Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 17. června 2021 [1]

Věc C-55/20

Ministerstwo Sprawiedliwości
za účasti:
Pierwszego Zastępca Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego,
Rzecznika Dyscyplinarnego Izby Adwokackiej w Warszawie

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Sądem Dyscyplinarnym Izby Adwokackiej w Warszawie (kárný soud advokátní komory ve Varšavě, Polsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Volný pohyb poskytování právního poradenství – Kárné řízení proti advokátovi – Příslušné oblasti působnosti směrnice 2006/123/ES a směrnice 98/5/ES – Použitelnost směrnice 2006/123/ES na kárná řízení – Povolovací režimy – Pojem ‚soud' – Kárný soud místní advokátní komory složený z neprofesionálních soudců – Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie a čl. 19 odst. 1 SEU – Pravomoci soudů nižšího stupně v případě, že soud vyššího stupně není nezávislý"

I. Úvod

1. V červenci roku 2017 podal Prokurator Krajowy – Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego (národní prokurátor – první zástupce generálního prokurátora) (dále jen „prokurátor") Rzecznikowi Dyscyplinarnemu Izby Adwokackiej w Warszawie (kárný žalobce advokátní komory ve Varšavě, Polsko) (dále jen „kárný žalobce advokátní komory ve Varšavě" nebo „kárný žalobce") návrh na zahájení kárného řízení proti advokátovi bývalého předsedy Evropské rady Donalda Tuska. Podle názoru prokurátora představovala vyjádření tohoto advokáta, v nichž komentoval případnou možnost obvinění jeho klienta ze spáchání trestného činu, výhrůžky a kárné provinění. Kárný žalobce dvakrát buď taková řízení odmítl zahájit, nebo se je rozhodl zastavit. Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (kárný soud advokátní komory ve Varšavě, Polsko) (dále jen „kárný soud") dvakrát v návaznosti na odvolání podané prokurátorem nebo ministrem spravedlnosti tato rozhodnutí změnil a vrátil věc zpět kárnému žalobci.

2. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla předložena ve třetím „kole" těchto řízení, v jehož rámci kárný soud přezkoumává rozhodnutí kárného žalobce o opětovném zastavení kárného řízení proti uvedenému advokátovi, a to v návaznosti na kasační stížnost znovu podanou prokurátorem a ministrem spravedlnosti. Předkládající soud se táže, zda se směrnice 2006/123/ES (dále jen „směrnice o službách") [2] a článek 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen

[1] – Původní jazyk: angličtina.

[2] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36).

„Listina“) použijí na kárné řízení, které před ním probíhá. Nicméně se zdá, že jádro sporu, který předkládající soud projednává, leží jinde: jaké konkrétní důsledky má předkládající soud z procesního hlediska vyvodit z rozsudku Soudního dvora ve věci A. K. a další[3] s ohledem na skutečnost, že jeho rozhodnutí může být následně předmětem odvolání k Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (kárné kolegium Nejvyššího soudu, Polsko)? Jak může předkládající soud konkrétně a prakticky zajistit dodržování unijního práva?

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Směrnice o službách

3. Bod 33 odůvodnění směrnice o službách stanoví, že „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 […]“.

4. Podle bodu 39 odůvodnění by „pojetí ‚povolovacího režimu‘ 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. […]“.

5. Článek 1 odst. 5 směrnice o službách 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 směrnici.“

6. Článek 4 směrnice o službách obsahuje několik definic pro účely této směrnice. Podle čl. 4 odst. 6 je „povolovací režim“ definován jako „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. Článek 9 odst. 3 směrnice o službách, který je součástí kapitoly III s názvem „Svoboda usazování pro poskytovatele“, oddílu 1 nadepsaného „Povolení“, stanoví, že tento oddíl se nepoužije na ty aspekty povolovacích režimů, které jsou upraveny přímo či nepřímo jinými nástroji Společenství.

8. Článek 10 směrnice o službách, nadepsaný „Podmínky pro udělení povolení“, zní následovně:

„1. Povolovací režimy jsou založeny na kritériích, která vylučují, aby příslušné orgány vykonávaly svoji diskreční pravomoc svévolným způsobem.

[3] – 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).

2. Kritéria uvedená v odstavci 1 musí být:

a) nediskriminační;

b) opodstatněná naléhavým důvodem obecného zájmu;

c) přiměřená danému cíli obecného zájmu;

d) jasná a jednoznačná;

e) objektivní;

f) předem zveřejněná;

g) průhledná a přístupná.

[…]

6. 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.

[…]“

B. Vnitrostátní právo

1. Obecná ustanovení týkající se advokátní komory

9. Článek 9 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (zákon ze dne 26. května 1982 o advokacii) (dále jen „zákon o advokacii“) uvádí:

„1. Orgány komory jsou: národní sněm, nejvyšší advokátní rada, vyšší kárný soud, kárný žalobce a vyšší revizní komise.

2. Členy orgánů komory mohou být pouze advokáti.“

10. Článek 11 zákona o advokacii stanoví:

„1. Volby do orgánů komory a do orgánů advokátních komor a advokátních kolegií se provádějí tajným hlasováním s neomezeným počtem kandidátů.

2. Funkční období členů orgánů komory, orgánů advokátních komor a orgánů advokátních kolegií je čtyřleté, 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.

[…]“

11. Podle článku 58 zákona o advokacii platí, že:

„Do oblasti působnosti nejvyšší advokátní rady náleží:

[…]

13) pozastavení výkonu funkce z důvodu porušení podstatných povinností jednotlivých členů orgánů advokátních komor a orgánů advokátních kolegií, s výjimkou členů kárných soudů, a podávání žádostí k příslušným orgánům o jejich odvolání;

[…]“

2. Ustanovení týkající se kárného provinění

12. Podle článku 80 zákona o advokacii platí, že:

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

13. Článek 81 odst. 1 zákona o advokacii zní následovně:

„Kárné sankce jsou následující:

1) napomenutí;

2) důtka;

3) peněžitá pokuta;

4) pozastavení práva vykonávat profesní činnost po dobu od tří měsíců do pěti let;

[…]

6) vyloučení z komory.“

14. Článek 82 odst. 2 zákona o advokacii stanoví:

„Vyloučení z komory vede k výmazu ze seznamu advokátů bez práva požádat o nový zápis do tohoto seznamu po dobu 10 let od právní moci rozhodnutí o vyloučení.“

3. Ustanovení týkající se výkonu spravedlnosti kárnými soudy advokátní komory

15. Článek 40 bod 2 zákona o advokacii stanoví:

„Do působnosti shromáždění advokátní komory náleží […] výběr předsedy, předsedy kárného soudu, kárného žalobce, předsedy revizní komise a členů nebo zástupců členů správní rady okresní advokátní komory, kárného soudu a revizní komise."

16. Podle článku 91 zákona o advokacii platí, že:

„1. V kárných řízeních rozhodují:

1) kárný soud advokátní komory;

2) vrchní kárný soud.

2. Kárný soud advokátní komory rozhoduje v prvním stupni o všech věcech, s výjimkou případů uvedených v čl. 85 odst. 3 a o odvolání proti rozhodnutí kárného žalobce nezahájit kárné řízení nebo o zastavení kárného řízení.

3. Vrchní kárný soud rozhoduje:

„1) jako soud druhého stupně ve věcech projednávaných v prvním stupni kárnými soudy advokátní komory;

2) jako soud prvního stupně ve věcech členů nejvyšší advokátní rady a regionálních advokátních rad;

3) v jiných věcech stanovených tímto zákonem.

[…]"

17. Podle čl. 89 odst. 1 zákona o advokacii platí, že:

„Kárný soud je při svém rozhodování nezávislý."

4. Ustanovení týkající se řízení před kárnými soudy advokátní komory

18. Článek 88a odst. 4 zákona o advokacii stanoví:

„Účastníci řízení a ministr spravedlnosti mají právo podat odvolání proti rozhodnutím, kterými se kárné řízení končí, a to do 14 dnů ode dne doručení opisu rozhodnutí s odůvodněním a poučením o lhůtě a způsobu podání odvolání."

19. Podle článku 91c zákona o advokacii platí, že:

„Kasační stížnost se podává Nejvyššímu soudu prostřednictvím vrchního kárného soudu ve lhůtě 30 dnů od doručení rozhodnutí s odůvodněním."

20. Podle článku 95n zákona o advokacii platí, že:

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

1) trestní řád;

2) kapitoly I až III trestního zákoníku.“

21. Článek 100 § 8 Kodeksu postępowania karnego (dále jen „trestní řád“) stanoví:

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

22. Podle článku 521 § 1 trestního řádu platí, že:

„Generální prokurátor a také veřejný ochránce práv mohou podat kasační stížnost proti každému pravomocnému rozhodnutí soudu, kterým se řízení končí.“

III. Skutkový stav, vnitrostátní řízení a předběžné otázky

23. Dne 20. července 2017 podal prokurátor kárnému žalobci advokátní komory ve Varšavě návrh na zahájení kárného řízení proti R. G., advokátovi bývalého předsedy Evropské rady, Donalda Tuska. Podle názoru prokurátora překročil R. G. meze svobody projevu advokáta, když se ve dnech 10. a 11. října 2016 veřejně vyjádřil k možnosti obvinění svého klienta z trestného činu. Z pohledu prokurátora mohou mít vyjádření R. G. povahu vyhrůžek a kárného provinění.

24. Dne 7. listopadu 2017 kárný žalobce advokátní komory ve Varšavě odmítl zahájit kárné řízení. Dne 23. května 2018 bylo toto rozhodnutí na základě odvolání podaného prokurátorem zrušeno kárným soudem advokátní komory ve Varšavě. Věc byla vrácena zpět kárnému žalobci.

25. Dne 18. června 2018 zahájil kárný žalobce proti R. G. kárné řízení za výše uvedené skutky. Dne 28. listopadu 2018 rozhodl kárný žalobce o zastavení tohoto řízení, jelikož dospěl k závěru, že jednání R. G. nevykazovalo znaky kárného provinění. V důsledku odvolání podaného prokurátorem a ministrem spravedlnosti bylo toto rozhodnutí zrušeno dne 13. června 2019 kárným soudem. Věc byla podruhé vrácena zpět kárnému žalobci k novému projednání.

26. Dne 8. srpna 2019 kárný žalobce opětovně zastavil kárné řízení proti R. G. Prokurátor i ministr spravedlnosti se proti tomuto rozhodnutí odvolali. Zdá se tak, že kárný soud se v současné době touto záležitostí zabývá potřetí.

27. Za těchto skutkových a právních okolností se Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (kárný soud advokátní komory ve Varšavě) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Vztahují se na řízení týkající se kárné odpovědnosti polských advokátů a zahraničních právníků zapsaných na seznamu advokátů, v rámci nichž je možné advokátovi zejména uložit peněžitý trest, pozastavit výkon advokacie nebo vyškrtnout ze seznamu advokátů a zahraničnímu právníkovi je možné zejména uložit peněžitý trest, pozastavit jeho oprávnění

poskytovat právní pomoc na území Polské republiky nebo mu zakázat poskytování právní pomoci na území Polské republiky, ustanovení kapitoly III [směrnice o službách], včetně čl. 10 odst. 6 této směrnice? V případě kladné odpovědi, vztahují se na výše uvedená řízení vedená před kárnými soudy advokátních komor ve věcech, ve kterých není přípustný žádný opravný prostředek proti rozsudkům těchto soudů ke státním soudům nebo ve kterých je možné proti takovým rozsudkům podat pouze mimořádný opravný prostředek, jakým je kasační stížnost k Sądu Najwyższemu (Nejvyšší soud, Polsko), ustanovení [Listiny], včetně jejího článku 47, a to také ve věcech, v nichž se všechny podstatné prvky vyskytují v rámci jednoho členského státu?

