Zbierka súdnych rozhodnutí

UZNESENIE VŠEOBECNÉHO SÚDU (piata komora)

z 25. septembra 2019*

„Žaloby na nečinnosť, o náhradu škody a o neplatnosť – Voľný pohyb pracovníkov – Slobodná voľba povolania – Dohoda medzi Európskym spoločenstvom a jeho členskými štátmi na jednej strane a Švajčiarskom na strane druhej o voľnom pohybe osôb – Údajné porušenie tejto dohody švajčiarskymi zákonmi a inými právnymi predpismi, ktoré upravujú výkon povolania lekára – Návrh na prijatie opatrení proti Švajčiarsku a návrh na náhradu vzniknutej škody – Odpoveď ESVČ – Žaloba, ktorá je čiastočne zjavne neprípustná a čiastočne zjavne bez právneho základu“

Vo veci T-99/19,

Nathaniel Magnan, bydliskom v Aix-en-Provence (Francúzsko), v zastúpení: J. Fayolle, avocat,

žalobca,

proti

Európskej komisii, v zastúpení: H. Støvlbæk, J. Hottiaux a M. Šimerdová, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

ktorej predmetom je, po prvé, návrh založený na článku 265 ZFEÚ, ktorým sa domáha určiť, že Komisia konala protiprávne, keď neprijala opatrenia proti Švajčiarskej konfederácii v nadväznosti na údajné porušenie Dohody medzi Európskym spoločenstvom a jeho členskými štátmi na jednej strane a Švajčiarskou konfederáciou na strane druhej o voľnom pohybe osôb (Ú. v. EÚ L 353, 2009, s. 71) podpísanej v Luxembursku 21. júna 1999, po druhé, návrh založený na článku 263 ZFEÚ na zrušenie rozhodnutia Komisie, ktorým sa zamieta prijatie opatrení proti Švajčiarskej konfederácii, obsiahnuté v liste Európskej služby pre vonkajšiu činnosť (ESVČ) z 20. decembra 2018, a po tretie, návrh založený na článkoch 268 a 340 ZFEÚ o náhradu škody, ktorá údajne vznikla žalobcovi od roku 2013 v dôsledku porušenia dohody medzi Európskym spoločenstvom a jeho členskými štátmi na jednej strane a Švajčiarskou konfederáciou na strane druhej o voľnom pohybe osôb, ako aj o zaplatenie penále,

VŠEOBECNÝ SÚD (piata komora),

v zložení: predseda komory D. Gratsias (spravodajca), sudcovia A. Dittrich a R. Frendo,

tajomník: E. Coulon,

vydal toto

* Jazyk konania: francúzština.

Uznesenie

Okolnosti predchádzajúce sporu

1 Žalobca pán Nathaniel Magnan je všeobecný lekár s francúzskou štátnou príslušnosťou.

2 Dňa 20. júla 2013 požiadal žalobca úrady v kantóne Ženeva (Švajčiarsko) o povolenie vykonávať svoje povolanie v uvedenom kantóne.

3 Úrady v kantóne Ženeva dvoma dekrétmi z 1. októbra 2013 povolili žalobcovi vykonávať jeho povolanie na vlastnú zodpovednosť, ale nepovolili mu vykonávať jeho činnosť v rámci systému povinného zdravotného poistenia. Toto druhé rozhodnutie je založené na článku 55a švajčiarskeho federálneho zákona z 18. marca 1994 o zdravotnom poistení, známeho ako „doložka o potrebe“ (ďalej len „doložka o potrebe“) a uznesení Švajčiarskej federálnej rady z 3. júla 2013 o obmedzení prístupu poskytovateľov služieb k výkonu praxe v rámci systému povinného zdravotného poistenia. Doložka o potrebe stanovuje, že Švajčiarska federálna rada môže podmieniť umožnenie výkonu najmä lekárskej praxe v rámci systému povinného zdravotného poistenia preukázaním potreby, s výnimkou osôb, ktoré majú najmenej tri roky praxe v uznanom švajčiarskom zariadení poskytujúcom vyššie odborné vzdelávanie. Uznesením z 3. júla 2013 Švajčiarska federálna rada uplatnila túto možnosť tým, že stanovila, že lekári, na ktorých sa vzťahuje doložka o potrebe, mohli vykonávať prax v rámci systému povinného zdravotného poistenia iba vtedy, ak sa nedosiahol celkový maximálny počet praktizujúcich lekárov stanovený v prílohe na kantón a na špecializáciu.

4 Dňa 15. novembra 2013 podal žalobca žalobu proti rozhodnutiu o zamietnutí povolenia vykonávať povolanie všeobecného lekára v rámci systému povinného zdravotného poistenia na švajčiarskom Tribunal Administratif Fédéral (Federálny správny súd, Švajčiarsko) (ďalej len „TAF“). Rozsudkom z 19. marca 2018 tento súd predmetnú žalobcu zamietol. Uvedený súd sa predovšetkým domnieval, že ak by aj doložka o potrebe nepriamo diskriminovala lekárov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi členských štátov, je odôvodnená dôvodmi verejného zdravia v súlade s judikatúrou súdov Európskej únie (bod 9.7 rozsudku). Okrem toho uviedol, že ním vydané rozhodnutia v oblasti zdravotného poistenia nemožno napadnúť na Tribunal fédéral (Federálny súd, Švajčiarsko), a teda jeho rozsudok je právoplatný (bod 12 rozsudku).

5 V máji 2018 žalobca informoval Európsku komisiu o danej situácii. Príslušný úradník Komisie [v rámci oddelenia E5 „Odborné kvalifikácie a právomoci“ Generálneho riaditeľstva (GR) „Vnútorný trh, priemysel, podnikanie a malé a stredné podniky“] odpovedal žalobcovi e-mailami z 30. mája a 7. júna 2018. Informoval ho, že Komisia bola informovaná o situácii vo Švajčiarsku a že spolupracuje so švajčiarskymi orgánmi pri hľadaní riešenia, a preto mu nemôže oznámiť oficiálne stanovisko Komisie týkajúce sa rozsudku TAF z 19. marca 2018. Predovšetkým uviedol, že švajčiarske orgány podľa jeho informácií, zvažovali zmeny niektorých častí švajčiarskeho federálneho zákona o zdravotnom poistení.

6 Dňa 23. augusta 2018 podali dve švajčiarske zdravotné poisťovne pôsobiace v rámci systému povinného zdravotného poistenia návrh na zmierovacie konanie na Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève (Rozhodcovský súd pre oblasť poistenia kantónu Ženeva, Švajčiarsko) proti združeniu SOS médecins de Genève (SOS lekári zo Ženevy) na zaplatenie sumy zodpovedajúcej uhradeným faktúram viacerých lekárov, ktorí sú členmi tohto združenia, ktorým nebolo udelené povolenie vykonávať prax v rámci systému povinného zdravotného poistenia. E-mailom z 19. októbra 2018 riaditeľ združenia SOS médecins de Genève oznámil, že bol nútený pozastaviť činnosť lekárov tohto združenia vrátane žalobcu. Tým bola neskôr 8. novembra 2018, po pojednávaní, ktoré sa konalo v rámci vyššie uvedeného zmierovacieho konania, opätovne obnovená činnosť. Dňa 3. júla 2019 Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève (Rozhodcovský súd pre oblasť poistenia kantónu Ženeva) vydal

rozsudok, ktorým uložil uvedenému združeniu povinnosť zaplatiť sumu zodpovedajúcu faktúram uhradeným lekárom, členom združenia, ktorí sa považovali za lekárov, ktorí nemali povolenie vykonávať činnosť v rámci systému povinného zdravotného poistenia.

