Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PAOLA MENGOZZIHO
přednesené dne 1. června 2017 [1]

Věc C-125/16

Malta Dental Technologists Association,
John Salomone Reynaud
proti
Superintendent tas-Saħħa Pubblika,
Kunsill tal-Professjonijiet Kumplimentari għall-Mediċina

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (první senát soudu pro občanskoprávní věci, Malta)]

„Řízení o předběžné otázce – Uznávání odborných kvalifikací – Regulované povolání – Klinický zubní technik – Podmínky výkonu odborné činnosti – Povinnost vykonávat povolání pod dohledem zubního lékaře – Svoboda usazování – Překážka – Odůvodnění – Ochrana veřejného zdraví – Zásada proporcionality"

Úvod

1. Kliničtí zubní technici („clinical dental technologists"; dále jen „CDT") jsou odborníci v oblasti zubolékařských přístrojů, včetně výroby zubních náhrad a dalších doplňkových služeb, jako jsou opravy, doplňky a úpravy zubních náhrad a zubních protéz. V členských státech, v nichž je toto povolání uznáno [2], vykonávají CDT své povolání samostatně a mohou navazovat přímé styky s pacienty.

2. V období let 2009–2012 podali nejméně tři CDT žádost o povolení výkonu povolání na Maltě. Tyto žádosti byly zamítnuty, neboť Malta uznává pouze povolání zubního technika jako nelékařské zdravotnické povolání [3], avšak povolání CDT neuznává. Maltské orgány proto těmto CDT navrhly, že je zaregistrují jako zubní techniky. Vzhledem k této registraci museli tedy pracovat za stejných podmínek jako zubní technici, tj. pod dohledem zubního lékaře, jak je stanoveno ve vnitrostátních právních předpisech. Žalobkyně v původním řízení, Malta Dental Technologists Association (Maltské sdružení zubních techniků), a p. Reynaud, který je CDT, zastávali názor, že tato situace je v rozporu s povinnostmi, které členským státům ukládá směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací (dále jen „směrnice 2005/36") [4], a se zásadou, z níž vyplývá, že svoboda usazování přináší všem odborníkům, kteří vykonali odbornou přípravu v členském

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Podle sdělení předkládajícího soudu se jedná například o Dánské království, Irsko, Nizozemské království či Spojené království Velké Británie a Severního Irska.

3 – Článek 2 L-Att Dwar il-Professjonijiet tas-Saħħa, Kapitolu 464 tal-Liġijiet ta' Malta (zákon o zdravotnických povoláních, zákon č. 464 sbírky zákonů Malty) stanoví, že nelékařským zdravotnickým pracovníkem se rozumí „zdravotnický pracovník zapsaný do rejstříku nelékařských zdravotnických povolání uvedeného v článku 28". Článek 25 tohoto zákona stanoví, že „oprávnění k výkonu jakéhokoli nelékařského zdravotnického povolání vzniká zápisem do příslušného rejstříku […]". Příloha III téhož zákona obsahuje výčet nelékařských zdravotnických povolání, v němž je uvedeno povolání zubního technika, povolání CDT však nikoli.

4 – Úř. věst. 2005, L 255, s. 22.

státě, možnost usadit se v tomto státě a vykonávat své povolání v ostatních členských státech Evropské unie za podmínek stanovených členským státem, který jim poskytl odbornou přípravu, a proto se obrátila na předkládající soud s návrhem, aby bylo maltským orgánům uloženo provést registraci uznaných CDT obdobně jako v jiných členských státech Evropské unie, a umožnit jim tak vykonávat jejich povolání na území Malty bez dohledu zubního lékaře.

3. Za těchto okolností rozhodl Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (první senát soudu pro občanskoprávní věci, Malta) o přerušení řízení a předkládacím rozhodnutím zapsaným v soudní kanceláři dne 29. února 2016 položil Soudnímu dvoru tyto předběžné otázky:

„1. Je zákaz uplatňovaný maltskými orgány veřejného zdraví, nebo jejich odmítnutí uznat povolání klinického zubního technika [CDT], které i přes neexistenci právní diskriminace brání osobám z jiných členských států, které podaly příslušnou žádost, prakticky vykonávat jejich povolání na území Malty, neslučitelné se zásadami a ustanoveními právních předpisů upravujícími vytváření jednotného trhu, zejména těmi, které vyplývají z článků 49, 52 a 56 SFEU, a to v situaci, kdy neexistuje žádné nebezpečí pro veřejné zdraví?

2. Je směrnice [2005/36] použitelná na [CDT] s ohledem na to, že jediným důsledkem případné vady zubní náhrady je nutnost její úpravy nebo výměny, aniž by vznikalo jakékoli nebezpečí pro pacienta?

3. Je zákaz uplatňovaný maltskými orgány veřejného zdraví, který je předmětem projednávané věci, způsobilý zajistit dosažení vysoké úrovně ochrany veřejného zdraví, lze-li jakoukoliv vadnou zubní náhradu nahradit bez vzniku nebezpečí pro pacienta?

