



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 13. januarja 2022 *

„Predhodno odločanje – Dopustnost – Člen 267 PDEU – Pojem ‚nacionalno sodišče‘ – Disciplinsko sodišče odvetniške zbornice – Disciplinska preiskava, uvedena zoper odvetnika – Sklep disciplinskega tožilca o ugotovitvi neobstoja disciplinske kršitve in o ustavitvi preiskave – Pritožba ministra za pravosodje pri disciplinskem sodišču odvetniške zbornice – Direktiva 2006/123/ES – Storitve na notranjem trgu – Člen 4, točka 6, in člen 10(6) – Sistem dovoljenj – Preklic dovoljenja – Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Neuporaba“

V zadevi C-55/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (disciplinsko sodišče odvetniške zbornice v Varšavi, Poljska) z odločbo z dne 24. januarja 2020, ki je na Sodišče prispela 31. januarja 2020, v postopku, ki ga je začel

Minister Sprawiedliwości,

ob udeležbi

Prokurator Krajowy – Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego,

Rzecznik Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi A. Prechal (poročevalka), predsednica drugega senata v funkciji predsednice tretjega senata, J. Passer, F. Biltgen, sodnika, L. S. Rossi, sodnica, in N. Wahl, sodnik,

generalni pravobranilec: M. Bobek,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Prokurator Krajowy – Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego R. Hernand in B. Świączkowski,

* Jezik postopka: poljščina.

- za poljsko vlado B. Majczyna, agent,
- za nizozemsko vlado M. K. Bulterman in J. M. Hoogveld, agenta,
- za Evropsko komisijo sprva L. Armati, K. Herrmann, S. L. Kaléda in H. Støvlbæk, nato pa L. Armati, K. Herrmann in S. L. Kaléda, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 17. junija 2021

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL 2006, L 376, str. 36) in člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru postopka, ki ga je Minister Sprawiedliwości (minister za pravosodje, Poljska) začel zoper sklep disciplinskega tožilca, ki je ustavil preiskavo v zvezi z odvetnikom, potem ko je ugotovil, da zadevni osebi ni mogoče pripisati disciplinske kršitve.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2006/123

- 3 V uvodnih izjavah 33 in 39 Direktive 2006/123 je navedeno:
 - „(33) Storitve, ki jih zajema ta direktiva, zajemajo najrazličnejše spreminjajoče se dejavnosti [...]. Med storitvami, ki jih zajema ta direktiva, so tudi opravljanje storitev za podjetja in potrošnike, kot so pravno ali davčno svetovanje [...].
 - [...]
 - (39) Pojem ‚sistema dovoljenj‘ bi moral med drugim zajemati upravne postopke za izdajo dovoljenj, licenc, odobritev ali koncesij ter zaradi izpolnjevanja pogojev za opravljanje dejavnosti tudi obveznost registracije poklica ali vpisa v register, seznam ali zbirko podatkov, uradnega imenovanja v organ ali pridobitve kartice o članstvu v določenem poklicu. [...].“
- 4 Člen 1(5) te direktive določa:
 - „Ta direktiva ne vpliva na določbe kazenskega prava držav članic. Vendar pa države članice ne smejo omejevati svobode opravljanja storitev z uporabo določb kazenskega prava, ki specifično urejajo ali vplivajo zlasti na začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti, če to pomeni izogibanje določbam iz te direktive.“

5 Člen 3(1) navedene direktive določa:

V primeru nasprotij med določbami te direktive in drugimi akti Skupnosti, ki urejajo posebne vidike začetka opravljanja in opravljanja storitvene dejavnosti na posebnih področjih ali za posebne poklice, imajo prednost določbe drugih aktov Skupnosti, ki se uporabljajo na teh posebnih področjih ali za te posebne poklice. [...]"

6 Člen 4 te direktive določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

(1) ‚storitev‘ pomeni vsako pridobitno dejavnost samozaposlene osebe, ki se praviloma opravlja za plačilo, kakor je navedeno v členu [57 PDEU];

[...]

(6) ‚sistem dovoljenj‘ pomeni vsak postopek, kateremu mora ponudnik ali prejemnik slediti, da bi od pristojnega organa pridobil uradno odločitev ali odločitev z molkom organa o začetku opravljanja ali opravljanju storitvene dejavnosti;

(7) ‚zahteva‘ pomeni vsako obveznost, prepoved, pogoj ali omejitev iz zakonov ali upravnih predpisov držav članic ali posledično iz sodne prakse, upravnih praks ali predpisov poklicnih teles oziroma iz kolektivnih pravil poklicnih združenj ali drugih poklicnih organizacij, sprejetih pri izvajanju svoje pravne avtonomije; [...]

[...]"

7 Člen 9 Direktive 2006/123, ki je v oddelku 1, naslovljenem „Dovoljenja“, iz poglavja III, naslovljenega „Svoboda ustanavljanja ponudnikov“, v odstavku 3 določa:

„Ta oddelek se ne uporablja za tiste vidike sistemov dovoljenj, ki jih posredno ali neposredno urejajo drugi instrumenti Skupnosti.“

8 V tem oddelku 1 člen 10 Direktive 2006/123, naslovljen „Pogoji za dodelitev dovoljenj“, v odstavku 6 določa:

„Vsako drugo odločitev pristojnih organov, razen dodelitve dovoljenja, vključno z zavrnitvijo ali preklicem dovoljenja, je treba v celoti obrazložiti in jo je mogoče izpodbijati pred sodišči ali drugimi organi za pritožbe.“

9 Oddelek 2 poglavja III Direktive 2006/123, ki zajema člena 14 in 15 te direktive, se nanaša na zahteve v zvezi z začetkom opravljanja ali opravljanjem storitvene dejavnosti, ki so prepovedane oziroma so predmet ocene.

Direktiva 98/5/ES

- 10 V uvodni izjavi 7 Direktive 98/5/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 1998 za olajšanje trajnega opravljanja poklica odvetnika v drugi državi članici kakor tisti, v kateri je bila kvalifikacija pridobljena (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 3, str. 83) je navedeno:

„ker v skladu s svojim ciljem ta direktiva ne določa nobenih pravil v zvezi s povsem domačimi situacijami, pri katerih že učinkuje na nacionalna pravila, ki urejajo odvetniški poklic, pa tega ne dela bolj, kakor je potrebno za učinkovito doseganje njenega cilja; ker še posebno ni v škodo nacionalni zakonodaji, ki ureja dostop do odvetniškega poklica in njegovo opravljanje pod poklicnim nazivom, uporabljenim v državi članici gostiteljici“.

- 11 Člen 1(1) navedene direktive določa:

„Namen te direktive je olajšati trajno opravljanje odvetniškega poklica s samozaposlitvijo ali redno zaposlitvijo v drugi državi članici kakor tisti, v kateri je bila pridobljena poklicna kvalifikacija.“

Poljsko pravo

Zakon o odvetništvu

- 12 Člen 9 ustava z dne 26. maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (zakon o odvetništvu) z dne 26. maja 1982 (Dz. U. št. 16, pozicija 124), kakor je bil spremenjen, določa:

„1. Organi odvetniške zbornice so: skupščina nacionalne odvetniške zbornice, vrhovni svet odvetniške zbornice, višje disciplinsko sodišče, disciplinski tožilec odvetniške zbornice in višja revizijska komisija.

2. Le odvetniki so lahko člani organov odvetniške zbornice.“

- 13 Člen 11 tega zakona določa:

„1. Volitve v organe odvetniške zbornice in organe lokalnih odvetniških zbornic [...] se izvajajo s tajnim glasovanjem, število kandidatov pa je neomejeno.

2. Mandat organov odvetniške zbornice in organov lokalnih odvetniških zbornic [...] traja štiri leta. Vendar morajo njihovi člani svojo funkcijo opravljati do vzpostavitve na novo izvoljenih organov.

[...]