7 Dňa 22. októbra 2018 žalobca zaslal Komisii výzvu, v ktorej ju požiadal, aby na jednej strane „prijala všetky právne opatrenia, ktoré umožňuje“ Dohoda medzi Európskym spoločenstvom a jeho členskými štátmi na jednej strane a Švajčiarskou konfederáciou na strane druhej o voľnom pohybe osôb (Ú. v. EÚ L 353, 2009, s. 71, ďalej len „DVPO“) proti Švajčiarskej konfederácii, s cieľom okamžite ukončiť diskrimináciu lekárov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi Únie, a na druhej strane, aby mu nahradila hospodársku ujmu, ktorú utrpel od roku 2013, ktorá zodpovedá sume 1 281 444 švajčiarskych frankov (CHF) (približne 1 121 650 eur). Uviedol, že od roku 2013 bol vystavený nepriamej diskriminácii z dôvodu nemožnosti usadiť sa ako praktický lekár v kantóne Ženeva a že jeho činnosť v rámci združenia SOS médecins de Genève bola pozastavená od 19. októbra 2018. Tvrdil, že táto diskriminácia je v rozpore s judikatúrou súdov Únie a že nemal možnosť odvolať sa proti rozsudku TAF na vnútroštátnej alebo nadnárodnej úrovni. Tvrdil, že vzhľadom na porušenie DVPO vyplývajúce z tejto diskriminácie, ktorá sa uplatňuje na všetkých lekárov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi Únie, Komisia ako strážkyňa zmlúv a uplatňovania práva Únie mala v súlade s článkom 17 ods. 1 ZEÚ povinnosť konať a že od roku 2013 neprijala v tejto súvislosti žiadne opatrenia.

8 Dňa 20. decembra 2018 Európska služba pre vonkajšiu činnosť (ESVČ) zaslala žalobcovi list ako odpoveď na jeho list z 22. októbra 2018, ktorý bol adresovaný Komisii. V uvedenom liste ESVČ ubezpečila žalobcu, že táto služba a Komisia urobili všetko pre to, aby zabezpečili správne uplatňovanie DVPO a dodržiavanie práv občanov Únie vo Švajčiarsku. Potvrdila, že otázka obmedzenia prístupu lekárov na trh práce vo Švajčiarsku, a najmä v kantóne Ženeva, bola predmetom pokračujúcich diskusií so švajčiarskymi orgánmi od roku 2013, ale že tieto orgány a orgány Únie mali odlišný postoj vo veci výkladu DVPO a právneho posúdenia doložky o potrebe. Spresnila, že vzhľadom na to, že neexistuje mechanizmus urovnávania sporov, orgány Únie nemali prostriedky na podporu určitého riešenia v prípade, že medzi stranami nedôjde k dohode, a že vzhľadom na túto medzeru požiadali švajčiarske orgány, aby rokovali o inštitucionálnej rámcovej dohode, ktorá by umožnila využitie rozhodcovského konania a postúpenie veci Súdnemu dvoru Európskej únie vo veciach týkajúcich sa pojmov práva Únie, s cieľom zabezpečiť jednotný výklad dohôd so Švajčiarskou konfederáciou a zaručiť rovnaké práva a povinnosti. Dodala, že orgány Únie pozorne sledujú proces vypracovania nového zákona zo strany švajčiarskych orgánov, ktorého cieľom je nahradiť doložku o potrebe.

Konanie a návrhy účastníkov konania

9 Žalobca podal 18. februára 2019 túto žalobu.

10 Dňa 9. apríla 2019 Všeobecný súd zaslal Komisii žiadosť, v ktorej ju vyzval, aby odpovedala na otázku v rámci vyjadrenia k žalobe.

11 Dňa 20. júna 2019 podala Komisia námietku neprípustnosti a odpovedala na otázku Všeobecného súdu.

12 Dňa 6. augusta 2019 predložil žalobca pripomienky k námietke neprípustnosti.

13 Žalobca navrhuje, aby Všeobecný súd:

– na jednej strane určil na základe článku 265 ZFEÚ, že Komisia od roku 2013 konala protiprávne tým, že neprijala všetky vhodné opatrenia proti Švajčiarskej konfederácii, a zaviazal Komisiu na základe článkov 268 a 340 ZFEÚ, aby mu zaplatila sumu 1 141 198,10 eura, z titulu náhrady škody, ktorú utrpel od roku 2013, a penále vo výške 500 eur za každý deň až do splnenia DVPO zo strany švajčiarskych orgánov alebo do odstúpenia jednej zo strán od tejto dohody,

– na druhej strane zrušil na základe článku 263 ZFEÚ rozhodnutie z 20. decembra 2018 o implicitnom odmietnutí naliehavo prijať právne a konkrétne opatrenia proti Švajčiarskej konfederácii z dôvodu porušenia DVPO a implicitné rozhodnutie o odmietnutí nahradiť škodu, ktorá vznikla v dôsledku tohto porušenia.

14 Komisia navrhuje, aby Všeobecný súd:

– zamietol žalobu ako zjavne neprípustnú,

– zaviazal žalobcu na náhradu trov konania.

Právny stav

15 Podľa článku 126 rokovacieho poriadku Všeobecný súd môže, ak je žaloba zjavne neprípustná či zjavne bez právneho základu, na návrh sudcu spravodajcu kedykoľvek rozhodnúť odôvodneným uznesením bez ďalšieho konania.

16 V prejednávanej veci sa Všeobecný súd považuje za dostatočne oboznámený so spisovým materiálom a rozhodol, že nie je potrebné pokračovať v konaní.

17 Na úvod je potrebné konštatovať, že táto žaloba sa má vykladať v tom zmysle, že v prvom rade obsahuje návrhy na nečinnosť smerujúce k tomu, aby Všeobecný súd konštatoval na základe článku 265 ZFEÚ protiprávnu nečinnosť Komisie a aby ju na základe článkov 268 a 340 ZFEÚ zaviazal na náhradu škody žalobcovi a zaplatenie penále za ujmu, ktorú žalobca utrpel. Návrhy na zrušenie „rozhodnutia z 20. decembra 2018 o implicitnom odmietnutí naliehavo prijať právne a konkrétne opatrenia proti [Švajčiarskej konfederácii] z dôvodu porušenia DVPO“ sa musia posudzovať subsidiárne, keďže sú založené na predpoklade, že Komisia rozhodla o návrhoch žalobcu, a nie, ako je tomu v prípade hlavných návrhov, o predpoklade, že tak neurobila. Pokiaľ ide o návrhy, ktoré boli tiež subsidiárne a ktoré sa týkali zrušenia „rozhodnutia o implicitnom odmietnutí nahradiť škodu, ktorá vznikla žalobcovi v dôsledku tohto porušenia“, majú sa preklasifikovať na návrhy na účely uloženia povinnosti Únii nahradiť škodu na základe článkov 268 a 340 ZFEÚ.

O návrhoch na nečinnosť a súvisiacich návrhoch o náhradu škody

O žalobných návrhoch na nečinnosť

18 Žalobca tvrdí, že doložka o potrebe zavádza nepriamu diskrimináciu medzi švajčiarskymi lekármi, ktorí získali vzdelanie prevažne vo Švajčiarsku, a teda ktorých sa uvedená doložka priamo netýka, a lekármi, ktorí sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, ktorí získali vzdelanie prevažne v Únii a ktorých sa zákaz vykonávať prax v rámci systému švajčiarskeho povinného zdravotného poistenia priamo týka. Táto doložka o potrebe okrem toho zavádza diskrimináciu medzi lekármi, ktorí vykonávali prax najmenej tri roky v uznanom švajčiarskom zariadení poskytujúcom vyššie odborné vzdelávanie a ostatnými lekármi. Zavedenie tejto doložky podľa žalobcu predstavuje porušenie článkov 2, 7 a 13 DVPO a článku 55 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005

o uznávaní odborných kvalifikácií (Ú. v. EÚ L 255, 2005, s. 22), ako aj nezohľadnenie judikatúry Súdneho dvora, ktorú sa Švajčiarska konfederácia zaviazala zohľadniť podľa článku 16 ods. 2 DVPO. Švajčiarske orgány okrem toho nedodržali zásadu reciprocity. Žalobca tvrdí, že odôvodnenie rozsudku TAF z 19. marca 2018 odôvodňujúce predmetnú diskrimináciu z hľadiska cieľov verejného zdravia obsahuje právne vady v zmysle judikatúry Súdneho dvora a nie je vedecky podložené. Doložka o potrebe je v každom prípade v rozpore so zásadou proporcionality. Žalobca dodáva, že uvedená diskriminácia sa vo vzťahu k nemu prehlbuje aj tým, že jeho prax v rámci združenia SOS médecins de Genève nemožno zohľadniť na účely výnimky z doložky o potrebe a že verejná správa kantónu Ženeva uplatňuje smernicu, ktorá ukladá uprednostňovanie zamestnávania miestnych uchádzačov o zamestnanie v porovnaní s cezhraničnými pracovníkmi. Z dôvodu neistoty, pokiaľ ide o možnosť pokračovať vo výkone v rámci združenia SOS médecins de Genève, by sa dostal do situácie právnej neistoty.