4. Je způsob, jímž [maltské orgány veřejného zdraví] vyklád[ají] a uplatňuj[í] směrnici [2005/36] ve vztahu k [CDT], kteří požádali maltské orgány veřejného zdraví o uznání, v rozporu se zásadou proporcionality?“

Řízení před Soudním dvorem

4. V tomto řízení o předběžné otázce předložily písemná vyjádření Maltské sdružení zubních techniků, Kunsill tal-Professjonijiet Kumplimentari għall-Mediċina (Rada pro nelékařská zdravotnická povolání) a maltská, česká, španělská, italská, rakouská a polská vláda, jakož i Evropská komise.

5. Na jednání konaném dne 2. března 2017 předložily ústní vyjádření žalobkyně v původním řízení a maltská a španělská vláda, jakož i Komise.

Analýza

6. Všechny čtyři předběžné otázky položené Soudnímu dvoru, jež navrhuji podrobit souhrnné analýze, mají za cíl ověřit, zda je s unijním právem slučitelná situace, kdy hostitelský členský stát navrhuje, aby byli CDT, kteří vykonali odbornou přípravu v jiném členském státě, registrováni jako zubní technici – což je jediné povolání uznané v hostitelském členském státě – a aby podléhali podmínkám, které stanoví posledně jmenovaný členský stát pro výkon povolání zubního technika.

7. Analýza bude zahájena určením použitelného unijního právního předpisu. V návaznosti na dotaz položený Soudním dvorem na jednání upřesnily žalobkyně v původním řízení, že se jejich návrh týkal svobodné možnosti CDT usadit se na území Malty a vykonávat tam své povolání, a že pokud existuje určité povolání v některém členském státě, pak by nejen toto povolání, ale i podmínky, za nichž je

vykonáváno v členském státě, který poskytl odbornou přípravu, měly být uznány ve všech 27 ostatních státech. Argumenty, které žalobkyně v této souvislosti vznesly, zjevně vycházejí spíše ze základních svobod než ze směrnice 2005/36. S ohledem na znění druhé a čtvrté předběžné otázky je však přece jen nutné uvést úvodem několik poznámek k této směrnici.

K použití směrnice 2005/36

– Regulované povolání v hostitelském členském státě?

8. Směrnice 2005/36 se vztahuje „na každého státního příslušníka členského státu, který chce vykonávat regulované povolání včetně svobodných povolání, v jiném státě, než ve kterém získal svou odbornou kvalifikaci“ [5]. Regulovaným povoláním – což je pojem, jehož definice vychází z unijního práva [6] – se rozumí „odborná činnost nebo soubor činností, u níž je přístup k ní nebo její výkon nebo jeden ze způsobů jejího výkonu v členském státě vyhrazen přímo nebo nepřímo na základě právních a správních předpisů držitelům určité odborné kvalifikace; zejména používání odborného titulu omezené právními nebo správními předpisy na držitele určité odborné kvalifikace vymezuje způsob výkonu“ [7]. Pojem „odborná kvalifikace“ ve smyslu zmíněné směrnice se netýká jakékoliv kvalifikace osvědčené obecným dokladem o vzdělání, nýbrž kvalifikace osvědčené dokladem o vzdělání, které je specificky zaměřeno pro přípravu jeho držitelů na výkon určitého povolání [8].

9. Systém zavedený směrnicí 2005/36 vychází v podstatě ze dvou režimů uznávání kvalifikací, zaprvé se jedná o automatické uznávání, a to v případě regulovaných povolání, u nichž jsou minimální požadavky na odbornou přípravu harmonizovány na evropské úrovni (příkladem mohou být „zubní lékaři“ [9], kteří jsou běžněji označováni jako dentisté), a některých jiných regulovaných povolání, a zadruhé o vzájemné uznávání kvalifikací v případě ostatních regulovaných povolání [10], tj. takových povolání, u nichž nebyly harmonizovány požadavky na odbornou přípravu, jak je tomu například v případě CDT a zubních techniků.

10. Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru nelze jednoznačně vyvodit, zda je povolání zubního technika na území Malty regulováno. Nelze totiž konstatovat, že by byl přístup k povolání zubního technika podmíněn získáním určité odborné kvalifikace nebo dokladu o dosažené odborné přípravě, jejímž cílem by bylo konkrétně připravit držitele daného dokladu na výkon zmíněného povolání. Jisté je však to, že je toto povolání považováno za nelékařské zdravotnické povolání a že povolání CDT jako takové na území Malty neexistuje; v tomto případě se tedy nejedná o „regulované povolání“, které by v této podobě existovalo jak ve státě, který poskytl odbornou přípravu, tak v hostitelském státě. Zdá se tudíž, že podmínka pro použití směrnice 2005/36 není splněna.

