



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

12. rujna 2013.*

„Sloboda pružanja liječničkih usluga – Pružatelj usluga koji odlazi u drugu državu članicu radi pružanja usluge – Primjena etičkih pravila države članice domaćina i, osobito, onih koja se odnose na honorare i oglašavanje“

U predmetu C-475/11,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio *Berufsgericht für Heilberufe bei dem Verwaltungsgericht Gießen* (Njemačka), odlukom od 2. kolovoza 2011., koju je Sud zaprimio 19. rujna 2011., u postupku protiv

Kostasa Konstantinidesa,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: L. Bay Larsen (izvjestitelj), u funkciji predsjednika četvrtog vijeća, J.-C. Bonichot, C. Toader, A. Prechal i E. Jarašiūnas, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Cruz Villalón,

tajnik: K. Malacek, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 19. rujna 2012.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za K. Konstantinidesa, G. Fiedler, *Rechtsanwalt*,
- za Landesärztekammer Hessen, R. Raasch,
- za češku vladu, M. Smolek i D. Hadroušek, u svojstvu agenata,
- za španjolsku vladu, S. Martínez-Lage Sobredo, u svojstvu agenta,
- za francusku vladu, G. de Bergues i N. Rouam, u svojstvu agenata,
- za nizozemsku vladu, B. Koopman i C. Wissels, u svojstvu agenata,
- za portugalsku vladu, L. Inez Fernandes, u svojstvu agenta, uz asistenciju N. Sancha Lampreije, *advogado*,
- za Europsku komisiju, H. Støvlbæk i K.-P. Wojcik, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: njemački

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 31. siječnja 2013.,

donosi slijedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 5. stavka 3. i članka 6. točke (a) Direktive 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija (SL L 255, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 125.).
- 2 Taj je zahtjev upućen u sudskom postupku pokrenutom na zahtjev Landesärztekammer Hessen (liječnička komora savezne zemlje Hessen) protiv K. Konstantinidesa zbog povrede pravila struke.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Uvodne izjave 3., 8. i 11. Direktive 2005/36 glase kako slijedi:

„(3) Ova Direktiva osobama koje su stekle stručne kvalifikacije u jednoj od država članica jamči pristup istoj profesiji i jednaka prava prilikom obavljanja te profesije u drugoj državi članici kao i državljanima te države članice, te budući da to jamstvo ne dovodi u pitanje obvezu stručnjaka migranta da zadovolji sve nediskriminirajuće uvjete obavljanja te profesije koje je utvrdila ta država članica, ako su oni objektivno opravdani i proporcionalni.

[...]

(8) Na pružatelja usluga trebaju se primjenjivati disciplinski propisi države članice domaćina koji su izravno i posebno povezani s profesionalnim kvalifikacijama, kao što su definicija profesije, područje djelatnosti koje obuhvaća određenu profesiju odnosno koje su pridržane određenoj profesiji, korištenje profesionalnih naziva i teže povrede pravila struke koje su izravno i posebno povezane sa zaštitom zdravlja i sigurnosti potrošača.

[...]

(11) Kod profesija obuhvaćenih općim sustavom priznavanja kvalifikacija, dalje u tekstu „opći sustav”, države članice trebaju zadržati pravo utvrđivanja minimalne razine kvalifikacije kako bi osigurale kvalitetu usluga koje se pružaju na njihovom državnom području. Ipak, ako je državljanin države članice stekao sve ili dio kvalifikacija koje zahtijeva država članica domaćin u drugoj državi članici, sukladno člancima 10., 39. i 43. Ugovora, država članica domaćin ne smije od njega zahtijevati kvalifikacije koje ona najčešće predviđa samo u obliku diplome koja se dodjeljuje u nacionalnom sustavu obrazovanja. Dakle, treba odrediti da svaka država članica domaćin u kojoj je određena profesija regulirana mora uzeti u obzir kvalifikacije stečene u drugoj državi članici i ocijeniti odgovaraju li one kvalifikacijama koje sama zahtijeva. Međutim, opći sustav prepoznavanja kvalifikacija ne priječi državu članicu da zbog primjene pravila struke koja je opravdana općim javnim interesom obavljanje profesije na svome državnom području uvjetuje udovoljavanjem posebnih zahtjeva. Spomenuta se pravila primjerice odnose na regulaciju profesija, profesionalne standarde, uključujući profesionalnu etiku te nadzor i odgovornost. I na kraju, namjena ove Direktive nije uplitanje u legitimni interes država članica da spriječe da njihovi državljani izbjegnju provedbu nacionalnog prava koje se odnosi na profesije. [...]

4 Članak 1. Direktive 2005/36, naslovljen „Svrha”, propisuje:

„Ovom se Direktivom utvrđuju pravila za pristup i obavljanje profesije, na temelju kojih države članice koje pristup reguliranim profesijama i njihovo obavljanje na svom državnom području uvjetuju posjedovanjem određenih stručnih kvalifikacija (dalje u tekstu „država članica domaćin”) priznaju stručne kvalifikacije stečene u drugim državama članicama (dalje u tekstu „matična država članica”), koje nositelju omogućuju obavljanje iste profesije kao u matičnoj državi članici.”

5 Članak 3. ove Direktive, naslovljen „Definicije”, u stavku 1. određuje:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije: [...]

(b) ‚stručne kvalifikacije’: kvalifikacije koje se potvrđuju dokazom o formalnoj osposobljenosti, potvrdom kompetencije iz članka 11. točke (a) (i) i/ili stručnim iskustvom;

[...]”

