Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MACIEJA SZPUNARJA,
predstavljeni 21. septembra 2016 [1]

Zadeva C-342/15

Leopoldine Gertraud Piringer(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo Oberster Gerichtshof (vrhovno sodišče, Avstrija))

„Direktiva 77/249/EGS — Zakonodaja države članice, v skladu s katero mora podpis na zemljiškoknjižnem predlogu overiti notar — Člen 56 PDEU — Utemeljenost — Nemoteno delovanje zemljiškoknjižnega sistema“

1. V tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je Oberster Gerichtshof (vrhovno sodišče, Avstrija) vložilo v okviru revizije, ki jo je predlagala Leopoldine Gertraud Piringer, avstrijska državljanka, je avstrijsko okrožno sodišče zavrnilo vpis zaznambe nameravane odtujitve nepremičnine v avstrijsko zemljiško knjigo, ker pristnosti podpisa na tem predlogu ni overil notar, temveč češki odvetnik.

2. Sodišču predlagam, naj potrdi, da je treba to zadevo presojati z vidika svobode opravljanja storitev, ki je opredeljena v členu 56 PDEU. V tem smislu je treba predložitvenemu sodišču dati koristne elemente za presojo sorazmernosti v okviru utemeljitve, ki jo je mogoče podati za nediskriminatorno omejitev.

I – **Pravni okvir**

A – *Pravo Unije*

3. Člen 1(1) Direktive Sveta z dne 22. marca 1977 o učinkovitem uresničevanju svobode opravljanja storitev odvetnikov (77/249/EGS) [2] določa:

„Ta direktiva se uporablja v mejah in pod pogoji, ki so v njej določeni za dejavnosti odvetnikov, ki jih opravljajo z zagotavljanjem storitev.

Ne glede na vsebino te direktive, lahko države članice pridržijo za predpisane skupine pravnikov pripravljanje uradnih dokumentov za pridobitev pravic do upravljanja z zapuščino umrlih in izdelovanje osnutkov uradnih dokumentov, ki vzpostavljajo ali prenašajo lastninsko pravico na zemljišču [sestavljanje javnih listin, s katerimi se podeli pravica do upravljanja zapuščine ali se ustanovi ali prenese stvarna pravica na nepremičnini].“

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 1, str. 52.

4. Člen 4 te direktive določa:

„1. Dejavnosti v zvezi z zastopanjem stranke v sodnih postopkih ali pred javnimi organi[…] se v vsaki državi članici opravljajo pod pogoji, predpisanimi za odvetnike s sedežem v tej državi, razen pogojev glede prebivališča ali registracije v poklicnem združenju v tej državi.

[…]

4. Za odvetnika, ki opravlja dejavnosti[,] drugačne od tistih iz odstavka 1, še vedno veljajo pogoji in pravila poklicnega ravnanja države članice, iz katere prihaja, brez poseganja v spoštovanje pravil, ne glede na njihov izvor, ki urejajo ta poklic v državi članici gostiteljici, zlasti tisti, ki se nanašajo na nezdružljivost izvajanja dejavnosti odvetnika z izvajanjem drugih dejavnosti v tej državi […]. Slednja pravila se uporabljajo le, če jih lahko spoštuje odvetnik, ki nima sedeža v državi članici gostiteljici, v taki meri, da je njihovo spoštovanje objektivno upravičeno, ker v tej državi zagotavlja pravilno izvajanje dejavnosti odvetnikov, ugled poklica ter spoštovanje pravil glede nezdružljivosti.“

5. V uvodni izjavi 10 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,[3] je navedeno:

„[…] [T]a direktiva nikakor ne vpliva na predpise, po katerih so v vsaki državi članici nekatere dejavnosti rezervirane za druge poklice kakor odvetniškega […].“

6. Člen 5(2) te direktive, naslovljen „Področje dejavnosti“, določa:

