljane država članica s poslovnim nastanom u državi članici koja nije država osobe kojoj su usluge namijenjene.

Europski parlament i Vijeće mogu, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, proširiti primjenu odredaba ovog poglavlja na državljane trećih zemalja koji pružaju usluge i koji imaju poslovni nastan unutar Unije.

33. Pravila kojima se u Hrvatskoj uređuje i ostvaruje funkcioniranje sustava zdravstvene zaštite, uključujući ona koja se odnose na prava i obveze liječnika specijalizanata i specijalista ne smiju biti suprotna slobodi kretanja liječnika kao radnika, odnosno kao samozaposlenih osoba i pružatelja usluga na unutarnjem tržištu EU-a.

34. Pravna analiza pitanja jesu li nacionalne odredbe protivne nekoj od tržišnih sloboda ima četiri koraka:

- Prvi je korak odgovor na pitanje jesu li sporne nacionalne mjere obuhvaćene zabranom koju predviđa Osnivački ugovor.
- Drugi je korak odgovor na pitanje postoji li prihvatljivo opravdanje za postojanje ograničavajuće norme nacionalnog prava. Taj se korak poduzima samo ako se u prvom ustanovi da je pravilo obuhvaćeno Ugovornom zabranom.
- U slučaju pozitivnog odgovora na prethodno pitanje, tj. ukoliko postoji prihvatljivo opravdanje, u trećem je koraku potrebno provesti test proporcionalnosti, tj. utvrditi ostvaruje li nacionalno pravilo cilj zbog kojeg je usvojeno (test prikladnosti) te postoji li manje ograničavajuća mjera kojom bi se mogao postići isti cilj (test nužnosti). Ponekad, sudovi provode i treću razinu testa proporcionalnosti - balansiranje.
- I konačno, bilo koja mjera države koja ograničava pravo EU-a, čak i ako je opravdana u nacionalnom kontekstu i proporcionalna, ne može biti suprotna temeljnim pravima koja pojedincima dodjeljuje europski pravni poredak, bilo kroz Povelju EU o temeljnim pravima, ili kao opća načela prava.

35. Treći i četvrti korak analize, tj. odgovor na pitanje je li mjera prikladna i nužna te je li u skladu s temeljnim pravima EU-a usko su povezani i ne provode se nužno odvojeno ni navedenim redoslijedom. Naime, ako se utvrdi da je određena mjera suprotna temeljnom pravu koje poznaje europski pravni poredak, država ne može tvrditi da je takva mjera bila prikladna i nužna.

36. U nastavku se daje pregled i objašnjenje prava EU-a relevantnog za sva četiri koraka analize u odnosu na situaciju opisanu u uvodu.

3. Analiza situacije u kontekstu Ugovornih tržišnih sloboda

3.1. Korak 1 - Jesu li nacionalna pravila obuhvaćena Ugovornom zabranom kojom se ostvaruju tržišne slobode?

37. Pravila o tržišnim slobodama imaju za cilj uspostaviti područje bez unutarnjih granica unutar kojeg se, između ostalog radnici i samozaposlene osobe (te također i pružatelji usluga) slobodno kreću, na jednak način na koji bi se kretale na tržištu unutar jedne države.

38. Riječima Suda EU-a : "... 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."⁴

39. Da bi se ostvarilo slobodno kretanje osoba, Ugovor, između ostalog, zabranjuje državama članicama da postavljaju prepreke njihovom prekograničnom kretanju.

40. Da bi mjera bila obuhvaćena normama o slobodi kretanja, ona mora predstavljati dovoljno blizak ili neposredan uzrok ograničenju slobodi kretanja. Ukoliko je mjera previše udaljena, tj. nedovoljno povezana s ograničenjem slobode kretanja, ona neće biti obuhvaćena pravilima o slobodi kretanja i u takvoj se situaciji pojedinac ne može pozvati na norme o tržišnim slobodama.⁵ Utvrđivanje udaljenosti, odnosno povezanost mjere s ograničenjem kvalitativnog je karaktera. Očito je da pravila koja specijalizantima nameću obvezu rada ili naknade štete imaju odvratajući učinak na kretanje u druge države članice tijekom trajanja obveze, pa se može zaključiti da se radi o mjeri koje je dovoljno blisko povezana s ograničenjem slobode kretanja da je u dosegu normi Osnivačkog ugovora o slobodi kretanja.

41. Prvenstveno su zabranjeni bilo kakvi diskriminatorni propisi ili praksa, kojima se državljani drugih država članica dovode u lošiju poziciju u odnosu na domaće državljane. Zabranjena je izravna diskriminacija, dakle, pravila koja izrijeком različito tretiraju strane državljane u odnosu na domaće (primjer je pravilo iz predmeta *Bosman*,⁶ po kojem se na terenu u utakmicama nogometne lige moglo nalaziti samo 3 (odnosno 3+2) strana igrača). Također je zabranjena neizravna diskriminacija, tj. ona pravila koja „unatoč tome što se primjenjuju neovisno o državljanstvu“ imaju kao „isključivi ili glavni cilj odnosno učinak odvrataći državljane drugih država članica od ponuđenog posla.“⁷

42. Sudska praksa Suda Europske unije protumačila je, međutim, relevantne norme Ugovora

⁴ C-419/16 Simma Federspiel, ECLI:EU:C:2017:997. t. 35 presude. Vidi također C-325/08 Olympique Lyonnais, ECLI:EU:C:2010:143, t. 33; C-415/93 Bosman, ECLI:EU:C:1995:463, t. 94; C-109/04 Kranemann ECLI:EU:C:2005:187, t. 25.

⁵ C-190/98 Graf, ECLI:EU:C:2000:49, t. 24-26.

⁶ C-415/93 Bosman, ECLI:EU:C:1995:463.

⁷ Uredba 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji, Službeni lista EU, L 141/1 od 27.5.2011., članak 3(1b).

mnogo šire od puke zabrane diskriminacije. Stoga su zabranjene i nediskriminatorne mjere, dakle one koje se na jednak način, i pravno i činjenično, primjenjuju i na domaće i na strane državljane, ako takve norme bitno ograničavaju ulazak na tržište rada (odnosno tržište usluga).⁸

43. I diskriminatorna i nediskriminatorna ograničenja najčešće su posljedica primjene pravila države domaćina, tj. one države u kojoj se radnik iz druge članice zaposlio/samozaposlio ili se želi zaposliti/samozaposliti ili, pak, u kojoj državljanin druge države članice želi pružati liječničke usluge. Tako ograničavajuće norme najčešće otežavaju ulazak u neku državu članicu u svrhu zapošljavanja/samozapošljavanja ili pružanja usluga

44. No, postoje situacije u kojoj ograničenja zapošljavanja/samozapošljavanja u drugoj državi članici proizlaze iz normi matične države iz koje osoba želi preći u drugu državu članicu, odnosno sporna norma otežava izlazak iz matične države u svrhu zapošljavanja/samozapošljavanja u drugoj državi članici.

45. Dok prva vrsta normi ograničava ulazak radnika ili samozaposlenih osoba, druga ograničava njihov izlazak.

46. Sud EU-a je svojom praksom utvrdio da norme Ugovora o slobodi kretanja zabranjuju ne samo ograničavanje ulaska osoba na teritorij neke države članice u svrhu zapošljavanja/samozapošljavanja, već da isto tako zabranjuju i ograničenja izlaska iz matične države članice u svrhu zapošljavanja/samozapošljavanja u drugoj državi članici.

47. Tako je Sud EU, vezano uz pravo poslovnog nastana utvrdio da:

«te odredbe također zabranjuju da država članica onemogućava svojim državljanima ili društvima, koja su osnovana u skladu s njenim zakonodavstvom i obuhvaćena su definicijom iz članka 58. [sada članak 54.], ostvarivanje poslovnog nastana u drugoj državi članici. Prava iz članka 52. [sada članak 49.] i narednih članaka Ugovora izgubila bi svoje značenje ako bi država izvora mogla zabraniti poduzećima da napuste svoje državno područje kako bi ostvarila poslovni nastan u drugoj državi članici. Ista razmatranja primjenjuju se i u svezi s člankom 48. [sada članak 45 o slobodi kretanja radnika] Ugovora, glede pravila koja ometaju slobodno kretanje državljanima država članica koji bi htjeli obavljati djelatnost na osnovi zaposlenja u drugoj državi članici.»⁹

48. U kasnijem predmetu Sud je ponovio da:

«odredbe koje onemogućavaju ili odvrćaju državljanina države članice da napusti svoju zemlju podrijetla radi ostvarivanja prava na slobodu kretanja, stoga predstavljaju prepreku toj slobodi, čak i ako se primjenjuju bez obzira na državljanstvo dotičnih radnika.»¹⁰

⁸ C-415/93 Bosman, ECLI:EU:C:1995:463, t. 96.

⁹ C-415/93 Bosman, ECLI:EU:C:1995:463, t. 97.

¹⁰ C-232/01 Van Lent, ECLI:EU:C:2003:535, t. 16. Vidi također C-109/04 Kranemann, ECLI:EU:C:2005:187, t. 26.

49. Pravila koja liječnicima specijalizantima ili specijalistima nameću obvezu rada ili naknade štete nalaze se u skupini pravila koja otežavaju izlazak iz matične države članice u svrhu zapošljavanja/samozapošljavanja u drugoj državi članici.

50. Naime, učinak je tih pravila matične države (Hrvatske) da specijalizanta ili specijalista mogu odvratiti od zaposlenja ili samozaposlenja u drugoj državi članici.

51. Pri tome pravila u pitanju ne diskriminiraju na temelju državljanstva, jer se jednako odnose i na domaće i na strane državljane koji specijalističko obrazovanje obavljaju u Hrvatskoj.¹¹ Dakle ta su pravila nediskriminatornog karaktera i ona ograničavaju izlazak liječnicima specijalizantima iz matične države članice u svrhu zapošljavanja/samozapošljavanja u drugoj državi članici.