4. Posamezne člane organov iz odstavka 1 lahko organ, ki jih je izvolil, razreši pred potekom njihovega mandata.

[...]“

14 Člen 39 navedenega zakona določa:

„Organi lokalne odvetniške zbornice so:

(1) skupščina lokalne odvetniške zbornice, ki jo sestavljajo odvetniki, ki opravljajo poklic, in predstavniki drugih odvetnikov;

[...]

(3) disciplinsko sodišče;

(3a) disciplinski tožilec;

[...]“

15 Člen 40 tega zakona določa:

„Pristojnosti skupščine lokalne odvetniške zbornice so:

[...]

(2) imenovanje predsednika, predsednika disciplinskega sodišča, disciplinskega tožilca [...] ter članov in namestnikov članov [...] disciplinskega sodišča [...];

[...]“

16 Člen 51 zakona o odvetništvu določa:

„1. Disciplinsko sodišče sestavljajo predsednik, podpredsednik, člani in namestniki članov.

2. Disciplinsko sodišče odloča v polni sestavi treh sodnikov.“

17 Člen 58 tega zakona določa:

„Pristojnosti vrhovnega sveta odvetniške zbornice so:

[...]

(13) odreditev začasne prepovedi opravljanja funkcij zaradi kršitve bistvenih obveznosti posameznih članov organov lokalne odvetniške zbornice in odvetniških združenj, razen članov disciplinskih sodišč, in predlaganje njihove razrešitve pristojnim organom;

[...]“

18 Člen 80 navedenega zakona določa:

„Odvetniki [...] so disciplinsko odgovorni za ravnanja, ki so v nasprotju z zakonom, poklicno etiko ali dostojanstvom poklica, in za vsakršno kršitev svojih poklicnih obveznosti. [...]“

19 Člen 81(1) istega zakona določa:

„Disciplinske sankcije so:

- (1) opomin;
- (2) ukor;
- (3) denarna kazen;
- (4) začasna prepoved opravljanja poklicne dejavnosti za obdobje od treh mesecev do petih let;
- (5) *črtano*
- (6) izključitev iz odvetniške zbornice.“

20 Člen 82(2) zakona o odvetništvu določa:

„Ob izključitvi iz odvetniške zbornice se opravi izbris iz imenika odvetnikov, brez možnosti zaprositi za ponoven vpis v ta imenik v obdobju desetih let od dneva, ko odločba o izključitvi iz odvetniške zbornice postane pravnomočna.“

21 Člen 88a(1) in (4) tega zakona določa:

„1. Odločbe in sklepi, s katerimi se konča disciplinski postopek, se z obrazložitvijo strankam in ministru za pravosodje vročijo po uradni dolžnosti.

[...]

4. Stranke in minister za pravosodje lahko zoper odločbe in sklepe, s katerimi se disciplinski postopek konča, vložijo pritožbo v štirinajstih dneh od dneva vročitve prepisa odločbe ali sklepa, skupaj z obrazložitvijo ter poukom o roku za vložitev pritožbe in načinu njene vložitve.“

22 Člen 89(1) navedenega zakona določa:

„Disciplinsko sodišče svojo sodno dejavnost opravlja povsem neodvisno.“

23 Člen 91(2) in (3) istega zakona določa:

„2. Disciplinsko sodišče odloča o vseh zadevah kot prvostopenjsko sodišče, razen [...] na obravnavah v zvezi s pritožbo zoper sklep disciplinskega tožilca, da disciplinskega postopka ne bo uvedel ali da ga bo ustavil.

3. Višje disciplinsko sodišče:

- (1) kot drugostopenjsko sodišče obravnava zadeve, ki jih na prvi stopnji obravnava disciplinsko sodišče;

[...]“

24 Člen 91a(1) zakona o odvetništvu določa:

„Stranke, minister za pravosodje, varuh človekovih pravic in predsednik vrhovnega sveta odvetniške zbornice lahko pri [Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče)] vložijo kasacijsko pritožbo zoper odločbe, ki jih višje disciplinsko sodišče izda na drugi stopnji.“

25 Člen 91b tega zakona določa:

„Kasacijska pritožba se lahko vloži zaradi očitne kršitve prava in očitno nesorazmerne disciplinske sankcije.“

26 Člen 91c navedenega zakona določa:

„Kasacijska pritožba se vloži pri [Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče)] prek višjega disciplinskega sodišča v 30 dneh od dneva vročitve odločbe skupaj z obrazložitvijo.“

27 Člen 95n zakona o odvetništvu določa:

„Na področjih, ki niso urejena z zakonom, se za disciplinske postopke smiselno uporabljajo te določbe:

(1) Kodeks postępowania karnego (zakonik o kazenskem postopku);

[...]“

Zakonik o kazenskem postopku

28 Člen 100(8) zakonika o kazenskem postopku določa:

„Po razglasitvi oziroma ob vročitvi odločbe ali sklepa so stranke v postopku poučene o svoji pravici do pritožbe, o roku in načinu vložitve pritožbe oziroma o tem, da zoper odločbo ali sklep ni pritožbe.“

29 Člen 521 tega zakonika določa:

„[Prokurator Generalny (generalni državni tožilec)] in [Rzecznik Praw Obywatelskich (varuh človekovih pravic)] lahko vložita kasacijsko pritožbo zoper vsako pravnomočno odločbo sodišča, s katero se postopek konča.“

30 Člen 525 navedenega zakonika določa:

„1. Vlagatelj kasacijsko pritožbo vloži pri [Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče)] prek pritožbenega sodišča.

2. V primeru iz člena 521 se kasacijska pritožba vloži neposredno pri [Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče)].“

Zakon o državnem tožilstvu

- 31 Člen 1(2) ustava z dne 28. stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (zakon o državnem tožilstvu) z dne 28. januarja 2016 (Dz. U. iz leta 2016, pozicija 177) določa:

„Generalni državni tožilec je najvišji organ državnega tožilstva. Funkcijo generalnega državnega tožilca opravlja minister za pravosodje. [...]“

Zakon o vrhovnem sodišču

- 32 V skladu z ustavo z dne 8. grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (zakon o vrhovnem sodišču) z dne 8. decembra 2017 (Dz. U. 2018, pozicija 5) je Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) sestavljeno iz več senatov, med katerimi sta kazenski senat in disciplinski senat.
- 33 Člen 24 tega zakona določa, da je kazenski senat Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) pristojen med drugim za zadeve, obravnavane ob upoštevanju zakonika o kazenskem postopku, in za druge zadeve, za katere se uporabljajo določbe tega zakonika.
- 34 V skladu s členom 27(1), točka 1(b), prva alineja, navedenega zakona je disciplinski senat Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) pristojen med drugim za zadeve v zvezi z disciplinskimi postopki, ki potekajo na podlagi zakona o odvetništvu.

Sodna praksa kazenskih in disciplinskih senatov Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče)

- 35 V okviru kazenskega senata Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) in v doktrini je bilo do zdaj sprejeto stališče, da generalni državni tožilec in varuh človekovih pravic nista pooblaščenata za vložitev kasacijske pritožbe zoper odločbo disciplinskega sodišča odvetniške zbornice o potrditvi sklepa disciplinskega tožilca, da ne bo uvedel disciplinske preiskave. Navedeno sodišče v zvezi s tem meni, da zakon o odvetništvu v celoti ureja dopustnost kasacijske pritožbe in da se v skladu s členom 95n tega zakona člen 521 zakonika o kazenskem postopku zato ne uporablja.
- 36 Vendar je disciplinski senat Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) v sodbi z dne 27. novembra 2019 sprejel nasprotno stališče in štel, da se člen 521 zakonika o kazenskem postopku v zvezi s takimi odločbami disciplinskega sodišča odvetniške zbornice uporablja, zato je kasacijsko pritožbo, ki jo je generalni državni tožilec vložil zoper sklep Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (disciplinsko sodišče odvetniške zbornice v Varšavi, Poljska) o potrditvi sklepa disciplinskega tožilca, da ustavi disciplinsko preiskavo, uvedeno zoper nekega odvetnika, razglasil za dopustno.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 37 Prokurator Krajowy – Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego (državni tožilec – prvi namestnik generalnega državnega tožilca, Poljska) (v nadaljevanju: državni tožilec) je z dopisom z dne 20. julija 2017 pri Rzecznik Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (disciplinski tožilec odvetniške zbornice v Varšavi, Poljska) (v nadaljevanju: disciplinski tožilec) vložil predlog za začetek disciplinskega postopka zoper R. G., ker naj bi ta z nekaterimi javnimi izjavami prekoračil omejitve odvetnikove svobode izražanja in storil disciplinsko kršitev zaradi groženj, ki naj bi jih te izjave pomenile za ministra za pravosodje.

