Sbírka soudních rozhodnutí

USNESENÍ TRIBUNÁLU (pátého senátu)

25. září 2019 *

„Žaloba pro nečinnost, na náhradu škody a na neplatnost – Volný pohyb pracovníků – Právo svobodné volby povolání – Dohoda mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Švýcarskem na straně druhé o volném pohybu osob – Údajné porušení této dohody švýcarskými právními a správními předpisy upravujícími výkon povolání lékaře – Návrh na přijetí opatření vůči Švýcarsku a návrh na náhradu vzniklé újmy – Odpověď ESVČ – Žaloba zčásti zjevně nepřípustná a zčásti po právní stránce zjevně zcela neopodstatněná“

Ve věci T-99/19,

Nathaniel Magnan, s bydlištěm v Aix-en-Provence (Francie), zastoupený J. Fayollem, advokátem,

žalobce,

proti

Evropské komisi, zastoupené H. Støvlbækem a J. Hottiaux a M. Šimerdovou, jako zmocněnci,

žalované,

jejímž předmětem je zaprvé návrh založený na článku 265 SFEU znějící na určení, že Komise v rozporu s právem nepřijala opatření vůči Švýcarské konfederaci v návaznosti na údajné porušení dohody mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Švýcarskem na straně druhé o volném pohybu osob (Úř. věst. 2009, L 353, s. 71), podepsané v Lucemburku dne 21. června 1999, zadruhé návrh založený na článku 263 SFEU a znějící na zrušení rozhodnutí Komise, kterým odmítla přijmout opatření vůči Švýcarské konfederaci, obsaženého v dopise Evropské služby pro vnější činnost (ESVČ) ze dne 20. prosince 2018, a zatřetí návrh založený na článcích 268 a 340 SFEU a znějící na náhradu škody, která žalobci údajně vznikla od roku 2013 z důvodu porušení dohody mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Švýcarskem na straně druhé o volném pohybu osob, jakož i na zaplacení penále,

TRIBUNÁL (pátý senát),

ve složení D. Gratsias (zpravodaj), předseda, A. Dittrich a R. Frendo, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: E. Coulon,

vydává toto

* Jednací jazyk: francouzština.

Usnesení

Skutečnosti předcházející sporu

1 Žalobce, Nathaniel Magnan, je praktickým lékařem s francouzskou státní příslušností.

2 Dne 20. července 2013 podal žalobce kantonálním úřadům v Ženevě (Švýcarsko) žádost o povolení vykonávat své povolání v tomto kantonu.

3 Dvěma rozhodnutími ze dne 1. října 2013 povolily kantonální úřady v Ženevě žalobci vykonávat své povolání na vlastní odpovědnost, avšak nepovolily mu jej vykonávat v rámci povinného zdravotního pojištění. Posledně uvedené rozhodnutí je založeno na článku 55a švýcarského federálního zákona ze dne 18. března 1994 o zdravotním pojištění, na takzvaném „ustanovení o potřebě“ (dále jen „ustanovení o potřebě“), a na usnesení Švýcarské federální rady ze dne 3. července 2013 o omezení přístupu poskytovatelů služeb k výkonu povolání v rámci povinného zdravotního pojištění. Ustanovení o potřebě stanoví možnost Švýcarské federální rady, aby učinila přístup k výkonu zejména povolání lékařů v rámci povinného zdravotního pojištění závislým na prokázání potřeby, což se nevztahuje na osoby, které vykonávaly své povolání nejméně tři roky v uznané švýcarské univerzitní nemocnici. Usnesením ze dne 3. července 2013 uplatnila Švýcarská federální rada tuto možnost tím, že stanovila, že lékaři, na které se vztahuje ustanovení o potřebě, jsou připuštěni k výkonu svého povolání v rámci povinného zdravotního pojištění jen tehdy, jestliže není dosažen maximální počet všech lékařů stanovený v příloze podle kantonů a oboru.

4 Dne 15. listopadu 2013 podal žalobce žalobu k švýcarskému Tribunal administratif fédéral (Federální správní soud „dále jen „FSS“) proti rozhodnutí nepovolit mu výkon povolání praktického lékaře v rámci povinného zdravotního pojištění. Tento soud rozsudkem ze dne 19. března 2018 uvedenou žalobu zamítl. Měl zvláště za to, že i kdyby ustanovení o potřebě zavádělo nepřímou diskriminaci lékařů, kteří jsou státními příslušníky členských států, byla by tato diskriminace odůvodněna důvody veřejného zdraví v souladu s judikaturou Evropské unie (bod 9.7 rozsudku). Uvedl kromě toho, že vzhledem k tomu, že rozhodnutí v oblasti zdravotního pojištění, která vydá, nemohou být napadena před Tribunal fédéral (Federální soud), je jeho rozsudek konečný (bod 12 rozsudku).

5 V květnu 2018 informoval žalobce Evropskou komisi o této situaci. Příslušný úředník Komise [v oddělení E5 „Odborné způsobilosti a kvalifikace“ generálního ředitelství (GŘ) „Vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky“] odpověděl žalobci e-maily ze dne 30. května 2018 a 7. června 2018. Oznámil mu, že Komise byla informována o situaci ve Švýcarsku a pracuje se švýcarskými úřady na nalezení řešení, což je důvodem, proč mu nemůže sdělit oficiální stanovisko Komise k rozsudku FSS ze dne 19. března 2018. Uvedl zvláště, že podle jeho informací zkoumají švýcarské orgány změny určitých částí švýcarského federálního zákona o zdravotním pojištění.

6 Dne 23. srpna 2018 podaly dvě švýcarské zdravotní pojišťovny návrh na smír k Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève [Rozhodčí soud pro spory v oblasti pojišťovnictví v kantonu Ženevy (Švýcarsko)] proti sdružení SOS médecins de Genève, kterým se domáhaly zaplacení částek odpovídajících uhrazeným fakturám několika lékařů-členů tohoto sdružení, kterým nebylo povoleno, aby vykonávali své povolání v rámci povinného zdravotního pojištění. Dopisem zaslaným e-mailem dne 19. října 2018 oznámil lékař, který je předsedou SOS médecins de Genève, že je nucen pozastavit činnost těchto lékařů, včetně žalobce. Tito lékaři byli znovu přijati do sdružení později dne 8. listopadu 2018 poté, co se v rámci výše uvedeného smírčího řízení konalo jednání. Dne 3. července 2019 vydal Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève (Rozhodčí soud pro spory v oblasti pojišťovnictví v kantonu Ženevy) nález, v něm uložil uvedenému sdružení, aby zaplatilo částku odpovídající fakturám uhrazeným lékařům, kteří jsou členy sdružení a o nichž měl za to, že jim není povoleno, aby vykonávaly své povolání v rámci povinného zdravotního pojištění.