52. Vodeći predmet u kojem je Sud EU-a potvrdio da su zabranom ograničenja slobode kretanja radnika iz članka 45. UFEU-a obuhvaćene i nediskriminatorne norme koje ograničavaju izlazak ili napuštanje neke države članice bio je predmet *Bosman*.¹² U vezi s primjenom članka 49. UFEU-a koji se odnosi na samozaposlene osobe, vodeći predmet kojim je potvrđeno da su i nediskriminatorne mjere koje ograničavaju pravo poslovnog nastana obuhvaćene zabranom ograničenja slobode kretanja je predmet *Gebhard*.¹³

53. U predmetu *Bosman* radilo se o naknadi za transfer nogometaša koji je klub iz države članice u koji nogometaš prelazi trebao platiti klubu države članice (u tom slučaju Belgije) u kojem je do tada bio zaposlen. Ove odredbe, čije je porijeklo bilo u pravilima UEFA-e, nisu bile diskriminatorne, tj. primjenjivale su se na igrače svih europskih klubova prilikom transfera bez obzira na državljanstvo igrača i jednako su se primjenjivale na transfere između dva kluba unutar iste države članice kao i među različitim državama članicama, ali je Sud EU, svejedno, smatrao da te norme ograničavaju zapošljavanje igrača u klubu druge države članice. Pri tome je, kao opće pravilo, Sud objasnio da:

„... nacionalne odredbe koje sprečavaju ili odvrćaju radnika državljanina neke države članice od toga da s ciljem izvršavanja svojeg prava na slobodu kretanja napusti svoju državu podrijetla, stvaraju prepreke toj slobodi, čak i ako se primjenjuju bez obzira na državljanstvo odnosnih radnika.“¹⁴

54. Kriterij po kojem se, dakle, u ovakvim situacijama ocjenjuje usklađenost nacionalnog pravila nije diskriminacija temeljem državljanstva već pitanje predstavlja li takvo pravilo prepreku prekograničnom kretanju.¹⁵ Prepreke koje onemogućavaju, ali i one koje samo odvrćaju osobu od korištenja jedne od tržišnih sloboda obuhvaćene su zabranama iz odredbi o tržišnim slobodama.

¹¹ Iako bi se možda moglo tvrditi da se zapravo radi o obrnutoj diskriminaciji, tj. diskriminaciji hrvatskih državljana, jer je većina specijalizanata u Hrvatskoj hrvatskog državljanstva. No, pravo EU ne onemogućava obrnutu diskriminaciju kao takvu. No, ono što zabranjuje jest uspostavu prepreka prekograničnom kretanju.

¹² C-415/93 *Bosman*, ECLI:EU:C:1995:463.

¹³ C-55/94 *Gebhard*, ECLI:EU:C:1995:411, t. 37 presude.

¹⁴ C-415/93 *Bosman*, ECLI:EU:C:1995:463, t. 96 presude.

¹⁵ Za detaljnije objašnjenje razvoja sudske prakse od modela diskriminacije prema modelu pristupa tržištu vidjeti Catherine Barnard, *The Substantive Law of the European Union: The Four Freedoms*, sixth edition, Oxford University Press, 2019, posbise poglavlja 6 i 7, str. 199 - 284.

55. Predmet koji je slijedio predmet *Bosman*, također u području sporta, a koji je još sličniji situaciji u predmetima na koje se odnosi ovo mišljenje bio je predmet *Olympique Lyonnais*.¹⁶ Francuska pravila predviđala su obvezu igrača koje su belgijski klubovi trenirali kao 'mlade nade' da po isteku razdoblja takve obuke sklope profesionalni ugovor s tim klubom. Olivier Bernard je, međutim, po isteku razdoblja obuke odbio sklopiti takav ugovor s klubom Olympique iz Lyonna i sklopio je ugovor s Newcastle Unitedom, klubom iz Ujedinjene Kraljevine. Olympique je, stoga, pred sudovima u Francuskoj tražio da im igrač naknadi štetu u iznosu plaće koju bi taj igrač kroz godinu dana primao da je sklopio ugovor s Olympiqueom. Kroz pravne lijekove, spor se našao pred Kasacijskim sudom koji je Sudu EU-a uputio prethodno pitanje. Sud EU-a, pošto je ponovio jednako objašnjenje kao i ono iz gore citiranog predmeta *Bosman*,¹⁷ zaključio je da je:

„moguće da pravila kao ona u glavnom predmetu, prema kojima je igrač koji je 'mlada nada' na kraju svog razdoblja obuke obavezan, pod prijetnjom tužbe za naknadu štete, potpisati profesionalni ugovor s klubom koji ga je trenirao odvrću tog igrača od korištenja prava na slobodno kretanje.“¹⁸

56. I u nekim drugim područjima prava, Sud EU-a smatrao je da odredbe koje su odvrćale od zapošljavanja u drugoj državi članici potpadaju pod zabranu iz članka 45. UFEU-a,¹⁹ No, u području zdravstvene politike, Sud EU-a imao je do sada, koliko nam je poznato, priliku odlučivati samo u jednom predmetu u ovom kontekstu. Radi se o predmetu *Federspiel*.²⁰

57. Simma Federspiel, talijanska državljanka, obavljala je, tijekom razdoblja od devet godina, specijalističko usavršavanje iz neurologije i psihijatrije u Kliničkoj bolnici u Innsbrucku, Austrija. Tijekom specijalizacije primala je stipendiju regije Bolzano, Italija, gdje je i živjela. Stipendija je bila uvjetovana preuzimanjem obveze da nakon stjecanja specijalističke kvalifikacije u razdoblju od deset godina, barem pet godina radi u javnoj zdravstvenoj službi pokrajine Bolzano. U suprotnom, bilo je predviđeno da stipendistica vrati 70% stipendije, odnosno razmjerni iznos ako je izvršila samo dio obveze rada. Po stečenoj specijalizaciji, Simma Federspiel preselila se u Austriju gdje je nastavila svoju profesionalnu karijeru. Po isteku roka od deset godina od stjecanja specijalizacije, pokrajina Bolzano, pošto je utvrdila da gospođa Federspiel nije izvršila svoju obvezu rada, tražila je vraćanje 70% stipendije. Na sudu je tužena istaknula prigovor po kojem je obveza vraćanja 70% stipendije suprotna temeljenoj tržišnoj slobodi kretanja radnika te je nadležni talijanski sud pokrenuo prethodni postupak u okviru kojeg je Sudu EU-a uputio nekoliko pitanja.

58. Primjenjujući do sada citiranu sudsku praksu, Sud EU-a zaključio je u ovoj situaciji, a vezano uz prvi korak analize:

¹⁶ C-325/08 *Olympique Lyonnais*, ECLI:EU:C:2010:143.

¹⁷ C-325/08 *Olympique Lyonnais*, ECLI:EU:C:2010:143, t. 34 presude.

¹⁸ C-325/08 *Olympique Lyonnais*, ECLI:EU:C:2010:143, t. 35 presude.

¹⁹ Npr. C-208/05 *ITC*, ECLI:EU:C:2007:16 u kojem se radilo o nacionalnim pravilima koja su predviđala subvencioniranje ureda za zapošljavanje pod uvjetom da nezaposlenu osobu zaposle na mjesto na kojem je postojala obveza poslodavca da plaća socijalna davanja u Njemačkoj. Vidjeti posebice t. 33 presude.

²⁰ C-419/16 *Simma Federspiel*, ECLI:EU:C:2017:997.

„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 (...). Posljedično, takav propis ograničava slobodno kretanje radnika i slobodu poslovnog nastana, što je načelno zabranjeno člancima 45. i 49. UFEU-a.“²¹

59. Pravila predviđena u ugovorima o međusobnim pravima i obvezama između specijalizanata i zdravstvenih institucija koje ih zapošljavaju slično kao pravila iz predmeta *Federspiel*, obvezuju specijalizanta na prihvaćanje ugovorne obveze rada po položenom specijalističkom ispitu, te alternativno, ako obveza rada nije ispunjena, na isplatu određene naknade štete.

60. Takva pravila predstavljaju nediskriminatorna pravila matične države koja mogu imati odvrćajući učinak na specijalizanta ili specijalista pri zapošljavanju/samozapošljavanju u drugoj državi članici. Stoga su takva pravila u području primjene pravila o slobodi kretanja radnika tj. prava poslovnog nastana i načelno su zabranjena pravom Europske unije.

61. To, međutim, još uvijek ne znači da takva pravila, iako ograničavaju temeljne slobode kretanja, ne mogu biti opravdana, u kojem slučaju ostaju pravno valjana i stoga primjenjiva.

3.2. Korak 2 - Opravdanje pravila koja ograničavaju slobodu kretanja

62. Ako je nacionalno pravilo u dosegu primjene zabrane predviđene Osnivačkim ugovorom, država, odnosno državno tijelo (u ovom slučaju zdravstvena ustanova) koje je stranka u postupku pred nacionalnim sudom, može ponuditi opravdanje za takvo pravilo.

63. Iako Ugovor kao moguća opravdanja nabraja samo uski broj razloga,²² kad se radi o nediskriminatornoj mjeri (ili neizravno diskriminatornoj mjeri) Sud EU-a proširio je taj popis te se država može pozvati i na druga opravdanja. Opravdanje može biti neki razlog od općeg interesa koji je važan u državi o čijem se pravilu radi te koji je prihvatljiv i u kontekstu europskog prava. Popis mogućih opravdanja nije zatvoren.

64. Navedeno je Sud EU-a objasnio u mnogim predmetima na sljedeći (ili sličan) način:

²¹ C-419/16 Simma Federspiel, ECLI:EU:C:2017:997., točke 36 i 37 presude.

