Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MICHAL BOBEK
prednesené 17. júna 2021 [1]

Vec C-55/20

Ministerstwo Sprawiedliwości
za účasti:
Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego, Prokurator Krajowy,
Rzecznik Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (Disciplinárny súd advokátskej komory vo Varšave, Poľsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Sloboda poskytovať právne poradenstvo – Disciplinárne konanie proti advokátovi – Pôsobnosť smernice 2006/123/ES a smernice 98/5/ES – Uplatniteľnosť smernice 2006/123/ES na disciplinárne konanie – Systémy udeľovania povolení – Pojem ‚súdny orgán' – Disciplinárny súd miestnej advokátskej komory, ktorý je zložený z neprofesionálnych sudcov – Článok 47 Charty základných práv a článok 19 ods. 1 ZEÚ – Právomoc súdov nižšieho stupňa v prípadoch, v ktorých vnútroštátny súd vyššieho stupňa nie je nezávislý"

I. Úvod

1. Prokurator Krajowy – Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego (štátny prokurátor – prvý zástupca generálneho prokurátora) (ďalej len „štátny prokurátor") požiadal v júli 2017 Rzecznik Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (disciplinárny zástupca advokátskej komory vo Varšave, Poľsko) (ďalej len „disciplinárny zástupca advokátskej komory vo Varšave" alebo „disciplinárny zástupca"), aby začal disciplinárne konanie proti advokátovi bývalého predsedu Európskej rady Donalda Tuska. Štátny prokurátor zastával názor, že verejné vyjadrenia uvedeného advokáta o tom, že jeho klient možno bude obvinený z trestného činu, predstavovali bezprávnu vyhrážku a disciplinárne previnenie. Disciplinárny zástupca takéto konanie dvakrát buď odmietol začať, alebo ho zastavil. Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (Disciplinárny súd advokátskej komory vo Varšave, Poľsko) (ďalej len „disciplinárny súd") dvakrát tieto rozhodnutia zmenil na základe odvolania štátneho prokurátora alebo ministra spravodlivosti a vrátil vec disciplinárnemu zástupcovi.

2. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania bol podaný v rámci tretieho „kola" uvedeného konania, v ktorom disciplinárny súd skúma rozhodnutia disciplinárneho zástupcu znova zastaviť disciplinárne konanie proti dotknutému advokátovi po tom, čo štátny prokurátor a minister spravodlivosti podali opätovne odvolanie. Vnútroštátny súd chce vedieť, či sa smernica

[1] Jazyk prednesu: angličtina.

2006/123/ES (ďalej len „smernica o službách“)[2] a článok 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) uplatňujú na disciplinárne konanie, ktoré na tomto súde prebieha. Zdá sa však, že podstata veci, o ktorej rozhoduje vnútroštátny súd, spočíva v niečom inom: aké konkrétne dôsledky má z procesného hľadiska vnútroštátny súd vyvodiť z rozsudku Súdneho dvora vo veci A. K. a i.[3] s ohľadom na to, že proti jeho rozhodnutiu možno podať opravný prostriedok na Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (disciplinárny senát Najvyššieho súdu, Poľsko)? Ako môže uvedený vnútroštátny súd konkrétne a prakticky zabezpečiť súlad s právom Únie?

II. Právny rámec

A. Právo Únie

1. Smernica o službách

3. V odôvodnení 33 smernice o službách sa uvádza, že „služby, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, zahŕňajú široké spektrum činností podliehajúcich neustálej zmene… Služby, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, tiež zahŕňajú služby poskytované podnikateľom aj spotrebiteľom, ako napríklad právne alebo daňové poradenstvo…“.

4. Podľa odôvodnenia 39 „pojem ‚systém udeľovania povolení‘ by mal okrem iného zahŕňať administratívne postupy udeľovania povolení, licencií, schválení alebo koncesií, ako aj povinnosť na účely získania oprávnenia vykonávať činnosť, zaregistrovať sa ako člen profesie alebo zapísať sa do registra, evidencie alebo databázy, povinnosť úradného vymenovania do orgánu alebo povinnosť byť držiteľom preukazu potvrdzujúceho členstvo v určitej profesii. …“.

5. Článok 1 ods. 5 smernice službách stanovuje:

„Táto smernica neovplyvňuje predpisy členských štátov v oblasti trestného práva. Členské štáty však nesmú obmedzovať slobodu poskytovať služby uplatňovaním ustanovení trestného práva, ktoré špecificky upravujú alebo ovplyvňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie na účely obchádzania pravidiel ustanovených v tejto smernici.“

6. Článok 4 smernice o službách obsahuje niekoľko definícií na účely tejto smernice. Podľa článku 4 ods. 6 je „systém udeľovania povolení“ definovaný ako „každý postup, v rámci ktorého sa od poskytovateľa alebo príjemcu vyžaduje, aby podnikol kroky smerom k získaniu úradného rozhodnutia alebo konkludentného rozhodnutia o prístupe k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávaní od príslušného orgánu“.

7. Článok 9 ods. 3 smernice o službách je súčasťou oddielu 1 s názvom „Udeľovanie povolení“ nachádzajúceho sa v kapitole III, nazvanej „Sloboda poskytovateľov usadiť sa“, a stanovuje, že tento oddiel sa nevzťahuje na tie aspekty systémov udeľovania povolení, ktoré sa priamo alebo nepriamo riadia inými nástrojmi Spoločenstva.

[2] Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 376, 2006, s. 36).

[3] Rozsudok z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982).

8. Článok 10 smernice o službách sa nazýva „Podmienky pre udeľovanie povolení“ a uvádza sa v ňom:

„1. Systémy udeľovania povolení sa zakladajú na kritériách, ktoré zabraňujú tomu, aby príslušné orgány vykonávali svoju hodnotiacu právomoc svojvoľným spôsobom.

2. Kritériá uvedené v odseku 1 musia byť:

a) nediskriminačné;

b) opodstatnené závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu;

c) primerané cieľu tohto verejného záujmu;

d) jasné a jednoznačné;

e) objektívne;

f) vopred zverejnené;

g) transparentné a dostupné.

…

6. Okrem prípadu udelenia povolenia musí existovať možnosť preskúmania každého rozhodnutia príslušných orgánov vrátane zamietnutia či odňatia povolenia, ktoré musí byť riadne odôvodnené, súdom alebo inými odvolacími orgánmi.

…“

B. Vnútroštátne právo

1. Všeobecné ustanovenia o advokátskej komore

9. Podľa článku 9 ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (zákon z 26. mája 1982 o advokácii) (ďalej len „zákon o advokácii“):

„1. Orgánmi advokátskej komory sú: národná konferencia advokátov, najvyššia rada komory, vyšší disciplinárny súd, disciplinárny zástupca komory a vyššia revízna komisia.

2. Členmi orgánov advokátskej komory môžu byť iba advokáti.“

10. Článok 11 zákona o advokácii uvádza:

„1. Voľby do orgánov advokátskej komory a do miestnych advokátskych komôr a advokátskych kolégií sa uskutočňujú tajným hlasovaním, pričom počet kandidátov nie je obmedzený.

2. Členovia orgánov advokátskej komory a orgánov miestnych advokátskych komôr a advokátskych kolégií sú volení na funkčné obdobie štyroch rokov, pričom sú povinní zotrvať vo funkcii, kým nie sú zvolení noví členovia týchto orgánov.

…

4. Jednotlivých členov orgánov uvedených v odseku 1 môže pred uplynutím ich funkčného obdobia odvolať orgán, ktorý ich zvolil.

…“

11. Podľa článku 58 zákona o advokácii:

„Najvyššia rada komory rozhoduje o:

…

(13) pozastavení výkonu funkcie jednotlivých členov orgánov miestnych advokátskych komôr a advokátskych kolégií, s výnimkou členov disciplinárnych súdov, z dôvodu porušenia základných povinností, a o podávaní žiadostí na príslušné orgány o ich odvolanie;

…“

2. Ustanovenia týkajúce sa disciplinárnych previnení

12. Podľa článku 80 zákona o advokácii:

„Advokáti a advokátski koncipienti podliehajú disciplinárnej zodpovednosti za konanie, ktoré je v rozpore so zákonom, etickými zásadami alebo dôstojnosťou advokátskeho stavu alebo za porušenie svojich pracovných povinností…“

13. Článok 81 ods. 1 zákona o advokácii znie:

„Za disciplinárne previnie možno uložiť tieto sankcie:

(1) napomenutie;

(2) pokarhanie;

(3) pokutu;

(4) pozastavenie výkonu advokácie na obdobie od troch mesiacov do piatich rokov;

…

(6) vylúčenie z advokátskej komory.“

14. Podľa článku 82 ods. 2 zákona o advokácii:

„Vylúčenie z advokátskej komory znamená vyčiarknutie zo zoznamu advokátov, pričom právo opätovne požiadať o zápis do zoznamu advokátov vzniká po uplynutí 10 rokov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o vylúčení z advokátskej komory.“

3. Predpisy týkajúce sa výkonu spravodlivosti disciplinárnymi súdmi advokátskej komory

15. Podľa článku 40 bodu 2 zákona o advokácii:

„Do pôsobnosti zhromaždenia miestnej advokátskej komory patrí… výber predsedu, predsedu disciplinárneho súdu, disciplinárneho zástupcu, predsedu revíznej komisie a členov a zástupcov členov krajskej advokátskej rady, disciplinárneho súdu a revíznej komisie.“

16. Podľa článku 91 zákona o advokácii:

„1. V disciplinárnych veciach rozhodujú:

(1) disciplinárny súd advokátskej komory;

(2) vyšší disciplinárny súd.

2. Disciplinárny súd advokátskej komory rozhoduje v prvom stupni vo všetkých veciach, okrem prípadov uvedených v článku 85 ods. 3 a skúma odvolania proti rozhodnutiu disciplinárneho zástupcu nezačať disciplinárne konanie alebo zastaviť disciplinárne konanie.

3. Vyšší disciplinárny súd rozhoduje:

(1) ako súd druhého stupňa vo veciach prejednávaných v prvom stupni disciplinárnymi súdmi advokátskej komory;

(2) ako súd prvého stupňa v disciplinárnych veciach týkajúcich sa členov Najvyššej rady komory a krajských advokátskych rád;

(3) v ďalších veciach stanovených týmto zákonom.

…“

17. Podľa článku 89 ods. 1 zákona o advokácii:

„Disciplinárny súd je pri svojom rozhodovaní nezávislý.“

4. Ustanovenia týkajúce sa konania pred disciplinárnymi súdmi advokátskej komory

18. Podľa článku 88a ods. 4 zákona o advokácii:

„Účastníci konania a minister spravodlivosti majú právo podať odvolanie proti rozhodnutiam a uzneseniam ukončujúcim disciplinárne konanie do 14 dní po doručení kópie rozhodnutia alebo

uznesenia s odôvodnením a poučením, v ktorom sa uvádza lehota na podanie odvolania a spôsob jeho podania.“

19. Podľa článku 91c zákona o advokácii:

„Kasačný opravný prostriedok sa podáva na Najvyššom súde prostredníctvom Vyššieho disciplinárneho súdu do 30 dní od doručenia rozhodnutia s odôvodnením.“

20. Podľa článku 95n zákona o advokácii:

„V prípadoch, na ktoré sa nevzťahuje tento zákon, sa budú v disciplinárnych konaniach uplatňovať *mutatis mutandis* tieto ustanovenia:

(1) Trestný poriadok;

(2) Kapitoly I až III Trestného zákona.“

21. Podľa článku 100 ods. 8 Kodeks postępowania karnego (ďalej len „Trestný poriadok“):

„Po vyhlásení alebo doručení rozhodnutia alebo uznesenia musia byť účastníci konania poučení o svojom práve podať odvolanie a o lehote na uplatnenie tohto práva, ako aj o spôsobe podania odvolania alebo o tom, že proti rozhodnutiu alebo uzneseniu nie je možné podať odvolanie.“

22. Podľa článku 521 ods. 1 Trestného poriadku:

„Generálny prokurátor, ako aj ombudsman môžu podať kasačný opravný prostriedok proti každému právoplatnému rozhodnutiu súdu, ktorým sa ukončuje konanie.“

III. Skutkové okolnosti, vnútroštátne konanie a prejudiciálne otázky

23. Štátny prokurátor požiadal 20. júla 2017 disciplinárneho zástupcu advokátskej komory vo Varšave, aby začal disciplinárne konanie proti R.G., advokátovi bývalého predsedu Európskej rady Donalda Tuska. Štátny prokurátor totiž zastával názor, že R.G. vo svojich verejných vyjadreniach prednesených 10. a 11. októbra 2016, v ktorých komentoval možnosť obvinenia jeho klienta zo spáchania trestného činu, prekročil hranice slobody prejavu advokátov. Štátny prokurátor sa domnieval, že tieto vyjadrenia by mohli byť považované za bezprávnu vyhrážku a disciplinárne previnenie.