2) Je nezbytné, aby ve věci, ve které – v řízeních uvedených v první otázce – je příslušný k projednání kasační stížnosti proti rozsudku nebo usnesení kárného soudu advokátní komory nebo stížnosti proti usnesení o odmítnutí přijetí takové kasační stížnosti podle platných ustanovení vnitrostátního práva orgán, který podle posouzení tohoto soudu, jež je v souladu s posouzením vyjádřeným Sądem Najwyższym (Nejvyšší soud) v rozsudku ze dne 5. prosince 2019, sp. zn. III PO 7/18, není nezávislým a nestranným soudem ve smyslu článku 47 Listiny, kárný soud advokátní komory odhlédl od vnitrostátních předpisů upravujících příslušnost takovéhoto orgánu a postoupil takovou kasační stížnost nebo stížnost k projednání soudnímu orgánu, který by byl příslušný, kdyby tomu výše uvedené předpisy nebránily?

3) Může (případně je povinen) ve věci, ve které – v řízeních uvedených v první otázce – kasační stížnost proti rozsudku nebo usnesení kárného soudu advokátní komory podle stanoviska tohoto soudu nepřísluší ani generálnímu prokurátorovi ani veřejnému ochránci práv a toto stanovisko je:

   a) v rozporu se stanoviskem vyjádřeným v usnesení ze dne 27. listopadu 2019, sp. zn. II DSI 67/18, přijatém senátem složeným ze 7 soudců Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (kárné kolegium Nejvyššího soudu, dále jen ‚kárné kolegium‘), tj. orgánu, který podle platných vnitrostátních právních předpisů je příslušný k projednání stížnosti proti usnesení o odmítnutí přijetí kasační stížnosti, avšak který podle posouzení kárného soudu advokátní komory shodného s posouzením vyjádřeným Sądem Najwyższym (Nejvyšší soud) v rozsudku ze dne 5. prosince 2019, sp. zn. III PO 7/18, není nezávislým a nestranným soudem ve smyslu článku 47 Listiny,

   b) v souladu se stanoviskem vyjádřeným dříve Izbą Karną Sądu Najwyższego (trestní kolegium Nejvyššího soudu [Polsko]) (dále jen ‚trestní kolegium‘), tj. soudním orgánem, jenž by byl příslušný k projednání takové stížnosti, kdyby tomu výše uvedené předpisy nebránily,

   kárný soud advokátní komory odhlédnout od stanoviska vyjádřeného kárným kolegiem?

4) Měl by za situace, kdy ve věci uvedené ve třetí otázce bylo kárnému soudu advokátní komory předloženo k projednání odvolání ministra spravedlnosti, a

   a) jedním z faktorů, které podle posouzení Sądu Najwyższego (Nejvyšší soud) vyjádřeného v rozsudku ze dne 5. prosince 2019, sp. zn. III PO 7/18, a také podle posouzení kárného soudu advokátní komory, odůvodňují závěr, že kárné kolegium, tj. orgán uvedený v třetí otázce v písm. a), není nezávislým a nestranným soudem ve smyslu článku 47 Listiny, je vliv výkonné moci, včetně zejména ministra spravedlnosti, na jeho personální obsazení,

b) funkci generálního prokurátora, 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 kárného soudu advokátní komory, mu takové oprávnění nepřísluší, plní ze zákona právě ministr spravedlnosti,

kárný soud advokátní komory ponechat toto odvolání bez projednání, pakliže pouze tímto způsobem je 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?“

28. Písemná vyjádření předložili prokurátor, nizozemská a polská vláda, jakož i Evropská komise.

29. Dne 16. února 2021 odpověděl kárný soud na žádost Soudního dvora o vysvětlení podle článku 101 jednacího řádu Soudního dvora.

IV. Posouzení

30. Toto stanovisko je strukturováno následovně. Nejprve posoudím, zda je kárný soud advokátní komory ve Varšavě „soudem“ ve smyslu článku 267 SFEU (A). Poté se budu zabývat první otázkou týkající se použitelnosti směrnice o službách a článku 47 Listiny na kárná řízení proti advokátům (B), a následně se zaměřím na druhou až čtvrtou otázku týkající se pravomocí kárného soudu zajišťovat soulad s unijním právem (C).

A. Je kárný soud soudem ve smyslu článku 267 SFEU?

31. Podle ustálené judikatury platí, že pokud jde o posouzení postavení předkládajícího orgánu coby „soudu“ ve smyslu článku 267 SFEU, což je výlučně otázka unijního práva, přihlíží Soudní dvůr k následujícím faktorům: zda je orgán zřízen zákonem; zda se jedná o stálý orgán; zda má obligatorní jurisdikci; zda má řízení před ním kontradiktorní povahu; zda aplikuje právní předpisy a zda je nezávislý[4].

32. Kárný soud splňuje většinu těchto podmínek. Jak bylo uvedeno v předkládacím rozhodnutí a nebylo zpochybněno žádnou ze zúčastněných stran, byl kárný soud zřízen zákonem o advokacii; je stálé povahy; uplatňuje procesní pravidla stanovená zákonem o advokacii a trestním řádem; jeho rozhodnutí jsou závazná a vykonatelná. Kromě toho má kárný soud patrně obligatorní jurisdikci v kárných věcech, která je mu svěřena vnitrostátním právem.

33. Komise má za to, že kárný soud je „soudem“ ve smyslu článku 267 SFEU, nicméně prokurátor ani polská vláda s tímto závěrem nesouhlasí.

34. Podle prokurátora není kárný soud soudem s ohledem na stadium, v němž se dotčené kárné řízení nachází, a s ohledem na předmět sporu. V rámci původního řízení kárný žalobce advokátní komory ve Varšavě doposud neobvinil R. G. z kárného provinění. Neproběhla tedy část řízení určená k vyslechnutí argumentů obou stran. Kromě toho nebude kárný soud při přezkumu

[4] – Viz například rozsudky ze dne 17. září 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, bod 23 a citovaná judikatura); ze dne 9. října 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, bod 27); ze dne 6. října 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, bod 17 a citovaná judikatura), a ze dne 24. května 2016, MT Højgaard a Züblin (C-396/14, EU:C:2016:347, bod 23).

rozhodnutí kárného žalobce o zastavení kárného řízení rozhodovat o právu R. G. vykonávat jeho profesní činnost podle kapitoly III směrnice o službách, ale bude pouze ověřovat, zda rozhodnutí, které brání rozhodnutí o kárné odpovědnosti R. G., bylo opodstatněné.

35. Podle polské vlády kromě toho, že kárný soud není soudem ve smyslu článku 179 polské Ústavy, nelze jej ani považovat za nezávislý orgán ve smyslu článku 267 SFEU. Zaprvé jsou jeho členové voleni shromážděním dotčené advokátní komory na funkční období čtyř let s možností prodloužení. Soudci kárného soudu tedy rozhodují o kárných věcech týkajících se svých kolegů, díky jejichž podpoře byli zvoleni a případně mohou jejich funkční období prodloužit. Zadruhé členové kárného soudu nemají žádnou záruku, pokud jde o jejich funkční období. Před uplynutím jejich funkčního období je může odvolat orgán, který je zvolil, tedy shromáždění, které se skládá ze všech advokátů dotyčných advokátních komor. Zatřetí lze pochybovat o tom, že soudci kárného soudu jsou neovlivnitelní vnějšími faktory. V projednávané věci předseda kárného soudu, i když nebyl členem daného kolegia, informoval účastníky řízení o tom, že mohou napadnout přerušení řízení pro účely žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, zatímco uvedené soudní kolegium mělo za to, že předkládací rozhodnutí nelze napadnout.

36. Stručně řečeno, zatímco prokurátor zpochybňuje existenci skutečného kontradiktorního sporu probíhajícího před kárným soudem, polská vláda má za to, že tento orgán není *nezávislý*. Oběma těmito otázkami se nyní budu zabývat.

1. Kontradiktorní povaha sporu?

37. Aby se jednalo o soud ve smyslu článku 267 SFEU, vyžaduje toto ustanovení kontradiktorní povahu sporu. I když je tato podmínka součástí kritérií Dorsch [5], je patrně namístě uznat, že není nepřekonatelná. Soudní dvůr opakovaně uvedl, že se nejedná o absolutní kritérium [6].

38. Kromě toho jsou vnitrostátní soudy 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 [7]. V tomto rozsahu přísluší pouze vnitrostátnímu soudu rozhodnout, v jakém stadiu řízení má Soudnímu dvoru předložit předběžnou otázku [8]. Soudní dvůr pouze vyžaduje, aby spor v době podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce probíhal [9].

39. V projednávané věci prokurátor tvrdí, že řízení před kárným soudem nemá kontradiktorní povahu, neboť se „spor“ týká rozhodnutí (kárného žalobce) zastavit kárné šetření (na rozdíl od rozhodnutí o zahájení takového řízení nebo o uložení skutečné kárné sankce). To podle všeho naznačuje, že se jedná o dřívější stadium řízení, v rámci něhož ještě nedošlo k přímé výměně mezi R. G. a příslušnými kárnými orgány. Neprobíhá tedy žádný skutečný spor.

40. S tím nesouhlasím.

[5] – Rozsudek ze dne 17. září 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413) (dále jen „Dorsch“). Viz výše bod 31 tohoto stanoviska.

[6] – Viz například rozsudky ze dne 17. září 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, bod 31), jakož i ze dne 31. ledna 2013, D. a A. (C-175/11, EU:C:2013:45, bod 88).

[7] – Viz například rozsudky ze dne 27. dubna 2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, bod 13 a citovaná judikatura); ze dne 16. června 2016, Pebros Servizi (C-511/14, EU:C:2016:448, bod 24), a ze dne 4. září 2019, Salvoni (C-347/18, EU:C:2019:661, bod 26).

[8] – Viz například rozsudky ze dne 17. července 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, bod 29 a citovaná judikatura), a ze dne 22. prosince 2008, Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758, bod 20 a citovaná judikatura).

[9] – Viz například rozsudek ze dne 13. dubna 2000, Lehtonen a Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, bod 19).

41. Prokurátor patrně směšuje dvě věci: kontradiktorní řízení mezi *některými* účastníky řízení a potřebu velmi specifického sporu mezi dvěma *konkrétními* účastníky řízení. V tomto ohledu prokurátor v podstatě naznačuje, že z důvodu neexistence „úplného řízení“ ve věci samé v rámci kárného řízení mezi dvěma konkrétními účastníky řízení neexistuje skutečný spor, a tedy žádné kontradiktorní řízení.

