



REPUBLIKA HRVATSKA
SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
KATEDRA ZA EUROPSKO JAVNO PRAVO



UNIVERSITAS STUDIORUM
ZAGRABIENSIS
FACULTAS IURIDICA

10000 Zagreb, Trg RH 3, CROATIA, pp 175
Tel.: Dekan: (1) 4830-596; Tajništvo: (1) 4564-303,
Stud.ref: 4564-328, Fax: (1) 4564-030
IBAN: HR9823600001101264729, OIB 38583303160
MB 3225909

UNIVERSITY OF ZAGREB
FACULTY OF LAW

U Zagrebu, 6. svibnja 2024.

PRAVNO MIŠLJENJE
o usklađenosti članka 119. stavka 2. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju
s pravom Europske unije

Svrha je ovog mišljenja odgovoriti na upit Ureda pučke pravobraniteljice Republike Hrvatske o usklađenosti s pravom Europske unije članka 119. stavka 2. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju (NN 80/13, 137/13, 98/19, 33/23, u daljnjem tekstu: ZOZO), kako se isti primjenjuje na građane Republike Hrvatske koji studiraju u drugim državama članicama Europske unije (u daljnjem tekstu: studenti). Sukladno navodima iz Ureda pučke pravobraniteljice, pozivanje na sporni članak je u praksi za navedene studente rezultiralo prestankom statusa osigurane osobe u sustavu obveznog zdravstvenog osiguranja u RH, i to u trenutku prijave njihovog privremenog odlaska iz RH u svrhu obrazovanja, koji su studenti dužni prijaviti nadležnom tijelu Ministarstva unutarnjih poslova sukladno članku 3. stavaka 5. i 9. Zakona o prebivalištu (NN 144/12, 158/13, 114/22).

Navedena praksa i tumačenje čl. 119. st. 2. ZOZO-a, koja prijavu privremenog odlaska iz RH u svrhu studiranja u drugim državama članicama Unije automatski smatra osnovom za prestanak statusa osigurane osobe u sustavu obveznog zdravstvenog osiguranja, **protivna je pravu Europske unije** iz dva razloga: 1) utemeljena je na pogrešnom tumačenju države članice nadležne za zdravstvenu zaštitu studenata sukladno odredbama Uredbe 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti i 2) predstavlja povredu prava studenata na slobodu kretanja temeljem članka 21. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU-a).

Povreda Uredbe 883/2004

Sukladno čl. 11. st. 3. t. e Uredbe 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, na studente koji studiraju u drugoj državi članici Unije, različitoj od one svojeg državljanstva, primjenjuje se u pogledu zdravstvenog osiguranja zakonodavstvo države članice "boravišta" (engl. *residence*). Pojam "boravišta" se u smislu prava Europske unije, i konkretno čl.1.st.1.t.(j) Uredbe 883/2004 definira kao "mjesto gdje osoba uobičajeno boravi" (engl. *habitually resides*), i pritom se razlikuje od pojma „privremeno boravište“ (engl. *stay*) koji u smislu točke (k) istog članka podrazumijeva boravište privremenog karaktera. Navedeni pojmovi "(uobičajeno) boravište" i "privremeno boravište" smatraju se autonomnim konceptima europskog prava koji se - važno je naglasiti - ne poklapaju nužno s nacionalnim pojmovima sličnog nazivlja (primjerice, u zakonodavstvu RH, konceptom "prebivališta" ili čak konceptom istog naziva "boravište"). U smislu prava Europske unije, pojmom (uobičajenog) boravišta označava se država u kojoj građanin Unije ima trajno sjedište osobnih interesa. Naveden je pojam u praksi Suda Europske unije konstantno definiran na jednak način još od 1970-ih godina (vidi, primjerice, presude u predmetima 13/73 *Angenieux v Hakenberg*, 76/76 *Di Paolo v Office National de l' Emploi* i 284/87 *Schaefflein v*

