



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

13. srpnja 2023.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Javno zdravlje – Nacionalni propis kojim se uvodi obveza cijepljenja za zdravstvene djelatnike – Udaljenje s dužnosti bez prava na plaću za djelatnike koji odbiju cjepivo – Uredba (EZ) br. 726/2004 – Lijekovi za humanu primjenu – Cjepiva protiv bolesti COVID-19 – Uredba (EZ) br. 507/2006 – Valjanost uvjetnih odobrenja za stavljanje u promet – Uredba (EU) 2021/953 – Zabrana diskriminacije između cijepljenih i necijepljenih osoba – Nedopuštenost”

U predmetu C-765/21,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunale ordinario di Padova (Redovni sud u Padovi, Italija), odlukom od 7. prosinca 2021., koju je Sud zaprimio 13. prosinca 2021., u postupku

D. M.

protiv

Azienda Ospedale-Università di Padova,

uz sudjelovanje:

C. S.,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: A. Prechal (izvjestiteljica), predsjednica vijeća, M. L. Arastey Sahún, F. Biltgen, N. Wahl i J. Passer, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: D. Dittert, načelnik odjela,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 18. siječnja 2023.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za osobu D. M., R. Martina, L. Minisci, A. Sinagra i A. Veneziano, avvocati,

\* Jezik postupka: talijanski

- za Azienda Ospedale-Università di Padova, C. Cester, I. Gianesini, M. L. Miazzi, A. Rampazzo i C. Tomiola, avvocati,
- za osobu C. S., P. Piva i F. Rossi Dal Pozzo, avvocati,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju G. De Bellisa i F. Urbanija Nerija, avvocati dello Stato,
- za Europsku komisiju, G. Gattinara i A. Sipos, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 4. Uredbe Komisije (EZ) br. 507/2006 od 29. ožujka 2006. o uvjetnom odobrenju za stavljanje u promet lijekova za humanu primjenu koji su obuhvaćeni Uredbom (EZ) br. 726/2004 Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2006., L 92, str. 6.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 58., str. 126.), Uredbe (EU) 2021/953 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2021. o okviru za izdavanje, provjeru i prihvaćanje interoperabilnih potvrda o cijepljenju, testiranju i preboljenju bolesti COVID-19 (EU digitalna COVID potvrda) radi olakšavanja slobodnog kretanja tijekom pandemije bolesti COVID-19 (SL 2021., L 211, str. 1. i ispravak SL 2022., L 72, str. 7.), te članaka 3., 35. i 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe D. M. i Aziende Ospedale-Università di Padova (Sveučilišna bolnica u Padovi, Italija; u daljnjem tekstu: Sveučilišna bolnica) vezano uz udaljenje osobe D. M. s dužnosti profesionalne medicinske sestre u Sveučilišnoj bolnici, bez prava na plaću za vrijeme udaljenja, zbog toga što nije poštovala nacionalni propis kojim je uvedena obveza cijepljenja za zdravstvene djelatnike.

### **Pravni okvir**

#### ***Pravo Unije***

##### *Uredba br. 507/2006*

- 3 U članku 1. Uredbe br. 507/2006 određuje se:

„Ovom se Uredbom utvrđuju pravila za davanje odobrenja za stavljanje u promet uz primjenu posebnih obveza u skladu s člankom 14. stavkom 7. Uredbe (EZ) br. 726/2004 [Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o utvrđivanju [na razini Zajednice] postupaka odobravanja primjene i postupaka nadzora nad primjenom lijekova koji se rabe u humanoj i veterinarskoj medicini, te uspostavi Europske agencije za lijekove (SL 2004., L 136, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 31., str. 18.)], [u daljnjem tekstu: uvjetno odobrenje za stavljanje u promet]”.

4 Članak 4. Uredbe br. 507/2006 formuliran je kako slijedi:

„1. Uvjetno odobrenje za stavljanje u promet može se dati kada Odbor [za lijekove za humanu primjenu] utvrdi da su, unatoč tome što nisu dostavljeni iscrpni [klinički] podaci u vezi sa sigurnosti i djelotvornosti lijeka, zadovoljeni sljedeći uvjeti:

- (a) pozitivan omjer rizika i koristi tog lijeka, kako je definirano člankom 1. [točkom 28.a] Direktive 2001/83/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 6. studenoga 2001. o zakoniku Zajednice o lijekovima za humanu primjenu (SL 2001., L 311, str. 67.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 56., str. 27.)];
- (b) vjerojatnost da će podnositelj zahtjeva moći osigurati iscrpne kliničke podatke;
- (c) ispunjavanje nezadovoljenih medicinskih potreba;
- (d) koristi za javno zdravlje od trenutalnog stavljanja dotičnog lijeka na raspolaganje prevladavaju nad rizikom koji je svojstven činjenici da su još uvijek potrebni neki dodatni podaci.

U hitnim situacijama iz članka 2. stavka 2. može se dati uvjetno odobrenje za stavljanje u promet, uz uvjete navedene u točkama (a) do (d) ovog stavka i u onim slučajevima kada nisu dostavljeni iscrpni [pred]klinički ili farmaceutski podaci.

2. U smislu stavka 1. točke (c), ‚nezadovoljene medicinske potrebe‘ znače zdravstveno stanje za koje u Zajednici ne postoji odobrena zadovoljavajuća metoda dijagnosticiranja, prevencije ili liječenja, ili, čak i da takva metoda postoji, a za koje bi dotični lijek predstavljao značajnu terapijsku prednost za pacijente pogođene tim stanjem.”