6 Članak 4. navedene Direktive, naslovljen „Učinci priznavanja”, u stavku 1. propisuje:

„Priznavanjem stručnih kvalifikacija država članica domaćin omogućava korisniku pristup profesiji za koju je osposobljen u matičnoj državi članici kao i obavljanje te profesije pod jednakim uvjetima koji vrijede za njezine državljane.

[...]”

7 U II. glavi iste direktive, naslovljenoj „Sloboda pružanja usluga”, članak 5., naslovljen „Načelo slobode pružanja usluga”, određuje:

„1. Ne dovodeći u pitanje posebne odredbe prava Zajednice te članke 6. i 7. ove Direktive, države članice ne smiju ni zbog kojeg razloga koji se odnosi na stručne kvalifikacije ograničavati slobodu pružanja usluga u drugoj državi članici:

(a) ako pružatelj usluga u državi članici ima zakoniti poslovni nastan radi obavljanja iste profesije u toj državi (dalje u tekstu „država članica poslovnog nastana”); [...]

[...]

2. Odredbe iz ovog poglavlja primjenjuju se samo kad pružatelj usluga odlazi na državno području države članice domaćina privremeno ili povremeno obavljati profesiju iz stavka 1.

Privremena i povremena priroda pružanja usluga procjenjuje se za svaki slučaj posebno pri čemu posebno treba voditi računa o njezinu trajanju, učestalosti, redovitosti i stalnosti.

3. Kad se pružatelj usluga seli, na njega se primjenjuju pravila stručne, zakonske ili administrativne prirode koja su izravno povezana sa stručnim kvalifikacijama, npr. s definicijom profesije, korištenjem profesionalnih naziva i s težom povredom pravila struke koja je izravno i posebno povezana sa zaštitom potrošača i sigurnošću, te s disciplinskim odredbama koje se primjenjuju u državi članici domaćinu na stručnjake koji obavljaju istu profesiju u toj državi članici.”

8 Članak 6. Direktive 2005/36, naslovljen „Izuzeća”, glasi:

„Država članica domaćin će u skladu s člankom 5. stavkom 1. izuzeti pružatelje usluga koji imaju poslovni nastan u drugoj državi članici od zahtjeva koje postavlja stručnjacima koji imaju poslovni nastan na njezinu državnom području koji se odnose na:

- (a) odobrenje, registraciju ili članstvo u strukovnoj organizaciji ili tijelu. Kako bi se olakšala primjena disciplinskih odredaba koje su na snazi na njihovu državnom području u skladu s člankom 5. stavkom 3., države članice mogu predvidjeti automatsku privremenu registraciju ili pro forma članstvo u takvim strukovnim organizacijama ili tijelima, pod uvjetom da registracija odnosno članstvo ni na koji način ne odlažu ili kompliciraju pružanje usluga i ne povlače za sobom nikakve dodatne troškove za pružatelja usluga. [...]

[...]”

9 U III. glavi navedene Direktive, naslovljenoj „Sloboda poslovnog nastana”, članak 13., naslovljen „Uvjeti priznavanja”, u stavku 1. određuje:

„Ako se za pristup reguliranoj profesiji ili njezino obavljanje u državi članici domaćinu zahtijevaju posebne stručne kvalifikacije, nadležno tijelo te države članice je pod istim uvjetima koji se primjenjuju na njezine državljane dužno dozvoliti pristup toj profesiji i njezino obavljanje podnositeljima zahtjeva koji imaju potvrdu kompetencije ili dokaz o formalnoj osposobljenosti koji zahtijeva druga država članica za pristup toj profesiji i njezinom obavljanju na njezinom državnom području.

[...]”

Njemačko pravo

Liječnička tarifa

10 Pravilnik o liječničkoj tarifi (Gebührenordnung für Ärzte) je pravilnik saveznog ministarstva zdravlja. Članak 1., naslovljen „Područje primjene”, određuje:

„1. Ovim pravilnikom određuju se naknade za stručne usluge liječnika, osim ako saveznim zakonom nije drukčije propisano.

2. Liječnik može naplatiti naknadu samo za usluge koje su, sukladno pravilima liječničke struke, potrebne za medicinski neophodno liječenje. On može naplatiti usluge koje nadilaze medicinski neophodno liječenje samo ako su pružene na zahtjev dužnika.”

11 Članak 2. navedenog Pravilnika, naslovljen „Sporazum o odstupanju”, glasi:

„1. Sporazumno je moguće odrediti tarifu drugačiju od tarife utvrđene ovim Pravilnikom. [...]

2. Sporazum previden u prvoj rečenici prethodnog stavka mora biti sklopljen u pisanom obliku nakon sporazuma u konkretnom slučaju između liječnika i dužnika prije pružanja liječničke usluge. [...]

[...]”

- 12 Članak 6. navedenog pravilnika, naslovljen „Naknade za ostale usluge”, u stavku 2. određuje:

„Samostalne liječničke usluge koje se ne pojavljuju u tarifi mogu se naplatiti prema istovrsnoj usluzi iz tarife, čija se istovrsnost mora procjenjivati prema prirodi usluge, njenim troškovima i vremenu potrebnom za njeno pružanje.”

Pravo savezne zemlje Hessen koje se odnosi na zanimanja u zdravstvu

- 13 Članak 2. stavak 1. Zakona savezne zemlje Hessen o strukovnim organizacijama, prakticiranju struke, stalnoj izobrazbi i disciplinskim postupcima protiv liječnika, doktora dentalne medicine, veterinaru, farmaceuta, psihologa psihoterapeuta i dječjih psihoterapeuta (Hessisches Gesetz über die Berufsvertretungen, die Berufsausübung, die Weiterbildung und die Berufsgerichtsbarkeit der Ärzte, Zahnärzte, Apotheker, psychologischen Psychotherapeuten und Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten), kako je izmijenjen Zakonom od 15. rujna 2011. (u daljnjem tekstu: Zakon savezne zemlje Hessen o zanimanjima u zdravstvu), glasi:

„U gore navedene komore spadaju svi:

1) liječnici,

[...]

koji obavljaju svoju djelatnost u saveznoj zemlji Hessen.