24. Rozhodnutím zo 7. novembra 2017 disciplinárny zástupca advokátskej komory vo Varšave odmietol začať disciplinárne konanie. Toto rozhodnutie bolo v nadväznosti na odvolanie štátneho prokurátora zrušené 23. mája 2018 rozhodnutím Disciplinárneho súdu advokátskej komory vo Varšave. Vec bola vrátená disciplinárnemu zástupcovi na ďalšie konanie.

25. Rozhodnutím z 18. júna 2018 disciplinárny zástupca začal disciplinárne konanie proti R.G. v súvislosti s vyššie uvedenými skutkovými okolnosťami. Rozhodnutím z 28. novembra 2018 disciplinárny zástupca toto konanie zastavil s odôvodnením, že konanie R.G. nevykazuje znaky disciplinárneho previnenia. Na základe odvolania štátneho prokurátora a ministra spravodlivosti bolo uvedené rozhodnutie 13. júna 2019 zrušené disciplinárnym súdom. Vec bola druhýkrát vrátená disciplinárnemu zástupcovi na nové konanie.

26. Rozhodnutím z 8. augusta 2019 disciplinárny zástupca opätovne zastavil disciplinárne konanie proti R.G. Odvolania proti tomuto rozhodnutiu podali štátny prokurátor i minister spravodlivosti. Z toho vyplýva, že disciplinárny súd v súčasnosti rozhoduje o tejto veci tretíkrát.

27. Za týchto skutkových a právnych okolností Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (Disciplinárny súd advokátskej komory vo Varšave) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. Možno uplatniť ustanovenia kapitoly III [smernice o službách], najmä jej článok 10 ods. 6, na konanie týkajúce sa disciplinárnej zodpovednosti poľských advokátov a zahraničných právnikov zapísaných do zoznamu advokátov, v rámci ktorej možno advokátovi najmä uložiť peňažný trest, pozastaviť mu výkon advokácie alebo ho vylúčiť z advokátskej komory a zahraničnému právnikovi najmä uložiť peňažný trest alebo mu pozastaviť oprávnenie poskytovať právnu pomoc na území Poľskej republiky alebo mu takúto činnosť na území Poľskej republiky zakázať? V prípade kladnej odpovede, možno na vyššie uvedené konanie vedené pred súdmi advokátskej komory vo veciach, v ktorých rozhodnutia týchto súdov nemožno napadnúť žiadnymi opravnými prostriedkami na poľských súdoch alebo iba mimoriadnymi opravnými prostriedkami, akým je kasačný opravný prostriedok na Sąd Najwyższy [Najvyšší súd, Poľsko], uplatniť ustanovenia [Charty], vrátane jej článku 47, a to aj vo veciach, v ktorých sa všetky relevantné prvky viažu na územie jedného členského štátu?

2. Je nevyhnutné, aby sa vo veci, v ktorej – ako je to v konaní opísanom v prvej otázke – je na rozhodovanie o kasačnom opravnom prostriedku proti rozsudku alebo uzneseniu disciplinárneho súdu advokátskej komory alebo o sťažnosti proti rozhodnutiu o odmietnutí takéhoto kasačného opravného prostriedku príslušný v súlade s platnými vnútroštátnymi predpismi orgán, ktorý podľa názoru tohto súdu zhodujúceho sa s názorom Sąd Najwyższy [Najvyšší súd] vyjadreným v rozsudku z 5. decembra 2019, číslo spisu III PO 7/18, nie je nezávislým a nestranným súdom v zmysle článku 47 Charty, nezohľadňovali vnútroštátne predpisy stanovujúce príslušnosť takéhoto orgánu a aby disciplinárny súd advokátskej komory postúpil uvedený kasačný opravný prostriedok alebo uvedenú sťažnosť na prejednanie súdnemu orgánu, ktorý by bol príslušný, ak by tomu nebránili uvedené predpisy?

3. Môže (prípadne musí) disciplinárny súd advokátskej komory vo veci, v ktorej – ako je to v konaní opísanom v prvej otázke – podľa stanoviska uvedeného súdu neprináleží kasačný opravný prostriedok proti rozsudku alebo uzneseniu disciplinárneho súdu advokátskej komory generálnemu prokurátorovi, ani ombudsmanovi, pričom toto stanovisko je:

   a) v rozpore s názorom vyjadreným v uznesení z 27. novembra 2019, číslo spisu II DSI 67/18, Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego [disciplinárny senát Najvyššieho súdu] zloženého zo siedmich sudcov, teda orgánu, ktorý v súlade so záväznými vnútroštátnymi predpismi je príslušný na prejednávanie sťažnosti proti rozhodnutiu o odmietnutí kasačného opravného prostriedku, avšak podľa názoru disciplinárneho súdu advokátskej komory zhodujúceho sa s názorom Sąd Najwyższy [Najvyšší súd] vyjadreným v rozsudku z 5. decembra 2019, číslo spisu III PO 7/18, nie je nezávislým a nestranným súdom v zmysle článku 47 Charty;

   b) v súlade s názorom, ktorý skôr vyjadril Izba Karna Sądu Najwyższego [trestný senát Najvyššieho súdu, Poľsko], teda súdny orgán, ktorý by bol príslušný na prejednávanie takejto sťažnosti, ak by tomu uvedené predpisy nebránili;

   nezohľadniť názor vyjadrený Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego [disciplinárny senát Najvyššieho súdu]?

4. V situácii opísanej v tretej otázke, keď bolo disciplinárnemu súdu advokátskej komory predložené na prejednanie odvolanie ministra spravodlivosti, a:

   a) jedným z faktorov, ktoré podľa názoru Sąd Najwyższy [Najvyšší súd] vyjadreného v rozsudku z 5. decembra 2019, číslo spisu III PO 7/18, a tiež podľa názoru disciplinárneho súdu advokátskej komory odôvodňujú záver, že Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego [disciplinárny senát Najvyššieho súdu], teda orgán uvedený v tretej otázke písm. a), nie je nezávislým a nestranným súdom v zmysle článku 47 Charty, je vplyv výkonnej moci, a to najmä ministra spravodlivosti, na jeho personálne obsadenie;

   b) funkciu generálneho prokurátora, ktorý by v súlade s názorom vyjadreným Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego [disciplinárny senát Najvyššieho súdu], teda súdnym orgánom uvedeným v tretej otázke písm. a), mal byť oprávnený podať kasačný opravný prostriedok proti rozhodnutiu o odvolaní, avšak podľa stanoviska Izba Karna Sądu Najwyższego [trestný senát Najvyššieho súdu], teda súdneho orgánu uvedeného v tretej otázke písm. b), a tiež v súlade s názorom disciplinárneho súdu advokátskej komory takéto oprávnenie nemá, plní zo zákona v skutočnosti minister spravodlivosti,

   je disciplinárny súd advokátskej komory povinný neprejednávať toto odvolanie, pokiaľ iba takýmto spôsobom možno zabezpečiť súlad konania s článkom 47 Charty, a najmä vyhnúť sa zásahu do tohto konania zo strany orgánu, ktorý nie je nezávislým a nestranným súdom v zmysle tohto ustanovenia?“

28. Písomné pripomienky predložili štátny prokurátor, holandská a poľská vláda, ako aj Európska komisia.

29. Disciplinárny súd odpovedal 16. februára 2021 na žiadosť Súdneho dvora o vysvetlenie v zmysle článku 101 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora.

IV. Posúdenie

30. Tieto návrhy majú nasledujúcu štruktúru. V prvom rade preskúmam, či Disciplinárny súd advokátskej komory vo Varšave je „súdnym orgánom“ v zmysle článku 267 ZFEÚ (časť A). Následne sa zameriam na prvú otázku týkajúcu sa uplatniteľnosti smernice o službách a článku 47 Charty na disciplinárne konania namierené proti advokátom (časť B), a napokon sa budem zaoberať druhou až štvrtou otázkou, ktoré sa vzťahujú na právomoc disciplinárneho súdu zabezpečiť súlad s právom Únie (časť C).

A. Je disciplinárny súd súdnym orgánom v zmysle článku 267 ZFEÚ?

31. Podľa ustálenej judikatúry pri posudzovaní, či má vnútroštátny orgán podávajúci návrh na začatie prejudiciálneho konania povahu „súdneho orgánu“ v zmysle článku 267 ZFEÚ, čo predstavuje otázku, ktorá spadá výlučne do pôsobnosti práva Únie, berie Súdny dvor do úvahy tieto okolnosti: či je dotknutý orgán zriadený zákonom, či je trvalý, či je jeho právomoc záväzná, či má konanie pred ním kontradiktórnu povahu, či uplatňuje právne normy, a či je nezávislý. [4]

[4] Pozri napríklad rozsudky zo 17. septembra 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, bod 23 a citovaná judikatúra); z 9. októbra 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, bod 27); zo 6. októbra 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, bod 17 a citovaná judikatúra), a z 24. mája 2016, MT Højgaard a Züblin (C-396/14, EU:C:2016:347, bod 23).

32. Disciplinárny súd spĺňa väčšinu týchto podmienok. Ako tento súd vysvetlil vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania, pričom toto vysvetlenie nespochybnil nijaký z oprávnených subjektov, disciplinárny súd bol zriadený zákonom o advokácii; ide o trvalý orgán; uplatňuje procesné právne normy stanovené v zákone o advokácii a v Trestnom poriadku; jeho rozhodnutia sú záväzné a vymáhateľné. Okrem toho má disciplinárny súd záväznú právomoc v disciplinárnych sporoch, ktorú mu zveruje vnútroštátne právo.

33. Kým Komisia považuje disciplinárny súd za „súdny orgán" v zmysle článku 267 ZFEÚ, štátny prokurátor, rovnako ako poľská vláda s takýmto záverom nesúhlasia.

34. Podľa štátneho prokurátora nie je disciplinárny súd súdnym orgánom vzhľadom na etapu, v ktorej sa dotknuté disciplinárne konanie nachádza, a tiež na predmet sporu. Vo veci samej ešte disciplinárny zástupca advokátskej komory vo Varšave neobvinil R.G., že sa dopustil disciplinárneho previnenia. Ešte sa teda nezačala tá časť konania, ktorá je určená na vypočutie tvrdení oboch strán. Okrem toho úlohou disciplinárneho súdu pri preskúmaní rozhodnutia disciplinárneho zástupcu zastaviť disciplinárne konanie nie je rozhodnúť o práve R.G. vykonávať svoju odbornú činnosť v zmysle kapitoly III smernice o službách, ale len overiť, či bolo rozhodnutie zabraňujúce rozhodnúť o disciplinárnej zodpovednosti R.G. odôvodnené.

35. Podľa poľskej vlády disciplinárny súd nielenže nie je súdom podľa článku 179 poľskej Ústavy, ale ho ani nemožno považovať za nezávislý na účely článku 267 ZFEÚ. Po prvé jeho členov volí na obnoviteľné funkčné obdobie štyroch rokov zhromaždenie príslušnej advokátskej komory. Sudcovia, ktorí tvoria disciplinárny súd, teda rozhodujú o disciplinárnych veciach týkajúcich sa ich vlastných kolegov, ktorí ich volili a potenciálne ich môžu voliť znova. Po druhé funkčné obdobie členov disciplinárneho súdu nie je zaručené. Orgán, ktorý ich zvolil, teda zhromaždenie pozostávajúce zo všetkých členov dotknutých advokátskych komôr, ich môže ešte pred uplynutím funkčného obdobia odvolať. Po tretie nie je isté, že sudcovia rozhodujúci v rámci disciplinárneho súdu nie sú ovplyvniteľní vonkajšími faktormi. V prejednávanej veci predseda disciplinárneho súdu napriek tomu, že nebol členom senátu, informoval účastníkov konania, že môžu spochybniť prerušenie konania na účely podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania, kým rozhodovací senát zastával názor, že takýto návrh nemožno napadnúť.

