

Věc C-940/19

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

30. prosince 2019

Předkládající soud:

Conseil d'État (Francie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

19. prosince 2019

Žalobci:

Chirurgiens-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 Chirurgiens-Dentistes

Conseil national de l'Ordre des Masseurs-Kinésithérapeutes

Conseil national de l'Ordre des Infirmiers

Union dentaire

Žalovaní:

Ministre des Solidarités et de la Santé

Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation

Premier ministre

[omissis]

**FRANCOUZSKÁ REPUBLIKA,
JMÉNEM FRANCOUZSKÉHO
LIDU**

[omissis]

Conseil d'État (Státní rada) [omissis] ,
(Oddělení sporných řízení, 5. a 6. spojený senát)

[omissis]

S ohledem na následující řízení:

1. [žaloba č. 416964] [omissis] [C]onfédération nationale des syndicats dentaires (národní konfederace odborových svazů zubních lékařů), nyní „Les chirurgiens-dentistes de France“ (zubní chirurgové ve Francii), Confédération des Syndicats médicaux français (francouzská konfederace lékařských odborů), Fédération des Syndicats pharmaceutiques de France (federace farmaceutických odborů ve Francii), Syndicat des Biologistes (odborový svaz biologů), Syndicat des laboratoires de biologie clinique (odborový svaz laboratoří klinické biologie), Syndicat des Médecins libéraux (odborový svaz samostatných lékařů) a Union dentaire (unie zubních lékařů) navrhují, aby Conseil d'Etat:

1) zrušil kvůli překročení pravomoci článku 1, 2, 4 a 6 décret n° 2017-1520 du 2 novembre 2017 relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé (nařízení č. 2017-1520 ze dne 2. listopadu 2017 o uznávání odborných kvalifikací v odvětví zdravotnictví), jakož i *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 (vyhláška ministryně sociálních věcí a zdravotnictví ze dne 4. prosince 2017 o předběžném prohlášení o poskytnutí služeb pro lékařská povolání a lékárníky) a *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 (vyhláška též ministryně ze dne 8. prosince 2017 o stanovisku vydaném komisemi pro povolení výkonu povolání nebo sdruženími povolání ve zdravotnictví v případě částečného přístupu k povolání v oblasti zdravotnictví);

2) [omissis] [*ustanovení týkající se nákladů řízení*]

Les chirurgiens-dentistes de France (zubní chirurgové ve Francii) a další tvrdí, že:

- článek L. 4002–3 code de la santé publique (zákoník o veřejném zdraví), který je právním základem napadeného nařízení, je v rozsahu, v němž se vztahuje na povolání lékařů, zubních chirurgů, porodních asistentek a zdravotních sester, v rozporu s čl. 4f [odstavcem] 6 směrnice 2005/36/ES ze dne 7. září 2005;

- Napadené nařízení a vyhlášky tedy protiprávně zahrnují do rozsahu částečného přístupu povolání spadající do kapitoly III hlavy III směrnice.

[omissis] [zpětvzetí návrhu Syndicat des laboratoires de biologie clinique (odborový svaz laboratoří klinické biologie)]

[omissis] Ministryně sociálních věcí a zdravotnictví navrhuje žalobu zamítnout. Tvrdí, že její důvody nejsou opodstatněné.

[omissis]

2. [Žaloba č. 417078] [omissis] [C]onseil national de l' Ordre des chirurgiens-dentiste (národní rada komory zubních chirurgů) navrhuje, aby Conseil d' État:

1) zrušil kvůli překročení pravomoci nařízení ze dne 2. listopadu 2017[omissis]

2) [omissis] [náklady řízení]

[omissis] [T]vrdí, že napadené nařízení:

- [omissis] [formální vada]

- je založeno na článku L. 4002-3 zákoníku o veřejném zdraví, který je v rozsahu, v němž se vztahuje na povolání lékaře, zubního chirurga, porodní asistentky, zdravotní sestry a porodní asistentky, v rozporu s čl. 4f [odst.] 6 směrnice 2005/36/ES ze dne 7. září 2005;

