



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

13. ledna 2022\*

„Řízení o předběžné otázce – Přípustnost – Článek 267 SFEU – Pojem ‚vnitrostátní soud‘ –  
Kárná komise advokátní komory – Kárné šetření zahájené proti advokátovi –  
Rozhodnutí kárného žalobce, kterým bylo konstatováno, že nedošlo ke kárnému provinění  
a kterým bylo ukončeno šetření – Odvolání ministra spravedlnosti ke kárné komisi advokátní  
komory – Směrnice 2006/123/ES – Služby na vnitřním trhu – Článek 4 bod 6 a čl. 10 odst. 6 –  
Povolovací režim – Odnětí povolení – Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie –  
Nepoužitelnost“

Ve věci C-55/20,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná  
rozhodnutím Sądu Dyscyplinarnego Izby Adwokackiej w Warszawie (kárná komise advokátní  
komory ve Varšavě, Polsko) ze dne 24. ledna 2020, došlým Soudnímu dvoru dne 31. ledna 2020,  
v řízení zahájeném

**Ministrem Sprawiedliwości**

za přítomnosti:

**Prokuratora Krajowego – Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego,**

**Rzecznika Dyscyplinarnego Izby Adwokackiej w Warszawie,**

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení A. Prechal (zpravodajka), předsedkyně druhého senátu vykonávající funkci předsedy  
třetího senátu, J. Passer, F. Biltgen, L. S. Rossi a N. Wahl, soudci,

generální advokát: M. Bobek,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za Prokuratora Krajowego – Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego R. Hernandem  
a B. Świączkowskim,

\* Jednací jazyk: polština

- za polskou vládu B. Majczynou, jako zmocněncem,
- za nizozemskou vládu K. Bulterman a J. M. Hoogveldem, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi původně L. Armati a K. Herrmann, jakož i S. L. Kalédou a H. Støvlbækem, poté L. Armati a K. Herrmann, jakož i S. L. Kalédou, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 17. června 2021,

vydává tento

### **Rozsudek**

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36), jakož i článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci řízení zahájeného Ministrem Sprawiedliwości (ministr spravedlnosti, Polsko) proti rozhodnutí kárného žalobce, kterým bylo ukončeno šetření zahájené proti advokátovi po učinění závěru o neexistenci kárného provinění, které by bylo možno přičíst vyšetřovanému.

### **Právní rámec**

#### ***Unijní právo***

##### *Směrnice 2006/123*

- 3 Body 33 a 39 odůvodnění směrnice 2006/123 stanoví:

„(33) Služby, na něž se vztahuje tato směrnice, se týkají širokého spektra neustále se vyvíjejících činností [...]. Zahrnuty jsou i služby poskytované jak podnikům, tak i spotřebitelům, jako například právní nebo daňové poradenství, [...]

[...]

(39) Pojetí ‚povolovacího režimu‘ by mělo mimo jiné zahrnovat správní postupy pro udělování povolení, licencí, souhlasů nebo koncesí a také povinnost být za účelem způsobilosti k výkonu činnosti registrován jako člen profesní organizace nebo být zapsán v registru, rejstříku nebo databázi, být oficiálně jmenován do orgánu nebo získat průkaz, který dokazuje příslušnost k určité profesi. [...]

- 4 Článek 1 odst. 5 této směrnice stanoví:

„Touto směrnicí nejsou dotčeny trestněprávní předpisy členských států. Členské státy však nesmějí omezovat volný pohyb služeb uplatňováním trestněprávních předpisů, které výslovně upravují přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon nebo se přístupu k této činnosti nebo jejího výkonu konkrétně dotýkají, a obcházet tak pravidla stanovená v této směrnicí.“

5 Článek 3 odst. 1 uvedené směrnice stanoví:

„V případě rozporu ustanovení této směrnice s ustanoveními jiných předpisů Společenství, které upravují zvláštní aspekty přístupu k činnosti poskytování služeb nebo jejího výkonu v konkrétních odvětvích nebo pro konkrétní profese, mají tato ustanovení jiných předpisů Společenství přednost a použijí se na dotyčná konkrétní odvětví nebo profese. [...]“

6 Článek 4 téže směrnice stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

1) ‚službou‘ jakákoli samostatná výdělečná činnost poskytovaná zpravidla za úplatu ve smyslu článku [57 SFEU];

[...]

6) ‚povolovacím režimem‘ každý postup, podle kterého musí poskytovatel nebo příjemce postupovat, aby od příslušného orgánu získal formální nebo implicitní rozhodnutí o přístupu k činnosti poskytování služeb nebo o jejím výkonu;

7) ‚požadavkem‘ jakákoli povinnost, zákaz, podmínka nebo omezení vyplývající z právních a správních předpisů členských států nebo z judikatury, správní praxe, pravidel profesních subjektů nebo kolektivních pravidel profesních sdružení nebo jiných profesních organizací přijatých v rámci výkonu jejich právní autonomie; [...]

[...]“

7 Článek 9 této směrnice 2006/123, obsažený v oddíle 1, nadepsaném „Povolení“, kapitoly III, nadepsané „Svoboda usazování pro poskytovatele“, ve svém odstavci 3 stanoví:

„Tento oddíl se nepoužije na ty aspekty povolovacích režimů, které jsou upraveny přímo či nepřímo jinými nástroji Společenství.“

8 Článek 10 směrnice 2006/123, jenž je obsažen v tomto oddílu 1, nadepsaný „Podmínky pro udělení povolení“, ve svém odstavci 6 stanoví:

„Kromě případu, kdy je povolení uděleno, musí být každé rozhodnutí příslušných orgánů, včetně odmítnutí nebo odnětí povolení, plně odůvodněno a musí být napadnutelné u soudů nebo u jiných odvolacích orgánů.“

9 Oddíl 2 kapitoly III směrnice 2006/123, který obsahuje články 14 a 15, se týká požadavků souvisejících s přístupem k činnosti poskytování služeb nebo jejím výkonem, které jsou zakázány nebo podléhají hodnocení.

### *Směrnice 98/5/ES*

- 10 Bod 7 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/5/ES ze dne 16. února 1998 o usnadnění trvalého výkonu povolání advokáta v jiném členském státě než v tom, ve kterém byla získána kvalifikace (Úř. věst. 1998, L 77, s. 36, Zvl. vyd. 06/03, s. 83), stanoví:

„vzhledem k tomu, že při sledování svého cíle tato směrnice nestanovuje žádná pravidla týkající se čistě vnitrostátních situací, a pokud tak činí, tak pouze v míře nezbytné k účinnému dosažení svého účelu; že se zejména nedotýká vnitrostátních právních předpisů upravujících přístup k povolání advokáta a jeho výkon pod profesním označením používaným v hostitelském členském státě“.

- 11 Článek 1 odst. 1 uvedené směrnice stanoví:

„Účelem této směrnice je usnadnit trvalý výkon povolání advokáta jako osoby samostatně výdělečně činné nebo jako osoby v pracovním poměru v jiném členském státě než v tom, ve kterém byla získána odborná kvalifikace.“

### ***Polské právo***

#### *Zákon o advokacii*

- 12 Článek 9 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. č. 16, položka 124, ve znění pozdějších předpisů, stanoví:

„1. Orgány advokátní komory jsou: národní sněm advokátní komory, ústřední advokátní rada, ústřední kárná komise, kárný žalobce a ústřední kontrolní komise.

2. Členy orgánů advokátní komory mohou být pouze advokáti.“

- 13 Článek 11 tohoto zákona stanoví:

„1. Volby do orgánů advokátní komory, jakož i do orgánů místních advokátních komor [...] se provádějí tajným hlasováním s neomezeným počtem kandidátů.

2. Funkční období orgánů advokátní komory, orgánů místních advokátních komor [...] je čtyřleté. Jejich členové však musí vykonávat svojí funkci do doby zřízení nově zvolených orgánů.