42. Nicméně k tomu, aby se jednalo o spor s kontradiktorní povahou, vyžaduje výše citovaná judikatura pouze skutečný spor týkající se práva a jeho použití mezi některými účastníky řízení [10]. Z tohoto hlediska takový kontradiktorní spor zjevně existuje, jelikož účastníky řízení jsou na straně jedné kárný žalobce, a na straně druhé prokurátor a ministr spravedlnosti a spor byl předložen třetí osobě, a sice kárnému soudu. Otázky, zda je již R. G. fakticky účastníkem tohoto sporu, a stadia, kdy mu vnitrostátní právo přiznává jakožto obviněnému veškerá práva účastníka, jsou z hlediska existence skutečného kontradiktorního sporu irelevantní.

43. Totéž platí ve vztahu ke stadiu řízení: ani v případě přípustnosti není podle judikatury Soudního dvora podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce omezeno přesným stadiem vnitrostátního řízení. Vyžaduje se pouze, aby mezi některými účastníky řízení existoval skutečný spor [11], což zjevně platí pro účely původního řízení.

44. Podle mého názoru tedy není pochyb o tom, že ve věci v původním řízení existuje kontradiktorní spor ve smyslu článku 267 SFEU.

2. Nezávislost

45. Pojem „nezávislost“ má dva prvky. Zaprvé, pokud jde o *vnější* nezávislost, z ustálené judikatury vyplývá, že dotyčný orgán musí mít možnost vykonávat 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 [12].

46. Neodvolatelnost členů dotčeného orgánu představuje záruku inherentní nezávislosti soudců, jelikož má chránit osoby, jejichž úkolem je rozhodovat [13]. Záruka neodvolatelnosti členů soudu tedy vyžaduje, aby případy odvolání členů tohoto orgánu byly stanoveny zvláštní právní úpravou, prostřednictvím výslovných legislativních ustanovení, jež poskytují záruky, které jdou nad rámec záruk stanovených obecnými pravidly správního a pracovního práva použitelnými v případě neoprávněného odvolání [14]. Tyto záruky nezávislosti vyžadují existenci pravidel, zejména pokud jde o složení orgánu, jmenování, funkční období, jakož i důvody pro zdržení se hlasování, vyloučení pro podjatost a odvolání jeho členů, která umožní rozptýlit jakékoli legitimní pochybnosti jednotlivců, pokud jde o neovlivnitelnost uvedeného orgánu ve vztahu k vnějším skutečnostem a jeho neutralitu ve vztahu k zájmům vzájemně se střetávajícím ve věci [15].

[10] – Viz rovněž rozsudek ze dne 25. června 2009, Roda Golf & Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395, bod 33 a citovaná judikatura).

[11] – A *contrario*, pokud jde o přípustnost vykonstruovaných případů – viz rozsudky ze dne 11. března 1980, Foglia (I) (104/79, EU:C:1980:73), a ze dne 16. prosince 1981, Foglia (II) (244/80, EU:C:1981:302). Viz rovněž rozsudek ze dne 5. července 2016, Ogňanov (C-614/14, EU:C:2016:514, zejména body 12 a 26).

[12] – Viz například nedávný rozsudek ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Žaloby) (C-824/18, EU:C:2021:153, zejména body 117 až 119).

[13] – Viz například rozsudek ze dne 21. ledna 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, body 57 a 58, jakož i citovaná judikatura).

[14] – Rozsudek ze dne 21. ledna 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, bod 60). V tomto smyslu viz rovněž rozsudek ze dne 9. října 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, body 32 a 35).

[15] – Rozsudek ze dne 9. října 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, bod 32).

47. Druhý, *vnitřní*, aspekt pojmu „nezávislost“ nejvíce souvisí s pojmem nestrannost. Týká se rovného odstupu ve vztahu ke stranám sporu a jejich příslušným zájmům s ohledem na předmět sporu. Tento aspekt vyžaduje objektivitu a absenci jakéhokoliv zájmu na výsledku sporu nad rámec striktního použití právního předpisu Pojem „nezávislost“, který je inherentní poslání rozhodovat jako soud, tak znamená především to, že dotyčný orgán má postavení třetí osoby ve vztahu k orgánu, který přijal rozhodnutí, proti němuž byl podán opravný prostředek [16].

48. Jako potenciálně problematické z hlediska nezávislosti zdůraznila v projednávané věci polská vláda v podstatě dvě skutečnosti týkající se složení kárného soudu: údajnou odvolatelnost jeho členů a skutečnost, že kárný soud je složen z advokátů – členů komory – kteří určitým způsobem jednají spíše jako „přísedící“ než jako profesionální soudci.

49. Nemohu než souhlasit s polskou vládou ohledně důležitosti nezávislosti soudců a požadavku, aby orgán, má-li být kvalifikován jako „soud“ hodný tohoto označení, dodržoval veškeré požadavky týkající se vnějších i vnitřních aspektů pojmu nezávislosti soudců. V projednávané věci však po upřesněních poskytnutých předkládajícím soudem nevidím důvod, proč by kárný soud tato kritéria pro účely článku 267 SFEU nesplňoval.

50. Zaprvé, začneme-li údajnou neexistencí neodvolatelnosti členů kárného soudu, znění čl. 11 odst. 4 zákona o advokacii skutečně stanoví, že jednotliví členové orgánů komory, včetně kárného soudu, který je jedním z těchto orgánů, mohou být před uplynutím svého funkčního období odvoláni orgánem, který je zvolil, a sice shromážděním advokátní komory [17].

51. Zdá se však, že žádná jiná právní ustanovení, nebo přinejmenším žádná ustanovení, na něž zúčastněné strany Soudní dvůr upozornily, nekonkretizují, kdy, jak a z jakého důvodu mohou být členové kárného soudu odvoláni. Neexistence takových ustanovení by mohla naznačovat, že podmínky pro odvolání členů nebyly stanoveny zvláštními pravidly a namísto toho se použijí obecná pravidla správního a pracovního práva. V důsledku toho by se odvolání jeho členů neomezovalo na určité výjimečné případy, jak vyžaduje judikatura Soudního dvora, k tomu, aby se mohlo jednat o „soud“ [18].

52. Na žádost Soudního dvora o vysvětlení však kárný soud uvedl, že čl. 11 odst. 4 zákona o advokacii byl vždy mrtvou literou zákona a nikdy nebyl uplatněn. Žádné ustanovení neupřesňuje, jak a kdy může shromáždění advokátní komory odvolat člena kárného soudu před skončením jeho mandátu. Podle kárného soudu z čl. 58 bodu 13 zákona o advokacii rovněž vyplývá, že člen kárného soudu nemůže být před uplynutím svého mandátu odvolán. Ani jednací řád národního sněmu komory neobsahuje žádné ustanovení týkající se odvolání členů kárného soudu. Konečně a v každém případě shromáždění advokátní komory ve Varšavě nikdy neodvolalo člena kárného soudu.

53. Podle mého názoru kárný soud dostatečně prokázal neúčinnost čl. 11 odst. 4 zákona o advokacii. Zdá se tedy, že členové kárného soudu jsou skutečně neodvolatelní, v důsledku čehož vnější nezávislost tohoto soudu, pokud jde o neodvolatelnost jeho členů, nepředstavuje problém.

[16] – Viz například rozsudek ze dne 21. ledna 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, body 61 a 62, jakož i citovaná judikatura).

[17] – Uvedené výše v bodě 10 tohoto stanoviska. Viz rovněž čl. 40 bod 2 polského zákona o advokacii, výše bod 15 tohoto stanoviska.

[18] – Viz například rozsudky ze dne 9. října 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, body 33 až 36), a ze dne 21. ledna 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, body 66 až 68).

54. Zadruhé bylo rovněž tvrzeno, tentokrát v souvislosti s vnitřní nezávislostí a nestranností, že kárný soud není nezávislý, protože je složen z advokátů – členů komory – a nikoli z profesionálních soudců. Z tohoto důvodu kárný soud nepředstavuje nezávislou třetí osobu, ale spíše skupinu jednotlivců, která je volena a obnovována, a tedy případně ovlivňována, svými kolegy.

55. Občas jsou totiž vyjadřovány obavy ohledně řízení, zejména kárných řízení, která vede někdo z kolegů. Sahají od obviňování z profesního korporativismu po pravděpodobný střet zájmů. Na jedné straně spektra je zejména vnějším okolím vytýkána „falešná profesní solidarita“, kdy občas není někdo spokojený s výsledkem individuálního kárného řízení, když se často domnívá, že sankce jsou příliš shovívavé, a dokonce naznačuje, že v takových systémech neexistuje žádný nezávislý proces z důvodu „vzájemně zajištěné ochrany“ v rámci této profese. Na druhé straně tohoto spektra se někdy uvádí – možná častěji v rámci samotné profese – že kárný orgán složený tímto způsobem nebyl v konkrétním případě nestranný z důvodu osobních náklonností, vazeb nebo zášti, což vede k osobnímu zájmu na tom, aby byl kolega potrestán.

56. Dokud není jedno z těchto obecných tvrzení prokázáno, a to buď na úrovni práva, nebo praxe a uplatňování zákona [19], což umožňuje zpochybnění nezávislosti soudního orgánu, mám za to, že takové narážky nebo domněnky mají pro účely posouzení, zda vnitrostátní orgán může či nemůže být považován za soud ve smyslu článku 267 SFEU, malý význam. Jak jsem nedávno navrhl, posouzení nezávislosti podle článku 267 SFEU vyžaduje, aby byl pojem „soud“ zkoumán na strukturální a institucionální úrovni. Zkoumá se s ohledem na předkládající soudní orgán jako takový s přihlédnutím k funkci, kterou má tento orgán vykonávat za konkrétních okolností věci [20].

57. Nevidím důvod, proč by soudní orgány tvořené „neprofesionálními soudci“ nemohly být ze strukturálního hlediska považovány za soudy ve smyslu článku 267 SFEU, samozřejmě za podmínky, že v rámci své soudní činnosti splňují veškeré požadavky soudní nezávislosti. Jinými slovy, požadavek nezávislosti je *naprosto stejný pro každý soud*, ať už je složen z „profesionálních soudců“ nebo „přísedících“ nebo kombinací obou.

58. Lze připomenout, že struktura vnitrostátního soudního systému standardně závisí na volbě jednotlivých členských států [21]. V tomto ohledu je situace v řadě členských států zajisté taková, že záležitosti týkající se kázně členů určitých profesí rozhodují právě členové těchto profesí, a tedy „neprofesionální“ soudci. Tak tomu bývá u řady „svobodných“ povolání, jako jsou lékaři, veterinární lékaři, zubní lékaři, architekti, lékárníci nebo v projednávané věci advokáti. Přínosy takové institucionální volby jsou poměrně jasné: nezbytná odbornost ve věcech profesních požadavků a disciplína v příslušné, zpravidla složité, oblasti [22].

59. V minulosti Soudní dvůr neváhal odpovědět na žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce takových subjektů, pokud bylo prokázáno, že byly splněny požadavky článku 267 SFEU. V některých případech se Soudní dvůr podrobně zabýval povahou dotčeného orgánu, například ohledně nizozemské Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunde (odvolací komise pro

[19] – Podrobně viz mé stanovisko ve věci Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 a C-355/19, EU:C:2020:746, body 240 až 248).

[20] – Viz rovněž mé stanovisko ve spojených věcech WB a další (C-748/19 až C-754/19, EU:C:2021:403, body 52 a 166).