„Države članice, ki na svojem ozemlju pooblastijo neko predpisano kategorijo odvetnikov za sestavljanje dokumentov za pridobitev pravice za upravljanje zapuščine umrlih oseb ter za pridobivanje in prenos lastniških deležev na zemljiščih [listin, s katerimi se podeli pravica do upravljanja zapuščine ali se ustanovi ali prenese stvarna pravica na nepremičnini], kar je v drugih državah članicah rezervirano za druge poklice kakor za odvetniški poklic, lahko izključijo iz takšnih dejavnosti odvetnike, ki opravljajo poklic pod poklicnim nazivom iz svojih matičnih držav, dodeljenim v eni od teh zadnjih držav članic.“

B – *Avstrijsko pravo*

7. Člen 31 Allgemeines Grundbuchsgesetz (zvezni zakon o zemljiški knjigi), kakor je bil nazadnje spremenjen (BGBl. 87/2015, v nadaljevanju: GBG), določa:

„1. Vpis v zemljiško knjigo je mogoč […] samo na podlagi javnih listin ali takih zasebnih listin, na katerih so podpisi strank sodno ali notarsko overjeni, v overitvi pa je pri fizičnih osebah naveden tudi rojstni datum.

[…]

3. Overitev tujih listin urejajo mednarodne pogodbe. Za listine, ki jih overi avstrijsko predstavništvo, na katerega območju je bila listina izdana ali overjena, ali nacionalna predstavništva države, ki je izdalo ali overilo listino, ni potrebna nobena dodatna overitev.

[…]“

3 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 3, str. 83.

8. Člen 53 GBG določa:

„1. Lastnik ima pravico zahtevati zemljiškoknjižni vpis zaznambe nameravane odtujitve ali obremenitve zaradi zaznamovanja vrstnega reda pravic, ki se vpisujejo kot posledica te odsvojitve ali obremenitve, od trenutka zahteve dalje.

[…]

3. Navedenemu predlogu zaznambe se ugodi, samo če bi bil na podlagi zemljiškoknjižnega stanja dopusten vpis pravice, ki je predmet vpisa, ali izbris obstoječe pravice, in če je podpis na predlogu sodno ali notarsko overjen. Pri tem se uporabijo določbe člena 31, od (3) do (5).

[…]“

II – **Dejansko stanje spora o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje**

9. L. G. Piringer je lastnica polovičnega deleža nepremičnine v Avstriji.

10. Dne 25. februarja 2009 je v Českih Budějovicah (Češka republika), podpisala predlog za vpis nameravane odtujitve svojega polovičnega deleža te nepremičnine v avstrijsko zemljiško knjigo zaradi zaznambe vrstnega reda. Podpis predlagateljice na tem predlogu je overil češki odvetnik, ki je v skladu z zanj veljavnim nacionalnim pravom v ta namen navedel, med drugim, rojstni datum predlagateljice in dokumente, s katerimi je izkazala svojo istovetnost. Odvetnik tam potrjuje, da je L. G. Piringer edini odpravek listine pred njim lastnoročno podpisala.

11. L. G. Piringer je 15. julija 2014 vložila navedeni zemljiškoknjižni predlog pri Bezirksgericht Freistadt (okrožno sodišče v Freistadtu, Avstrija), ki je zemljiškoknjižno sodišče. Navedeno sodišče je ta predlog z odločbo z dne 18. julija 2014 zavrnilo z obrazložitvijo, da podpisa predlagateljice ni overilo sodišče ali notar, kot to zahteva člen 53(3) GBG. To sodišče je poleg tega menilo, da overitev podpisa s strani češkega odvetnika ne spada na področje uporabe sporazuma med Republiko Avstrijo in Češkoslovaško socialistično republiko o pravosodnem sodelovanju v civilnih zadevah, priznanju javnih listin in posredovanju pravnih informacij, sklenjenega 10. novembra 1961 (BGBl. št. 309/1962), ki še vedno velja za dvostranska razmerja s Češko republiko (BGBl. št. 123/1997 (v nadaljevanju: avstrijsko-češki sporazum)), poleg tega pa niti ni odtisnjen uradni pečat v skladu z zahtevami členov 21 in 22 navedenega sporazuma.