11. Existují tedy dvě možnosti.

12. Buďto okolnost, že CDT mohou vykonávat své povolání bez dohledu zubního lékaře a v přímém styku s pacienty, vystihuje povolání CDT natolik, že musí být považováno za jiné povolání než povolání zubních techniků, a proto je v tomto případě nutné mít za to, že směrnice 2005/36 není použitelná a že unijní právo neukládá členským státům povinnost uznávat povolání, jejichž uznání si samy nepřejí.

5 – Článek 2 směrnice 2005/36.

6 – Viz rozsudek ze dne 6. října 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, bod 36 a citovaná judikatura).

7 – Článek 3 odst. 1 písm. a) směrnice 2005/36.

8 – Rozsudek ze dne 6. října 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, bod 38).

9 – Viz článek 21 směrnice 2005/36.

10 – Pokud jsou rozdíly mezi odbornou přípravou vykonanou v domovském státě a odbornou přípravou, která je pro tutéž činnost požadována v hostitelské zemi, příliš veliké, lze uložit adaptační období nebo zkoušku způsobilosti: viz bod 15 odůvodnění a článek 14 směrnice 2005/36.

13. Nebo lze předpokládat, že zaprvé povolání zubního technika představuje na území Malty „regulované povolání“ ve smyslu směrnice 2005/36 a zadruhé že povolání CDT musí být považováno za „stejné povolání“ [11] jako povolání zubního technika, stále ve smyslu směrnice 2005/36, což však nemění nic na tom, že zdrojem pochybností maltských orgánů není požadovaná úroveň kvalifikace – vzhledem k tomu, že bylo navrženo, aby byli CDT registrováni jako zubní technici –, ale skutečnost, že povolání zubního technika je vykonáváno ve spolupráci se zubním lékařem. V této souvislosti považuji za nutné uvést, že i když tvrdí žalobkyně v původním řízení opak, směrnice 2005/36 si neklade za cíl umožnit odborníkům, kteří získali odbornou přípravu v domovském státě, aby vykonávali své povolání v hostitelském státě za podmínek stanovených státem, v němž získali odbornou přípravu. Článek 4 odst. 1 směrnice 2005/36 jasně stanoví, že „[u]znání odborné kvalifikace hostitelským členským státem umožňuje, aby oprávněná osoba měla v tomto členském státě přístup ke stejnému povolání, pro které získala kvalifikaci v domovském členském státě, a *vykonávala je v hostitelském členském státě za stejných podmínek jako jeho státní příslušníci*“ [12]. Práce pod dohledem zubního lékaře musí být na území Malty považována za podmínku výkonu povolání zubního technika: každý, kdo má v úmyslu se usadit na Maltě jako zubní technik, musí souhlasit s tím, že bude spolupracovat se zubním lékařem. Jakékoli jiné rozhodnutí by znamenalo nutit členský stát k tomu, aby tyto podmínky pro výkon povolání upravil podle zdánlivě svobodnějších podmínek existujících v jiných členských státech, a změnit směrnici 2005/36 v nástroj sloužící k obcházení podmínek pro výkon regulovaných povolání, která se však nestala předmětem harmonizace [13]. Zmíněné podmínky spadají totiž podle znění směrnice do pravomoci hostitelských členských států za předpokladu, že jsou nediskriminující, objektivně zdůvodněné a přiměřené [14].

– K otázce částečného přístupu k povolání zubního lékaře

14. Během diskuse probíhající před Soudním dvorem byla nastolena otázka, zda by mohli mít CDT částečný přístup k povolání „zubního lékaře“.

15. Připomeňme si, že směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/55/EU ze dne 20. listopadu 2013, kterou se mění směrnice 2005/36 a nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu [15] (dále jen „směrnice 2013/55“), vložila do směrnice 2005/36 článek 4f [16], který opravňuje orgány hostitelského členského státu k tomu, aby poskytly případ od případu částečný přístup k výkonu odborné činnosti, pokud 1) je odborník plně způsobilý vykonávat v domovském členském státě odbornou činnost, k jejímuž výkonu se v hostitelském členském státě snaží získat částečný přístup, 2) rozdíly mezi odbornou činností vykonávanou v domovském členském státě a regulovaným povoláním v hostitelském členském státě jsou tak velké, že by uplatnění vyrovnávacích opatření znamenalo požadovat po žadateli absolvování celého programu vzdělávání a odborné přípravy, a 3) odbornou činnost lze objektivně oddělit od ostatních činností, které v hostitelském členském státě spadají pod regulované povolání. Částečný přístup je nicméně možno odmítnout, pokud je toto odmítnutí zdůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu, které jsou přiměřené dosažení sledovaného cíle a nepřesahují míru nezbytně nutnou pro dosažení tohoto cíle [17].