*Uredba 2021/953*

5 U uvodnim izjavama 6., 12. do 14. i 36. Uredbe 2021/953 navodi se:

„(6) Države članice mogu, u skladu s pravom Unije, ograničiti temeljno pravo na slobodno kretanje zbog javnog zdravlja. Sva ograničenja slobodnog kretanja osoba unutar [Europske] [u]nije koja se uvode radi ograničavanja širenja virusa SARS-CoV-2 trebala bi se temeljiti na konkretnim i ograničenim razlozima od javnog interesa, odnosno na zaštit[i] javnog zdravlja, kako je naglašeno u Preporuci [Vijeća] (EU) 2020/1475 [od 13. listopada 2020. o koordiniranom pristupu ograničavanju slobodnog kretanja kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 (SL 2020., L 337, str. 3.)]. Ta je ograničenja potrebno primjenjivati u skladu s općim načelima prava Unije, osobito načelima proporcionalnosti i nediskriminacije. Sve poduzete mjere trebale bi stoga u pogledu područja primjene i vremena biti strogo ograničene, u skladu s nastojanjima da se u Uniji ponovno uspostavi slobodno kretanje te ne bi smjele prelaziti ono što je strogo potrebno za zaštitu javnog zdravlja. [...]

[...]

- (12) Kako bi se olakšalo ostvarivanje prava na slobodno kretanje i slobodan boravak na državnom području država članica, trebalo bi uspostaviti zajednički okvir za izdavanje, provjeru i prihvaćanje interoperabilnih potvrda o cijepljenju, testiranju i preboljenju bolesti COVID-19 ([Unijina] digitalna COVID potvrda). [...]
- (13) Iako se ovom Uredbom ne dovodi u pitanje nadležnost država članica da, u skladu s pravom Unije, uvedu ograničenja slobodnog kretanja radi ograničavanja širenja virusa SARS-CoV-2, njome bi se trebalo doprinijeti olakšavanju postupnog ukidanja takvih ograničenja na koordiniran način, kad god je to moguće, u skladu s Preporukom (EU) 2020/1475. U skladu s načelom predostrožnosti od takvih ograničenja mogle bi se osobito izuzeti cijepljene osobe, u mjeri u kojoj znanstveni dokazi o učincima cijepljenja protiv bolesti COVID-19 budu postajali sve dostupniji i dosljednije uvjerljivi po pitanju prekidanja lanca prijenosa.
- (14) Ovom se Uredbom nastoji olakšati primjena načelâ proporcionalnosti i nediskriminacije u pogledu ograničenja slobodnog kretanja tijekom pandemije bolesti COVID-19, uz istodobno nastojanje ostvarenja visoke razine zaštite javnog zdravlja. Ne bi se smjela tumačiti na način da se njome olakšava ili potiče uvođenje ograničenjâ slobodnog kretanja ili ograničenjâ drugih temeljnih prava kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, s obzirom na njihov štetan učinak na građane Unije i [njezina] poduzeća. [...]

[...]

- (36) Potrebno je spriječiti izravnu ili neizravnu diskriminaciju osoba koje nisu cijepljene, na primjer iz medicinskih razloga, jer nisu u ciljnoj skupini za koju je cjepivo protiv bolesti COVID-19 trenutačno dostupno ili dopušteno, kao što su djeca, ili jer još nisu imale priliku cijepiti se ili su pak izabrale da se neće cijepiti. Stoga posjedovanje potvrde o cijepljenju ili posjedovanje potvrde o cijepljenju u kojoj je navedeno cjepivo protiv bolesti COVID-19 ne bi smjelo biti preduvjet za ostvarivanje prava na slobodno kretanje ili za korištenje usluga prekograničnog prijevoza putnika, na primjer zrakoplovom, vlakom, autobusom ili brodom ili bilo kojim drugim prijevoznim sredstvom. Nadalje, ovu se Uredbu ne može tumačiti kao da se njome uspostavlja pravo ili obveza cijepljenja.”

6 Sukladno odredbama članka 1. Uredbe 2021/953:

„Ovom se Uredbom utvrđuje okvir za izdavanje, provjeru i prihvaćanje interoperabilnih potvrda o cijepljenju, testiranju i preboljenju bolesti COVID-19 ([Unijina] digitalna COVID potvrda) u svrhu olakšavanja ostvarivanja prava nositeljâ na slobodno kretanje tijekom pandemije bolesti COVID-19. Ovom se Uredbom također doprinosi olakšavanju postupnog ukidanja ograničenja slobodnog kretanja koja su države članice uvele u skladu s pravom Unije kako bi se ograničilo širenje virusa SARS-CoV-2, na koordinirani način.

[...]”

7 U članku 3. stavku 1. te uredbe predviđa se:

„Okvir za [Unijinu] digitalnu COVID potvrdu omogućuje izdavanje, prekograničnu provjeru i prihvaćanje bilo koje od sljedećih potvrda:

- (a) potvrde kojom se potvrđuje da je nositelj primio cjepivo protiv bolesti COVID-19 u državi članici koja izdaje potvrdu (potvrda o cijepljenju);

[...]

(c) potvrde kojom se nakon pozitivnog rezultata [molekularnog testa koji se temelji na umnažanju nukleinske kiseline] koji su proveli zdravstveni djelatnici ili stručno osoblje[,] potvrđuje da je nositelj prebolio infekciju virusom SARS-CoV-2 (potvrda o preboljenju).

[...]”

8 Članak 5. navedene uredbe određuje:

„1. Svaka država članica, automatski ili na zahtjev dotične osobe, izdaje potvrde o cijepljenju iz članka 3. stavka 1. točke (a) osobama koje su primile cjepivo protiv bolesti COVID-19. Te se osobe obavješćuje o njihovu pravu na potvrdu o cijepljenju.