12. Landesgericht Linz (deželno sodišče v Linzu, Avstrija) je s sklepom z dne 25. novembra 2015 to odločbo potrdilo, saj je med drugim menilo, da je potrdilo o pristnosti podpisa sicer javna listina v smislu češkega prava, vendar se za njeno priznanje v Avstriji uporabi člen 21(2) avstrijsko-češkega sporazuma. Ker pa ta določba omejuje vzajemno priznavanje na zasebne listine, ki jih izdajo „sodišče, upravni organ ali avstrijski notar“, bi bila razširitev področja uporabe te določbe na listine, ki jih izdajo češki odvetniki, v nasprotju ne samo z besedilom tega člena, ampak tudi z voljo pogodbenih strank.

13. Oberster Gerichtshof (vrhovno sodišče), ki odloča o reviziji, ki jo je vložila L. G. Piringer, v bistvu meni, da avstrijsko-češkega sporazuma v tej zadevi ni mogoče uporabiti, in dvomi o združljivosti zahteve po notarski overitvi, ki je določena v členu 53(3)GBG, s pravom Unije.

14. V teh okoliščinah je predložitveno sodišče prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba člen 1(1), drugi pododstavek, Direktive 77/249 o učinkovitem uresničevanju svobode opravljanja storitev odvetnikov razlagati tako, da lahko država članica iz svobode opravljanja storitev odvetnikov izvzame overitev podpisov na listinah, ki so potrebne za nastanek ali prenos stvarnih pravic na nepremičninah, in opravljanje te dejavnosti pridrži notarjem?

2. Ali je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalnemu predpisu države registra (Avstrija), v skladu s katerim lahko samo notarji overjajo podpise na listinah, ki so potrebne za nastanek ali prenos stvarnih pravic na nepremičninah, česar učinek je, da se potrditev pristnosti podpisa, ki jo v državi sedeža izvede odvetnik s sedežem v Češki republiki, ne priznava v državi registra, čeprav češko pravo tej potrditvi priznava enako pravno veljavnost kot uradni overitvi, zlasti ker

   (a) se vprašanje priznavanja potrdila, ki ga v Češki republiki izda odvetnik s sedežem v tej državi, o pristnosti podpisa na zemljiškoknjižnem predlogu, v državi registra nanaša na izvajanje storitve odvetnika, ki je odvetniki s sedežem v državi registra ne morejo opravljati, zaradi česar za nepriznavanje takega potrdila ne velja prepoved omejevanja,

oziroma

   (b) je izključnost, ki se priznava notarjem pri tej dejavnosti, utemeljena s ciljem zagotavljanja zakonitosti in pravne varnosti aktov (listin o pravnih poslih) in torej z nujnimi razlogi v splošnem interesu in je poleg tega nujna za dosego tega cilja v državi registra?“

15. L. G. Piringer, avstrijska, češka, nemška, španska, francoska, latvijska, luksemburška, poljska in slovenska vlada ter Evropska komisija so predložile pisna stališča. L. G. Piringer, avstrijska, češka, nemška, španska, francoska, luksemburška in poljska vlada ter Evropska komisija so na obravnavi 6. junija 2016 podale ustna stališča.

III – **Analiza**

A – *Prvo vprašanje*

16. Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu izvedeti, ali določbe Direktive 77/249 nasprotujejo temu, da država članica overjanje podpisov na listinah, ki so potrebne za nastanek ali prenos stvarnih pravic na nepremičninah, pridrži notarjem.

1. Člen 1(1), prvi pododstavek, Direktive 77/249

17. V skladu s členom 1(1), prvi pododstavek, Direktive 77/249 se ta direktiva uporablja v mejah in pod pogoji, ki so v njej določeni za *dejavnosti odvetnikov*, ki jih opravljajo z zagotavljanjem storitev.

a) Ponudnik storitev ostane v svoji državi

18. Večina vlad, ki so podale stališča, meni, da Direktive 77/249 v tej zadevi ni mogoče uporabiti, saj naj odvetnik, ki ima sedež v eni državi članici, ne bi odšel v drugo državo članico.

19. S tako razlago določb Direktive 77/249 se ne strinjam.

20. V drugi uvodni izjavi Direktive 77/249 je navedeno, da ta direktiva „obravnava samo ukrepe, ki odvetnikom omogočajo učinkovito izvajanje dejavnosti z opravljanjem storitev“. Člena 4 te direktive ureja „dejavnosti v zvezi z zastopanjem stranke v sodnih postopkih ali pred javnimi organi“ ter uvaja jasno razlikovanje med državo, iz katere odvetnik prihaja, in državo gostiteljico.