- [omissis] [otázka vnitrostátního práva]

- porušilo článek L. 4002-4 téhož zákoníku tím, že kromě konzultace s případně dotčenou profesní komorou stanovilo konzultaci komise pro žádosti o částečný přístup;

- vložilo do téhož zákoníku článek R. 4002-4, který je protiprávní v rozsahu, v němž umožňuje uložit částečný přístup žadateli, který o něj nepožádal;

- vložilo do téhož zákoníku na základě článku 2 ustanovení stížená zjevně nesprávným posouzením v rozsahu, v němž pro jednotlivá dotčená povolání zavádějí možnost podat žalobu k tribunal administratif (správní soud) proti rozhodnutí, kterým příslušný orgán rozhodl o tom, zda žadatel ovládá francouzský jazyk.

[omissis] [M]inistryně sociálních věcí a zdravotnictví navrhuje žalobu zamítnout. Tvrdí, že její důvody nejsou opodstatněné.

Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (ministr pro vysokoškolské vzdělávání, výzkum a inovace) navrhuje žalobu zamítnout. Připojuje se k připomínkám předloženým ministryní sociálních věcí a zdravotnictví.

Žaloba byla předložena Premier ministre (předseda vlády) Président de la République (prezident republiky), kteří nepředložili vyjádření.

3. [Žaloba č. 417937] [omissis] Conseil national de l' Ordre des chirurgiens-dentistes navrhuje, aby Conseil d'État:

1) zrušil kvůli překročení pravomoci vyhlášku ministryně sociálních věcí a zdravotnictví ze dne 4. prosince 2017 o předchozím prohlášení o poskytování služeb pro zdravotnická povolání a lékárníky;

2) [omissis] [náklady řízení]

[omissis] [T]vrdí, že napadená vyhláška:

- [omissis] [otázka vnitrostátního práva]

- zahrnuje protiprávně do rozsahu částečného přístupu povolání spadající do kapitoly III hlavy III směrnice 2005/36/ES ze dne 7. září 2005;

- porušuje článek L. 4112–7 zákoníku o veřejném zdraví tím, že umožňuje lékařům usazeným ve třetím státě poskytovat služby v rámci volného pohybu služeb;

- je stížena zjevně nesprávným posouzením, pokud jde o záruky důkazní hodnoty a pravosti, které vyžaduje pro doklady, kterými žadatel prokazuje, že vykonával své povolání ve státě, v němž je po dobu tří let usazen na plný úvazek nebo na částečný úvazek po stejnou celkovou rovnocennou dobu.

[omissis] [M]inistryně sociálních věcí a zdravotnictví navrhuje žalobu zamítnout. Tvrdí, že její důvody nejsou opodstatněné.

4. [Žaloba č. 417963] [C]onseil national de l' Ordre des Masseurs-Kinesitotherapeutes (národní rada komory masérů – fyzioterapeutů) navrhuje, aby Conseil d'Etat:

1) zrušil kvůli překročení pravomoci vyhlášku ministryně sociálních věcí a zdravotnictví ze dne 8. prosince 2017 o předběžném oznámení o poskytování služeb pro poradce v oblasti genetiky, lékaře-radiology a farmaceutické asistenty a asistenty nemocniční farmacie, jakož i pro povolání uvedená v hlavě III části IV zákoníku o veřejném zdraví;

2) [omissis] [náklady řízení]

[omissis] [T]vrdí, že napadená vyhláška:

- [omissis] [otázka vnitrostátního práva]

- porušuje článek R. 4311–38 zákoníku o veřejném zdraví, jelikož nevyžaduje předložení dokumentů, které by umožnily ujistit se o povaze a obsahu původního studia, jelikož neobsahuje údaje týkající se místa výkonu prvního poskytnutí služby, neobsahuje informace o době trvání poskytnutí služby a konečně

nepožaduje, pokud jde o pracovní pojištění, jiné informace než jsou jméno pojišťovny a číslo smlouvy;

- porušuje článek L. 4321–11 zákoníku o veřejném zdraví tím, že nestanoví předložení dokladů prokazujících jazykové znalosti žadatele.