19 Pokiaľ ide o údajnú nečinnosť Komisie, žalobca tvrdí, že list z 20. decembra 2018 vyjadruje implicitné odmietnutie konať. Zastáva názor, že tvrdenie obsiahnuté v uvedenom liste, podľa ktorého neexistuje žiadny spôsob podpory riešenia v prípade neexistencie dohody strán, je nepresné, keďže Únia môže kedykoľvek vypovedať jednu zo siedmich odvetvových dohôd uzavretých so Švajčiarskou konfederáciou, medzi ktoré patrí DVPO, alebo pozastaviť ich účinky a môže tiež ovplyvniť účasť švajčiarskych orgánov na rôznych európskych programoch. Podľa žalobcu mala Komisia v prejednávanej veci vzhľadom na svoju úlohu strážkyne zmlúv a v súlade so zásadami právnej istoty a ochrany legitímnej dôvery povinnosť konať s cieľom chrániť asquis Únie a chrániť práva občanov Únie. Jej nečinnosť pramení jednak z toho, že od roku 2013 vedela o situácii lekárov, ktorí sú občanmi Únie, a jednak z jej nedostatočnej reakcie na zachovanie opakujúcich sa prekážok voľného pohybu osôb, ktoré vyplývali zo švajčiarskych právnych predpisov.

20 Komisia tvrdí, že návrhy na nečinnosť sú neprípustné. Na jednej strane žalobca nie je oprávnený podať žalobu na nečinnosť, ktorou sa nedomáha, aby sa určilo, že Komisia neprijala akty, ktoré majú voči nemu právne účinky a ktoré môžu byť predmetom žaloby o neplatnosť. Na druhej strane Komisia tvrdí, že má v prejednávanej veci diskrečnú právomoc, podobnú právomoci podať žalobu o nesplnenie povinnosti, ktorá vylučuje právo jednotlivcov požadovať od nej, aby prijala určité stanovisko. Komisia okrem toho tvrdí, že prijala všetky právne opatrenia povolené DVPO, aby zabránila diskriminácii lekárov z Únie. V tejto súvislosti zdôrazňuje, že na každoročnom stretnutí spoločného výboru DVPO nastolila otázku zlučiteľnosti švajčiarskych právnych predpisov s ustanoveniami tejto dohody na základe jej článku 19, ktorý zveruje spoločnému výboru právomoc urovnávať striktne politickým spôsobom spory medzi stranami. Jej iniciatívy umožnili dosiahnuť pokrok vo viacerých otázkach, najmä pokiaľ ide o revíziu prierezovej smernice v kantóne Ženeva. Neexistuje žiadny iný mechanizmus na urovnanie sporov medzi stranami DVPO, najmä záväzný mechanizmus. Napokon, Únia nemôže byť povinná vypovedať alebo pozastaviť DVPO, ktorá je súčasťou dohody so Švajčiarskou konfederáciou, ktorá je veľmi komplexná a ktorá je v každom prípade spoločnou dohodou, ktorej vypovedanie alebo pozastavenie predpokladá súhlas všetkých členských štátov. Na základe toho dospela k záveru, že žaloba na nečinnosť je nedôvodná.

21 Žalobca vo svojich pripomienkach k námietke neprípustnosti zo 6. augusta 2019 tvrdí, že žaloba na nečinnosť je prípustná, pretože Komisia nie je autorom listu z 20. decembra 2018, že uvedený list neobsahuje stanovisko, že podal žalobu v lehotách a že Komisia mala možnosť a povinnosť konať od roku 2013. Tvrdí, že zamietnutie jeho žaloby ako neprípustnej zo strany Všeobecného súdu by mu v prípade neexistencie mechanizmu stanoveného v DVPO, ktorý by mu umožňoval prístup k nadnárodnému súdu príslušnému v oblasti práva Únie, viedlo k odopretiu spravodlivosti a bolo by porušením článku 47 Charty základných práv Európskej únie, ako aj porušením zásad efektivity a ekvivalencie.

22 Najskôr je potrebné preskúmať prípustnosť návrhov na nečinnosť.

– O prípustnosti návrhov na nečinnosť

23 Podľa článku 265 druhého odseku ZFEÚ je žaloba na nečinnosť prípustná, len ak bola príslušná inštitúcia, orgán, úrad alebo agentúra vyzvaná, aby konala. Ak sa táto inštitúcia, orgán, úrad alebo agentúra do dvoch mesiacov po takejto výzve nevyjadrí, možno v lehote ďalších dvoch mesiacov podať návrh na začatie súdneho konania. Žiadosť adresovaná inštitúcii, aby konala, musí byť teda dostatočne výslovná a presná, aby tejto inštitúcii umožnila konkrétne pochopiť obsah rozhodnutia, aké sa od nej požaduje, a musí z nej tiež vyplývať, že táto inštitúcia musí prijať stanovisko (pozri rozsudok z 23. novembra 2017, Bionorica a Diapharm/Komisia, C-596/15 P a C-597/15 P, EU:C:2017:886, bod 54 a citovanú judikatúru).

24 Podľa judikatúry Súdneho dvora sa článok 265 ZFEÚ vzťahuje na nečinnosť spočívajúcu v neprijatí aktu alebo v nezaujatí stanoviska (pozri rozsudok z 23. novembra 2017, Bionorica a Diapharm/Komisia, C-596/15 P a C-597/15 P, EU:C:2017:886, bod 52 a citovanú judikatúru).

25 Podľa judikatúry sa má článok 265 tretí odsek ZFEÚ, ktorý poskytuje právnickým a fyzickým osobám možnosť podať žalobu na nečinnosť, ak im inštitúcia neadresovala iný akt ako odporúčanie alebo stanovisko, vykladať v tom zmysle, že umožňuje jednotlivcom podať žalobu na nečinnosť proti inštitúcii, ktorá neprijala akt, ktorý má záväzné právne účinky, ktoré by mohli mať vplyv na záujmy žalobcu, a to tak, že dôjde k určitej zmene jeho právneho postavenia. Okrem toho môže byť žaloba na nečinnosť podaná nielen proti neprijatiu prípravného aktu, ak predstavuje predbežný krok potrebný na priebeh konania, ktorého vyústením má byť akt so záväznými právnymi účinkami (pozri v tomto zmysle rozsudky z 26. novembra 1996, T. Port, C-68/95, EU:C:1996:452, bod 59 a citovanú judikatúru, a z 23. novembra 2017, Bionorica a Diapharm/Komisia, C-596/15 P a C-597/15 P, EU:C:2017:886, bod 53 a citovanú judikatúru).