²² Tako članak 45(3) UFEU-a kao moguća opravdanja za ograničavanje slobode kretanja radnika predviđa samo razloge javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja. Isti razlozi predviđeni člancima 52. i 62. UFEU-a propisani su kao opravdanja za ograničenja prava poslovnog nastana i slobode pružanja usluga.

„Mjera koja predstavlja prepreku slobodi kretanja radnika može se prihvatiti samo ako se time želi ostvariti legitiman cilj koji je u skladu s Ugovorima te ako je to nužno zbog prevladavajućih razloga od javnog interesa.“²³

65. Isključivo ekonomski ciljevi, poput, primjerice smanjivanja troška za državni proračun²⁴ ili promicanja nacionalnog gospodarstva ili njegovog dobrog funkcioniranja²⁵ nisu prihvaćeni kao legitimni ciljevi.²⁶ Kako je Sud objasnio u predmetu *Giersch*:

„iako proračunski razlozi mogu utjecati na izbor socijalne politike neke države članice i prirodu i obuhvat mjera socijalne zaštite koje želi usvojiti, oni ne mogu sami od sebe predstavljati cilj koji se postiže tom politikom i ne mogu stoga opravdati diskriminaciju prema radnicima migrantima.“²⁷

66. No, proračunski razlozi spojeni s drugim društvenim ciljem koji se postiže mjerom mogu predstavljati legitimni cilj, što je bio čest slučaj u predmetima Suda EU-a u području zdravstva.

67. Tako je Sud EU-a u predmetu *Kohll* i u nizu kasnijih predmeta utvrdio da:

«Ciljevi čisto ekonomske prirode ne mogu opravdati prepreku temeljnom načelu slobode pružanja usluga. Međutim, ne može se isključiti da rizik ozbiljnog narušavanja financijske ravnoteže sustava socijalnog osiguranja može predstavljati važan razlog od općeg interesa koji bi mogao opravdati prepreku takve vrste.»²⁸

68. U području vezanom uz sustav usavršavanja liječnika specijalista, u već opisanom predmetu *Federspiel*, pokrajina Bolzano tvrdila je da je cilj mjere koja je od liječnika koji su od te pokrajine dobili stipendiju za specijalizaciju te stoga bili obvezani raditi pet godina u toj pokrajini kao specijalisti ili vratiti 70% stipendije „osigurati stanovništvu te pokrajine specijaliziranu medicinsku pomoć, visokokvalitetnu, ujednačenu i dostupnu svima, održavajući pritom financijsku ravnotežu sustava socijalne sigurnosti“.²⁹

69. Ovakvo je opravdanje Sud Europske unije smatrao prihvatljivim. To je objasnio na sljedeći način:

„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

²³ C-325/08 *Olympique Lyonnais*, ECLI:EU:C:2010:143, t. 38 presude. Vidi također C-415/93 *Bosman*, ECLI:EU:C:1995:463, t. 104 presude; C-208/05 *ITC*, ECLI:EU:C:2007:16, t. 37 presude i C-419/16 *Simma Federspiel*, ECLI:EU:C:2017:997., točka 38 presude.

²⁴ C-109/04 *Kranemann*, ECLI:EU:C:2005:187, t. 23 presude.

²⁵ C-201/15 *AGET Iraklis*, ECLI:EU:C:2016:972, t. 72 presude.

²⁶ C-49/98, *Finalarte*, ECLI:EU:C:2001:564, t. 39; C-164/99 *Portugaia*, ECLI:EU:C:2002:40, t. 26; Case C-388/01, *Komisija v. Italija*, ECLI:EU:C:2003:30, t. 22.

²⁷ C-20/12 *Giersch*, ECLI:EU:C:2013:411, t. 51 presude. Vidi također, C-220/12 *Thiele Meneses*, ECLI:EU:C:2013:683, t. 43 presude.

²⁸ C-158/96 *Kohll*, ECLI:EU:C:1998:171, t. 41. Vidi također C-157/99 *Smits i Peerbooms*, ECLI:EU:C:2001:404, t. 72; C-368/98 *Vanbraekel*, ECLI:EU:C:2001:400, t. 47; C-385/99 *Müller-Fauré*, ECLI:EU:C:2003:27, t. 73.

²⁹ C-419/16 *Simma Federspiel*, ECLI:EU:C:2017:997, t. 41 presude.

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.“³⁰

70. Opravdanje mjere dužna je u postupku pred sudom ponuditi država, odnosno državno tijelo koje provodi državnu politiku.

71. Za odgovor na pitanje što Republika Hrvatska smatra opravdanjem za obvezu rada specijalista ili alternativnu obvezu naknade štete mogu biti relevantni razlozi koje je Vlada ponudila u ustavnosudskom postupku apstraktne kontrole ustavnosti Pravilnika.³¹

72. U postupku pred Ustavnim sudom, Republika Hrvatska navela je različite razloge donošenja Pravilnika koji je tražio sklapanje ugovora o međusobnim pravima i obvezama iz čega se može zaključivati o razlozima koje država može ponuditi u svrhu opravdanja ograničavajućih odredbi u tim ugovorima:

„Ugovorno reguliranje prava između specijalizanta i ustanove nužno je za osiguravanje kontinuiteta rada određene specijalističke djelatnosti i plaćanja troškova specijalizacije koje snosi ustanova. Plaća specijalizanta predstavlja trošak zdravstvene ustanove s naslova ulaganja u specijalističko usavršavanje iz državnog proračuna.“³²

Zdravstvena ustanova „mora zapošljavati minimum doktora medicine određene specijalnosti za obavljanje zdravstvene djelatnosti kako bi omogućila dostupnost zdravstvene zaštite pacijentima na svom području“.³³

„Potrebno je osigurati i kontinuitet zdravstvene zaštite, što propisuje članak 13. Zakona o zdravstvenoj zaštiti. Radi toga zdravstvena ustanova mora planirati radna mjesta u specijalističkoj djelatnosti i mora unaprijed znati kojim kapacitetom zaposlenih specijalista raspolaže za potrebe stanovništva na svojem području. Svrha specijalističkog usavršavanja je zaposliti specijalista u ustanovi koja je plaćala troškove specijalističkog usavršavanja za potrebe stanovništva na svojem području.“³⁴

„Kako bi se ovo pitanje riješilo i pokušao pomiriti opći interes za osiguravanjem djelatnosti za koju se doktor medicine specijalizira na određenom području s pojedinačnim interesima specijalizanata, od 2011. godine propisano je člankom 11.

³⁰ C-419/16 Simma Federspiel, ECLI:EU:C:2017:997, t. 42 presude.

³¹ Odluka U-II-187/2015 i dr. od 11. srpnja 2017.

³² Odluka U-II-187/2015 i dr. od 11. srpnja 2017., t. 12 Odluke.

³³ Odluka U-II-187/2015 i dr. od 11. srpnja 2017., t. 12 Odluke.

³⁴ Odluka U-II-187/2015 i dr. od 11. srpnja 2017., t. 12 Odluke.

Pravilnika o specijalističkom usavršavanju doktora medicine ('Narodne novine', broj 100/11), sklapanje ugovora o međusobnim pravima i obvezama."³⁵

73. Iz navedenog je moguće zaključiti da je obveza sklapanja ugovora o međusobnim pravima i obvezama kojom se od specijalizanta traži da preuzme obvezu rada po polaganju specijalističkog ispita, ili da vrati troškove specijalizacije ustanovi koja ih je snosila, imala za cilj osigurati kontinuitet i dostupnost specijalističke zdravstvene zaštite na određenom području na kojem djeluje zdravstvena ustanova koja zapošljava specijalizanta uz istovremenu zaštitu financijskih interesa državnog proračuna.

74. Takvo bi se opravdanje, kako proizlazi iz ranije citirane prakse, moglo prihvatiti kao legitimni cilj. No, u postupku pred konkretnim sudom koji odlučuje u sporu između specijalizanta/specijalista i zdravstvene ustanove s kojom je sklopio ugovor o međusobnim pravima i obvezama, država ili zdravstvena ustanova u pitanju moraju objasniti razloge navedenih ugovornih obveza koje ograničavaju pravo specijalizanta/specijalista na slobodno kretanje na unutarnjem tržištu EU. Osim razloga za koje nam se čini da slijede iz ustavnosudske prakse, sudu se mogu ponuditi i drugi ciljevi.

75. Konačno, u vezi s legitimnim ciljem, potrebno je još objasniti i da državne mjere nemaju nužno samo jedan društveni cilj koji se njima ostvaruje. Stoga, država može pred sudom ponuditi i više razloga kojima opravdava svoju mjeru. Čak ako i neko od opravdanja ne bude prihvaćeno, jer se mjera u odnosu na takvo opravdanje, primjerice, pokaže neproporcionalnom (vidjeti pod sljedećim korakom), ista mjera još može biti opravdana drugim legitimnim razlogom.

76. Naša je ocjena da postoji društveno važno opravdanje, prihvatljivo i u kontekstu europskog prava, za uvođenje mjera poput obveze rada i, alternativno, naknade štete. No, da bi uslijed takvog opravdanja mjera doista bila dopuštena u okviru europskog prava, potrebno je dodatno utvrditi da je mjera u pitanju prikladna za postizanje cilja koji se nudi kao opravdanje te da je nužna za ostvarenje takvog cilja.

3.3. Korak 3 - Test proporcionalnosti

77. Ako nacionalno pravilo ograničava neku od tržišnih sloboda u svrhu ostvarenja nekog legitimnog cilja, u sudskom je postupku još potrebno utvrditi je li takvo pravilo prikladno za postizanje cilja koji se nudi kao opravdanje za ograničavajuću mjeru te je li doista nužno za postizanje toga cilja.

78. Test proporcionalnosti vrlo je konkretan test, koji od suda zahtjeva da shvati pojedinosti sustava organizacije zdravstvene zaštite kakav gradi pojedina država.