36. Stručne povedané, kým štátny prokurátor spochybňuje existenciu skutočného sporu kontradiktórnej povahy pred disciplinárnym súdom, poľská vláda zastáva názor, že tento orgán nie je *nezávislý*. Postupne sa budem zaoberať oboma uvedenými tvrdeniami.

1. Kontradiktórna povaha sporu?

37. O súdny orgán v zmysle článku 267 ZFEÚ môže podľa tohto ustanovenia ísť len vtedy, ak má spor kontradiktórnu povahu. Táto podmienka síce je súčasťou kritérií vychádzajúcich z rozsudku Dorsch [5], je však namieste uznať, že nie je neprekonateľná a Súdny dvor opakovane vyhlásil, že nejde o absolútne kritérium. [6]

[5] Rozsudok zo 17. septembra 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413) (ďalej len „Dorsch"). Pozri bod 31 vyššie.

[6] Pozri napríklad rozsudky zo 17. septembra 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, bod 31), a z 31. januára 2013, D. a A. (C-175/11, EU:C:2013:45, bod 88).

38. Okrem toho vnútroštátne súdy môžu podať návrh na Súdny dvor len vtedy, ak na nich *prebieha* spor a majú o ňom rozhodnúť v rámci konania, ktoré má byť skončené rozhodnutím s povahou súdneho rozhodnutia.[7] V rámci uvedených mantinelov však prináleží len vnútroštátnemu súdu, aby rozhodol, v ktorom štádiu konania považuje za vhodné položiť Súdnemu dvoru prejudiciálnu otázku.[8] Súdny dvor vyžaduje len to, aby spor v čase podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania prebiehal.[9]

39. V prejednávanej veci štátny prokurátor tvrdí, že konanie na disciplinárnom súde nemá kontradiktórnu povahu, pretože „spor" sa týka rozhodnutia (disciplinárneho zástupcu) zastaviť disciplinárne konanie (a nie rozhodnutia, ktorým sa takéto konanie začína alebo sa ním ukladá disciplinárna sankcia). To naznačuje, že konanie sa nachádza vo svojej počiatočnej fáze, v ktorej ešte nedochádza k nijakej priamej konfrontácii postojov medzi R.G. a príslušnými disciplinárnymi orgánmi. Preto ešte neprebieha skutočný spor.

40. S týmto tvrdením nesúhlasím.

41. Domnievam sa, že štátny prokurátor si zamieňa dve veci, a to kontradiktórne konanie medzi *nejakými* účastníkmi konania a potrebu veľmi špecifického sporu týkajúceho sa dvoch *konkrétnych* účastníkov konania. Štátny prokurátor tak v podstate naznačuje, že ak neexistuje „súdne konanie v celom rozsahu", v ktorom sa rozhoduje o merite veci, ako súčasť disciplinárneho konania medzi dvoma konkrétnymi účastníkmi konania, neexistuje ani skutočný spor, a teda ani kontradiktórne konanie.

42. Vyššie vymedzená judikatúra však na to, aby bolo možné hovoriť o kontradiktórnej povahe sporu, vyžaduje len skutočný spor týkajúci sa práva a jeho uplatnenia na účastníkov konania.[10] Z tohto hľadiska spor kontradiktórnej povahy zjavne existuje, lebo účastníkmi konania sú disciplinárny zástupca na jednej strane a štátny prokurátor a minister spravodlivosti na strane druhej, pričom o spore rozhoduje tretia strana, ktorou je disciplinárny súd. Z hľadiska otázky, či existuje skutočný spor kontradiktórnej povahy, je irelevantná tak skutočnosť, či je R.G. už reálne účastníkom tohto sporu, ako aj etapa, v ktorej mu môžu podľa vnútroštátneho práva ako obvinenému prináležať práva účastníka konania v celom rozsahu.

43. To isté sa vzťahuje na fázu, v ktorej sa konanie práve nachádza: opäť platí, že v súvislosti s prípustnosťou judikatúra Súdneho dvora nevymedzuje presné štádium vnútroštátneho konania, v ktorom je možné podať návrh na začatie prejudiciálneho konania. Vyžaduje sa iba existencia skutočného sporu[11] medzi nejakými účastníkmi konania, a tento predpoklad je vo veci samej zjavne splnený.

44. Podľa môjho názoru preto niet pochybností o tom, že v konaní vo veci samej ide o spor kontradiktórnej povahy v zmysle článku 267 ZFEÚ.

7 Pozri napríklad rozsudky z 27. apríla 2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, bod 13 a citovaná judikatúra); zo 16. júna 2016, Pebros Servizi (C-511/14, EU:C:2016:448, bod 24), a zo 4. septembra 2019, Salvoni (C-347/18, EU:C:2019:661, bod 26).

8 Pozri napríklad rozsudky zo 17. júla 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, bod 29 a citovaná judikatúra), a z 22. decembra 2008, Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758, bod 20 a citovaná judikatúra).

9 Pozri napríklad rozsudok z 13. apríla 2000, Lehtonen a Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, bod 19).

10 Pozri tiež rozsudok z 25. júna 2009, Roda Golf & Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395, bod 33 a citovaná judikatúra).

11 Naopak, pokiaľ ide o prípustnosť vykonštruovaných sporov – pozri rozsudky z 11. marca 1980, Foglia (I) (104/79, EU:C:1980:73), a zo 16. decembra 1981, Foglia (II) (244/80, EU:C:1981:302). Pozri tiež rozsudok z 5. júla 2016, Ogňanov (C-614/14, EU:C:2016:514, najmä body 12 a 26).

2. Nezávislosť

45. Pojem „nezávislosť“ má dva aspekty. Po prvé, pokiaľ ide o *vonkajšiu* nezávislosť, tento aspekt podľa ustálenej judikatúry vyžaduje, aby dotknutý orgán mohol vykonávať svoje úlohy samostatne, nikomu hierarchicky nepodliehal alebo nebol podriadený inému orgánu a od nikoho neprijímal príkazy alebo inštrukcie, čím je chránený pred vonkajšími zásahmi alebo tlakmi, ktoré by mohli ohroziť nezávislosť rozhodovania jeho členov a ovplyvniť ich rozhodnutia. [12]

46. Neodvolateľnosť členov dotknutého orgánu je zárukou, ktorá je základnou súčasťou nezávislosti sudcov, pretože jej cieľom je chrániť osobu, ktorej úlohou je rozhodovať v spore. [13] Záruka neodvolateľnosti členov súdneho orgánu tak vyžaduje, aby prípady odvolávania členov tohto orgánu boli upravené osobitnými pravidlami prostredníctvom výslovných právnych ustanovení, ktoré poskytujú záruky presahujúce garancie stanovené všeobecnými pravidlami správneho práva a pracovného práva, ktoré sa uplatnia v prípade neoprávneného odvolania. [14] Tieto záruky nezávislosti vyžadujú existenciu pravidiel, najmä pokiaľ ide o zloženie orgánu, a tiež menovanie, funkčné obdobia, ako aj dôvody zdržania sa hlasovania, vylúčenia pre zaujatosť a odvolania jeho členov, aby bolo možné odstrániť akékoľvek oprávnené pochybnosti osôb podliehajúcich súdnej právomoci súvisiace s neovplyvniteľnosťou uvedeného orgánu z vonkajšieho hľadiska a s jeho neutralitou vo vzťahu k protichodným záujmom, o ktorých rozhoduje. [15]

47. Druhý, *vnútorný* aspekt pojmu „nezávislosť“ súvisí najmä s nestrannosťou. Jeho cieľom je zabezpečiť rovnaký odstup od účastníkov konania a ich príslušných záujmov vo vzťahu k predmetu sporu. Tento aspekt vyžaduje rešpektovanie objektívnosti a neexistenciu akéhokoľvek záujmu na vyriešení sporu mimo striktného uplatnenia právneho predpisu. Pojem „nezávislosť“, ktorý je nevyhnutnou súčasťou výkonu súdnictva, predovšetkým vyžaduje, aby mal dotknutý orgán postavenie tretieho subjektu voči orgánu, ktorý prijal napadnuté rozhodnutie. [16]

48. V prejednávanej veci poukázala poľská vláda osobitne na dva prvky týkajúce sa zloženia disciplinárneho súdu, ktoré by mohli byť problematické z hľadiska nezávislosti: údajnú odvolateľnosť jeho členov a skutočnosť, že tento súd je zložený z advokátov, členov advokátskej komory, ktorí svojím spôsobom rozhodujú ako „neprofesionálni sudcovia“, a nie ako profesionálni sudcovia.

49. V plnej miere súhlasím s poľskou vládou v súvislosti s významom nezávislosti sudcov a požiadavkou, aby orgán, ktorý chce byť označený ako „súd“ a má byť hodný tohto pomenovania, spĺňal všetky podmienky *vonkajšej* a *vnútornej* nezávislosti sudcov. V nadväznosti na vysvetlenia vnútroštátneho súdu však nevidím dôvod, pre ktorý by disciplinárny súd uvedené kritériá nespĺňal, ak sa posudzujú na účely článku 267 ZFEÚ.

[12] Pozri napríklad nedávny rozsudok z 2. marca 2021, A.B. a i. (Vymenovanie sudcov na Najvyšší súd – Odvolanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, najmä body 117 až 119).

[13] Pozri napríklad rozsudok z 21. januára 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, body 57 a 58 a citovaná judikatúra).

[14] Rozsudok z 21. januára 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, bod 60). Pozri v tejto súvislosti aj rozsudok z 9. októbra 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, body 32 a 35).

[15] Rozsudok z 9. októbra 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, bod 32).

[16] Pozri napríklad rozsudok z 21. januára 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, body 61 a 62 a citovaná judikatúra).

50. Po prvé, pokiaľ ide o údajnú odvolateľnosť členov disciplinárneho súdu, zo znenia článku 11 ods. 4 zákona o advokácii skutočne vyplýva, že jednotlivých členov orgánov komory, medzi ktoré patrí aj disciplinárny súd, môže pred uplynutím ich funkčného obdobia odvolať orgán, ktorý ich zvolil, konkrétne zhromaždenie advokátskej komory. [17]

51. Zrejme však neexistujú nijaké ďalšie právne predpisy – prinajmenšom na ne nijaký z oprávnených subjektov Súdny dvor neupozornil –, ktoré by konkrétne stanovovali kedy, ako a prečo možno členov disciplinárneho súdu odvolať. Zo skutočnosti, že takéto právne predpisy neexistujú, možno vyvodiť, že postup odvolávania uvedených členov neupravujú osobitné právne normy, ale skôr sa uplatňujú všeobecné právne predpisy správneho a pracovného práva. Z toho vyplýva, že k odvolávaniu členov tohto súdu nedochádza iba v niektorých výnimočných prípadoch, ako to vyžaduje judikatúra Súdneho dvora v súvislosti s možnosťou označiť subjekt ako „súdny orgán“. [18]

52. V odpovedi na žiadosť Súdneho dvora o vysvetlenie však disciplinárny súd uviedol, že článok 11 ods. 4 zákona o advokácii bol vždy len nepoužívanou literou zákona a nikdy sa neuplatnil. Neexistuje nijaké ustanovenie, ktoré by spresňovalo, ako a kedy by zhromaždenie advokátskej komory mohlo odvolať člena disciplinárneho súdu pred uplynutím jeho funkčného obdobia. Podľa disciplinárneho súdu tiež z článku 58 bodu 13 zákona o advokácii vyplýva, že osobu, ktorá je členom disciplinárneho súdu, nemožno odvolať pred uplynutím jej funkčného obdobia. V rovnakom zmysle ani procesné pravidlá národnej konferencie poľskej advokátskej komory neobsahujú nijaké ustanovenie týkajúce sa odvolania členov disciplinárneho súdu. Napokon je v každom prípade potrebné poukázať na to, že zhromaždenie advokátskej komory vo Varšave ešte nikdy neodvolalo člena disciplinárneho súdu.