[...]”

9 U članku 7. iste uredbe navodi se:

„1. Svaka država članica na zahtjev izdaje potvrde o preboljenju iz članka 3. stavka 1. točke (c).

[...]”

### ***Talijansko pravo***

10 Članak 4. Decreto-legge n. 44 – Misure urgenti per il contenimento dell’epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici (Uredba sa zakonskom snagom br. 44 o hitnim mjerama za suzbijanje pandemije bolesti COVID-19 u vezi sa cijepljenjem protiv virusa SARS-CoV-2, pravosudnim mjerama i javnim potporama) od 1. travnja 2021. (GURI br. 79, 1. travnja 2021., str. 1.), pretočen u zakon na temelju Zakona br. 76 od 28. svibnja 2021. (u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom br. 44/2021), u stavku 1. određuje:

„Imajući u vidu hitnu epidemiološku situaciju vezanu uz SARS-CoV-2 – a radi zaštite javnog zdravlja i zadržavanja odgovarajućih sigurnosnih uvjeta u okviru pružanja usluga zdravstvene skrbi i njege, do potpune provedbe plana iz članka 1. stavka 457. Zakona br. 178 od 30. prosinca 2020., ali ni u kojem slučaju nakon 31. prosinca 2021. – zdravstveni djelatnici i službenici u javnom zdravstvu [...], koji rade u javnim i privatnim ustanovama za pružanje zdravstvene zaštite, ustanovama za pružanje njege i zdravstvene skrbi, socijalnim ustanovama, ljekarnama, drogerijama i privatnim ordinacijama, dužni su podvrgnuti se besplatnom cijepljenju radi sprečavanja zaraze virusom SARS-CoV-2. Cijepljenje je osnovni uvjet da bi osobe koje podliježu obvezi mogle obavljati profesiju i pružati profesionalne usluge. [...]”

11 U stavku 2. tog članka 4. navodi se da „cijepljenje iz stavka 1. nije obavezno i [da] može biti izostavljeno ili odgođeno samo u slučaju da se dokaže postojanje opasnosti za zdravlje, vezano uz konkretna oboljenja koja je potvrdio liječnik opće prakse”.

12 U skladu sa stavkom 6. navedenog članka 4.:

„Nakon isteka rokova za provjeru poštovanja obveze cijepljenja [...], nadležno lokalno zdravstveno tijelo konstatira nepoštovanje obveze cijepljenja i, nakon što je od nadležnih tijela primilo eventualne

dotatne informacije, o tome odmah pisanim putem obavještava zainteresiranu osobu, poslodavca i strukovnu organizaciju kojoj dotična osoba pripada. Donošenje deklaratornog akta lokalnog zdravstvenog tijela povlači suspenziju prava na obavljanje usluga ili poslova koji uključuju međuljudske kontakte ili na bilo koji drugi način podrazumijevaju rizik od širenja virusa SARS-CoV-2.”

13 U stavku 7. istog članka 4. određuje se da će se „o suspenziji iz stavka 6. [...] zainteresirana osoba odmah obavijestiti preko strukovne organizacije kojoj ona pripada”.

14 U skladu s člankom 4. stavkom 8. Uredbe sa zakonskom snagom br. 44/2021:

„Čim primi obavijest iz stavka 6., poslodavac će, ako je to moguće, radnika rasporediti na druge poslove, po potrebi i niže, osim onih iz stavka 6., uz plaću koja odgovara izvršavanim dužnostima, a koji u svakom slučaju ne podrazumijevaju nikakav rizik od širenja virusa. Ako raspoređivanje na druge poslove nije moguće, za vrijeme [udaljenja s dužnosti] ne isplaćuje se nikakva plaća ili druga naknada, neovisno o njezinu nazivu.”

15 U stavku 10. tog članka 4. predviđa se da će „u razdoblju tijekom kojeg je cijepljenje iz stavka 1. izostavljeno ili odgođeno, ali ni u kojem slučaju nakon 31. prosinca 2021., poslodavac [...] provesti raspoređivanje osoba iz stavka 2. na poslove, po potrebi i različite, bez smanjivanja plaće, na način da se izbjegne mogućnost širenja virusa SARS-CoV-2”.

16 U stavku 11. navedenog članka 4. određuje se:

„Tijekom istog razdoblja navedenog u stavku 10., a u cilju zaustavljanja rizika od zaraze, osobe iz stavka 2. dužne su u okviru obavljanja svoje samostalne profesionalne djelatnosti poduzeti preventivne sanitarne i higijenske mjere navedene u posebnom sigurnosnom protokolu koji uredbom donosi ministar zdravstva uz suglasnost ministara pravosuđa te rada i socijalnih politika, i to u roku od dvadeset dana od stupanja na snagu ove uredbe.”

### **Glavni postupak i prethodna pitanja**

17 Osoba D. M. zaposlena je od 1. siječnja 2017. u Sveučilišnoj bolnici kao profesionalna medicinska sestra na odjelu za neurokirurgiju.

18 Dana 16. rujna 2021. Sveučilišna bolnica obavijestila ju je da je trenutačno udaljena s dužnosti bez prava na plaću, zato što nije poštovala obvezu cijepljenja iz članka 4. Uredbe sa zakonskom snagom br. 44/2021, pri čemu je nije bilo moguće rasporediti na druge poslove koji ne uključuju rizik od širenja virusa. Udaljenje je trebalo prestati u trenutku kad ona ispuni obvezu cijepljenja ili, ako to ne učini, nakon završetka plana cijepljenja, ali ono ni u kojem slučaju nije moglo biti zadržano nakon 31. prosinca 2021., iako je taj datum bio više puta pomican.