79. U takvom kontekstu, sud treba odlučiti o prikladnosti i nužnosti mjere. Prikladnost i nužnost ispituju se u odnosu na svaki legitimni cilj koji država u postupku ponudi kao

³⁵ Odluka U-II-187/2015 i dr. od 11. srpnja 2017., t. 12 Odluke.

opravdanje.

3.3.1. Prikladnost mjere

80. Pitanje koje si sud prvo treba postaviti jest je li ugovaranje obveze rada i, alternativno, naknade štete prikladno da se time postigne cilj koji država tvrdi da namjerava postići takvom mjerom. Odgovor na to pitanje nemoguće je dati unaprijed, jer on ovisi o tome što će država u sudskom postupku ponuditi kao legitimni cilj.

81. No, zadaća je suda utvrditi može li se takvom mjerom postići ono što država tvrdi da kani postići. Pri tome nije dovoljno da država u postupku iznese samo legitimni cilj i kaže da je mjera prikladna, već je na državi teret da uvjeri sud da je mjera u pitanju doista prikladna za postizanje cilja.

82. Ocjena prikladnosti traži, dakle, da sud zaključi može li se mjerom kakva je usvojena doista postići ponuđeni cilj. U situacijama poput onih o kojima se daje ovo mišljenje, to znači da sud mora ocijeniti može li ugovorna obveza koja obvezuje specijalizanta da i nakon položenog specijalističkog ispita, pod prijetnjom obveze naknade štete, ostane raditi u ustanovi koja mu je platila specijalizaciju osigurati kontinuitet i dostupnost specijalističke zdravstvene zaštite na određenom području na kojem djeluje zdravstvena ustanova koja zapošljava specijalizanta uz istovremenu zaštitu financijskih interesa državnog proračuna (pod uvjetom da je upravo to cilj mjere u pitanju.)

83. U predmetu *Federspiel*, Sud EU-a dao je naslutiti da mjeru pokrajine Bolzano smatra prikladnom. Sud je smatrao da mjera pokrajine Bolzano:

„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.“³⁶

84. Ovdje je potrebno naglasiti, a o tome će biti više riječi niže u mišljenju, da u kontekstu prethodnog postupka Sud EU-a nije nadležan odlučiti o proporcionalnosti mjere. Takva je nadležnost na sudu države članice koji je postavio prethodno pitanje, a Sud EU-a ovlašten je isključivo objasniti nacionalnom sudu elemente koje treba uzeti u obzir pri odlučivanju o proporcionalnosti mjere. Konačna odluka o proporcionalnosti na nacionalnom je sudu. Tako je bilo i u predmetu *Federspiel*.

85. Ako mjera 'padne' već na testu prikladnosti nije potrebno provoditi dalje test nužnosti.

86. Bez namjere da prejudiciramo odluku nacionalnih sudova koji će odlučivati u ovim predmetima, u mišljenju ćemo nastaviti analizu kao da obveza rada i alternativno, naknade štete, može postići cilj da se osigura kontinuitet i dostupnost specijalističke zdravstvene zaštite na određenom području uz istovremenu zaštitu financijskih interesa državnog proračuna.

³⁶ C-419/16 Simma *Federspiel*, ECLI:EU:C:2017:997, t. 46 presude.

Nastavak analize počiva, dakle, na pretpostavci da je ta mjera prikladna za postizanje tog ili nekog drugog legitimnog cilja.

3.3.2. Nužnost mjere

87. Test nužnosti odgovara na pitanje je li se cilj koji je ponuđen kao opravdanje mjere mogao postići i mjerom koja je manje ograničavajuća za pravo specijalizanta/specijalista da se koristi svojom slobodom kretanja na unutarnjem tržištu EU-a.

88. Na razini testa nužnosti mogu se pojaviti razlike u sudskim sporovima ovisno o tome kakva je naknada štete ugovorena u slučaju neizvršenja obveze rada.

89. Sudovi bi mogli ocijeniti da obveza vraćanja ukupnih troškova koji uključuju i cjelokupnu bruto plaću specijalizanta tijekom razdoblja specijalizacije nije nužna za postizanje ponuđenog legitimnog cilja. Naime, i naknadu štete koja je niža, tj. ne obuhvaća i bruto plaće, sudovi bi mogli ocijeniti dovoljnom za postizanje cilja (koji država tek treba iznijeti). To bi značilo da postoji manje ograničavajuća mjera za pravo specijalista/specijalizanta da se zaposli ili otvori liječničku praksu u drugoj državi članici, kojom se, međutim isto postiže željeni cilj.

90. Tome u prilog govori i činjenica da je izmijenjeni Pravilnik, te danas i Zakon o zdravstvenoj zaštiti, predvidio niži iznos naknade štete, što je uvjerljiv argument u prilog tvrdnji da naknada štete koja uz vraćanje troškova specijalizacije zahtjeva i vraćanje bruto plaće nije bila nužna za postizanje cilja koji je država imala namjeru postići (pod uvjetom da se cilj u međuvremenu nije promijenio).

91. U prilog takvog shvaćanja govori i objašnjenje Vlade RH dano u ustavnosudskom postupku iz kojeg se čini da proizlazi da namjera Vlade prilikom usvajanja Pravilnika nije bila da se ugovori naknada štete koja obuhvaća i bruto plaću.³⁷ Moguće je, dakle, da su zdravstvene ustanove samostalno u ugovorima počele ugovarati takvu naknadu štete, što će morati utvrditi sud u postupku. No, čak ako i nije postojala takva namjera Ministra, činjenica da su zdravstvene ustanove predviđale takvu naknadu štete u ugovorima o međusobnim pravima i obvezama jest pravilo za koje sud treba utvrditi je li doista nužno za postizanje cilja koji je država željela postići.

92. Ako se obveza rada načelno može smatrati opravdanom, nacionalni sudovi morat će, uzimajući u obzir cjelokupnu državnu politiku osiguravanja određene razine specijalističke zaštite na cijelom teritoriju Republike Hrvatske, ocijeniti koja visina naknade štete u slučaju neispunjenja obveze rada se može smatrati nužnom u odnosu na cilj koji se mjerama u pitanju nastojao postići. Takva ocjena ne ovisi samo o primjenjivim pravnim pravilima, već i konkretnim podacima o odlaznosti liječnika specijalista u druge ustanove od onih koji su im

³⁷ Vidjeti očitovanje Vlade izneseno u točki 13 Odluke Ustavnog suda u premetu U-II-187/2015 i dr. od 11. srpnja 2017.,: „Taj iznos nije mogao biti veći od 50% iznosa troškova specijalizacije iz članka 12. stavka 1. Pravilnika, prema Odluci ministra (‘Narodne novine, broj 136/11), po kojoj je trošak specijalizacije doktora medicine bio utvrđen u iznosu od 100.000,00 kn neto po godini specijalizacije“.

plaćale specijalizaciju po položenom specijalističkom ispitu. Također ovisi i o dostupnosti liječnika specijalista na tržištu radne snage, te i o drugim mjerama koje država provodi u svrhu osiguranja stabilne specijalističke zdravstvene skrbi na cijelom teritoriju države u ovisnosti o mogućnostima državnog proračuna.

93. U predmetu *Federspiel*, Sud EU-a smatrao je da prilikom ocjene nužnosti talijanske mjere, nacionalni sud mora uzeti u obzir da je „obveza rada u autonomnoj pokrajini Boziano 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.”³⁸

94. Sud je također smatrao da nacionalni sud treba uzeti u obzir posebne jezične potrebe pokrajine Bolzano, koja je dvojezična te je mogućnost zapošljavanja liječnika specijalista koji govore oba jezika ograničena.³⁹

95. Sustav specijalističke zdravstvene zaštite u Republici Hrvatskoj različit je od onog u pokrajini Bolzano, a i mjera uvođenja obveze rada u Italiji bila je drugačije osmišljena. Ona se temeljila na stipendiji te pokrajine, a ne pojedine bolnice, obvezivala je na rad tijekom pet godina unutar deset godina nakon specijalizacije bilo gdje u pokrajini Bolzano, a u suprotnom je zahtijevala vraćanje 70% stipendije, a ne cijele stipendije. Iz slučaja nije jasno u kojoj je mjeri stipendija pokrivala plaću specijalizanta tijekom specijalizacije. Stoga se odluka o opravdanosti iz tog predmeta ne može automatski primijeniti na hrvatske mjere. Test proporcionalnosti potrebno je provesti u specifičnim, konkretnim uvjetima koji postoje u Republici Hrvatskoj, a koje je dužan utvrditi nacionalni sud koji odlučuje u pojedinom sporu.

3.4. Korak 4 - Vrijeđa li mjera temeljna prava koja štiti pravni poredak EU-a?

96. Niti jedna nacionalna mjera koja se nalazi u polju primjene europskog prava - bilo da ga provodi, ili, kao u ovom slučaju, odstupa od njega - ne smije biti suprotna temeljnim pravima koja štiti pravni poredak EU-a.

97. Temeljna prava danas su u velikoj mjeri kodificirana Poveljom EU-a o temeljnim pravima (dalje: Povelja EU-a)⁴⁰ koja je od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona postala pravno obvezujuća.⁴¹ Uz Povelju, institucije EU-a i države članice obvezane su i drugim temeljnim pravima, koja proizlaze iz zajedničkih ustavnih tradicija država članica, a eventualno nisu zapisana u Povelji. U tom slučaju ona obvezuju kao opća načela prava koja poznaje pravni poredak EU-a.

³⁸ C-419/16 Simma Federspiel, ECLI:EU:C:2017:997, t. 47 presude.

³⁹ C-419/16 Simma Federspiel, ECLI:EU:C:2017:997, t. 48 presude.