53. Domnievam sa, že disciplinárny súd poskytol dostatok informácií, aby bolo možné dospieť k záveru, že článok 11 ods. 4 zákona o advokácii je neúčinný. Zdá sa preto, že členovia disciplinárneho súdu sú naozaj neodvolateľní a vonkajšia nezávislosť tohto súdu nie je z hľadiska neodvolateľnosti jeho členov problematická.

54. Po druhé bol tiež prednesený argument, tentokrát súvisiaci s vnútornou nezávislosťou a nestrannosťou, že disciplinárny súd nie je nezávislý, pretože pozostáva z advokátov, členov advokátskej komory, a nie z profesionálnych sudcov. Práve preto disciplinárny súd údajne nepredstavuje nezávislý tretí subjekt, ale skôr kolektív jednotlivcov, ktorí sú volení a ich funkčné obdobie je možné obnoviť, z čoho vyplýva ich možná ovplyvniteľnosť vlastnými kolegami.

55. Je pravda, že občas zaznievajú procesné výhrady týkajúce sa najmä disciplinárneho konania vedeného kolegami osoby, proti ktorej je namierené. Uvedené výhrady siahajú od obvinení z profesijného korporativizmu až po pravdepodobnosť konfliktu záujmov. Na jednej strane tohto spektra je „falošná profesijná solidarita“, kritizovaná najmä vonkajšími aktérmi, ktorí sú občas nespokojní s výsledkom konkrétneho disciplinárneho konania a často sa domnievajú, že uložené sankcie sú príliš benevolentné, pričom dokonca tvrdia, že vnútri takýchto systémov neexistuje nezávislý súd, pretože v rámci danej profesie je zabezpečená „vzájomne poskytovaná ochrana“. Na druhej strane spektra niekedy zaznieva názor, ktorý možno častejšie prezentujú zástupcovia samotnej profesie, že disciplinárny orgán zložený uvedeným spôsobom v konkrétnom prípade nebol nestranný vzhľadom na osobnú sympatiu, väzby alebo neprajnosť, z ktorej vyplýva skrytý záujem, aby bola dotknutému kolegovi uložená sankcia.

[17] Ako bolo uvedené v bode 10 vyššie. Pozri tiež článok 40 ods. 2 poľského zákona o advokácii uvedený v bode 15 vyššie.

[18] Pozri napríklad rozsudky z 9. októbra 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, body 33 až 36), a z 21. januára 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, body 66 až 68).

56. Pokiaľ a dovtedy, kým sa tieto všeobecné tvrdenia nepreukážu, a to buď na úrovni právnej úpravy, alebo v praxi a pri uplatňovaní práva,[19] a neumožní sa tak spochybnenie nezávislosti súdneho orgánu, nepovažujem uvedené domnienky a konštrukcie za veľmi relevantné na účely posúdenia, či vnútroštátny orgán možno kvalifikovať ako súdny orgán v zmysle článku 267 ZFEÚ. Ako som nedávno uviedol vo svojich návrhoch, posúdenie nezávislosti v zmysle článku 267 ZFEÚ si vyžaduje preskúmať pojem súdny orgán na štrukturálnej inštitucionálnej úrovni. Tento pojem sa analyzuje s ohľadom na súdny orgán, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, ako taký, pričom sa tiež musí zohľadniť funkcia, ktorú má tento orgán vykonávať za konkrétnych okolností veci.[20]

57. Nevidím dôvod, prečo by sa zo štrukturálneho pohľadu nemali súdne inštitúcie zložené z „neprofesionálnych sudcov“ považovať za súdne orgány v zmysle článku 267 ZFEÚ, samozrejme za predpokladu, že v rámci svojej súdnej činnosti spĺňajú všetky požiadavky nezávislosti súdov. Inak povedané požiadavka nezávislosti sa *úplne rovnako vzťahuje na akýkoľvek súd* bez ohľadu na to, či je zložený z „profesionálnych sudcov“ alebo „sudcov laikov“ prípadne z oboch týchto kategórií.

58. Je vhodné pripomenúť, že štruktúra vnútroštátneho súdneho systému je vo svojej podstate vecou voľby každého členského štátu.[21] V tejto súvislosti je samozrejme pravda, že v mnohých členských štátoch rozhodujú o otázkach etiky určitých povolaní samotní príslušníci týchto profesií, a teda „neprofesionálni“ sudcovia. Je to tak zvyčajne v prípade mnohých „slobodných“ povolaní, ako sú lekári, veterinári, zubári, architekti, farmaceuti alebo v tomto prípade advokáti. Výhody tejto inštitucionálnej voľby sú celkom zrejmé: spočívajú v potrebných odborných znalostiach v oblasti profesijných požiadaviek a etiky v danej, často komplexnej oblasti.[22]

59. Súdny dvor v minulosti neváhal odpovedať na prejudiciálne otázky takýchto orgánov za predpokladu, že sa ukázalo, že boli splnené požiadavky článku 267 ZFEÚ. V niektorých prípadoch Súdny dvor podrobne analyzoval povahu príslušného orgánu, ako to bolo napríklad v prípade holandského Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunde (Odvolací výbor pre všeobecné lekárstvo)[23], alebo v prípade talianskej Consiglio Nazionale Forense (Národná rada advokátov)[24]. V iných veciach Súdny dvor odpovedal na otázku alebo otázky bez toho, aby najprv skúmal, či ich položil „súdny orgán“. O takú situáciu išlo napríklad v prípade Oberste Berufungs- und Disziplinarkommission für Rechtsanwälte (Odvolacia a disciplinárna rada advokátov, Rakúsko)[25] a v prípade miestnej disciplinárnej komory zubárov vo Francúzsku[26] alebo v prípade

[19] Podrobnejšie pozri moje návrhy vo veci Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a i. (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] Pozri tiež moje návrhy v spojených veciach WB a i. (C-748/19 až C-754/19, EU:C:2021:403, body 52 a 166).

[21] Pozri napríklad rozsudok z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 130 a tam citovaná judikatúra).

[22] Je vhodné dodať, že to isté platí aj pre samotných sudcov a sudcovskú etiku: množstvo disciplinárnych senátov určených pre sudcov pozostáva v členských štátoch zo sudcov, a to buď výhradne alebo v prevažnej miere. Ak by bol prijatý argument poľskej vlády až do jeho (ne)logických dôsledkov, znamenalo by to, že ani disciplinárne senáty pre sudcov nemôžu tvoriť (iní) sudcovia, lebo by z toho vyplývalo, že také senáty budú zložené z kolegov dotknutého sudcu, a preto ich nemožno považovať za nezávislé?

[23] Rozsudok zo 6. októbra 1981, Broekmeulen (246/80, EU:C:1981:218, body 8 až 17).

[24] Rozsudok zo 17. júla 2014, Torresi (C-58/13 a C-59/13, EU:C:2014:2088, body 15 až 30). Pozri tiež, aj keď len implicitne, skorší rozsudok z 30. novembra 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411).

[25] Rozsudok z 22. decembra 2010, Koller (C-118/09, EU:C:2010:805) v kontexte sporu týkajúceho sa odmietnutia žiadosti o pripustenie k skúške spôsobilosti na výkon advokácie.

[26] Uznesenie z 23. októbra 2018, Conseil départemental de l'ordre des chirurgiens-dentistes de la Haute-Garonne (C-296/18, neuverejnené, EU:C:2018:857), v kontexte disciplinárneho konania proti zubárovi.

belgického odvolacieho výboru združenia architektov[27]. Súdny dvor však bez zaváhania odmietol návrh na začatie prejudiciálneho konania v prípade, že usúdil, že vnútroštátny orgán, ktorý návrh predložil, nie je dostatočne nezávislý.[28]

60. Podstata všetkých uvedených prípadov v súvislosti so súdnymi orgánmi zloženými z „neprofesionálnych sudcov“[29] je dôvodom, pre ktorý sa posúdenie kritéria nezávislosti uskutočňuje na základe článku 267 ZFEÚ. Základom tohto posúdenia síce je rovnaké kritérium nezávislosti ako v prípade iných ustanovení práva Únie, avšak na rozdiel napríklad od článku 47 Charty sa netýka dôkladnej identifikácie individuálneho porušenia práv jednotlivcov, ktoré vyplývajú z práva Únie.[30] Cieľom tohto posúdenia podľa článku 267 ZFEÚ je identifikovať vhodných inštitucionálnych partnerov v členských štátoch, ktorí by mohli viesť so Súdnym dvorom dialóg zameraný na zabezpečenie jednotného výkladu práva Únie. V záujme zaručiť riadne fungovanie právneho poriadku Únie by Súdny dvor mal mať príležitosť rozhodovať o otázkach výkladu a platnosti práva Únie, ktoré vyplývajú z vnútroštátnych konaní a môžu ovplyvniť uplatňovanie práv zaručených právom Únie.[31]

61. V tejto súvislosti poľská vláda nevysvetlila, odhliadnuc od abstraktných vyjadrení založených na dohadoch, prečo disciplinárny súd nespĺňa požiadavku nezávislosti, ktorá je nevyhnutnou súčasťou pojmu „súdny orgán“ v zmysle článku 267 ZFEÚ. Z vysvetlenia, ktoré poskytol disciplinárny súd, nevyplýva, že by nemal (vonkajšiu alebo vnútornú) nezávislosť, ktorá by mu neumožňovala obrátiť sa na Súdny dvor s návrhom na začatie prejudiciálneho konania.

62. Preto zastávam názor, že disciplinárny súd (advokátskej komory vo Varšave) je oprávnený podať v rámci sporu vo veci samej návrh na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor v zmysle článku 267 ZFEÚ.

B. Prvá otázka: smernica o službách a článok 47 Charty

1. Prípustnosť

63. Hneď na začiatku je vhodné pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry pri prejudiciálnych otázkach položených vnútroštátnym súdom v právnom a skutkovom kontexte, ktorý tento súd vymedzí na vlastnú zodpovednosť a jeho správnosť Súdnemu dvoru neprináleží preverovať, platí *prezumpcia relevantnosti*. Súdny dvor teda môže odmietnuť rozhodovať o prejudiciálnej otázke položenej vnútroštátnym súdom len vtedy, ak je zjavné, že požadovaný výklad predpisu Únie nemá nijakú súvislosť s existenciou alebo predmetom sporu vo veci samej, pokiaľ ide o hypotetický problém, alebo ak Súdny dvor nedisponuje skutkovými ani právnymi podkladmi potrebnými na užitočnú odpoveď na otázky, ktoré mu boli položené.[32]

[27] Rozsudok z 8. apríla 1992, Bauer (C-166/91, EU:C:1992:184) v prípade, v ktorom belgický rezident neúspešne žiadal o zápis do zoznamu stážistov miestneho združenia architektov.

[28] Pozri napríklad uznesenie z 28. novembra 2013, Devillers (C-167/13, neuverejnené, EU:C:2013:804).

[29] Pričom samozrejme nejde iba o disciplinárne orgány, ale aj o iné súdne orgány. Pozri napríklad rozsudok z 30. mája 2013, F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358), ktorý bol vyhlásený v prejudiciálnom konaní iniciovanom francúzskou Conseil constitutionnel (Ústavná rada), ktorá bola počas svoje histórie zložená najmä z neprofesionálnych sudcov, pričom jej členmi boli často aj ľudia bez právnického vzdelania. Pozri aj moje návrhy vo veci Eurobox Promotion a i. (C-357/19 a C-547/19, EU:C:2021:170, body 215 až 219).

[30] Pozri podrobnejšie moje návrhy v spojených veciach WB a i. (C-748/19 až C-754/19, EU:C:2021:403, body 161 až 169).

[31] Pozri v tejto súvislosti napríklad rozsudok zo 6. októbra 1981, Broekmeulen (246/80, EU:C:1981:218, bod 16).

[32] Pozri napríklad rozsudky z 10. decembra 2018, Wightman a i. (C-621/18, EU:C:2018:999, body 26 a 27), a z 9. júla 2020, Verein für Konsumenteninformation (C-343/19, EU:C:2020:534, bod 19 a citovaná judikatúra).