[...]”

- 14 Sukladno odredbi članka 3. toga Zakona:

„1. Zdravstveni djelatnici koji, kao državljani jedne od država članica Europske unije ili druge države članice Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru [od 2 svibnja 1992. (SL 1994 L 1, str. 3.)] [...] i u okviru primjene ovog zakona, svoju djelatnost obavljaju privremeno i povremeno u skladu sa slobodom pružanja usluga utvrđenom pravom Zajednice, a da nemaju poslovni nastan u Njemačkoj, bez obzira na članak 2. stavak 1. prvu rečenicu ovog Zakona, nisu članovi komora, pod uvjetom da imaju poslovni nastan u drugoj državi članici Europske unije ili drugoj državi članici Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru. Usluga treba biti pružena u skladu s profesionalnim oznakama predviđenim u članku 2. stavku 1. prvoj rečenici ovog Zakona.

[...]

3. Što se tiče obavljanja njihovih djelatnosti, zdravstveni djelatnici navedeni u stavku 1. ovoga članka imaju ista prava i obveze kao i zdravstveni djelatnici navedeni u članku 2. stavku 1. prvoj rečenici ovoga Zakona, osobito prava i obveze iz članka 22. i 23. koje se odnose na savjesno obavljanje profesije, stalnu izobrazbu, sudjelovanje u službi hitne pomoći i arhiviranje, te trebaju poštivati pravila stručne, zakonske ili administrativne prirode, sukladno članku 5. stavku 3. Direktive 2005/36. Etički kodeksi doneseni u skladu s člancima 24. i 25. te sa šestim odjeljkom ovog Zakona primjenjuju se *mutatis mutandis*.”

- 15 Članak 49. stavak 1. prva rečenica Zakona savezne zemlje Hessen o zanimanjima u zdravstvu predviđa da će se svaka povreda profesionalne obveze od strane članova komore procesuirati. U tom smislu, članak 50. tog Zakona propisuje da disciplinske mjere izrečene u okviru pokrenutog postupka mogu biti: upozorenje, ukor, privremeni gubitak biračkog prava, novčana kazna u najvišem iznosu od 50.000 eura i utvrđenje da je član odnosne strukovne skupine nedostojan obavljanja svoje profesije.

Kodeks liječničke etike savezne zemlje Hessen

16 Komora te savezne zemlje donijela je Kodeks liječničke etike savezne zemlje Hessen u skladu s člancima 24. i 25. Zakona savezne zemlje Hessen o zanimanjima u zdravstvu. Taj Kodeks utvrđuje obveze liječnika, i sukladno svojoj preambuli, teži očuvanju i promicanju međusobnog povjerenja liječnika i pacijenta, osiguranju kvalitete liječničke djelatnosti u interesu zdravlja stanovništva, osiguranju slobode i ugleda liječničke profesije, kao i promicanju ponašanja dostojnog profesije te sprječavanju nedostojnog ponašanja.

17 Članak 12. navedenog Kodeksa, naslovljen „Honorari i sporazumi o naknadama”, određuje:

„1. Honorari moraju biti primjereni. Ako zakonskim odredbama nije propisano drukčije, honorari trebaju biti obračunati na temelju službene liječničke tarife. Liječnik ne smije neosnovano primijeniti nižu tarifu od one koja je predviđena službenom liječničkom tarifom. Ako postoji sporazum o honorarima, liječnik mora voditi računa o imovinskom stanju dužnika.

[...]

3. Na zahtjev zainteresirane strane liječnička komora savezne zemlje Hessen daje mišljenje o prikladnosti honorara.”

18 Članak 27. istoga Kodeksa, naslovljen „Dopuštene informacije i oglašavanje protivno profesionalnoj etici”, glasi:

„1. Odredbe koje slijede namijenjene su osiguranju zaštite pacijenata putem primjerenih i odgovarajućih informacija te sprječavanju komercijalizacije liječničke profesije koja bi bila suprotna liječničkom imidžu.

2. Na temelju tog načela liječnik može dati objektivne informacije koje se odnose na profesiju.

3. Liječniku je zabranjeno svako oglašavanje koje je suprotno profesionalnoj etici. Oglašavanje je suprotno profesionalnoj etici osobito ako je svojim sadržajem ili oblikom pohvalne, prijevarne ili uspoređujuće naravi. Liječnik ne smije poticati na takvo oglašavanje ni tolerirati takvo postupanje trećih. Ova odredba ne utječe na zabrane koje proizlaze iz drugih propisa, a odnose se na oglašavanje.

[...]”