⁴⁰ Službeni list Europske unije, C 202, 7. lipnja 2016. Tekst je dostupan na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0389.01.HRV&toc=OJ:C:2016:202:TOC

⁴¹ Članak 6(1) UEU-a.

98. Temeljna prava EU-a obvezuju u prvom redu institucije EU-a, ali obvezuju i države članice kad one 'provode pravo Unije'.⁴² Isto vrijedi i za opća načela prava EU-a. Države članice stoga nisu direktno obvezane temeljnim pravima EU-a, već samo kad su njihovi propisi ili aktivnosti u okviru područja primjene prava EU-a.⁴³

99. U situacijama poput one u predmetima koji se vode pred hrvatskim sudovima u vezi s pravnom valjanošću dijela ugovora o međusobnim pravima i obvezama, temeljna prava EU-a su primjenjiva jer se radi o ponašanju države kojim se ograničavaju tržišne slobode koje garantira Ugovor.

100. Pitanje eventualne povrede temeljnih prava pojavljuje se u ovim predmetima u vezi s onim odredbama ugovora o međusobnim pravima i obvezama koje predviđaju da je specijalizant/specijalist obvezan kao naknadu štete vratiti troškove specijalizacije koji obuhvaćaju i bruto plaću koja mu/joj je isplaćena tijekom specijalizacije.

101. Naime, ukoliko kao jedno od temeljnih prava, pravo EU-a garantira pravo na plaću, naknadno oduzimanje plaće moglo bi se smatrati suprotnim pravu EU-a.

102. Povelja EU-a ne sadrži niti jednu izričitu odredbu koja bi garantirala pravo na plaću. Također, koliko nam je poznato do sada ne postoji sudska praksa koja je neku odredbu Povelje protumačila kao normu koja garantira pravo na plaću, ili kojom je Sud smatrao da pravo na plaću postoji kao opće načelo prava EU-a.

103. To, međutim, ne znači da takvo pravo ne postoji kao temeljno pravo u EU. Naime, mnoge članice EU-a potpisnice su Europske socijalne povelje, usvojene u okviru Vijeća Europe, a ta Povelja u svom članku 4. predviđa pravo na odgovarajuću plaću.⁴⁴ Također, Europski stup socijalnih prava, proglašen 17. studenog 2017., kao načelo 6 predviđa „Radnici imaju pravo na pravedne plaće kojima se osigurava pristojan životni standard”.⁴⁵ Prvospomenuti dokument nije dio prava EU-a, već je donesen u okviru Vijeća Europe. Europski stup socijalnih prava jest dokument EU-a, ali nema pravnoobvezujuću snagu. Međutim, kako se prilikom ustanovljavanja temeljnih prava EU-a Sud EU-a oslanja na ustavne tradicije zajedničke državama članicama te na međunarodne instrumente čije su potpisnice države članice ili u čijoj su izradi surađivale⁴⁶ moguće je da bi Sud smatrao da pravo na plaću postoji kao temeljno pravo i u pravnom poretku EU-a.

104. Ukoliko postoji temeljno pravo EU-a na plaću tada je upitna pravna valjanost nacionalnog pravila koje je u dosegu prava EU-a, a ograničava pravo na plaću.

⁴² Povelja, članak 51.

⁴³ Za široku definiciju situacija u kojima se može smatrati da države 'provode pravo EU-a' vidi predmet C-617/10 Fransson, ECLI:EU:C:2013:105.

⁴⁴ <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/charter-texts>.

⁴⁵ Tekst Europskog stupa socijalnih prava na hrvatskom jeziku objavljen je na: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_hr#poglavlje-ii-pravedni-radni-uvjeti.

⁴⁶ C-4/73 Nold, ECLI:EU:C:1977:1, t. 13 presude.

105. Preduvjet da temeljno pravo na plaću (ako postoji) bude relevantno jest da se položaj specijalizanta tijekom specijalizacije okarakterizira kao rad. Rad specijalizanta tijekom specijalizacije istovremeno je i razdoblje obrazovanja, ali i rad u punom radnom vremenu. Specijalizant sklapa s ustanovom koja mu plaća specijalizaciju ugovor o radu na neodređeno vrijeme, no svrha tog rada jest daljnje stručno usavršavanje. Uz to, dio, ili ponekad i cijelo razdoblje specijalizacije, specijalizant odrađuje u ustanovi koja je različita od one s kojom je sklopio ugovor o radu i koja snosi troškove njegove specijalizacije.

106. Stoga nije samo po sebi jasno predstavlja li specijalizacija razdoblje zaposlenja ili obrazovanja. Kako je uređenje sustava javnog zdravstva u ovlasti država članica, mišljenja smo da ova kvalifikacija ovisi o nacionalnom pravu.

107. Pravo EU-a, u onoj mjeri u kojoj uređuje pitanje specijalizacije, a to je isključivo u svrhu međusobnog priznavanja kvalifikacija, ne odgovara na pitanje treba li se specijalističku obuku kvalificirati kao rad. Sekundarno pravo EU-a, danas Direktiva o priznavanju stručnih kvalifikacija, u vezi s razdobljem specijalizacije predviđa sljedeće:

„Usavršavanje se provodi u punoj satnici u posebnim ustanovama koje priznaju nadležne vlasti. Ono obuhvaća sudjelovanje u svim medicinskim djelatnostima odjela na kojemu se usavršavanje odvija, uključujući dežurstva, tako da specijalizant posvećuje sve svoje profesionalne djelatnosti svojem praktičnom i teoretskom usavršavanju tijekom cijelog radnog tjedna i čitave godine, u skladu s uvjetima koje su utvrdila nadležna tijela. Sukladno tome, na tim se radnim mjestima dobiva primjerena naknada za rad.“⁴⁷

108. Iako ova direktiva (kao i njene ranije verzije)⁴⁸ predviđa da specijalizant ima pravo na primjerenu naknadu za rad, još od predmeta *Carbonari*, Sud EU-a zauzeo je stajalište da je svrha te odredbe osigurati da se specijalizant puno radno vrijeme posveti specijalizaciji, tako da njegovo stručno usavršavanje ne bude ugroženo time da istodobno obavlja drugi profesionalni posao, primjerice da radi paralelno u privatnoj praksi.⁴⁹ Obveza plaćanja primjerene naknade za rad specijalizanta nije stoga izraz prava na plaću za obavljeni rad, već postoji isključivo stoga da se osigura poštovanje uvjeta usavršavanja liječnika specijalizanta, što posljedično omogućuje međusobno priznavanje njihovih kvalifikacija u svim državama članicama.⁵⁰

⁴⁷ Direktiva 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija, Službeni list EU L255/22 od 30.9.2005., članak 25(3).

⁴⁸ Direktiva 75/363 od 16.5.1975. o koordinaciji odredbi predviđenim zakonima, uredbama ili administrativnom praksom koje se odnose na aktivnosti doktora (Službeni list EEZ 167/14 od 30.6.1975), članak 2(1)(c) i Direktiva 93/16 od 5.4.1993. o olakšavanju slobode kretanja doktora i međusobnom priznavanju njihovih diploma, potvrda i drugih dokaza o formalnim kvalifikacijama (Službeni list EZ, L 165/1 od 7.7.1993.), članak 24(1)(c). Ove dvije direktive više nisu na snazi, već ih je zamijenila Direktiva 2005/36, ali se sudska praksa koja je objašnjavala relevantnu odredbu odnosila na prethodne direktive. Kako je odredba u svom tekstu jednaka onim prethodnim, može se zaključiti da se ista sudska praksa odnosi i na danas relevantni članak 25(3) Direktive 2005/36.

⁴⁹ C-131/97 *Carbonari*, ECLI:EU:C:1999:98, t. 40 presude. Vidi, također, C-616/16 i C-617/16 *Pantuso i dr.*, ECLI:EU:C:2018:32, t. 46 presude.

⁵⁰ C-131/97 *Carbonari*, ECLI:EU:C:1999:98, t. 41 presude.

109. Ponavljajući i u predmetu *Federspiel* iste zaključke kao i u predmetu *Carbonari*,⁵¹ Sud EU- a je smatrao da obveza naknade tijekom specijalizacije predviđena direktivom nije relevantna za odgovor na pitanje je li obveza naknade štete, koja se u tom predmetu sastojala u vraćanju 70% ukupne stipendije, pravno valjana. Budući da je tijekom trajanja specijalizacije Simma Federspiel primala adekvatnu naknadu time je svrha zahtjeva za takvu naknadu predviđena Direktivom o kvalifikacijama bila zadovoljena, bez obzira na to što će ona dio takve naknade morati vratiti po položenom specijalističkom ispitu ako ne ispuni obvezu rada.

110. Iz dosadašnje sudske prakse, dakle, nije moguće zaključiti da je obveza vraćanja dijela naknade koju je specijalizant primao tijekom specijalizacije kao naknade štete zbog neispunjenja obveze rada suprotna bilo temeljnim pravima bilo sekundarnom pravu EU-a.

111. No, pitanje eventualne povrede temeljnog prava na plaću nije se postavljalo u predmetu *Federspiel*. Stoga, ako se trajanje specijalizacije kvalificira kao rad, te se ustanovi da pravo EU- a u takvoj situaciji garantira i temeljno pravo na plaću, zahtjev da specijalizant ili specijalist nakon položenog specijalističkog ispita vrati plaću zarađenu tijekom razdoblja specijalizacije moglo bi se kositi s njegovim pravom na plaću za obavljeni rad.

112. Kako je pitanje postoji li u pravu EU-a temeljeno pravo na plaću za obavljeni rad još neriješeno, bilo bi uputno o tome postaviti prethodno pitanje Sudu EU-a. Nacionalni sud trebao bi tražiti od Suda EU-a da razjasni garantira li Povelja EU-a pravo na plaću osobama koje su zaposlene kao specijalizanti ili postoji li takvo pravo kao opće načelo prava EU-a.

