

Дело C-940/19

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

30 декември 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

Conseil d'État (Франция)

Дата на акта за преюдициално запитване:

19 декември 2019 г.

Жалбоподатели:

Les Chirugiens-Dentistes de France
Confédération des Syndicats médicaux français
Fédération des Syndicats pharmaceutiques de France
Syndicat des Biologistes
Syndicat des Médecins libéraux
Conseil national de l'Ordre des Chirugiens-Dentistes
Conseil national de l'Ordre des Masseurs-Kinésithérapeutes
Conseil national de l'Ordre des Infirmiers
Union dentaire

Ответници:

Ministre des Solidarités et de la Santé
Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation
Premier ministre

[...]

**ФРЕНСКА РЕПУБЛИКА
В ИМЕТО НА ФРЕНСКИЯ
НАРОД**

[...]

Conseil d'État (Държавен съвет, Франция) [...] (Отдел по съдебните спорове, събрание на 5-а и 6-а колегия)

[...]

Като взе предвид следните производства:

1. [Жалба № 416964] [...] Confédération nationale des syndicats dentaires (Национална конфедерация на зъболекарските профсъюзи), понастоящем „Les chirurgiens-dentistes de France“ (Лекарите по дентална медицина на Франция), Confédération des syndicats médicaux français (Конфедерация на френските лекарски профсъюзи), Fédération des syndicats pharmaceutiques de France (Федерация на фармацевтичните профсъюзи на Франция), Syndicat des biologistes (Профсъюз на биолозите), Syndicat des laboratoires de biologie clinique (Профсъюз на клиничните лаборатории), Syndicat des médecins libéraux (Профсъюз на лекарите на свободна практика) Union dentaire (Зъболекарски съюз) искат от Conseil d'État (Държавен съвет):

1) да отмени поради превишаване на правомощия членове 1, 2, 4 и 6 от *Décret n°2017-1520 du 2 novembre 2017 relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé* (*Постановление № 2017-1520 от 2 ноември 2017 г. относно признаването на професионалните квалификации в областта на здравеопазването*), както и *Arrêté de la ministre des solidarités et de la santé du 4 décembre 2017 relatif à la déclaration préalable de prestation de services pour les professions médicales et les pharmaciens* (*Наредба на министъра на солидарността и здравеопазването от 4 декември 2017 г. относно предварителното деклариране на предоставянето на услуги за медицинските професии и фармацевтите*) и *Arrêté du 8 décembre 2017 relatif à l'avis rendu par les commissions d'autorisation d'exercice ou par les ordres des professions de santé en cas d'accès partiel à une profession dans le domaine de la santé* (*Наредба от 8 декември 2017 г. относно становището на комисиите по издаване на разрешителни за упражняване на дейност или на сдруженията на здравните професии в случай на частичен достъп до професия в областта на здравеопазването*) на същия министър;

2) [...] [*разпоредба относно съдебните разноски*]

Лекарите по дентална медицина на Франция и др. поддържат, че: **[ориг. 2]**

- член L. 4002-3 от Code de la santé publique (Кодекс за общественото здраве), който е правното основание на обжалваното постановление, е несъвместим с член 4е, [параграф] 6 от Директива 2005/36/ЕО от 7 септември 2005 г.,

доколкото се прилага към професиите „лекар“, „лекар по дентална медицина“, „акушерка“ и „медицинска сестра“;

- следователно обжалваното постановление и обжалваните наредби незаконосъобразно включват в обхвата на частичния достъп професиите, обхванати от дял III, глава III от посочената директива.

[...] [*оттегляне на жалбата на профсъюза на клиничните лаборатории*]

[...] Министърът на солидарността и здравеопазването иска жалбата да бъде отхвърлена. Той поддържа, че тя е неоснователна.

[...]

2. [Жалба № 417078] [...] Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes (Национален съвет на сдружението на лекарите по дентална медицина) иска от Conseil d'État (Държавен съвет):

1) да отмени посоченото *постановление от 2 ноември 2017 г.* поради превишаване на правомощия [...]