[21] – Viz například 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 130 a citovaná judikatura).

[22] – Lze dodat, že totéž platí pro samotné soudce a soudní kázeň: řada kárných senátů pro soudce v členských státech je složena ze soudců, a to buď výhradně, nebo převážně. Podle (ne)logického závěru tohoto argumentu polské vlády by to znamenalo rovněž to, že kárné senáty pro soudce nemohou být složeny z (jiných) soudců, protože by takové senáty byly složeny z kolegů těchto soudců, a tedy by taktéž nebyly nezávislé?

všeobecné lékařství)[23] nebo italské Consiglio Nazionale Forense (Národní rada advokátů)[24]. V jiných věcech Soudní dvůr odpověděl na položenou otázku(y), aniž nejprve zkoumal, zda byly položeny „soudem“. Tak tomu bylo například v případě Oberste Berufungs- und Disziplinarkommission für Rechtsanwälte (nejvyšší odvolací a disciplinární komise advokátů, Rakousko)[25], „Místní disciplinární komory zubních lékařů“ ve Francii[26] či belgické „Odvolací komise asociace architektů“[27]. Soudní dvůr však neváhal odmítnout žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, když dospěl k závěru, že předkládající orgán není dostatečně nezávislý[28].

60. Podstata všech těchto věcí ve vztahu k soudním orgánům složeným z „neprofesionálních soudců“[29] je důvodem, proč je posouzení kritéria nezávislosti prováděno na základě článku 267 SFEU. Přestože je jádrem tohoto posouzení téže kritérium nezávislosti jako u ostatních ustanovení unijního práva, oproti článku 47 Listiny se netýká například pečlivého zkoumání jednotlivého porušení subjektivních práv vyplývajících z unijního práva[30]. Účelem tohoto posouzení podle článku 267 SFEU je určit odpovídající institucionální partnery členských států, kteří mohou navázat dialog se Soudním dvorem za účelem zajištění jednotného výkladu unijního práva. Právě za účelem zajištění řádného fungování unijního právního řádu by totiž měl mít Soudní dvůr možnost vyjádřit se k otázkám výkladu a platnosti unijního práva vyplývajícím z vnitrostátního řízení, které by mohly ovlivnit výkon práv přiznaných unijním právem[31].

61. V této souvislosti polská vláda nevysvětlila, kromě pouhých abstraktních tvrzení založených na domněnkách, proč kárný soud nesplňuje požadavek nezávislosti, který je vlastní pojmu „soud“ ve smyslu článku 267 SFEU. V návaznosti na upřesnění předložená kárným soudem se nejeví, že by kárný soud nebyl nezávislý (z vnějšího či vnitřního hlediska) a že by nemohl předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

62. Jsem tedy toho názoru, že kárný soud (advokátní komory ve Varšavě) je oprávněn na základě článku 267 SFEU předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se sporu v původním řízení.

[23] – Rozsudek ze dne 6. října 1981, Broekmeulen (246/80, EU:C:1981:218, body 8 až 17).

[24] – Rozsudek ze dne 17. července 2014, Torresi (C-58/13 a C-59/13, EU:C:2014:2088, body 15 až 30). Viz rovněž, i když implicitně, předcházející rozsudek ze dne 30. listopadu 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411).

[25] – Rozsudek ze dne 22. prosince 2010, Koller (C-118/09, EU:C:2010:805), v rámci sporu týkajícího se zamítnutí žádosti o připuštění ke zkoušce způsobilosti pro výkon povolání advokáta.

[26] – Usnesení ze dne 23. října 2018, Conseil départemental de l’ordre des chirurgiens-dentistes de la Haute-Garonne (C-296/18, nezveřejněné, EU:C:2018:857), v rámci disciplinárního řízení proti zubnímu lékaři.

[27] – Rozsudek ze dne 8. dubna 1992, Bauer (C-166/91, EU:C:1992:184) ve věci, ve které belgický rezident neúspěšně žádal o zápis svého jména na seznam stážistů místní asociace architektů.

[28] – Viz například usnesení ze dne 28. listopadu 2013, Devillers (C-167/13, nezveřejněné, EU:C:2013:804).

[29] – Přirozeně bez omezení jen na disciplinární orgány, ale i na jiné soudní orgány. Viz například rozsudek ze dne 30. května 2013, F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358), na základě předběžné otázky podané francouzskou Conseil constitutionnel (Ústavní rada), která byla historicky složena především z neprofesionálních soudců, často včetně „osob bez právního vzdělání“. Viz rovněž mé stanovisko ve věci Eurobox Promotion a další (C-357/19 a C-547/19, EU:C:2021:170, body 215 až 219).

[30] – Podrobně viz mé stanovisko ve spojených věcech WB a další (C-748/19 až C-754/19, EU:C:2021:403, body 161 až 169).

[31] – V tomto smyslu viz například rozsudek ze dne 6. října 1981, Broekmeulen (246/80, EU:C:1981:218, bod 16).

B. K první otázce: směrnice o službách a článek 47 Listiny

1. K přípustnosti

63. Úvodem je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury se na otázky týkající se výkladu unijního práva položené vnitrostátním soudem v právním a skutkovém rámci, který tento soud vymezí v rámci své odpovědnosti a jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat, vztahuje *domněnka relevance*. Soudní dvůr může odmítnout vydat rozhodnutí o žádosti podané vnitrostátním soudem pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny [32].

64. V tomto kontextu mají prokurátor i polská vláda za to, že projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je nepřípustná, neboť odpověď není nezbytná pro vyřešení sporu v původním řízení. Tito zúčastnění tvrdí, že druhá až čtvrtá otázka je nepřípustná, jelikož předkládající soud se zabývá jen pozdějším stadiem původního řízení, a sice hypotetickým odvoláním k Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (kárné kolegium Nejvyššího soudu). Pokud jde o první otázku, oba zúčastnění tvrdí, že je rovněž nepřípustná, neboť tato otázka byla položena pouze pro účely odpovědi na druhou až čtvrtou otázku. Kromě toho se ve skutečnosti v projednávané věci nepoužije žádné ustanovení unijního práva, takže unijní právo nemá pro R. G. žádný význam.

65. S tím nesouhlasím. Podle mého názoru je první otázka zjevně přípustná.

66. Zaprvé z pojmového hlediska nemohu přijmout „nepřípustnost z důvodu spojení“, jak naznačují prokurátor a polská vláda. V minulosti Soudní dvůr tradičně zkoumal každou z otázek položených předkládajícím soudem nezávisle, samozřejmě v rozsahu, v němž je lze logicky oddělit. Každá otázka je posuzována samostatně podle své podstaty, což často v rámci jednoho a téhož řízení vede (jak je tomu často v případě judikatury) k odpovědi na některé otázky, zatímco jiné otázky jsou prohlášeny za nepřípustné. Neexistuje zástupná (ne)přípustnost.

67. Zadruhé judikatura podporuje spíše velkorysý přístup k přípustnosti [33]. Pokud jde o rozdělení úloh mezi vnitrostátní soudy a Soudní dvůr, nepřísluší Soudnímu dvoru, aby zpochybňoval postranní motivy vnitrostátního soudu. Je podstatně méně vhodné naznačovat neexistenci dobré víry vnitrostátního soudu a na základě této domněnky odmítnout odpovědět na předběžnou otázku.

68. Zatřetí, pokud jde o obsah první otázky pro účely přípustnosti, existuje dostatečný vztah mezi skutkovým stavem projednávané věci a dotčenými vnitrostátními ustanoveními na straně jedné a směrnicí o službách – o jejíž výklad žádá předkládající soud – na straně druhé. Nelze mít za to, že se první otázka týká výkladu, který zjevně nemá žádný vztah ke skutkovým okolnostem původního řízení nebo k jeho účelu. Jinými slovy, první otázka vykazuje po meritorní stránce vztah s jasně vymezeným nástrojem unijního práva, o jehož výklad žádá předkládající soud [34].

[32] – Viz například rozsudky ze dne 10. prosince 2018, Wightman a další (C-621/18, EU:C:2018:999, body 26 a 27), jakož i ze dne 9. července 2020, Verein für Konsumenteninformation (C-343/19, EU:C:2020:534, bod 19 a citovaná judikatura).

[33] – Pro novější příklad viz rozsudek ze dne 1. října 2019, Blaise a další (C-616/17, EU:C:2019:800, body 31 až 39).

[34] – Viz rozsudek ze dne 26. března 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 49). Viz rovněž usnesení ze dne 6. října 2020, Prokuratura Rejonowa w Słubicach (C-623/18, EU:C:2020:800).

69. Začtvrté možnost žalobce v původním řízení skutečně využít odpovědi Soudního dvora, jakmile předkládající soud vydá konečné rozhodnutí ve věci samé, není pro účely přípustnosti relevantní [35]. Podmínění přípustnosti určitou odpovědí ve věci samé znamená, jak se říká, zapřahání vozu před koně [36].

70. Stručně řečeno, rozhodně nemám za to, že by odpověď na první otázku předkládajícího soudu týkající se směrnice o službách byla pro rozhodnutí uvedeného soudu ve věci v původním řízení zcela irelevantní. Z toho vyplývá, aniž je dotčeno následující posouzení přípustnosti druhé, třetí a čtvrté otázky, že první otázka je přípustná.

2. Použitelnost směrnice o službách

71. Podstatou první části první otázky předkládajícího soudu je, zda se směrnice o službách, zejména z důvodu jejího čl. 10 odst. 6, použije na řízení o kárné odpovědnosti advokáta, které může v konečném důsledku vést k takovému rozhodnutí, jako je rozhodnutí o jeho vyškrtnutí ze seznamu advokátů. V případě kladné odpovědi se předkládající soud v druhé části své otázky táže, zda se Listina, včetně jejího článku 47, použije na taková řízení před soudy advokátní komory.

72. Podle mého názoru by odpověď na obě části této otázky měla být kladná. Abych vysvětlil, proč se domnívám, že tomu tak je, posoudím nejprve příslušné oblasti působnosti směrnice o službách a směrnice 98/5/ES [37] (a), a poté se budu zabývat otázkou použitelnosti směrnice o službách na právní služby, a zejména na kárná řízení vedená proti advokátům (b).

a) K příslušným oblastem působnosti směrnice o službách a směrnice 98/5

73. Podle polské vlády se unijní právo v projednávané věci nepoužije. Směrnice o službách není použitelná zejména z toho důvodu, že směrnice 98/5 slouží jako *lex specialis* a tento *lex specialis* není v projednávané věci věcně použitelný.

74. S tím nesouhlasím.

75. Podle čl. 3 odst. 1 směrnice o službách platí, že „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“. Článek 3 odst. 1 rovněž zmiňuje čtyři takové akty unijního sekundárního práva [38]. Ačkoli směrnice 98/5 mezi nimi není, výčet uvedených aktů není taxativní [39].

35 – V tomto smyslu viz zejména rozsudek ze dne 1. června 2010, Blanco Pérez a Chao Gómez (C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300, body 38 až 40).

36 – Viz rovněž mé stanovisko ve věci Bundesrepublik Deutschland (Red notice vydané Interpolem) (C-505/19, EU:C:2020:939, bod 34).

37 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 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).