[...]

4. Jednotliví členové orgánů uvedených v odstavci 1 mohou být odvoláni před uplynutím funkčního období orgánem, který je zvolil.

[...]“

14 Článek 39 uvedeného zákona stanoví:

„Orgány místní advokátní komory jsou:

1) sněm místní advokátní komory složený z advokátů vykonávajících povolání a zástupců ostatních advokátů;

[...]

3) kárná komise;

3a) kárný žalobce;

[...]“

15 Článek 40 téhož zákona stanoví:

„Do působnosti sněmu místní advokátní komory náleží:

[...]

2) volba předsedy, předsedy kárné komise, kárného žalobce, [...] a členů nebo zástupců členů [...] kárné komise [...];

[...]“

16 Článek 51 zákona o advokacii zní:

„1. Kárná komise se skládá z předsedy, místopředsedy, členů a zástupců členů.

2. Kárná komise rozhoduje ve složení tří soudců.“

17 Článek 58 tohoto zákona stanoví:

„Do působnosti ústřední advokátní rady náleží:

[...]

13) pozastavení výkonu funkce z důvodu porušení zásadních povinností členů orgánů místní advokátní komory a orgánů advokátních kolegií, s výjimkou členů kárných orgánů, a žádost k příslušným orgánům na jejich odvolání;

[...]“

18 Článek 80 uvedeného zákona upřesňuje:

„Advokáti [...] podléhají kárné odpovědnosti za protiprávní jednání, za jednání v rozporu se zásadami profesní etiky nebo důstojnosti nebo za porušení jejich pracovních povinností [...]“

19 Podle čl. 81 odst. 1 téhož zákona:

„Kárné sankce jsou následující:

- 1) varování,
- 2) důtka;
- 3) peněžitý trest;
- 4) pozastavení práva vykonávat profesní činnost po dobu od tří měsíců do pěti let;
- 5) *zrušeno*
- 6) vyloučení z advokacie.“

20 Článek 82 odst. 2 zákona o advokacii stanoví:

„Vyloučení z advokacie vede k vyškrtnutí ze seznamu advokátů bez práva požádat o nový zápis do tohoto seznamu po dobu deseti let ode dne, kdy se rozhodnutí o vyloučení z advokacie stane konečným.“

21 Článek 88a odst. 1 a 4 tohoto zákona stanoví:

„1. Rozhodnutí a usnesení, kterými se kárné řízení ukončuje, se z moci úřední oznamují účastníkům řízení, jakož i ministru spravedlnosti.

[...]

4. Účastníci řízení a ministr spravedlnosti mají právo podat odvolání proti rozhodnutím a usnesením, kterými se kárné řízení končí, a to do čtrnácti dnů ode dne doručení opisu rozhodnutí nebo usnesení s připojeným odůvodněním a poučením o lhůtách a způsobech odvolání.“

22 Článek 89 odst. 1 uvedeného zákona stanoví:

„Kárná komise je ve své rozhodovací činnosti zcela nezávislá.“

23 Článek 91 odst. 2 a 3 téhož zákona stanoví:

„2. Kárná komise rozhoduje v prvním stupni o všech věcech, s výjimkou [...] posouzení odvolání proti rozhodnutí kárného žalobce, že kárné řízení nezahájí nebo takové řízení zastaví.

3. Ústřední kárná komise rozhoduje:

- 1) jako soud druhého stupně ve věcech projednávaných v prvním stupni kárnou komisí;

[...]“

24 Článek 91a odst. 1 zákona o advokacii zní následovně:

„Účastníci řízení, ministr spravedlnosti, veřejný ochránce práv a předseda ústřední kárné komise mohou podat u [Sądu Najwyższego (Nejvyšší soud)] kasační stížnost proti rozhodnutím vydaným ve druhém stupni ústřední kárnou komisí.“

25 Článek 91b tohoto zákona stanoví:

„Kasační stížnost může být podána z důvodu zjevného porušení práva a v případě zjevně nepřiměřené kárné sankce.“

26 Článek 91c uvedeného zákona upřesňuje:

„Kasační stížnost se podává [Sądu Najwyższemu (Nejvyšší soud)] prostřednictvím ústřední kárné komise ve lhůtě 30 dnů od doručení rozhodnutí s odůvodněním.“

27 Článek 95n zákona o advokacii stanoví:

„V případech neupravených zákonem se na kárné řízení použijí obdobně tato ustanovení:

1) Kodeks postępowania karnego (trestní řád);

[...]“

*Trestní řád*

28 Článek 100 odst. 8 trestního řádu:

„Po vyhlášení nebo doručení rozhodnutí a usnesení musí být účastníci řízení poučeni o právu podat opravný prostředek, o lhůtě a způsobu podání opravného prostředku, anebo o tom, že proti rozhodnutí nebo usnesení nelze podat opravný prostředek.“

29 Článek 521 tohoto řádu stanoví:

„[Prokurator Generalny (nejvyšší státní zástupce)], jakož i [Rzecznik Praw Obywatelskich (veřejný ochránce práv)] mohou podat kasační stížnost proti každému pravomocnému rozhodnutí soudu, kterým se řízení končí.“

30 Článek 525 uvedeného řádu stanoví:

„1. Navrhovatel podává kasační stížnost k [Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud)] prostřednictvím odvolacího soudu.

2. V případě uvedeném v článku 521 se kasační stížnost podává přímo k [Sądu Najwyższemu (Nejvyšší soud)].“

### *Zákon o státním zastupitelství*

- 31 Článek 1 odst. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (zákon o státním zastupitelství) ze dne 28. ledna 2016 (Dz. U. z roku 2016, položka 177), stanoví:

„Nejvyšší státní zástupce je nejvyšším orgánem státního zastupitelství. Funkce nejvyššího státního zástupce vykonává ministr sprawiedlnosci. [...]“

### *Zákon o Nejvyšším soudu*

- 32 Na základě ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (zákon o Nejvyšším soudu), ze dne 8. prosince 2017 (Dz. U. z roku 2018, položka 5), Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud) se skládá z jednotlivých kolegií, včetně trestního kolegia a kárného kolegia.
- 33 Podle článku 24 tohoto zákona patří do pravomoci trestního kolegia Sądu Najwyższego (Nejvyšší soud) zejména věci posuzované z hlediska trestního řádu a ostatní věci, na které se vztahují ustanovení tohoto řádu.
- 34 Podle čl. 27 odst. 1 bodu 1 písm. b) první odrážky uvedeného zákona do pravomoci kárného kolegia Sądu Najwyższego (Nejvyšší soud) patří zejména věci týkající se kárných řízení vedených podle zákona o advokacii.

### *Judikatura trestního kolegia a kárného kolegia Sądu Najwyższego (Nejvyšší soud)*

- 35 Trestní kolegium Sądu Najwyższego (Nejvyšší soud), jakož i nauka až doposud zaujímaly stanovisko, že nejvyšší státní zástupce a veřejný ochránce práv nejsou oprávněni podat kasační stížnost proti rozhodnutím kárné komise advokátní komory, kterými bylo potvrzeno rozhodnutí kárného žalobce, že nezhájí kárné šetření. Uvedený soud má v tomto ohledu za to, že zákon o advokacii vyčerpávajícím způsobem upravuje přípustnost kasační stížnosti, a že v souladu s článkem 95n tohoto zákona se tedy článek 521 trestního řádu nepoužije.
- 36 V rozsudku vydaném dne 27. listopadu 2019 však kárné kolegium Sądu Najwyższego (Nejvyšší soud) zaujalo opačné stanovisko, když mělo za to, že se článek 521 trestního řádu na taková rozhodnutí kárné komise advokátní komory použije, a v důsledku toho prohlásilo kasační stížnost podanou nejvyšším státním zástupcem proti usnesení Sądu Dyscyplinarnego Izby Adwokackiej w Warszawie (kárná komise advokátní komory ve Varšavě, Polsko) za přípustnou, přičemž potvrdilo rozhodnutí kárného žalobce o ukončení kárného šetření vedeného vůči advokátovi.