7 Dne 22. října 2018 zaslal žalobce Komisi výzvu dopisem, v níž požádal o „přijetí veškerých právních opatření povolených“ dohodou mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Švýcarskou konfederací na straně druhé o povolném pohybu osob (Úř. věst. 2009, L 353, s. 71, dále jen „DVPO“) vůči Švýcarské konfederaci s cílem okamžitě odstranit diskriminaci lékařů, kteří jsou státními příslušníky Unie, a dále požádal o náhradu hospodářské újmy, která mu vznikla od roku 2013 a jež odpovídá částce 1 281 444 švýcarských franků (CHF) (přibližně 1 121 650 eur). V této výzvě tvrdil, že od roku 2013 je nepřímo diskriminován, jelikož se nemůže usadit jako praktický lékař v kantonu Ženeva a jeho činnost v rámci SOS médecins de Genève je pozastavena od 19. října 2018. Uvedl, že tato diskriminace je v rozporu s judikaturou unijních soudů a že nemůže podat opravný prostředek na vnitrostátní nebo nadnárodní úrovni proti rozsudku FSS. Žalobce tvrdil, že při tomto porušování DVPO, které vyplývalo z této diskriminace, jež se týká všech lékařů, kteří jsou státními příslušníky Unie, měla Komise jakožto strážkyně smluv a uplatňování unijního práva v souladu s čl. 17 odst. 1 SEU povinnost jednat a že od roku 2013 nepřijala v tomto ohledu žádné opatření.

8 Dne 20. prosince 2018 zaslala Evropská služba pro vnější činnost (ESVČ) žalobci dopis, který byl odpovědí na jeho dopis ze dne 22. října 2018 zaslaný Komisi. V uvedeném dopise ESVČ ujistila žalobce, že tato služba a Komise uskutečnily veškeré kroky k zajištění správného použití DVPO a dodržení práv občanů Unie ve Švýcarsku. Uvedla v něm, že otázka omezení přístupu lékařů na pracovní trh ve Švýcarsku, a zvláště v kantonu Ženevy je předmětem probíhajících diskusí se švýcarskými orgány od roku 2013, avšak tyto orgány a unijní orgány mají odlišný názor na výklad DVPO a právní posouzení ustanovení o potřebě. Upřesnila, že vzhledem k tomu, že neexistuje mechanismus řešení sporů, nemají unijní orgány prostředky k podpoře určitého řešení v případě neshody mezi stranami a vzhledem k tomu, že je si vědoma tohoto nedostatku, požádala švýcarské orgány, aby sjednaly rámcovou institucionální dohodu umožňující využít rozhodčího řízení a obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie s otázkami týkajícími se pojmů unijního práva za účelem zajištění jednotného výkladu dohod uzavřených se Švýcarskou konfederací a zaručení stejných práv a povinností. Dodala, že unijní orgány pozorně sledují postup vypracovávání nového zákona švýcarskými orgány, jehož cílem by mělo být nahrazení ustanovení o potřebě.

Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

9 Dne 18. února 2019 podal žalobce projednávanou žalobu.

10 Dne 9. dubna 2019 předal Tribunál Komisi návrh, přičemž ji vyzval, aby v žalobní odpovědi odpověděla na jednu otázku.

11 Dne 20. června 2019 vznesla Komise námitku nepřípustnosti a odpověděla na otázku Tribunálu.

12 Dne 6. srpna 2019 předložil žalobce své vyjádření k námitce nepřípustnosti.

13 Žalobce navrhuje, aby Tribunál:

– na základě článku 265 SFEU určil, že Komise v rozporu s právem od roku 2013 nepřijala žádná opatření vůči Švýcarské konfederaci a na základě článků 268 a 340 SFEU jí uložil, aby mu zaplatila částku 1 141 198,10 eura jako náhradu újmy, jež mu vznikla od roku 2013, a penále ve výši 500 eur za den až do dne, od něhož budou švýcarské orgány dodržovat DVPO nebo, kdy jedna ze stran tuto dohodu ukončí;

– dále na základě článku 263 SFEU zrušil rozhodnutí ze dne 20. prosince 2018 o implicitním odmítnutí přijmout naléhavě právní a věcná opatření vůči Švýcarské konfederaci z důvodu porušování DVPO a rozhodnutí o implicitním odmítnutí nahradit újmu, která mu vznikla z důvodu tohoto porušování.

14 Komise navrhuje, aby Tribunál:

– odmítl žalobu jako zjevně nepřípustnou;

– uložil žalobci náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

15 Je-li určitý návrh zjevně nepřípustný nebo po právní stránce zjevně zcela neopodstatněný, může Tribunál dle článku 126 svého jednacího řádu na návrh soudce zpravodaje kdykoli rozhodnout usnesením s odůvodněním, aniž by pokračoval v řízení.

16 V projednávaném případě má Tribunál věc za dostatečně objasněnou na základě písemností obsažených v soudním spise a rozhodne bez pokračování v řízení.

17 Úvodem je třeba konstatovat, že projednávaná žaloba musí být vykládána jako žaloba, která obsahuje návrhová žádání směřující proti nečinnosti a znějící na to, aby Tribunál na základě článku 265 SFEU konstatoval protiprávní nečinnost Komise, a návrhová žádání znějící na to, aby Komisi byla na základě článků 268 a 340 SFEU uložena povinnost nahradit žalobci škodu a zaplatit mu penále z důvodu vzniklé škody. Návrhová žádání znějící na zrušení „rozhodnutí ze dne 20. prosince 2018 o implicitním odmítnutí naléhavě přijmout právní a věcná opatření vůči [Švýcarské konfederaci] z důvodu porušování DVPO“ musí být analyzována jako návrhová žádání předložená podpůrně, jelikož spočívají na předpokladu, že Komise rozhodla o návrzích žalobce, a nikoli jako v případě návrhových žádání předložených primárně na předpokladu její nečinnosti. Pokud jde o návrhová žádání předložená rovněž podpůrně a znějící na zrušení „rozhodnutí o implicitním odmítnutí nahradit škodu vzniklou žalobci z důvodu tohoto porušování“, musí být překvalifikována na návrhová žádání znějící na uložení Unii, aby nahradila škodu na základě článků 268 a 340 SFEU.

K návrhovým žádáním směřujícím proti nečinnosti a souvisejícím návrhovým žádáním znějícím na náhradu škodu

K návrhovým žádáním směřujícím proti nečinnosti

18 Žalobce tvrdí, že ustanovení o potřebě zavádí nepřímou diskriminaci mezi švýcarskými lékaři, kteří studují především ve Švýcarsku, a tedy se na ně nevztahuje uvedené ustanovení, a lékaři, kteří jsou státními příslušníky určitého členského státu, jež studují především v Unii a na něž se přímo vztahuje zákaz vykonávat své povolání v rámci povinného zdravotního pojištění. Toto ustanovení o potřebě zavedlo kromě toho podle žalobce diskriminaci mezi lékaři, kteří vykonávali své povolání nejméně tři roky v uznané švýcarské univerzitní nemocnici, a ostatními lékaři. Tvrdí, že zavedení tohoto ustanovení je porušením článků 2, 7 a 13 DVPO a článku 55 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací (Ú. věst. 2005, L 255, s. 22) a odporuje rovněž judikatuře Soudního dvora, k jejímuž zohledňování se na základě čl. 16 odst. 2 DVPO zavázala Švýcarská konfederace. Žalobce kromě toho uvádí, že švýcarské orgány nedodržují zásadu vzájemnosti. Žalobce tvrdí, že odůvodnění rozsudku FSS ze dne 19. března 2018 ospravedlňující dotčenou diskriminaci cíli veřejného zdraví je z hlediska judikatury Soudního dvora stiženo nesprávným právním posouzením a z vědeckého hlediska není validní. Má za to, že ustanovení o potřebě v každém případě porušuje zásadu proporcionality. Žalobce dodává, že dotčená diskriminace je pro něj tím závažnější, že jeho působení v SOS médecins de Genève nemůže být zohledněno za účelem výjimky z ustanovení o potřebě a že veřejnosprávní orgány kantonu Ženevy uplatňují pokyn ukládající upřednostňovat přijímání místních žadatelů o zaměstnání před přeshraničními pracovníky. Uvádí, že z důvodu nejistoty ohledně možnosti nadále vykonávat své povolání v rámci SOS médecins de Genève se nachází v situaci právní nejistoty.