19 Glava D točka 13. Kodeksa liječničke etike savezne zemlje Hessen, naslovljena „Prekogranično djelovanje liječnika koji imaju poslovni nastan u drugoj državi članici Europske unije”, predviđa:

„Ako liječnik koji ima sjedište ili obavlja svoju profesionalnu djelatnost u drugoj državi članici Europske unije privremeno obavlja liječničku djelatnost na koju se primjenjuje ovaj Kodeks, a da pritom nema poslovni nastan u Njemačkoj, mora poštivati odredbe ovog Kodeksa. Ovo vrijedi također i u slučaju kada se liječnik ograničava samo na aktivnost promicanja svoje djelatnosti u okviru područja primjene ovog Kodeksa. On može svoju djelatnost oglašavati samo u mjeri u kojoj je to dopušteno ovim Pravilnikom.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 20 K. Konstantinides, grčki liječnik, stekao je diplomu doktora medicine 1981. u Ateni (Grčka). Tijekom razdoblja od 1986. do 1990. obavljao je dužnost primarijusa androloškog odjela sveučilišne bolnice u Ateni, a od 1990. obavlja djelatnost u svojoj privatnoj praksi u Andrology Institute Athens (Androloškom institutu u Ateni). Član je atenske i grčke liječničke komore i ima poslovni nastan u Ateni.
- 21 U razdoblju od 2006. do 2010. Konstantinides je prosječno jednom ili dvaput mjesečno odlazio u Njemačku kako bi obavljao androloške kirurške zahvate u kirurškoj ambulanti medicinskog centra Elisabethenstift u Darmstadtu (Njemačka), koji se nalazi na području nadležnosti liječničke komore savezne zemlje Hessen. Djelatnost K. Konstantinidesa ograničena je isključivo na obavljanje visoko specijaliziranih kirurških zahvata, dok su ostale usluge vezane za te zahvate, kao što su dogovaranje termina i postoperativna skrb, povjerene medicinskom osoblju tog medicinskog centra.
- 22 Tijekom kolovoza 2007. K. Konstantinides je u tom medicinskom centru u okviru ambulantnog zahvata uspješno operirao jednog pacijenta. Zbog prijave tog pacijenta, koji je osporavao iznos računa koji mu je Konstantinides ispostavio, liječnička komora savezne zemlje Hessen provela je istragu, koja je dovela do pokretanja disciplinskog postupka protiv tog liječnika pred sudom koji je uputio zahtjev zbog povrede pravilnika o liječničkoj tarifi i kršenja zabrane oglašavanja protivnog profesionalnoj etici.
- 23 Taj je disciplinski postupak pokrenut zato što je K. Konstantinides „naplatio uslugu u okviru sporazuma o honorarima primjenjujući oznaku tarife koja nije bila slobodno ugovorena među strankama”, čime je povrijedio pravila struke u smislu članka 12. Kodeksa liječničke etike savezne zemlje Hessen, u vezi s člankom 2. i člankom 6. stavcima 2. i 12. Pravilnika o liječničkoj tarifi. Liječnička komora savezne zemlje Hessen smatrala je da su zatraženi honorari bili previsoki, što je opravdavalo disciplinsku sankciju.
- 24 Prema informacijama dobivenim od suda koji je uputio zahtjev, K. Konstantinides je zbog nepostojanja mjerodavne tarifne oznake koja odgovara izvedenoj operaciji izdao za njeno izvođenje račun u iznosu od 6.395,96 eura, analogno primjenjujući kao osnovnu tarifu drugu tarifnu oznaku, uvećanu za koeficijent od 16,2 %, kao i ostale tarifne oznake, od kojih su neke analogno primijenjene na isti način i svaka od njih je uvećana za različite koeficijente. K. Konstantinides je tvrdio da su te uvećane stope bile primijenjene na temelju sporazuma o odstupanju koji je sklopio s pacijentom.
- 25 Što se tiče kršenja zabrane svakog oglašavanja suprotnog profesionalnoj etici, liječnička komora savezne zemlje Hessen stavlja Konstantinidesu na teret da je povrijedio članak 27. Kodeksa liječničke etike savezne zemlje Hessen oglašavajući se na način suprotan profesionalnoj etici. Naime, tom se liječniku prigovara da je na svojoj internetskoj stranici oglašavao svoju djelatnost, koju obavlja u medicinskom centru Elisabethenstift u Darmstadtu, koristeći se izrazima „njemački institut” i „europski institut” iako operacije u tom medicinskom centru obavlja isključivo „privremeno” i „povremeno”, ne raspolažući pravom bolničkom infrastrukturom i ne obavljajući te operacije u okviru javnog tijela ili znanstvenog tijela pod javnim nadzorom.
- 26 Liječnička komora savezne zemlje Hessen smatra da članak 3. stavci 1. i 3. Zakona savezne zemlje Hessen o zanimanjima u zdravstvu, koji je K. Konstantinidesa obvezivao na poštivanje Kodeksa liječničke etike savezne zemlje Hessen, donesenog na temelju članaka 24. i 25. toga Zakona, predstavljaju pravilnu provedbu Direktive 2005/36, osobito njenih članaka 5. i 6., te su slijedom toga u skladu s pravom Unije.