### **Spor v původním řízení a předběžné otázky**

- 37 Dopisem ze dne 20. července 2017 Prokurator Krajowy – Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego (národní státní zástupce – první zástupce nejvyššího státního zástupce, Polsko) (dále jen „národní státní zástupce“) požádal Rzecznika Dyscyplinarnego Izby Adwokackiej w Warszawie (kárný žalobce advokátní komory ve Varšavě, Polsko) (dále jen „kárný žalobce“), aby zahájil kárné řízení proti R. G. z důvodů, že prostřednictvím určitých veřejných prohlášení R. G. údajně překročil meze svobody projevu advokátů a dopustil se kárného provinění z důvodu hrozeb, které tato prohlášení údajně směřovala na adresu ministra sprawiedlnosci.



- 38 Rozhodnutím ze dne 7. listopadu 2017 kárný žalobce odmítl zahájit toto kárné vyšetřování. V návaznosti na odvolání podané národním státním zástupcem bylo toto rozhodnutí zrušeno usnesením Sądu Dyscyplinarnego Izby Adwokackiej w Warszawie (kárná komise advokátní komory ve Varšavě) ze dne 23. května 2018, v důsledku čehož byl spis předán kárnému žalobci k novému projednání. Rozhodnutím ze dne 18. června 2018 kárný žalobce zahájil kárné šetření proti R. G., které bylo ukončeno rozhodnutím ze dne 28. listopadu 2018, v němž uvedený kárný žalobce dospěl k závěru, že ze strany zúčastněného nedošlo ke kárnému provinění. V návaznosti na odvolání podaná ministrem spravedlnosti a národním státním zástupcem před Sądem Dyscyplinarnym Izby Adwokackiej w Warszawie (kárná komise advokátní komory ve Varšavě) dne 13. června 2019 toto rozhodnutí kárného žalobce zrušil a věc mu byla znovu vrácena.
- 39 Rozhodnutím ze dne 8. srpna 2019 kárný žalobce opět zastavil kárné šetření poté, co konstatoval neexistenci skutečností zakládajících kárné provinění ze strany R. G.. Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (kárná komise advokátní komory ve Varšavě) se v současnosti zabývá odvoláním podaným ministrem spravedlnosti proti poslednímu rozhodnutí.
- 40 V této souvislosti Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (kárná komise advokátní komory ve Varšavě) nejprve uvádí, že má za to, že splňuje všechny podmínky požadované k tomu, aby mohla být považována za soud ve smyslu článku 267 SFEU, takže je oprávněna položit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.
- 41 Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (kárná komise advokátní komory ve Varšavě) si nejprve klade otázku, zda se článek 47 Listiny použije v kontextu takového řízení, jako je řízení, které před ní bylo zahájeno v původním řízení. Podle této kárné komise by tomu tak bylo, pokud by byl učiněn závěr, že tento postup patří pod režim zápisu na seznam advokátů, tedy podle uvedené komise povolovací režim ve smyslu čl. 4 bodu 6 směrnice 2006/123 a její kapitoly III, jelikož uvedené řízení může případně vést k vyloučení dotyčného advokáta z advokacie a v tomto případě k vyškrtnutí tohoto advokáta ze seznamu advokátů. Takové vyškrtnutí totiž představuje odnětí povolení ve smyslu čl. 10 odst. 6 této směrnice.
- 42 Zadruhé a pro případ, že by se článek 47 Listiny v kontextu původního řízení použil, Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (kárná komise advokátní komory ve Varšavě) se zabývá otázkou výkladu tohoto ustanovení z různých hledisek.
- 43 Zaprvé uvedená komise uvádí, že i kdyby byla kasační stížnost proti rozhodnutí, které má vydat v původním řízení, přípustná, orgánem příslušným k rozhodnutí o této kasační stížnosti by bylo v souladu s čl. 27 odst. 1 bodem 1 písm. b) první odrážkou zákona o Nejvyšším soudu kárné kolegium Sądu Najwyższego (Nejvyšší soud). Z rozsudku tohoto soudu ze dne 5. prosince 2019, který byl vydán v návaznosti na rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982), přitom vyplývá, že uvedené kolegium není nezávislým a nestranným soudem ve smyslu článku 47 Listiny.
- 44 Za těchto podmínek se Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (kárná komise advokátní komory ve Varšavě), která bude po vydání svého rozhodnutí ve sporu v původním řízení vyzvána, aby poučila účastníky řízení o možnosti podat opravný prostředek proti tomuto rozhodnutí, táže, zda jí přísluší, aby při této příležitosti nepoužila čl. 27 odst. 1 bod 1 písm. b) první odrážku zákona o Nejvyšším soudu, a v důsledku toho poučila uvedené účastníky řízení o možnosti podat kasační stížnost k trestnímu kolegiu Sądu Najwyższego (Nejvyšší soud). Stejně

tak v případě, že by byla taková kasační stížnost skutečně podána, si tato kárná komise přeje zjistit, zda tedy bude povinna adresovat tuto kasační stížnost uvedenému trestnímu kolegiu, spíše než kárnému kolegiu Sądu Najwyższego (Nejvyšší soud).

- 45 Zadruhé si Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (kárná komise advokátní komory ve Varšavě) klade otázku, zda v případě, kdy má poučit účastníky řízení o existenci opravného prostředku proti svému budoucímu rozhodnutí, bude případně muset odhlédnout od judikatury kárného kolegia Sądu Najwyższego (Nejvyšší soud) uvedené v bodě 36 tohoto rozsudku, podle níž v takových věcech, jako je věc projednávaná v původním řízení, je nejvyšší státní zástupce oprávněn podat kasační stížnost a řídit se v tomto ohledu ustálenou judikaturou trestního kolegia tohoto soudu uvedenou v bodě 35 tohoto rozsudku, podle níž je taková kasační stížnost vyloučena.
- 46 Zatřetí Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (kárná komise advokátní komory ve Varšavě) uvádí, že odvolání, které jí bylo předloženo, bylo podáno ministrem spravedlnosti. Přitom jednou ze skutečností, které vedly Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud) k závěru v jeho rozsudku ze dne 5. prosince 2019, že kárné kolegium tohoto soudu není nezávislým a nestranným soudem, byla právě závislost tohoto kolegia na výkonné moci a vliv vykonávaný ministrem spravedlnosti na jeho složení. S ohledem na tyto okolnosti je tato kárná komise názoru, že i kdyby musela s ohledem na odpovědi Soudního dvora na otázky vznesené v bodech 44 a 45 tohoto rozsudku rozhodnout, že kasační stížnost není v projednávané věci možná a že případné opravné prostředky proti zamítnutí této kasační stížnosti musí být předány trestnímu kolegiu Sądu Najwyższego (Nejvyšší soud), přetrvává riziko, že taková kasační stížnost podaná ministrem spravedlnosti v jeho postavení nejvyššího státního zástupce ke kárnému kolegiu Sądu Najwyższego (Nejvyšší soud) bude prohlášena za přípustnou a bude tímto kolegiem projednána. Za těchto podmínek si uvedená kárná komise klade otázku, zda by pro účely vypořádání se s takovou možností bylo případně opodstatněné, aby ponechala odvolání, které jí bylo předloženo, bez projednání.
- 47 Za těchto podmínek se Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (kárná komise advokátní komory ve Varšavě) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Vztahuje se kapitola III směrnice [2006/123], zejména čl. 10 odst. 6 této směrnice, na řízení týkající se kárné odpovědnosti polských advokátů a zahraničních právníků zapsaných na seznam advokátů, v jejichž rámci je možné advokátovi zejména uložit peněžitý trest, pozastavit výkon advokacie nebo jej vyškrtnout ze seznamu advokátů a zahraničnímu právníkovi je možné zejména uložit peněžitý trest, pozastavit jeho oprávnění poskytovat právní pomoc nebo mu zakázat poskytování právní pomoci v Polsku? V případě kladné odpovědi, použije se [Listina], zejména její článek 47, na výše uvedená řízení vedená před kárnými komisemi advokátních komor ve věcech, ve kterých není přípustný žádný opravný prostředek proti rozhodnutím těchto komisí k vnitrostátním soudům nebo ve kterých je možné proti takovým rozhodnutím podat pouze mimořádný opravný prostředek, jako kasační stížnost před Sądem Najwyższym (Nejvyšší soud, Polsko), a použije se také ve věcech, v nichž se všechny podstatné prvky vyskytují v rámci jednoho členského státu?
- 2) Je nezbytné, aby ve věci, ve které je v řízeních uvedených v první otázce příslušný k projednání kasační stížnosti proti rozsudku nebo usnesení kárné komise advokátní komory nebo stížnosti proti usnesení o odmítnutí přijetí takové kasační stížnosti podle platných ustanovení vnitrostátního práva orgán, který podle posouzení vyjádřeného Sądem Najwyższym (Nejvyšší soud) v jeho rozsudku ze dne 5. prosince 2019 [...] není nezávislým a nestranným soudem ve