26 Zo zásad pripomenutých v bode 25 vyššie teda vyplýva, že článok 265 ZFEÚ nepriznáva fyzickým a právnickým osobám právo podať žalobu proti akémukoľvek neprijatiu stanoviska alebo rozhodnutia zo strany inštitúcií na základe výzvy, ktorá im bola adresovaná. V súlade s týmito zásadami toto právo totiž možno uplatniť len v troch prípadoch: ak tieto osoby boli adresátmi aktu, ktorý im mali tieto inštitúcie adresovať, ak by tento neprijatý akt mal právne záväzné účinky, ktoré by mohli ovplyvniť ich záujmy tým, že by podstatným spôsobom menil ich právne postavenie alebo prinajmenšom, ak by uvedený akt bol nevyhnutným predpokladom postupu, ktorý by mohol viesť k aktu, ktorý má pre nich právne záväzné účinky.

27 V prejednávanej veci bez ohľadu na to, či boli splnené ostatné podmienky prípustnosti žaloby na nečinnosť uvedené v bodoch 23 a 24 vyššie, je v každom prípade potrebné konštatovať, že situácia žalobcu nezodpovedá žiadnemu z troch prípadov uvedených v bode 26 vyššie.

28 V tejto súvislosti treba predovšetkým konštatovať, že žalobca nie je adresátom opatrení, na ktorých prijatie Komisiu vyzval vo svojom liste z 22. októbra 2018. V danom liste totiž žiada, aby táto inštitúcia „prijala všetky právne opatrenia, ktoré umožňuje DVPO proti [Švajčiarskej konfederácii]“.

29 Ďalej je potrebné uviesť, že opatrenia prijaté Komisiou proti Švajčiarskej konfederácii nie sú samy osebe takej povahy, aby podstatným spôsobom zmenili právne postavenie žalobcu z hľadiska jeho práva vykonávať povolanie lekára v kantóne Ženeva.

30 Napokon, také opatrenia nemožno považovať za nevyhnutný predpoklad postupu, ktorý by mohol viesť k aktu majúcemu právne záväzné účinky vo vzťahu k žalobcovi.

31 Na jednej strane je totiž potrebné konštatovať, že jediným postupom na riešenie sporov, ktorý sa uplatňuje na výklad alebo uplatňovanie DVPO, je postup stanovený v článku 19 tejto dohody, podľa ktorého môžu zmluvné strany predložiť akýkoľvek spor tejto povahy spoločnému výboru, ktorý môže

spor vyriešiť preskúmaním všetkých možností, ktorými je možné zachovať riadne fungovanie tejto dohody. Okrem toho tieto ustanovenia neukladajú spoločnému výboru povinnosť dosiahnuť vyrovnanie sporov, ale iba povinnosť týkajúcu sa postupov.

32 Naopak, v prejednávanej veci neexistuje postup riešenia sporov, ktorého predpokladom by bolo prijatie jednostranných opatrení jednou zo zmluvných strán DVPO proti druhej strane. V tejto súvislosti treba poznamenať, že rozhodnutie neobnoviť alebo neukončiť DVPO na základe článku 25 ods. 2 alebo 3 tejto dohody, ktoré uvádza žalobca ako príklad, sa na základe definície nemôže považovať za takýto predpoklad, pretože prijatie takéhoto rozhodnutia by ukončilo samotnú dohodu.

33 Navyše prijatie jednostranných opatrení jednou zo zmluvných strán DVPO proti druhej strane mimo akéhokoľvek uplatniteľného konania z dôvodu porušenia povinností vyplývajúcich z tohto dohovoru touto zmluvnou stranou neposkytuje na základe definície žiadnu záruku, pokiaľ ide o výsledok sporu medzi týmito zmluvnými stranami. V takom prípade by bolo na strane dotknutej takýmto jednostranným opatrením, aby slobodne a na zvrchovanom základe určila, či bude, alebo nebude dodržiavať výklad DVPO druhej zmluvnej strany (pozri v tomto zmysle a analogicky uznesenie z 3. júla 2007, Commune de Champagne a i./Rada a Komisia, T-212/02, EU:T:2007:194, bod 94).

34 Na druhej strane je pravda, že výkon právomocí prenesených na inštitúcie Únie v medzinárodnej oblasti nemôže byť vyňatý spod súdneho preskúmania (pozri v tomto zmysle a analogicky uznesenie z 3. júla 2007, Commune de Champagne a i./Rada a Komisia, T-212/02, EU:T:2007:194, bod 94 a citovanú judikatúru). Rovnako je pravda, ako to uvádza žalobca, že podľa článku 17 ods. 1 ZEÚ je Komisia ako strážkyňa zmlúv a dohôd uzavretých podľa nich povinná ubezpečiť sa o správnom uplatňovaní povinností tretích štátov, ktoré si dojednali v zmysle dohody uzavretej s Úniou, alebo ako je tomu v prejednávanej veci, uzavretej medzi Úniou a jej členskými štátmi (pozri v tomto zmysle a analogicky rozsudok z 25. júla 2008, C.A.S./Komisia, C-204/07 P, EU:C:2008:446, bod 94).

35 V prejednávanej veci však v prípade neexistencie ustanovení medzinárodného práva a práva Únie, ktoré by nejakým spôsobom spájali fyzické osoby s rozhodovacím procesom týkajúcim sa vykonávania DVPO, žalobca nemôže z porušenia tejto dohody zo strany Švajčiarskej konfederácie, aj keby sa preukázalo, odvodiť právo požadovať od Komisie, aby voči nej prijala opatrenia. Ak by sa totiž takéto opatrenia prijali, týkali by sa iba vzťahov medzi Úniou a treťou krajinou, a nie vzťahov orgánov Únie s fyzickými alebo právnickými osobami. V dôsledku toho, aj keby existovala povinnosť prijať takéto opatrenia, nemohla by priznať jednotlivcom žiadne právo (pozri v tomto zmysle a analogicky rozsudky z 13. júna 2013, Syndicat OP 84, C-3/12, EU:C:2013:389, body 28 až 31, a z 10. decembra 2013, Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, bod 56).

36 Z vyššie uvedeného teda vyplýva, že žalobný návrh týkajúci sa nečinnosti je zjavne neprípustný.

37 Tvrdenia žalobcu v rámci jeho pripomienok k námietke neprípustnosti zjavne nemôžu spochybniť tento záver.

38 Po prvé, pokiaľ ide o otázku, či Komisia nezaujala stanovisko k výzve, ktorú jej adresoval žalobca, a či bola žaloba podaná v lehote stanovenej v článku 265 druhom odseku ZFEÚ, stačí pripomenúť, že z dôvodov uvedených v bodoch 28 až 35 vyššie sa Všeobecný súd domnieva, že situácia žalobcu nezodpovedá žiadnej zo situácií, keď právo podať žalobu na nečinnosť majú fyzické a právnické osoby, a to bez ohľadu na to, či sú splnené ďalšie podmienky prípustnosti takejto žaloby. V dôsledku toho aj za predpokladu, že Komisia v prejednávanej veci nezaujala stanovisko a že žalobca podal svoju žalobu v stanovenej lehote, tieto okolnosti nie sú relevantné.

39 Po druhé, treba poznamenať, že otázky, či Komisia mala možnosť prijať jednostranné opatrenia proti Švajčiarskej konfederácii a či bola povinná tak urobiť, nie sú relevantné pre posúdenie prípustnosti tejto žaloby na nečinnosť, ale iba pre posúdenie jej dôvodnosti (pozri v tomto zmysle a analogicky rozsudok z 29. septembra 2011, Ryanair/Komisia, T-442/07, neuverejnený, EU:T:2011:547, bod 27). Tvrdenia žalobcu týkajúce sa týchto otázok sú teda neúčinné.

40 Po tretie, je dôležité pripomenúť, že Zmluva o FEÚ nielen svojimi článkami 263 a 277 na jednej strane a svojím článkom 267 na druhej strane, ale aj svojím článkom 265 zriadila ucelený systém právnych prostriedkov a postupov zaručujúcich preskúmanie zákonnosti aktov inštitúcií, ktorá je zverená súdom Únie (pozri rozsudok z 3. októbra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 92 a citovanú judikatúru).