- 38 Disciplinski tožilec je s sklepom z dne 7. novembra 2017 začetek te disciplinske preiskave zavrnil. Po pritožbi državnega tožilca je bil ta sklep s sklepom Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (disciplinsko sodišče odvetniške zbornice v Varšavi) z dne 23. maja 2018 razveljavljen in spis je bil zato vrnjen disciplinskemu tožilcu v ponovno preučitev. Ta je z odločbo z dne 18. junija 2018 začel disciplinsko preiskavo zoper R. G., ki je bila ustavljena s sklepom z dne 28. novembra 2018, v katerem je navedeni tožilec ugotovil, da zadevna oseba ni storila disciplinske kršitve. Po pritožbah, ki sta ju vložila minister za pravosodje in državni tožilec, je Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (disciplinsko sodišče odvetniške zbornice v Varšavi) 13. junija 2019 ta sklep disciplinskega tožilca razveljavilo in spis je bil vnovič vrnjen temu tožilcu.
- 39 Disciplinski tožilec je s sklepom z dne 8. avgusta 2019 disciplinsko preiskavo ponovno ustavil, potem ko je ugotovil, da pri ravnanju R. G. niso bili podani elementi disciplinske kršitve. Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (disciplinsko sodišče odvetniške zbornice v Varšavi) trenutno odloča o pritožbi ministra za pravosodje zoper zadnjenavedeni sklep.
- 40 V tem okviru Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (disciplinsko sodišče odvetniške zbornice v Varšavi) najprej navaja, da meni, da izpolnjuje vse zahtevane pogoje za to, da bi ga bilo mogoče šteti za sodišče v smislu člena 267 PDEU, tako da je upravičeno Sodišču predložiti vprašanje za predhodno odločanje.
- 41 Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (disciplinsko sodišče odvetniške zbornice v Varšavi) se na prvem mestu sprašuje, ali se člen 47 Listine uporablja v okviru postopka, kakršen je ta, v katerem odloča o glavni stvari. Po mnenju tega sodišča bi tako bilo, če bi bilo treba šteti, da ta postopek spada v okvir sistema vpisa v imenik odvetnikov, in sicer, po navedbah navedenega sodišča, sistema dovoljenj v smislu člena 4, točka 6, Direktive 2006/123 in poglavja III te direktive, saj lahko navedeni postopek glede na okoliščine privede do izključitve zadevnega odvetnika iz odvetniške zbornice in v tem primeru do njegovega izbrisa iz imenika odvetnikov. Tak izbris bi namreč pomenil preklic dovoljenja v smislu člena 10(6) te direktive.
- 42 Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (disciplinsko sodišče odvetniške zbornice v Varšavi) se na drugem mestu in v primeru, da se člen 47 Listine tako v okviru postopka v glavni stvari uporablja, sprašuje – z več vidikov – o razlagi te določbe.
- 43 Prvič, navedeno sodišče navaja, da je ob predpostavki, da je pritožba zoper odločbo, ki jo mora izdati v postopku v glavni stvari, dopustna, za odločanje o tej pritožbi v skladu s členom 27(1), točka 1(b), prva alineja, zakona o vrhovnem sodišču pristojen disciplinski senat Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče). Iz sodbe tega sodišča z dne 5. decembra 2019, ki je bila izdana na podlagi sodbe z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča) (C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982), pa naj bi bilo razvidno, da navedeni senat ni neodvisno in nepristransko sodišče v smislu člena 47 Listine.
- 44 V teh okoliščinah želi Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (disciplinsko sodišče odvetniške zbornice v Varšavi), ki bo po izdaji odločbe v sporu o glavni stvari stranke moralo obvestiti o možnosti vložitve pravnega sredstva zoper to odločbo, izvedeti, ali bo moralo pri tem zavrniti uporabo člena 27(1), točka 1(b), prva alineja, zakona o vrhovnem sodišču in navedene stranke zato obvestiti o možnosti vložitve kasacijske pritožbe pri kazenskem senatu Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče). To disciplinsko sodišče želi prav tako izvedeti, ali bo moralo to kasacijsko pritožbo – če bi bila dejansko vložena – poslati navedenemu kazenskemu senatu, in ne disciplinskemu senatu Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče).

- 45 Drugič, Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (disciplinsko sodišče odvetniške zbornice v Varšavi) se sprašuje, ali bo moralo – kadar bo tako moralo stranke obvestiti o možnosti vložitve pravnega sredstva zoper odločbo, ki jo bo izdalo – po potrebi zavrniti upoštevanje sodne prakse disciplinskega senata Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), navedene v točki 36 te sodbe, v skladu s katero lahko generalni državni tožilec v zadevah, kot je ta v postopku v glavni stvari, vložiti kasacijsko pritožbo, in se v zvezi s tem držati ustaljene sodne prakse kazenskega senata tega sodišča, navedene v točki 35 te sodbe, v skladu s katero je možnost take kasacijske pritožbe izključena.
- 46 Tretjič, Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (disciplinsko sodišče odvetniške zbornice v Varšavi) navaja, da je pritožbo, o kateri odloča, vložil minister za pravosodje. Eden od elementov, na podlagi katerih naj bi Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) v zgoraj navedeni sodbi z dne 5. decembra 2019 štelo, da disciplinski senat tega sodišča ni neodvisno in nepristransko sodišče, naj bi bila ravno odvisnost tega senata od izvršilne veje oblasti in vpliv, ki ga ima minister za pravosodje na njegovo sestavo. Ob upoštevanju teh okoliščin to disciplinsko sodišče meni, da tudi če bi glede na odgovore, ki jih bo Sodišče podalo na vprašanja, postavljena v točkah 44 in 45 te sodbe, moralo šteti, da kasacijska pritožba ni mogoča in da je morebitna pravna sredstva zoper zavrženje te kasacijske pritožbe treba posredovati kazenskemu senatu Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), bo še vedno obstajalo tveganje, da bo taka kasacijska pritožba, ki jo bo vložil minister za pravosodje kot generalni državni tožilec pri disciplinskem senatu Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), razglašena za dopustno in obravnavana v tem senatu. V teh okoliščinah se navedeno disciplinsko sodišče sprašuje, ali je zaradi preprečitve te možnosti morda utemeljeno, da se ne izreče o pritožbi, o kateri trenutno odloča.
- 47 V teh okoliščinah je Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (disciplinsko sodišče odvetniške zbornice v Varšavi) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali se določbe poglavja III Direktive [2006/123], zlasti člen 10(6) te direktive, uporabijo za postopek v zvezi z disciplinsko odgovornostjo odvetnikov in tujih pravnikov, ki so vpisani v imenik odvetnikov, na podlagi katere se odvetniku med drugim lahko naloži denarna kazen, začasno prepove opravljanje poklica ali odvzame pravica opravljati odvetniški poklic, tujemu pravniku pa se lahko zlasti naloži denarna kazen, začasno odvzame pravica do zagotavljanja pravne pomoči v Republiki Poljski ali prepove zagotavljanje pravne pomoči v Republiki Poljski? Če je odgovor pritrdilen, ali se za zgoraj omenjeni postopek, ki pred sodišči odvetniške zbornice teče v zadevah, v katerih zoper odločbe teh sodišč ni mogoče vložiti pravnega sredstva pri sodiščih države ali v katerih je zoper take odločbe mogoče vložiti le izredno pravno sredstvo, kakršno je kasacijska pritožba pri Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), določbe [Listine], zlasti njen člen 47, uporabijo tudi v primerih, ko so vsi bistveni elementi omejeni na eno državo članico?
 2. Ali je treba v zadevi, v kateri je v okviru postopka iz prvega vprašanja za obravnavo kasacijske pritožbe zoper odločbo ali sklep disciplinskega sodišča odvetniške zbornice ali pritožbe zoper sklep o zavrženju take kasacijske pritožbe v skladu z nacionalnimi predpisi, ki se uporabijo, pristojen organ, ki po presoji tega sodišča, ki se ujema s presojo, ki jo je v sodbi z dne 5. decembra 2019 [...] izrazilo Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), ni neodvisno in nepristransko sodišče v smislu člena 47 Listine, opustiti uporabo nacionalnih predpisov, s katerimi je določena pristojnost takega organa, disciplinsko sodišče odvetniške zbornice pa mora tako kasacijsko pritožbo ali pritožbo predložiti v obravnavo sodišču, ki bi bilo pristojno, če ne bi bilo omenjenih predpisov?