- 27 Konstantinides prvenstveno tvrdi da svoju djelatnost privremeno i povremeno obavlja u Njemačkoj sukladno načelu slobode pružanja usluga i da se na njega stoga ne primjenjuju njemačka pravila o etici. Njegov je stav da se prigovori njemačkih strukovnih organizacija, poput onih navedenih u glavnom predmetu, trebaju uputiti nadležnom tijelu matične države članice, što je u konkretnom slučaju liječnička komora u Ateni. Podredno, Konstantinides osporava upućene mu prigovore.
- 28 Sud koji je uputio zahtjev smatra da treba utvrditi podudara li se relevantan sadržaj članka 12. i 27. Kodeksa liječničke etike savezne zemlje Hessen, tumačenih u smislu članka 5. stavka 3. Direktive 2005/36, s ciljem koji taj članak 5. teži ostvariti. U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev u ozbiljnoj je nedoumici spadaju li pravila o obračunu honorara, predviđena člankom 12. toga Kodeksa, i ona koja zabranjuju svako oglašavanje suprotno profesionalnoj etici, navedena u članku 27. staccima 1. i 3. navedenog Kodeksa, u područje primjene članka 5. stavka 3. navedene Direktive.
- 29 Navedeni sud ujedno smatra da na temelju članka 5. stavka 3. Direktive 2005/36 država članica domaćin treba razlikovati pružatelje usluga koji na njenom teritoriju obavljaju svoju profesiju privremeno i povremeno, i stručnjake koji tamo obavljaju istu profesiju, razlikovanje koje ne bi bilo osigurano kada bi se disciplinski propisi države članice domaćina primjenjivali općenito na navedene pružatelje usluga. Slijedom toga, taj sud je u nedoumici u pogledu sukladnosti članka 3. stavaka 1. i 3. Zakona savezne zemlje Hessen o zanimanjima u zdravstvu s pravom Unije.
- 30 U tim je okolnostima Berufsgericht für Heilberufe bei dem Verwaltungsgericht Gießen odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„[Pitanja koja se odnose na članak 5. stavak 3. Direktive 2005/36]:

- 1) Spada li članak 12. stavak 1. Kodeksa liječničke etike [savezne zemlje Hessen] u pravila struke čije nepoštivanje od strane pružatelja usluga omogućuje pokretanje disciplinskog postupka u državi članici domaćinu pred liječničkim tijelom nadležnim za provođenje disciplinskih postupaka zbog teže povrede pravila struke koja je izravno i posebno povezana sa zaštitom zdravlja i sigurnosti potrošača?
- 2) U slučaju pozitivnog odgovora, vrijedi li to i za slučaj kada operacija koju je izveo pružatelj usluga (u konkretnom slučaju liječnik) ne odgovara ni jednoj tarifnoj oznaci predviđenoj pravilnikom o liječničkoj tarifi države domaćina?
- 3) Spadaju li odredbe koje zabranjuju svako oglašavanje protivno profesionalnoj etici (odredbe članka 27. stavaka 1. do 3. u vezi s glavom D točkom 13. Kodeksa liječničke etike [savezne zemlje Hessen]) u pravila struke čije nepoštivanje od strane pružatelja usluga omogućuje pokretanje disciplinskog postupka u državi članici domaćinu pred liječničkim tijelom nadležnim za provođenje disciplinskih postupaka zbog teže povrede pravila struke koja je izravno i posebno povezana sa zaštitom zdravlja i sigurnosti potrošača?

[Pitanje koje se odnosi na članak 6. prvu rečenicu točku (a) Direktive 2005/36]:

- 4) Predstavljaju li zakonske izmjene članka 3. stavaka 1. i 3. [Zakona savezne zemlje Hessen o zanimanjima u zdravstvu], donesene u svrhu provedbe Direktive 2005/36, pravilnu provedbu gore navedenih odredaba Direktive, s obzirom na to da propisuju da se mjerodavni etički kodeksi i propisi vezani za disciplinski postupak iz šeste glave [toga Zakona] u cijelosti primjenjuju na pružatelje usluga (u konkretnom slučaju liječnike) koji svoju djelatnost obavljaju privremeno u državi članici domaćinu u okviru slobode pružanja usluga utvrđene člankom 57. UFEU-a [...]?”

O prethodnim pitanjima

Prvo do treće pitanje

- 31 U svojim pitanjima od 1) do 3), sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. stavak 3. Direktive 2005/36 tumačiti na način da u njegovo područje primjene spadaju nacionalni propisi poput članka 12. stavka 1. Kodeksa liječničke etike savezne zemlje Hessen, prema kojem honorari trebaju biti primjereni i, ako nije drukčije propisano, obračunani na temelju službene liječničke tarife, te članka 27. stavka 3. tog Kodeksa koji liječnicima zabranjuje svako oglašavanje protivno profesionalnoj etici.
- 32 U odnosu na pravila o obračunu honorara koja se primjenjuju u glavnom predmetu, treba napomenuti da je sud koji je uputio zahtjev precizirao da se članak 12. Kodeksa liječničke etike savezne zemlje Hessen treba čitati u vezi s, osobito, člankom 6. stavkom 2. Pravilnika o liječničkoj tarifi, prema kojem se samostalne liječničke usluge koje se ne pojavljuju na listi honorara mogu naplatiti prema usporedivoj usluzi s popisa čija se usporedivost mora procjenjivati prema prirodi usluge, njenim troškovima i vremenu potrebnom za njeno pružanje.
- 33 Iz članka 1. Direktive 2005/36 proizlazi da je njezin cilj utvrditi pravila za pristup i obavljanje profesije, na temelju kojih države članice, koje pristup reguliranim profesijama i njihovo obavljanje na svom državnom području uvjetuju posjedovanjem određenih stručnih kvalifikacija, priznaju stručne kvalifikacije stečene u drugim državama članicama koje nositelju omogućuju obavljanje iste profesije kao u matičnoj državi članici.
- 34 Što se tiče poslovnog nastana u državi članici domaćinu, reguliranog odredbama III. glave navedene direktive, članak 13. predviđa da je država članica domaćin dužna za pristup reguliranoj profesiji ili njezino obavljanje pod istim uvjetima koji se primjenjuju na njezine državljane dozvoliti pristup toj profesiji i njezino obavljanje podnositeljima zahtjeva koji imaju potvrdu kompetencije ili dokaz o formalnoj osposobljenosti koji zahtijeva druga država članica za pristup toj profesiji i njezinom obavljanju na njezinom državnom području. Takvo priznavanje stručnih kvalifikacija omogućava dakle da osoba potpuno pristupi reguliranoj profesiji u državi članici domaćinu i da tamo tu profesiju obavlja pod istim uvjetima koji se primjenjuju na njezine državljane, pri čemu taj pristup obuhvaća i pravo korištenja profesionalnog naziva predviđenog u toj državi članici.
- 35 U okviru slobode pružanja usluga, uređene odredbama II. glave Direktive 2005/36, kad pružatelj usluga odlazi na državno područje države članice domaćina privremeno ili povremeno obavljati zanimanje pod svojim domaćim profesionalnim nazivom, članak 5. stavak 1. navedene direktive uspostavlja načelo prema kojem države članice ne smiju ograničavati slobodu pružanja usluga u drugoj državi članici zbog razloga koji se odnose na stručne kvalifikacije ako pružatelj usluga u državi članici ima zakonit poslovni nastan radi obavljanja iste profesije u toj državi.
- 36 Upravo u tom kontekstu članak 5. stavak 3. Direktive 2005/36 zahtijeva da se, kada pružatelj usluga svoju profesiju obavlja privremeno ili povremeno, na njega primjenjuju pravila stručne, zakonske ili administrativne prirode koja su izravno povezana s njegovim stručnim kvalifikacijama kao i disciplinskim odredbama koje se primjenjuju u državi članici domaćinu na stručnjake koji u toj državi članici obavljaju istu profesiju.
- 37 Valja napomenuti da je riječ o disciplinskim odredbama koje sankcioniraju nepoštivanje pravila struke predviđena člankom 5. stavkom 3. Direktive 2005/36, kao što to spominje uvodna izjava 8. navedene direktive.