38 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (Úř. věst. 1997, L 18, s. 1; Zvl. vyd. 05/02, s. 431); nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství (Úř. věst. 1971, L 149, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 35); směrnice Rady 89/552/EHS ze dne 3. října 1989 o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících provozování televizního vysílání (Úř. věst. 1989, L 298, s. 23; Zvl. vyd. 06/01, s. 224), a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 6. července 2005 o uznávání odborných kvalifikací (Úř. věst. 2005, L 255, s. 22).

39 – Jak naznačuje výraz „jedná se zejména o tyto předpisy“ použitý v článku 3 směrnice o službách, jakož i obecný účel tohoto ustanovení.

76. Pokud jde totiž o její obsah, směrnice 98/5 upravuje pravidla pro výkon povolání (článek 6) a kárné řízení (článek 7) advokátů vykonávajících činnost v jiném členském státě než v tom, ve kterém získali odbornou kvalifikaci. Článek 7 upravuje zejména konkrétní kárné pravomoci a povinnosti příslušných domovských a hostitelských orgánů. Podle článku 9 této směrnice musí být rozhodnutí o vyškrtnutí ze seznamu a rozhodnutí, kterým se ukládá kárné opatření, odůvodněna. Mimoto je proti těmto rozhodnutím přípustné podat opravný prostředek k soudu podle vnitrostátních předpisů.

77. Kromě toho mi tento argument polské vlády není zcela jasný. Není mi jasné, jak by *lex specialis*, a sice směrnice 98/5, která se zjevně nepoužije na tuzemské advokáty, mohl bránit použití *lex generalis*, a tedy směrnice o službách, který je jasně použitelný *ratione personae* i *ratione materiae*.

78. Zaprvé se kapitola III směrnice o službách, která se týká svobody usazování, vztahuje rovněž na čistě vnitrostátní situace, tedy na poskytování právních služeb advokáty, kteří nevyužili volného pohybu [40]. Kapitola III směrnice o službách se tak v rozsahu, v němž se vztahuje rovněž na právní služby, vztahuje obecně na *všechny advokáty* bez ohledu na to, zda jsou, pokud jde o jejich kvalifikaci, „čistě vnitrostátními“ nebo „přeshraničními“ advokáty.

79. Zadruhé, pokud jde konkrétně o *zahraniční advokáty*, směrnice o službách se obecně použije *pouze v rozsahu*, v jakém v souladu s čl. 3 odst. 1 směrnice o službách nejsou její obecná ustanovení nahrazena zvláštními ustanoveními směrnice 98/5. I v případě zahraničních advokátů je však otázkou, nakolik stanoví směrnice 98/5 jinak, pokud jde o zvláštní záruky článku 9 a 10 směrnice o službách [41].

80. Zatřetí, i když to přísluší ověřit předkládajícímu soudu, nezdá se, že by R. G. byl zahraničním advokátem ve smyslu směrnice 98/5 [42]. V případě, že by R. G. byl *tuzemským advokátem*, vztahovala by se na něho směrnice o službách v každém případě, zatímco směrnice 98/5 by byla pro projednávanou věc irelevantní.

81. Stručně řečeno, ani v jednom případě směrnice 98/5 jednoduše nestanoví jinak. Nezdá se, že by zde byl viditelný rozpor s jakýmkoli konkrétním ustanovením unijního práva upravujícím tuto otázku pro účely čl. 3 odst. 1 směrnice o službách.

b) Směrnice o službách a kárná řízení proti advokátům

82. Všichni zúčastnění, jakož i předkládající soud se shodují na tom, že směrnice o službách je použitelná na právní služby a že zápis do seznamu advokátů za účelem získání povolení k výkonu činnosti představuje povolovací režim ve smyslu uvedené směrnice. Shoda však nepanuje ohledně otázky, zda je kárné řízení součástí takového povolovacího režimu. Zatímco předkládající soud a Komise zastávají názor, že tomu tak je, nizozemská a polská vláda s tím nesouhlasí.

[40] – Rozsudek ze dne 30. ledna 2018, X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 110).

[41] – V tomto ohledu viz zejména čl. 9 odst. 3 směrnice o službách týkající se povolovacích režimů: „tento oddíl se *ne*použije na *ty aspekty* povolovacích režimů, které jsou *upraveny přímo či nepřímo jinými nástroji Společenství*“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska), což naznačuje, že se nevztahuje na *jiné* aspekty povolovacích režimů. Viz rovněž rozsudek ze dne 7. května 2019, Monachos Eirinaios (C-431/17, EU:C:2019:368, body 30 a 31), který rozlišuje mezi (harmonizovaným) zápisem zahraničních advokátů a (neharmonizovaným) výkonem činnosti v rámci směrnice 98/5.

[42] – Jak by rovněž vyplývalo z odkazu na „věci, v nichž se všechny podstatné prvky vyskytují v rámci jednoho členského státu“, uvedeného v závěru první otázky položené předkládajícím soudem.

83. Článek 2 směrnice o službách, který vymezuje věcnou působnost této směrnice, uvádí, že poskytování právních služeb spadá do oblasti působnosti uvedené směrnice. Právní zastoupení je totiž nepochybně zvláštním druhem služby, který je z důvodu svého významu pro řádný výkon spravedlnosti přísně regulovanou profesí podléhající konkrétním deontologickým pravidlům [43]. To nic nemění na tom, že právní zastoupení, i když podléhá zvláštním pravidlům, je službou podle směrnice o službách.

84. Podle čl. 9 odst. 1 směrnice o službách členské státy nepodrobí přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon povolovacímu režimu, *nejsou-li splněny tyto podmínky*: a) tento režim nediskriminuje dotyčného poskytovatele; b) potřeba takového režimu je opodstatněna naléhavým důvodem obecného zájmu; c) sledovaného cíle nelze dosáhnout pomocí méně omezujícího opatření.

85. V souladu se všemi dotčenými zúčastněnými není pochyb o tom, že pravidla týkající se zápisu do seznamu advokátů spadají pod povolovací režim ve smyslu směrnice o službách, jelikož se tato pravidla týkají samotného *přístupu* k povolání advokáta [44].

86. Je však třeba kárné řízení proti advokátovi rovněž považovat za další prvek tohoto povolovacího režimu?

87. Podle předkládajícího soudu a Komise je kárné řízení proti zapsanému advokátovi rovněž součástí tohoto režimu, neboť v návaznosti na takové řízení může být advokátům pozastavena činnost nebo mohou být vyškrtnuti ze seznamu advokátů a nemohou být znovu zapsáni po dobu deseti let. Taková opatření představují odnětí povolení ve smyslu čl. 10 odst. 6 směrnice o službách.

88. Naproti tomu podle nizozemské i polské vlády nepředstavuje kárné řízení, je-li posuzováno samostatně, „povolovací režim“ ve smyslu směrnice o službách, ani není součástí povolovacího režimu. I když kárná sankce může v konečném důsledku vést k nemožnosti pokračovat ve výkonu služeb, nepředstavuje odmítnutí ani odnětí povolení. V každém případě se čl. 10 odst. 6 směrnice o službách ve věci v původním řízení nepoužije, jelikož se projednávaný spor týká rozhodnutí kárného žalobce o zastavení řízení, a nikoli rozhodnutí kárného žalobce o uložení kárné sankce. V důsledku toho nemůže být v rámci těchto řízení přijato žádné rozhodnutí o pozastavení činnosti advokáta nebo o jeho vyškrtnutí ze seznamu advokátů. Mimoto podle nizozemské vlády nelze kárná pravidla obecně kvalifikovat jako „požadavky“ ve smyslu čl. 4 odst. 7 směrnice o službách.

89. Souhlasím s předkládajícím soudem a Komisí.

90. Je pravda, že směrnice o službách neobsahuje žádné zvláštní ustanovení týkající se kárných pravidel nebo řízení. To není překvapivé, neboť směrnice o službách (zejména, nikoli však pouze, kapitola III) se použije horizontálně, a je tedy formulována do značné míry obecně a abstraktně, a jejím cílem je chránit svobodu usazování poskytovatelů služeb a volný pohyb široké škály služeb.

[43] – Viz rovněž mé stanovisko ve spojených věcech Uniwersytet Wrocławski a Polsko v. REA (C-515/17 P a C-561/17 P, EU:C:2019:774, body 103 a 104).

[44] – Jak je definován v čl. 4 odst. 6 ve spojení s bodem 49 odůvodnění směrnice o službách.

91. Souhlasím, že kárná řízení proti advokátovi, posuzovaná samostatně, sotva představují povolovací režim podle směrnice o službách. Nevidím však ani logiku v tom, že by takové řízení posuzované v rámci směrnice o službách mělo být vůbec považováno za samostatný systém. Naopak z pohledu směrnice o službách taková řízení zjevně spadají do souboru pravidel týkajících se přístupu, výkonu a v konečném důsledku nuceného ukončení poskytování služeb.

92. Podle směrnice o službách členské státy nemohou zabránit přístupu k činnosti, na niž se vztahuje směrnice o službách, ani jejímu výkonu. Přestože se směrnice o službách zaměřuje na přístup, obsahuje také řadu ustanovení, která se rovněž týkají přístupu i výkonu [45], nebo pouze výkonu svobody usazování [46]. Cílem kárného řízení je do jisté míry zajistit kvalitu výkonu poskytování právního poradenství. V rámci tohoto hlediska mohou být tato řízení skutečně považována za součást širšího systému upravujícího přístup ke službám tohoto druhu a jejich výkon. To znamená, že kárná pravidla a jejich uplatňování v rámci zvláštních řízení musí být na základě směrnice o službách „sledovány“, aby byl zajištěn jejich soulad s čl. 10 odst. 2 této směrnice, pokud jde o povolovací režimy.

93. Podle mého názoru však znění čl. 10 odst. 6 směrnice o službách zmírňuje přetrvávající pochybnosti ohledně toho, zda se vztahuje i na rozhodnutí, která „ukončují“ přístup k určitému druhu služeb a jejich výkon. Tento článek 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.“ [47]

94. Vzhledem k takovému znění a logice směrnice o službách mi není jasné, jak by bylo možné důvodně tvrdit, že rozhodnutí o vyškrtnutí advokáta nepředstavuje odnětí povolení vykonávat jeho činnost, tedy poskytování právních služeb. Odnětí již uděleného povolení je jednoduše zrušení již uděleného přístupu. Toto široce formulované ustanovení naznačuje nejen to, že každé (nepříznivé) rozhodnutí o přístupu ke službě nebo o jejím výkonu spadá do působnosti směrnice o službách, ale rovněž to, že musí být možné jej napadnout.

95. Na tom nic nemění ani odkaz polské vlády na čl. 1 odst. 5 směrnice o službách, podle kterého touto směrnicí „nejsou dotčeny trestněprávní předpisy členských států“. Kárná řízení jako taková nejsou totožná s trestním právem a trestním řízením. Mimoto, i kdyby tomu tak bylo, *quod non*, tento čl. 1 odst. 5 stanoví, že „členské státy 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 směrnici“ [48].

96. Ve stejném duchu neshledávám důvodný argument polské vlády, podle kterého nebylo doposud R. G. uloženo žádné rozhodnutí o vyškrtnutí ze seznamu advokátů a nelze jej uložit v rámci zvláštního řízení o přezkumu rozhodnutí kárného žalobce nezahájit řízení o údajném kárném přestupku.