41 Hoci sa však podmienky prípustnosti žalôb podaných priamo na súde Únie majú vykladať v zmysle článku 47 Charty základných práv, ktorý zakotvuje základné právo na účinnú súdnu ochranu, z ustálenej judikatúry vyplýva, že cieľom tohto článku nie je zmeniť systém súdneho preskúmania stanovený v Zmluvách a hlavne ani tieto podmienky. Tento článok teda okrem iného nevyžaduje, aby osoba podliehajúca súdnej právomoci mohla bez toho, aby splnila akékoľvek podmienky, podať žalobu proti akémukoľvek zdržaniu sa konania alebo prijatiu stanoviska zo strany inštitúcie (pozri v tomto zmysle a analogicky rozsudky z 3. októbra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, body 97, 98 a 105 a citovanú judikatúru, a z 9. novembra 2017, SolarWorld/Rada, C-205/16 P, EU:C:2017:840, body 67 a 68).

42 Hoci v prejednávanej veci nemožno ustanovenia článku 265 ZFEÚ vzhľadom na zásadu účinnej súdnej ochrany vykladať reštriktívne, stále platí, že vzhľadom na podmienky prípustnosti žalôb na nečinnosť fyzických a právnických osôb uvedených v bodoch 25 a 26 vyššie skutočnosť, že Komisia nezaujala stanovisko k žiadosti žalobcu prijať jednostranné opatrenia proti Švajčiarskej konfederácii, ho v žiadnom prípade neoprávňuje na podanie takejto žaloby. Všeobecný súd preto nemôže ignorovať tieto podmienky prípustnosti, ktoré vyplývajú zo ZFEÚ, tak ako ich vykladá judikatúra, bez toho, aby prekročil právomoci, ktoré mu boli zverené (pozri v tomto zmysle a analogicky uznesenie z 24. novembra 2016, Petraitis/Komisia, C-137/16 P, neuverejnené, EU:C:2016:904, bod 24 a citovanú judikatúru).

43 Konkrétne, pokiaľ ide o neexistenciu mechanizmu ustanoveného v DVPO, ktorý žalobcovi umožňuje požiadať o nadnárodný súd alebo súd „príslušný v oblasti práva [Únie]“, treba uviesť, že zásada účinnej súdnej ochrany nemôže odôvodniť, aby súd Únie prekročil právomoci, ktoré mu boli zverené, a to výlučne s cieľom napraviť túto neexistenciu.

44 Okrem toho na rozdiel od toho, čo tvrdí žalobca, zásady efektivity a ekvivalencie nie sú v prejednávanej veci uplatniteľné.

45 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že v prípade neexistencie právnej úpravy Únie procesné podmienky žalôb určených na zabezpečenie ochrany práv, ktoré osobám podliehajúcim súdnej právomoci vyplývajú z práva Únie, ktoré patria do vnútroštátneho právneho poriadku členských štátov, nesmú byť menej výhodné ako podmienky vzťahujúce sa na obdobné žaloby vnútroštátnej povahy (zásada ekvivalencie) a že jednak nesmú prakticky znemožniť alebo nadmerne sťažiť výkon práv priznaných právom Únie (zásada efektivity) (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 7. júna 2007, van der Weerd a i., C-222/05 až C-225/05, EU:C:2007:318, bod 28 a citovanú judikatúru).

46 Stačí pritom konštatovať, že na základe definície môžu tieto zásady uplatňovať iba vnútroštátne súdy, nie súdy Únie, ktoré uplatňujú procesné pravidlá stanovené samotným právom Únie. Navyše súdy Únie konajúce v medziach právomocí, ktoré im boli zverené zmluvami, v súlade so zásadou inštitucionálnej rovnováhy nemôžu vylúčiť tieto procesné pravidlá [pozri v tomto zmysle a analogicky rozsudok z 25. októbra 2017, Komisia/Rada (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, bod 40].

47 V každom prípade, aj keby sa žalobné návrhy týkajúce sa nečinnosti mohli považovať za prípustné, musia byť zamietnuté vo veci samej z nižšie uvedených dôvodov.

– O dôvodnosti návrhov týkajúcich sa nečinnosti

48 Z ustálenej judikatúry vyplýva, že na to, aby bolo možné rozhodnúť o dôvodnosti návrhov týkajúcich sa nečinnosti, treba preveriť, či v čase výzvy príslušnej adresovanej inštitúcii v zmysle článku 265 ZFEÚ mala inštitúcia povinnosť konať (pozri rozsudok z 29. septembra 2011, Ryanair/Komisia, T-442/07, neuverejnený, EU:T:2011:547, bod 28 a citovanú judikatúru).

49 V prejednávanej veci je potrebné zdôrazniť, že ako správne uvádza Komisia, nie je možné uložiť jej povinnosť prijať v danej veci jednostranné opatrenia proti Švajčiarskej konfederácii bez ohľadu na stanovisko tejto inštitúcie, pokiaľ ide o súlad doložky o potrebe s DVPO.

50 Ako už bolo uvedené v bodoch 31 a 32 vyššie, žiadne ustanovenie uplatniteľné na prípadné spory medzi zmluvnými stranami DVPO týkajúce sa jej výkladu alebo uplatňovania nezaväzuje ani neoprávňuje Komisiu prijať takéto opatrenia. Podľa článku 19 tejto dohody smie takýto spor predložiť iba spoločnému výboru.

51 Na jednej strane treba navyše poznamenať, že DVPO uzavrela so Švajčiarskou konfederáciou nielen Únia, ale aj všetky členské štáty. V dôsledku toho, ako Komisia v podstate zdôrazňuje, prípadné prijatie jednostranných opatrení proti Švajčiarskej konfederácii z dôvodu porušenia DVPO si vyžaduje prinajmenšom súhlas členských štátov.

52 Na druhej strane má Komisia podľa článku 17 ods. 1 ZEÚ právomoc zastupovať Úniu navonok a táto právomoc ju oprávňuje komunikovať v mene Únie v nevyhnutnej miere so švajčiarskymi orgánmi na účely vykonávania tejto dohody a na zabezpečenie jej riadneho uplatňovania zo strany týchto orgánov. To však neznamená, že sa na základe tohto oprávnenia môže rozhodnúť prijať právne záväzné opatrenia proti Švajčiarskej konfederácii bez výslovného súhlasu Rady Európskej únie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 28. júla 2016, Rada/Komisia, C-660/13, EU:C:2016:616, bod 36). V prípade neexistencie akéhokoľvek postupu, ktorý by takéto opatrenia upravoval, by totiž ich prípadné prijatie, berúc do úvahy najmä ich potenciálne následky, vyžadovalo zváženie rôznych záujmov Únie v rámci vzťahov so Švajčiarskou konfederáciou, čo patrí do právomoci Rady (pozri v tomto zmysle rozsudok z 28. júla 2016, Rada/Komisia, C-660/13, EU:C:2016:616, body 33 a 39).

53 Takáto povinnosť by navyše mohla ohroziť vykonávanie DVPO, ktorá patrí do rámca siedmich odvetvových dohôd uzavretých so Švajčiarskou konfederáciou, ktorých cieľom je posilnenie hospodárskych väzieb medzi Úniou a touto treťou krajinou, a ktorá sa zameriava najmä na dosiahnutie voľného pohybu osôb medzi zmluvnými stranami na základe pravidiel uplatňovaných v Únii (pozri v tomto zmysle rozsudok z 27. februára 2014, Spojené kráľovstvo/Rada, C-656/11, EU:C:2014:97, body 53 a 55).

54 Na účely riešenia sporov týkajúcich sa výkladu DVPO a jej uplatňovania je totiž nevyhnutné, aby inštitúcie Únie a členské štáty mali, ak nie diskrečnú právomoc, prinajmenšom dostatočne širokú mieru voľnej úvahy na potrebné zváženie rôznych záujmov v rámci vzťahov so Švajčiarskou konfederáciou a na určenie najvhodnejšej stratégie na ochranu záujmov Únie a záujmov občanov a hospodárskych subjektov Únie (pozri v tomto zmysle a analogicky rozsudok zo 6. decembra 2001, Area Cova a i./Rada a Komisia, T-196/99, EU:T:2001:281, body 122 až 124 a citovanú judikatúru).