21. Iz te določbe zato sklepam, da je zakonodajalec Unije z Direktivo 77/249 nameraval urediti odhod odvetnika v drugo državo članico in je predvsem želel olajšati zastopanje stranke pred javnim organom ali sodiščem, ki zahteva navzočnost odvetnika, ob upoštevanju pogojev, določenih v Direktivi 77/249.

22. Kot pa je Komisija poudarila v svojem stališču, to ne pomeni, da druge oblike čezmejnih storitev odvetnika niso zajete z Direktivo 77/249. Čeprav v Direktivi 77/249, sprejeti leta 1977, po naravi stvari niso mogla biti obravnavana razmerja, ki jih imajo odvetniki, stranke, organi in sodišča dandanes zaradi elektronskih komunikacij, ni razloga, ki bi upravičil to, da se ti načini opravljanja storitev ne bi vključili na področje uporabe Direktive 77/249, če se s tem ne ogroža cilj varstva, ki mu sledijo njene določbe.

23. Storitev je mogoče opraviti, tudi če v drugo državo ne odide odvetnik, temveč prejemnik storitve. Poleg tega bi si bilo mogoče prav tako predstavljati položaj, v katerem bi se storitev opravljala v drugi državi, na primer če bi šlo za pravni nasvet, dan po telefonu ali poslan po pošti ali elektronski pošti.

b) Pojem „dejavnost odvetnika“

24. V Direktivi 77/249 pojem „dejavnost odvetnika“ [4] ni opredeljen.

25. V členu 1(2) navedene direktive pa je natančno opredeljeno, kaj pomeni „odvetnik“ v posameznih državah članicah Unije. To bi lahko potrjevalo tezo, da vsaka dejavnost, ki je zaupana odvetniku v skladu z nacionalnim pravom, pomeni dejavnost odvetnika in, drugače povedano, da gre za pojem, ki ni avtonomen na ravni Unije in je decentraliziran. Posledica tega bi bila, da bi bila dejavnost, kot je „overitev podpisa“ v skladu s členom 25a češkega zakona o odvetniškem poklicu, dejavnost odvetnika.

26. Poleg tega je Direktiva 77/249 del sistema vzajemnega priznavanja, kar jasno izhaja iz njenega člena 2, v skladu s katerim vsaka država članica za namen opravljanja dejavnosti iz člena 1(1) te direktive prizna za odvetnika vse osebe, naštete v odstavku 2 istega člena. „Vzajemno priznavanje“ načeloma pomeni, da standardi, pravila ali opredelitve izvirajo iz nacionalnega prava.

27. Vendar je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso besedilo določbe prava Unije, ki se za opredelitev svojega pomena in obsega ne sklicuje posebej na pravo držav članic, običajno razlagati avtonomno in enotno v celotni Uniji. [5]

28. Glede na to, da je pojem „odvetnik“ opredeljen s sklicevanjem na nacionalno pravo, menim, da te sodne prakse ni mogoče uporabiti v obravnavanem primeru.

29. Bolj se mi zdi, da je pojem „dejavnost odvetnika“ mešan pojem, saj vsebuje tako avtonomne elemente kot elemente, ki jih mora opredeliti vsaka država članica.

30. Kar zadeva avtonomne elemente, člen 4(1) Direktive 77/249 navaja „dejavnosti v zvezi z zastopanjem stranke v sodnih postopkih ali pred javnimi organi“. [6]

4 — Poleg tega v tej direktivi ni pojasnjeno, ali je treba dejavnost opredeliti kot dejavnost odvetnika v državi, iz katere odvetnik prihaja, to je Češka republika, ali v državi gostiteljici, to je v Avstriji, ali pa gre za avtonomen pojem, ki ni odvisen od opravljanja dejavnosti v eni ali drugi državi članici.

5 — Glej sodbo z dne 16. julija 2015, Abcur (C-544/13 in C-545/13, EU:C:2015:481, točka 45 in navedena sodna praksa).