19 Pokud jde o údajnou nečinnost Komise, žalobce tvrdí, že dopis ze dne 20. prosince 2018 vyjadřoval implicitní odmítnutí jednat. Tvrzení obsažené v tomto dopise, že neexistuje žádný prostředek k podpoře určitého řešení v případě neshody stran, je podle něj nesprávné, jelikož Unie může kdykoli vypovědět jednu ze sedmi odvětvových dohod uzavřených se Švýcarskou konfederací, k nimž patří DVPO, nebo pozastavit její účinky a může rovněž ovlivnit účast švýcarských orgánů v různých evropských programech. Vzhledem ke svému úkolu strážkyně smluv a v souladu se zásadami právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, měla podle žalobce Komise v projednávaném případě povinnost jednat s cílem chránit unijní *acquis* a práva občanů Unie. Tvrdí, že její nečinnost lze vyvodit zejména z její znalosti situace lékařů, kteří jsou občany Unie, od roku 2013 a z jejího nedostatku reakce na zachovávání přetrvávajících překážek volného pohybu osob, které vyplývají ze švýcarských právních předpisů.

20 Komise tvrdí, že návrhová žádání směřující proti nečinnosti jsou nepřípustná. Žalobce nemá podle Komise právo podat žalobu pro nečinnost, kterou se nedomáhá, aby bylo určeno, že Komise nepřijala ve vztahu k němu akty s právními účinky, které by mohly být předmětem žaloby na neplatnost. Komise dále tvrdí, že v projednávaném případě má diskreční posuzovací pravomoc stejnou jako v případě zahájení řízení pro nesplnění povinnosti, přičemž vylučuje právo jednotlivců vyžadovat od ní, aby zaujala stanovisko v určitém směru. Komise kromě toho uvádí, že přijala veškerá právní opatření dovolená DVPO k zastavení diskriminace lékařů z Unie. Uvádí v tomto ohledu, že na každé výroční schůzi smíšeného výboru pro DVPO vznesla otázku slučitelnosti švýcarských právních předpisů s ustanoveními této dohody na základě jejího článku 19, který svěřuje smíšenému výboru pravomoc striktně politicky řešit spory mezi stranami. Komise uvádí, že její podněty tak umožnily postup v několika věcech, zejména v přezkumu horizontální směrnice v kantonu Ženevy. Tvrdí, že neexistuje jiný mechanismus pro řešení sporů mezi stranami DVPO, zvláště pak mechanismus, který by byl závazný. Konečně Unie nemůže být podle Komise povinna vypovědět nebo pozastavit platnost DVPO, která je součástí velmi komplexního vztahu založeného na dohodách se Švýcarskou konfederací a která je smíšenou dohodou, jejíž vypovězení nebo pozastavení vyžaduje souhlas všech členských států. Na základě toho dochází Komise k závěru, že žaloba pro nečinnost je neopodstatněná.

21 Ve svém vyjádření k námitce nepřípustnosti ze dne 6. srpna 2019 žalobce tvrdí, že žaloba pro nečinnost je přípustná, neboť Komise není autorem dopisu ze dne 20. prosince 2018, tento dopis neobsahuje zaujetí stanoviska, on podal žalobu ve stanové lhůtě a Komise měla možnost a povinnost jednat od roku 2013. Tvrdí, že vzhledem k tomu, že neexistuje jakýkoli mechanismus stanovený DVPO, který by mu umožnil obrátit se na příslušný nadnárodní soud v unijním právu, znamenalo by odmítnutí jeho žaloby Tribunálem jako nepřípustné odepření spravedlnosti a porušení článku 47 Listiny základních práv Evropské unie, jakož i zásad efektivity a rovnocennosti.

22 Nejdříve je třeba posoudit přípustnost návrhových žádání směřujících proti nečinnosti.

– K přípustnosti návrhových žádání směřujících proti nečinnosti

23 Podle čl. 265 druhého pododstavce SFEU platí, že žaloba pro nečinnost je přípustná pouze tehdy, byl-li příslušný orgán, instituce nebo jiný subjekt předem vyzván, aby jednal. Jestliže se orgán, instituce nebo jiný subjekt ve lhůtě dvou měsíců od této výzvy nevyjádří, může být tato žaloba podána v další lhůtě dvou měsíců. Výzva k jednání určená orgánu, musí být nicméně dostatečně jasná a přesná, aby na jejím základě byl orgán obeznámen s konkrétním obsahem rozhodnutí, jehož přijetí je od něj vyžadováno, a musí z ní rovněž vyplývat, že směřuje k tomu, aby tento orgán zaujal stanovisko (viz rozsudek ze dne 23. listopadu 2017, Bionorica a Diapharm v. Komise, C-596/15 P a C-597/15 P, EU:C:2017:886, bod 54 a citovaná judikatura).

24 Podle judikatury Soudního dvora se článek 265 SFEU vztahuje na nečinnost v podobě nepřijetí aktu nebo nezaujetí stanoviska (viz rozsudek ze dne 23. listopadu 2017, Bionorica a Diapharm v. Komise, C-596/15 P a C-597/15 P, EU:C:2017:886, bod 52 a citovaná judikatura).

25 Podle judikatury platí, že čl. 265 třetí pododstavec SFEU, který umožňuje právnickým a fyzickým osobám podat žalobu pro nečinnost, pokud orgán nevydal akt jim určený jiný než doporučení nebo stanovisko, musí být vykládán v tom smyslu, že umožňuje jednotlivcům, aby podali žalobu pro nečinnost proti orgánu, který nepřijal akt, jenž by vyvolával právně závazné účinky, jimiž by byly dotčeny zájmy žalobce tím, a to tak, že by se podstatným způsobem změnilo jeho právní postavení. Kromě toho může být předmětem žaloby pro nečinnost nepřijetí přípravného aktu, pokud je nezbytným předpokladem k zahájení postupu vedoucího k přijetí aktu s právně závaznými účinky (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 26. listopadu 1996, T. Port, C-68/95, EU:C:1996:452, bod 59 a citovaná judikatura, a ze dne 23. listopadu 2017, Bionorica a Diapharm v. Komise, C-596/15 P a C-597/15 P, EU:C:2017:886, bod 53 a citovaná judikatura).

26 Ze zásad připomenutých v bodě 25 výše tedy vyplývá, že článek 265 SFEU nepřiznává fyzickým a právnickým osobám právo podat žalobu proti jakémukoli nezaujetí stanoviska nebo nepřijetí rozhodnutí ze strany orgánů poté, co je jim byla zaslána výzva. V souladu s těmito zásadami je totiž toto právo přiznáno jen ve třech případech: pokud by byl těmto osobám určen akt, který jim tyto orgány nezaslaly, nepřijatý akt by vyvolával právně závazné účinky, jimiž mohou být dotčeny jejich zájmy tím, že se podstatným způsobem mění jejich právní postavení nebo alespoň uvedený akt by byl přípravným aktem, který je nezbytným předpokladem k zahájení postupu vedoucího k přijetí aktu s právně závaznými účinky vůči nim.