55 Je potrebné dodať, že v DVPO neexistuje žiadne ustanovenie, ktoré by zmluvným stranám umožňovalo prijať jednostranné opatrenia, okrem ustanovení týkajúcich sa neobnovenia alebo vypovedania tejto dohody, ako aj obsahu ustanovení článku 19, týkajúcich sa urovnávania sporov spoločným výborom,

ktorý na základe jej článku 14 prijíma svoje rozhodnutie na základe vzájomnej dohody, pričom vyjadruje vôľu zmluvných strán uprednostňovať rokovanie a konsenzus s cieľom zabezpečiť riadne fungovanie tejto dohody.

56 V dôsledku toho za okolností prejednávanej veci Komisia nemala povinnosť prijať opatrenia požadované žalobcom proti Švajčiarskej konfederácii. Preto aj za predpokladu, že by Komisia nezaujala stanovisko alebo neprijala rozhodnutie o tejto žiadosti, nepredstavovalo by to v žiadnom prípade nečinnosť.

57 Uplatnenie zásad ochrany legitímnej dôvery a právnej istoty, na ktoré sa odvoláva žalobca, nemôže tieto závery spochybniť.

58 Podľa ustálenej judikatúry sa právo spoliehať sa na zásadu ochrany legitímnej dôvery vzťahuje na akúkoľvek osobu podliehajúcu súdnej právomoci v situácii, v ktorej inštitúcia Únie poskytnutím konkrétneho uistenia priviedla danú osobu k odôvodneným očakávaniam. Zo zásady právnej istoty vyplýva, že právne predpisy Únie majú byť určité a ich uplatňovanie má byť predvídateľné pre osoby podliehajúce súdnej právomoci (pozri rozsudok zo 17. februára 2017, Islamic Republic of Iran Shipping Lines a i.,/Rada, T-14/14 a T-87/14, EU:T:2017:102, body 191 a 192 a citovanú judikatúru).

59 Na jednej strane, pokiaľ ide o zásadu ochrany legitímnej dôvery, je potrebné uviesť, že žalobca nedostal žiadne konkrétne uistenie, pokiaľ ide o prijatie jednostranných opatrení Komisiou proti Švajčiarskej konfederácii vzhľadom na porušenia DVPO touto treťou krajinou.

60 Ako už bolo uvedené, žiadne uplatniteľné ustanovenie nezaväzuje ani dokonca neoprávňuje samotnú Komisiu prijímať také opatrenia, ktoré si v každom prípade vyžadujú súhlas členských štátov a Rady (pozri body 50 a 52 vyššie).

61 Okrem toho v emailoch Komisie z 30. mája 2018 a 7. júna 2018 a v liste ESVČ z 20. decembra 2018 orgány Únie poskytli iba všeobecné uistenie, pokiaľ ide o záväzok vyvinúť maximálne úsilie na zabezpečenie správneho uplatňovania DVPO a dodržiavanie práv občanov Únie vo Švajčiarsku a potrebu riadiť sa legislatívnym procesom zmeny doložky o potrebe v tejto krajine v spolupráci s jej orgánmi (pozri body 5 a 8 vyššie).

62 Na druhej strane, pokiaľ ide o zásadu právnej istoty, z ustanovení DVPO jasne a jednoznačne vyplýva, že táto dohoda v tejto fáze nestanovuje žiadne iné konanie na urovnanie sporov, ako je uvedené v jej článku 19, ktoré umožňuje zmluvným stranám predložiť akékoľvek spory tejto povahy spoločnému výboru bez toho, aby tento výbor musel spor vyriešiť. V dôsledku toho pri súčasnom stave uplatniteľného práva DVPO neposkytuje Komisii žiadne iné právne prostriedky na zachovanie práv, ktoré občania Únie vyvodzujú z DVPO na švajčiarskom území, než predložiť spoločnému výboru všetky otázky týkajúce sa súladu ustanovení švajčiarskeho práva a administratívnych opatrení prijatých na základe tohto práva s predmetnou dohodou.

63 Okrem toho, ako už bolo uvedené v bode 33 vyššie, prijatie jednostranných opatrení jednou zo zmluvných strán DVPO proti druhej strane mimo akéhokoľvek uplatniteľného postupu z dôvodu, že táto zmluvná strana porušila svoje zmluvné povinnosti, neposkytuje na základe definície žiadnu záruku, pokiaľ ide o výsledok sporu medzi týmito stranami.

64 Žalobca vo svojich pripomienkach k námietke neprípustnosti spochybňuje zákonnosť ustanovení DVPO z dôvodu, že nestanovuje prístup k nezávislému súdu na urovnanie sporov týkajúcich sa uplatňovania tejto dohody. Tieto úvahy však nemôžu v tomto prípade spochybniť neexistenciu povinnosti Komisie prijať opatrenia proti Švajčiarskej konfederácii.

65 Na jednej strane treba totiž poznamenať, že článok 11 DVPO priznáva právo osobám, na ktoré sa vzťahuje táto dohoda, podať žalobu na príslušné orgány a najmä na príslušný vnútroštátny súdny orgán. V prejednávanej veci zo spisu vyplýva, že žalobca mohol podať žalobu na TAF proti rozhodnutiu, ktoré mu neumožnilo vykonávať prax v rámci systému povinného zdravotného poistenia. Hoci žalobca namieta výklad DVPO prijatý týmto súdom a uplatniteľné právo Únie, nepreukázal, že tento súd nerozhodol nezávisle. V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva nemôže spôsob obsadenia sudcovských miest, ktorého sa v prejednávanej veci žalobca dovoláva, sám osebe spochybniť ich nezávislosť (pozri v tomto zmysle Európsky súd pre ľudské práva, 18. máj 1999, Ninn-Hansen v. Dánsko, CE:ECHR:1999:0518DEC002897295, a 26. august 2003, Filipíny v. San Maríno, CE:ECHR:2003:0826DEC001052602). Okrem toho zo spisu tiež vyplýva, že proti rozsudku Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève (Rozhodcovský súd pre oblasť poistenia kantónu Ženeva) z 3. júla 2019 možno podať odvolanie na švajčiarsky Tribunal fédéral (Federálny súd). Žalobca preto nepreukázal, že v prejednávanej veci neexistuje prístup k nezávislému súdu, ktorý by urovnával spory medzi ním a jeho zamestnávateľmi proti švajčiarskym orgánom o jeho práve vykonávať povolanie lekára v kantóne Ženeva.

66 Na druhej strane a v každom prípade skutočnosť, že v DVPO neexistuje mechanizmus, ktorý by súdu Únie umožňoval rozhodnúť o uplatňovaní tejto dohody a práva Únie švajčiarskymi orgánmi, nemôže sama osebe viesť k povinnosti Komisie prijať jednostranné opatrenia proti Švajčiarskej konfederácii. V tejto súvislosti stačí pripomenúť, ako už bolo uvedené v bodoch 51 a 54 vyššie, že prijatie takýchto opatrení si jednak vyžaduje prinajmenšom súhlas členských štátov a povolenie Rady a jednak nemôže mať záväzný charakter vzhľadom na širokú mieru voľnej úvahy, ktorá sa vyžaduje na zváženie a na určenie najvhodnejšej stratégie.

67 Za týchto okolností, aj keby boli žalobné návrhy týkajúce sa nečinnosti prípustné, musia byť v každom prípade zamietnuté ako zjavne bez právneho základu.