smyslu článku 47 Listiny, kárná komise advokátní komory odhlédla od vnitrostátních předpisů upravujících příslušnost takového orgánu a postoupila takovou kasační stížnost nebo stížnost k projednání soudnímu orgánu, který by byl příslušný, kdyby tomu výše uvedené předpisy nebránily?

- 3) Může (případně je povinna) ve věci, ve které – v řízení uvedeném v první otázce – kasační stížnost proti rozsudku nebo usnesení kárné komise advokátní komory podle stanoviska této komise nepřísluší ani nejvyššímu státnímu zástupci, ani veřejnému ochránci práv a toto stanovisko je:
- a) v rozporu se stanoviskem vyjádřeným v usnesení ze dne 27. listopadu 2019 [...] přijatém kárným kolegiem Sądu Najwyższego (Nejvyšší soud), složeným ze 7 soudců, tj. orgánu, který podle platných vnitrostátních právních předpisů je příslušný k projednání stížnosti proti usnesení o odmítnutí přijetí kasační stížnosti, avšak který podle posouzení kárné komise advokátní komory shodného s posouzením vyjádřeným Sądem Najwyższym (Nejvyšší soud) v rozsudku ze dne 5. prosince 2019 [...] není nezávislým a nestranným soudem ve smyslu článku 47 Listiny, a
  - b) v souladu se stanoviskem vyjádřeným dříve trestním kolegiem Sądu Najwyższego (Nejvyšší soud), tj. soudním orgánem, jenž by byl příslušný k projednání takové stížnosti, kdyby tomu výše uvedené předpisy nebránily,

kárná komise advokátní komory odhlédnout od stanoviska vyjádřeného kárným kolegiem Sądu Najwyższego (Nejvyšší soud)?

- 4) Měla by za situace, kdy ve věci uvedené ve třetí otázce bylo kárné komisi advokátní komory předloženo k projednání odvolání ministra spravedlnosti, a
- a) vliv výkonné moci, zejména ministra spravedlnosti, na složení kárného kolegia Sądu Najwyższego (Nejvyšší soud) představuje jeden z faktorů, které podle posouzení Sądu Najwyższego (Nejvyšší soud) v jeho rozsudku ze dne 5. prosince 2019 [...] a také podle posouzení kárné komise advokátní komory, odůvodňují závěr, že toto kárné kolegium, tj. orgán uvedený v třetí otázce v písm. a), není nezávislým a nestranným soudem ve smyslu článku 47 Listiny,
  - b) funkci nejvyššího státního zástupce, který v souladu se stanoviskem vyjádřeným kárným kolegiem, tj. orgánem uvedeným v třetí otázce písm. a), by měl být oprávněn k podání kasační stížnosti proti rozhodnutí o odvolání, avšak podle stanoviska trestního kolegia, tj. soudního orgánu, uvedeného ve třetí otázce písm. b), a podle stanoviska kárné komise advokátní komory, mu takové oprávnění nepřísluší, plní ze zákona právě ministr spravedlnosti,

tato kárná komise advokátní komory ponechat toto odvolání bez projednání, pakliže je pouze tímto způsobem možné zajistit soulad řízení s článkem 47 Listiny, a zejména vyhnout se tak zásahu do tohoto řízení ze strany orgánu, který není nezávislým a nestranným soudem ve smyslu tohoto ustanovení?“

### **K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

- 48 Národní státní zástupce a polská vláda jsou toho názoru, že projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je nepřijatelná z důvodu, že Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (kárná komise advokátní komory ve Varšavě) není soudem ve smyslu článku 267 SFEU.

- 49 V tomto ohledu polská vláda tvrdí, že v souladu s čl. 17 odst. 1 polské Ústavy je taková kárná komise pověřena dohledem nad řádným výkonem profese advokáta rozhodováním o souladu chování dotčených osob s pravidly profesní etiky, a nikoli výkonem spravedlnosti jménem Polské republiky jakožto soudem ve smyslu článku 179 této Ústavy.
- 50 Kromě toho uvedená kárná komise údajně nespĺňuje podmínku nezávislosti vyžadovanou judikaturou Soudního dvora. Zaprvé, jelikož takový orgán údajně není soudem ve smyslu polské Ústavy, nepožívá ani záruk nezávislosti, které tato Ústava stanoví pouze ve vztahu k soudům.
- 51 Zadruhé tato kárná komise podle ní není chráněna před nepřímými vnějšími vlivy, které by mohly usměrňovat její rozhodování, jelikož její členové jsou voleni sněmem místní advokátní komory podle čl. 40 bodu 2 zákona o advokacii, a jsou proto povoláni rozhodovat o kárných věcech týkajících se kolegů, s jejichž podporou byli zvoleni a jejichž funkční období může být následně opakovaně obnoveno.
- 52 Zatřetí titíž členové mohou být, jak vyplývá z čl. 11 odst. 4 zákona o advokacii, odvoláni před ukončením svého mandátu orgánem, který je takto zvolil, takže nemají záruku neodvolatelnosti.
- 53 Národní státní zástupce má za to, že orgán musí být kvalifikován jako soud ve smyslu článku 267 SFEU s ohledem na všechny okolnosti projednávaného případu, včetně předmětu dotčeného řízení, jakož i postavení a funkce dotčeného orgánu ve vnitrostátním právním řádu. Profesní kárné komise tak mohou být považovány za takové soudy pouze za podmínky, že plní funkce náležející státu, a zejména za podmínky, že rozhodují o právu vykonávat profesní činnost. Přitom vzhledem k předmětu sporu v původním řízení a současné fázi kárného řízení tomu tak v projednávané věci není, pokud jde o Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (kárná komise advokátní komory ve Varšavě). Při neexistenci rozhodnutí kárného žalobce, které by R. G. vytýkalo, že se dopustil kárného provinění, totiž tato kárná komise nebyla povolána rozhodnout o kontradiktorním sporu týkajícím se kárné odpovědnosti dotčeného, a tedy ani o jeho právu vykonávat profesní činnost, ale byla povolána pouze přezkoumat opodstatněnost rozhodnutí tohoto kárného žalobce o zastavení kárného šetření.
- 54 V tomto ohledu z ustálené judikatury vyplývá, že při posouzení toho, zda je předkládající orgán svou povahou „soudem“ ve smyslu článku 267 SFEU, a je tedy oprávněn podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce k Soudnímu dvoru na základě tohoto ustanovení, přihlíží Soudní dvůr k souboru faktorů, jako je to, zda je daný orgán zřízen zákonem, zda se jedná o stálý orgán, zda má obligatorní jurisdikci, zda má řízení před ním kontradiktorní povahu, zda uvedený orgán aplikuje právní předpisy a zda je nezávislý (rozsudek ze dne 21. ledna 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, bod 51 a citovaná judikatura).
- 55 Nicméně, pokud jde o kontradiktorní povahu řízení probíhajícího před předkládajícím soudem, článek 267 SFEU nepodmiňuje možnost obrátit se na Soudní dvůr takovou povahou. Z tohoto ustanovení však vyplývá, že vnitrostátní soudy jsou oprávněny obrátit se na Soudní dvůr pouze tehdy, pokud před nimi probíhá spor a rozhodují v rámci řízení, které má být ukončeno rozhodnutím soudní povahy [rozsudky ze dne 16. prosince 2008, Cartesio, C-210/06, EU:C:2008:723, bod 56, a ze dne 16. července 2020, Governo della Repubblica italiana (Postavení italských smírčích soudců), C-658/18, EU:C:2020:572, bod 63].