27 Avšak v projednávaném případě je třeba uvést, že bez ohledu na otázku, zda byly splněny další podmínky přípustnosti žaloby pro nečinnost uvedené v bodech 23 a 24 výše, je třeba v každém případě konstatovat, že situace žalobce neodpovídá žádnému ze tří případů uvedených v bodě 26 výše.

28 V tomto ohledu je třeba nejdříve konstatovat, že žalobci nejsou určena opatření, k jejichž přijetí vyzval Komisi v dopise ze dne 22. října 2018. V tomto dopise totiž podle jeho vlastních slov žádá tento orgán, aby „vůči [Švýcarské konfederaci] přijal veškerá právní opatření povolená DVPO“.

29 Dále je třeba uvést, že opatření, která by Komise přijala vůči Švýcarské konfederaci, by sama o sobě nezměnila podstatným způsobem právní postavení žalobce, pokud jde o jeho právo vykonávat povolání lékaře v kantonu Ženevy.

30 Konečně taková opatření nelze považovat za opatření, která by byla nezbytným předpokladem k zahájení postupu vedoucího k přijetí aktu s právně závaznými účinky ve vztahu k žalobci.

31 Je třeba totiž konstatovat, že jediným postupem pro řešení sporů použitelným pro výklad a použití DVPO je postup upravený v článku 19 této dohody, podle něhož mohou smluvní strany předložit jakoukoli spornou záležitost této povahy smíšenému výboru, který zváží všechny možné prostředky pro udržení řádného fungování uvedené dohody. Tato ustanovení ostatně nestanovují, že smíšený výbor má povinnost dosáhnout výsledku, pokud jde o vyřešení sporů, nýbrž má jen povinnost vyvinout k tomu úsilí.

32 Naproti tomu neexistuje postup řešení sporů použitelný v projednávaném případě, jehož předstupněm by bylo přijetí jednostranných opatření jednou stranou DVPO vůči druhé straně. V tomto ohledu je třeba uvést, že rozhodnutí neobnovit nebo ukončit platnost DVPO na základě čl. 25 odst. 2 nebo 3 této dohody, které je uvedeno žalobcem jako příklad, již pojmově nemůže být považováno za takový předstupeň, neboť přijetí takového rozhodnutí by samo o sobě ukončilo platnost dohody.

33 Přijetí jednostranných opatření jednou stranou DVPO vůči druhé mimo použitelný postup z důvodu porušení této povinností podle uvedené dohody touto druhou stranou, by ostatně již pojmově neposkytovalo žádnou záruku, pokud jde o výsledek sporu mezi uvedenými stranami. V tomto případě by totiž bylo na straně, které by byla uvedená jednostranná opatření určena, aby svobodně a svrchovaně

určila, zda je třeba dosáhnout souladu s výkladem DVPO zastávaným druhou smluvní stranou, či nikoli (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 3. července 2007, Commune de Champagne a další v. Rada a Komise, T-212/02, EU:T:2007:194, bod 94).

34 Je zajisté pravda, že výkon pravomocí přenesených na unijní orgány v mezinárodní oblasti nemůže být vyloučen ze soudního přezkumu (v tomto smyslu obdobně viz usnesení ze dne 3. července 2007, Commune de Champagne a další v. Rada a Komise, T-212/02, EU:T:2007:194, bod 94 a citovaná judikatura). Je rovněž pravda, jak uvádí žalobce, že podle čl. 17 odst. 1 SEU je Komise jakožto strážkyně Smluv a dohod uzavřených na jejím základě povinna ujistit se o tom, že tato třetí země řádně plní povinnosti, jež na sebe vzala na základě dohody uzavřené s Unií, nebo jako v projednávaném případě na základě dohody uzavřené s Unií a jejími členskými státy (v tomto smyslu a obdobně viz rozsudek ze dne 25. července 2008, C.A.S. v. Komise, C-204/07 P, EU:C:2008:446, bod 94).

35 Avšak vzhledem k tomu, že v projednávaném případě ustanovení mezinárodního nebo unijního práva žádným způsobem nezapojují jednotlivce do rozhodovacího postupu týkajícího se provádění DVPO, nemůže žalobce vyvodit z porušení této dohody Švýcarskou konfederací, i kdyby bylo prokázáno, právo požadovat po Komisi, aby vůči ní přijala opatření. Pokud by taková opatření byla totiž přijata, týkala by se jen vztahů mezi Unií a třetí zemí, a nikoli vztahů unijních orgánů s fyzickými nebo právnickými osobami. I kdyby tudíž byla připuštěna existence povinnosti přijmout taková opatření, tato povinnost by nemohla přiznat jednotlivcům žádné právo (v tomto smyslu a obdobně viz rozsudky ze dne 13. června 2013, Syndicat OP 84, C-3/12, EU:C:2013:389, body 28 až 31, a ze dne 10. prosince 2013, Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, bod 56).

36 Z výše uvedeného tudíž vyplývá, že návrhová žádání směřující proti nečinnosti jsou zjevně nepřípustná.

37 Argumenty žalobce uvedené v jeho vyjádření k námitce nepřípustnosti zjevně nemohou zpochybnit tento závěr.

38 Pokud jde zaprvé o otázku, zda Komise nezaujala stanovisko k výzvě, kterou jí žalobce zaslal, a zda byla žaloba podána ve lhůtách stanovených v čl. 265 SFEU druhém pododstavci, stačí připomenout, že z důvodů uvedených v bodech 28 až 35 výše má Tribunál za to, že postavení žalobce neodpovídá žádnému z případů, v nichž mají fyzické a právnické osoby právo podat žalobu pro nečinnost nezávisle na tom, zda jsou splněny další podmínky přípustnosti takové žaloby. Platí tudíž, že i kdyby bylo uznáno, že Komise v projednávaném případě nezaujala stanovisko a žalobce podal žalobu v požadovaných lhůtách, tyto okolnosti by neměly žádný vliv.

39 Je třeba zadruhé uvést, že otázka, zda Komise měla možnost přijmout jednostranná opatření vůči Švýcarské konfederaci a otázka, zda měla tuto povinnost, nejsou relevantní pro posouzení přípustnosti projednávané žaloby pro nečinnost, nýbrž jsou relevantní jen pro posouzení její opodstatněnosti (v tomto smyslu a obdobně viz rozsudek ze dne 29. září 2011, Ryanair v. Komise, T-442/07, nezveřejněný, EU:T:2011:547, bod 27). Argumenty žalobce týkající se těchto otázek jsou tedy neúčinné.

40 Je třeba zatřetí připomenout, že Smlouva o FEU zavedla nejen svými články 263 a 277 a dále svým článkem 267, avšak rovněž svým článkem 265 úplný systém procesních prostředků a řízení určený k zajištění přezkumu legality aktů orgánů unijním soudem (rozsudek ze dne 3. října 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 92 a citovaná judikatura).