[45] – Například čl. 3 odst. 1, čl. 5 odst. 1, čl. 6 odst. 1 písm. b), čl. 8 odst. 1, čl. 9 odst. 1, čl. 10 odst. 4, čl. 14 odst. 1 a čl. 15 odst. 2 směrnice o službách.

[46] – Již v čl. 1 odst. 1 směrnice o službách.

[47] – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

[48] – Viz například rozsudek ze dne 4. července 2019, Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, body 61 až 63). Viz rovněž (i když nezávazná) příručka k provedení směrnice o službách, s. 15.

97. V tomto ohledu stačí konstatovat, že normativní oblast působnosti nástroje unijního práva nelze definovat dodatečně v závislosti na výsledku, jelikož věc buď do působnosti unijního práva spadá, či nikoli, podle toho, zda byla určitá osoba případně odsouzena nebo osvobozena [49]. Obecně skutečnost, že některá řízení spadají do oblasti působnosti nástroje unijního práva *rationae materiae*, stačí k tomu, aby celé toto řízení, nezávisle na jeho výsledku nebo fázi, v níž řízení končí, spadalo rovněž do oblasti působnosti unijního práva.

98. Stručně řečeno, odpověď na první část první otázky je taková, že se kapitola III směrnice o službách použije v rámci povolovacího režimu, který upravuje výkon činnosti advokátů, rovněž na kárná řízení zahájená proti advokátům, jejichž výsledek může ovlivnit stávající možnost těchto advokátů poskytovat právní služby podle směrnice o službách.

3. Článek 47 Listiny

99. Odpověď na druhou část první otázky týkající se použitelnosti Listiny, konkrétně jejího článku 47, na řízení probíhající před předkládajícím soudem, je jednoduchá.

100. Podle ustálené judikatury se základní práva zaručená v právním řádu Unie uplatní ve všech situacích, které se řídí unijním právem. Spadá-li vnitrostátní právní úprava do působnosti tohoto práva, Soudní dvůr rozhodující o předběžné otázce je povinen poskytnout všechny prvky výkladu nezbytné k tomu, aby vnitrostátní soud posoudil soulad této právní úpravy se základními právy, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje [50].

101. Pokud je tedy směrnice o službách použitelná, v zásadě je na projednávanou věc rovněž použitelná i Listina, včetně jejího článku 47. To znamená, že předkládající soud musí v rámci řízení, které před ním probíhá, použít článek 47 Listiny.

102. Jak však ve svých vyjádřeních k přípustnosti uvedli prokurátor a polská vláda, není zcela jasné, jaké konkrétní subjektivní právo vyplývající z unijního práva by mohlo být ve věci projednávané předkládajícím soudem *konkrétně* dotčeno. I když může mít budoucí výsledek původního řízení nepříznivé účinky na právní postavení R. G. (tím, že v jeho důsledku bude proti němu probíhat kárné řízení), bylo uvedeno, že R. G. není dosud účastníkem původního řízení. Spor v původním řízení patrně existuje mezi kárným žalobcem na straně jedné a prokurátorem a ministrem spravedlnosti na straně druhé [51]. Není tedy na první pohled zřejmé, kdo z těchto (podle všeho veřejnoprávních subjektů) by ve věci v původním řízení požíval základních práv zakotvených v Listině.

103. V každém případě, i kdyby článek 47 Listiny nebyl před předkládajícím soudem použitelný z důvodu neexistence dopadu na konkrétní subjektivní právo zaručené Listinou, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu, nic to nemění na tom, že čl. 19 odst. 1 SEU, jehož obsah je

[49] – Viz rovněž mé stanovisko ve spojených věcech Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție a další (C-357/19 a C-547/19, EU:C:2021:170, body 109 až 115) týkající se téhož argumentu, který byl vznesen v souvislosti s oblastí působnosti čl. 325 odst. 1 SFEU.

[50] – Viz například rozsudek ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 19 a citovaná judikatura); ze dne 16. května 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, body 49 a 50); jakož i ze dne 16. října 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, body 59 a 60).

[51] – Viz rovněž výše bod 42 tohoto stanoviska.

v podstatě totožný s článkem 47 Listiny [52], se použije [53]. Na rozdíl od článku 47 Listiny totiž k tomu, aby se použil čl. 19 odst. 1 SEU, stačí, aby vnitrostátní soud *mohl* rozhodovat o otázkách týkajících se aplikace nebo výkladu unijního práva [54].

104. Rovněž s ohledem na výše uvedený závěr týkající se použitelnosti směrnice o službách na řízení před kárným soudem obecně není pochyb o tom, že předkládající soud může v tomto ohledu rozhodovat také o unijním právu.

C. Ke druhé a čtvrté otázce: pravomoci vnitrostátních soudů při zajišťování dodržování unijního práva

105. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda musí odhlédnout od vnitrostátních předpisů upravujících příslušnost orgánu [tedy Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (kárné kolegium Nejvyššího soudu)] příslušného k rozhodování o kasační stížnosti proti rozhodnutí téhož předkládajícího soudu (nebo stížnosti proti usnesení o odmítnutí takové kasační stížnosti), pokud tento orgán není nezávislý a nestranný ve smyslu článku 47 Listiny. Je za takové situace předkládající soud povinen postoupit kasační stížnost k projednání soudnímu orgánu, který byl dříve příslušný [a sice Izbie Karnej Sądu Najwyższego (trestní kolegium Nejvyššího soudu)]?

106. Svou třetí otázkou se předkládající soud konkrétně táže, zda může (nebo by měl) odhlédnout od stanoviska Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (kárné kolegium Nejvyššího soudu) týkajícího se práva generálního prokurátora (jenž je zároveň ministrem spravedlnosti) a veřejného ochránce práv podat kasační stížnost.

107. Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu je, zda je třeba ponechat odvolání podané ministrem spravedlnosti (jenž je zároveň generálním prokurátorem) bez projednání, pakliže pouze tímto způsobem je možné zajistit soulad řízení, které před ním probíhá, s článkem 47 Listiny. Předkládající soud poukazuje na riziko, že i v případě provedení opatření uvedených ve druhé a třetí otázce může být případná kasační stížnost generálního prokurátora (jenž je zároveň ministrem spravedlnosti) nakonec projednána Izbą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego (kárné kolegium Nejvyššího soudu).

108. K tomu, aby bylo možné plně posoudit dosah druhé, třetí a čtvrté otázky, je zapotřebí mnoho doplňujících informací. V následujících částech tedy nejprve popíši kontext a nedávné změny vnitrostátních právních předpisů a postupu (1), a následně přezkoumám přípustnost těchto otázek (2). Poté, co tyto otázky přeformuluji, připomenu na závěr pravomoci vnitrostátních soudů, které vyplývají z unijního práva a zajišťují účinnou soudní ochranu práv odvozených z unijního práva na vnitrostátní úrovni (3).

1. Vnitrostátní právní a soudní rámec

109. Je třeba zdůraznit tři prvky vnitrostátního právního rámce, tak jak byly uvedeny předkládajícím soudem.

[52] – Viz například rozsudek ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Žaloby) (C-824/18, EU:C:2021:153, body 115 a 116).

[53] – Pokud jde o vztah a konkrétní působnosti čl. 19 odst. 1 SEU a článku 47 Listiny, viz mé stanovisko ve spojených věcech WB a další (C-748/19 až C-754/19, EU:C:2021:403, body 161 až 169).

[54] – Viz například rozsudek ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 56 a citovaná judikatura).

110. Zaprvé předkládající soud připomíná, že Soudní dvůr již rozhodl o otázce, zda Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (kárné kolegium Nejvyššího soudu) je nezávislým a nestranným soudem ve smyslu článku 47 Listiny [55]. S odkazem na tento rozsudek Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) (Nejvyšší soud (pracovněprávní a sociálněprávní kolegium), Polsko) dne 5. prosince 2019 rozhodl, že Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (kárné kolegium Nejvyššího soudu) není nezávislým a nestranným soudem ve smyslu článku 47 Listiny [56]. Jednou ze skutečností, která vedla Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud) k tomuto závěru, byl vliv výkonné moci, a zejména ministra spravedlnosti, na složení tohoto orgánu.

111. Zadruhé, pokud jde o úlohu generálního prokurátora (jenž je zároveň ministrem spravedlnosti) [57], předkládající soud uvádí, že jeho úloha v rámci kárných řízení proti advokátům byla nedávno rozšířena v návaznosti na kontroverzní výklad vnitrostátního práva Izbą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego (kárné kolegium Nejvyššího soudu).

112. Podle předkládajícího soudu byl judikaturou Izby Karnej Sądu Najwyższego (trestní kolegium Nejvyššího soudu), jakož i právní naukou donedávna jednoznačně zastávám názor, že ani Prokurator Generalny (dále jen „generální prokurátor“), ani Rzecznik Praw Obywatelskich (dále jen „veřejný ochránce práv“) nemají na základě článku 521 trestního řádu ve spojení s čl. 95n bodem 1 zákona o advokacii právo podat kasační stížnost proti rozhodnutím kárných soudů advokátních komor, kterými bylo potvrzeno rozhodnutí kárného žalobce nezahájit kárné řízení nebo v něm nepokračovat. Předkládající soud tento postoj zcela sdílí.

113. Předkládající soud však rovněž uvádí, že v usnesení ze dne 27. listopadu 2019 přijal senát sedmi soudců Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (kárné kolegium Nejvyššího soudu) diametrálně odlišné stanovisko [58]. Za této situace se článek 521 trestního řádu použije v rámci kárného řízení advokátní komory, takže generální prokurátor může podat kasační stížnost proti rozhodnutí kárného soudu advokátní komory, kterým se potvrzuje rozhodnutí kárného žalobce o zastavení kárného řízení.

114. Toto rozhodnutí bylo patrně přijato v jiné věci, která se však týkala téhož advokáta, R. G., v níž kárný žalobce rovněž zastavil kárné řízení a v níž ministr spravedlnosti a prokurátor rovněž podali proti rozhodnutí kárného žalobce v této věci odvolání. V této věci kárný soud napadené rozhodnutí potvrdil, ale jeho rozhodnutí bylo napadeno kasační stížností, kterou podal ministr spravedlnosti/generální prokurátor.

115. Ačkoli netvrdím, že podrobně znám celý vnitrostátní postup, mám za to, že podstatou je, že v důsledku odchýlení se od dřívější judikatury Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (kárné kolegium Nejvyššího soudu) skutečně svěřilo ministrovi spravedlnosti/generálnímu prokurátorovi právo podat odvolání, a nepřímo sobě, pravomoc rozhodovat o kasačních stížnostech podaných proti rozhodnutím kárného žalobce o zastavení kárných řízení.

[55] – 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).

[56] – Rozhodnutí č. III PO 7/18.

[57] – S ohledem na skutečnost, že v Polsku byl úřad ministra spravedlnosti sloučen s úřadem generálního prokurátora – viz mé stanovisko ve spojených věcech WB a další (C-748/19 až C-754/19, EU:C:2021:403). Pro kritické (a opravdu) negativní hodnocení spojení obou těchto úřadů viz stanovisko Benátské komise k zákonu o státním zastupitelství ve znění pozdějších předpisů (2017), stanovisko 892/2017.

[58] – Věc č. II DSI 67/18.