11 – Článek 1 směrnice 2005/36 stanoví, že tato směrnice „stanoví pravidla, podle nichž členský stát, který podmiňuje přístup k regulovanému povolání nebo jeho výkon na svém území získáním určité odborné kvalifikace […], uznává pro přístup k tomuto povolání a jeho výkon odborné kvalifikace nabyté v jednom nebo více jiných členských státech […], které jejich držitele opravňují vykonávat v tomto členském státě *stejné povolání*“ (kurzivou zvýrazněno autorem tohoto stanoviska). Popis činností, jež vykonává zubní technik, se jeví jako zcela shodný s popisem činností CDT, ačkoli odborná příprava CDT může trvat déle. Podle mého názoru se tedy lze důvodně domnívat, že CDT a zubní technik vykonávají „stejné povolání“ ve smyslu článků 1 a 4 směrnice 2005/36. K pojmu „stejné povolání“ viz také rozsudek ze dne 19. ledna 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45, bod 20).

12 – Kurziva doplněna autorem tohoto stanoviska.

13 – V témže smyslu viz stanovisko generální advokátky E. Sharpston přednesené ve věci Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:408, bod 28).

14 – Takto to vyžaduje bod 3 odůvodnění směrnice 2005/36, v jehož světle musí být čl. 4 odst. 1 vykládán.

15 – Úř. věst. 2013, L 354, s. 132.

16 – Je sporné, zda je tento článek použitelný *ratione temporis* na spor v původním řízení, neboť předkládací rozhodnutí odkazuje na rozhodnutí, jímž bylo CDT zakázáno, aby vykonávali své povolání samostatně, jež přijaly maltské orgány v období let 2009–2012.

17 – Viz čl. 4f odst. 2 směrnice 2005/36 ve znění směrnice 2013/55.

16. Bylo by proveditelné, jak tvrdí Komise, aby bylo CDT umožněno uplatnit tento mechanismus částečného přístupu, za předpokladu, že činnost CDT částečně odpovídá činnosti, kterou vykonávají zubní lékaři[18]? Jinými slovy, bylo by možné poskytnout CDT částečný přístup k povolání zubního lékaře?

17. Nejsem o tom zcela přesvědčen, neboť čl. 4f odst. 6 směrnice 2005/36 ve znění směrnice 2013/55 stanoví, že tento článek „se nevztahuje na odborníky, kteří využívají automatické uznávání svých odborných kvalifikací podle hlavy III kapitol II, III a IIIa“. Hlava III kapitola III oddíl 4 směrnice 2005/36 ve znění směrnice 2013/55 se zabývá zubními lékaři. Chápu tedy tento článek tak, že k činnostem zubních lékařů může být zajištěn pouze úplný přístup, a to zaprvé na základě harmonizace požadavků na odbornou přípravu, kterou zavedla směrnice 2005/36[19], a zadruhé na základě automatického uznávání, které z této harmonizace vyplývá a které se na tyto zubní lékaře podle zmíněné směrnice vztahuje.

18. Je pravda, že čl. 4f odst. 6 směrnice 2005/36 ve znění směrnice 2013/55 poukazuje na „odborníky“, nikoli na povolání. Z článku 36 směrnice 2005/36 však vyplývá, že odborné činnosti zubního lékaře se považují za činnosti vyhrazené[20] a „[v]ýkon činností zubního lékaře vyžaduje získání dokladu o dosažené kvalifikaci uvedeného v příloze V bodě 5.3.2“[21], přičemž zmíněné činnosti jsou dále definovány jako „činnost[i] prevence, diagnózy a léčby anomálií a nemocí zubů, úst, čelistí a souvisejících tkání“[22]. Tyto činnosti jsou chápány jako celek. Činnost, kterou vykonávají CDT, však zahrnuje pouze část činností vykonávaných zubními lékaři, a kromě toho nelze říci, že by CDT jednoznačně splňovali podmínky, jež musí podle směrnice 2005/36 splnit, aby mohli získat kvalifikaci zubních lékařů a vykonávat toto povolání[23]. Pokud by byl CDT umožněn částečný přístup k povolání zubního lékaře i přesto, že zmíněná směrnice podmiňuje výkon povolání zubního lékaře držením některého z dokladů o dosažené kvalifikaci vyjmenovaných v bodě 5.3.2 přílohy V téže směrnice, bylo by to podle mého názoru v naprostém rozporu se záměrem unijního normotvůrce. Soudní dvůr prohlásil, že „[v]ýkon činností zubního lékaře vyžaduje získání dokladu o dosažené kvalifikaci“[24]. Pokud by se nadto připustila možnost poskytnout CDT částečný přístup k činnostem zubního lékaře, vedlo by to ke vzniku nové, „neúplné“ kategorie lékařů vykonávajících zubní lékařství pouze částečně, která by neodpovídala žádné z kategorií stanovených směrnicí, což je vyloučeno[25].

19. Uznání částečného přístupu v žádném případě nepředstavuje absolutní právo, neboť jej hostitelský členský stát může odmítnout za podmínek stanovených v čl. 4f odst. 2 směrnice 2005/36 ve znění směrnice 2013/55.