19 Prijedlogom za određivanje privremene mjere podnesenim 14. listopada 2021., osoba D. M. tražila je od suda koji je uputio zahtjev da se naloži njezino vraćanje u odjel Sveučilišne bolnice u kojem je radila, tvrdeći posebno, s jedne strane, da je članak 4. Uredbe sa zakonskom snagom br. 44/2021 bio u više aspekata u suprotnosti s talijanskim Ustavom i pravom Unije i, s druge strane, da je ona imala prirodni imunitet stečen tako što je preboljela infekciju virusa SARS-CoV-2.

- 20 Sud koji je uputio zahtjev ističe da su odobrenja za stavljanje u promet cjepiva za COVID-19 uvjetna u smislu Uredbe br. 507/2006. Taj sud tvrdi da, imajući u vidu najnoviji napredak u području terapije i nove nabavke dostupnih lijekova, nije nerazumno postaviti pitanje valjanosti, s gledišta članka 4. te uredbe, tih odobrenja koje je Europska komisija izdala po pribavljenom mišljenju Europske agencije za lijekove (EMA), posebno imajući u vidu predmetna temeljna prava, odnosno tjelesni integritet i zdravlje, koji se među ostalim štite u člancima 3. i 35. Povelje.
- 21 Nadalje, iako se stranke iz glavnog postupka nisu pozvale na Uredbu 2021/953, sud koji je uputio zahtjev smatra da je ona ipak relevantna za taj spor. Taj sud naglašava da se u navedenoj uredbi navodi, među ostalim, kako je „nužno [...] da se [ograničenja slobode kretanja osoba] primjenjuju u skladu s općim načelima prava Unije, posebno načelima proporcionalnosti i nediskriminacije”. Tvrdi da je u tom smislu posebno problematična činjenica da članak 4. stavak 11. Uredbe sa zakonskom snagom br. 44/2021 dopušta samo zdravstvenim djelatnicima koji su izuzeti od obveze cijepljenja da i dalje obavljaju svoju profesiju iako nisu bili cijepljeni, pod uvjetom da poštuju pravila sigurnosti, dok zdravstveni djelatnici na koje se ta odredba ne primjenjuje ne mogu više obavljati svoju profesiju, bilo u svojstvu zaposlene ili samozaposlene osobe, unatoč tomu što su spremni slijediti točno ta ista pravila sigurnosti.
- 22 Konačno, imajući u vidu sudsku praksu Suda iz presude od 14. studenoga 2018., Memoria i Dall’Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906), sud koji je uputio zahtjev želi znati je li mjera obveznog cijepljenja – u slučaju da je država članica domaćin namjerava također nametnuti zdravstvenom djelatniku iz druge države članice Unije koji se u iz profesionalnih razloga nalazi prvoj državi članici – u skladu s načelom proporcionalnosti na koje se izrijeком podsjeća u Uredbi 2021/953.
- 23 U tim je okolnostima Tribunale ordinario di Padova (Redovni sud u Padovi, Italija) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Mogu li se Komisijina uvjetna odobrenja, izdana na temelju pozitivnog mišljenja EMA-e za cjepiva koja su trenutačno na tržištu, i dalje smatrati valjanima u kontekstu članka 4. Uredbe br. 507/2006, s obzirom na činjenicu da su u nekoliko država članica odobrene djelotvorne alternativne metode liječenja za virus SARS CoV-2 (primjerice u Italiji, odobrenje AIFA-e (Talijanska agencija za lijekove) za protokol liječenja monoklonskim i/ili antivirusnim antitijelima), koje su, prema tužiteljinu mišljenju, manje opasne za ljudsko zdravlje, a posebno imajući u vidu članke 3. i 35. [Povelje]?
2. Mogu li se u slučaju zdravstvenih djelatnika za koje je zakonodavstvom države članice propisano obvezno cijepljenje, cjepiva koja je Komisija uvjetno odobrila na temelju Uredbe br. 507/2006 upotrebljavati u svrhu obveznog cijepljenja, čak i ako su predmetni djelatnici već stekli imunitet nakon zaraze virusom, pa se stoga mogu pozvati na izuzeće od te obveze?
3. Mogu li se u slučaju zdravstvenih djelatnika za koje je zakonodavstvom države članice propisano obvezno cijepljenje, cjepiva koja je Komisija uvjetno odobrila na temelju Uredbe br. 507/2006 upotrebljavati u svrhu obveznog cijepljenja, bez da se pritom provede ikakav postupak iz predostrožnosti, odnosno, imajući u vidu uvjetovanost odobrenja, mogu li se ti djelatnici usprotiviti cijepljenju barem dok nadležno zdravstveno tijelo konkretno i s opravdanom sigurnošću ne utvrdi, s jedne strane, da u tom smislu ne postoje nikakve kontraindikacije i, s druge strane, da su koristi od cijepljenja veće nego koristi od drugih lijekova koji su trenutačno na raspolaganju? Od Suda se traži da pojasni: trebaju li nadležna zdravstvena tijela u tom slučaju postupati u skladu s člankom 41. Povelje?