116. Zatřetí kombinací obou předchozích skutečností nabývá zdánlivě obyčejná procesní změna ve vnitrostátním právu zcela nového rozměru. Tím, že by se ministr spravedlnosti/generální prokurátor (nebo prokurátor, který jedná podle jeho příkazů) systematicky nebo opakovaně odvolávali proti rozhodnutím o nezahájení kárných řízení, mohli by ve skutečnosti vyvíjet tlak na zahájení kárných řízení nebo na jejich pokračování (případně nekonečné) proti některým členům komory. Taková odvolání by v konečném důsledku projednával orgán, o němž bylo již dříve konstatováno, že není nezávislý, právě proto, že jeho složení bylo nepatřičně ovlivňováno výkonnou mocí, a zejména ministrem spravedlnosti [59].

2. K přípustnosti

117. Prokurátor, polská vláda a Komise mají za to, že druhá a třetí otázka je nepřípustná. Zejména podle polské vlády jsou tyto otázky hypotetické, jelikož jsou předčasné. Pokud by byla proti následnému rozhodnutí kárného soudu podána kasační stížnost, musela by být podána k Sądowi Najwyższemu (Nejvyšší soud), který by pak věc přidělil kolegiu příslušnému k jejímu projednání a předal mu spis. Komise má za to, že Soudní dvůr by neměl odpovídat na čistě hypotetické otázky, které se týkají budoucích procesních otázek, které mají být zkoumávány poté, co předkládající soud vydá rozhodnutí.

118. Všichni zúčastnění jsou toho názoru, že čtvrtá otázka je rovněž nepřípustná. Zejména polská vláda má za to, že právo na účinnou právní ochranu zakotvené v článku 47 Listiny nelze vykládat takovým způsobem, že ruší nebo znemožňuje právní prostředky před soudy za údajným účelem zajištění účastníkům řízení, že jejich věc bude projednána nezávislým soudem. Předkládající orgán by se nacházel v situaci, kdy chrání zájmy jednoho z účastníků na úkor druhého, čímž porušuje samotnou podstatu článku 47 Listiny.

119. Musím připustit, že způsob, jakým předkládající soud formuloval předběžné otázky, vyvolává určité problémy, pokud jde o přípustnost druhé až čtvrté otázky.

120. Na jedné straně se totiž odpověď na druhou až čtvrtou otázku může pro účely vyřešení sporu projednávaného před předkládajícím soudem jevit jako nadbytečná. Zdá se, že v těchto otázkách se předkládající soud zabývá dalším a potenciálně posledním stadiem vnitrostátního soudního řízení. To je však podmíněno tím, aby proti jeho blížícímu se rozhodnutí v projednávané věci byla následně podána kasační stížnost k Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (kárné kolegium Nejvyššího soudu).

121. V tomto rozsahu se otázky druhá až čtvrtá otázka jeví jako předčasná. Skutečnost, že uvedený soud musí v rámci téhož řízení potřetí přezkoumat rozhodnutí kárného žalobce týkající se R. G., nemůže předchozí závěr změnit. V projednávané věci se předkládající soud nezabývá problémem neochoty kárného žalobce vyhovět jeho soudnímu rozhodnutí poté, co věc byla kárnému žalobci vrácena zpět. Předkládající soud si totiž klade otázku, zda se (budoucí) výsledek věci nakonec může dostat před *třetího hráče*, jímž je Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud) (konkrétně Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (kárné kolegium Nejvyššího soudu), pokud se předkládající soud tentokrát rozhodne potvrdit napadené rozhodnutí kárného žalobce.

[59] – 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).

122. Přestože je tedy zřejmé, že se předkládající soud nachází v určitém druhu opakující se smyčky, druhá až čtvrtá otázka se ve skutečnosti týká odlišného typu smyčky, která se ještě neprojevila [60].

123. Naproti tomu však předkládající soud prokázal určité relevantní vazby mezi druhá až čtvrtá otázkou a věcí, kterou projednává.

124. Pokud jde o druhou a třetí otázku, předkládající soud uvedl, že má za to, že odpověď Soudního dvora je nezbytná k tomu, aby mohl objasnit, který orgán bude příslušný k rozhodnutí o případné kasační stížnosti proti jeho rozhodnutím (nebo stížnosti proti odmítnutí takové kasační stížnosti) z důvodu *obsahu poučení*, které je předkládající soud povinen udělit při vyhlášení svého rozhodnutí účastníkům řízení. Podle vnitrostátního práva musí předkládající soud ve svém konečném rozhodnutí poučit účastníky řízení o lhůtě a způsobu podání opravného prostředku, nebo o tom, že opravný prostředek nelze podat. V tomto ohledu předkládající soud zvažuje možnost zohlednit rozsudek Sądu Najwyższego (Nejvyšší soud) ze dne 5. prosince 2019, a tudíž poučit účastníky řízení, že opravné prostředky je třeba podávat k Izbie Karnej Sądu Najwyższego (trestní kolegium Nejvyššího soudu), a nikoli k Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (kárné kolegium Nejvyššího soudu).

125. Pokud jde o čtvrtou otázku, předkládající soud uvedl, že jako důsledek článku 47 Listiny může *sám* upustit od projednání věci, která u něj v současnosti probíhá, za účelem zablokování případné následné kasační stížnosti k Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (kárné kolegium Nejvyššího soudu), a vyloučit tak jakýkoliv případný zásah uvedeného kolegia.

126. Z toho vyplývá, že odpovědi Soudního dvora na druhou až čtvrtou otázku mohou jistě mít *určitý* dopad na řešení sporu projednávaného předkládajícím soudem. Uznávám však, že řada skutečností zůstává nejasná. Například není na první pohled zřejmé, jak by předkládající soud mohl konkrétně zabránit tomu, aby byly k Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (kárné kolegium Nejvyššího soudu) podány kasační stížnosti; nebo jak by předkládající soud s ohledem na vyjádření polské vlády týkající se přidělování věcí u Sądu Najwyższego (Nejvyšší soud) mohl dosáhnout přidělení věci konkrétně Izbie Karnej Sądu Najwyższego (trestní kolegium Nejvyššího soudu).

127. Konečně nelze opomenout skutečnost, že druhá až čtvrtá otázka jsou z určitého hlediska otázkami týkajícími se výkladu praktického důsledku (praktických důsledků) dřívějšího rozsudku Soudního dvora, a sice A. K. a další. V tomto rozsudku totiž Soudní dvůr dospěl k závěru, že unijní právo brání tomu, „aby spory týkající se uplatňování unijního práva mohly spadat do výlučné pravomoci orgánu, který není nezávislým a nestranným soudem“ [61]. Vzhledem k tomu, že projednávaná věc spadá, jak bylo konstatováno výše, do působnosti unijního práva na základě směrnice o službách, může se předkládající soud v podstatě ptát: dobře, jak přesně to mám tedy udělat? Jak konkrétně a prakticky mohu zajistit dodržování unijního práva a řídit se předchozím rozsudkem Soudního dvora?

[60] – Naproti tomu například v tomto ohledu věc Torubarov, ve které se vnitrostátní spor na základě postupné výměny mezi stejnými aktéry nacházel v patové situaci v důsledku zjevné neochoty správního orgánu použít dřívější soudní rozhodnutí. V této věci se však předkládající soud tázal konkrétně na patovou situaci, která již nastala – viz rozsudek ze dne 29. července 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, body 23 až 32).

[61] – 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 171).

128. V rozsahu, v jakém se druhá až čtvrtá otázka týká věcí, které jsou stále projednávány a jsou relevantní pro rozhodnutí předkládajícího soudu, které má být vydáno, pak právě *v tomto rozsahu* jsou tyto otázky přípustné. K přeformulování těchto otázek by však měly pomoci následující znaky řízení o předběžné otázce.

129. Zaprvé postup zavedený článkem 267 SFEU je nástrojem spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy, díky němuž Soudní dvůr poskytuje vnitrostátním soudům výklad unijního práva, jenž je pro ně nezbytný k vyřešení sporů, které mají tyto soudy rozhodnout. Řízení o předběžné otázce neumožňuje vydávání konzultativních stanovisek k obecným nebo hypotetickým otázkám. Odpovědi na položené otázky musí být naopak *nezbytné* pro účinné vyřešení sporu, který musí vnitrostátní soud ve věci v původním řízení *zohlednit*[62].

130. Z toho logicky vyplývá, že rozsah případných odpovědí, které Soudní dvůr může poskytnout, je omezen na to, co by mohl předkládající soud udělat ve věci, kterou projednává. Nelze to rozšířit na to, co by v budoucnu měly udělat i jiné soudy nebo orgány. To vylučuje vodítka ohledně *budoucího* jednání nebo postupu *jiných soudů*.

131. Zadruhé vodítka, která může Soudní dvůr poskytnout v rámci řízení o předběžné otázce, jsou striktně omezena na otázky *výkladu unijního práva*, a nikoli vnitrostátního práva. Soudnímu dvoru nepřísluší vykládat vnitrostátní právo, tím spíše rozhodovat mezi různými způsoby výkladu vnitrostátního práva, které se objevují na vnitrostátní úrovni. Soudnímu dvoru zejména nepřísluší, aby rozhodl, který z protichůdných výkladů vnitrostátních procesních pravidel je správný, a jaké přesné pravidlo nebo cestu podle vnitrostátního práva musí předkládající soud zvolit, aby zaručil dodržování unijního práva.

132. S ohledem na tyto meze jsem toho názoru, že druhá až čtvrtá otázka je přípustná. S ohledem na výše uvedené je však třeba k těmto otázkám přistupovat na základě mnohem vyšší míry abstrakce a je třeba se těmito otázkami zabývat pouze z hlediska unijního práva, o což se nyní pokusím.

3. K pravomocem vnitrostátních soudů při zajišťování dodržování unijního práva

133. Podstatou druhé až čtvrté otázky předkládajícího soudu je, zda podle unijního práva může předkládající soud za účelem zajištění dodržování unijního práva odhlédnout od: i) vnitrostátních právních předpisů o určení soudní příslušnosti (druhá otázka); ii) (obvykle závazného) právního výkladu vnitrostátního práva soudem vyššího stupně (třetí otázka); iii) opravného prostředku nebo podání ministra spravedlnosti (jenž je zároveň generálním prokurátorem) (čtvrtá otázka).

134. K prvnímu a druhému bodu již existuje bohatá judikatura Soudního dvora. Podle Soudního dvora je vnitrostátní soud na základě zásady přednosti povinen použít v plném rozsahu unijní právo a chránit práva, která toto právo přiznává jednotlivcům. Nesmí tedy použít žádné *ustanovení vnitrostátního práva*, které je v rozporu s unijní právem, ať už bylo zavedeno před, nebo po unijním pravidlu. Jinými slovy, s požadavky vlastními samotné povaze unijního práva je neslučitelné jakékoli ustanovení vnitrostátního právního řádu nebo jakákoli legislativní, správní nebo soudní praxe, které by vedly ke snížení účinku unijního práva v důsledku skutečnosti, že by soudu příslušnému k uplatňování tohoto práva byla upřena pravomoc učinit v samotném

[62] – Viz rozsudek ze dne 26. března 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, body 44 a 46, jakož i citovaná judikatura), nebo usnesení ze dne 2. července 2020, S. A. D. Maler und Anstreicher (C-256/19, EU:C:2020:523, body 42 až 44).

okamžiku jeho uplatnění vše, co je nezbytné k vyloučení použití ustanovení vnitrostátních právních předpisů představujících případně překážku plného účinku unijních norem [63]. Za účelem zajištění takového souladu může předkládající soud buď vyložit vnitrostátní pravidla v souladu s unijním právem, nebo případně nepoužít vnitrostátní ustanovení, která mu brání v zajištění jeho dodržování [64].