O návrhoch na vznik mimozmluvnej zodpovednosti Únie z dôvodu údajnej protiprávnej nečinnosti Komisie

68 Žalobca tvrdí, že od roku 2013 mu vznikla pretrvávajúca škoda v dôsledku jeho nemožnosti vykonávať lekársku prax ako samostatne zárobkovú činnosť v kantóne Ženeva a že táto škoda bude trvať najmenej do roku 2021. Táto škoda podľa neho zahŕňa stratu príjmu vrátane straty budúceho príjmu spojeného s vyplácaním starobného dôchodku, ako aj nemajetkovú ujmu. Žalobca v rámci svojich pripomienok k námietke neprípustnosti tvrdí, že za predpokladu, že by Všeobecný súd nekonštatoval protiprávnu nečinnosť Komisie, mal by konštatovať, že utrpel neobvyklú, osobitnú, pretrvávajúcu a vyvíjajúcu sa škodu a že DVPO je zjavne protiprávna, takže Všeobecný súd by mal prinajmenšom uznať objektívnu zodpovednosť Únie a v dôsledku toho nahradiť mu škodu.

69 Komisia tvrdí, že žaloba o náhradu škody nie je dôvodná.

70 V rámci svojho návrhu o náhradu škody žalobca na jednej strane uvádza návrhy na náhradu škody, ktorú už utrpel od roku 2013 z dôvodu protiprávnej nečinnosti Komisie a subsidiárne z dôvodu objektívnej zodpovednosti, a na druhej strane návrhy na platbu penále z dôvodu škody, ktorú by naďalej utrpel, až kým Švajčiarska konfederácia nesplní podmienky DVPO alebo až kým niektorá zo strán od tejto dohody neodstúpi. Je potrebné začať preskúmaním záverov o uložení penále.

– O návrhoch na uloženie penále

71 Na úvod je potrebné pripomenúť, že žaloba o náhradu škody založená na článku 268 a článku 340 druhom odseku ZFEÚ je autonómnym právnym prostriedkom, ktorý má v rámci systému právnych prostriedkov osobitnú funkciu a podlieha podmienkam výkonu stanoveným vzhľadom na jeho osobitný

účel. Od žaloby o neplatnosť sa líši v tom, že nesmeruje k zrušeniu určitého opatrenia, ale k náhrade ujmy spôsobenej inštitúciou (pozri rozsudok z 24. októbra 2000, Fresh Marine/Komisia, T-178/98, EU:T:2000:240, bod 45 a citovanú judikatúru).

72 Za týchto podmienok nemá súd Únie v rámci žaloby o náhradu škody podľa článku 268 a článku 340 druhého odseku ZFEÚ právomoc uložiť penále inštitúcii, ktorá je zodpovedná za údajnú škodu. Cieľom penále nemôže byť totiž napraviť škodu, ale iba prinútiť inštitúciu, aby ukončila porušovanie práva Únie, ktoré sa jej vytýka, a to prijatím alebo zrušením konkrétneho opatrenia (pozri v tomto zmysle a analogicky rozsudok zo 17. novembra 2011, Komisia/Taliansko, C-496/09, EU:C:2011:740, body 42 až 45).

73 V dôsledku toho musia byť žalobné návrhy žalobcu týkajúce sa uloženia penále zamietnuté ako zjavne neprípustné.

74 V každom prípade treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry vznik mimozmluvnej zodpovednosti Únie v zmysle článku 340 druhého odseku ZFEÚ z dôvodu protiprávneho konania jej inštitúcií je podmienený súčasným splnením podmienok, ktorými sú protiprávnosť konania vytýkaného inštitúciám, existencia škody a existencia príčinnej súvislosti medzi uvádzaným konaním a údajnou škodou (pozri uznesenie zo 6. septembra 2011, Mugraby/Rada a Komisia, T-292/09, neuverejnené, EU:T:2011:418, bod 54 a citovanú judikatúru). Je potrebné predovšetkým pripomenúť, že každá škoda, ktorej náhrada sa požaduje v rámci žaloby o mimozmluvnej zodpovednosti Únie na základe článku 340 druhého odseku ZFEÚ, musí byť skutočná a určitá, čo musí preukázať žalobca. Žalobca je povinný predložiť presvedčivé dôkazy tak o existencii, ako aj o rozsahu škody, ktorú si uplatňuje (pozri rozsudok zo 6. septembra 2018, Klein/Komisia, C-346/17 P, EU:C:2018:679, bod 147 a citovanú judikatúru).

75 Aj za predpokladu, že penále, ktoré žalobca navrhuje, aby Všeobecný súd uložil Komisii, má za cieľ napraviť budúcu ujmu, ktorú bude naďalej trpieť, pokiaľ uplatnenie doložky o potrebe zostane voči nemu zachované, takúto ujmu nemožno na základe definície považovať za skutočnú a určitú v zmysle judikatúry. Návrhy na uloženie penále teda musia byť v každom prípade zamietnuté ako zjavne bez právneho základu.

– O návrhoch na zaviazanie Únie na náhradu škody, ktorá žalobcovi vznikla od roku 2013

76 Je potrebné pripomenúť, že pokiaľ ide o protiprávne konanie vytýkané inštitúciám, ktoré predstavuje jednu z troch podmienok, ktorých splnenie je nevyhnutné na vznik mimozmluvnej zodpovednosti Únie, judikatúra vyžaduje preukázanie dostatočne závažného porušenia právnej normy priznávajúcej práva jednotlivcom. Pokiaľ ide o požiadavku, podľa ktorej porušenie musí byť dostatočne závažné, rozhodujúce kritérium umožňujúce domnievať sa, že je splnená, je kritérium zjavného a závažného prekročenia hraníc stanovených na voľnú úvahu príslušnej inštitúcie. Ak táto inštitúcia disponuje iba značne zníženou alebo dokonca nedisponuje nijakou mierou voľnej úvahy, na preukázanie existencie dostatočne závažného porušenia môže postačovať jednoduché porušenie práva Únie (pozri uznesenie zo 6. septembra 2011, Mugraby/Rada a Komisia, T-292/09, neuverejnené, EU:T:2011:418, bod 55 a citovanú judikatúru).

77 V prejednávanej veci však na jednej strane stačí pripomenúť, ako bolo uvedené v bode 35 vyššie, že v prípade neexistencie akýchkoľvek ustanovení medzinárodného práva a práva Únie, ktoré by nejakým spôsobom spájali fyzické osoby s rozhodovacím procesom týkajúcim sa vykonávania DVPO, aj za predpokladu, že by si Komisia nesplnila svoje povinnosti tým, že neprijala opatrenia proti Švajčiarskej konfederácii, toto údajné nesplnenie nemožno považovať za porušenie právnej normy na účely priznania práva jednotlivcom.

78 Na druhej strane a v každom prípade je potrebné pripomenúť, že ako bolo konštatované v bodoch 50 až 52 a 60 vyššie, Komisia nie je oprávnená prijímať takéto opatrenia v rámci vykonávania DVPO a v každom prípade nemôže postupovať bez súhlasu členských štátov a Rady. Okrem toho, ako zdôraznil Všeobecný súd v bode 54 vyššie, na účely riešenia sporov týkajúcich sa výkladu DVPO a jej uplatňovania je nevyhnutné, aby inštitúcie Únie a členské štáty mali, ak nie diskrečnú právomoc, prinajmenšom dostatočne širokú mieru voľnej úvahy, na uskutočnenie potrebných posúdení medzi rozdielnymi záujmami vyplývajúcimi zo vzťahov so Švajčiarskou konfederáciou a na určenie najvhodnejšej stratégie na ochranu záujmov Únie a záujmov občanov a subjektov Únie. Skutočnosť, že Komisia neprijala opatrenia požadované žalobcom, nemôže nijakým spôsobom predstavovať zjavné a závažné prekročenie hraníc voľnej úvahy tejto inštitúcie, a teda ani dostatočne závažné porušenie v zmysle judikatúry uvedenej v bode 76 vyššie.

79 Z tých istých dôvodov, aké sú uvedené v bodoch 58 až 63 vyššie, zásady ochrany legitímnej dôvery a právnej istoty nemôžu tieto úvahy spochybniť.