18 – V takovémto případě by se jednalo o dvě regulovaná povolání: zaprvé povolání CDT a zadruhé povolání zubního lékaře.

19 – Bod 5.3.1 přílohy V směrnice 2005/36 upřesňuje studijní program, který musí vykonat zubní lékaři, a bod 5.3.2. zmíněné přílohy uvádí doklady o dosažené kvalifikaci, kterým jednotlivé členské státy potvrzují základní odbornou přípravu vykonanou zubními lékaři.

20 – Viz čl. 36 odst. 1 směrnice 2005/36, podle něhož „se odbornými činnostmi zubních lékařů rozumějí činnosti uvedené v odstavci 3 a vykonávané pod profesními označeními uvedenými v příloze V bodě 5.32.“.

21 – Článek 36 odst. 2 směrnice 2005/36.

22 – Článek 36 odst. 3 směrnice 2005/36. Viz rovněž čl. 34 odst. 3 písm. b) téže směrnice.

23 – V této souvislosti je třeba připomenout, že podle Soudního dvora „směrnice 2005/36 brání tomu, aby osoba, která nevlastní doklad o základní lékařské odborné přípravě, vykonávala povolání zubního lékaře“ [rozsudek ze dne 19. září 2013, Conseil national de l'ordre des médecins (C-492/12, EU:C:2013:576, bod 41)].

24 – Rozsudek ze dne 19. září 2013, Conseil national de l'ordre des médecins (C-492/12, EU:C:2013:576, bod 34).

25 – Viz *per analogiam* usnesení ze dne 17. října 2003, Vogel (C-35/02, EU:C:2003:570, bod 28 a citovaná judikatura). Nadto je zřejmé, že CDT nemohou požadovat, aby vykonávali činnost pod stejným označením jako zubní lékaři. Podle směrnice 2005/36 není ostatně možné, aby bylo povolání zubního lékaře vykonáváno pod jiným označením, než jaká stanoví tato směrnice [viz *per analogiam* usnesení ze dne 17. října 2003, Vogel (C-35/02, EU:C:2003:570, bod 31)]. A konečně je potřeba poukázat na to, že situace, která nastala v projednávaném případě, se liší od případu, v němž byl vydán rozsudek ze dne 19. ledna 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45), a to nejméně ze dvou důvodů. Zaprvé, povolání, k němuž si žalobce v původním řízení ve zmíněné věci přál získat přístup, nepatřila mezi povolání, u nichž unijní právo zavedlo vzájemné uznávání (na rozdíl od povolání zubního lékaře). Zadruhé, pokud je CDT upřena možnost získat částečný přístup k povolání zubního lékaře, nezbavuje je to vyhlídek na vykonávání odborné činnosti v hostitelském státě, neboť – což je třeba připomenout – maltské orgány navrhly, že je zaregistrují jako zubní techniky, protože v tomto členském státě je uznáno pouze toto povolání, a že budou vykonávat své povolání pod tímto označením.

– *Dílčí závěr*

20. Z výše uvedené analýzy vyplývá, že přetrvává zásadní pochybnost, zda je směrnice 2005/36 použitelná na spor v původním řízení, přičemž předkládající soud bude muset určit, zda povolání zubního technika představuje na území Malty regulované povolání ve smyslu směrnice 2005/36.

21. Pokud bychom předpokládali, že je zmíněná směrnice použitelná, nabízejí se dva možné směry analýzy. Na základě analýzy vedené ve světle článku 4 směrnice 2005/36 jsem dospěl k závěru, že podmínka výkonu povolání zubního technika spočívající v práci pod dohledem zubního lékaře může být považována za slučitelnou se zmíněnou směrnicí za předpokladu, že by byla nediskriminující – což je splněno – a že by byla objektivně odůvodněná a přiměřená – což je teprve třeba ověřit. Analýza vedená v souvislosti s otázkou částečného přístupu k povolání zubního lékaře mě přivedla rovněž k závěru, že částečný přístup může být každopádně odmítnut, pokud je toto odmítnutí zdůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu, které jsou přiměřené dosažení sledovaného cíle a nepřesahují míru nezbytně nutnou pro dosažení tohoto cíle.

22. Oba tyto testy se podobají testům, které bude muset Soudní dvůr provést, pokud bude zkoumat situaci existující v původním řízení z hlediska primárního práva, což mu nyní doporučuji učinit, neboť, jak zdůraznila na jednání španělská vláda, je nicméně nutné konstatovat, že maltské orgány nevytýkají CDT ani to, že nedosáhli odpovídající kvalifikace, ani to, že je jejich odborná příprava nedostatečná nebo natolik odlišná, že nemohou na území Malty vykonávat regulované povolání. Spor v původním řízení se totiž týká pouze toho, zda může CDT, případně pod označením zubní technik, vykonávat své povolání samostatně, tj. bez dohledu zubního lékaře, což znamená, že se tento spor týká svobody usazování.