- 56 V projednávané věci se s ohledem na ustanovení zákona o advokacii, která uvádí Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (kárná komise advokátní komory ve Varšavě), nejprve jeví jako nesporné, že tento orgán splňuje kritéria týkající se jeho zřízení zákonem, jeho stálosti, obligatorní jurisdikce a aplikace právních předpisů tímto orgánem.
- 57 Pokud jde dále o pochybnosti vyjádřené národním státním zástupcem, pokud jde o funkci, kterou má Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (kárná komise advokátní komory ve Varšavě) v kontextu věci v původním řízení, je třeba konstatovat, že tento orgán má rozhodnout spor, který projednává, a rozhoduje v rámci řízení, které má být ukončeno rozhodnutím soudní povahy ve smyslu judikatury připomenuté v bodě 55 tohoto rozsudku.
- 58 Z předkládacího rozhodnutí totiž vyplývá, že uvedené kárné komisi bylo předloženo odvolání ministra spravedlnosti směřující proti rozhodnutí, kterým se kárný žalobce rozhodl ukončit kárné šetření zahájené vůči advokátovi, a že takové odvolání může vést zejména ke zrušení tohoto rozhodnutí touto kárnou komisí, a v takovém případě k postoupení spisu tomuto kárnému žalobci za účelem nového přezkumu spisu.
- 59 Z judikatury Soudního dvora přitom vyplývá, že podmínky, za kterých Soudní dvůr plní svou úlohu v oblasti předběžných otázek, jsou nezávislé na povaze a účelu řízení zahájených před vnitrostátními soudy. Článek 267 SFEU odkazuje na rozsudek, který má vynést soud členského státu, aniž by stanovil zvláštní režim v závislosti na povaze tohoto rozsudku [rozsudek ze dne 6. října 2021, W.Ž. (Kolegium pro mimořádnou kontrolu a věci veřejné Nejvyššího soudu – Jmenování), C-487/19, EU:C:2021:798, bod 83 a citovaná judikatura].
- 60 Pokud jde konečně o argumenty předložené polskou vládou, je třeba uvést, že skutečnost, že kárné komise advokátní komory nepředstavují soudy ve smyslu článku 179 polské Ústavy, nemůže vyloučit, že takové orgány mohou být „soudem“ ve smyslu článku 267 SFEU. Jak totiž vyplývá z ustálené judikatury, otázka, zda je určitý orgán soudem ve smyslu tohoto ustanovení unijního práva, je upravena výlučně unijním právem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. ledna 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, bod 51 a citovaná judikatura).
- 61 Soudní dvůr ostatně již několikrát rozhodl, že stavovské organizace, zejména ty, které mají pravomoc ve vztahu k advokátům, mohou představovat soudy ve smyslu článku 267 SFEU, pokud tyto organizace splňují požadavky stanovené judikaturou připomenutou v bodech 54 a 55 tohoto rozsudku (viz zejména rozsudky ze dne 22. prosince 2010, Koller, C-118/09, EU:C:2010:805, body 22 a 23, jakož i ze dne 17. července 2014, Torresi, C-58/13 a C-59/13, EU:C:2014:2088, body 17, 19 a 30).
- 62 Pokud jde dále o podmínku nezávislosti předkládajícího orgánu, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je tato podmínka klíčová pro řádné fungování systému soudní spolupráce, kterou ztělesňuje mechanismus řízení o předběžné otázce stanovený v článku 267 SFEU, jenž může být aktivován pouze orgánem, který je pověřen aplikací unijního práva a splňuje mimo jiné toto kritérium nezávislosti (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. ledna 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, bod 56 a citovaná judikatura).
- 63 Podle judikatury Soudního dvora má pojem „nezávislost“ dva aspekty. První, vnější aspekt předpokládá, že daný orgán vykonává své funkce zcela samostatně, není hierarchicky na nikoho vázán ani není nikomu podřízen a od nikoho nepřijímá příkazy či pokyny jakéhokoliv původu, čímž je chráněn před vnějšími zásahy nebo tlaky, které by mohly narušit nezávislost rozhodování jeho členů a ovlivnit jejich rozhodnutí [rozsudky ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další

(Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu), C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 121 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 21. ledna 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, bod 57 a citovaná judikatura].

- 64 Druhý aspekt, vnitřní povahy, souvisí s pojmem „nestrannost“ a týká se rovného odstupu ve vztahu ke stranám sporu a jejich příslušným zájmům s ohledem na předmět sporu. Tento aspekt vyžaduje objektivitu a absenci jakéhokoli zájmu na výsledku sporu nad rámec striktního použití právního předpisu [rozsudky ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu), C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 122 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 21. ledna 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, bod 61 a citovaná judikatura].
- 65 Tyto záruky nezávislosti a nestrannosti vyžadují existenci pravidel, zejména pokud jde o složení orgánu, jmenování, funkční období, jakož i důvody pro zdržení se rozhodování, vyloučení pro podjatost a odvolání jeho členů, která umožní rozptýlit jakékoli legitimní pochybnosti jednotlivců o neovlivnitelnosti uvedeného orgánu ve vztahu k vnějším skutečnostem a jeho neutralitě ve vztahu k vzájemně se střetávajícím zájmům [rozsudky ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu), C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 123 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 21. ledna 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, bod 63 a citovaná judikatura].
- 66 Konkrétně tato nezbytná svoboda soudců ve vztahu ke všem vnějším zásahům nebo tlakům vyžaduje, jak opakovaně připomněl Soudní dvůr, určité záruky vlastní ochraně těch osob, jejichž úkolem je rozhodovat, jako je neodvolatelnost [rozsudky ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu), C-619/18, EU:C:2019:531, bod 75 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 21. ledna 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, bod 58 a citovaná judikatura].
- 67 Soudní dvůr rovněž rozhodl, že pravidla zmíněná v bodě 65 tohoto rozsudku musí zejména umožňovat vyloučit nejen jakýkoli přímý vliv ve formě pokynů, ale také jakékoli formy nepřímého vlivu, který by mohl usměrňovat rozhodnutí dotyčných soudců [rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu), C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 125 a citovaná judikatura].
- 68 Pokud jde o Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (kárná komise advokátní komory ve Varšavě), je třeba zaprvé uvést, že jak stanoví článek 89 zákona o advokacii, kárné komise advokátní komory jsou ve své rozhodovací činnosti v kárné oblasti „zcela nezávislé“.
- 69 Zadruhé nelze přijmout tezi polské vlády, podle které okolnost, že členové takové kárné komise jsou voleni kolegiem advokátů zapsaných na seznam dotyčné advokátní komory, a skutečnost, že totéž kolegium může v budoucnu přistoupit k případnému opětovnému zvolení těchto členů, vzbuzují pochybnosti o způsobilosti uvedené kárné komise rozhodovat nestranně o kárných věcech, které jsou jí předloženy.
- 70 Zejména s ohledem na jejich kolektivní povahu totiž volební akty nebo opětovné zvolení členů kárné komise místní advokátní komory dotčeným sněmem advokátů zapsaných na seznam této advokátní komory, a to pokud jde o advokátní komoru ve Varšavě, a jak vyplývá i z upřesnění poskytnutých předkládajícím orgánem, činěné přibližně 5 500 advokáty, nemohou vyvolat

pochybnosti o nezávislosti a nestrannosti takto zvolených členů, když v obecném zájmu rozhodují o případném porušení pravidel profesní etiky, kterými se řídí profese advokáta, jedním z advokátů zapsaných na uvedený seznam.