- 38 U odnosu na sadržaj navedenih pravila, koja moraju biti izravno povezana sa stručnim kvalifikacijama, članak 5. stavak 3. Direktive 2005/36 navodi pravila vezana za definiciju profesije, korištenje profesionalnih naziva i teže povrede pravila struke koja su izravno i posebno povezana sa zaštitom potrošača i sigurnošću. Uvodna izjava 8. Direktive jednako tako spominje i pravila koja se odnose na područje djelatnosti koje obuhvaća određenu profesiju odnosno koje su pridržane određenoj profesiji.
- 39 Iz predmeta i svrhe te opće zamisli Direktive 2005/36 proizlazi da su člankom 5. stavkom 3. obuhvaćena samo pravila struke koja su u izravnoj vezi sa samim obavljanjem liječničke djelatnosti, a čije nepoštivanje ugrožava zaštitu pacijenta.
- 40 Iz toga slijedi da ni pravila koja se odnose na obračun honorara, kao ni pravilo koje liječnicima zabranjuje svako oglašavanje protivno profesionalnoj etici, kao što su ona koja se primjenjuju u glavnom predmetu, ne predstavljaju pravila struke koja su izravno i posebno povezana sa stručnim kvalifikacijama koje se odnose na pristup navedenoj reguliranoj profesiji, u smislu članka 5. stavka 3. Direktive 2005/36.
- 41 Slijedom navedenog, treba zaključiti da nacionalni propisi poput onih iz članka 12. stavka 1. i članka 27. stavka 3. Kodeksa liječničke etike savezne zemlje Hessen ne spadaju u područje primjene članka 5. stavka 3. Direktive 2005/36.
- 42 U okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda predviđenog člankom 267. UFEU-a, dužnost je Suda da nacionalnom sucu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. U tom smislu, sud mora po potrebi preformulirati pitanja koja su mu postavljena (vidjeti posebice presudu od 17. srpnja 1997., Krüger, C-334/95, Zb., str. I-4517., točke 22. i 23., i od 14. listopada 2010., Fuß, C-243/09, Zb., str. I-9849., točku 39. i navedenu sudsku praksu). U tu svrhu Sud može, iz ukupnosti elemenata koje mu je dao nacionalni sud, a posebice iz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku, izvršiti odabir propisa i načela prava Unije koji zahtijevaju tumačenje s obzirom na predmet glavnog spora (u tom smislu vidjeti, posebice, presude od 29. studenoga 1978., Redmond, 83/78, Zb., str. 2347., točku 26., od 23. listopada 2003., Inizan, C-56/01, Zb., str. I-12403., točku 34., i Fuß, točku 40.).
- 43 U tom pogledu treba primijetiti da, u okolnostima poput onih u glavnom postupku i uzimajući u obzir razmatranja iz točaka 40. i 41. ove presude, suglasnost propisa iz glavnog postupka s pravom Unije treba ocjenjivati ne u odnosu na Direktivu, već u odnosu na načelo slobode pružanja usluga iz članka 56. UFEU-a.
- 44 U tom pogledu, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da članak 56. UFEU-a nalaže ne samo zabranu svake diskriminacije pružatelja usluga na osnovi njegove nacionalnosti ili činjenice da ima poslovni nastan u državi različitoj od one u kojoj usluga treba biti pružena, nego i ukidanje svakog ograničenja, čak i ako se ono jednako primjenjuje na domaće pružatelje usluga kao i na one iz drugih država članica, koje po svojoj prirodi zabranjuje, otežava ili čini manje privlačnim djelatnosti pružatelja usluge koji ima poslovni nastan u drugoj državi članici u kojoj zakonito pruža istovjetne usluge (presuda od 19. prosinca 2012., Komisija/Belgija, C-577/10, točka 38. i navedena sudska praksa).
- 45 Također treba napomenuti da pojam ograničenja obuhvaća mjere koje usvoji jedna država članica koje, iako jednako primjenjive, utječu na slobodu pružanja usluga u drugim državama članicama (u tom smislu vidjeti, posebice, presudu od 29. ožujka 2011., Komisija protiv Italije, C-565/08, Zb., str. I-2101., točku 46. i navedenu sudsku praksu).
- 46 Sigurno je da se u glavnom predmetu predmetne odredbe jednako primjenjuju na sve liječnike koji pružaju usluge na području savezne zemlje Hessen.