41 Avšak, i když podmínky přípustnosti žaloby podané přímo unijnímu soudu musí být vykládány ve světle článku 47 Listiny základních práv, který zakotvuje základní právo na účinnou soudní ochranu, z ustálené judikatury vyplývá, že cílem tohoto článku není změnit systém soudního přezkumu upravený Smlouvami, a zejména tyto podmínky. Tento článek tedy zejména nevyžaduje, aby jednotlivec mohl bez

jakékoli další podmínky podat žalobu, jejímž předmětem je jakékoli nepřijetí rozhodnutí nebo nezaujetí stanoviska orgány (v tomto smyslu a obdobně viz rozsudky ze dne 3. října 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, body 97, 98 a 105 a citovaná judikatura, a ze dne 9. listopadu 2017, SolarWorld v. Rada, C-205/16 P, EU:C:2017:840, body 67 a 68).

42 I když ustanovení článku 265 SFEU nemohou být v projednávaném případě s ohledem na zásadu účinné soudní ochrany vykládány striktně, nic to nemění na tom, že vzhledem k podmínkám přípustnosti žaloby pro nečinnost fyzických a právnických osob uvedeným v bodech 25 a 26 výše, nemohlo nezaujetí stanoviska Komisí k žádosti žalobce o přijetí jednostranných opatření vůči Švýcarské konfederaci v žádném případě mu přiznat právo na podání žaloby. Tribunál tudíž nemůže neuplatnit tyto podmínky přípustnosti, které vyplývají ze Smlouvy o FEU, jak je vykládána ustálenou judikaturou, jinak by překročil pravomoci, které jsou mu svěřeny (v tomto smyslu a obdobně viz usnesení ze dne 24. listopadu 2016, Petraitis v. Komise, C-137/16 P, nezveřejněné, EU:C:2016:904, bod 24 a citovaná judikatura).

43 Pokud jde konkrétně o neexistenci jakéhokoli mechanismu upraveného v DVPO, který by umožnil žalobci obrátit se na nadnárodní soud nebo soud „příslušný v oblasti [unijního] práva“, je třeba uvést, že zásada účinné soudní ochrany nemůže odůvodnit to, že unijní soud překročí pravomoci, jež jsou mu svěřeny, jen s cílem, aby odstranil tento nedostatek.

44 Ačkoli žalobce navrhuje opak, nejsou zásady účinnosti a rovnocennosti v projednávaném případě uplatnitelné.

45 V tomto ohledu je třeba připomenout, že při neexistenci unijní právní úpravy nesmí být podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva, které jsou součástí vnitrostátního právního řádu členských států, méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti), a nesmí znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných unijním právním řádem (zásada efektivity) (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. června 2007, van der Weerd a další, C-222/05 až C-225/05, EU:C:2007:318, bod 28 a citovaná judikatura).

46 Stačí však konstatovat, že tyto zásady mohou být již z povahy věci uplatňovány jen vnitrostátními soudy, avšak nikoli unijními soudy, které uplatňují procesní podmínky stanovené samotným unijním právem. Pokud jde kromě toho o meze působnosti svěřené jim Smlouvami v souladu se zásadou institucionální rovnováhy, unijní soudy nemohou neuplatnit tyto procesní podmínky [v tomto smyslu a obdobně viz rozsudek ze dne 25. října 2017, Komise v. Rada (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, bod 40].

47 Každopádně i kdyby návrhová žádání pro nečinnost mohla považována za přípustná, musela by být zamítnuta z níže uvedených důvodů.

– K opodstatněnosti návrhových žádání směřujících proti nečinnosti

48 Z ustálené judikatury vyplývá, že k rozhodnutí o opodstatněnosti návrhových žádání směřujících proti nečinnosti je třeba ověřit, zda k okamžiku vyzvání dotčeného orgánu ve smyslu článku 265 SFEU měl tento orgán povinnost jednat (viz rozsudek ze dne 29. září 2011, Ryanair v. Komise, T-442/07, nezveřejněný, EU:T:2011:547, bod 28 a citovaná judikatura).

49 V projednávaném případě je třeba uvést, jak právem tvrdí Komise, že nemůže mít povinnost přijmout jednostranná opatření vůči Švýcarské konfederaci, ať již je postoj tohoto orgánu k souladu ustanovení o potřebě s DVPO jakýkoli.

50 Jak již bylo totiž konstatováno v bodech 31 a 32 výše, žádné ustanovení použitelné na případné spory mezi smluvními stranami DVPO týkající se jejího výkladu nebo použití neukládá Komisi povinnost přijmout taková opatření ani ji k tomu neopravňuje. Na základě článku 19 této dohody je jí jen umožněno předložit takový spor smíšenému výboru.

51 Kromě toho je třeba uvést, že DVPO uzavřela se Švýcarskou konfederací nejen Unie, ale rovněž všechny její členské státy. Jak tudíž tvrdí Komise, případné přijetí jednostranných opatření vůči Švýcarské konfederaci z důvodu porušování DVPO vyžaduje přinejmenším souhlas členských států.

52 Dále má Komise zajisté pravomoc vnějšího zastupování Unie ve smyslu čl. 17 odst. 1 SEU a tato pravomoc ji opravňuje jménem Unie k výměně názorů se švýcarskými orgány s cílem provádění této dohody a k dohledu nad jejím správným uplatňováním ze strany těchto orgánů. To však neznamená, že může rozhodnout o přijetí právně závazných opatření vůči Švýcarské konfederaci jen na základě tohoto oprávnění, aniž je k tomu výslovně zmocněna Radou Evropské unie (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. července 2016, Rada v. Komise, C-660/13, EU:C:2016:616, bod 36). Vzhledem k tomu, že totiž neexistuje žádné řízení, v něm by mohla být uložena taková opatření, jejich případné přijetí by s ohledem zejména na jejich případné důsledky vyžadovalo rozhodnout o rozdílných zájmech, které jsou součástí vztahů mezi Unií a Švýcarskou konfederací, což je v pravomoci Rady (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. července 2016, Rada v. Komise, C-660/13, EU:C:2016:616, body 33 a 39).

53 Taková povinnost by ostatně mohla narušit plnění DVPO, která je součástí sedmi odvětvových dohod uzavřených se Švýcarskou konfederací, jejichž cílem je upevnit hospodářské vazby mezi Unií a touto třetí zemí, a konkrétně zavést volný pohyb osob mezi smluvními stranami na základě právních předpisů platných v Unii (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. února 2014, Spojené království v. Rada, C-656/11, EU:C:2014:97, body 53 a 55).

54 Za účelem řešení sporů týkajících se výkladu DVPO a jejího uplatňování, je nezbytné, aby unijní orgány a členské státy měly posuzovací pravomoc, která když ne diskreční, bude alespoň dostatečně široká k nezbytnému rozhodnutí o různých zájmech vyplývajících ze vztahů se Švýcarskou konfederací a k určení nejvhodnější strategie ve vztahu k ochraně zájmu Unie a zájmů občanů a subjektů Unie (v tomto smyslu a obdobně viz rozsudek ze dne 6. prosince 2001, Area Cova a další v. Rada a Komise, T-196/99, EU:T:2001:281, body 122 až 124 a citovaná judikatura).

55 Je třeba dodat, že neexistence jakéhokoli ustanovení v DVPO stanovícího přijetí jednostranných opatření smluvními stranami – kromě ustanovení o neobnovení nebo ukončení této dohody – jakož i obsah ustanovení jejího článku 19 o řešení sporů smíšeným výborem, který podle jejího článku 14 přijímá svá rozhodnutí na základě vzájemné shody, prokazují vůli uvedených smluvních stran upřednostnit vyjednávání a dohodu k zajištění správného fungování této dohody.