64. V tomto kontexte tak štátny prokurátor, ako aj poľská vláda tvrdia, že tento návrh na začatie prejudiciálneho konania je neprípustný, pretože odpoveď na prejudiciálne otázky nie je nevyhnutná na vyriešenie sporu vo veci samej. Uvedené oprávnené subjekty uvádzajú, že druhá až štvrtá otázka sú neprípustné, lebo vnútroštátny súd sa zaujíma len o následnú etapu konania vo veci samej, teda o hypotetický opravný prostriedok podaný na Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (disciplinárny senát Najvyššieho súdu). Oba oprávnené subjekty tvrdia, že neprípustná je aj prvá otázka, pretože bola položená len na účely odpovede na druhú až štvrtú otázku. Okrem toho sa na prejednávanú vec neuplatňuje nijaké ustanovenie práva Únie, a preto toto právo nemá pre R.G. nijaký význam.

65. Nesúhlasím. Podľa mňa je prvá otázka zjavne prípustná.

66. Po prvé na koncepčnej úrovni nemôžem prijať „neprípustnosť na základe prepojenia“, ako ju v podstate naznačujú štátny prokurátor a poľská vláda. V minulosti sa Súdny dvor zvyčajne zaoberal osobitne každou z otázok položených vnútroštátnymi súdmi, samozrejme za predpokladu, že bolo možné ich logicky oddeliť. Každá otázka sa skúma osobitne z hľadiska svojho obsahu, čo často vedie (ako to v judikatúre mnohokrát býva) k odpovedi na niektoré otázky a zároveň k vyhláseniu ostatných otázok za neprípustné v rámci jedného a toho istého konania. Neexistuje nijaká zástupná (ne)prípustnosť.

67. Po druhé judikatúra má k otázke prípustnosti dosť veľkorysý prístup.[33] Z hľadiska rozdelenia úloh medzi vnútroštátne súdy a Súdny dvor neprináleží Súdnemu dvoru, aby spochybňoval skryté dôvody vnútroštátneho súdu. Už vôbec nie je vhodné naznačovať, že vnútroštátny súd koná v zlej viere a na základe tejto domnienky odmietnuť odpoveď na prejudiciálnu otázku.

68. Po tretie, pokiaľ ide o obsah prvej otázky na účely prípustnosti, existuje dostatočné prepojenie medzi skutkovými okolnosťami veci samej a dotknutými vnútroštátnymi ustanoveniami na jednej strane a smernicou o službách, ktorej výklad vnútroštátny súd požaduje, na strane druhej. Nemožno dospieť k záveru, že cieľom prvej otázky je získať výklad, ktorý nemá nijakú súvislosť s existenciou alebo predmetom sporu vo veci samej. Inak povedané prvá otázka je vecne prepojená s jasne definovaným nástrojom práva Únie, ktorého výklad žiada vnútroštátny súd.[34]

69. Po štvrté na účely prípustnosti nie je relevantné, či pre navrhovateľa vo veci samej môže byť odpoveď Súdneho dvora skutočne prospešná, keď vnútroštátny súd vydá svoje konečné rozhodnutie vo veci samej.[35] Ak by prípustnosť závisela od určitej odpovede vo veci samej, znamenalo by to zamieňanie si príčiny za dôsledok.[36]

70. Na základe uvedeného sa mi teda určite nezdá, že by odpoveď na prvú otázku položenú vnútroštátnym súdom v súvislosti so smernicou o službách nebola vôbec relevantná pre rozhodnutie, ktoré má prijať vnútroštátny súd vo veci samej. Z toho vyplýva, že bez ohľadu na posúdenie druhej, tretej a štvrtej otázky v nasledujúcich častiach týchto návrhov je prvá otázka prípustná.

[33] Pozri napríklad nedávny rozsudok z 1. októbra 2019, Blaise a i. (C-616/17, EU:C:2019:800, body 31 až 39).

[34] Pozri rozsudok z 26. marca 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 49). Pozri tiež uznesenie zo 6. októbra 2020, Prokuratura Rejonowa w Słubicach (C-623/18, EU:C:2020:800).

[35] Pozri v tejto súvislosti napríklad rozsudok z 1. júna 2010, Blanco Pérez a Chao Gómez (C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300, body 38 až 40).

[36] Pozri tiež moje návrhy vo veci Bundesrepublik Deutschland (Červený obežník Interpolu) (C-505/19, EU:C:2020:939, bod 34).

2. Uplatniteľnosť smernice o službách

71. V prvej časti prvej otázky sa vnútroštátny súd pýta, či sa smernica o službách, najmä s ohľadom na jej článok 10 ods. 6, uplatňuje na konanie týkajúce sa disciplinárnej zodpovednosti advokáta, ktorá by v konečnom dôsledku mohla viesť k rozhodnutiu, akým je jeho vylúčenie z advokátskej komory. V prípade kladnej odpovede na túto otázku sa vnútroštátny súd pýta v druhej časti svojej otázky, či sa Charta, vrátane jej článku 47, uplatňuje na takéto konanie pred súdmi advokátskej komory.

72. Domnievam sa, že odpoveď na obe časti tejto otázky by mala byť kladná. Svoje dôvody pre tento záver vysvetlím tak, že najprv preskúmam pôsobnosť smernice o službách a pôsobnosť smernice 98/5/ES [37] [časť a)], pričom následne sa zameriam na uplatniteľnosť smernice o službách na právne služby, a najmä na disciplinárne konanie namierené proti advokátom [časť b)].

a) Pôsobnosť smernice o službách a pôsobnosť smernice 98/5/ES

73. Podľa poľskej vlády sa právo Únie na prejednávanú vec neuplatňuje. Predovšetkým sa na ňu nevzťahuje smernica o službách, pretože smernica 98/5 je *lex specialis*, ktorý sa vecne na prejednávanú vec neuplatňuje.

74. Nesúhlasím.

75. Podľa článku 3 ods. 1 smernice o službách „ak existuje rozpor medzi ustanoveniami tejto smernice a ustanovením iného aktu Spoločenstva, ktorý upravuje osobitné aspekty prístupu k činnosti v oblasti služieb alebo jej výkonu v osobitných oblastiach alebo v osobitných povolaniach, má ustanovenie iného aktu Spoločenstva prednosť a uplatňuje sa na tieto osobitné oblasti alebo povolania“. Článok 3 ods. 1 tiež uvádza štyri takéto akty sekundárneho práva Únie. [38] Smernica 98/5 medzi ne síce nepatrí, avšak zoznam uvedených aktov nie je taxatívny. [39]

76. Pokiaľ ide o obsah smernice 98/5, tento právny predpis upravuje pravidlá pre výkon povolania (článok 6) a disciplinárne konanie (článok 7) v súvislosti s právnikmi vykonávajúcimi právnické povolanie v inom členskom štáte ako v tom, kde získali svoju kvalifikáciu. Článok 7 konkrétne upravuje disciplinárne práva a povinnosti príslušných orgánov domovskej a hostiteľskej krajiny. Článok 9 tejto smernice vyžaduje, aby sa v rozhodnutiach o zrušení registrácie právnika a v rozhodnutiach ukladajúcich disciplinárne opatrenia uvádzali dôvody, ktoré viedli k ich prijatiu. Okrem toho proti týmto rozhodnutiam musí byť možné podať opravný prostriedok na súdny orgán v súlade s ustanoveniami vnútroštátneho právneho poriadku.

[37] Smernica Európskeho parlamentu a Rady zo 16. februára 1998 o uľahčení trvalého výkonu právnického povolania v inom členskom štáte ako v tom, kde bola získaná kvalifikácia (Ú. v. ES L 77, 1998, s. 36; Mim. vyd. 06/003, s. 83).

[38] Smernica 96/71/ES Európskeho Parlamentu a Rady zo 16. decembra 1996 o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb (Ú. v. ES L 18, 1997, s. 1; Mim. vyd. 05/002, s. 431); nariadenie Rady (EHS) č. 1408/71 zo 14. júna 1971 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov a ich rodiny, ktorí sa pohybujú v rámci spoločenstva (Ú. v. ES L 149, 1971, s. 2; Mim. vyd. 05/001, s. 35); smernica Rady 89/552/EHS z 3. októbra 1989 o koordinácii určitých ustanovení zákonov, iných právnych predpisov alebo správnych opatrení v členských štátoch týkajúcich sa vykonávania činností televízneho vysielania (Ú. v. ES L 298, 1989, s. 23; Mim. vyd. 06/001, s. 224), a smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií (Ú. v. EÚ L 255, 2005, s. 22).

[39] Ako vyplýva z výrazu „patrí sem“, ktorý sa používa v článku 3 smernice o službách, ako aj zo všeobecného cieľa tohto ustanovenia.

77. Tvrdenie poľskej vlády však vo mne vyvoláva rozpaky. Nerozumiem totiž, ako *lex specialis*, teda smernica 98/5, ktorá sa zjavne na domáceho právnika neuplatňuje, môže zabrániť uplatňovaniu *lex generalis*, teda smernice o službách, ktorá sa jasne uplatňuje, a to tak z hľadiska vecnej, ako aj osobnej pôsobnosti.

78. Po prvé kapitola III smernice o službách, ktorá sa týka slobody usadiť sa, sa uplatňuje aj na výhradne vnútroštátne situácie, teda na poskytovanie právnych služieb právnikmi, ktorí nevyužili slobodný pohyb.[40] Kapitola III smernice o službách sa teda v rozsahu, v akom sa uplatňuje aj na právne služby, vzťahuje všeobecne na *všetkých právnikov*, bez ohľadu na to, či ide z hľadiska ich kvalifikácie o „čisto vnútroštátnych“ alebo „cezhraničných“ právnikov.

79. Po druhé, pokiaľ ide konkrétne o *zahraničných právnikov*, smernica o službách sa všeobecne uplatní *len do tej miery*, v akej pred jej všeobecnými ustanoveniami nemá v súlade s jej článkom 3 ods. 1 prednosť niektoré osobitné ustanovenie smernice 98/5. Aj v súvislosti so zahraničnými právnikmi je však otázne, v akom rozsahu stanovuje smernica 98/5 niečo iné, pokiaľ ide o osobitné záruky článkov 9 a 10 smernice o službách.[41]

80. Po tretie sa nezdá, aj keď to ešte musí overiť vnútroštátny súd, že by bol R.G. zahraničným právnikom v zmysle smernice 98/5.[42] Smernica o službách by sa na neho ako na vnútroštátneho právnika uplatňovala v každom prípade, kým smernica 98/5 by v prejednávanej veci nebola nijako relevantná.

81. Z toho vyplýva, že smernica 98/5 jednoducho ani v jednom z uvedených prípadov nestanovuje niečo iné. Nezdá sa, že by na účely článku 3 ods. 1 smernice o službách existoval reálny rozpor s iným ustanovením práva Únie, ktoré túto otázku upravuje.

b) Smernica o službách a disciplinárne konanie proti advokátom

82. Všetky oprávnené subjekty, ako aj vnútroštátny súd sa zhodujú v tom, že smernica o službách sa uplatňuje na právne služby a že zápis v advokátskej komore, ktorý je predpokladom výkonu advokácie, predstavuje systém udeľovania povolení v zmysle tejto smernice. Existuje však nezhoda v tom, či disciplinárne konanie predstavuje súčasť takého systému udeľovania povolení. Kým vnútroštátny súd a Komisia zastávajú názor, že to tak je, holandská a poľská vláda s nimi nesúhlasia.

83. Z článku 2 smernice o službách, ktorý vymedzuje vecnú pôsobnosť smernice, vyplýva, že právne poradenstvo spadá do jej pôsobnosti. Právne zastupovanie nepochybne predstavuje osobitný typ služby, ktorú vzhľadom na jej význam pre riadny výkon spravodlivosti poskytujú členovia striktne regulovanej profesie podliehajúcej osobitným etickým pravidlám.[43] Nič to nemení na tom, že hoci sa na právne zastupovanie vzťahujú osobitné pravidlá, ide o službu v zmysle smernice o službách.

[40] Rozsudok z 30. januára 2018, X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 110).