3. Ali v zadevi, v kateri v okviru postopka iz prvega vprašanja kasacijske pritožbe zoper odločbo ali sklep disciplinskega sodišča odvetniške zbornice v skladu s stališčem tega sodišča ne moreta vložiti niti generalni državni tožilec niti varuh človekovih pravic, to stališče pa je:
- (a) v nasprotju s stališčem, izraženim v mnenju z dne 27. novembra 2019 [...], ki ga je izdalo sedem sodnikov disciplinskega senata Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), torej organ, ki je v skladu z nacionalnimi predpisi, ki se uporabijo, pristojen za odločanje o pritožbi zoper sklep o zavrženju kasacijske pritožbe, vendar pa po presoji odvetniškega disciplinskega sodišča, ki se ujema s presoji, ki jo je Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) izrazilo v sodbi z dne 5. decembra 2019 [...], ni neodvisno in nepristransko sodišče v smislu člena 47 Listine,
 - (b) v skladu s stališčem, ki ga je predhodno izrazil kazenski senat Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), torej sodišče, ki bi bilo pristojno za obravnavo take pritožbe, če ne bi bilo omenjenih predpisov,

disciplinsko sodišče odvetniške zbornice lahko prezre (oziroma bi moralo prezreti) stališče, ki ga je izrazil disciplinski senat Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče)?

4. Ali bi moralo disciplinsko sodišče odvetniške zbornice, če je bila pri njem v zadevi iz tretjega vprašanja vložena pritožba ministrstva za pravosodje, vendar
- (a) je eden od dejavnikov, na podlagi katerih je po mnenju Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), izraženem v sodbi z dne 5. decembra 2019 [...], in mnenju disciplinskega sodišča odvetniške zbornice utemeljena domneva, da disciplinski senat Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), torej organ, omenjen v točki (a) tretjega vprašanja, ni neodvisno in nepristransko sodišče v smislu člena 47 Listine, vpliv, ki ga ima na njegovo sestavo izvršilna oblast in torej tudi minister za pravosodje,
 - (b) funkcijo generalnega državnega tožilca, ki naj bi bil v skladu s stališčem disciplinskega senata Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), torej organa iz točke (a) tretjega vprašanja, legitimiran za vložitev kasacijske pritožbe zoper sklep, izdan na podlagi pritožbe, v skladu s stališčem kazenskega senata Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), torej sodišča iz točke (b) tretjega vprašanja, in stališčem disciplinskega sodišča odvetniške zbornice pa te legitimacije nima, opravlja ravno minister za pravosodje,

ali mora disciplinsko sodišče odvetniške zbornice namenoma prezreti te pritožbe, če je to edini način za zagotovitev skladnosti postopka s členom 47 Listine in zlasti za preprečevanje vmešavanja organa, ki ni neodvisno in nepristransko sodišče v smislu te določbe, v ta postopek?“

Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 48 Državni tožilec in poljska vlada menita, da ta predlog za sprejetje predhodne odločbe ni dopusten, ker Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (disciplinsko sodišče odvetniške zbornice v Varšavi) ni sodišče v smislu člena 267 PDEU.
- 49 V zvezi s tem poljska vlada na eni strani trdi, da je v skladu s členom 17(1) poljske ustave tako disciplinsko sodišče pristojno za zagotavljanje dobrega opravljanja odvetniškega poklica s tem, da odloča o skladnosti ravnanja zadevnih oseb s pravili o poklicni etiki, ne pa za to, da bi sodilo v imenu Republike Poljske kot sodišče v smislu člena 179 te ustave.

- 50 Na drugi strani naj navedeno disciplinsko sodišče ne bi izpolnjevalo pogoja neodvisnosti, ki se zahteva v skladu s sodno prakso Sodišča. Prvič, ker naj tak organ ne bi bil sodišče v smislu poljske ustave, naj namreč prav tako ne bi bil deležen jamstev neodvisnosti, ki jih ta ustava določa le za sodišča.
- 51 Drugič, to disciplinsko sodišče naj ne bi bilo varno pred posrednimi zunanji vplivi, ki bi lahko usmerjali njegove odločitve, ker njegove člane izvoli skupščina lokalne odvetniške zbornice na podlagi člena 40, točka 2, zakona o odvetništvu in ker morajo torej ti člani odločati o disciplinskih zadevah, ki se nanašajo na kolege, zaradi podpore katerih so bili izvoljeni in ob pomoči katerih se lahko njihov mandat nato večkrat podaljša.
- 52 Tretjič, te člane naj bi, kot izhaja iz člena 11(4) zakona o odvetništvu, pred prenehanjem njihovega mandata lahko razrešil organ, ki jih je izvolil, tako da naj ne bi bili upravičeni do jamstva neodstavljalivosti.
- 53 Državni tožilec pa meni, da je treba pri opredelitvi organa kot sodišča v smislu člena 267 PDEU upoštevati vse okoliščine obravnavanega primera, vključno s predmetom zadevnega postopka ter položajem in funkcijo zadevnega organa v nacionalnem pravnem redu. Poklicna disciplinska sodišča naj bi bilo tako mogoče šteti za taka sodišča le, če ta opravljajo funkcije, ki pripadajo državi, med drugim funkcijo odločanja o pravici do opravljanja poklicne dejavnosti. Zaradi predmeta spora o glavni stvari in trenutne faze disciplinskega postopka pa naj v obravnavanem primeru v zvezi s Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (disciplinsko sodišče odvetniške zbornice v Varšavi) ne bi šlo za to. Ker disciplinski tožilec ni sprejel odločbe, v kateri bi R. G. očitil disciplinsko kršitev, naj to disciplinsko sodišče namreč ne bi bilo pozvano k odločanju o kontradiktornem sporu, ki bi se nanašal na disciplinsko odgovornost zadevne osebe ali, torej, na njeno pravico do opravljanja poklicne dejavnosti, temveč le k izvajanju nadzora nad utemeljenostjo odločitve tega tožilca, da disciplinsko preiskavo ustavi.
- 54 V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse izhaja, da Sodišče pri presoji vprašanja, ali je predložitveni organ „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU in ali zato lahko pri Sodišču na podlagi te določbe vložil predlog za sprejetje predhodne odločbe, upošteva vse elemente, kot so zakonska podlaga tega organa, njegova stalnost, obveznost njegove sodne pristojnosti, kontradiktornost njegovega postopka, njegova uporaba pravnih pravil in njegova neodvisnost (sodba z dne 21. januarja 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, točka 51 in navedena sodna praksa).
- 55 Vendar kar zadeva kontradiktornost postopka pred predložitvenim sodiščem, člen 267 PDEU za vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe pri Sodišču te kontradiktornosti ne zahteva. Iz te določbe pa izhaja, da lahko nacionalna sodišča sprožijo postopek pred Sodiščem le, če pred njimi poteka postopek in če odločajo v postopku, ki bo pripeljal do izdaje sodne odločbe (sodbi z dne 16. decembra 2008, Cartesio, C-210/06, EU:C:2008:723, točka 56, in z dne 16. julija 2020, Governo della Repubblica italiana (Status italijanskih mirovnik), C-658/18, EU:C:2020:572, točka 63).
- 56 V obravnavani zadevi, najprej, očitno ni sporno, da glede na določbe zakona o odvetništvu, na katere se sklicuje Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (disciplinsko sodišče odvetniške zbornice v Varšavi), ta organ izpolnjuje merila, ki se nanašajo na njegovo zakonsko podlago, stalnost, obveznost njegove sodne pristojnosti in njegovo uporabo pravnih pravil.