Commission). U praksi Suda Europske unije je nadalje pojašnjeno i kako se navedeni pojam "(uobičajenog) boravišta" tumači konkretno za studente. U predmetu T-63/91 *Benzler*, Sud je pojasnio kako odlazak studenta iz države svog državljanstva u drugu državu članicu Unije isključivo radi studiranja ne znači da je država studiranja time postala država njegova uobičajenog boravišta, odnosno "odlazak u drugu državu članicu isključivo radi svrhe studiranja ne znači da je osoba tu državu učinila trajnim središtem svojih osobnih interesa" (vidi para. 26). Naime, *središte osobnih interesa* studenata koji koriste svoju slobodu kretanja u Europskoj uniji, u smislu prava Unije, ostaje upravo država njihova *državljanstva* - ako za vrijeme studija zadržavaju kontakt sa svojom državom državljanstva i u nju se vraćaju za vrijeme praznika kako bi posjetili svoju obitelj koja financira njihov studij ili boravak u državi studiranja; te ako za vrijeme studiranja u toj državi imaju status studenta i ne ostvaruju stabilne prihode na temelju radnog odnosa, što pokazuje kako se nisu integrirali u radni i socijalni život države studiranja.

Dakle, dokle god državljani RH u drugoj državi članici Unije borave isključivo u svrhu studiranja, oni središte osobnih interesa zadržavaju u Republici Hrvatskoj. Odnosno, država u kojoj se nalazi "(uobičajeno) boravište" studenata u smislu Uredbe 883/2004 je Republika Hrvatska, i upravo Republika Hrvatska ostaje isključivo nadležna za njihovo zdravstveno osiguranje. Iz navedenog razloga, niti jedna se država članica Unije neće smatrati nadležnom za zdravstveno osiguranje studenata iz drugih država članica, zbog čega studenti kojima obvezno zdravstveno osiguranje negira država članica njihova državljanstva (kao što u konkretnom slučaju svojim studentima čini Hrvatska), time automatski ostaju bez temeljnog prava na zdravstvenu zaštitu, koje građanima Europske unije garantira i čl. 35 Povelje EU-a. U takvim okolnostima studentima na raspolaganju ostaje samo privatno zdravstveno osiguranje, kao da je riječ o državljanima trećih država, a ne građanima Europske unije.

Povreda slobode kretanja studenata i članka 21. UFEU-a

Tumačenje po kojem Republika Hrvatska nije država nadležna za zdravstveno osiguranje svojih studenata koji studiraju u drugoj državi članici Unije, na koje se nadovezuje i tumačenje čl. 119. st. 2. ZOZO-a prema kojem studenti gube status osiguranika u sustavu obveznog zdravstvenog osiguranja u RH, nadalje dovodi i do grube povrede prava tih studenata na slobodu kretanja koju uživaju na temelju statusa građana Europske unije i čl. 21. UFEU-a. Takva povreda proizlazi iz činjenice da gubitak obveznog zdravstvenog osiguranja odvraća studente od korištenja svoje slobode kretanja u svrhu studiranja u drugim državama članicama Unije, stavljajući ih u nepovoljniji položaj samo zato što se koriste tom slobodom, i to konkretno u usporedbi sa studentima koji studiraju u RH koji obvezno zdravstveno osiguranje ostvaruju samo na temelju studentskog statusa u RH. Svako diskriminatorno odvratanje građanina Unije od korištenja slobode kretanja strogo je zabranjeno, i detaljno protumačeno u sudskoj praksi. Konkretno, u predmetu C-224/98 *D'Hoop*, Sud Europske unije proglasio je povredom slobode kretanja studenata ono nacionalno pravilo koje povlastice iz sustava socijalne zaštite (u tom slučaju, povlastice za zapošljavanje mladih) uvjetuje stjecanjem sveučilišne diplome upravo u državi članici državljanstva, čime se u nepovoljniji položaj stavlja vlastite državljane isključivo stoga što koriste svoju slobodu kretanja u svrhu studiranja u drugim državama članicama (vidi paragrafe 34.-35. navedene presude). U njemačkom predmetu C-76/05 *Schwarz and Gootjes-Schwarz* Sud je donio isti zaključak i u pogledu poreznih olakšica (kao oblik poreznog odbitka troškova školovanja djece) kod poreza na dohodak, koje su se u Njemačkoj odobravale samo poreznim obveznicima čija su djeca išla u školu u Njemačkoj, bez priznavanja istovjetnih prava svojim poreznim obveznicima čija djeca su išla u škole u drugim državama Unije. Navedene oblike nacionalnih praksi iz sustava socijalne zaštite ili poreznog sustava, koji su u potpunosti usporedivi s praksom nepriznavanja obveznog zdravstvenog osiguranja u Republici