56 Za okolností projednávané věci proto Komise neměla povinnost přijmout vůči Švýcarské konfederaci opatření požadovaná žalobcem. I kdyby tudíž Komise nezaujala stanovisko k této žádosti nebo o ní nerozhodla, tento nedostatek nemůže být v žádném případě nečinností.

57 Použití zásad ochrany legitimního očekávání a právní jistoty dovolávaných žalobcem nemůže zpochybnit tyto závěry.

58 Podle ustálené judikatury platí, že právo dovolávat se zásady ochrany legitimního očekávání svědčí každému jednotlivci, u kterého vyvolal unijní orgán podložené naděje na základě konkrétních ujištění, které mu poskytl. Pokud jde o zásadu právní jistoty, vyžaduje, aby unijní právní předpisy byly určité a jejich použití bylo pro jednotlivce předvídatelné (viz rozsudek ze dne 17. února 2017, Islamic Republic of Iran Shipping Lines a další v. Rada, T-14/14 a T-87/14, EU:T:2017:102, body 191 a 192 a citovaná judikatura).

59 Co se týče zásady ochrany legitimního očekávání, je přitom třeba uvést, že žalobce neobdržel žádné přesné ujištění o tom, že Komise přijme jednostranná opatření vůči Švýcarské konfederaci vzhledem k porušováním DVPO touto třetí zemí.

60 Jak již bylo tedy uvedeno, žádné použitelné ustanovení neukládá Komisi povinnost ani ji neopravňuje k tomu, aby sama přijala taková opatření, která vyžadují v každém případě souhlas členských států a Rady (viz body 50 až 52 výše).

61 Kromě toho v e-mailech Komise ze dne 30. května 2018 a 7. června 2018 a v dopise ESVČ ze dne 20. prosince 2018 unijní orgány poskytly jen obecná ujištění o tom, že se zavazují podniknout veškeré kroky k tomu, aby zajistily správné plnění DVPO a dodržování práv občanů Unie ve Švýcarsku a o tom, že sledují legislativní proces týkající se změny ustanovení o potřebě v této zemi ve spojení s orgány této země (viz body 5 a 8 výše).

62 Dále, pokud jde o zásadu právní jistoty, z ustanovení DVPO jasně a jednoznačně vyplývá, že tato dohoda neupravuje v této fázi žádný jiný postup řešení sporů, než je řízení upravené v jejím článku 19, který umožňuje smluvním stranám, aby jakoukoli spornou záležitost předložily smíšenému výboru, aniž má tento výbor povinnost vyřešit uvedený spor. Za současného stavu platného práva DVPO tudíž neposkytuje Komisi žádný jiný právní prostředek k ochraně práv, která mají občané Unie na základě DVPO na švýcarském území, než předložení smíšenému výboru jakékoli otázky týkající se slučitelnosti s touto dohodou ustanovení švýcarského práva a správních opatření přijatých k provedení tohoto práva.

63 Jak kromě toho vyplývá z bodu 33 výše, přijetí jednostranných opatření jednou smluvní stranou DVPO vůči druhé v jiném, než uplatnitelném řízení, z důvodu porušení jejích povinností podle této dohody touto druhou smluvní stranou, již pojmově neposkytuje žádnou záruku, pokud jde o výsledek sporu mezi těmito stranami.

64 Ve svém vyjádření k námitce nepřípustnosti zpochybňuje žalobce legalitu ustanovení DVPO z důvodu, že nestanoví přístup k nezávislému soudu za účelem rozhodnutí sporů souvisejících s plněním této dohody. Tyto úvahy však nemohou v projednávaném případě zpochybnit skutečnost, že Komise nemá povinnost přijmout opatření vůči Švýcarské konfederaci.

65 Je totiž třeba uvést, že článek 11 DVPO stanoví právo osob, na něž se vztahuje tato dohoda, podat k příslušným orgánům stížnost a zejména obrátit se na příslušný vnitrostátní soud. Z písemností ve spise v projednávaném případě vyplývá, že žalobce mohl podat žalobu k FSS proti rozhodnutí nepovolit mu vykonávat své povolání v rámci povinného zdravotního pojištění. I když žalobce zpochybňuje výklad DVPO a použitelného unijního práva provedený tímto soudem, neprokazuje, že tento soud nerozhodl nezávisle. V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva platí, že způsob jmenování soudců, který v projednávaném případě žalobce kritizuje, nemůže sám o sobě zpochybnit jejich nezávislost (v tomto smyslu viz rozsudky ESLP ze dne 18. května 1999, Ninn-Hansen v. Dánsko, CE:ECHR:1999:0518DEC002897295, ze dne 26. srpna 2003, Filippini v.Saint-Marin, CE:ECHR:2003:0826DEC001052602). Z písemností ve spise dále rovněž vyplývá, že proti rozsudku Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève (Rozhodčí soud pro spory v oblasti pojišťovnictví v kantonu Ženevy) ze dne 3. července 2019 lze podat odvolání k švýcarskému Tribunal fédéral (Federální soud). Žalobce tedy v projednávaném případě neprokázal, že nemá přístup k nezávislému soudu za účelem rozhodnutí sporů, v němž stojí on nebo jeho zaměstnavatelé proti švýcarským orgánům a jež se týkají jeho práva vykonávat povolání lékaře v kantonu Ženevy.

66 Dále skutečnost, že DVPO nestanoví mechanismus umožňující unijnímu soudu vyslovit se k aplikaci této dohody a unijního práva švýcarskými orgány, nemůže v každém případě sama o sobě založit povinnost Komise přijmout jednostranná opatření vůči Švýcarské konfederaci. V tomto ohledu stačí připomenout – jak bylo uvedeno v bodech 51 a 54 výše – že přijetí takových opatření vyžaduje

alespoň souhlas členských států a povolení Rady a nemůže mít imperativní povahu s ohledem na širokou posuzovací pravomoc vyžadovanou k nezbytnému vážení různých zájmů a určení nejvhodnější strategie.

67 Za těchto podmínek platí, že i kdyby byla návrhová žádání směřující proti nečinnosti přípustná, musela by být v každém případě zamítnuta jako po právní stránce zjevně zcela neopodstatněná.

K návrhovým žádáním znějícím na založení mimosmluvní odpovědnosti Unie z důvodu údajné protiprávní nečinnosti Komise

68 Žalobce tvrdí, že od roku 2013 mu nepřetržitě vzniká újma související s jeho nemožností svobodně vykonávat povolání lékaře v kantonu Ženevy a tato újma mu bude nadále vznikat přinejmenším do roku 2021. Tato újma podle něj zahrnuje ztrátu příjmů, včetně ztráty budoucích příjmů spojené s vyplácením starobního důchodu, jakož i nemajetkovou újmu. Ve svém vyjádření k námitce nepřípustnosti žalobce tvrdí, že v případě, že Tribunál nerozhodne o protiprávní nečinnosti Komise, měl by určit, že mu vzniká neobvyklá, zvláštní, průběžně vznikající a vyvíjející se újma a DVPO je zjevně protiprávní, takže Tribunál by měl přinejmenším uznat objektivní odpovědnost Unie, a v důsledku toho mu újmu nahradit.