2) [...] [*съдебни разноси*]

[...] Той поддържа, че обжалваното постановление:

- [...] [*процесуално нарушение*]

- се основава на член L. 4002-3 от Code de la santé publique (Кодекс за общественото здраве), който е несъвместим с член 4е, [параграф] 6 от Директива 2005/36/ЕО от 7 септември 2005 г., доколкото се прилага към професиите „лекар“, „лекар по дентална медицина“, „акушерка“ и „медицинска сестра“;

- [...] [*въпрос относно вътрешното право*]

- нарушава член L. 4002-4 от посочения кодекс, тъй като освен консултация с евентуално засегнатото професионално сдружение предвижда и консултация с комисия по заявленията за частичен достъп; **[ориг. 3]**

- въвежда в посочения кодекс член R. 4002-4, който е незаконосъобразен, доколкото позволява на заявителя да бъде наложен непоискан от него частичен достъп;

- с член 2 от посочения кодекс въвежда в него разпоредби, опорочени от явна грешка в преценката, доколкото предвиждат за съответните професии обжалване пред административните съдилища на решението, с което компетентният орган се произнася по владееенето на френски език от заявителя.

[...] Министърът солидарността и здравеопазването иска жалбата да бъде отхвърлена. Той поддържа, че тя е неоснователна.

[...] *Ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche* (министър на висшето образование, науката и иновациите) иска жалбата да бъде отхвърлена. Той се присъединява към съображенията на министъра на солидарността и здравеопазването.

Жалбата е изпратена на министър-председателя и на президента на Републиката, които не са представили становище.

3. [Жалба № 417937] [...] *Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes* иска от *Conseil d'État* (Държавен съвет):

1) да отмени поради превишаване на правомощия *Arrêté de la ministre des solidarités et de la santé du 4 décembre 2017* (*Наредба на министъра на солидарността и здравеопазването от 4 декември 2017 г.*) относно предварителното деклариране на предоставянето на услуги за медицинските професии и фармацевтите);

2) [...] [*съдебни разноски*]

[...] Той поддържа, че обжалваната наредба:

- [...] [*отнася се до вътрешното право*]

- незаконосъобразно включва в обхвата на частичния достъп професиите, обхванати от дял III, глава III от Директива 2005/36/ЕО от 7 септември 2005 г.;

- нарушава член L. 4112-7 от *Code de la santé publique* (Кодекс за общественото здраве), доколкото позволява на установени в трета държава специалисти да упражняват професията си при условията на свободно предоставяне на услуги;

- е опорочена от явна грешка в преценката, що се отнася до гаранциите за доказателствената стойност и автентичността, които изисква за документите, с които заявителят удостоверява, че в държавата, в която е установен, е упражнявал професията си при пълно работно време в продължение на една година или с равностойна обща продължителност при непълно работно време. **[ориг. 4]**

[...] Министърът солидарността и здравеопазването иска жалбата да бъде отхвърлена. Той поддържа, че тя е неоснователна.

4. [Жалба № 417963] [...] *Conseil national de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes* (Национален съвет на сдружението на масажистите и кинезитерапевтите) иска от *Conseil d'État* (Държавен съвет):

1) да отмени поради превишаване на правомощия *Arrêté de la ministre des solidarités et de la santé du 8 décembre 2017* relatif à la déclaration préalable de prestation de services pour les conseillers en génétique, les médecins médicaux et les préparateurs en pharmacie et en pharmacie hospitalière, ainsi que pour les professions figurant au livre III de la partie IV du code de la santé publique déclaration préalable de prestation (*Наредба на министъра на солидарността и здравеопазването от 8 декември 2017 г.* относно предварителното деклариране на предоставянето на услуги за консултантите по генетика, медицинските физици, и помощник-фармацевтите в аптеките и болничните аптеки, както и за професиите, посочени в част IV, книга III от Кодекса за общественото здраве);

2) [...] [*съдебни разноски*]