6 — Člen 5(1) te direktive prav tako napotuje na „dejavnosti, povezan[e] z zastopanjem stranke v sodnih postopkih“.

31. Poleg tega je mogoče domnevati, da pojem dejavnosti odvetnika prav tako zajema pravno svetovanje.

32. Zdi se mi, da overitev podpisa ne izpolnjuje te zahteve, saj se ne zahteva nobeno pravno znanje. Zato imam resne pomisleke glede opredelitve navadne overitve podpisa – vsaj z vidika zadevne nacionalne zakonodaje – kot „dejavnost odvetnika“, saj ta pojem zajema avtonomne elemente, tako da se nanaša na dejavnosti, povezane s pravnim znanjem.

2. Člen 1(1), drugi pododstavek, Direktive 77/249

33. V skladu s členom 1(1), drugi pododstavek, Direktive 77/249 lahko države članice pridržijo za predpisane skupine odvetnikov sestavljanje javnih listin, s katerimi se podeli pravica do upravljanja zapuščine ali se ustanovi ali prenese stvarna pravica na nepremičnini.

34. Kot navajata nemška vlada in Komisija, je bila ta določba dodana zaradi Združenega kraljestva in Irske, zato da se upošteva poseben pravni položaj teh dveh držav članic, v katerih nekatere kategorije odvetnikov opravljajo svoje dejavnosti na področju nepremičninskega prava. Namen te določbe je torej preprečiti, da bi odvetniki drugih držav članic lahko opravljali navedene dejavnosti v Združenem kraljestvu in na Irskem.

35. Razen Združenega kraljestva in Irske druge države članice leta 1977 niso potrebovale take drugačne ureditve, saj so tovrstno dejavnost že pridržale notarjem in se ni izpodbijalo, da te dejavnosti ne spadajo na področje uporabe Direktive 77/249.

36. V istem smislu člen 5(2) Direktive 98/5 določa, da „[d]ržave članice, ki na svojem ozemlju pooblastijo neko predpisano kategorijo odvetnikov za sestavljanje dokumentov za pridobitev pravice za upravljanje zapuščine umrlih oseb ter za pridobivanje in prenos lastniških deležev na zemljiščih [listin, s katerimi se podeli pravica do upravljanja zapuščine ali se ustanovi ali prenese stvarna pravica na nepremičnini], kar je v drugih državah članicah pridržano za *druge poklice kakor za odvetniški poklic*,[7] lahko izključijo iz takšnih dejavnosti odvetnike, ki opravljajo poklic pod poklicnim nazivom iz svojih matičnih držav, dodeljenim v eni od teh zadnjih držav članic“.

37. Poleg tega uvodna izjava 10 Direktive 98/5, v skladu s katero „bi bilo treba predvideti, kakor v Direktivi [77/249], možnost, da se iz dejavnosti odvetnikov, ki opravljajo poklic pod poklicnimi nazivi iz svoje matične države[…] v Združenem kraljestvu in na Irskem[,] izključi izdelava nekaterih formalnih dokumentov na področju prepisa premoženja in overitve oporok“, prav tako potrjuje to razlago.

38. Menim, da bi bilo treba to direktivo, če sistematika in besedilo določb Direktive 77/249 to omogočata, razlagati v skladu z določbami Direktive 98/5. Direktivi 77/249 in 98/5 namreč sledita istemu cilju in sta del iste logike, in sicer liberalizacije čezmejnih poklicnih dejavnosti odvetnikov, ki je bodisi začasna, kot je v primeru Direktive 77/249, bodisi stalna, kot je v primeru Direktive 98/5.[8]

39. Zato predlagam, naj se na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovori, da določbe Direktive Sveta 77/249 ne nasprotujejo temu, da država članica overjanje podpisov na listinah, ki so potrebne za nastanek ali prenos stvarnih pravic na nepremičninah, pridrži notarjem.

7 — Moj poudarek.

8 — Glej tudi Barnard, C., *The substantive law of the EU. The four freedoms*, Oxford University Press, 4. izdaja, 2013, str. 320, ki meni, da sta ti dve direktivi del iste sestavljanke (*jigsaw*).