4. Kako se pitanje primjene prava EU-a može pojaviti pred Sudom EU-a?

113. Pitanje usklađenosti obveze rada i alternativne obveze naknade štete s pravom EU-a može se pred Sudom EU-a pojaviti na dva načina. Prvi je kroz povredbeni postupak koji bi, kad bi smatrala da su takva pravila suprotna temeljnim slobodama, mogla protiv države Hrvatske pokrenuti Europska komisija.⁵² Drugi je taj da nacionalni sud koji odlučuje u sporu između zdravstvene ustanove i specijalizanta/specijalista postavi Sudu EU-a prethodno pitanje o tumačenju prava EU-a.⁵³

114. Nadležnost Suda EU-a različita je u ove dvije situacije. U povredbenom postupku Sud EU- a je ovlašten ocijeniti usklađenost nacionalnog prava s pravom EU-a. Stoga test proporcionalnosti u tom postupku provodi Sud EU-a. S druge strane, kad Sud EU-a odlučuje temeljem prethodnog pitanja nacionalnog suda, on nije nadležan ocjenjivati usklađenost nacionalnog prava s europskim, već samo protumačiti relevantno europsko pravo. Stoga, test proporcionalnosti provodi nacionalni sud, a Sud EU-a može samo ponuditi elemente koje je taj sud dužan uzeti u obzir.

115. Druga važna razlika proizlazi iz činjenice da Ugovorne odredbe o tržišnim slobodama

⁵¹ C-419/16 Simma Federspiel, ECLI:EU:C:2017:997, t. 25 i 26 presude.

⁵² Taj je postupak uređen člancima 258. i 260. EFUEU-a.

⁵³ Taj je postupak uređen člankom 267. UFEU-a.

dodjeljuju subjektivna prava pojedincima (u ovom slučaju liječnicima specijalistima) na koja se oni mogu pozvati pred nacionalnim sudovima samo u situacijama s prekograničnim elementom, dakle, kad se liječnik seli ili se želi preseliti u drugu državu članicu da bi se zaposlio u zdravstvenoj instituciji u toj državi ili da bi tamo otvorio privatnu praksu ili ako je situacija na neki drugi način povezana s dvije države članice.

116. Kako se u povredbenom postupku radi, u neku ruku, o apstraktnoj ocjeni usklađenosti nacionalnog prava s europskim ne mora postojati konkretno prekogranično kretanje, već samo mogućnost da primjena nacionalnih pravila ograniči prekogranično kretanje radnika ili samozaposlenih osoba.

117. No, u postupku pred nacionalnim sudom potrebno je prvo utvrditi može li se konkretni liječnik specijalist (ili specijalizant) pozvati u konkretnom slučaju na tržišnu slobodu te može li se na tu slobodu pozvati u odnosu na drugu stranu u postupku, tj. određenu zdravstvenu ustanovu. Za odgovor na ovo pitanje relevantan je kako koncept izravnog učinka, tako i pitanje teritorijalne primjene tržišnih sloboda.

118. Kako ovo mišljenje dajemo u kontekstu različitih sporova koji se vode pred sudovima u Republici Hrvatskoj u nastavku ćemo razmotriti oba pitanja.

5. Postupak pred nacionalnim sudom

5.1. Mogu li se specijalizanti/specijalisti pred nacionalnim sudom pozivati na tržište slobode protiv zdravstvenih ustanova?

119. Da bi se pojedinac pred nacionalnim sudom mogao pozvati izravno na odredbu prava EU-a, ta odredba mora zadovoljavati uvjete za izravni učinak.

120. Sud EU-a potvrdio je u ustaljenoj sudskoj praksi da članak 45. UFEU-a (sloboda kretanja radnika)⁵⁴ i članak 49. UFEU-a (sloboda poslovnog nastana)⁵⁵ zadovoljavaju uvjete za izravni učinak.

121. Sud je također potvrdio da te odredbe mogu imati ne samo vertikalni izravni učinak, tj. da se na njih može pozvati u sporu koji se vodi protiv države ili neke javne institucije, već da mogu imati i horizontalni učinak, tj. da se na njih može pozvati i u sporu protiv subjekata privatnog prava.⁵⁶

122. Iz ovog je moguće zaključiti da se specijalisti/specijalizanti mogu pozvati na tržišne

⁵⁴ C-41/74 Van Duyn, ECLI:EU:C:1974:133, t. 4-8 presude.

⁵⁵ C-2/74 Reyners, ECLI:EU:C:1974:68, t. 32 presude.

⁵⁶ U vezi sa slobodom kretanja radnika, Sud je navedeno potvrdio u predmetima C-36/74 Walrawe, ECLI:EU:C:1974:140, t. 17 presude i C-281/98 Angonese, t. 34-35 presude. U kontekstu prava poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, Sud EU-a je u predmetima C-438/05 Viking i C-341/05 Laval utvrdio da članci 49. i 56. UFEU-a daju prava privatnim poduzećima na koja se oni mogu pozvati protiv sindikata ili skupine sindikata

slobode, poput slobode kretanja radnika ili prava poslovnog nastana te tvrditi da im temeljem tih sloboda pripadaju subjektivna prava kojima su nacionalni sudovi dužni pružiti zaštitu.

123. Oni se na takva prava mogu pozvati protiv zdravstvenih institucija s kojima su sklopili ugovore o međusobnim pravima i obvezama. Kako se u najvećem broju situacija radi o javnim zdravstvenim ustanovama, odnosi među strankama pred nacionalnim sudovima su za potrebe klasifikacije u europskom pravu vertikalne situacije. No, kad bi se radilo i o privatnoj zdravstvenoj instituciji, specijalisti bi se mogli pozvati na ove odredbe, jer one imaju, kako smo objasnili, i horizontalni izravni učinak.

124. Subjektivna prava na koja se specijalisti mogu pozvati kao prava koja za njih nastaju temeljem članka 45. UFEU-a, a koja mogu biti relevantna u predmetima pred hrvatskim sudovima, su pravo prihvatiti danu ponudu za zaposlenje u drugoj državi članici koje predviđa već sam tekst Ugovora,⁵⁷ ali i pravo tražiti zaposlenje u drugoj državi članici, čije je postojanje Sud EU-a potvrdio u predmetu *Antonissen*.⁵⁸ Subjektivno pravo na koje se liječnik može pozvati temeljem članka 49. UFEU-a jest pravo da u drugoj državi članici započne vlastitu praksu kao samozaposlena osoba.

125. Međutim, ta subjektivna prava - dakle, prihvatiti ili tražiti zaposlenje - postoje temeljem Ugovora samo u prekograničnim situacijama, kad se, dakle, osoba iz jedne države članice zapošljava u drugoj državi članici. Tržišne se slobode, u pravilu ne primjenjuju na sasvim unutarnje situacije.

5.2. Unutarnje situacije

126. Da bi, dakle, neka od tržišnih sloboda bila primjenjiva u postupku pred nacionalnim sudom, tj. da bi se osoba (tužitelj ili tuženi) pred nacionalnim sudom mogla pozvati na tržišnu slobodu EU-a u svoju korist mora se, u pravilu, raditi o situaciji koja uključuje više od jedne države članice.

127. Na tržišnu slobodu EU-a će se pred nacionalnim sudom sigurno moći pozvati specijalist koji je, primjerice, dobio ponudu za posao u nekoj bolnici u drugoj državi članici ili koji je već uspostavio radni odnos ili vlastitu praksu u drugoj članici. U tom će slučaju postojati stvarno prekogranično kretanje. Na tržišnu će se slobodu također moći pozvati liječnik koji je specijalizaciju obavio u Hrvatskoj, ali je državljanin neke druge države članice.

128. Međutim, ako je specijalist odlučio prihvatiti ponudu za zaposlenje u dugoj zdravstvenoj instituciji u Hrvatskoj (javnoj ili privatnoj), različitoj od one s kojom je bio sklopio ugovor o radu u svrhu obavljanja specijalizacije, tada neće postojati stvarno prekogranično kretanje. Rječnikom prava EU-a, raditi će se o unutarnjoj situaciji.

129. Tržišne slobode predviđene Ugovorom u pravilu se ne primjenjuju na sasvim unutarnje situacije. No, sudska praksa u ovom pogledu nije potpuno dosljedna te je u nekim slučajevima

⁵⁷ Članak 45(3)(a) UFEU-a.

⁵⁸ C-292/89 *Antonissen*, ECLI:EU:C:1991:80.

Sud EU-a i u internim situacijama u kojima je, međutim, pronašao dovoljno jaku vezu s mogućim prekograničnim kretanjem, ipak smatrao da se pojedinci mogu pozvati na pravo EU-a pred nacionalnim sudom.