[41] V tejto súvislosti pozri najmä článok 9 ods. 3 smernice o službách týkajúci sa systémov udeľovania povolení: „tento oddiel sa *nevzťahuje* na *tie aspekty* systémov udeľovania povolení, ktoré sa *priamo alebo nepriamo riadia inými nástrojmi Spoločenstva*“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát), z čoho vyplýva, že sa nevzťahuje na *iné* aspekty systémov udeľovania povolení. Pozri tiež rozsudok zo 7. mája 2019, Monachos Eirinaios (C-431/17, EU:C:2019:368, body 30 a 31), ktorý rozlišuje medzi (harmonizovanou) registráciou zahraničných advokátov a (neharmonizovaným) výkonom tejto činnosti v rámci smernice 98/5.

[42] Čo naznačuje aj záver prvej otázky položenej vnútroštátnym súdom, v ktorom sa odkazuje na „veci, v ktorých sa všetky relevantné prvky viažu na územie jedného členského štátu“.

[43] Okrem toho pozri moje návrhy v spojených veciach Uniwersytet Wrocławski a Poľsko/REA (C-515/17 P a C-561/17 P, EU:C:2019:774, body 103 a 104).

84. Podľa článku 9 ods. 1 tejto smernice členské štáty nepodmieňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie systémom udeľovania povolení, *pokiaľ nie sú splnené tieto podmienky*: a) systém udeľovania povolení nediskriminuje daného poskytovateľa; b) potreba existencie systému udeľovania povolení je opodstatnená závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu; c) sledovaný cieľ nemožno dosiahnuť pomocou menej reštriktívneho opatrenia.

85. Všetci účastníci konania sa zhodujú, že pravidlá týkajúce sa zápisu do advokátskej komory sú nepochybne súčasťou systému udeľovania povolení v zmysle smernice o službách, pretože tieto pravidlá sa vzťahujú na samotný *prístup* k povolaniu advokáta. [44]

86. Malo by sa však disciplinárne konanie namierené proti advokátovi tiež považovať za ďalší prvok tohto systému udeľovania povolení?

87. Podľa vnútroštátneho súdu a Komisie je disciplinárne konanie proti zapísanému advokátovi tiež súčasťou uvedeného systému, pretože jeho následkom môže byť pozastavenie výkonu advokácie alebo vylúčenie z komory, pričom opätovnú žiadosť o zápis možno podať až o 10 rokov. Takéto opatrenia predstavujú odňatie povolenia na účely článku 10 ods. 6 smernice o službách.

88. Holandsko, ako aj poľská vláda naopak tvrdia, že disciplinárne konanie samo osebe nie je „systémom udeľovania povolení“ v zmysle smernice o službách a nie je ani súčasťou takého systému. Je síce pravda, že disciplinárna sankcia môže v konečnom dôsledku znamenať, že nie je možné ďalej poskytovať službu, nepredstavuje však odmietnutie registrácie alebo jej odňatie. Článok 10 ods. 6 smernice o službách sa v každom prípade vo veci samej neuplatňuje, pretože predmetný spor sa týka rozhodnutia disciplinárneho zástupcu zastaviť konanie, a nie rozhodnutia uložiť disciplinárnu sankciu. Z toho vyplýva, že v takomto konaní nemožno prijať rozhodnutie o pozastavení výkonu advokácie alebo o vylúčení advokáta z komory. Navyše holandská vláda tvrdí, že disciplinárne pravidlá vo všeobecnosti nemožno charakterizovať ako „požiadavky“ v zmysle článku 4 ods. 7 smernice o službách.

89. Prikláňam sa k názoru vnútroštátneho súdu a Komisie.

90. Je pravda, že smernica o službách neobsahuje nijaké konkrétne ustanovenie týkajúce sa disciplinárnych pravidiel alebo konaní. Neprekvapuje to, pretože táto smernica (najmä jej kapitola III, ale nielen tá) sa uplatňuje horizontálne, a preto je do veľkej miery formulovaná všeobecne a abstraktne, pričom jej zámerom je zabezpečiť slobodu poskytovateľov služieb usadiť sa, a tiež slobodné poskytovanie širokej škály služieb.

91. Súhlasím s tým, že disciplinárne konanie proti advokátovi samo osebe možno len ťažko považovať za systém udeľovania povolení podľa smernice o službách. Rovnako však nevidím logický dôvod, prečo by sa na takéto konanie malo v kontexte smernice o službách nazerať ako na osobitný systém. Z pohľadu smernice o službách je takéto konanie zjavne súčasťou súboru pravidiel týkajúcich sa prístupu k poskytovaniu služieb, samotného výkonu týchto služieb, a napokon aj jeho núteného ukončenia.

[44] Ako bolo definované v článku 4 ods. 6 v spojení s odôvodnením 49 smernice o službách.

92. V zmysle smernice o službách členské štáty nebudú brániť ani prístupu k činnostiam, na ktoré sa táto smernica vzťahuje, ani ich výkonu. Aj keď smernica o službách sa zameriava predovšetkým na prístup, obsahuje aj viaceré ustanovenia, ktoré sa týkajú tak prístupu, ako aj výkonu,[45] alebo jednoducho uplatnenia slobody usadiť sa.[46] Disciplinárne konanie je vlastne zamerané na zabezpečenie kvality poskytovania právneho poradenstva. Z tohto hľadiska by skutočne mohlo pôsobiť ako prvok rozsiahlejšieho systému, ktorým sa reguluje prístup k tomuto typu služby a k jej výkonu. To by znamenalo, že disciplinárne pravidlá a ich uplatnenie v rámci konkrétneho konania, musia byť na základe smernice o službách „monitorované“, aby sa zaistilo, že budú v súlade s článkom 10 ods. 2 tejto smernice týkajúcim sa systémov udeľovania povolení.

93. Domnievam sa však, že znenie článku 10 ods. 6 smernice o službách zmierňuje akékoľvek pretrvávajúce pochybnosti o tom, či sem patria aj rozhodnutia, ktorých účinkom je „ukončenie“ prístupu k danému typu služby a jej výkonu. Podľa tohto ustanovenia „okrem prípadu udelenia povolenia musí existovať možnosť preskúmania *každého* rozhodnutia príslušných orgánov vrátane zamietnutia či *odňatia* povolenia, ktoré musí byť riadne odôvodnené, súdom alebo inými odvolacími orgánmi“[47].

94. Vzhľadom na znenie tohto ustanovenia a logiku smernice o službách podľa mňa nie je primerané tvrdiť, že rozhodnutie, ktorým sa advokát vylučuje z komory, nepredstavuje odňatie povolenia na výkon advokácie, a teda na poskytovanie právnych služieb. Odňatie už poskytnutého povolenia je jednoducho zrušením už vytvoreného prístupu. Toto široko formulované ustanovenie nielen naznačuje, že akékoľvek (nepriaznivé) rozhodnutie o prístupe k službe alebo k jej výkonu spadá do pôsobnosti smernice o službách, ale vyplýva z neho aj to, že takéto rozhodnutie musí byť možné preskúmať.

95. Na tomto závere nič nemení ani odkaz poľskej vlády na článok 1 ods. 5 smernice o službách, ktorý stanovuje, že táto smernica „neovplyvňuje predpisy členských štátov v oblasti trestného práva“. Samotné disciplinárne konanie nie je to isté ako trestné konanie a trestné právo. Aj keby bolo, *quod non*, článok 1 ods. 5 spresňuje, že „členské štáty však nesmú obmedzovať slobodu poskytovať služby uplatňovaním ustanovení trestného práva, ktoré špecificky upravujú alebo ovplyvňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie na účely obchádzania pravidiel ustanovených v tejto smernici“[48].

96. V podobnom zmysle nepokladám za presvedčivé tvrdenie poľskej vlády, že rozhodnutie o vylúčení R.G. z advokátskej komory ešte nebolo prijaté a že v konkrétnom konaní o preskúmaní rozhodnutia disciplinárneho zástupcu nepokračovať v konaní o údajnom disciplinárnom previnení ho ani reálne nemožno prijať.

97. V tejto súvislosti stačí poznamenať, že normatívnu pôsobnosť nástroja práva Únie nemožno definovať *ex post facto* takým spôsobom, ktorý by závisel od výsledku, to znamená, že vec by spadala do pôsobnosti práva Únie alebo mimo nej podľa toho, či by danú osobu v konečnom dôsledku odsúdili alebo oslobodili.[49] Vo všeobecnosti to znamená, že ak niektoré postupy spadajú

[45] Napríklad článok 3 ods. 1, článok 5 ods. 1, článok 6 ods. 1 písm. b), článok 8 ods. 1, článok 9 ods. 1, článok 10 ods. 4, článok 14 ods. 1, článok 15 ods. 2 smernice o službách.

[46] To je uvedené už v článku 1 ods. 1 smernice o službách.

[47] Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

[48] Pozri napríklad rozsudok zo 4. júla 2019, Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563, body 61 až 63). Pozri tiež Príručku o vykonávaní smernice o službách, hoci má nezáväznú povahu (s. 15).

[49] Pozri tiež moje návrhy v spojených veciach Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție a i. (C-357/19 a C-547/19, EU:C:2021:170, body 109 až 115) v súvislosti s rovnakým tvrdením predneseným v súvislosti s pôsobnosťou článku 325 ods. 1 ZFEÚ.

do vecnej pôsobnosti nástroja práva Únie, postačuje to na prijatie záveru, že celé dotknuté konanie takisto spadá do pôsobnosti tohto práva, a to bez ohľadu na konečný výsledok konania alebo fázu, v ktorej sa konanie skončí.

98. Z toho vyplýva, že odpoveď na prvú časť prvej otázky znie, že kapitola III smernice o službách sa uplatňuje ako súčasť systému udeľovania povolení, ktorým sa reguluje výkon advokácie, aj na disciplinárne konania vedené proti advokátom, pričom výsledok týchto konaní môže mať vplyv na schopnosť uvedených advokátov poskytovať naďalej právne služby v zmysle smernice o službách.

3. Článok 47 Charty

99. Pokiaľ ide o druhú časť prvej otázky, ktorá je zameraná na uplatniteľnosť Charty, najmä jej článku 47, na konanie na vnútroštátnom súde, odpoveď na ňu je jednoduchá.

100. Podľa ustálenej judikatúry základné práva zaručené v právnom poriadku Únie sa uplatnia vo všetkých situáciách, ktoré upravuje právo Únie. Ak vnútroštátna právna úprava spadá do pôsobnosti tohto práva, Súdny dvor, ktorý rozhoduje o prejudiciálnej otázke, musí poskytnúť výkladové usmernenie, ktoré je nevyhnutné na to, aby vnútroštátny súd posúdil súlad tejto právnej úpravy so základnými právami, ktorých dodržovanie Súdny dvor zabezpečuje.[50]

101. To znamená, že ak sa uplatňuje smernica o službách, uplatňuje sa na vec v zásade aj Charta, vrátane jej článku 47. Vnútroštátny súd je preto povinný uplatniť článok 47 Charty v konaní, v ktorom rozhoduje.

102. Ako však uviedli štátny prokurátor a poľská vláda vo svojich vyjadreniach týkajúcich sa prípustnosti, nie je celkom jasné, o aké konkrétne individuálne právo vyplývajúce z práva Únie by mohlo ísť *špecificky* v konaní prebiehajúcom pred vnútroštátnym súdom. Je pravda, že aj keď výsledok konania vo veci samej môže mať v konečnom dôsledku na právne postavenie R.G. nepriaznivý dosah (keďže napokon proti nemu môže byť vedené z toho vyplývajúce disciplinárne konanie), z prednesených vyjadrení vyplýva, že R.G. ešte nie je účastníkom konania vo veci samej. Vo veci prejednávanej na vnútroštátnom súde proti sebe stoja disciplinárny zástupca na jednej strane a štátny prokurátor a minister spravodlivosti na strane druhej.[51] Skutočne preto nie je zjavné, na ktorého z uvedených účastníkov konania (keďže obaja sú subjektmi verejného práva) by sa mali vo veci samej vzťahovať základné práva v zmysle Charty.