- 71 Zatřetí okolnost, že znění čl. 11 odst. 4 zákona o advokacii stanoví, že členové orgánů advokátní komory a orgánů místní advokátní komory mohou být odvoláni orgánem, který je zvolil, před uplynutím funkčního období, nemůže v projednávané věci zpochybnit nezávislost Sądu Dyscyplinarnego Izby Adwokackiej w Warszawie (kárná komise advokátní komory ve Varšavě).
- 72 V tomto ohledu, a jak připomíná polská vláda, Soudní dvůr sice nedávno rozhodl, pokud jde o španělské Tribunales Económico-Administrativos (soudy pro celní a správní celky), že režim odvolávání členů těchto soudů nebyl určen zvláštní právní úpravou prostřednictvím výslovných legislativních ustanovení, ale že se na něj vztahují pouze obecná pravidla správního práva, a zejména základní služební režim platný pro zaměstnance veřejné správy, takže odvolání uvedených členů proto není omezeno, jak vyžaduje zásada neodvolatelnosti, na určité výjimečné případy, vyjadřující legitimní a naléhavé důvody ospravedlňující přijetí takového opatření. Soudní dvůr z toho vyvodil, že dotčená vnitrostátní právní úprava nezaručuje, že členové těchto orgánů jsou chráněni před vnějším tlakem, který může vyvolat pochybnosti o jejich nezávislosti a že takový systém zejména nemůže účinně bránit neoprávněnému tlaku ze strany výkonné moci ve vztahu k těmto členům, takže uvedené orgány nemohou být považovány za soudy ve smyslu článku 267 SFEU (rozsudek ze dne 21. ledna 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, body 66 až 69).
- 73 K projednávané věci je však třeba zaprvé uvést, že soudní funkce, jež je svěřena kárné komisi advokátní komory, má obzvláště specializovanou povahu, neboť této kárné komisi v podstatě přísluší dbát na to, aby členové dotyčné profesní komory dodržovali pravidla profesní etiky specificky stanovená pro účely výkonu povolání advokáta a případně sankcionovat ty z těchto členů, kteří tato pravidla porušují.
- 74 V tomto kontextu skutečnost, že případné odvolání členů takového kárného orgánu náleží do interní působnosti dotyčného stavovského sdružení, nemůže v zásadě otevřít cestu k nátlaku nebo jakémukoli přímému či nepřímému zásahu ze strany moci vně tohoto stavovského sdružení, jejichž cílem je zasahovat do výkonu soudní úlohy takto svěřeného tomuto kárnému orgánu.
- 75 Zadruhé z upřesnění poskytnutých Sądem Dyscyplinarnym Izby Adwokackiej w Warszawie (kárná komise advokátní komory ve Varšavě) v odpověď na několik otázek, které jí položil Soudní dvůr, vyplývá, že i když čl. 58 bod 13 zákona o advokacii stanoví, že do pravomoci Ústřední advokátní rady náleží navrhnout příslušným orgánům odvolání členů orgánů advokátní komory, uvedené ustanovení činí výslovnou výjimku z tohoto pravidla, pokud jde o členy kárných orgánů. Podle Sądu Dyscyplinarnego Izby Adwokackiej w Warszawie (kárná komise advokátní komory ve Varšavě) z toho vyplývá, že Ústřední advokátní rada nemůže takový návrh na odvolání člena kárné komise učinit před uplynutím funkčního období.
- 76 Z uvedených upřesnění dále vyplývá, že sněm advokátní komory ve Varšavě nikdy nevyužil pravomoci v oblasti odvolávání, kterou mu podle všeho přiznává čl. 11 odst. 4 zákona o advokacii, a že toto ustanovení musí být považováno za neúčinné, což by ostatně potvrzovala i skutečnost, že řád advokátní komory neobsahuje žádné ustanovení k upřesnění hmotněprávních či procesních podmínek, které by umožňovaly konkrétní provedení možnosti, která byla takto teoreticky otevřena uvedeným ustanovením.

- 77 Jak uvedl generální advokát v bodech 52 a 53 svého stanoviska, z těchto různých upřesnění tak vyplývá, že pokud jde o případnou možnost odvolat členy Sądu Dyscyplinarnego Izby Adwokackiej w Warszawie (kárná komise advokátní komory ve Varšavě), čl. 11 odst. 4 zákona o advokacii zůstal mrtvou literou zákona a nemá konkrétní účinek.
- 78 Zatřetí je třeba ještě upřesnit, že pouhá perspektiva, že sněm místní advokátní komory, jakožto kolektivní orgán sdružující všechny advokáty zapsané na seznam advokátní komory ve Varšavě, tj., jak již bylo uvedeno, přibližně 5 500 členů, pokud jde o advokátní komoru ve Varšavě, může být za hmotněprávních a procesních podmínek, které by v takovém případě ještě musely být určeny, případně veden k výkonu pravomoci v souvislosti s odvoláním člena kárné komise uvedené advokátní komory, se nejeví být takové povahy, jež by mohla vyvolat závažné obavy o ohrožení nezávislosti takového člena nebo uvedené kárné komise samotné při výkonu jejich soudní činnosti.
- 79 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba konstatovat, že Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (kárná komise advokátní komory ve Varšavě) splňuje podmínky požadované k tomu, aby mohla být považována za soud ve smyslu článku 267 SFEU. Z toho plyne, že projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je přípustná.

### **K první otázce**

- 80 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 10 odst. 6 směrnice 2006/123 musí být vykládán v tom smyslu, že má za následek použitelnost článku 47 Listiny na odvolací řízení zahájené orgánem veřejné moci před kárnou komisí advokátní komory, jehož cílem je dosáhnout zrušení rozhodnutí, kterým kárný žalobce ukončil šetření vedené vůči advokátovi poté, co dospěl k závěru o neexistenci kárného provinění přičitatelného posledně uvedenému advokátovi, a v případě zrušení tohoto rozhodnutí, vrácení spisu tomuto kárnému žalobci.

### **K přípustnosti**

- 81 Polská vláda má pochybnosti o přípustnosti první otázky z důvodu, že podle ní se směrnice 2006/123 na věc v původním řízení nepoužije. V tomto ohledu tato vláda zaprvé tvrdí, že situace, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, má čistě vnitrostátní povahu, zadruhé, že směrnice 98/5 představuje *lex specialis*, jenž má přednost před směrnicí 2006/123, zatřetí, že povolovací režim upravený touto směrnicí se vztahuje pouze na zápis na seznam advokátů a že takový zápis nebo vyškrtnutí z tohoto seznamu nejsou předmětem původního řízení, a začtvrté, že kárná řízení související s řízeními v trestních věcech by tedy stejně jako posledně uvedená řízení neměla spadat do působnosti uvedené směrnice, jak to stanoví čl. 1 odst. 5 této směrnice.
- 82 Podle polské vlády se v projednávané věci nepoužije ani článek 47 Listiny, jelikož v této souvislosti se rozhodně nejedná o situaci uplatňování unijního práva ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny a Evropská unie nemá v žádném případě pravomoc, pokud jde o kárná řízení a opravné prostředky v kárné oblasti.
- 83 K těmto různým aspektům je však nutno konstatovat, že argumenty, které v této souvislosti předložila polská vláda, se v podstatě vztahují k oblasti působnosti, jakož i k dosahu, a tedy výkladu ustanovení unijního práva, kterých se týká první otázka. Přitom argumenty, které se



týkají merita položené otázky, nemohou již z podstaty věci vést k její nepřipustnosti [obdobně viz rozsudek ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Odvolání), C-824/18, EU:C:2021:153, bod 80].