Analýza z hlediska primárního práva

23. Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že dotčení CDT požádali maltské orgány, aby jim vydaly povolení k výkonu jejich povolání na území Malty. Vzhledem ke skutečnosti, že podle žalobkyně v původním řízení je pro toto povolání typická možnost navazování přímých styků s pacienty, lze důvodně předpokládat, že mají-li CDT vykonávat své povolání na území Malty, musí se na něm usadit, což znamená, že v souladu s výše uvedenou úvahou bude níže uvedená analýza vycházet z článku 49 SFEU [26].

24. Je prokázáno, že povolání zubního technika může být vykonáváno pouze pod dohledem zubních lékařů, takže zubní technici nepřicházejí do přímého styku s pacienty. Soudní dvůr připomněl, že „podle čl. 49 druhého pododstavce SFEU se svoboda usazování uskutečňuje za podmínek stanovených právními předpisy země usazení pro vlastní státní příslušníky. Z toho vyplývá, že je-li přístup ke specifické činnosti nebo výkon této činnosti v hostitelském členském státě upraven předpisy, státní příslušník jiného členského státu, který hodlá vykonávat tuto činnost, musí v zásadě splnit podmínky stanovené touto právní úpravou“ [27]. Vzhledem k tomu, že podmínky přístupu k povolání zubního technika ani podmínky výkonu tohoto povolání nejsou v současné době předmětem harmonizace na úrovni Unie, členské státy mají nadále pravomoc uvedené podmínky stanovit, za předpokladu, že přitom dodrží základní svobody zaručené Smlouvou [28]. Není pochyb o tom, že maltská právní úprava,

26 – Článek 52 SFEU, na nějž předkládající soud také odkazuje v předběžných otázkách, se nejeví jako relevantní vzhledem k tomu, že maltská právní úprava nezavádí „zvláštní režim pro cizí státní příslušníky“, neboť podmínka výkonu povolání pod dohledem zubního lékaře je uložena i maltským zubním technikům.

27 – Rozsudek ze dne 27. června 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430, bod 19 a citovaná judikatura).

28 – Rozsudek ze dne 27. června 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430, bod 20 a citovaná judikatura).

která ukládá zubním technikům povinnost pracovat pod dohledem zubního lékaře, může ve vztahu k CDT učinit výkon svobody usazování méně přitažlivým. Takovouto situaci lze odůvodnit pouze, pokud odpovídá naléhavým důvodům obecného zájmu, je přiměřená dosažení sledovaného cíle a nepřekračuje meze toho, co je k tomuto účelu nezbytné [29].

25. Maltská vláda odůvodňuje tuto situaci ochranou veřejného zdraví. Tento cíl sleduje i sama Unie, takže jeho legitimitu nelze zpochybňovat [30]. Zbývá ověřit, zda je podmínka výkonu, podle níž musí zubní technici pracovat pod dohledem zubního lékaře, nezbytná a přiměřená.

26. Především je nutné připomenout, že s ohledem na přednostní postavení, které ve Smlouvě zaujímá veřejné zdraví, a na význam, který Smlouva přikládá posuzovací pravomoci členských států, „samotná okolnost, že členský stát zvolil jiný systém ochrany než jiný členský stát, nemůže mít vliv na posouzení nezbytnosti a proporcionality předpisů přijatých v dané oblasti“ [31]. Soudní dvůr totiž opakovaně prohlásil, že „musí být zohledněna skutečnost, že zdraví a život člověka zaujímají první místo mezi Smlouvou chráněnými statky a zájmy a že členským státům přísluší rozhodnout o úrovni, na které zamýšlí zajistit ochranu veřejného zdraví, a o způsobu, jímž má být této úrovně dosaženo“ [32]. Tato úroveň se může v jednotlivých členských státech lišit, a proto je třeba uznat, že veřejné zdraví vyžaduje při posuzování vnitrostátních opatření směřujících k jeho ochraně zvláštní obezřetnost [33]. Argument žalobkyň v původním řízení, z něhož vyplývá, že Spojené království umožňuje, aby CDT vykonávali své povolání samostatně, není tudíž postačující.

27. Opakované tvrzení obsažené v předběžných otázkách, podle něhož se v případě, že mohou CDT vykonávat své povolání v přímém styku s pacienty a zcela samostatně, nelze obávat žádného nebezpečí pro zdraví pacientů a potažmo pro veřejné zdraví, platí tudíž jen do určité míry [34]. Z předkládacího rozhodnutí totiž vyplývá, že tyto otázky formulovala sama žalobkyně v původním řízení – konkrétně Maltské sdružení zubních techniků – dříve, než předkládajícímu soudu navrhla, aby je položil Soudnímu dvoru. Za těchto okolností nepředstavuje neexistence nebezpečí pro veřejné zdraví konečné konstatování, k němuž by dospěl předkládající soud poté, co skutečnou situaci sám posoudil. Bude proto užitečné, bude-li se Soudní dvůr touto problematikou zabývat ve svém budoucím rozsudku.