103. V každom prípade aj keby sa článok 47 Charty v konaní na vnútroštátnom súde neuplatňoval vzhľadom na to, že by nebolo ovplyvnené nijaké konkrétne individuálne právo zaručené v zmysle Charty, čo by musel ešte overiť vnútroštátny súd, stále platí, že článok 19 ods. 1 ZEÚ, ktorého

[50] Pozri napríklad rozsudky z 26. februára 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 19 a citovaná judikatúra); zo 16. mája 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, body 49 a 50), a zo 16. októbra 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, body 59 a 60).

[51] Pozri tiež bod 42 vyššie.

obsah je vlastne rovnaký ako obsah článku 47 Charty, [52] by sa uplatňoval. [53] Na uplatnenie článku 19 ods. 1 na rozdiel od článku 47 Charty skutočne postačuje, že vnútroštátny súd *môže byť vyzvaný*, aby rozhodol o otázkach týkajúcich sa uplatňovania alebo výkladu práva Únie. [54]

104. Aj vzhľadom na vyššie uvedený záver o uplatniteľnosti smernice o službách na konanie pred disciplinárnym súdom vo všeobecnosti je nepochybné, že vnútroštátny súd by mohol byť vyzvaný, aby v tejto súvislosti rozhodoval aj o práve Únie.

C. Druhá až štvrtá otázka: právomoc vnútroštátnych súdov pri zabezpečovaní súladu s právom Únie

105. Vo svojej druhej otázke sa vnútroštátny súd v podstate pýta Súdneho dvora, či by mal neuplatniť vnútroštátne ustanovenia zakladajúce právomoc orgánu [konkrétne Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (disciplinárny senát Najvyššieho súdu)], ktorý je príslušný na rozhodovanie o kasačnom opravnom prostriedku proti rozhodnutiu tohto vnútroštátneho súdu (alebo o sťažnosti proti uzneseniu, ktorým sa takýto opravný prostriedok zamieta), ak tento orgán nie je nezávislým a nestranným súdom v zmysle článku 47 Charty. Má v takomto prípade vnútroštátny súd postúpiť kasačný opravný prostriedok na prejednanie súdnemu orgánu, ktorý bol príslušný predtým [konkrétne Izba Karna Sądu Najwyższego (trestný senát Najvyššieho súdu)]?

106. V tretej otázke sa vnútroštátny súd pýta konkrétnejšie, či môže (alebo by mal) odhliadnuť od právneho názoru Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (disciplinárny senát Najvyššieho súdu) v súvislosti s právom generálneho prokurátora (ktorý je zároveň ministrom spravodlivosti) a ombudsmana podať kasačný opravný prostriedok.

107. Vo svojej štvrtej otázke sa vnútroštátny súd v podstate zamýšľa nad tým, či by mal ignorovať odvolanie, ktoré podal minister spravodlivosti (ktorý je zároveň generálnym prokurátorom), ak je to jediný spôsob, akým možno zaručiť súlad konania, ktoré na tomto súde prebieha, a článku 47 Charty. Vnútroštátny súd poukazuje na nebezpečenstvo, že aj ak sa uskutočnia opatrenia uvedené v druhej a tretej otázke, prípadný kasačný opravný prostriedok generálneho prokurátora (ktorý je zároveň ministrom spravodlivosti) môže byť v konečnom dôsledku stále predmetom konania na Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (disciplinárny senát Najvyššieho súdu).

108. Na úplné preskúmanie rozsahu druhej, tretej a štvrtej otázky je potrebných veľa ďalších informácií. Preto v nasledujúcich častiach týchto návrhov začnem vymedzením kontextu a nedávnych zmien vo vnútroštátnom práve a vnútroštátnych postupoch (časť 1), a ďalej preskúmam prípustnosť týchto otázok (časť 2). Následne otázky preformulujem a napokon pripomeniem právomoc vnútroštátnych súdov, ktorá je založená na práve Únie a zabezpečuje účinnú súdnu ochranu práv vyplývajúcich z práva Únie na vnútroštátnej úrovni (časť 3).

[52] Pozri napríklad rozsudok z 2. marca 2021, A.B. a i. (Vymenovanie sudcov na Najvyšší súd – Odvolanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, body 115 a 116).

[53] Pozri v súvislosti so vzťahom medzi článkom 19 ods. 1 ZEÚ a článkom 47 Charty a ich pôsobnosťou moje návrhy v spojených veciach WB a i. (C-748/19 až C-754/19, EU:C:2021:403, body 161 až 169).

[54] Pozri napríklad rozsudok z 24. júna 2019, Komisia/Poľsko (Nezávislosť Najvyššieho súdu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 56 a citovaná judikatúra).

1. Vnútroštátny legislatívny a súdny rámec

109. Zdôrazniť treba tri prvky vnútroštátneho právneho kontextu, ako ho opísal vnútroštátny súd.

110. Po prvé vnútroštátny súd pripomína, že Súdny dvor už rozhodol o otázke, či Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (disciplinárny senát Najvyššieho súdu) je nezávislým a nestranným súdom na účely článku 47 Charty.[55] Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) [Najvyšší súd (senát pre pracovnoprávne veci a veci sociálneho zabezpečenia), Poľsko] s odkazom na tento rozsudok konštatoval 5. decembra 2019, že Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (disciplinárny senát Najvyššieho súdu) nie je nezávislý a nestranný súd na účely článku 47 Charty.[56] Jeden z faktorov, ktorý viedol Sąd Najwyższy (Najvyšší súd) k tomuto záveru, spočíval vo vplyve výkonnej moci, konkrétne ministra spravodlivosti, na zloženie tohto orgánu.

111. Po druhé, pokiaľ ide o generálneho prokurátora/ministra spravodlivosti,[57] vnútroštátny súd poukazuje na to, že jeho úloha v rámci disciplinárnych konaní proti členom advokátskej komory sa v poslednom čase posilnila v nadväznosti na kontroverzný výklad vnútroštátneho práva, ktorý pochádza od Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (disciplinárny senát Najvyššieho súdu).

112. Podľa vnútroštátneho súdu sa až donedávna judikatúra Izba Karna Sądu Najwyższego (trestný senát Najvyššieho súdu), ako aj právna náuka jednoznačne zhodovali v tom, že ani Prokurator Generalny (generálny prokurátor), ani Rzecznik Praw Obywatelskich (ombudsman) nemajú v zmysle článku 521 Trestného poriadku v spojení s článkom 95n bodu 1 zákona o advokácii právo podať kasačný opravný prostriedok proti rozhodnutiam disciplinárnych súdov advokátskych komôr potvrdzujúcim rozhodnutie disciplinárneho zástupcu o odmietnutí disciplinárneho konania alebo o jeho zastavení. Vnútroštátny súd sa s týmto stanoviskom v plnej miere stotožňuje.

113. Vnútroštátny súd však tiež poukazuje na to, že v uznesení z 27. novembra 2019 prijatom senátom pozostávajúcim zo siedmich sudcov Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (disciplinárny senát Najvyššieho súdu) bol formulovaný diametrálne opačný právny názor.[58] Vyplýva z neho, že článok 521 Trestného poriadku sa na disciplinárne konania advokátskej komory uplatňuje a generálny prokurátor teda môže podať kasačný opravný prostriedok proti rozhodnutiu disciplinárneho súdu advokátskej komory potvrdzujúcemu rozhodnutie disciplinárneho zástupcu zastaviť disciplinárne konanie.

114. Toto uznesenie síce bolo prijaté v inej veci, ale týkalo sa rovnakého advokáta R.G. a disciplinárny zástupca ním tiež zastavil disciplinárne konanie, pričom minister spravodlivosti a štátny prokurátor rovnako podali proti jeho rozhodnutiu odvolanie. V tejto veci disciplinárny súd potvrdil napadnuté rozhodnutie, ale proti tomuto jeho rozhodnutiu podal kasačný opravný prostriedok minister spravodlivosti/generálny prokurátor.

115. Netvrdím, že ovládam všetky vnútroštátne procesné detaily, ale ich podstata podľa mňa spočíva v tom, že Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (disciplinárna komora Najvyššieho súdu) vlastne poskytla v nadväznosti na odklon od predchádzajúcej línie judikatúry ministrovi

[55] Rozsudok z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982).

[56] Rozhodnutie č. III PO 7/18.

[57] Vzhľadom na to, že v Poľsku sa úrad ministra spravodlivosti zlúčil s úradom generálneho prokurátora, pozri moje návrhy v spojených veciach WB a i. (C-748/19 až C-754/19, EU:C:2021:403). Pozri kritické (a skutočne) negatívne hodnotenie zlúčenia oboch úradov v stanovisku Benátskej komisie o zákone o generálnom prokurátorovi v znení zmien a doplnení (2017), stanovisko 892/2017.

[58] Vec č. II DSI 67/18.

spravodlivosti/generálnemu prokurátorovi právo podať opravný prostriedok a sebe samej nepriamo priznala právomoc prejednávať kasačné opravné prostriedky proti rozhodnutiam disciplinárneho zástupcu o zastavení disciplinárneho konania.

116. Po tretie spojením dvoch vyššie uvedených prvkov nadobudne na prvý pohľad všedná procesná zmena vo vnútroštátnom práve úplne nový rozmer. Minister spravodlivosti/generálny prokurátor (alebo štátny prokurátor na základe jeho pokynov) totiž systematickým alebo opakovaným podávaním opravných prostriedkov proti rozhodnutiam nezačať disciplinárne konanie môžu účinne vytvárať tlak na začatie disciplinárnych konaní alebo na ich (teoreticky nekonečné) pokračovanie namierené proti niektorým členom advokátskej komory. Takéto opravné prostriedky by v konečnom dôsledku boli podané na orgán, o ktorom sa v minulosti rozhodlo, že nie je nezávislý, a to práve preto, že výkonná moc, konkrétne minister spravodlivosti, neprimerane ovplyvňovala jeho zloženie. [59]

2. Prípustnosť

117. Štátny prokurátor, poľská vláda a Komisia pokladajú druhú a tretiu otázku za neprípustné. Konkrétne poľská vláda pokladá tieto otázky za hypotetické, pretože sú predčasné. Ak by proti nadchádzajúcemu rozhodnutiu disciplinárneho súdu bol podaný kasačný opravný prostriedok, mal by byť podaný na Sąd Najwyższy (Najvyšší súd), ktorý by vec pridelil príslušnému senátu a odovzdal by mu predmetný spis. Komisia zastáva názor, že Súdny dvor by nemal odpovedať na čisto hypotetické otázky týkajúce sa budúcich procesných súvislostí, ktoré bude potrebné preskúmať po tom, ako prijme vnútroštátny súd svoje rozhodnutie.

118. Všetky oprávnené subjekty sa zhodujú v tom, že štvrtá otázka je tiež neprípustná. Najmä poľská vláda tvrdí, že právo na účinný prostriedok nápravy podľa článku 47 Charty by sa nemalo vykladať v tom zmysle, že opravné prostriedky na súdoch by sa mali zrušiť alebo znemožniť s údajným cieľom uistenia účastníkov konania, že ich vec prejedná nezávislý súd. Vnútroštátny orgán by sa ocitol v situácii, v ktorej by chránil záujmy jedného účastníka konania na úkor iného a porušoval by tak samotnú podstatu článku 47 Charty.

119. Musím pripustiť, že spôsob, akým vnútroštátny súd formuloval prejudiciálne otázky, spôsobuje v súvislosti s prípustnosťou druhej až štvrtej otázky isté ťažkosti.

120. Na jednej strane sa odpovede na druhú až štvrtú otázku skutočne môžu zdať zbytočné na účely rozhodnutia vo veci, v ktorej rozhoduje vnútroštátny súd. V týchto otázkach sa vnútroštátny súd dotýka až následnej a potenciálne poslednej fázy vnútroštátneho súdneho konania. Táto fáza však závisí od toho, či bude rozhodnutie prijaté v prejednávanej veci následne predmetom kasačného opravného prostriedku podaného na Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (disciplinárny senát Najvyššieho súdu).