4. U slučaju kad je Komisija uvjetno odobrila cjepivo, može li činjenica da zdravstveni djelatnici za koje je zakonodavstvom države članice propisano obvezno cijepljenje nisu poštovali tu obvezu, automatski dovesti do udaljenja s dužnosti bez prava na plaću, ili pak treba predvidjeti gradaciju mjera sankcija u skladu s temeljnim načelom proporcionalnosti?
5. Ako se nacionalnim pravom predviđa određena ‚fragmentacija‘, treba li razmatranje mogućnosti raspoređivanja radnika na alternativne poslove provoditi uz poštovanje načela kontradiktornosti u smislu članka 41. Povelje, tako da u slučaju njegova nepoštovanja nastaje pravo na naknadu štete?
6. Može li u kontekstu Uredbe [2021/953] koja zabranjuje bilo kakvu diskriminaciju između cijepljenih osoba i osoba koje se nisu željele cijepiti ili koje to nisu mogle učiniti iz zdravstvenih razloga, biti dopušten nacionalni propis poput onog iz članka 4. stavka 11. Uredbe sa zakonskom snagom br. 44/2021, koji zdravstvenim djelatnicima izuzetima od obveze cijepljenja dopušta obavljanje poslova u kontaktu s pacijentima, ali uz poštovanje mjera opreza propisanih važećim zakonodavstvom, dok se zdravstveni djelatnik kao što je tužitelj, koji je stekao prirodni imunitet nakon zaraze virusom te se zato ne želi cijepiti sve dok se ne provedu temeljita medicinska ispitivanja, slijedom tog propisa automatski udaljava od bilo kakvog obavljanja profesionalne djelatnosti, bez prava na plaću?
7. Je li u skladu s Uredbom [2021/953] te načelima proporcionalnosti i nediskriminacije koji su njome predviđeni, propis države članice kojim se uvodi obveza cijepljenja protiv bolesti COVID-19 – cjepivom koje je Komisija uvjetno odobrila – svim zdravstvenim djelatnicima, čak i ako dolaze iz druge države članice, a u Italiji se nalaze u okviru ostvarivanja slobode pružanja usluga i slobode poslovnog nastana?”

## **Postupak pred Sudom**

24. Sud koji je uputio zahtjev zatražio je 13. prosinca 2021. da se o predmetnom zahtjevu za prethodnu odluku odlučuje u ubrzanom postupku na temelju članka 105. Poslovnika Suda. U prilog tom zahtjevu navedeni je sud istaknuo da je, u iščekivanju ishoda prethodnog postupka, osoba D. M. i dalje suspendirana i bez plaće, tako da je ostala bez ikakvih sredstava za izdržavanje.
25. Člankom 105. stavkom 1. Poslovnika predviđa se da na zahtjev suda koji je uputio zahtjev ili, iznimno, po službenoj dužnosti, predsjednik Suda može odlučiti, nakon što sasluša suca izvjestitelja i nezavisnog odvjetnika, da se o zahtjevu za prethodnu odluku rješava u ubrzanom postupku ako priroda predmeta zahtijeva postupanje u kratkim rokovima.
26. Treba podsjetiti na to da je takav ubrzani postupak postupovni instrument čija je svrha odgovoriti na izvanrednu hitnu situaciju (presuda od 16. lipnja 2022., *Port de Bruxelles i Région de Bruxelles-Capitale*, C-229/21, EU:C:2022:471, t. 40. i navedena sudska praksa).
27. U konkretnom slučaju predsjednik Suda je 1. veljače 2022., nakon što je saslušao suca izvjestitelja i nezavisnog odvjetnika, odlučio da se ne može prihvatiti zahtjev spomenut u točki 24. ove presude.
28. Naime, sud koji je uputio zahtjev nije iznio sve okolnosti na temelju kojih bi se mogli ocijeniti razmjeri rizika koji udaljenje s dužnosti osobe D. M. predstavlja za njezino financijsko izdržavanje niti je naveo razloge zbog kojih primjena ubrzanog postupka u ovom predmetu



omogućava da se takav rizik izbjegne, posebno imajući u vidu načelno ograničeno trajanje tog udaljenja. Te okolnosti stoga ne omogućuju određivanje izvanredne hitne situacije koja opravdava da se u tom predmetu provede ubrzani postupak.

## O dopuštenosti prethodnih pitanja

### *Prvo pitanje*

- 29 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u bitnome postavlja pitanje valjanosti, s gledišta članka 4. Uredbe br. 507/2006 u vezi s člancima 3. i 35. Povelje, uvjetnih odobrenja za stavljanje u promet koja su izdana za cjepiva namijenjena sprečavanju zaraze i širenja bolesti COVID-19 te ozbiljnosti simptoma tog oboljenja, dostupnih u trenutku podnošenja zahtjeva za prethodnu odluku, zato što su u tom trenutku u nekoliko država članica već bile odobrene djelotvorne alternativne metode liječenja bolesti COVID-19 koje su bile manje opasne za zdravlje.
- 30 U tom pogledu treba podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, u okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova, potreba za tumačenjem ili ocjenom valjanosti prava Unije koji će biti korisni nacionalnom sudu zahtijeva da se on strogo pridržava uvjeta u pogledu sadržaja zahtjeva za prethodnu odluku koji su izričito navedeni u članku 94. Poslovnika, a koje sud koji je uputio zahtjev mora poznavati. Osim toga, na te se zahtjeve podsjeća u Preporukama Suda namijenjenima nacionalnim sudovima koje se odnose na pokretanje prethodnog postupka (SL 2019., C 380, str. 1.) (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2021., *Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, t. 68. i navedenu sudsku praksu).
- 31 Stoga je neophodno, kao što se navodi u članku 94. točki (c) Poslovnika, da odluka o upućivanju zahtjeva sadržava prikaz razloga koji su naveli sud koji je uputio zahtjev da se zapita o tumačenju ili valjanosti određenih odredaba prava Unije kao i pojašnjenje veze koja po mišljenju tog suda postoji između tih odredaba i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u sporu iz glavnog postupka (presuda od 6. listopada 2021., *Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, t. 69. i navedena sudska praksa).
- 32 U konkretnom slučaju, sud koji je uputio zahtjev tvrdi da on u glavnom postupku mora odlučiti o osnovanosti odluke Sveučilišne bolnice da osobu D. M. udalji s dužnosti bez prava na plaću, a ta je odluka donesena zato što je ista odbijala podvrgnuti se obveznom cijepljenju protiv bolesti COVID-19 propisanom u članku 4. Uredbe sa zakonskom snagom br. 44/2021.
- 33 Međutim, kao prvo, čak i pod pretpostavkom da „napredak u području terapije” i „nove nabavke dostupnih lijekova”, koje spominje sud koji je uputio zahtjev, mogu dovesti u pitanje valjanost uvjetnih odobrenja za stavljanje u promet za cjepiva namijenjena sprečavanju zaraze i širenja bolesti COVID-19 te ozbiljnosti simptoma tog oboljenja, treba ipak istaknuti da taj sud nije konkretno specificirao koja su to odobrenja niti je razmatrao njihov sadržaj u kontekstu zahtjeva valjanosti iz članka 4. Uredbe br. 507/2006, po potrebi u vezi s člancima 3. i 35. Povelje.
- 34 Naime, sud koji je uputio zahtjev iznio je samo svoje generalno shvaćanje da, imajući u vidu promjene spomenute u prethodnoj točki, nije „nerazumno” imati nedoumice u pogledu valjanosti navedenih odobrenja, ali pritom ni na koji način ne pojašnjava konkretnu prirodu tih nedoumica. Odluka kojom je upućen zahtjev stoga Sudu ne omogućuje da identificira odobrenja o kojima je riječ i konkretne okolnosti iz tih odobrenja zbog kojih te nedoumice postoje, a samim time ni da shvati zbog čega ta odobrenja, prema mišljenju tog suda, možda više nisu valjana s