- 47 Nadalje, valja podsjetiti da propisi države članice ne predstavljaju ograničenje u smislu UFEU-a zbog same činjenice da druge države članice prema pružateljima sličnih usluga koji imaju poslovni nastan na njihovom području primjenjuju blaže ili ekonomski povoljnije propise (vidjeti presudu Komisija protiv Italije, točku 49. i navedenu sudsku praksu).
- 48 Stoga se ne može izvesti zaključak da postoji ograničenje u smislu Ugovora iz same činjenice da se liječnici koji imaju poslovni nastan u državi članici koja nije Savezna Republika Njemačka moraju, u cilju obračuna svoga honorara za usluge pružene na području savezne zemlje Hessen, podvrgnuti propisima koji se primjenjuju na tom području.
- 49 Međutim, u nedostatku bilo kakve fleksibilnosti sustava o kojem je riječ u glavnom postupku, što je na nacionalnom sucu da procijeni, primjena takvog sustava, koja bi mogla imati odvratajući učinak u odnosu na liječnike iz drugih država članica, predstavljala bi ograničenje u smislu Ugovora.
- 50 Što se tiče opravdanja za takvo ograničenje, prema ustaljenoj sudskoj praksi nacionalne mjere koje bi mogle otežati ili učiniti manje privlačnim uživanje temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom mogu se opravdati jedino time da teže ostvarivanju cilja od općeg interesa, da su prikladne za ostvarenje toga cilja i da ne prelaze ono što je nužno za postizanje zadanog cilja (vidjeti, posebice, presudu od 16. travnja 2013., Las, C-202/11, točku 23. i navedenu sudsku praksu).
- 51 U tom smislu sud koji je uputio zahtjev mora procijeniti jesu li propisi o kojima je riječ u glavnom postupku, pod pretpostavkom da njihova primjena u okolnostima poput onih opisanih u zahtjevu za prethodnu odluku predstavlja ograničenje slobode pružanja usluga, utemeljeni na cilju od općeg interesa. Općenito, treba istaknuti da su zaštita zdravlja i života ljudi, kao što je to predviđeno člankom 36. UFEU-a, i zaštita potrošača takvi ciljevi koji se mogu smatrati važnim razlozima u općem interesu kojima se može opravdati ograničenje slobode pružanja usluga (vidjeti u tom smislu, posebice, presude od 5. prosinca 2006., Cipolla i dr., C-94/04 i C-202/04, Zb., str. I-11421., točku 64. i navedenu sudsku praksu, kao i od 8. studenoga 2007., Ludwigs-Apotheke, C-143/06, Zb., str. I-9623., točku 27. i navedenu sudsku praksu).
- 52 Što se tiče pitanja jesu li takvi propisi koji se temelje na cilju od općeg interesa prikladni za osiguranje ostvarenja zadanog cilja i prelaze li ono što je nužno za njegovo postizanje, sud koji je uputio zahtjev mora provjeriti odražavaju li stvarno ti propisi interes za ostvarivanje zadanog cilja na koherentan i sustavan način. Analiza razmjernosti zahtijeva da se posebno uzme u obzir težina predviđene sankcije.
- 53 Sud koji je uputio zahtjev stoga mora provjeriti predstavljaju li propisi o kojima je riječ u glavnom postupku ograničenje u smislu članka 56. UFEU-a, i u slučaju pozitivnog odgovora, teže li oni ostvarenju cilja od općeg interesa, jesu li prikladni za ostvarenje tog cilja i prelaze li ono što je nužno za postizanje tog cilja.
- 54 U pogledu oglašavanja protivnog profesionalnoj etici, članak 27. stavak 3. Kodeksa liječničke etike savezne zemlje Hessen općenito predviđa da je liječnicima zabranjeno svako oglašavanje protivno profesionalnoj etici.
- 55 U konkretnom slučaju nije riječ o potpunoj zabrani oglašavanja ili zabrani određenog oblika oglašavanja. Spomenuti članak 27. stavak 3. ne zabranjuje oglašavanje koje se odnosi na same liječničke usluge, ali zahtijeva da sadržaj takvog oglašavanja ne bude protivan profesionalnoj etici.
- 56 Iako ne propisuju potpunu zabranu oglašavanja ili određenog oblika oglašavanja, koje, prema ustaljenoj sudskoj praksi, može samo po sebi predstavljati ograničenje slobode pružanja usluga (vidjeti, posebice, presudu od 17. srpnja 2008., Corporación Dermoestética, C-500/06, Zb., str. I-5785., točku 33. i navedenu sudsku praksu), propisi koji uspostavljaju zabranu u odnosu na sadržaj oglašavanja koji je

protivan profesionalnoj etici, kao što je članak 27. stavak 3. Kodeksa liječničke etike savezne zemlje Hessen, koji su u određenoj mjeri dvoznačni, mogu predstavljati smetnju slobodi pružanja liječničkih usluga u pitanju.