[...] Той поддържа, че обжалваната наредба:

- [...] [*отнася се само до вътрешното право*]

- нарушава член R. 4311-38 от Code de la santé publique, (Кодекс за общественото здраве) поради липсата на изискване за представяне на документи, които позволяват да се удостовери естеството на съдържанието на първоначално полученото обучение, липсата на указания относно мястото на първото предоставяне на услугата, липсата на информация за продължителността на услугата и, накрая, поради липсата на изискване — във връзка с професионалната застраховка — за друга информация освен името на застрахователната компания и номера на договора;

- нарушава член L. 4321-11 от Code de la santé publique (Кодекс за общественото здраве), тъй като не предвижда представянето на документи, удостоверяващи езиковите умения на заявителя.

[...] Министърът на солидарността и здравеопазването иска жалбата да бъде отхвърлена. Той поддържа, че тя е неоснователна.

5. [Жалба № 418010] [...] Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes иска от Conseil d'État (Държавен съвет):

1) да отмени поради превишаване на правомощия *Arrêté de la ministre des solidarités et de la santé du 8 décembre 2017* désignant les préfets de région compétents pour l'examen des demandes d'autorisation d'exercice ou de prestation de services des professions de santé (*Наредба на министъра на солидарността и здравеопазването от 8 декември 2017 г.* за определяне на областните управители, компетентни да разглеждат молбите за разрешение за упражняване на професия или за предоставяне на услуги на здравните специалисти; **[ориг. 5]**

2) [...] [*съдебни разноски*]

Той поддържа, че обжалваната наредба е незаконосъобразна, доколкото се отнася до професията „лекар по дентална медицина“, която е изключена от механизма за частичен достъп, предвиден от директивата от 7 септември 2005 г.

[...] Министърът на солидарността и здравеопазването иска жалбата да бъде отхвърлена. Той поддържа, че тя е неоснователна.

6. [Жалба № 418013] [...] Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes (Национален съвет на сдружението на лекарите по дентална медицина) иска от Conseil d'État (Държавен съвет):

1) да отмени Arrêté de la ministre des solidarités et de la santé du 8 décembre 2017 relatif à l'avis rendu par les commissions d'autorisation d'exercice ou par les ordres des professions de santé en cas d'accès partiel à une profession dans le domaine de la santé (Наредба от 8 декември 2017 г. относно становището на комисиите по издаване на разрешителни за упражняване на дейност или на сдруженията на здравните специалисти в случай на частичен достъп до професия в областта на здравеопазването);

2) [...] [*съдебни разноси*]

[...] Той поддържа, че обжалваната наредба:

- е незаконосъобразна, доколкото се отнася до професиите, обхванати от дял III, глава III от Директива 2005/36/ЕО, и по специално тази на лекарите по дентална медицина, тъй като с член 4е [параграф] 6 от посочената директива тези професии са изключени от механизма за частичен достъп;

[...] [*оплакване, свързано с вътрешното право*]

[...] [*оплакване, свързано с вътрешното право*]

[...] Министърът на солидарността и здравеопазването иска жалбата да бъде отхвърлена. Той поддържа, че тя е неоснователна. **[ориг. 6]**

7. [Жалба № 419746] [...] Conseil national de l'ordre des infirmiers (Национален съвет на сдружението на медицинските сестри) иска от Conseil d'État (Държавен съвет):

1) да отмени мълчаливото решение, произтичащо от липсата на отговор на министъра на солидарността и здравеопазването на неговата жалба по административен ред от 28 декември 2017 г. за отмяна на Décret n° 2017-1520 du 2 novembre 2017 (Постановление № 2017-1520 от 2 ноември 2017 г.) и на Arrêté de la ministre des solidarités et de la santé du 8 décembre 2017 relatif à l'avis rendu par les commissions d'autorisation d'exercice ou par les ordres des professions de santé en cas d'accès partiel à une profession dans le domaine de la santé (Наредба от 8 декември 2017 г. относно становището на комисиите по