69 Komise Tvrdí, že žaloba na náhradu škody je neopodstatněná.

70 V rámci svých návrhových žádání znějících na náhradu újmy žalobce předkládá návrhová žádání znějící na náhradu újmy, která mu již vznikla od roku 2013 na základě protiprávní nečinnosti Komise a podpůrně na základě objektivní odpovědnosti, a návrhová žádání znějící na uložení penále z důvodu, že újma mu bude nadále vznikat až do doby, než Švýcarská konfederace bude jednat v souladu s DVPO nebo jedna ze stran tuto dohodu ukončí. Je třeba začít posouzením návrhových žádání znějících na uložení penále.

– K návrhovým žádáním znějícím na uložení penále

71 Úvodem je třeba připomenout, že žaloba na náhradu škody na základě článku 268 a čl. 340 druhého pododstavce SFEU je samostatným procesním prostředkem, majícím vlastní funkci v rámci systému procesních prostředků, který je závislý na podmínkách výkonu, jež jsou přizpůsobeny jeho zvláštnímu účelu. Tato žaloba se odlišuje od žaloby na neplatnost v tom, že nesměřuje ke zrušení určitého opatření, ale k náhradě orgánem způsobené škody (viz rozsudek ze dne 24. října 2000, Fresh Marine v. Komise, T-178/98, EU:T:2000:240, bod 45 a citovaná judikatura).

72 Za těchto podmínek není unijní soud v rámci žaloby na náhradu škody na základě článku 268 a čl. 340 druhého pododstavce SFEU příslušný rozhodnout o penále uloženém orgánu, jemuž je přičítána odpovědnost za údajnou újmu. Cílem rozhodnutí o uložení penále by totiž nemohla být náhrada vzniklé újmy, nýbrž by jím bylo jen přinucení orgánu, aby ukončil porušování unijního práva, které je mu vyčítáno, přijetím nebo zrušením určitého opatření (v tomto smyslu a obdobně viz rozsudek ze dne 17. listopadu 2011, Komise v. Itálie, C-496/09, EU:C:2011:740, body 42 až 45).

73 Návrhová žádání žalobce znějící na uložení penále mohou být jen odmítnuta jako zjevně nepřípustná.

74 V každém případě je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury platí, že k založení mimosmluvní odpovědnosti Unie ve smyslu čl. 340 druhého pododstavce SFEU za protiprávní jednání jejích orgánů musí být splněn soubor podmínek, a sice protiprávnost jednání vytýkaného orgánům, existence skutečné újmy a příčinná souvislost mezi tvrzeným jednáním a dovolávanou újmou (viz usnesení ze dne 6. září 2011, Mugraby v. Rada a Komise, T-292/09, nezveřejněné, EU:T:2011:418, bod 54 a citovaná judikatura). Je třeba zvláště připomenout, že každá újma, jejíž náhrada je požadována v rámci žaloby na určení mimosmluvní odpovědnosti Unie podle čl. 340 druhého pododstavce SFEU,

musí být skutečná a určitá, což musí prokázat žalobce. Žalobci přísluší, aby předložil přesvědčivé důkazy o existenci i rozsahu újmy, kterou uplatňuje (viz rozsudek ze dne 6. září 2018, Klein v. Komise, C-346/17 P, EU:C:2018:679, bod 147 a citovaná judikatura).

75 Avšak, i kdyby cílem penále, jehož uložení Komisi navrhuje žalobce Tribunálu, bylo nahradit budoucí újmu, která mu bude nadále vznikat, dokud na něj bude uplatňováno ustanovení o potřebě, nemůže být taková újma již pojmově považována za skutečnou a určitou ve smyslu judikatury. Návrhová žádání znějící na uložení penále mohou být tedy jen zamítnuta jako zjevně neopodstatněná.

– Návrhová žádání znějící na uložení Unii náhrady újmy, která žalobci údajně vznikla od roku 2013

76 Je třeba připomenout, že pokud jde o protiprávnost jednání vytýkaného orgánům, která je jednou ze tří podmínek, jejichž splnění je nezbytné k založení mimosmluvní odpovědnosti Unie, judikatura vyžaduje, aby bylo prokázáno dostatečně závažné porušení právního pravidla, jehož předmětem je přiznání práv jednotlivcům. Co se týče požadavku, podle kterého musí být porušení dostatečně závažné, je rozhodujícím kritériem umožňujícím považovat jej za splněný, kritérium zjevného a závažného nerespektování dotčeným orgánem omezení, která jsou stanovena pro jeho posuzovací pravomoc. Pokud tento orgán disponuje pouze značně omezeným, nebo dokonce nedisponuje žádným prostorem pro uvážení, může k prokázání existence dostatečně závažného porušení postačovat prosté porušení unijního práva (viz usnesení ze dne 6. září 2011, Mugraby v. Rada a Komise, T-292/09, nezveřejněné, EU:T:2011:418, bod 55 a citovaná judikatura).

77 Avšak v projednávaném případě stačí připomenout – jak bylo uvedeno v bodě 35 výše – že i kdyby Komise nesplnila své povinnosti tím, že by nepřijala opatření vůči Švýcarské konfederaci, toto předpokládané nesplnění povinností by nemohlo být považováno za porušení právního pravidla, jehož předmětem je přiznání práv jednotlivcům, jelikož ustanovení mezinárodního nebo unijního práva žádným způsobem nezapojují jednotlivce do rozhodovacího procesu týkajícího se provádění DVPO.

78 Dále je třeba v každém případě připomenout – jak bylo uvedeno v bodech 50 až 52 a 60 výše – že Komise není oprávněna přijímat taková opatření v rámci provádění DVPO a v každém případě tak nemůže učinit, aniž je schválí členské státy a Rada. Jak uvedl Tribunál v bodě 54 výše, za účelem řešení sporů týkajících se výkladu DVPO a jejího uplatňování, je nezbytné, aby unijní orgány a členské státy měly posuzovací pravomoc, která když ne diskreční, bude alespoň dostatečně široká k nezbytnému vážení různých zájmů vyplývajících ze vztahů se Švýcarskou konfederací a k určení nejvhodnější strategie ve vztahu k ochraně zájmu Unie a zájmů občanů a subjektů Unie. Skutečnost, že Komise nepřijala opatření navrhovaná žalobcem, nemůže být totiž žádným způsobem zjevným a závažným nerespektováním ze strany Komise mezí, která jsou stanovena pro její posuzovací pravomoc, a tudíž dostatečně závažným porušením ve smyslu judikatury připomenuté v bodě 76 výše.

79 Ze stejných důvodů, jako jsou důvody uvedené v bodech 58 až 63 výše, nemohou zásady ochrany legitimního očekávání a právní jistoty zpochybnit tyto úvahy.

80 Z výše uvedeného vyplývá, že návrhová žádání znějící na náhradu újmy předložená žalobcem z důvodu údajně protiprávní nečinnosti Komise musí být zamítnuta jako po právní stránce zjevně zcela neopodstatněná, aniž je třeba posoudit existenci újmy a vztah mezi touto újmou a nečinností vytýkanou Komisi.