B – *Drugo vprašanje*

40. Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu izvedeti, ali člen 56 PDEU nasprotuje temu, da država članica overjanje podpisov na listinah, ki so potrebne za nastanek ali prenos stvarnih pravic na nepremičninah, pridrži notarjem.

41. Najprej je treba opozoriti, da so pogoji obličnosti, zahtevani za vpise v zemljiško knjigo, urejeni v nacionalnem pravu.[9] Iz tega izhaja, da je pravo, ki se uporabi, pravo države članice, v kateri se vodi register. V postopku v glavni stvari je torej avstrijsko pravo tisto, ki predpisuje pogoje obličnosti, ki se zahtevajo za vpise v zemljiško knjigo.

42. Čeprav so pogoji obličnosti, zahtevani za vpise v zemljiško knjigo, urejeni v nacionalnem pravu, pa morajo biti seveda združljivi s pravom Unije in v obravnavanem primeru zlasti s temeljno svoboščino svobodnega opravljanja storitev, določeno v členu 56 PDEU.

1. Omejevanje svobode opravljanja storitev

43. V skladu s členom 56 PDEU so „omejitve“ svobode opravljanja storitev prepovedane.

44. Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da svoboda opravljanja storitev iz člena 56 PDEU ne zahteva samo odprave vsakršne diskriminacije ponudnika storitev s sedežem v drugi državi članici zaradi njegovega državljanstva, ampak tudi odpravo vsakršne omejitve, tudi če se ta omejitev uporablja brez razlikovanja za nacionalne ponudnike in ponudnike iz drugih držav članic, če prepoveduje, ovira ali zmanjšuje privlačnost dejavnosti ponudnika s sedežem v drugi državi članici, v kateri ta zakonito opravlja podobne storitve.[10]

45. Poleg tega v skladu s sodno prakso Sodišča člen 56 PDEU zahteva, da se odpravijo vse ovire za to temeljno svoboščino, ki izhajajo iz tega, da ima ponudnik storitev sedež v državi članici, ki ni tista, v kateri se storitev opravi.[11]

46. Kot pravilno poudarja Komisija v svojem stališču, obravnavana zakonodaja izključuje, da bi kdor koli, ki ni avstrijski notar, veljavno overil podpis na zemljiškoknjižnem predlogu. Tak ukrep ne ustvarja diskriminacije med avstrijskimi in češkimi odvetniki glede na izvor storitve. Vendar pa omejuje svobodo opravljanja storitev v primeru čeških odvetnikov.

47. Gre torej za omejitev svobode opravljanja storitev, ki je posledica dejstva, da rezultat storitve, ki je bila opravljena v eni državi članici, v nekaterih primerih ni priznan v drugi državi članici. Overitve podpisa, ki je bila opravljena v Češki republiki, ni mogoče uporabiti za vpis v zemljiško knjigo v Avstriji.[12]

48. Nazadnje je treba poudariti, da je Sodišče v sodbi z dne 24. maja 2011, Komisija/Avstrija,[13] že obširno pojasnilo, da dejavnost overjanja, ki je zaupana avstrijskim notarjem, nima neposredne in posebne zveze z izvajanjem javne oblasti v smislu člena 51, prvi odstavek, PDEU. Zato se ni mogoče sklicevati na izjemo izvajanja javne oblasti, ki izhaja iz členov 62 PDEU in 51, prvi odstavek, PDEU.

9 — Ne da bi hotel kakor koli vnaprej soditi o okvirih člena 81 PDEU, pa sicer ne obstaja noben pravni akt Unije, ki bi obravnaval to problematiko.

10 — Glej na primer sodbo z dne 18. julija 2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, točka 35 in navedena sodna praksa).

11 — Glej sodbo z dne 19. junija 2014, Strojírny Prostějov in ACO Industries Tábor (C-53/13 in C-80/13, EU:C:2014:2011, točka 34 in navedena sodna praksa).

12 — Argumenta nemške vlade, da naj zaradi formalnosti avstrijske zakonodaje tam ne bi bilo omejevalnega učinka na dejavnost odvetnika, zato ni mogoče sprejeti.