135. Kromě toho, pokud jde o právní stanoviska nebo rozsudky vyšších soudů, z ustálené judikatury rovněž vyplývá, že vnitrostátní soudy musí případně odmítnout posouzení soudu vyššího stupně, pokud mají s ohledem na tento výklad za to, že tato posouzení nejsou v souladu s unijním právem [65]. Do jisté míry jsou logika a důsledek obou scénářů shodné: pokud by předkládajícímu soudu nebo jakémukoli soudu v této věci [66] bylo zabráněno v zajištění plného dodržování unijního práva, zdroje případné neslučitelnosti, ať již jsou legislativního či individuálního soudního původu, musí být přirozeně ignorovány za podmínky, že odchýlení se od takových zdrojů je náležitě odůvodněno a vysvětleno [67].

136. Oba výše uvedené směry judikatury byly vyvinuty v rámci případů individuální neslučitelnosti, aniž by takové případy měly nutně širší strukturální dopady. Není však pochyb o tom, že stejný přístup je použitelný, možná tím spíše, v případě takových otázek strukturální povahy, jako jsou otázky týkající se právních předpisů, které přiznávají pravomoc orgánům, které strukturálně zcela postrádají nezávislost. Nejnovější judikatura Soudního dvora toto zcela logické rozšíření potvrzuje.

137. Zaprvé Soudní dvůr v rozsudku A. K. a další rozhodl, že článek 47 Listiny brání tomu, aby spory týkající se uplatňování unijního práva mohly spadat do výlučné pravomoci orgánu, který není nezávislým a nestranným soudem, v projednávané věci Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (kárné kolegium Nejvyššího soudu), s výhradou ověření vnitrostátním soudem. Zásada přednosti unijního práva tak ukládá vnitrostátním soudům, aby upustily od použití ustanovení vnitrostátního práva vyhrazujícího pravomoc rozhodnout ve sporech takovému soudu, aby tyto spory mohly být posouzeny soudem splňujícím požadavky nezávislosti a nestrannosti, který by byl v dané oblasti příslušný, kdyby tomu uvedené ustanovení nebránilo [68].

138. Zadruhé naposledy ve věci A. B. a další [69] byla Soudnímu dvoru položena otázka slučitelnosti změn vnitrostátního práva, které zbavily předkládající soud jeho pravomoci, s unijním právem. Soudní dvůr rozhodl, že v případě prokázaného porušení čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU musí být zásada přednosti unijního práva vykládána v tom smyslu, že předkládající soud musí

63 – Viz například rozsudky ze dne 9. března 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, body 21 a 22); ze dne 19. června 1990, Factortame a další (C-213/89, EU:C:1990:257, bod 20), jakož i ze dne 22. června 2010, Melki a Abdeli (C-188/10 a C-189/10, EU:C:2010:363, bod 44).

64 – S dalšími odkazy viz rozsudek ze dne 24. června 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, bod 50 a násl.).

65 – Viz například rozsudky ze dne 5. října 2010, Elčinov (C-173/09, EU:C:2010:581, bod 30), a ze dne 15. ledna 2013, Križan a další (C-416/10, EU:C:2013:8, bod 69).

66 – Soudní dvůr opakovaně připomněl, že vnitrostátní soud je přirozeně oprávněn konstatovat neslučitelnost vnitrostátního práva s unijním právem a vyvodit z toho důsledky, aniž je nezbytná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU – viz rozsudky ze dne 19. ledna 2010, Kücükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, body 53 až 55); ze dne 5. října 2010, Elčinov (C-173/09, EU:C:2010:581, bod 28), jakož i usnesení ze dne 3. září 2020, Vikingo Fővállalkozó (C-610/19, EU:C:2020:673, bod 75).

67 – Podrobněji viz mé stanovisko ve věci Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție a další (C-357/19 a C-547/19, EU:C:2021:170, body 235 až 243).

68 – 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 171).

69 – Rozsudek ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Žaloby) (C-824/18, EU:C:2021:153).

upustit od použití dotčených změn bez ohledu na to, zda mají legislativní či ústavní původ, a v důsledku toho nadále vykonávat pravomoc, kterou měl k rozhodování sporů, jež mu byly předloženy před zavedením těchto změn [70].

139. Z výše uvedené judikatury Soudního dvora, potvrzené posledními rozsudky týkajícími se konkrétně Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (kárné kolegium Nejvyššího soudu), tak vyplývá, že předkládající soud musí na základě přednosti unijního práva upustit od použití vnitrostátního práva, včetně judikatury Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (kárné kolegium Nejvyššího soudu), a namísto toho použít předchozí vnitrostátní právní úpravu o příslušnosti. Přestože ve věcech A. K. a další i A. B. a další nebyl předkládajícím soudem soud nižšího stupně [71], nedomnívám se, že tento rozdíl má nějaký význam. Rozsudek ve věci A. K. a další je v projednávané věci pro předkládající soud stejně relevantní.

140. Celkově lze říci, že unijní právo zjevně umožňuje, aby vnitrostátní soud za výše uvedených podmínek vyloučil a nepoužil vnitrostátní právní předpisy nebo stanovisko nadřízeného soudu, pokud se jedná o jediný způsob, jak zajistit dodržování unijního práva.

141. To, co je opravdu nové, je třetí problém vznesený předkládajícím soudem v rámci čtvrté otázky, v níž se předkládající soud patrně zamýšlí nad tím, zda může jednoduše neprojednat odvolání, které mu bylo předloženo. Rozumím tomu tak, že motivem, který je základem této teze, je vytvoření určitého právního vakua. Pokud totiž neexistuje žádné rozhodnutí, nelze se proti němu odvolat. Není tedy nic, co by se případně mohlo dostat k soudu, který *není* nezávislý.

142. Přes lákavost a radikální jednoduchost této myšlenky, ve skutečnosti obdobné té, kterou předložila polská vláda, nemohu než navrhnout zápornou odpověď. Článek 47 Listiny (a za tímto účelem čl. 19 odst. 1 SEU) zaručuje právo na účinnou právní ochranu. I když „další stupeň“ v rámci soudní hierarchie již tomuto požadavku neodpovídá, lze toto ustanovení stěží vykládat tak, že má dominový efekt na nižší úrovni, což jí zcela brání přijmout rozhodnutí.

143. Podle mého názoru je důvod k tomu poměrně jednoduchý, ale velice obtížný: zákaz *denegatio iustitiae*. Od okamžiku, kdy článek 4 francouzského občanského zákoníku stanovil, že „soudce, který odmítá rozhodnout pod záminkou, že právo mlčí či je nejasné nebo špatné, může být obviněn z odepření spravedlnosti“ [72].

144. Přestože byl tento zákaz původně zaveden v oblasti občanského práva, a pokud vím, tak nikdy nebyl prohlášen za součást unijního práva, uvedený zákaz je tak zásadním aspektem moderního soudnictví, že jej nemůže změnit ani přednost unijního práva. Není možné, aby soud jednoduše zůstal záměrně nečinný a odmítl vydat rozhodnutí, nejen z důvodu, že právo je špatné, ale rovněž z důvodu, že vyšší soud je údajně špatný. Systém již naopak umožňuje soudu vyjádřit nesouhlas tím, že mu umožňuje rozhodnout ve věci a případně nepoužít vnitrostátní právní předpisy nebo vodítka od nadřízených soudů, ale vždy prostřednictvím řádně odůvodněného rozhodnutí.

[70] – Tamtéž, body 142 až 150.

[71] – Ale Naczelny Sąd Administracyjny (Nejvyšší správní soud, Polsko) a Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) [Nejvyšší soud (pracovněprávní a sociálněprávní kolegium)].

[72] – Portalis, J. E. M., „Discours préliminaire sur le projet de Code Civil présenté le 1er pluviôse an IX“ (s. 12) v Portalis, J. E. M., *Discours et rapports sur le Code civil*, Caen, Fontes & Paginae, 2010, s. 70.

145. Podle mého názoru je toto maximum, kam až může Soudní dvůr jít při poskytování (přinejmenším) některých vodítek užitečných pro předkládající soud, přičemž zůstane v rámci výše uvedených parametrů řízení o předběžné otázce [73]. Připomínám, že úkolem Soudního dvora je vykládat unijní právo, a nikoli vnitrostátní právo. Kromě toho přezkum slučitelnosti některých vnitrostátních pravidel s unijním právem byl v praxi rovněž tradičně omezen na negativní tvrzení o neslučitelnosti, ale nikdy ne na pozitivní tvrzení ohledně toho, jak má být slučitelnosti konkrétním způsobem dosaženo. Posledně uvedené patří do výlučné pravomoci předkládajícího soudu nebo jiných příslušných orgánů dotyčného členského státu.

146. Připouštím, že takové rozdělení pravomocí v rámci řízení o předběžné otázce nemusí být ideální pro řešení především patologických situací v členském státě, v nichž se běžná pravidla právní angažovanosti a fair play patrně rozpadají. Z reálného hlediska má nicméně řízení o předběžné otázce inherentní meze, pokud jde o jeho potenciál k řešení institucionálních patových situací v takovém specifickém kontextu, ve kterém se jeden nebo více subjektů odmítá řídit pokyny Soudního dvora. V takových případech takový zásah třetích osob a vnější výkon rozsudků Soudního dvora, jako je zásah stanovený v článcích 258 až 260 SFEU, zůstávají vhodnějším, ne-li jediným, opravným prostředkem.

V. Závěry

147. Navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžné otázky položené Sądem Dyscyplinarnym Izby Adwokackiej w Warszawie (kárný soud advokátní komory ve Varšavě, Polsko) odpověděl následovně:

– Kapitola III směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu se v rámci povolovacího režimu, který upravuje výkon činnosti advokátů, použije na kárné řízení zahájené proti advokátům, jehož výsledek může ovlivnit stávající schopnost těchto advokátů poskytovat právní služby podle této směrnice. Z toho vyplývá, že na takové řízení se rovněž použijí článek 47 Listiny základních práv Evropské unie a případně čl. 19 odst. 1 SEU.

– Na základě přednosti unijního práva:

  – Vnitrostátní soud je povinen nepoužít ustanovení vnitrostátního práva, která vyhrazují příslušnost k rozhodnutí ve věcech soudu, který není nezávislý a nestranný, tak aby tyto věci mohly být posouzeny soudem, který splňuje požadavky nezávislosti a nestrannosti a který by byl příslušný, pokud by tato ustanovení neexistovala.

  – Vnitrostátní soud musí případně odhlédnout od rozhodnutí vyšších soudů, pokud má za to, že jsou neslučitelná s unijním právem, včetně situací, kdy neslučitelnost vyplývá z nedostatku nezávislosti a nestrannosti tohoto vyššího soudu.

[73] – Viz výše body 128 až 131 tohoto stanoviska.