- 57 Međutim, kao što je naveo nezavisni odvjetnik u točki 68. svog mišljenja, nediskriminirajuća primjena nacionalnih ili regionalnih propisa u odnosu na medicinskog stručnjaka s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, koji s obzirom na kriterij profesionalne etike propisuju uvjete pod kojima takav stručnjak može oglašavati svoju djelatnost u predmetnom području, može biti opravdana važnim razlozima od općeg interesa koji se odnose na javno zdravlje i zaštitu potrošača, u mjeri u kojoj je eventualna primjena sankcija prema stručnjaku koji se koristi slobodom pružanja usluga razmjerna ponašanju koje se dotičnoj osobi stavlja na teret, što je dužan provjeriti sud koji je uputio zahtjev.
- 58 S obzirom na prethodna razmatranja, na pitanja od 1) do 3) treba odgovoriti da se članak 5. stavak 3. Direktive 2005/36 treba tumačiti na način da nacionalni propisi, poput članka 12. stavka 1. Kodeksa liječničke etike savezne zemlje Hessen, prema kojem honorari trebaju biti prikladni, i ako drukčije nije propisano, obračunani na temelju službene liječničke tarife, i članka 27. stavka 3. tog Kodeksa, koji liječnicima zabranjuje oglašavanje protivno profesionalnoj etici, ne spadaju u njegovo područje primjene. Međutim, nacionalni sud je dužan provjeriti, uzimajući u obzir smjernice Suda, predstavljaju li navedeni propisi ograničenje u smislu članka 56. UFEU-a, i u slučaju pozitivnog odgovora, teže li ostvarenju cilja od općeg interesa, jesu li prikladni za ostvarenje tog cilja i prelaze li ono što je nužno da bi se taj cilj ostvario.

Četvrto pitanje

- 59 U svom četvrtom pitanju sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita jesu li nacionalni propisi poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, prema kojima se Kodeks liječničke etike savezne zemlje Hessen i propisi disciplinskog postupka koji se na njega odnose, u cijelosti primjenjuju na pružatelje usluga koji odlaze na područje druge države članice kako bi privremeno i povremeno obavljali svoju djelatnost, protivni članku 6. točki (a) Direktive 2005/36.
- 60 Treba podsjetiti da je prema ustaljenoj sudskoj praksi postupak utvrđen člankom 267. UFEU-a instrument suradnje između Suda i nacionalnih sudova zahvaljujući kojem Sud nacionalnim sudovima daje elemente za tumačenje prava Unije koji su im potrebni za rješavanje spora koji se pred njima vodi (vidjeti, posebice, presudu od 27. studenoga 2012., Pringle, C-370/12, točku 83. i navedenu sudsku praksu).
- 61 U predmetnom slučaju zahtjev za prethodno pitanje ne pruža nikakav element iz kojeg bi proizlazila relevantnost pitanja je li primjena svih odredaba etičkog kodeksa i propisa disciplinskog postupka koji se na njega odnose protivna pravu Unije, osobito Direktivi 2005/36, za donošenje odluke u glavnom postupku.
- 62 Zbog toga je četvrto pitanje nedopušteno, jer se odnosi na ukupnost odredaba navedenog etičkog kodeksa i propisa disciplinskog postupka koji se na njega odnose.
- 63 U mjeri u kojoj odgovor na to pitanje mora biti ograničen na propise o kojima je riječ u glavnom postupku, treba pojasniti da članak 6. točka (a) Direktive 2005/36 ne propisuje ni pravila struke ni disciplinske postupke kojima može biti podvrgnut pružatelj usluga, nego samo određuje da države članice mogu predvidjeti automatsku privremenu registraciju ili *pro forma* članstvo u strukovnoj organizaciji ili tijelu kako bi se olakšala primjena disciplinskih odredaba u skladu s člankom 5. stavkom 3. navedene Direktive.

- 64 Zbog toga na četvrto pitanje valja odgovoriti da članak 6. točku (a) Direktive 2005/36 treba tumačiti na način da on ne propisuje ni pravila struke ni disciplinske postupke kojima može biti podvrgnut pružatelj usluga koji odlazi na područje države članice domaćina kako bi privremeno i povremeno obavljao svoju djelatnost, nego samo određuje da države članice mogu predvidjeti automatsku privremenu registraciju ili *pro forma* članstvo u strukovnoj organizaciji ili tijelu kako bi se olakšala primjena disciplinskih odredaba u skladu s člankom 5. stavkom 3. navedene Direktive.

Troškovi

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

Slijedom navedenog, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

1. Članak 5. stavak 3. Direktive 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija treba tumačiti na način da nacionalni propisi, poput članka 12. stavka 1. Kodeksa liječničke etike savezne zemlje Hessen, prema kojem honorari trebaju biti prikladni, i ako drukčije nije propisano, obračunati na temelju službene liječničke tarife, i članka 27. stavka 3. toga Kodeksa, koji liječnicima zabranjuje oglašavanje protivno profesionalnoj etici, ne spadaju u njegovo područje primjene. Međutim, nacionalni sud je dužan provjeriti, uzimajući u obzir smjernice Suda, predstavljaju li navedeni propisi ograničenje u smislu članka 56. UFEU-a i, u slučaju pozitivnog odgovora, teže li ostvarenju cilja od općeg interesa, jesu li prikladni za ostvarenje tog cilja i prelaze li ono što je nužno da bi se taj cilj ostvario.
2. Članak 6. točku (a) Direktive 2005/36 treba tumačiti na način da on ne propisuje ni pravila struke ni disciplinske postupke kojima može biti podvrgnut pružatelj usluga koji odlazi na područje države članice domaćina kako bi privremeno i povremeno obavljao svoju djelatnost, nego samo određuje da države članice mogu predvidjeti automatsku privremenu registraciju ili *pro forma* članstvo u strukovnoj organizaciji ili tijelu kako bi se olakšala primjena disciplinskih odredaba u skladu s člankom 5. stavkom 3. navedene direktive.

Potpisi