- 57 Dalje, glede dvomov, ki jih je državni tožilec izrazil v zvezi s funkcijo Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (disciplinsko sodišče odvetniške zbornice v Varšavi) v okviru postopka v glavni stvari, je treba ugotoviti, da je naloga tega organa rešiti spor, ki mu je predložen, tako da odloči v okviru postopka, ki bo pripeljal do izdaje sodne odločbe, v smislu sodne prakse, na katero je bilo opozorjeno v točki 55 te sodbe.
- 58 Iz navedb v predložitveni odločbi je namreč razvidno, da mora navedeno disciplinsko sodišče odločiti o pritožbi, ki jo je minister za pravosodje vložil zoper sklep, s katerim je disciplinski tožilec ustavil disciplinsko preiskavo, ki je bila uvedena zoper odvetnika, in da lahko taka pritožba med drugim privede do tega, da bo to disciplinsko sodišče ta sklep razveljavilo in da bo v takem primeru spis vrnjen temu disciplinskemu tožilcu, da ga ta ponovno preuči.
- 59 Iz sodne prakse Sodišča pa izhaja, da pogoji, pod katerimi Sodišče opravlja svojo funkcijo v okviru predhodnega odločanja, niso odvisni od narave in cilja sodnih postopkov pred nacionalnimi sodišči. Člen 267 PDEU se sklicuje na sodbo, ki jo mora izreči nacionalno sodišče, ne da bi določal posebno ureditev glede na naravo te sodbe (sodba z dne 6. oktobra 2021, W. Ż. (Senat za izredni nadzor in javne zadeve vrhovnega sodišča – Imenovanje), C-487/19, EU:C:2021:798, točka 83 in navedena sodna praksa).
- 60 Nazadnje, v zvezi s trditvami poljske vlade je treba na eni strani poudariti, da dejstvo, da disciplinska sodišča odvetniške zbornice niso sodišča v smislu člena 179 poljske ustave, ne more izključiti možnosti, da bi taki organi lahko bili „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU. Kot namreč izhaja iz ustaljene sodne prakse, je vprašanje, ali je organ sodišče v smislu te določbe prava Unije, izključno vprašanje tega prava (glej v tem smislu sodbo z dne 21. januarja 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, točka 51 in navedena sodna praksa).
- 61 Poleg tega je Sodišče že večkrat odločilo, da so strokovni organi, med drugim tisti, ki imajo pristojnost v zvezi z odvetniki, lahko sodišča v smislu člena 267 PDEU, če ti organi izpolnjujejo zahteve, ki so postavljene s sodno prakso, na katero je bilo opozorjeno v točkah 54 in 55 te sodbe (glej zlasti sodbi z dne 22. decembra 2010, Koller, C-118/09, EU:C:2010:805, točki 22 in 23, in z dne 17. julija 2014, Torresi, C-58/13 in C-59/13, EU:C:2014:2088, točke 17, 19 in 30).
- 62 Na drugi strani je treba v zvezi s pogojem glede neodvisnosti predložitvenega organa opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso ta pogoj bistven za pravilno delovanje sistema pravosodnega sodelovanja, ki ga predstavlja mehanizem postopka predhodnega odločanja iz člena 267 PDEU, ki ga lahko uporabi le organ, ki je pristojen za izvajanje prava Unije in ki med drugim izpolnjuje to merilo neodvisnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 21. januarja 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, točka 56 in navedena sodna praksa).
- 63 V skladu s sodno prakso Sodišča pojem „neodvisnost“ zajema dva vidika. Prvi, zunanji vidik zahteva, da zadevni organ svoje funkcije izvaja povsem samostojno, ne da bi bil s komer koli kakor koli hierarhično povezan ali mu podrejen in ne da bi prejemal kakršne koli ukaze ali navodila, ter da je s tem zaščiten pred zunanjimi posegi ali pritiski, ki lahko ogrozijo neodvisnost presoje njegovih članov in vplivajo na njihove odločitve (sodbi z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča), C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 121 in navedena sodna praksa, ter z dne 21. januarja 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, točka 57 in navedena sodna praksa).

- 64 Drugi, notranji vidik je povezan s pojmom nepristranskosti in se nanaša na to, da je zagotovljena enaka distanca do strank spora in njihovih posamičnih interesov glede predmeta spora. Ta vidik zahteva spoštovanje objektivnosti in odsotnost kakršnega koli interesa za izid spora, razen stroge uporabe pravnih pravil (sodbi z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča), C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 122 in navedena sodna praksa, ter z dne 21. januarja 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, točka 61 in navedena sodna praksa).
- 65 Ta jamstva neodvisnosti in nepristranskosti zahtevajo, da obstajajo pravila, ki se nanašajo zlasti na sestavo organa ter na imenovanje, trajanje funkcij in razloge za vzdržanje, izločitev in razrešitev njegovih članov, ter na podlagi katerih je mogoče zavrnil vsak legitim dvom pri pravnih subjektih o zavarovanosti navedenega organa pred zunanjimi dejavniki in o njegovi nevtralnosti glede nasprotujočih si interesov (sodbi z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča), C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 123 in navedena sodna praksa, ter z dne 21. januarja 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, točka 63 in navedena sodna praksa).
- 66 Natančneje, ta nujno potrebna svoboda sodnikov v zvezi s kakršnimi koli zunanjimi posegi ali pritiski zahteva, kot je Sodišče večkrat opozorilo, določena jamstva, kot je neodstavljenost, s katerimi se osebe, ki jim je poverjena naloga sojenja, zaščitijo (sodbi z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča), C-619/18, EU:C:2019:531, točka 75 in navedena sodna praksa, ter z dne 21. januarja 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, točka 58 in navedena sodna praksa).
- 67 Sodišče je tudi presodilo, da morajo pravila, navedena v točki 65 te sodbe, zlasti omogočiti, da se ne izključijo zgolj vsakršni neposredni vplivi v obliki navodil, ampak tudi oblike bolj posrednega vplivanja, ki lahko usmerjajo odločitve zadevnih sodnikov (sodba z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča), C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 125 in navedena sodna praksa).
- 68 Glede Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (disciplinsko sodišče odvetniške zbornice v Varšavi) je treba navesti, prvič, da morajo disciplinska sodišča odvetniške zbornice, kot določa člen 89 zakona o odvetništvu, svojo sodno dejavnost v disciplinskih zadevah opravljati „povsem neodvisno“.
- 69 Drugič, trditve poljske vlade, da okoliščina, da člane takega disciplinskega sodišča izvoli kolegij odvetnikov, vpisanih v zadevni imenik odvetniške zbornice, in dejstvo, da lahko ta kolegij v prihodnje te člane ponovno izvoli, vzbujata dvome o tem, da lahko navedeno disciplinsko sodišče nepristransko odloča o disciplinskih zadevah, ki so mu predložene, ni mogoče sprejeti.
- 70 Akti izvolitve ali ponovne izvolitve članov zadevnega disciplinskega sodišča lokalne odvetniške zbornice s strani skupščine odvetnikov, vpisanih v imenik odvetniške zbornice, to je, kar zadeva odvetniško zbornico v Varšavi in kot je razvidno iz pojasnil, ki jih je podal predložitveni organ, približno 5500 odvetnikov, zlasti glede na kolektivno naravo teh aktov, ne morejo vzbuditi dvomov o neodvisnosti in nepristranskosti tako izvoljenih članov, kadar morajo ti v splošnem interesu odločiti o morebitni kršitvi pravil poklicne etike – ki veljajo za poklic odvetnika – ki jo stori nek odvetnik, vpisan v navedeni imenik.