- 84 Dále námitka vycházející z toho, že stanovení pravidel a řízení v kárné oblasti použitelných na advokáty spadá do výlučné pravomoci členských států, musí být rovněž zamítnuta. I kdyby totiž byla taková výlučná pravomoc prokázána, nic to nemění na tom, jak vyplývá z ustálené judikatury Soudního dvora, že při výkonu této pravomoci musí členské státy dodržovat povinnosti, které pro ně vyplývají z unijního práva [obdobně viz rozsudek ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu), C-619/18, EU:C:2019:531, bod 52 a citovaná judikatura].
- 85 Národní státní zástupce tvrdí, že první otázka byla položena pouze jako předpoklad nezbytný pro formulaci druhé až čtvrté otázky. Vzhledem k tomu, že tyto tři další otázky jsou podle něj samy o sobě nepřipustné, odpověď na první otázku není nijak užitečná s ohledem na řešení sporu v původním řízení, a nemůže být tedy považována za nezbytnou k tomu, aby předkládající soud mohl vydat rozsudek ve smyslu článku 267 SFEU.
- 86 V tomto ohledu je však třeba konstatovat, že první otázka předestírá problém výkladu unijního práva, který souvisí s předmětem sporu v původním řízení, a kromě toho, jak zdůraznil předkládající soud, předchází svojí povahou zbývajícím třem položeným otázkám. Za těchto podmínek má Soudní dvůr za to, že první otázku je třeba zkoumat s přihlédnutím k logickému pořadí, v němž mu byly jednotlivé otázky, které byly vzneseny předkládajícím soudem, položeny.
- 87 Z výše uvedeného vyplývá, že první otázka je přípustná.

### ***K věci samé***

- 88 Pokud jde obecně o použitelnost směrnice 2006/123 a jejího čl. 10 odst. 6 této směrnice, kterého se konkrétně týká první otázka, je třeba zaprvé připomenout, že jak vyplývá z bodu 33 odůvodnění této směrnice, služby, na které se tato směrnice vztahuje, se týkají zejména služeb právního poradenství. Kromě toho podle čl. 4 odst. 1 uvedené směrnice se pro její účely službou rozumí jakákoli samostatná výdělečná činnost poskytovaná zpravidla za úplatu ve smyslu článku 57 SFEU. Je tedy nesporné, že právní služby poskytované advokáty spadají do věcné působnosti téže směrnice.
- 89 Pokud jde zadruhé o okolnost zdůrazněnou předkládajícím soudem v jeho první otázce, že věc v původním řízení se v první řadě týká ryze interní situace, vzhledem k tomu, že uvedená věc podle všeho nemá souvislost se situací týkající se svobody usazování nebo volného pohybu služeb advokátů ve smyslu článků 49 až 55 a 56 až 62 SFEU, stačí připomenout, že taková okolnost není povahy, která by mohla vyloučit použitelnost ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123 a tedy článku 10 této směrnice. Jak totiž vyplývá z judikatury Soudního dvora, ustanovení této kapitoly III musí být vykládána v tom smyslu, že se použijí rovněž v situaci, kdy se veškeré relevantní prvky nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu (rozsudek ze dne 30. ledna 2018, X a Visser, C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 110).
- 90 Pokud jde zatřetí o argument předložený polskou vládou, podle kterého je použitelnost ustanovení směrnice 2006/123 v projednávané věci vyloučena z důvodu přednosti ustanovení směrnice 98/5 jakožto *lex specialis*, je třeba připomenout, že čl. 3 odst. 1 směrnice 2006/123 se omezuje na stanovení, že v případě rozporu ustanovení této směrnice s ustanoveními jiných unijních předpisů,

kteřé upravují zvlášt ní aspekty p řístupu k činnosti poskytování služeb nebo jejího výkonu v konkrétních odvětvích nebo pro konkrétní profese, mají tato ustanovení jiných unijních předpisů přednost a použijí se na dotyčná konkrétní odvětví nebo profese.

- 91 V tomto ohledu je p řitom nutno konstatovat, jak rovněž uvedl generální advokát v bodech 77, 78, 80 a 81 svého stanoviska, že směrnice 98/5 se nepoužije, pokud jde o advokáta, který podobně jako R. G. podle všeho nezískal svou odbornou kvalifikaci v jiném členském státě než v Polské republice, ani nevyužil práva na svobodu usazování zaručeného článkem 49 SFEU za účelem usazení se v posledně uvedeném členském státě jako advokát. Z toho vyplývá, že v kontextu takové situace, jako je situace dotčená v původním řízení, nemůže dojít k žádnému rozporu ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice 2006/123 mezi ustanoveními této směrnice a ustanoveními směrnice 98/5.
- 92 Stejně tak vzhledem k tomu, že směrnice 98/5 není v uvedeném kontextu použitelná, čl. 9 odst. 3 směrnice 2006/123, který stanoví, že oddíl 1 kapitoly III této směrnice se nepoužije na ty aspekty povolovacích režimů, které jsou upraveny přímo či nepřím o jinými unijními nástroji, se v projednávané věci jeví zcela irelevantní.
- 93 Začtvrté, pokud jde o tvrzení polské vlády, podle kterého je nepoužitelnost ustanovení směrnice 2006/123 na kárná řízení evidentní *per analogiam* z důvodu, že čl. 1 odst. 5 této směrnice s určitými výhradami upřesňuje, že touto směrnicí nejsou dotčeny trestněprávní předpisy členských států, stačí konstatovat, že nic ve znění tohoto ustanovení nenaznačuje, že by režim výjimky, který je takto zaveden ve vztahu k trestněprávním předpisům členských států, by se měl rovněž uplatnit, pokud jde o pravidla použitelná v kárné profesní oblasti.
- 94 V tomto ohledu je ostatně třeba uvést, že různá ustanovení směrnice 2006/123 naopak potvrzují, že ustanovením o kárných řízeních nelze vyhradit zacházení obdobné tomu, jenž čl. 1 odst. 5 této směrnice stanoví pro trestněprávní předpisy členských států. Pojem „požadavek“, který hraje zásadní roli v rámci směrnice 2006/123, a zejména v kontextu kapitoly III této směrnice, jak vyplývá z jejích článků 14 a 15, je definován v čl. 4 bodě 7 této směrnice zejména jako jakákoli povinnost, zákaz, podmínka nebo omezení vyplývající z „pravidel profesních subjektů“ přijatých v rámci výkonu jejich právní autonomie.
- 95 S ohledem na všechna výše uvedená upřesnění, a pokud jde zapáté o případnou použitelnost čl. 10 odst. 6 směrnice 2006/123, je třeba připomenout, že toto ustanovení pod nadpisem „Podmínky pro udělení povolení“ uvádí, že každé rozhodnutí příslušných orgánů, včetně odmítnutí nebo odnětí povolení, musí být plně odůvodněno a musí být napadnutelné u soudů nebo u jiných odvolacích orgánů.
- 96 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že podle čl. 4 bodu 6 směrnice 2006/123 je „povolovacím režimem“ každý postup, podle kterého musí poskytovatel nebo příjemce postupovat, aby od příslušného orgánu získal formální nebo implicitní rozhodnutí o p řístupu k činnosti poskytování služeb nebo o jejím výkonu.
- 97 Není tedy pochyb o tom, že právní úprava, která podmiňuje výkon činnosti advokáta předchozím zápisem na seznam advokátů, a ukládá tak zúčastněným, aby se podřídili řízení, v němž mají učinit kroky u příslušného orgánu za účelem získání formálního aktu, který jim umožní p řístup k této činnosti a její výkon, zavádí režim povolení ve smyslu čl. 4 bodu 6 a kapitoly III směrnice 2006/123 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. září 2020, Cali Apartments, C-724/18 et

C-727/18, EU:C:2020:743, body 47, 49, 51 a 52). To ostatně výslovně potvrzuje bod 39 odůvodnění této směrnice, podle kterého pojem „povolovací režim“ zahrnuje zejména „povinnost být za účelem způsobilosti k výkonu činnosti registrován jako člen profesní organizace“.