80 Z vyššie uvedeného vyplýva, že návrh žalobcu na náhradu škody v rámci údajnej protiprávnej nečinnosti Komisie musí byť zamietnutý ako zjavne bez právneho základu, pričom nie je potrebné skúmať existenciu škody a súvislosť medzi touto škodou a vytýkanou nečinnosťou Komisie.

81 Pokiaľ ide o tvrdenie uvádzané subsidiárne v pripomienkach žalobcu k námietke neprípustnosti, ktorej cieľom je, aby Všeobecný súd zaviazal Komisiu na náhradu údajnej škody na základe objektívnej zodpovednosti bez toho, aby bolo potrebné rozhodnúť o otázke, či toto tvrdenie podporuje samostatné návrhy alebo či obsahuje nové dôvody a či sú prípadne takéto návrhy alebo žalobné dôvody prípustné, je potrebné uviesť, že takéto tvrdenie je zjavne bez právneho základu.

82 Súdny dvor už totiž konštatoval, že právo Únie za svojho súčasného stavu neupravuje režim, na ktorého základe by mohla vzniknúť zodpovednosť Únie v prípade neexistencie protiprávneho konania zo strany orgánu Únie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 9. septembra 2008, FIAMM a i./Rada a Komisia, C-120/06 P a C-121/06 P, EU:C:2008:476, body 167 a 179). Táto judikatúra je uplatniteľná v prejednávanej veci, pretože ustanovenia článku 340 druhého odseku ZFEÚ sú v podstate analogické s ustanoveniami bývalého článku 288 druhého odseku ES, na ktorom je táto judikatúra založená.

83 Návrhy na zaviazanie Únie na náhradu škody, ktorá žalobcovi vznikla od roku 2013, je preto potrebné zamietnuť ako zjavne bez právneho základu.

O návrhoch na zrušenie údajného odmietnutia Komisie konať a návrhoch týkajúcich sa vzniku mimozmluvnej zodpovednosti Únie

O návrhoch na zrušenie údajného odmietnutia Komisie konať

84 Žalobca tvrdí, že list ESVČ z 22. decembra 2018 sa má považovať za odmietnutie konať, pretože uznáva existenciu porušenie DVPO zo strany Švajčiarskej konfederácie, a na rozdiel od toho, čo sa uvádza v danom liste, mala možnosť prijať jednostranné opatrenia voči tejto tretej krajine.

85 Komisia tvrdí, že žaloba o neplatnosť je neprípustná, po prvé preto, lebo nie je autorom listu z 22. decembra 2018, po druhé preto, lebo obsah tohto listu je informatívny, a po tretie preto, lebo uvedený list nemá žiadny záväzný právny účinok.

86 V prejednávanej veci aj za predpokladu, že by sa list ESVČ z 20. decembra 2018 mal posudzovať ako list obsahujúci jasné odmietnutie Komisie vyhovieť návrhu žalobcu konať, návrhy o neplatnosť žaloby by sa mali napriek tomu zamietnuť ako zjavne neprípustné.

87 V tejto súvislosti treba na jednej strane pripomenúť, že ako vyplýva z článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ, ak fyzická alebo právnická osoba podala žalobu o neplatnosť proti aktu, ktorý jej nie je určený, musí sa jej tento akt priamo týkať. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že požiadavka, podľa ktorej sa musí opatrenie, ktoré je predmetom žaloby, priamo týkať fyzickej osoby alebo právnickej osoby, si vyžaduje splnenie dvoch kumulatívnych podmienok, a to po prvé, aby sporné opatrenie priamo ovplyvňovalo právne postavenie tejto osoby, a po druhé, aby neponechávalo žiaden priestor na voľnú úvahu jeho adresátom povereným jeho uplatňovaním, keďže má úplne automatický charakter a vyplýva zo samotnej právnej úpravy Únie bez uplatnenia iných sprostredkujúcich ustanovení (pozri rozsudok z 28. februára 2019, Rada/Marquis Energy, C-466/16 P, EU:C:2019:156, bod 44 a citovanú judikatúru).

88 V prejednávanej veci stačí uviesť, že prvá z kumulatívnych podmienok stanovená judikatúrou nie je splnená. V bode 29 vyššie bolo totiž uvedené, že opatrenia prijaté Komisiou proti Švajčiarskej konfederácii nie sú samy osebe takej povahy, aby podstatným spôsobom zmenili právne postavenie žalobcu z hľadiska jeho práva vykonávať povolanie lekára v kantóne Ženeva. V dôsledku toho odmietnutie prijať takéto opatrenia nebude mať priame účinky na právne postavenie žalobcu. Preto bez toho, aby bolo potrebné skúmať ďalšie podmienky prípustnosti stanovené v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ, stačí uviesť, že žalobcu sa napadnutý akt priamo netýka.

89 Na druhej strane v bode 35 vyššie bolo uvedené, že vzhľadom na to, že žalobca nebol oprávnený požadovať od Komisie, aby prijala jednostranné opatrenia proti Švajčiarskej konfederácii, pretože tieto opatrenia sa týkali iba vzťahov Únie a členských štátov s treťou krajinou, nemal právo predložiť na preskúmanie súdom Únie neprijatie týchto opatrení. Z rovnakých dôvodov aj za predpokladu, že v prejednávanej veci Komisia tieto opatrenia nielen neprijala, ale že tak odmietla urobiť, nemení nič na tom, že návrhy o neplatnosť tohto odmietnutia sú zjavne neprípustné.

O návrhoch týkajúcich sa vzniku mimozmluvnej zodpovednosti Únie

90 Ako bolo uvedené v bode 22 vyššie, žalobné návrhy o „[neplatnosť] rozhodnutia o implicitnom odmietnutí nahradiť škodu, ktorá vznikla žalobcovi v dôsledku tohto porušenia“, sa musia, implicitne ale nevyhnutne, posudzovať ako návrhy na zaviazanie Únie na náhradu spôsobenej škody na základe článkov 268 a 340 ZFEÚ. Tvrdenie uvedené v bode 68 vyššie tieto závery podporuje.

91 Komisia tvrdí, že žalobca nemôže účinne žiadať Všeobecný súd o náhradu škody, ktorá údajne vznikla jej odmietnutím konať, pretože nie je zodpovedná za porušenie DVPO, ktorého sa dopustili švajčiarske orgány.

92 Z rovnakých dôvodov, aké sú uvedené v bodoch 77 až 82 vyššie, treba návrhy žalobcu o náhradu škody, založené na údajnom odmietnutí Komisie konať na základe jeho výzvy, v každom prípade zamietnuť ako zjavne bez právneho základu. Aj za predpokladu, že list ESVČ z 20. decembra 2018 obsahuje takéto odmietnutie, nemožno ho považovať za porušenie právnych predpisov zo strany Komisie, ktoré priznávajú práva jednotlivcom v zmysle judikatúry, ani za zjavné a závažné prekročenia hraníc stanovených na voľnú úvahu inštitúcie, a teda ako dostatočne závažné porušenie tohto právneho predpisu. Okrem toho takéto odmietnutie nemožno považovať za porušenie zásady ochrany legitímnej dôvery alebo zásady právnej istoty. Napokon, neexistuje priama príčinná súvislosť medzi týmto údajným odmietnutím zo strany Komisie a škodou uvádzanou žalobcom, a teda toto odmietnutie, ako je uvedené v bode 88 vyššie, nemohlo mať priame právne účinky na situáciu žalobcu.

93 Na záver, z vyššie uvedeného vyplýva, že žaloba musí byť zamietnutá čiastočne ako zjavne neprípustná a čiastočne ako zjavne bez právneho základu.

O trovách

94 Podľa článku 134 ods. 1 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.

95 Keďže žalobca nemal vo veci úspech, je opodstatnené zaviazať ho na náhradu trov konania v súlade s návrhom Komisie.

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (piata komora)

nariadil:

1. Žaloba sa zamieta.

2. Pán Nathaniel Magnan je povinný nahradiť trovy konania.

V Luxemburgu 25. septembra 2019

Podpisy