Hrvatskoj, Sud Europske unije kontinuirano smatra očiglednom povredom prava na slobodu kretanja državljana Europske unije i čl. 21 UFEU-a. Kako Sud navodi u paragrafu 31. presude *D'Hoop* i paragrafu 89. presude *Schwarz*, mogućnosti slobode kretanja "ne bi bile u potpunosti učinkovite ako bi državljanin države članice mogao biti odvrćen od njihovog korištenja na temelju zakonodavstva njegove države državljanstva koje penalizira samu činjenicu da je koristio te mogućnosti". Takvo nacionalno zakonodavstvo krši članak 21. UFEU-a jer "stavlja u nepovoljniji položaj djecu svojih državljana isključivo na temelju toga što su se koristili svojom slobodom kretanja odlaskom u drugu državu članicu kako bi tamo pohađala školu".

Postizanje učinkovitosti slobode kretanja Sud Europske unije smatra „posebno važnim u području obrazovanja ... [vezano uz] poticanje mobilnosti studenata“ (vidi predmete C-11/06 i C-12/06 *Morgan i Bucher* [2007], para. 27.). U konkretnim okolnostima, tumačenje hrvatskih tijela javne uprave prema kojem hrvatski studenti zbog prijave privremenog odlaska iz RH automatski gube status osiguranika tim studentima uzrokuje "osobne neugodnosti, dodatne troškove i moguća odgađanja" koja građane Unije odvraća od napuštanja države članice svog državljanstva "kako bi pohađali studij u drugoj državi članici i tako se koristili njihovom slobodom kretanja i boravka u toj državi članici" (vidi predmet C-11/06 i C-12/06 *Morgan i Bucher*, para. 30.). Drugim riječima, hrvatski studenti koji zbog studiranja u drugoj državi članici Unije gube svoj status osiguranika u sustavu obveznog zdravstvenog osiguranja penalizirani su isključivo zbog korištenja svoje slobode kretanja. Takva nacionalna praksa grubo je protivna čl. 21. UFEU-a.

Zaključno, valja napomenuti kako se sukob nacionalnog prava s pravom Europske unije mora i može izbjeći, a to je moguće postići ne samo novim zakonodavnim izmjenama, već i drugačijim tumačenjem trenutno primjenjivih nacionalnih propisa. Naime, i sama odredba čl. 119. st. 2. ZOZO-a propisuje kako status osigurane osobe studentima prestaje (primjerice, njihovom prijavom privremenog odlaska iz RH u svrhu studiranja) samo "ako propisima Europske unije nije drugačije uređeno". Međutim, "propisima Europske unije [jest] drugačije uređeno" i stoga prijava privremenog odlaska studenata iz RH u svrhu studija u drugim državama članicama EU ne smije biti osnova za njihov prestanak statusa osigurane osobe u sustavu obveznog zdravstvenog osiguranja. Svako drugo (formalistično) tumačenje ili primjena čl. 119. st. 2. ZOZO-a navedeni članak dovodi u direktan sukob s pravom Europske unije, a studentima čija su prava pritom prekršena daje pravnu osnovu izravno se pozvati na njihovu slobodu kretanja temeljem čl. 21. UFEU-a kako bi osporeno pravo u konačnici i ostvarili. Ako ne pred tijelima javne uprave, onda pred nacionalnim i europskim sudovima.

Katedra za europsko javno pravo
Sveučilište u Zagrebu - Pravni fakultet

prof. [redacted] a Katedre

prof. dr. sc. [redacted]

doc. dr. sc. [redacted]