130. U vodećem predmetu o ovom pitanju na području slobode kretanja radnika, predmetu *Saunders*, Sud je smatrao da se „odredbe Ugovora o slobodi kretanja radnika ne mogu primijeniti na situacije koje su u potpunosti unutarnje za jednu državu članicu, drugim riječima, kad ne postoji čimbenik koji ih povezuje s nekom situacijom koju predviđa pravo Zajednice.“⁵⁹

131. Međutim, u predmetu *Saunders*, kao i u nekim kasnijim koji su ga potvrdili,⁶⁰ radilo se o tome da su subjekti bili spriječeni koristiti se svojim hipotetskim pravom prekograničnog kretanja, zbog nametanja kaznenih sankcija u svojoj državi. U drugim se, pak, predmetima, poput situacije u predmetu *Moser*,⁶¹ radilo samo o hipotetski mogućem korištenju prava slobodnog kretanja, koje je bilo vrlo udaljena mogućnost u odnosu na činjenice predmeta.⁶²

132. Kasnija sudska praksa, međutim, nije bila sasvim dosljedna te je Sud EU-a, kako je već rečeno, u nekim unutarnjim situacijama ipak smatrao tržišne slobode EU-a primjenjivim. Tako je, primjerice, u predmetu *Pérez i Gómez*⁶³ koji je proizašao iz unutarnjeg spora (spora između španjolskih državljana koji su namjeravali otvoriti ljekarnu u Španjolskoj i stoga su osporavali španjolsko zakonodavstvo koje je ograničavalo broj ljekarni na određenom području), Sud EU-a u velikom vijeću ipak smatrao tržišne slobode primjenjivima, jer nije bilo nezamislivo da državljanin druge države članice bude zainteresiran za otvaranje ljekarne u Španjolskoj. Ovu je praksu Sud potvrdio nedavno u predmetu *Ullens de Schooten*:

„Točno je da je Sud smatrao da su zahtjevi za prethodnu odluku koji su se odnosili na tumačenje odredaba Ugovora o temeljnim slobodama, unatoč tome što su svi elementi sporova u glavnom postupku bili ograničeni na jednu državu članicu, dopušteni jer se nije moglo isključiti da su državljani s poslovnim nastanom u drugim državama članicama bili ili mogli biti zainteresirani za korištenje tom slobodom prilikom izvršavanja djelatnosti na državnom području države članice koja je donijela dotični nacionalni propis i, prema tome, da je taj propis, koji se bez razlike primjenjuje na nacionalne državljane i na državljane drugih država članica, mogao proizvesti učinke koji nisu bili ograničeni na tu državu članicu“⁶⁴

133. Konačno, po uvođenju građanstva Unije Ugovorom iz Lisabona, Sud je prvotno izjavio da građanstvo Unije ne proširuje primjenu europskog prava na unutarnje situacije,⁶⁵ ali u posljednjih je 15-ak godina u više predmeta omogućio primjenu prava EU-a i u čisto unutarnjim

⁵⁹ C-157/78 *Saunders*, ECLI:EU:C:1979:88, t.11 presude.

⁶⁰ C-299/95 *Kremzow*, ECLI:EU:C:1997:254.

⁶¹ C-180/83 *Moser*, ECLI:EU:C:1984:233.

⁶² U tom se predmetu njemački državljanin pozivao na slobodu kretanja radnika, jer su ga odbili primiti na određeni tečaj za obrazovanje nastavnika u Njemačkoj. Tvrdio je da mu to umanjuje šanse da se prijavi na radno mjesto nastavnika u drugim državama članicama.

⁶³ C-570 i 571/07 *Pérez i Gómez*, ECLI:EU:C:2010:300, t. 40.

⁶⁴ C-268/15 *Ullens de Schooten*, ECLI:EU:C:2016:874, t. 50.

⁶⁵ Spojeni predmeti C-64/96 i C-65/96 *Uecker i Jacquet*, ECLI:EU:C:1997:285, t. 23 presude.

situacijama, pod uvjetom da su zadovoljeni određeni kriteriji.⁶⁶

134. U sporovima koji se vode u vezi s ugovorima o međusobnim pravima i obvezama stoga što je specijalist prihvatio posao u zdravstvenoj ustanovi u Republici Hrvatskoj, koja je različita od one koja je s njim sklopila navedeni ugovor, pod uvjetom da je specijalist u pitanju hrvatski državljanin radi se o unutarnjoj situaciji. No, jednakom logikom kao u predmetu *Pérez i Gómez*, nije nezamislivo da isti specijalist želi tražiti zaposlenje u drugoj državi članici. Stoga je moguće da bi Sud EU-a smatrao da se i liječnik koji se odlučio zaposliti u zdravstvenoj ustanovi u Hrvatskoj različitoj od one u kojoj je obavljao specijalizaciju također može pozvati na tržištu slobodu EU-a. Nacionalna pravila o obvezi rada i alternativnoj naknadi štete bi, također mogla, kao što je Sud rekao u gore citiranom predmetu *Ullens de Schooten* proizvesti učinke koji nisu ograničeni na Hrvatsku.

135. Kako su sporovi koji se vode pred sudovima u Hrvatskoj ipak različiti od dosadašnjih sporova u kojima je Sud EU-a bilo odbio bilo prihvatio primjenu prava EU-a u unutarnjoj situaciji, ne može se sa sigurnošću ni potvrditi ni isključiti mogućnost pozivanja na tržišne slobode. Stoga bi bilo uputno da sud pred kojim se vodi takav postupak postavi Sudu EU-a prethodno pitanje. Njime bi trebao saznati je li mogućnost da specijalist koji je stranka u postupku traži zaposlenje u drugoj državi članici, iako to nije slučaj u konkretnom predmetu, dovoljna da se pozove na članak 45. ili na članak 49. UFEU-a kako bi osporavao pravnu valjanost ugovornih klauzula o obvezi rada, odnosno o alternativnoj obvezi naknade štete.

136. Sumirano, dakle, specijalisti/specijalizanti koji su prihvatili ili dobili ponudu za zaposlenje u drugoj državi članici sigurno se pred nacionalnim sudom mogu pozvati na odredbe o slobodi kretanja radnika. S druge strane nije izvjesno da se oni specijalisti/specijalizanti koji osporavaju odredbe ugovora o međusobnim pravima i obvezama kako bi uklonili prepreku zapošljavanju u zdravstvenoj instituciji u Hrvatskoj mogu, u tu svrhu, pozvati na Ugovorne odredbe o slobodi kretanja. No, kako je Sud u određenim unutarnjim situacijama ipak smatrao primjenjivim pravo EU-a, a kako takvi slučajevi imaju poveznicu s mogućim prekograničnim kretanjem, bilo bi uputno od Suda EU-a tražiti pojašnjenje je li pravo EU-a primjenjivo i u tim sporovima.

137. Naime, ako je i u takvoj internoj situaciji pravo EU-a ipak primjenjivo, a nacionalni ga sud ne primijeni, time bi taj sud počinio povredu prava EU-a, koja bi u trenutku kad se predmet nađe u posljednjoj instanci, tj. pred sudom protiv čijih odluka više nema pravnog lijeka, i ako i taj sud ne postavi pitanje, mogla dovesti do odgovornosti države za štetu koju predviđa pravo EU-a još od predmeta *Francovich*.⁶⁷

⁶⁶ Vidi C-200/02 Zhu i Chen, ECLI:EU:C:2004:639, C-34/09 Zambrano, ECLI:EU:C:2011:124; ali vidi i recentni C- 82/16. K.A., ECLI:EU:C:2018:308. U svim se ovim predmetima radilo o spajanju obitelji te se oni činjenično bitno razlikuju od predmeta koji se odvijaju pred hrvatskim sudovima u vezi s ugovorima o međusobnim pravima i obvezama između liječnika specijalista i zdravstvenih ustanova. Međutim ti predmeti su također pokazatelj spremnosti Suda EU-a da u određenim okolnostima prizna primjenjivost prava EU-a i u situacijama u kojima nije postojalo nikakvo prekogranično kretanje.

⁶⁷ C-6/90 and C-9/90 *Francovich*, ECLI:EU:C:1991:428. Da do odgovornosti države za štetu može doći stoga što sud zadnje instance pogrešno primijeni pravo EU-a a da prethodno ne zatraži interpretaciju kroz prethodni postupak Sud EU-a je potvrdio u predmetu C-224/01 *Köbler*, EU:C:2003:513; C-168/15, te kasnije i u predmetima C-168/15 *Tomášová*, EU:C:2016:602 i C-620/17 *Hochtief Solutions*, ECLI:EU:C:2019:630.

138. I konačno, valja napomenuti, da čak i u situaciji da Sud EU-a zaključi da u internim situacijama ne postoji dovoljna veza s mogućnošću prekograničnog kretanja te se liječnik pred sudom ne može pozvati na tržišne slobode temeljem prava EU-a, dolazi do stavljanja liječnika koji su hrvatski državljani u lošiji položaj u odnosu na one koji su državljani drugih članica EU-a, a u Hrvatskoj su obavili specijalizaciju. Kako bi izbjegao takvu situaciju obrnute diskriminacije, nacionalni bi sud trebao pokušati postojeće hrvatsko pravo protumačiti u svjetlu prava EU-a koje se odnosi na tržišne slobode.

5.3. Teret dokaza u postupku pred nacionalnim sudom

139. Jedno od važnih pitanja u postupcima koji se tiču moguće opravdanosti nacionalnih pravila koja ograničavaju tržišne slobode jest pitanje tko i u kojoj mjeri treba podnijeti sudu uvjerljive argumente da postoji, odnosno da ne postoji legitiman cilj mjere, odnosno da je mjera proporcionalna (ili ne) ostvarenju tog cilja.

140. Jednako kao i u povredbenim postupcima koji se odvijaju pred Sudom EU-a, teret dokaza je i pred nacionalnim sudom na državi valjanost čije mjere se osporava.

141. Država treba ponuditi razlog ili razloge od općeg interesa koji se postižu mjerom u pitanju, tj. mora ponudi sudu legitimni cilj ili ciljeve mjere.

142. Država (ili državno tijelo koje je stranka u postupku, u ovom slučaju zdravstvena ustanova) je također ta koja sudu mora objasniti zašto je mjera u pitanju prikladna i nužna za postizanje cilja ili ciljeva zbog kojih je usvojena.

143. Da bi mjera prošla test prikladnosti dovoljno je da država uvjeri sud da takva mjera doista može proizvesti traženi cilj. U sporovima između specijalista i zdravstvenih ustanova, to bi značilo da je potrebno da zdravstvena ustanova uvjeri sud da predviđena naknada štete doista ima učinak da utječe na odluku specijalista da i nakon položenog specijalističkog ispita izvrši svoju obvezu rada i ostane raditi u toj ustanovi, što pridonosi ostvarenju legitimnog cilja da se održi kontinuitet specijalističke zdravstvene zaštite ili nekog drugog cilja koji ponudi država..