издаване на разрешителни за упражняване на дейност или на сдруженията на здравните професии в случай на частичен достъп до професия в областта на здравеопазването);

2) [...] [*съдебни разnosки*]

[...] Той поддържа, че:

[...] [*въпроси относно вътрешното право*]

- доколкото се прилага към професиите „лекар“, „лекар по дентална медицина“, „акушерка“ и „медицинска сестра“, член L. 4002-3 от Code de la santé publique (Кодекс за общественото здраве), произтичащ от постановлението от 19 януари 2017 г., е несъвместим с директивата от 7 септември 2005 г., която изключва от механизма за частичен достъп професиите обхванати от дял III, глава III от тази директива;

- обжалваното постановление и обжалваната наредба незаконосъобразно включват в обхвата на частичния достъп професии, обхванати от дял III, глава III от посочената директива.

[...] Министърът на солидарността и здравеопазването иска жалбата да бъде отхвърлена. Той поддържа, че тя е неоснователна.

Жалбата е изпратена на министър-председателя и на президента на Републиката, които не са представили становище.

Като взе предвид останалите материали по делото;

Като взе предвид: **[ориг. 7]**

- Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 267 от него,

- Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 г.,

- Директива 2013/55/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 20 ноември 2013 г.,

Code de la santé publique (Кодекс за общественото здраве),

- Loi № 2016-41 26 janvier 2016 (Закон № 2016-41 от 26 януари 2016 г.),

- Loi № 2018-132 26 février 2018 (Закон № 2018-132 от 26 февруари 2018 г.),

- Ordonnance n° 2016-1809 du 22 décembre 2016 (Постановление № 2016-1809 от 22 декември 2016 г.)

- Ordonnance n° 2017-50 du 19 janvier 2017 (Постановление № 2017-50 от 19 януари 2017 г.)

- Code de justice administrative (Административнопроцесуален кодекс),

[...] [*процесуални съображения*]

Като има предвид, следното:

1. Посочените по-горе жалби на Chirugiens-dentistes de France и др., на Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes, на Conseil national de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes и на Conseil national de l'ordre des infirmiers са насочени към разглеждането на сходни въпроси. Те следва да бъдат съединени, за да бъде постановено едно-единствено съдебно решение.

[...]

2. [...] [*констатиране на оттеглянето на жалбата на профсъюза на клиничните лаборатории*]

По обжалваното постановление и обжалваните наредби:

3. Член 4е, параграф 1 от Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 г. относно признаването на професионалните квалификации, добавен с Директива 2013/55/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 20 ноември 2013 г., гласи:

„Компетентният орган на приемащата държава-членка предоставя частичен достъп според конкретния случай до професионална дейност на нейна територия само когато са изпълнени всички условия, посочени по-долу: а) | специалистът е напълно **[ориг. 8]** квалифициран да упражнява в държавата членка по произход професионалната дейност, за която се иска частичен достъп в приемащата държава членка; | б) | разликите между професионалната дейност, законно упражнявана в държавата членка по произход и регламентираната професия в приемащата държава членка са толкова съществени, че прилагането на компенсационни мерки би се равнявало на изискване заявителят да премине пълния курс на образование и обучение, който се изисква в приемащата държава членка, за да получи неограничен достъп до регламентираната професия в приемащата държава членка; | в) | професионалната дейност може обективно да бъде отделена от други дейности в обхвата на регламентираната професия в приемащата държава членка. | За целите на буква в) компетентният орган на приемащата държава-членка взема предвид дали професионалната дейност може да се упражнява като самостоятелна дейност в държавата членка по произход.

Ordonnance du 19 janvier 2017 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé (Постановление от 19 януари 2017 г. относно признаването на професионалните квалификации в областта на

здравеопазването), прието за транспониране във френското право на тези разпоредби, въвежда в Code de la santé publique (Кодекс за общественото здраве) по-специално членове L. 4002-3—L. 4002-6, които уреждат условията за достъп до здравните професии, регламентирани в четвъртата част на този кодекс. Тези разпоредби придобиват законодателна сила с ратифицирането на това постановление със закон от 26 февруари 2018 г.