obzirom na zahtjeve iz članka 4. Uredbe br. 507/2006 ili članaka 3. i 35. Povelje, imajući u vidu da taj sud u odluci kojom je upućen zahtjev uostalom nije obrazložio ni eventualni utjecaj posljednjih dviju odredbi u tom kontekstu.

- 35 Kao drugo, ni iz odluke kojom je upućen zahtjev ni iz spisa kojim Sud raspolaže ne može se shvatiti na koji način bi dovodenje u pitanje valjanosti uvjetnih odobrenjâ moglo utjecati na ishod spora iz glavnog postupka, s obzirom na to da potonji po svemu sudeći ne ovisi o valjanosti tih odobrenjâ, već o zakonitosti – koju osoba D. M. osporava – obveze cijepljenja iz članka 4. Uredbe sa zakonskom snagom br. 44/2021 i sankcija koje su tom odredbom predviđene za njezino nepridržavanje.
- 36 U tom kontekstu valja naglasiti da, iako je izdavanje takvih odobrenja preduvjet za to da bi njihovi nositelji imali pravo staviti u promet dotična cjepiva u svakoj državi članici (vidjeti u tom smislu presudu od 16. ožujka 2023., Komisija i dr./Pharmaceutical Works Polpharma, C-438/21 P do C-440/21 P, EU:C:2023:213, t. 81.), izdavanje tih uvjetnih odobrenja samo po sebi ne povlači nikakvu obvezu, na teret potencijalnih korisnika tih cjepiva, da potonja prime, tim više što sud koji je uputio zahtjev nije izričito naveo jesu li osobe na koje se primjenjuje obveza cijepljenja iz članka 4. Uredbe sa zakonskom snagom br. 44/2021 imale obvezu koristiti samo cjepiva za koja su izdana navedena uvjetna odobrenja.
- 37 Dakle, budući da sud koji je uputio zahtjev nije iznio razloge zbog kojih postavlja pitanje valjanosti uvjetnih odobrenja za stavljanje u promet kao ni razloge u pogledu veze koja može postojati između, s jedne strane, valjanosti tih odobrenja i, s druge strane, obveze cijepljenja protiv bolesti COVID-19 iz članka 4. Uredbe sa zakonskom snagom br. 44/2021, očito je da predmetni zahtjev za prethodnu odluku ne ispunjava zahtjeve na koje se podsjeća u točki 31. ove presude kada je riječ o prvom pitanju.
- 38 To pitanje stoga nije dopušteno.

### ***Drugo, treće, četvrto i peto pitanje***

- 39 Svojim drugim, trećim, četvrtim i petim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u bitnome želi znati, prvo, treba li Uredbu br. 507/2006 tumačiti na način da joj se protivi to da se u cilju ispunjavanja obveze cijepljenja protiv bolesti COVID-19 koja je nacionalnim zakonodavstvom uvedena za zdravstvene djelatnike, mogu koristiti cjepiva za koja je izdano uvjetno odobrenje na temelju članka 4. te uredbe, i to čak i u slučaju kad su, s jedne strane, ti djelatnici stekli imunitet na virus koji izaziva tu bolest, i kad, s druge strane, zdravstveno tijelo nije konkretno utvrdilo da to cjepivo izaziva bilo kakvu kontraindikaciju. Drugo, on želi znati može li sankcija kojoj ti djelatnici podliježu u slučaju neispunjavanja navedene obveze, uzimajući eventualno u obzir članak 41. Povelje, uključivati njegovo udaljavanje s dužnosti bez prava na plaću, umjesto donošenja mjera gradualnih sankcija u skladu s načelom proporcionalnosti i načelom kontradiktornosti.
- 40 S tim u vezi valja najprije naglasiti da članak 168. stavak 7. UFEU-a ne postavlja nikakav zahtjev na teret država članica u vidu obveznog cijepljenja određenih kategorija osoba, s obzirom na to da pravo Unije, na temelju tog članka 168. stavka 7., ne dovodi u pitanje nadležnost država članica za donošenje propisa kojima se definira njihova zdravstvena politika. Međutim, prilikom izvršavanja te nadležnosti države članice moraju poštovati pravo Unije (vidjeti po analogiji

presudu od 28. travnja 2022., Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, C-86/21, EU:C:2022:310, t. 18. i navedenu sudsku praksu, te rješenje od 17. srpnja 2014., Široká, C-459/13, EU:C:2014:2120, t. 19.).