[omissis] [M]inistryně sociálních věcí a zdravotnictví navrhuje žalobu zamítnout. Tvrdí, že její důvody nejsou opodstatněné.

5. [žaloba č. 418010] [omissis] [C]onseil national de l' Ordre des chirurgiens-dentistes navrhuje, aby Conseil d' État:

1) zrušil kvůli překročení pravomoci vyhlášku ministryně sociálních věcí a zdravotnictví ze dne 8. prosince 2017, kterou se určují prefekti regionu, kteří jsou příslušní k posuzování žádostí o povolení k výkonu nebo poskytování služeb v rámci zdravotnických povolání;

2) [omissis] [*náklady řízení*]

[omissis] [T]vrdí, že napadená vyhláška je protiprávní v rozsahu, v němž se týká povolání zubního chirurga, které je vyloučeno z mechanismu částečného přístupu stanoveného směrnicí ze dne 7. září 2005.

[omissis] [M]inistryně sociálních věcí a zdravotnictví navrhuje žalobu zamítnout. Tvrdí, že její důvody nejsou opodstatněné.

6. [Žaloba č. 418013] [omissis] [C]onseil national de l' Ordre des chirurgiens-dentistes navrhuje, aby Conseil d' État:

1) zrušil vyhlášku ministryně sociálních věcí a zdravotnictví ze dne 8. prosince 2017 o stanovisku vydaném komisemi oprávněnými pro vydání povolení k výkonu povolání nebo sdruženími povolání ve zdravotnictví v případě částečného přístupu k povolání v oblasti zdravotnictví;

2) [omissis] [*náklady řízení*]

[omissis] [T]vrdí, že napadená vyhláška:

- je protiprávní v rozsahu, v němž se týká povolání spadajících do kapitoly III hlavy III směrnice, zejména povolání zubního chirurga, jelikož tato povolání jsou na základě čl. 4f odst. 6 směrnice 2005/36/ES vyloučena z mechanismu částečného přístupu;

[omissis] [*otázka vnitrostátního práva*]

[omissis] [*otázka vnitrostátního práva*]

[omissis] Ministryně sociálních věcí a zdravotnictví navrhuje žalobu zamítnout. Tvrdí, že její důvody nejsou opodstatněné.

7. [Žaloba č. 419746] [C]onseil national de l' Ordre des Infirmiers (národní rada komory zdravotních sester) navrhuje, aby Conseil d' Etat:

1) zrušil implicitní rozhodnutí, které vyplývá z nečinnosti ministryně sociálních věcí a zdravotnictví ohledně jejího správního opravného prostředku ze dne 28. prosince 2017 směřujícího ke zrušení nařízení č. 2017–1520 ze dne 2. listopadu 2017 a vyhlášky ministryně sociálních věcí a zdravotnictví ze dne 8. prosince 2017 o stanovisku vydaném komisemi oprávněnými pro vydání povolení pro výkon povolání nebo sdruženími povolání ve zdravotnictví v případě částečného přístupu k povolání v oblasti zdravotnictví;

2) [omissis] [náklady řízení]

[omissis] [T]vrdí, že:

[omissis] [otázka vnitrostátního práva]

- článek L. 4002–3 zákoníku o veřejném zdraví, vyplývající z nařízení ze dne 19. ledna 2017, je v rozsahu, v němž se použije na povolání lékaře, zubního chirurga, porodní asistentky, zdravotní sestry a porodní asistentky, v rozporu se směrnicí ze dne 7. září 2005, která vylučuje z mechanismu částečného přístupu k povolání spadajícím do kapitoly III hlavy III směrnice;

- napadené nařízení a vyhláška zahrnují protiprávně do rozsahu působnosti částečný přístup k povolání spadajícím do kapitoly III hlavy III téže směrnice.