13 — C-53/08, EU:C:2011:338, točke od 91 do 95.

2. Utemeljenost

49. Menim, da je pravno bistvo obravnavane zadeve v morebitni utemeljenosti.

50. Čeprav se nekatere podrobnosti v njihovih argumentih razlikujejo, vse države članice, ki so predložile stališča, in sicer avstrijska, češka, nemška, španska, francoska, latvijska, luksemburška, poljska in slovenska vlada, menijo, da je obravnavana zakonodaja utemeljena, medtem ko Komisija meni nasprotno.

a) Nujni razlog v splošnem interesu: nemoteno delovanje zemljiškoknjižnega sistema

51. Sodišče je v sodbi z dne 24. maja 2011, Komisija/Avstrija [14] odločilo, da „dejstvo, da se z notarskimi dejavnostmi uresničujejo cilji v javnem interesu, katerih namen je zlasti, da se zagotovi zakonitost in pravna varnost aktov, ki jih sklenejo posamezniki med seboj, pomeni nujni razlog v splošnem interesu, ki lahko upraviči morebitne omejitve člena [49 PDEU], ki bi izhajale iz posebnih značilnosti notarske dejavnosti, kot so značilnosti postopkov imenovanja, ki se uporabljajo za notarje, omejitev njihovega števila in njihovih krajevnih pristojnosti ali sistem njihovega nagrajevanja, neodvisnosti, nezdružljivosti opravljanja funkcije in njene trajnosti, če te omejitve omogočajo, da se dosežejo omenjeni cilji in so za doseganje teh ciljev nujne“.

52. V tem okviru tako kot poljska in nemška vlada menim, da se nemoteno delovanje zemljiškoknjižnega sistema veže na zagotavljanje zakonitosti in pravne varnosti.

53. Kot pravilno poudarja nemška vlada, ima zemljiška knjiga v nekaterih državah, kot sta Republika Avstrija in Zvezna republika Nemčija, na splošno, še posebej pa v nepremičninskih poslih, odločilen pomen. Vpis v zemljiško knjigo ima namreč konstitutivni učinek, in sicer lastnina pravica nastane šele z vpisom v zemljiško knjigo. Varstvo zemljiške knjige in pravilnosti vpisov vanjo prispeva k zagotavljanju nemotenega delovanja pravosodnega sistema. [15]

54. Zdaj pa je treba preučiti vprašanje, ali je to, da se overjanje podpisov za potrebe vpisov v zemljiško knjigo v okoliščinah, kakršne so v postopku v glavni stvari, pridrži notarjem, v skladu z zahtevo sorazmernosti.

b) Sorazmernost avstrijske zakonodaje

55. Da bi izpolnil zahtevo po sorazmernosti, mora biti ukrep, prvič, primeren (ali zmožen ali take vrste), da zagotovi uresničitev zastavljenega cilja.

56. Ukrep je zmožen zagotavljati uresničevanje navedenega cilja, le če resnično zagotavlja, da se ta cilj uresničuje dosledno in sistematično. [16]

57. Kot je pravilno poudarila poljska vlada, o zmožnosti avstrijske zakonodaje v obravnavanem primeru ni mogoče dvomiti. S tem, da lahko podpise overjajo samo notarji, se primerno zagotovi nemoteno delovanje zemljiške knjige.

14 — C-53/08, EU:C:2011:338, točka 96.

15 — Ki je v skladu s sodno prakso Sodišča nujni razlog v splošnem interesu. Glej sodbo z dne 12. decembra 1996, Reisebüro Broede (C-3/95, EU:C:1996:487, točka 36).

16 — Glej sodbo z dne 16. decembra 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, točka 70), v zvezi s prostim pretokom blaga pa moje sklepne predloge v zadevi Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394, točka 48 in naslednje).

58. Drugič, ukrep ne sme presegati tistega, kar je potrebno za uresničitev njegovega cilja. Če je isti cilj mogoče doseči z več ukrepi, je treba sprejeti tisti ukrep, ki najmanj omejuje svobodo opravljanja storitev.