- 41 Međutim, čini se da drugo, treće, četvrto i peto pitanje polaze od pretpostavke da bi Uredba br. 507/2006 odnosno uvjetna odobrenja koja se izdaju na temelju te uredbe, mogli definirati, s jedne strane, uvjete koji uređuju uvođenje u nacionalnom pravu obveze cijepljenja, poput one predviđene u članku 4. Uredbe sa zakonskom snagom br. 44/2021, u slučaju kad to pravo propisuje da se u tu svrhu koriste cjepiva za koja je izdano takvo uvjetno odobrenje te, s druge strane, posljedice koje prema tom nacionalnom pravu može povlačiti nepridržavanje navedene obveze, uključujući i postupak koji u tom smislu treba slijediti.
- 42 Međutim, kao što se ističe u točki 36. ove presude, izdavanje takvih odobrenja nema za posljedicu da se potencijalnim korisnicima dotičnih cjepiva nameće obveza da potonja prime. Nadalje, sud koji je uputio zahtjev u odluci kojom se potonji upućuje ne pojašnjava vezu koja po njemu postoji između, s jedne strane, sadržaja ili predmeta tih odobrenja, izdanih u skladu s člankom 4. Uredbe br. 507/2006, i, s druge strane, uređenja u nacionalnom pravu u pogledu uvjeta i načina provođenja obveze cijepljenja koji se spominju u njegovu drugom, trećem, četvrtom i petom pitanju, kako se primjenjuju u sporu iz glavnog postupka.
- 43 Osim toga, kada je riječ o članku 41. Povelje kojim se jamči pravo na dobru upravu, a koji sud koji je uputio zahtjev spominje u okviru svojeg trećeg i petog pitanja, valja podsjetiti na to da taj članak nije upućen državama članicama, nego samo institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije, pa stoga nije relevantan za rješenje spora iz glavnog postupka. S druge strane, navedeni članak odražava opće načelo prava Unije koje se primjenjuje na države članice kada provode to pravo (vidjeti u tom smislu presudu od 10. veljače 2022., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Rok zastare), C-219/20, EU:C:2022:89, t. 36. i 37.).
- 44 U konkretnom slučaju, sud koji je uputio zahtjev nije objasnio na koji bi način opće načelo prava Unije koje uređuje pravo na dobru upravu imalo poveznicu s provedbom obveze cijepljenja iz članka 4. Uredbe sa zakonskom snagom br. 44/2021, s obzirom na to da taj sud nije utvrdio da potonja odredba predstavlja provedbu prava Unije.
- 45 Iz navedenog slijedi da predmetni zahtjev za prethodnu odluku, kada je riječ o drugom, trećem, četvrtom i petom pitanju, ne ispunjava zahtjeve iz članka 94. točke (c) Poslovnika na koje se podsjeća u točki 31. ove presude.
- 46 S obzirom na navedeno, drugo, treće, četvrto i peto pitanje nije dopušteno.

### *Šesto i sedmo pitanje*

- 47 Svojim šestim i sedmim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita treba li Uredbu 2021/953 u vezi s načelima proporcionalnosti i nediskriminacije tumačiti na način da joj se protivi nacionalno zakonodavstvo kojim se uvodi obveza cijepljenja protiv bolesti COVID-19 za zdravstvene djelatnike, dok se njime, s jedne strane, jednoj kategoriji djelatnika koji su iz zdravstvenih razloga izuzeti od te obveze dopušta da nastave raditi, pod uvjetom da poštuju mjere opreza propisane tim zakonodavstvom, ali pritom istu mogućnost ne daje djelatnicima koji se ne žele cijepiti, te se, s druge strane, može primjenjivati i na državljane drugih država članica koji obavljaju profesionalnu djelatnost u Italiji.