28. CDT v tomto ohledu v podstatě tvrdí, že vzhledem k úrovni dosažené odborné přípravy mohou vykonávat své povolání samostatně a bez nebezpečí, neboť neprovádějí v ústní dutině pacienta žádné invazivní zásahy a zabývají se pouze přípravou, opravami a úpravami zubních náhrad určených pacientům. Špatně upravená nebo vadná zubní protéza může způsobit nanejvýš nepohodlí a může být jednoduše odstraněna samotným pacientem nebo nahrazena CDT. CDT neprovádějí diagnostiku, nepředepisují léčiva a v případě podezření na patologický stav je jejich úkolem odkázat pacienty na zubní lékaře. Není ostatně vědecky prokázáno, že by zubní náhrady nebo protézy mohly závažně poškodit ústní dutinu pacientů. A konečně, bude-li CDT umožněno pracovat v přímém styku s pacienty, vzhledem k nižším nákladům budou mít přístup ke stomatologické péči i nejchudší osoby.

29 – Viz rozsudky ze dne 1. února 2001, Mac Quen a další (C-108/96, EU:C:2001:67, bod 26), ze dne 19. ledna 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45, bod 30 a citovaná judikatura), ze dne 27. června 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430, bod 21) a ze dne 4. května 2017, Vanderborght (C 339/15, EU:C:2017:335, bod 65).

30 – Z bohaté judikatury viz rozsudky ze dne 1. února 2001, Mac Quen a další (C-108/96, EU:C:2001:67, bod 29), ze dne 11. července 2002, Gräbner (C-294/00, EU:C:2002:442, bod 42), ze dne 27. června 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430, bod 27) a ze dne 4. května 2017, Vanderborght (C-339/15, EU:C:2017:335, bod 67).

31 – Rozsudek ze dne 27. června 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430, bod 27 a citovaná judikatura).

32 – Rozsudek ze dne 19. května 2009, Apothekerkammer des Saarlandes a další (C-171/07 a C-172/07, EU:C:2009:316, bod 19 a citovaná judikatura). Viz rovněž rozsudek ze dne 4. května 2017, Vanderborght (C 339/15, EU:C:2017:335, bod 71).

33 – Viz rozsudek ze dne 27. června 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430, bod 27).

34 – Co se týče znění předběžných otázek, viz bod 3 tohoto stanoviska.

29. Maltská vláda s těmito tvrzeními nesouhlasí a uvádí, že činnost a odborná praxe CDT zahrnuje pouze mechanická hlediska léčby některých anomálií a chorob postihujících chrup a ústní dutinu. Kvalifikace CDT nepostačuje k provádění diagnostiky nutné k plánování tohoto druhu léčby a CDT nejsou způsobilí ani k tomu, aby hodnotili průběh rehabilitace ústní dutiny, což přísluší pouze plně kvalifikovaným zubním lékařům, a to tím spíše, že v oblasti odborné přípravy umožňující přístup k povolání CDT existují značné rozdíly [35]. Instalace zubní náhrady nebo protézy není zcela bezpečná, neboť může dojít ke skrytým chorobným stavům, které mohou uniknout pozornosti CDT, a nesprávné vložení této náhrady nebo protézy může způsobit dočasné nebo trvalé poškození tkání. Například nesprávné odstranění kořene zubu nacházejícího se pod náhradou nebo protézou může být zdrojem infekce. Komplikace se mohou projevit také u pacientů podstupujících chemoterapii nebo léčbu bisfosfonáty. Nevhodná poloha zubní náhrady může v případě nedostatečné péče o ústní dutinu zvýšit nebezpečí vzniku rakoviny ústní dutiny. Nesprávně upravená zubní náhrada může vyvolat vznik nebo další rozšíření chorob parodontu a způsobit tím nevratné poškození, pokud není její poloha spolu s celkovým stavem sledována zubním lékařem, který absolvoval ve srovnání s CDT rozsáhlejší a komplexnější odbornou přípravu, a může tudíž posoudit situaci v širších souvislostech, a nikoli pouze z mechanického hlediska, jak to činí CDT. Nelze se spoléhat na to, že si pacient sám uvědomí potíže způsobené jeho zubní protézou či náhradou, a může se stát, že CDT odešle pacienta k zubnímu lékaři až v okamžiku, kdy již poškození dosáhlo pokročilého stadia. Maltská vláda ostatně odkázala předložením dokumentace na konkrétní vědecké studie, které potvrzují, že chyby při nasazení zubní náhrady nebo nepřizpůsobení této náhrady patologickému organickému prostředí mohou mít někdy i velmi závažné následky. Odmítla rovněž argument, podle něhož volný výkon povolání CDT bez dohledu zubního lékaře umožňuje, aby získaly přístup ke stomatologické péči i nejchudší osoby, a uvedla, že na území Malty mají osoby s nedostatečnými příjmy možnost získat péči zubního lékaře bezplatně. A konečně maltská vláda tvrdí, že podle zásady obezřetnosti musí ochrana veřejného zdraví převážit nad ekonomickými úvahami a že pro účely uplatnění této zásady byla členským státům přiznána široká posuzovací pravomoc.