59. Naj najprej ugotovim, da niti predložitveno sodišče v svojem predlogu za sprejetje predhodne odločbe niti avstrijska vlada v svojem stališču nista načela tega vprašanja, za katero vendarle menim, da je bistveno. Natančneje, niti predložitveno sodišče niti avstrijska vlada nista navedla, da bi bile zahteve, ki jih morajo izpolniti avstrijski notarji in češki odvetniki, v primeru čeških odvetnikov manjše, tako da bi bilo ogroženo nemoteno delovanje zemljiškoknjižnega sistema v Avstriji.

60. Overitev, kakršna se obravnava v postopku v glavni stvari, ne zahteva poznavanja avstrijskega prava, pa tudi sicer nikakršnega poznavanja prava nasploh. Kot je pravilno opozorila Komisija, overitev ne zahteva priprave aktov ali dajanja pravnih mnenj o zapletenih vprašanjih, temveč gre zgolj za ugotavljanje istovetnosti navzoče osebe in potrditev, da je lastnoročno podpisala dokument.

61. To, da je opravljanje te storitve sistematično pridržano avstrijskemu notarju, bi se lahko na prvi pogled zdelo kot očitno pretirana zahteva.

62. Kljub temu menim, da je na podlagi informacij, ki so na voljo Sodišču, obravnavana zakonodaja, ki določa, da lahko samo notarji overjajo podpise na listinah, potrebnih za nastanek ali prenos stvarnih pravic na nepremičninah, sorazmerna.

63. Republika Avstrija to pristojnost pridržuje notarjem, saj ima veliko zaupanje v sodišča in notarje za vodenje zemljiške knjige. Zlasti kar zadeva notarje, v tem okviru ne bi prerekal odločitve avstrijskega zakonodajalca, da pooblasti za overjanje samo pravnega strokovnjaka, ki je pod strogim državnim nadzorom.

64. Poleg tega menim, da bi Republika Avstrija težko ustrezno nadzirala dejavnost tujih odvetnikov v zvezi z izdajanjem potrdil za namene zemljiške knjige in sankcionirala morebitne pomanjkljivosti z disciplinskimi ukrepi. Država članica, kot je Republika Avstrija, ki določa sistem preventivnega delovanja pravosodja z uvedbo zemljiške knjige in jamstev, ki jih ta vsebuje zaradi varstva lastninske pravice na nepremičninah, se lahko le s težavo odpove državnemu nadzoru in učinkovitemu zagotavljanju nadzora nad vpisi v zemljiško knjigo.

65. V postopku v glavni stvari sistem nadzora nad češkimi odvetniki, kot ga je predstavila češka vlada, nikakor ne zagotavlja zadostnih jamstev. [17]

66. Na podlagi informacij, ki so na voljo Sodišču, tak sistem po mojem mnenju ne more zagotoviti dejanskega, uspešnega in učinkovitega nadzora, ki bi bil primerljiv z nadzorom nad notarji v državi s sistemom latinskega notariata in ki bi zagotavljal visoko stopnjo zaupanja.

67. Zato Sodišču predlagam, naj na drugo vprašanje odgovori, da člen 56 PDEU ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je člen 31 GBG, v skladu s katero je overjanje podpisov na listinah, ki so potrebne za nastanek ali prenos stvarnih pravic na nepremičninah, pridržano sodiščem in notarjem.

17 — Češka vlada je na obravnavi pojasnila, da se v Republiki Češki z vidika overjanja podpisov redno preverjajo registri, ki jih vodijo notarji in odvetniki. Registri notarjev se preverjajo na dveh ravneh, med drugim jih preverja tudi ministrstvo za pravosodje, medtem ko registre odvetnikov preverja samo odvetniška zbornica.

IV – **Predlog**

68. Na podlagi navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je predložilo Oberster Gerichtshof (vrhovno sodišče, Avstrija), odgovori:

Niti določbe Direktive Sveta 77/249/EGS z dne 22. marca 1977 o učinkovitem uresničevanju svobode opravljanja storitev odvetnikov niti člen 56 PDEU ne nasprotujejo temu, da država članica overjanje podpisov na listinah, ki so potrebne za nastanek ali prenos stvarnih pravic na nepremičninah, pridrži notarjem.