- 48 Prije svega valja istaknuti da sud koji je uputio zahtjev u tekstu svojih pitanja, a generalno ni u samoj odluci kojom je upućen zahtjev, ne specificira odredbe Uredbe 2021/953 čije tumačenje traži. Naime, on se samo poziva na načela proporcionalnosti i nediskriminacije „koje [ta uredba] predviđa”, kao i na uvodnu izjavu 6. navedene uredbe u dijelu u kojem se pobliže navodi da je „nužno [...] da se [ograničenja slobode kretanja osoba] primjenjuju u skladu s općim načelima prava Unije, posebno načelima proporcionalnosti i nediskriminacije”.
- 49 U tom smislu, s jedne strane, bez obzira na to što su uvodne izjave sastavni dio dotične uredbe i što se u njima eksplicitno navode ciljevi koji se tom uredbom žele postići, one same po sebi nemaju obvezujuću snagu (vidjeti u tom smislu presudu od 24. veljače 2022., Glavna direkcija „Požarna bezopasnost i zaštita na naselenieto”, C-262/20, EU:C:2022:117, t. 34.). Stoga, pozivanje na uvodnu izjavu 6. Uredbe 2021/953 ne može samo po sebi biti dovoljno za dokazivanje postojanja poveznice između te uredbe i nacionalnog zakonodavstva koje se primjenjuje u sporu iz glavnog postupka.
- 50 S druge strane, kada je riječ o načelima proporcionalnosti i nediskriminacije na koje se sud koji je uputio zahtjev poziva, treba istaknuti da iz uvodnih izjava 12. do 14. Uredbe 2021/953 i njezina članka 1. proizlazi da je, iako se tom uredbom namjerava postići provedba tih načela, to u cilju olakšavanja ostvarivanja prava na slobodno kretanje nositelja tog prava predviđanjem okvira za izdavanje, provjeru i prihvaćanje interoperabilnih potvrda o cijepljenju, testiranju i preboljenju bolesti COVID-19.
- 51 Dakle, prvenstveni cilj navedene uredbe nije definiranje, na temelju navedenih načela, kriterija koji omogućuju da se ocjeni osnovanost zdravstvenih mjera koje su države članice donijele kako bi odgovorile na pandemiju bolesti COVID-19 ako one mogu ograničiti slobodu kretanja, kao što je to u slučaju obveze cijepljenja iz članka 4. Uredbe sa zakonskom snagom br. 44/2021 o kojoj je riječ u glavnom postupku, baš kao ni olakšavanje ili poticanje njihova donošenja, zato što se u uvodnoj izjavi 36. Uredbe 2021/953 navodi da se ta uredba „ne može tumačiti kao da se njome uspostavlja pravo ili obveza cijepljenja”.
- 52 Prema tome, ni iz pojašnjenja koja se navode u odluci kojom je upućen zahtjev, kao uostalom ni iz drugih informacija sadržanih u spisu kojim Sud raspolaze, ne mogu se precizno odrediti odredbe Uredbe 2021/953, u vezi s načelima proporcionalnosti i nediskriminacije, čije bi se tumačenje tražilo i koje bi bile nužne za rješavanje spora iz glavnog postupka.
- 53 Iz toga slijedi da predmetni zahtjev za prethodnu odluku ne ispunjava, kada je riječ o šestom i sedmom pitanju, zahtjeve iz članka 94. točke (c) Poslovnika na koje se podsjeća u točki 31. ove presude.
- 54 Valja pritom dodati da između spora iz glavnog postupka i odredbi prava Unije čije se tumačenje traži svakako mora postojati poveznica tako da je to tumačenje objektivno potrebno za odluku koju sud koji je uputio zahtjev treba donijeti (presuda od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 48.).
- 55 Međutim, predmet je spora iz glavnog postupka zahtjev osobe D. M., temeljen na navodnoj nezakovitosti obveze cijepljenja iz članka 4. Uredbe sa zakonskom snagom br. 44/2021, za vraćanje na posao u neurokirurški odjel Sveučilišne bolnice. Dakle, taj spor nema veze s primjenom odredbi Uredbe 2021/953, konkretno njezina članka 5. stavka 1., koji cijepljenim

osobama daje pravo na izdavanje potvrde o cijepljenju, ili njezina članka 7. stavka 1., koji osobama koje su preboljele zarazu virusom SARS-CoV-2 daje pravo na izdavanje potvrde o preboljenju.

- 56 Kada je riječ o mogućnosti, koju spominje sud koji je uputio zahtjev, da se obveza cijepljenja iz članka 4. Uredbe sa zakonskom snagom br. 44/2021 može primjenjivati i na osobe koje su koristile svoje pravo na slobodno kretanje, treba reći da, prvo, sud koji je uputio zahtjev nije precizirao da se spor koji se pred njim vodi odnosi na prekograničnu situaciju, a i Sveučilišna je bolnica navela da osoba D. M. nije državljanin druge države članice koji je u Italiju došao kako bi ondje radio.
- 57 Drugo, sud koji je uputio zahtjev nije objasnio zbog čega bi takva mogućnost bila relevantna za primjenu Uredbe 2021/953 u okolnostima koje karakteriziraju spor iz glavnog postupka.
- 58 Treće, iako je taj sud, pozivanjem na presudu od 14. studenoga 2018., Memoria i Dall’Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906), želio istaknuti da mu nacionalno pravo nalaže, kada je riječ o pravu na slobodno biranje poslovnog nastana i pravu na slobodno pružanje usluga koji se predviđaju u člancima 49. i 56. UFEU-a, da osobi D. M. pruži ista prava koja na temelju prava Unije imaju državljani drugih država članica koji se nalaze u istoj situaciji, treba podsjetiti na to da se šesto i sedmo pitanje odnose na tumačenje Uredbe 2021/953, a ne, kao što je talijanska vlada također naglasila na raspravi, na tumačenje tih temeljnih sloboda.
- 59 Uostalom, Sud u svakom slučaju ne bi mogao zaključiti – s obzirom na to da mu sud koji je uputio zahtjev nije naveo ništa drugo osim činjenice da se predmetni nacionalni propis bez razlike primjenjuje na državljane dotične države članice i na državljane drugih država članica – da mu je tumačenje odredaba UFEU-a o temeljnim slobodama potrebno za rješavanje spora koji se pred njim vodi (vidjeti u tom smislu presudu od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, t. 54.).
- 60 U tim okolnostima, iz odluke kojom je upućen zahtjev nije razvidno da bi između Uredbe 2021/953 i spora u glavnom postupku postojala poveznica u smislu točke 54. ove presude.
- 61 Slijedom navedenih razmatranja, šesto i sedmo pitanje nije dopušteno.
- 62 Iz svega navedenog slijedi da zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud nije dopušten.

### **Troškovi**

- 63 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 (drugo vijeće) odlučuje:

**Zahtjev za prethodnu odluku koji je Tribunale ordinario di Padova (Redovni sud u Padovi, Italija) uputio odlukom od 7. prosinca 2021. je nedopušten.**

Potpisi