144. Da bi mjera prošla test nužnosti, potrebno je da država uvjeri sud da je upravo mjera koju je usvojila bila potrebna da se postigne željeni cilj te da nije postojala manje ograničavajuća mjera (manje ograničavajuća za tržišne slobode) kojom bi se mogao postići isti cilj.

145. Pri dokazivanju prikladnosti i nužnosti mjere nije dovoljno da država samo izjavi da je to bila potrebna mjera, već i da za to ponudi odgovarajuću analizu. Kako je Sud EU-a objasnio u nizu predmeta:

„... prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, na nacionalnim je nadležnim tijelima da, kada donesu mjeru koja odstupa od načela zaštićenog pravom Unije, u svakom pojedinom slučaju dokažu da je spomenuta mjera prikladna za ostvarenje navedenog cilja i da ne prelazi ono što je nužno za njegovo postizanje. Opravdavajući razlozi koje država članica može navesti moraju stoga biti poduprijeti prikladnim dokazima ili

analizom prikladnosti i proporcionalnosti mjere ograničavanja koju je ta država članica donijela, kao i preciznim dokazima koji omogućuju proširenje njezine argumentacije. Takva objektivna analiza poduprta okolnostima i brojkama mora biti u mogućnosti dokazati pomoću ozbiljnih, usklađenih i uvjerljivih dokaza da postoji stvarna opasnost za ravnotežu sustava socijalne sigurnosti.”⁶⁸

146. Tako je u citiranom predmetu koji se vodio kao povredbeni postupak protiv Cipra, Sud EU-a smatrao da je ciparska vlada samo aludirala na opasnost remećenja ravnoteže sustava socijalnog osiguranja i tvrdila da propis o kojemu je riječ ispunjava uvjet proporcionalnosti, ali da za to nije podnijela nikakvu uvjerljivu analizu.⁶⁹

147. Posljedica neadekvatnih dokaza države da je mjera proporcionalna jest da je sud treba držati neopravdanom.⁷⁰ U takvoj će situaciji morati prihvatiti zahtjev one strane u postupku koja je tvrdila daje nacionalna mjera suprotna pravu EU-a.

148. Zahtjev da država dokaže da mjera prolazi test nužnosti ne zahtjeva i da država samostalno ponudi alternativne mjere i pokaže kako one ne bi mogle ostvariti iste rezultate. Dovoljno je da država uvjeri sud da se upravo ona mjera koju je usvojila čini najboljom mjerom za postizanje cilja u danim okolnostima.

149. Tek pošto država u to uvjeri sud, druga strana u sporu - ona koja tvrdi da je mjera neopravdana-treba ponuditi sudu alternativne mjere za koje smatra da bi mogle postići isti cilj, primjerice kontinuitet specijalističke zdravstvene zaštite na određenom području a da pri tome u manjoj mjeri ograniči tržišnu slobodu te strane.

5.4. Posljedice utvrđenja suprotnosti nacionalne mjere s tržišnim slobodama za postupak pred nacionalnim sudom

150. Posljedica zaključka da je mjera države suprotna tržišnoj slobodi za postupak pred nacionalnom sudom jest neprimjenjivost te mjere u tom konkretnom postupku. Takva posljedica proizlazi iz kombinacije izravnog učinka i nadređenosti prava EU-a.⁷¹

151. Sporovi koji se odvijaju pred sudovima u RH u vezi s ugovorima o međusobnim pravima i obvezama najčešće dolaze na sud temeljem tužbe zdravstvene ustanove koja traži od specijalizanta ili specijalista da plati naknadu štete zbog neizvršenja ugovorne obveze. Ako se u takvom sporu liječnik uspješno pozove na pravo utemeljeno na tržišnoj slobodi, primjerice, na pravo prihvaćanja ponude rada u drugoj državi članici, zdravstvena će institucija biti ta koja će sudu morati dati opravdanje za ugovornu naknadu štete te dokazati da je takva mjera

⁶⁸ C- 515/14 Komisija protiv Republike Cipra, ECLI:EU:C:2016:30, t. 54 presude. Vidi također C-254/05 Komisija protiv Belgije, EU:C:2007:319, t. 36 presude. Sličnu formulaciju Sud je upotrebljavao i u predmetima koje je rješavao u prethodnom postupku te se stoga dokazivanje proporcionalnosti odvijalo pred nacionalnim sudom. Vidi C-73/08 Bressol, EU:C:2010:181, t.71 presude ili C-8/02 Leichtle, ECLI:EU:C:2004:161, t. 45 presude.

⁶⁹ C- 515/14 Komisija protiv Republike Cipra, ECLI:EU:C:2016:30, t. 55 presude.

⁷⁰ C- 515/14 Komisija protiv Republike Cipra, ECLI:EU:C:2016:30, t. 56 presude.

⁷¹ C-106/77 Simmenthal, ECLI: ECLI:EU:C:1978:49.

prikladna i nužna za postizanje cilja koje ponudi kao opravdanje. Pri tome nije dovoljno da ponudi opravdanje i izjavi da je u kontekstu takvog cilja naknada štete bila nužna, već je potrebno i da sudu objasni razloge.

152. Ako zdravstvena ustanova ne ponudi zadovoljavajuće objašnjenje, a još više, ako ne ponudi nikakvo objašnjenje, sud treba zaključiti da mjera nije opravdana. Ako mjera nije opravdana tada je suprotna tržišnoj slobodi i sud je ne smije primijeniti u svrhu rješavanja spora. To znači da u tom predmetu nestaje pravna osnova za plaćanje naknade štete te sud treba odbiti tužbu.

153. Ako, pak zdravstvena ustanova ponudi uvjerljivo objašnjenje nužnosti mjere, a specijalist ne uvjeri sud u postojanje alternativne mjere koja bi za njega bila povoljnija ali bi i dalje postizala isti cilj, tada sud može prihvatiti tužbeni zahtjev za plaćanje naknade.⁷²

5.5. Pokretanje prethodnog postupka

154. Kako smo na više mjesta naznačili da bi o određenim pitanjima bilo uputno postaviti prethodno pitanje Sudu EU-a, na kraju ovog mišljenja dajemo još nekoliko uputa o pokretanju tog postupka.

155. Iako stranke mogu od nacionalnog suda tražiti da pokrene prethodni postupak, odluka o tome hoće li to napraviti isključivo je na samom sudu. Pri tome postoji razlika radi li se o sudu protiv čije odluke postoji pravni lijek, ili o sudu čija se odluka više ne može osporavati pravnim lijekovima. Sudovi nižih instanci mogu se, ali ne moraju obratiti Sudu EU-a u situaciji kad je pravo EU-a primjenjivo za rješavanje spora, ali postoji još nedoumica oko značenja ili polja primjene tog prava. Sudovi zadnje instance u takvoj situaciji nemaju izbor, već obvezu postaviti prethodno pitanje.

156. Prethodni postupak pred Sudom EU-a traje prosječno 15 mjeseci. To može biti razlog da sud niže instance odluči sam riješiti pitanje tumačenja nejasnog europskog pravila. No, ako, bez obzira na svoju interpretaciju, može očekivati žalbu koju će uložiti strana u sporu koja smatra da je drugačija interpretacija prava EU-a ispravna, to predstavlja dobar razlog da taj sud postavi prethodno pitanje i time, po dobivenom i primijenjenom odgovoru Suda EU-a, eliminiira jedan razlog za žalbu. Razlog za pokretanje prethodnog postupka još je jači ako se paralelno odvija više postupaka pred tim, ali i drugim sudovima, koji svi ovise o rješavanju istog pitanja europskog prava.

157. Uputno je da sud postavi pitanje tumačenja prava EU-a tek u stadiju postupka u kojem je utvrdio sve bitne okolnosti predmeta o kojem odlučuje te u njihovom kontekstu zatraži pomoć Suda EU-a u vezi s nekim od relevantnih pitanja prava EU-a.

158. Relevantna, a do sad nerazjašnjena, ili nedovoljno razjašnjena pitanja europskog prava za koja nam se čini da se mogu pojaviti u ovim predmetima jesu (iako ne isključivo):

(i) pitanje primjene tržišnih sloboda u unutarnjim situacijama koje ipak imaju čimbenike koji

⁷² Usporedi u tom smislu C-419/16 Simma Federspiel, ECLI:EU:C:2017:997, t. 49 presude.

ih povezuju s tim Ugovornim odredbama. Takvo se pitanje pojavljuje u postupcima u kojima se specijalisti ili specijalizanti zapošljavaju u drugoj instituciji u Hrvatskoj ili odluče samozaposliti u Hrvatskoj;

(ii) pitanje jesu li neka opravdanja koja se nude prihvatljiva opravdanja u kontekstu prava EU-a. Eventualna potreba postavljanja takvog pitanja ovisit će o opravdanjima koja ponudi zdravstvena ustanova;

(iii) pitanje elemenata koje treba uzeti u obzir u provedbi testa proporcionalnosti u konkretnoj situaciji, i s time povezano;

(iv) pitanje razine do koje država treba dokazati proporcionalnost mjere te posljedica izostanka takvih dokaza;

(v) pitanje postojanja prava na plaću za obavljeni rad kao temeljnog prava koje poznaje pravni poredak EU-a i utjecaja takvog prava na ocjenu valjanosti ugovorne odredbe koja traži da specijalist na ime naknade štete vrati plaće koje su mu isplaćene tijekom specijalizacije.

159. Da bi nacionalnim sudovima olakšao postavljanje prethodnih pitanja, Sud EU-a objavio je Preporuku koja objašnjava najvažnija pitanja vezana uz taj postupak. Preporuka je dostupna na hrvatskom jeziku na:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2019_380_R_0001

U Zagrebu, 7. srpnja 2020.

Prof. dr. sc. Tamara Čapeta

Prof. dr. sc. Iris Goldner Lang