[omissis] [M]inistryně sociálních věcí a zdravotnictví navrhuje žalobu zamítnout. Tvrdí, že její důvody nejsou opodstatněné.

Žaloba byla předložena předsedovi vlády a prezidentovi republiky, kteří nepředložili vyjádření.

Vzhledem k dalším písemnostem ve spisu;

S přihlédnutím ke:

- Smlouvě o fungování Evropské unie a zejména k jejímu článku 267;
- směrnici Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. září 2005;
- směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/55/EU ze dne 20. listopadu 2013;
- zákoníku o veřejném zdraví;
- zákonu č. 2016-41 ze dne 26. ledna 2016;
- zákonu č. 2018-132 ze dne 26. února 2018;
- usnesení č. 2016-1809 ze dne 22. prosince 2016;

- usnesení č. 2017-50 ze dne 19. ledna 2017;
- code de justice administrative (soudní řád správní);

[omissis] [procesněprávní otázky]

Vzhledem k těmto důvodům:

1. Předmětem výše uvedených žalob Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes, Conseil national de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes a Conseil national de l'ordre des infirmiers je posouzení podobných otázek. Je tedy třeba řízení o těchto návrzích spojit a rozhodnout jediným rozhodnutím.

[omissis]

2. [konstatování zpětvzetí návrhu syndicat des laboratoires de biologie clinique]

K napadenému nařízení a vyhláškám:

3. Článek 4f odst. 1, který byl do směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací doplněn směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2013/55/EU ze dne 20. listopadu 2013, stanoví:

„Příslušný orgán hostitelského členského státu poskytne případ od případu částečný přístup k výkonu odborné činnosti na svém území, pouze pokud jsou splněny všechny tyto podmínky: a) odborník je plně způsobilý vykonávat v domovském členském státě odbornou činnost, k jejímuž výkonu se v hostitelském členském státě snaží získat částečný přístup; b) rozdíly mezi odbornou činností vykonávanou v souladu se zákonem v domovském členském státě a regulovaným povoláním v hostitelském členském státě jako takovým jsou tak velké, že by uplatnění vyrovnávacích opatření znamenalo požadovat po žadateli absolvování celého programu vzdělávání a odborné přípravy v hostitelském členském státě, aby v něm měl přístup k celému regulovanému povolání; c) odbornou činnost lze objektivně oddělit od ostatních činností, které v hostitelském členském státě spadají pod regulované povolání. Pro účely písmene c) zohlední příslušný orgán hostitelského členského státu, zda tato odborná činnost může být samostatně prováděna v domovském členském státě. Pro účely písmene c) zohlední příslušný orgán hostitelského členského státu, zda tato odborná činnost může být samostatně prováděna v domovském členském státě.“

Usnesením ze dne 19. ledna 2017 o uznávání odborných kvalifikací ve zdravotnictví, přijatým k provedení těchto ustanovení do francouzského práva, byly do zákoníku o veřejném zdraví vloženy zejména články L. 4002–3 až L. 4002–6, které upravují podmínky pro částečný přístup ke zdravotnickým povoláním, která jsou upravena čtvrtou částí tohoto zákoníku. Tato ustanovení nabyla na základě ratifikace tohoto usnesení zákonem ze dne 26. února 2018 sílu zákona.

Žalobci se domáhají z důvodu překročení pravomoci zrušení nařízení ze dne 2. listopadu 2017 o uznávání odborných kvalifikací ve zdravotnictví, přijatého k provedení těchto právních předpisů, jakož i rozhodnutí ministryně sociálních věcí a zdravotnictví ze dne 4. a 8. prosince 2017, přijatých k provedení tohoto nařízení.