Жалбоподателите искат отмяната поради превишаване на правомощия на Décret du 2 novembre 2017 relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé (Постановление от 2 ноември 2017 г. относно признаването на професионалните квалификации в областта на здравеопазването), прието за прилагане на тези законодателни разпоредби, както и на наредбите на министъра на солидарността и здравеопазването от 4 и 8 декември 2017 г. за прилагане на това постановление.

[...] [разглеждане на външната незаконосъобразност на постановлението]

4. [...]

5. [...]

Относно вътрешната законосъобразност на постановлението:

6. На първо място, по отношение на заявленията за частичен достъп с цел установяване разпоредбите на член R. 4002-2 от Code de la santé publique (Кодекс за общественото здраве), въведени в този кодекс с обжалваното постановление, предвиждат освен евентуалното становище на компетентното професионално сдружение да се изисква и становището на комисиите, които следва да се произнасят по индивидуалните разрешения за упражняване на въпросните професии съгласно разпоредбите на четвъртата част от Code de la santé publique (Кодекс за общественото здраве) относно различните здравни професии.

7. От една страна, макар член L. 4002-4 от Code de la santé publique (Кодекс за общественото здраве) да предвижда консултация с професионалните сдружения, които евентуално са засегнати, това обстоятелство не е пречка обжалваното постановление да предвижда освен това и консултация с посочените в предишната точка комисии, нито да уточнява елементите, за които трябва по-конкретно да се отнасят както становищата на тези комисии, така и тези на съсловните организации. От друга страна, основанието, че член R. 4002-2 бил незаконосъобразен, доколкото предвижда становища на професионално сдружение по решенията, които следвало да вземе, е ирелевантно, тъй като органът [ориг. 9], компетентен да се произнесе по заявление за разрешение за упражняване на професия, е министърът, а не професионалното сдружение, което следва да се произнесе само по вписването в регистъра си.

8. На второ място, [отхвърляне на основанието, че препращането към наредба на министъра нарушавало разпоредбите на *Code de la santé publique* (Кодекс за общественото здраве), които предвиждат, че условията и подробните правила за прилагане се определят с постановление на *Conseil d'État* (Държавен съвет)].

9. На трето място, член R. 4002-4 от *Code de la santé publique* (Кодекс за общественото здраве), въведен в този кодекс с обжалваното постановление, предвижда: „В случай на заявление за упражняване на професия с цел установяване, когато становището на комисията съдържа по-ограничително предложение за частичен достъп, а за професията на заявителя е налично професионално сдружение, се иска становището на последното при условията, определени в член R. 4002-3“. Противно на поддържаното от жалбоподателите тези разпоредби нямат нито за цел, нито за последица да се позволи налагането на частично упражняване на професия на специалист, който иска разрешение за упражняване на здравна професия с цел установяване. Ето защо твърдението, че по тази причина те били незаконосъобразни, трябва да бъде отхвърлено.

10. На четвърто място, член R. 4112-1 от *Code de la santé publique* (Кодекс за общественото здраве) предвижда — във връзка с вписването в регистрите на професионалното сдружение на лекарите, лекарите по дентална медицина и акушерките —, че заявителят трябва по-специално да предостави „всички елементи, с които може да се установи, че той притежава езиковите знания, необходими за упражняване на професията си“ и че решението на съвета на департамента, с което се отказва вписването поради недостатъчни езикови знания, може да бъде обжалвано по административен ред пред регионалния или междурегионалния, а впоследствие и пред националния съвет на сдружението, като тези обжалвания са предварително условие за обжалване по съдебен ред пред *Conseil d'État* (Държавен съвет).