- 71 Tretjič, okoliščina, da je v besedilu člena 11(4) zakona o odvetništvu določeno, da lahko člane organov odvetniške zbornice in organov lokalne odvetniške zbornice, preden se jim izteče mandat, razreši organ, ki jih je izvolil, v obravnavanem primeru prav tako ne more vzbuditi dvoma o neodvisnosti Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (disciplinsko sodišče odvetniške zbornice v Varšavi).
- 72 V zvezi s tem in kot opozarja poljska vlada, je Sodišče glede španskih Tribunales Económico-Administrativos (sodišča za gospodarske in upravne spore) nedavno razsodilo, da ureditev razrešitve njihovih članov ni določena na podlagi posebne zakonodaje z izrecnimi zakonskimi določbami, ampak izhaja le iz splošnih pravil upravnega prava in zlasti iz temeljnih kadrovske predpisov za javne uslužbenke, tako da razrešitev navedenih članov posledično ni omejena, kot se to zahteva z načelom neodstavljalnosti, na nekatere izjemne primere, ki odražajo utemeljene in nujne razloge, ki upravičujejo sprejetje takega ukrepa. Sodišče je iz tega sklevalo, da zadevna nacionalna zakonodaja ne zagotavlja, da so člani teh organov varni pred zunanjimi pritiski, zaradi katerih bi bilo mogoče dvomiti o njihovi neodvisnosti, in da tak sistem zlasti ne more biti učinkovita ovira neupravičenim pritiskom izvršilne veje oblasti nanje, tako da navedenih organov ni mogoče šteti za sodišča v smislu člena 267 PDEU (sodba z dne 21. januarja 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, točke od 66 do 69).
- 73 Vendar je treba v obravnavani zadevi poudariti, prvič, da je sodna funkcija, ki jo imajo disciplinska sodišča odvetniške zbornice, posebej specializirana, saj morajo ta sodišča v bistvu paziti na to, da člani zadevne poklicne zbornice spoštujejo pravila poklicne etike, ki so posebej določena za ureditev opravljanja odvetniškega poklica, tako da po potrebi sankcionirajo tiste od teh članov, ki ta pravila kršijo.
- 74 V teh okoliščinah dejstvo, da se o morebitni razrešitvi članov takega disciplinskega organa odloča znotraj zadevne poklicne zbornice, načeloma ne more utreti poti pritiskom ali kakršnim koli neposrednim ali posrednim posredovanjem, ki izhajajo iz oblasti zunaj te poklicne zbornice in katerih namen bi bil poseganje v izvajanje sodne naloge, ki je tako zaupana temu disciplinskemu organu.
- 75 Drugič, iz pojasnil, ki jih je Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (disciplinsko sodišče odvetniške zbornice v Varšavi) predložilo v odgovor na več vprašanj, ki jih je nanj naslovilo Sodišče, je na eni strani razvidno, da čeprav člen 58, točka 13, zakona o odvetništvu določa, da je le vrhovni svet odvetniške zbornice pooblaščen za to, da pristojnim organom predlaga razrešitev članov organov odvetniške zbornice, navedena določba vsebuje izrecno izjemo od tega pravila glede članov disciplinskih organov. Po mnenju Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (disciplinsko sodišče odvetniške zbornice v Varšavi) iz tega izhaja, da vrhovni svet odvetniške zbornice takega predloga za razrešitev člana disciplinskega sodišča pred iztekom njegovega mandata ne more podati.
- 76 Po drugi strani iz navedenih pojasnil izhaja, da generalna skupščina odvetniške zbornice v Varšavi nikoli ni uporabila pristojnosti za razrešitev, ki ji jo očitno daje člen 11(4) zakona o odvetništvu, in da je treba to določbo šteti za brezpredmetno, kar naj bi poleg tega potrjevalo tudi dejstvo, da pravilnik odvetniške zbornice ne vsebuje nobene določbe, s katero bi bili natančno opredeljeni vsebinski ali postopkovni pogoji, ki bi omogočili konkretno uveljavitev možnosti, ki je z navedeno določbo tako teoretično odprta.

- 77 Kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 52 in 53 sklepnih predlogov, iz teh različnih pojasnil tako izhaja, da je člen 11(4) zakona o odvetništvu glede eventualne možnosti razrešitve članov Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (disciplinsko sodišče odvetniške zbornice v Varšavi) ostal mrtva črka na papirju in brez kakršnega koli konkretnega učinka.
- 78 Tretjič, pojasniti je še treba, da zgolj možnost, da bi lahko skupščina lokalne odvetniške zbornice kot kolektivni organ, ki združuje vse odvetnike, vpisane v imenik odvetnikov zadevne odvetniške zbornice, in sicer, kar zadeva odvetniško zbornico v Varšavi in kot je bilo že navedeno, približno 5500 članov, po potrebi pod vsebinskimi in postopkovnimi pogoji, ki bi jih bilo treba v tem primeru še opredeliti, morala uporabiti pristojnost za razrešitev enega od članov disciplinskega sodišča navedene odvetniške zbornice, ne more vzbuditi resnih dvomov o posegu v neodvisnost takega člana ali navedenega sodišča samega pri izvajanju njune sodne dejavnosti.
- 79 Ob upoštevanju vseh navedenih preudarkov je treba ugotoviti, da Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (disciplinsko sodišče odvetniške zbornice v Varšavi) izpolnjuje pogoje, ki se zahtevajo za to, da bi ga bilo mogoče šteti za sodišče v smislu člena 267 PDEU. Iz tega izhaja, da je ta predlog za sprejetje predhodne odločbe dopusten.

Prvo vprašanje

- 80 Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 10(6) Direktive 2006/123 razlagati tako, da je njegov učinek ta, da se člen 47 Listine uporablja za postopek s pritožbo, ki jo je javni organ vložil pri disciplinskem sodišču odvetniške zbornice in s katero se predlaga razveljavitev sklepa, s katerim je disciplinski tožilec ustavil preiskavo, uvedeno zoper odvetnika, potem ko je ugotovil, da zadnjenavedenemu ni mogoče pripisati disciplinske kršitve, in v primeru razveljavitve tega sklepa vrnitev spisa temu disciplinskemu tožilcu.

Dopustnost

- 81 Poljska vlada dvomi o dopustnosti prvega vprašanja, ker naj se Direktiva 2006/123 ne bi uporabljala za postopek v glavni stvari. V zvezi s tem ta vlada trdi, prvič, da je položaj iz postopka v glavni stvari povsem notranji, drugič, da je Direktiva 98/5 *lex specialis*, ki ima prednost pred Direktivo 2006/123, tretjič, da v sistem dovoljenj iz te direktive spada le vpis v imenik odvetnikov in da v primeru iz postopka v glavni stvari ne gre za tak vpis ali za izbris iz tega imenika, in četrtič, da bi morali biti disciplinski postopki – ker so sorodni kazenskim postopkom – enako kot zadnjenavedeni izvzeti s področja uporabe navedene direktive, kot določa njen člen 1(5).
- 82 Poljska vlada meni, da se tudi člen 47 Listine v obravnavanem primeru ne uporablja, ker ne gre za položaj, v katerem bi se izvajalo pravo Unije, v smislu člena 51(1) Listine ter ker Evropska unija nikakor nima pristojnosti glede postopkov in pritožb v disciplinskih zadevah.
- 83 Vendar je treba v zvezi s temi različnimi vidiki na eni strani ugotoviti, da se trditve, ki jih je tako predložila poljska vlada, v bistvu nanašajo na področje uporabe in obseg ter posledično na razlago določb prava Unije, na katere se nanaša prvo vprašanje. Take trditve, ki se nanašajo na vsebino postavljenega vprašanja, pa tako že po samem bistvu ne morejo povzročiti njegove nedopustnosti (glej po analogiji sodbo z dne 2. marca 2021, A. B. in drugi (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – Pravno sredstvo), C-824/18, EU:C:2021:153, točka 80).