[omissis] *[přezkum formální legality nařízení]*

4. [omissis]

5. [omissis]

K věcné legalitě nařízení:

6. Zaprvé, ustanovení článku R. 4002–2 zákoníku o veřejném zdraví, která byla do tohoto zákoníku vložena napadeným nařízením, v případě žádosti o částečný přístup za účelem usazení stanoví, že kromě případných žádostí o částečný přístup od příslušné profesní komory bude vydáno stanovisko komisi, které mají na základě ustanovení čtvrté části zákoníku o veřejném zdraví týkajících se jednotlivých povolání ve zdravotnictví rozhodnout o individuálních povoleních k výkonu dotčených povolání.

7. Na jedné straně, i když článek L. 4002–4 zákoníku o veřejném zdraví stanoví konzultaci případně dotčených profesních komor, nebrání tato okolnost tomu, aby napadené nařízení mimo jiné vyžadovalo konzultace s komisemi uvedenými v předchozím bodě, ani tomu, aby upřesnilo skutečnosti, kterých se musí týkat jak stanoviska těchto výborů, tak i stanoviska orgánů svazů. Argument, [podle něhož] článek R-4002-2 je protiprávní tím, že vyžaduje stanovisko profesní komory ohledně rozhodnutí, které jí přísluší přijmout, [je neúčinný], jelikož orgánem příslušný k rozhodnutí o žádosti o povolení k výkonu povolání je ministr a nikoli profesní komora, která může rozhodnout pouze o zápisu do svého seznamu.

8. Zadruhé *[zamítnutí žalobního důvodu, podle kterého odkaz na ministerskou vyhlášku porušuje ustanovení zákoníku o veřejném zdraví, která stanoví, že podmínky a prováděcí pravidla jsou definovány nařízením Conseil d'État].*

9. Zatřetí, článek R.4002-4 zákoníku o veřejném zdraví, přijatý do tohoto zákoníku napadeným nařízením, stanoví, že: „V případě žádosti o povolení k výkonu za účelem usazení, pokud stanovisko komise obsahuje přísnější návrh na částečný přístup a povolání žadatele je součástí komory, vyžaduje se stanovisko této komory za podmínek stanovených v článku R.4002-3“. Na rozdíl od toho, co tvrdí žalobci, není cílem ani účinkem těchto ustanovení umožnit uložit částečný výkon povolání pracovníkovi, který žádá o povolení k výkonu povolání ve zdravotnictví za účelem usazení. Žalobní důvod vycházející z toho, že tato ustanovení jsou z tohoto důvodu stižena protiprávností, musí být proto zamítnut.

10. Začtvrté článek R. 4112–1 zákoníku o veřejném zdraví stanoví, že za účelem zápisu do seznamu komory lékařů, zubních lékařů a porodních asistentek musí žadatel předložit zejména „*veškeré důkazy, které mohou prokázat, [že] má*

jazykové znalosti nezbytné pro výkon povolání“, a že proti rozhodnutí rady departementu, kterým se zamítá zápis, zejména z důvodu nedostatečnosti jazykových znalostí, může být podán správní opravný prostředek k regionální nebo meziregionální radě, poté k národní radě komory, přičemž tyto opravné prostředky jsou povinné před podáním žaloby ke Conseil d'Etat.

11. Za účelem provedení ustanovení článku 53 směrnice ze dne 7. září 2005, který stanoví, že „každá kontrola jazykových znalostí je přiměřená činnosti, jež má být vykonávána. Dotyčný příslušník povolání má právo podat při těchto kontrolách odvolání podle vnitrostátního práva“, článek 2 napadeného nařízení zavádí v zákoníku o veřejném zdraví článek R.4112-6-2, který je použitelný na postup zápisu do seznamu komor lékařských povolání, který stanoví, že: „Kontrola příslušným orgánem získání znalosti francouzského jazyka žadatele vede k rozhodnutí, které může být předmětem opravného prostředku podaného k územně příslušnému správnímu soudu“. I když národní rada komory zubních chirurgů tvrdí, že skutečnost, že tento článek zavedl zvláštní rozhodnutí rady departementu komory o jazykových znalostech žadatele, k němuž je připojen zvláštní opravný prostředek proti tomuto rozhodnutí ke správnímu soudu, může z důvodu jeho koexistence s postupem uvedeným v bodě 10 vést ke složitosti postupu zpochybnění zamítnutí zápisu do seznamu komory, tato složitost nemůže vést k tomu, že napadené nařízení je stíženo zjevně nesprávným posouzením.