81 Pokud jde o argumentaci uplatňovanou podpůrně ve vyjádření žalobce k námitce nepřípustnosti, která směřuje k tomu, aby Tribunál uložil Komisi náhradu údajné újmy na základě objektivní odpovědnosti, aniž je třeba rozhodnout o otázce, zda je tato argumentace předložena na podporu samostatných návrhových žádání nebo obsahuje nové žalobní důvody a zda jsou taková návrhová žádání nebo žalobní důvody přípustné, je třeba uvést, že taková argumentace je po právní stránce zjevně zcela neopodstatněná.

82 Soudní dvůr již totiž konstatoval, že unijní právo za současného stavu nestanoví režim umožňující zpochybnit odpovědnost Unie, pokud orgán Unie nejednal protiprávně (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. září 2008, FIAMM a další v. Rada a Komise, C-120/06 P a C-121/06 P, EU:C:2008:476, body 167 a 179). Tuto judikaturu lze použít v projednávaném případě vzhledem k tomu, že ustanovení čl. 340 druhého pododstavce SFEU jsou obdobná ustanovením bývalého čl. 288 druhého pododstavce ES, na němž je citovaná judikatura založena.

83 Návrhová žádání znějící na uložení Unii náhrady újmy, která žalobci údajně vznikla od roku 2013, musí být tedy zamítnuta jako po právní stránce zcela zjevně neopodstatněná.

K návrhovým žádáním znějícím na zrušení údajného odmítnutí Komise jednat a návrhovým žádáním znějícím na založení mimosmluvní odpovědnosti Unie

K návrhovým žádáním znějícím na zrušení údajného odmítnutí Komise jednat

84 Žalobce tvrdí, že dopis ESVČ ze dne 22. prosince 2018 musí být analyzován jako odmítnutí jednat, jelikož Komise uznala, že Švýcarská konfederace porušuje DVPO, a ačkoli je v tomto dopise uveden opak, měla možnost přijmout jednostranná opatření vůči této třetí zemi.

85 Komise tvrdí, že žaloba na neplatnost je nepřípustná proto, že zaprvé ona není autorem dopisu ze dne 22. prosince 2018, zadruhé obsah tohoto dopisu je informativní a zatřetí uvedený dopis nemá žádný závazný právní účinek.

86 I kdyby měl být v projednávaném případě chápán dopis ESVČ ze dne 20. prosince 2018 jako dopis obsahující jasné odmítnutí Komise podniknout kroky v návaznosti na výzvu žalobce k jednání, nic to nemění na tom, že návrhová žádání znějící na zrušení, musí být odmítnuta jako zjevně nepřípustná.

87 V tomto ohledu je třeba připomenout – jak vyplývá z čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU – že pokud je žaloba na neplatnost podána fyzickou nebo právnickou osobou proti aktu, který jí není určen, musí se uvedený akt mimo jiné bezprostředně dotýkat této osoby. Podle ustálené judikatury platí, že podmínka, podle které musí být fyzická nebo právnická osoba bezprostředně dotčena opatřením, které je předmětem žaloby, vyžaduje splnění dvou kumulativních požadavků, a to zaprvé, aby napadené opatření bezprostředně zakládalo účinky pro právní postavení této osoby, a zadruhé, aby jeho adresátům pověřeným jeho provedením neponechávalo žádnou volnost uvážení, ale naopak, aby toto provedení bylo čistě automatické povahy a vyplývalo výlučně z unijní právní úpravy, aniž je třeba použít další zprostředkující předpisy (viz rozsudek ze dne 28. února 2019, Rada v. Marquis Energy, C-466/16 P, EU:C:2019:156, bod 44 a citovaná judikatura).

88 Stačí uvést, že v projednávaném případě není splněna první z kumulativních podmínek formulovaná judikaturou. Bylo totiž uvedeno v bodě 29 výše, že opatření, která by Komise přijala vůči Švýcarské konfederaci, by sama o sobě nezměnila podstatným způsobem právní postavení žalobce, pokud jde o jeho právo vykonávat povolání lékaře v kantonu Ženevy. Odmítnutí přijmout taková opatření by tudíž rovněž nemohlo mít bezprostředně účinky na právní postavení žalobce. Aniž je třeba posoudit další podmínky přípustnosti stanovené v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU stačí uvést, že napadený akt se bezprostředně nedotýká žalobce.

89 Kromě toho bylo v bodě 35 výše uvedeno, že vzhledem k tomu, že žalobce neměl právo vyžadovat od Komise, aby přijala jednostranná opatření vůči Švýcarské konfederaci, jelikož tato opatření se týkají jen vztahů mezi Unií a členskými státy se třetími zeměmi, neměl právo předložit jejich nepřijetí k přezkumu unijním soudem. Ze stejných důvodů platí, že i kdyby Komise v projednávaném případě nejen nepřijala tato opatření, ale také by odmítla tak učinit, nic to nemění na tom, že návrhová žádání znějící na zrušení tohoto odmítnutí by byla zjevně nepřípustná.

K návrhovým žádáním znějícím na založení mimosmluvní odpovědnosti Unie

90 Jak bylo uvedeno v bodě 22 výše, návrhová žádání znějící na „[zrušení] rozhodnutí o implicitním odmítnutí nahradit újmu, která vznikla žalobci z důvodu tohoto porušení“, musí být vyhodnocena jako návrhová žádání znějící implicitně, ale nutně na uložení Unii, aby nahradila vzniklou újmu na základě článků 268 a 340 SFEU. Argumentace připomenutá v bodě 68 výše tedy podporuje tato návrhová žádání.

91 Komise tvrdí, že žalobce se nemůže užitečně domáhat toho, aby jí Tribunál uložil náhradu újmy, která mu údajně vznikla z důvodu jejího opomenutí jednat, jelikož není odpovědná za porušení DVPO švýcarskými orgány.

92 Ze stejných důvodů jako jsou důvody uvedené v bodech 77 až 82 výše, musí být zamítnuta jako po právní stránce zjevně zcela neopodstatněná návrhová žádání žalobce znějící na náhradu újmy, jež jsou založena na tvrzeném odmítnutí Komise podniknout kroky v návaznosti na jeho výzvu k jednání. I kdyby totiž dopis ESVČ ze dne 20. prosince 2018 obsahoval takové odmítnutí, nemůže být považováno za porušení právního pravidla ze strany Komise, jehož předmětem je přiznat jednotlivcům práva, ve smyslu judikatury, ani za zjevné a závažné překročení mezí tímto orgánem, kterými je ohraničena její posuzovací pravomoc, a proto za dostatečně závažné porušení takového právního pravidla. Kromě toho takové odmítnutí nemůže být považováno za porušení zásady ochrany legitimního očekávání nebo zásady právní jistoty. Konečně neexistuje přímá příčinná souvislost mezi tímto tvrzeným odmítnutím Komise a újmou dovolávanou žalobcem, jelikož – jak bylo konstatováno v bodě 88 výše – toto odmítnutí nemůže mít přímé právní účinky na postavení žalobce.

93 Lze shrnout, že z výše uvedeného vyplývá, že žaloba musí být odmítnuta jako zčásti zjevně nepřípustná a zčásti zamítnuta jako po právní stránce zcela neopodstatněná.

K nákladům řízení

94 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

95 Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a žalobce neměl ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedenému uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (pátý senát)

rozhodl:

1) Žaloba se zamítá.

2) Nathanielu Magnanovi se ukládá náhrada nákladů řízení.

V Lucemburku dne 25. září 2019.

Vedoucí soudní kanceláře
E. Coulon

Předseda
D. Gratsias