- 84 Na drugi strani je treba zavrniti tudi ugovor, da naj bi bila določitev disciplinskih pravil in postopkov, ki veljajo za odvetnike, v izključni pristojnosti držav članic. Ob predpostavki, da je taka izključna pristojnost ugotovljena, morajo namreč države članice, kot izhaja iz ustaljene sodne prakse Sodišča, pri izvajanju takih pristojnosti vseeno spoštovati obveznosti, ki zanje izhajajo iz prava Unije (glej po analogiji sodbo z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča), C-619/18, EU:C:2019:531, točka 52 in navedena sodna praksa).
- 85 Državni tožilec trdi, da je bilo prvo vprašanje postavljeno le kot nujni predpogoj za oblikovanje drugega, tretjega in četrtega vprašanja. Ker pa naj zadnja tri vprašanja ne bi bila dopustna, naj odgovor na prvo vprašanje ne bi bil koristen za rešitev spora o glavni stvari in naj ga zato ne bi bilo mogoče šteti za nujnega za to, da bi predložitveno sodišče lahko izdalo sodbo v smislu člena 267 PDEU.
- 86 Vendar je treba v zvezi s tem ugotoviti, da prvo vprašanje razkriva težavo pri razlagi prava Unije, ki je povezana s predmetom spora o glavni stvari, in da je to vprašanje, kot je poudarilo predložitveno sodišče, poleg tega predhodnega značaja glede na preostala tri postavljena vprašanja. V teh okoliščinah Sodišče meni, da je treba prvo vprašanje preučiti ob upoštevanju logičnega vrstnega reda, po katerem mu je predložitveno sodišče postavilo različna vprašanja.
- 87 Iz vsega navedenega izhaja, da je prvo vprašanje dopustno.

Vsebinska presoja

- 88 Glede uporabe Direktive 2006/123 na splošno in glede uporabe njenega člena 10(6), na katerega se natančneje nanaša prvo vprašanje, je treba na prvem mestu opozoriti, da se storitve, ki jih zajema ta direktiva, kot je razvidno iz njene uvodne izjave 33, nanašajo med drugim na storitve pravnega svetovanja. Poleg tega v skladu s členom 4, točka 1, navedene direktive pojem storitev za namen uporabe te direktive pomeni vsako pridobitno dejavnost samozaposlene osebe, ki se praviloma opravlja za plačilo, kakor je navedeno v členu 57 PDEU. Zato ni sporno, da pravne storitve, ki jih opravljajo odvetniki, spadajo na stvarno področje uporabe te direktive.
- 89 Na drugem mestu, v zvezi z okoliščino, ki jo je predložitveno sodišče izpostavilo v prvem vprašanju, in sicer da se zadeva v postopku v glavni stvari *prima facie* nanaša na povsem notranji položaj, ker pri navedeni zadevi očitno ne gre za položaj, ki bi spadal na področje svobode ustanavljanja ali svobode opravljanja storitev odvetnikov v smislu členov od 49 do 55 oziroma od 56 do 62 PDEU, zadostuje opozoriti, da taka okoliščina ne more izključiti uporabe določb iz poglavja III Direktive 2006/123 in torej iz njenega člena 10. Kot namreč izhaja iz sodne prakse Sodišča, je treba določbe tega poglavja III razlagati tako, da se uporabljajo tudi za položaj, v katerem so vsi upoštevni elementi omejeni na eno samo državo članico (sodba z dne 30. januarja 2018, X in Visser, C-360/15 in C-31/16, EU:C:2018:44, točka 110).
- 90 Na tretjem mestu, v zvezi s trditvijo poljske vlade, da naj bi bila uporaba določb Direktive 2006/123 v obravnavanem primeru izključena zaradi prevlade določb Direktive 98/5 kot *lex specialis* nad njimi, je treba opozoriti, da člen 3(1) Direktive 2006/123 določa le, da ima v primeru nasprotij med določbo te direktive in določbo drugega akta Unije, ki ureja posebne vidike začetka opravljanja in opravljanja storitvene dejavnosti na posebnih področjih ali za posebne poklice, prednost določba drugega akta Unije in se uporabi na teh posebnih področjih ali za te posebne poklice.

- 91 V zvezi s tem pa je treba ugotoviti, kot je navedel tudi generalni pravobranilec v točkah 77, 78, 80 in 81 sklepnih predlogov, da se Direktiva 98/5 ne uporablja za odvetnika, ki – tako kot R. G. – očitno ni pridobil poklicne kvalifikacije v državi članici, ki ni Republika Poljska, niti ni uresničeval pravice do svobode ustanavljanja, zagotovljene s členom 49 PDEU, da bi v tej državi članici deloval kot odvetnik. Iz tega izhaja, da v okviru položaja, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, ne more priti do nobenih nasprotij v smislu člena 3(1) Direktive 2006/123 med določbami te direktive in določbami Direktive 98/5.
- 92 Prav tako je ob neuporabi Direktive 98/5 v navedenem okviru člen 9(3) Direktive 2006/123, ki določa, da se oddelek 1 poglavja III te direktive ne uporablja za vidike sistemov dovoljenj, ki jih neposredno ali posredno urejajo drugi instrumenti Unije, v obravnavanem primeru očitno neupoštevten.
- 93 Na četrtem mestu, v zvezi s trditvijo poljske vlade, da je neuporaba določb Direktive 2006/123 za disciplinske postopke po analogiji nujna, ker člen 1(5) te direktive z nekaterimi pridržki podrobneje določa, da navedena direktiva ne vpliva na pravila kazenskega prava držav članic, zadostuje ugotoviti, da nič v besedilu te določbe ne kaže na to, da bi se tako uvedena izjema glede pravil kazenskega prava držav članic uporabljala tudi v zvezi s pravili, ki veljajo na poklicnodisciplinskem področju.
- 94 V zvezi s tem je treba poleg tega navesti, da različne določbe Direktive 2006/123 potrjujejo, nasprotno, da določb v zvezi z disciplinskimi postopki ni mogoče obravnavati po analogiji tako, kot člen 1(5) te direktive določa za pravila kazenskega prava držav članic. Tako je na primer pojem „zahteva“, ki ima v okviru Direktive 2006/123 in zlasti v okviru poglavja III te direktive bistveno transverzalno vlogo, kot je razvidno iz njenih členov 14 in 15, v členu 4, točka 7, navedene direktive opredeljen tako, da zajema med drugim vsako obveznost, prepoved, pogoj ali omejitev, ki izhaja iz „predpisov poklicnih teles“, sprejetih pri izvajanju njihove pravne avtonomije.
- 95 Ob upoštevanju vseh zgornjih pojasnil in, na petem mestu, v zvezi z morebitno uporabo člena 10(6) Direktive 2006/123 v obravnavanem primeru je treba opozoriti, da je v tej določbi, naslovljeni „Pogoji za dodelitev dovoljenj“, navedeno, da je treba vsako odločitev pristojnih organov, vključno z zavrnitvijo ali preklicem dovoljenja, v celoti obrazložiti in jo je mogoče izpodbijati pred sodišči ali drugimi organi za pritožbe.
- 96 V zvezi s tem je treba poudariti, da je v skladu s členom 4, točka 6, Direktive 2006/123 sistem dovoljenj opredeljen kot vsak postopek, ki mu mora ponudnik ali prejemnik slediti, da bi od pristojnega organa pridobil uradno odločitev ali odločitev z molkom organa o začetku opravljanja ali opravljanju storitvene dejavnosti.
- 97 Zato ni dvoma, da ureditev – ki opravljanje odvetniške dejavnosti pogojuje s predhodnim vpisom v imenik odvetnikov in tako zadevnim osebam nalaga, da sledijo postopku, da bi pri pristojnem organu pridobile uradno odločitev, ki jim omogoča začetek opravljanja in opravljanje te dejavnosti – uvaja sistem dovoljenj v smislu člena 4, točka 6, in poglavja III Direktive 2006/123 (glej v tem smislu sodbo z dne 22. septembra 2020, Cali Apartments, C-724/18 in C-727/18, EU:C:2020:743, točke 47, 49, 51 in 52). Poleg tega to izrecno potrjuje uvodna izjava 39 te direktive, v skladu s katero pojem „sistem dovoljenj“ med drugim zajema „obveznost registracije poklica“ „zaradi izpolnjevanja pogojev za opravljanje dejavnosti“.