12. Zapáté, čl. 4f [odst. 6], který se týká částečného přístupu a který byl vložen do výše uvedené směrnice ze dne 7. září 2005 směrnicí ze dne 20. listopadu 2013, stanoví, že: „*Tento článek se nevztahuje na odborníky, kteří využívají automatické uznávání svých odborných kvalifikací podle hlavy III kapitol II, III a IIIa*“, přičemž kapitola III hlavy III se týká uznávání odborných kvalifikací na základě koordinace minimálních podmínek kladených na odbornou přípravu, která se týká dokladů o dosažené kvalifikaci zajišťující přístup k odborným činnostem lékaře se základní odbornou přípravou a odborného lékaře, zdravotní sestry a ošetřovatele odpovědných za všeobecnou péči, zubního lékaře, odborného zubního lékaře, porodní asistentky a farmaceuta. Tato povolání představují ve Francii regulovaná povolání upravená čtvrtou částí zákoníku o veřejném zdraví. Článek L. 4002–3 tohoto zákoníku umožňuje částečný přístup ke všem zdravotnickým povoláním upraveným čtvrtou částí téhož zákoníku, tedy včetně povolání, na něž se vztahuje mechanismus automatického uznávání odborných kvalifikací. Žalobci tvrdí, že tento článek je tak v rozporu s výše uvedeným čl. 4f [odst.] 6 směrnice ze dne 7. září 2005. Odpověď na tento žalobní důvod tak závisí na otázce, zda je třeba tento článek směrnice chápat tak, že brání tomu, aby členský stát zavedl možnost částečného přístupu k některým z povolání, na něž se vztahuje mechanismus automatického uznávání odborných kvalifikací stanovený na základě ustanovení kapitoly III hlavy III téže směrnice.

13. Vzhledem k tomu, že napadené nařízení bylo přijato na základě ustanovení článku L. 4002–3 zákoníku o veřejném zdraví, je tato otázka rozhodující pro vyřešení sporu, o kterém musí rozhodnout Conseil d'Etat, a představuje závažné obtíže. Uvedené otázky je třeba v důsledku toho položit Soudnímu dvoru

Evropské unie na základě článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie a až do rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie přerušit řízení o návrhových žádáních národní konfederace zubních odborů a dalších směřujících ke zrušení napadeného nařízení.

Pokud jde o napadené vyhlášky:

14. Vzhledem k tomu, že legalita napadených vyhlášek závisí na legalitě nařízení, které je jejich právním základem, je rovněž třeba přerušit řízení o návrhových žádáních směřujících ke zrušení těchto vyhlášek do doby, než Soudní dvůr Evropské unie rozhodne o předběžné otázce.

ROZHODL TAKTO:

[omissis].

[omissis] Řízení o předložených žalobách se přerušuje do doby, než Soudní dvůr Evropské unie rozhodne o následující otázce:

Brání čl. 4f odst. 6 směrnice 2005/36/ES ze dne 7. září 2005 tomu, aby členský stát zavedl možnost částečného přístupu k některým z povolání, na něž se vztahuje mechanismus automatického uznávání odborných kvalifikací, jak je stanoveno v kapitole III hlavy III téže směrnice?

[omissis] [*procesněprávní otázky*]

Rozhodnuto na zasedání dne 29. listopadu 2019 [omissis]

Vyhlášeno na veřejném zasedání dne 19. prosince 2019.

[omissis]