11. За целите на транспонирането на разпоредбите на член 53 от директивата от 7 септември 2005 г., съгласно който: „Проверките на езиковите знания трябва да са пропорционални на дейността, която ще се упражнява. Съответният специалист има право да обжалва тези проверки в съответствие с националното право“, член 2 от обжалваното постановление въвежда в *Code de la santé publique* (Кодекс за общественото здраве) член R. 4112-6-2, приложим към процедурата за вписване в регистрите на сдруженията на медицинските професии, който гласи: „Въз основа на проверката от компетентния орган на владенето от заявителя на френски език се взема решение, което може да бъде обжалвано пред териториално компетентен административен съд“. Макар *Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes* да поддържа, че поради едновременното наличие на посочената в точка 10 процедура въвеждането с този член на специално решение на съвета на департамента на сдружението относно езиковите знания на заявителя, за което е предвиден конкретен способ за обжалване на това решение пред административен съд, може да усложни

процедурата по оспорване на отказ от вписване в регистрите на сдружението, това усложнение не опорочава обжалваното постановление с явна грешка в преценката. **[ориг. 10]**

12. Въпреки това, на пето място, член 4е, [параграф] 6 относно частичния достъп, въведен в посочената по-горе директивата от 7 септември 2005 г. от директивата от 20 ноември 2013 г., гласи: „*Настоящият член не се прилага за специалисти, които се ползват от автоматично признаване на професионалната си квалификация по реда на дял III, глави II, III и IIIa*“, като глава III от дял III се отнася до признаването на професионалните квалификации въз основа на координиране на минималните квалификационни изисквания, което засяга удостоверенията за професионални квалификации за професиите: „лекар“, даващи право на достъп до професионалните дейности на лекар с базово образование и лекар-специалист, „медицинска сестра с общ профил“, „лекар по дентална медицина“, „лекар по дентална медицина-специалист“, „акушерка“ и „фармацевт“. Във Франция тези професии са регламентирани и се уреждат от четвъртата част от Code de la santé publique (Кодекс за общественото здраве). Член L. 4002-3 от този кодекс дава възможност за частичен достъп до всички здравни професии, уредени в четвъртата част от посочения кодекс, следователно и до професиите, към които се прилага механизмът на автоматичното признаване на професионалните квалификации. Жалбоподателите поддържат, че този член поради това е несъвместим с член 4е, [параграф] 6 от цитираната по-горе директива от 7 септември 2005 г. Ето защо отговорът на това основание зависи от въпроса дали този член на посочената директива трябва да се тълкува в смисъл, че изключва въвеждането от държава членка на възможност за частичен достъп до една от професиите, към които се прилага механизмът за автоматично признаване на професионалните квалификации, предвиден от разпоредбите на дял III, глава III от посочената директива.

13. Тъй като обжалваното постановление е прието на основание член L. 4002-3 от Code de la santé publique (Кодекс за общественото здраве), този въпрос е определящ за разрешаването на спора от Conseil d'État (Държавен съвет) и поражда сериозно затруднение. Поради това на основание член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз този въпрос следва да бъде отнесен до Съда на Европейския съюз, а до произнасянето му да бъде спряно производството по жалбата на Confédération nationale des syndicats dentaires и др. срещу обжалваното постановление.

Относно обжалваните наредби:

14. Тъй като законосъобразността на обжалваните наредби зависи от тази на постановлението, което е представлява тяхното правно основание, производството по жалбите за отмяна на тези наредби следва също да бъде спряно до произнасянето на Съда на Европейския съюз по отправения му преюдициален въпрос.

РЕШИ:

[...].

[...] Спира производството по жалбите до произнасянето на Съда на Европейския съюз по следния въпрос: **[ориг. 11]**

Изключва ли член 4е, параграф 6 от Директива 2005/36/ЕО от 7 септември 2005 г. въвеждането от държава членка на възможност за частичен достъп до една от професиите, към които се прилага механизмът за автоматично признаване на професионалните квалификации, предвиден от разпоредбите на дял III, глава III от посочената директива?

[...] [*процесуални разпоредби*]

Постановено след съдебното заседание от 29 ноември 2019 г. [...]

Обявено в открито съдебно заседание на 19 декември 2019 г.

[...]