- 98 „Povolovací režim“ ve smyslu čl. 4 bodu 6 směrnice 2006/123 se liší od „požadavku“ ve smyslu čl. 4 bodu 7 této směrnice, který se vztahuje zejména na jakoukoli povinnost, zákaz, podmínku nebo omezení vyplývající z právních a správních předpisů členských států nebo vyplývající z pravidel profesních komor přijatých při výkonu jejich právní autonomie (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. září 2020, Cali Apartments, C-724/18 a C-727/18, EU:C:2020:743, body 48 a 49). Pravidla kárné povahy vlastní takovým profesním subjektům tak nepředstavují pravidla podmiňující samotný přístup k výkonu dotyčné profesní činnosti prostřednictvím formálního aktu příslušných orgánů povolujícího tuto činnost, ale „požadavky“ týkající se výkonu této činnosti jako takové, které nejsou v zásadě součástí takového povolovacího režimu.
- 99 Kromě toho je třeba rovněž připustit, že rozhodnutí orgánu veřejné moci, kterým se nařizuje vyškrtnutí ze zápisu do seznamu advokátů, v zásadě představuje „odnětí povolení“ ve smyslu čl. 10 odst. 6 směrnice 2006/123. Z toho vyplývá, jak uvádí i předkládající soud, že za takové odnětí povolení musí být zejména považováno kárné rozhodnutí přijaté na základě čl. 81 odst. 1 zákona o advokacii, kterým se rozhoduje o vyloučení advokáta z advokátní komory. Z článku 82 odst. 2 tohoto zákona totiž vyplývá, že takové rozhodnutí o vyloučení vede k vyškrtnutí ze seznamu advokátů bez práva požádat o nový zápis do tohoto seznamu po dobu deseti let ode dne, kdy se rozhodnutí o vyloučení z advokacie stane konečným.
- 100 V tomto ohledu je však třeba poznamenat, jak uvádí polská a nizozemská vláda, jakož i Evropská komise, že odvolání, které je v současnosti projednáváno před předkládajícím soudem, nemůže vést k takovému rozhodnutí o vyloučení advokáta advokátní komory, které by v této souvislosti vedlo k vyškrtnutí zúčastněného ze seznamu advokátů, a tedy k odnětí povolení ve smyslu čl. 10 odst. 6 směrnice 2006/123.
- 101 Ze znění předkládacího rozhodnutí totiž vyplývá, že věc v původním řízení se týká odvolání podaného ministrem spravedlnosti proti rozhodnutí, kterým měl kárný žalobce po ukončení předběžného šetření naopak za to, že v projednávané věci není opodstatněné zahájit kárné řízení před orgánem příslušným k rozhodnutí v těchto řízeních a tudíž k rozhodnutí o případném vyloučení z advokátní komory jakožto disciplinární sankce. Z tohoto znění rovněž vyplývá, že v procesním kontextu věci v původním řízení může rozhodnutí, které má vydat předkládající soud, spočívat výlučně buď v zamítnutí uvedeného odvolání, nebo v tom, že mu vyhoví tím, že v tomto posledně uvedeném případě vrátí věc kárnému žalobci k novému přezkoumání spisu.
- 102 Z výše uvedeného tedy vyplývá, že řízení, které v současnosti probíhá před předkládajícím soudem, nemůže vést k uložení kárné sankce advokátovi, včetně případného vyloučení z advokacie, a dále, že v tomto řízení, které se týká výlučně rozhodnutí kárného žalobce, že nezahájí proti takovému advokátovi kárné řízení, proti sobě stojí kárný žalobce a ministr spravedlnosti, přičemž proti dotyčnému advokátovi není v této fázi ani vedeno kárné řízení, ani není účastníkem uvedeného řízení.
- 103 S ohledem na výše uvedené se čl. 10 odst. 6 směrnice 2006/123 v kontextu řízení, které v současnosti probíhá v původním řízení, nepoužije. Toto ustanovení proto nemůže v témže kontextu vést k použitelnosti článku 47 Listiny.

- 104 Pokud jde o článek 47 Listiny, je totiž třeba připomenout, že toto ustanovení, které je potvrzením zásady účinné právní ochrany, zakotvuje ve prospěch každého, jehož práva a svobody zaručené unijním právem byly porušeny, právo na účinné prostředky nápravy před soudem (rozsudek ze dne 20. dubna 2021, Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, bod 40 a citovaná judikatura).
- 105 Přiznání tohoto práva v určitém konkrétním případě předpokládá, jak vyplývá z čl. 47 prvního pododstavce Listiny, že se osoba, která je uplatňuje, dovolává práv nebo svobod zaručených unijním právem (rozsudek ze dne 20. dubna 2021, Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, bod 41 a citovaná judikatura).
- 106 Z informací obsažených v předkládacím rozhodnutí přitom nevyplývá, že by za současné konfigurace původního řízení R. G., který není v této fázi sám účastníkem tohoto řízení, mohl uplatnit právo, které mu bylo přiznáno unijním právem, přičemž čl. 10 odst. 6 směrnice 2006/123 se zejména nemůže, jak bylo upřesněno výše, v projednávaném případě použít.
- 107 S ohledem na výše uvedené je třeba na první otázku odpovědět tak, že čl. 10 odst. 6 směrnice 2006/123 musí být vykládán v tom smyslu, že nemá za následek použitelnost článku 47 Listiny na odvolací řízení zahájené orgánem veřejné moci před kárnou komisí advokátní komory, jehož cílem je dosáhnout zrušení rozhodnutí, kterým kárný žalobce ukončil šetření vedené vůči advokátovi poté, co dospěl k závěru o neexistenci kárného provinění přičitatelného posledně uvedenému advokátovi, a v případě zrušení tohoto rozhodnutí, vrácení spisu tomuto kárnému žalobci.

### **Ke druhé až čtvrté otázce**

- 108 S ohledem na odpověď na první otázku není třeba zkoumat druhou až čtvrtou otázku, které předkládající soud položil pouze pro případ, že by z odpovědi na první otázku vyplývalo, že článek 47 Listiny je v kontextu věci v původním řízení použitelný.

### **K nákladům řízení**

- 109 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (třetí senát) rozhodl takto:

**Článek 10 odst. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trh musí být vykládán v tom smyslu, že nemá za následek použitelnost článku 47 Listiny základních práv Evropské unie na odvolací řízení zahájené orgánem veřejné moci před kárnou komisí advokátní komory, jehož cílem je dosáhnout zrušení rozhodnutí, kterým kárný žalobce ukončil šetření vedené vůči advokátovi poté, co dospěl k závěru o neexistenci kárného provinění přičitatelného posledně uvedenému advokátovi, a v případě zrušení tohoto rozhodnutí, vrácení spisu tomuto kárnému žalobci.**

Podpisy.