30. Vezmeme-li v úvahu zaprvé skutečnost, že pochyby, jež vyjádřila maltská vláda, vycházejí alespoň zčásti z vědeckých studií, které mají prokázat, že argumenty vznesené maltskou vládou nejsou pouhými tvrzeními, a zadruhé prostor pro uvážení, který přiznal sám Soudní dvůr zvláště ve své judikatuře uvedené v bodě 26 tohoto stanoviska, jeví se, že požadavek, aby CDT, kteří získali odbornou kvalifikaci v jiném členském státě, vykonávali své povolání v hostitelském členském státě, který toto povolání jako takové neuznává, pod dohledem zubního lékaře, je přiměřený dosažení cíle spočívajícího v ochraně veřejného zdraví a nepřesahuje míru nezbytně nutnou pro dosažení tohoto cíle [36].

31. Článek 49 SFEU musí být tudíž vykládán v tom smyslu, že vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která ukládá zubním technikům povinnost vykonávat své povolání pod dohledem zubních lékařů, a která sice může učinit výkon svobody usazování pro tuto kategorii odborníků méně přitažlivým, sleduje legitimní cíl ochrany veřejného zdraví, je přiměřená dosažení sledovaného cíle a nepřekračuje míru nezbytně nutnou pro dosažení tohoto cíle.

35 – Viz příloha 2 písemného vyjádření předloženého maltskou vládou.

36 – V rozsudku ze dne 27. června 2013, Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430), Soudní dvůr i přesto, že nebyl na tuto záležitost tázán, uznal, že pokud odborník vykonávající nelékařské povolání pracuje pod dohledem zdravotníka, tato okolnost může sloužit cíli ochrany veřejného zdraví (viz bod 29 tohoto rozsudku).

Závěry, které pro účely analýzy směrnice 2005/36 vyplývají z analýzy provedené ve světle primárního práva

32. Jak již bylo uvedeno výše [37], pokud by měl Soudní dvůr – *quod non* – rozhodnout v tom smyslu, že spor v původním řízení spadá do působnosti směrnice 2005/36, posouzení slučitelnosti situace dotčené ve věci v původním řízení s článkem 4 směrnice 2005/36 nebo s čl. 4f odst. 2 směrnice 2005/36 ve znění směrnice 2013/55 musí být provedeno na základě téhož testu, jaký jsem právě analyzoval v souvislosti s článkem 49 SFEU.

33. Za těchto okolností navrhuji, aby Soudní dvůr podpůrně rozhodl, že článek 4 směrnice 2005/36 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání takové podmínce výkonu povolání, jako je podmínka uložená ve věci v původním řízení, podle níž musí zubní technici vykonávat své povolání pod dohledem zubního lékaře, a to z důvodu, že tato podmínka výkonu je objektivně odůvodněná a přiměřená.

34. A konečně navrhuji, aby ještě podpůrněji Soudní dvůr rozhodl, že čl. 4f odst. 2 směrnice 2005/36 ve znění směrnice 2013/55 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby byl v rámci sporu v původním řízení odmítnut částečný přístup CDT k povolání zubního lékaře.

Závěry

35. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžné otázky položené Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (první senát soudu pro občanskoprávní věci, Malta) odpověděl takto:

Primárně:

– Článek 49 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která ukládá zubním technikům povinnost vykonávat své povolání pod dohledem zubních lékařů, a která sice může učinit výkon svobody usazování pro tuto kategorii odborníků méně přitažlivým, sleduje legitimní cíl ochrany veřejného zdraví, je přiměřená dosažení sledovaného cíle a nepřekračuje míru nezbytně nutnou pro dosažení tohoto cíle.

Podpůrně, pokud by měl Soudní dvůr rozhodnout v tom smyslu, že situace existující v původním řízení spadá do působnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36 ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací:

– článek 4 směrnice 2005/36 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání takové podmínce výkonu povolání, jako je podmínka uložená ve věci v původním řízení, podle níž musí zubní technici vykonávat své povolání pod dohledem zubního lékaře, a to z důvodu, že tato podmínka výkonu je objektivně odůvodněná a přiměřená.

Ještě podpůrněji, pokud by měl Soudní dvůr rozhodnout v tom smyslu, že situace existující v původním řízení spadá do působnosti směrnice 2005/36 ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/55/EU ze dne 20. listopadu 2013, kterou se mění směrnice 2005/36 a nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu:

– článek 4f odst. 2 směrnice 2005/36 ve znění směrnice 2013/55 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby byl v rámci sporu v původním řízení odmítnut částečný přístup klinických zubních techniků k povolání zubního lékaře.

37 – Viz bod 20 a násl. tohoto stanoviska.