- 98 „Sistem dovoljenj“ v smislu člena 4, točka 6, Direktive 2006/123 se razlikuje od „zahteve“ v smislu člena 4, točka 7, te direktive, ki se nanaša zlasti na vsako obveznost, prepoved, pogoj ali omejitev iz zakonov ali upravnih predpisov držav članic ali iz predpisov poklicnih teles, sprejetih pri izvajanju njihove pravne avtonomije (glej v tem smislu sodbo z dne 22. septembra 2020, *Cali Apartments*, C-724/18 in C-727/18, EU:C:2020:743, točki 48 in 49). Disciplinska pravila, ki so lastna tem poklicnim telesom, tako niso pravila, ki pogojujejo sam začetek opravljanja zadevne poklicne dejavnosti z uradno odločitvijo pristojnih organov o dovolitvi te dejavnosti, temveč „zahteve“ v zvezi z opravljanjem te dejavnosti kot takim, ki načeloma ne spadajo v okvir takega sistema dovoljenj.
- 99 Poleg tega je treba tudi priznati, da odločba javnega organa, s katero je odrejen izbris vpisa v odvetniško zbornico, načeloma pomeni „preklic dovoljenja“ v smislu člena 10(6) Direktive 2006/123. Iz tega izhaja, da je treba za tak preklic dovoljenja, kot navaja predložitveno sodišče, šteti zlasti disciplinsko odločbo, sprejeto na podlagi člena 81(1) zakona o odvetništvu, s katero bi bila izrečena izključitev odvetnika iz odvetniške zbornice. Iz člena 82(2) tega zakona je namreč razvidno, da se ob taki odločbi o izključitvi opravi izbris iz imenika odvetnikov, brez možnosti zaprositi za ponoven vpis v ta imenik za obdobje desetih let od dneva, ko odločba o izključitvi iz odvetniške zbornice postane pravnomočna.
- 100 Vendar je treba v zvezi s tem opozoriti, kot navajajo poljska in nizozemska vlada ter Evropska komisija, da pritožba, o kateri trenutno odloča predložitveno sodišče, ne more pripeljati do take odločbe o izključitvi odvetnika iz odvetniške zbornice, ob kateri bi bil tako opravljen izbris zadevne osebe iz imenika odvetnikov in torej preklic dovoljenja v smislu člena 10(6) Direktive 2006/123.
- 101 Iz navedb v predložitveni odločbi namreč izhaja, da se postopek v glavni stvari nanaša na pritožbo, ki jo je minister za pravosodje vložil zoper sklep, s katerim je disciplinski tožilec, nasprotno, po izvedbi predhodne preiskave ugotovil, da v obravnavanem primeru ni razlogov za uvedbo disciplinskega postopka pri organu, pristojnem, da se v tem postopku izreče in odloči, ali bo na podlagi takega postopka odredil morebitno izključitev iz odvetniške zbornice kot disciplinsko sankcijo. Iz teh navedb tudi izhaja, da je v procesnem okviru zadeve iz postopka v glavni stvari z odločbo, ki jo mora sprejeti predložitveno sodišče, tako mogoče izključno bodisi zavrniti navedeno pritožbo bodisi ji ugoditi in v zadnjenavedenem primeru zadevo vrniti disciplinskemu tožilcu, da ta spis ponovni preuči.
- 102 Iz zgoraj navedenega tako izhaja, prvič, da postopek, ki trenutno poteka pred predložitvenim sodiščem, ne more pripeljati do tega, da se odvetniku naloži disciplinska sankcija, ki je lahko tudi morebitna izključitev iz odvetniške zbornice, in drugič, da ta postopek, ki se nanaša izključno na sklep disciplinskega tožilca, da zoper tega odvetnika ne bo uvedel disciplinskega postopka, poteka med tem disciplinskim tožilcem in ministrom za pravosodje, zadevni odvetnik pa v tej fazi ni niti disciplinsko preganjan niti ni stranka v navedenem postopku.
- 103 Glede na navedeno člena 10(6) Direktive 2006/123 ni mogoče uporabiti v okviru postopka, ki trenutno poteka v glavni stvari. Zato ta določba v tem okviru prav tako ne more voditi do uporabe člena 47 Listine.

- 104 V zvezi s členom 47 Listine je treba namreč opozoriti, da ta določba pomeni potrditev načela učinkovitega sodnega varstva ter v korist vsakogar, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, določa pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem (sodba z dne 20. aprila 2021, Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, točka 40 in navedena sodna praksa).
- 105 Priznanje te pravice v konkretnem primeru je tako pogojeno s tem, kot izhaja iz člena 47, prvi odstavek, Listine, da se oseba, ki to pravico uveljavlja, sklicuje na pravice ali svoboščine, zagotovljene s pravom Unije (sodba z dne 20. aprila 2021, Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, točka 41 in navedena sodna praksa).
- 106 Iz informacij, vsebovanih v predložitveni odločbi, pa ni razvidno, da bi se R. G., ki v tej fazi ni stranka tega postopka, v postopku v glavni stvari, kot poteka trenutno, lahko skliceval na pravico, ki jo ima na podlagi prava Unije, saj člena 10(6) Direktive 2006/123, kot je bilo navedeno zgoraj, v obravnavanem primeru zlasti ni mogoče uporabiti.
- 107 Glede na vse navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 10(6) Direktive 2006/123 razlagati tako, da njegov učinek ni to, da bi se člen 47 Listine uporabljal za postopek s pritožbo, ki jo je javni organ vložil pri disciplinskem sodišču odvetniške zbornice in s katero se predlaga razveljavitev sklepa, s katerim je disciplinski tožilec ustavil preiskavo, uvedeno zoper odvetnika, potem ko je ugotovil, da zadnjenavedenemu ni mogoče pripisati disciplinske kršitve, in v primeru razveljavitve tega sklepa vrnitev spisa temu disciplinskemu tožilcu.

Drugo, tretje in četrto vprašanje

- 108 Glede na odgovor na prvo vprašanje drugega, tretjega in četrtega vprašanja, ki jih je predložitveno sodišče postavilo le za primer, da bi iz odgovora na prvo vprašanje izhajalo, da se člen 47 Listine uporablja v okviru postopka v glavni stvari, ni treba preučiti.

Stroški

- 109 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

Člen 10(6) Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu je treba razlagati tako, da njegov učinek ni to, da bi se člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah uporabljal za postopek s pritožbo, ki jo je javni organ vložil pri disciplinskem sodišču odvetniške zbornice in s katero se predlaga razveljavitev sklepa, s katerim je disciplinski tožilec ustavil preiskavo, uvedeno zoper odvetnika, potem ko je ugotovil, da zadnjenavedenemu ni mogoče pripisati disciplinske kršitve, in v primeru razveljavitve tega sklepa vrnitev spisa temu disciplinskemu tožilcu.

Podpisi