121. V tomto rozsahu sú druhá až štvrtá otázka zrejme predčasné. To, že tento súd musí tretíkrát v rámci toho istého konania preskúmať rozhodnutie disciplinárneho zástupcu týkajúce sa R.G., nič nemení na vyššie uvedenom závere. V prejednávanej veci vnútroštátny súd nestojí pred problémom, že by disciplinárny zástupca nebol ochotný rešpektovať jeho súdne rozhodnutie po tom, čo vec tomuto disciplinárnemu zástupcovi vrátil. Vnútroštátny súd sa vlastne zaoberá skutočnosťou, že vec by mohla (v budúcnosti) skončiť pred *tretím subjektom*, ktorým bude Sąd

[59] Rozsudok z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982).

Najwyższy (Najvyšší súd) [konkrétne Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (disciplinárny senát Najvyššieho súdu)], ak by sa tentokrát vnútroštátny súd rozhodol, že napadnuté rozhodnutie disciplinárneho zástupcu potvrdí.

122. Aj keď je teda zjavné, že vnútroštátny súd sa ocitol v istom type stále sa opakujúceho cyklu, druhá až štvrtá otázka sa vzťahujú na iný typ cyklu, ktorý sa ešte nestal realitou.[60]

123. Na druhej strane vnútroštátny súd preukázal, že medzi druhou až štvrtou otázkou *a* vecou, ktorú prejednáva, existujú niektoré relevantné prepojenia.

124. V súvislosti s druhou a treťou otázkou vnútroštátny súd konštatoval, že odpoveď Súdneho dvora považuje za nevyhnutnú, aby mohol objasniť, ktorý orgán bude príslušný na rozhodovanie o prípadnom kasačnom opravnom prostriedku podanom proti jeho vlastnému rozhodnutiu (alebo na rozhodovanie o sťažnosti proti odmietnutiu prijať takýto kasačný opravný prostriedok) vzhľadom na *obsah poučenia*, ktoré je vnútroštátny súd povinný poskytnúť účastníkom konania pri vyhlásení rozsudku. Podľa vnútroštátneho práva musí vnútroštátny súd vo svojom konečnom rozhodnutí poučiť účastníkov konania o lehote na podanie opravného prostriedku a spôsobe jeho podania alebo im oznámiť, že proti rozhodnutiu nie je opravný prostriedok prípustný. V tejto súvislosti vnútroštátny súd uvažuje nad možnosťou zohľadniť rozsudok Sąd Najwyższy (Najvyšší súd) z 5. decembra 2019 a poučiť účastníkov konania, že opravný prostriedok je potrebné podať na Izba Karna Sądu Najwyższego (trestný senát Najvyššieho súdu), a nie na Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (disciplinárny senát Najvyššieho súdu).

125. Pokiaľ ide o štvrtú otázku, vnútroštátny súd uviedol, že v dôsledku článku 47 Charty môže *sám* rozhodnúť, že nepreskúma vec, v ktorej práve rozhoduje, aby tým zablokoval prípadný následný opravný prostriedok podaný na Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (disciplinárny senát Najvyššieho súdu), a vylúčil by tak akýkoľvek prípadný zásah uvedeného senátu.

126. Z toho vyplýva, že odpovede Súdneho dvora na druhú až štvrtú otázku skutočne môžu mať *istý* dosah na vyriešenie sporu prejednávaného vnútroštátnym súdom. Uznávam však, že niektoré okolnosti sú aj naďalej nejasné. Napríklad nie je úplne zrejmé, ako by mohol vnútroštátny súd prakticky zabrániť podaniu kasačných opravných prostriedkov na Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (disciplinárny senát Najvyššieho súdu) alebo ako by tento súd, berúc do úvahy pripomienky poľskej vlády týkajúce sa prideľovania vecí v rámci Sąd Najwyższy (Najvyšší súd), mohol nasmerovať vec konkrétne k Izba Karna Sądu Najwyższego (trestný senát Najvyššieho súdu).

127. Napokon nemožno prehliadnuť skutočnosť, že druhá až štvrtá otázka sú z istého pohľadu otázkami o výklade praktického dôsledku alebo dôsledkov rozsudku, ktorý Súdny dvor v minulosti vyhlásil, konkrétne rozsudku A. K. a i. V tomto rozsudku Súdny dvor skutočne konštatoval, že právo Únie vylučuje, aby „spory týkajúce sa uplatňovania práva Únie mohli patriť do výlučnej právomoci orgánu, ktorý nie je nezávislým a nestranným súdom“[61]. Keďže táto vec spadá do pôsobnosti práva Únie na základe smernice o službách, ako bolo uvedené vyššie,

[60] Porovnaj v tejto súvislosti s vecou Torubarov, v ktorej po následných procesných úkonoch rovnakých subjektov došlo k zablokovaniu vnútroštátneho konania, keďže správny orgán nebol ochotný uplatniť predchádzajúce súdne rozhodnutie. V tomto prípade však vnútroštátny súd položil otázku týkajúcu sa tejto patovej situácie, ku ktorej už reálne došlo – pozri rozsudok z 29. júla 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, body 23 až 32).

[61] Rozsudok z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárnej komory Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 171).

vnútroštátny súd si úplne legitímne môže položiť otázku, aký postoj má vlastne zaujať. Ako má konkrétne a prakticky zabezpečiť súlad s právom Únie a riadiť sa prechádzajúcim rozsudkom Súdneho dvora?

128. Ak sa teda rozsah druhej až štvrtej otázky týka vecí, ktoré sú stále prejednávané a relevantné na účely nadchádzajúceho rozhodnutia vnútroštátneho súdu, tieto otázky sú práve *v tomto rozsahu* prípustné. Nasledujúce vlastnosti prejudiciálneho konania by však mali byť usmernením pri preformulovaní uvedených otázok.

129. Po prvé konanie, ktoré upravuje článok 267 ZFEÚ, je nástrojom spolupráce medzi Súdnym dvorom a vnútroštátnymi súdmi, prostredníctvom ktorého Súdny dvor poskytuje týmto súdom výklad práva Únie potrebný na vyriešenie sporov, ktoré prejednávajú. Rozhodnutie v prejudiciálnom konaní nevytvára priestor pre formulovanie poradných názorov na všeobecné alebo hypotetické otázky. Naopak, odpovede na prejudiciálne otázky musia byť *nevyhnutné* na účely účinného vyriešenia sporu a vnútroštátny súd musí byť *schopný ich zohľadniť* v konaní vo veci samej. [62]

130. Z toho logicky vyplýva, že rozsah potenciálnych odpovedí Súdneho dvora je vymedzený tým, čo môže urobiť vnútroštátny súd vo veci, v ktorej rozhoduje. Uvedené odpovede sa nemôžu vzťahovať na to, ako by mohli konať iné súdy alebo inštitúcie v budúcnosti. To vylučuje možnosť usmerňovať *budúce* možné konanie alebo postup *iných súdov*.

131. Po druhé akékoľvek usmernenie, ktoré by Súdny dvor mohol poskytnúť svojím prejudiciálnym rozhodnutím, sa môže týkať výlučne *výkladu práva Únie*, a nie vnútroštátneho práva. Úlohou Súdneho dvora nie je vykladať vnútroštátne právo, a už vôbec nie vyberať si medzi rôznymi líniami výkladu tohto práva, ktoré sa na vnútroštátnej úrovni vyvinuli. Súdnemu dvoru najmä neprináleží poukazovať na to, ktorý z kolidujúcich výkladov vnútroštátnych procesných pravidiel je správny a ktoré konkrétne pravidlo alebo konkrétny smer v rámci vnútroštátneho poriadku si má vnútroštátny súd zvoliť, aby bol zabezpečený súlad s právom Únie.

132. Domnievam sa, že ak budú rešpektované vyššie uvedené mantinely, druhá až štvrtá otázka sú prípustné. Z toho vyplýva, že k uvedeným otázkam je potrebné zaujať oveľa abstraktnejší prístup a je potrebné sa zaoberať iba tou ich stránkou, ktorá súvisí s právom Únie, čo sa teraz pokúsim urobiť.

3. Právomoc vnútroštátnych súdov pri zabezpečovaní súladu s právom Únie

133. Vnútroštátny súd sa druhou až štvrtou otázkou v podstate pýta, či má z hľadiska práva Únie v záujme zabezpečenia súladu s týmto právom právomoc neprihliadať na: i) vnútroštátnu právnu úpravu týkajúcu sa súdnej príslušnosti (druhá otázka); ii) (za bežných okolností záväzný) právny výklad vnútroštátneho práva súdom vyššieho stupňa (tretia otázka); iii) odvolanie alebo návrhy ministra spravodlivosti (ktorý je zároveň generálnym prokurátorom) (štvrtá otázka).

134. V súvislosti s prvým a druhým bodom už existuje bohatá línia judikatúry. Po prvé Súdny dvor konštatoval, že vnútroštátny súd je povinný na základe zásady prednosti v plnej miere uplatňovať právo Únie a chrániť práva, ktoré toto právo priznáva jednotlivcom. Z toho vyplýva, že tento súd je povinný neuplatniť akékoľvek *vnútroštátne právne ustanovenie*, ktoré je s právom Únie v rozpore,

[62] Pozri rozsudok z 26. marca 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, body 44 a 46 a citovaná judikatúra), alebo uznesenie z 2. júla 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher (C-256/19, EU:C:2020:523, body 42 až 44).

bez ohľadu na to, či bolo prijaté skôr alebo neskôr ako právna norma Únie. Inak povedané akékoľvek ustanovenie vnútroštátneho právneho poriadku, ako aj každá legislatívna, administratívna alebo súdna prax, ktoré by mohli oslabiť účinnosť práva Únie tým, že príslušnému vnútroštátnemu súdu uplatňujúcemu toto právo nepriznávajú v momente tohto uplatnenia právomoc, aby urobil všetko, čo je nevyhnutné pre nezohľadnenie ustanovení vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré sú prekážkou plnej účinnosti noriem Únie, sú nezlučiteľné s požiadavkami predstavujúcimi samotnú podstatu práva Únie.[63] Vnútroštátny súd je povinný s cieľom zabezpečiť takúto zlučiteľnosť buď vykladať vnútroštátne právne normy v súlade s právom Únie, alebo v prípade potreby neuplatňovať tie vnútroštátne ustanovenia, ktoré bránia v dosiahnutí zlučiteľnosti.[64]

135. Po druhé, pokiaľ ide o právne názory alebo rozsudky súdov vyššieho stupňa, z ustálenej judikatúry tiež vyplýva, že vnútroštátny súd musí v prípade potreby nezohľadniť rozhodnutia súdu vyššieho stupňa, ak sa domnieva, že nie sú v súlade s právom Únie.[65] Logika a postupnosť je v oboch prípadoch rovnaká: ak vnútroštátny súd alebo akýkoľvek súd[66] nemôže zabezpečiť súlad s právom Únie v celom rozsahu, môže odhliadnuť od zdrojov možného nesúladu bez ohľadu na to, či majú legislatívny pôvod alebo individuálny súdny pôvod, samozrejme za predpokladu, že odklon od týchto zdrojov je predmetom náležitého odôvodnenia a vysvetlenia.[67]

136. Obe línie judikatúry uvedené vyššie vznikli v kontexte vecí týkajúcich sa individuálneho nesúladu, pričom nemali širší štrukturálny dosah. Je však nepochybné, že rovnaký prístup sa dá uplatniť, možno *a fortiori*, na štrukturálne otázky, ako sú napríklad otázky súvisiace s právnou úpravou priznávajúcou právomoc orgánom, ktoré systémovo nie sú vôbec nezávislé. Najnovšia judikatúra Súdneho dvora potvrdzuje toto úplne logické širšie uplatnenie.

137. V prvom rade v rozsudku A. K. a i. Súdny dvor konštatoval, že článok 47 Charty bráni tomu, aby spory týkajúce sa uplatňovania práva Únie mohli patriť do výlučnej právomoci orgánu, ktorý nie je nezávislým a nestranným súdom, pričom v prejednávanej veci sa to týka Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (disciplinárny senát Najvyššieho súdu), čo ešte musí overiť vnútroštátny súd. V takom prípade zásada prednosti práva Únie vyžaduje, aby vnútroštátne súdy neuplatňovali ustanovenie vnútroštátneho práva, podľa ktorého je na rozhodovanie sporov vo veciach samých príslušný uvedený orgán, a to tak, aby tieto spory mohli byť preskúmané súdom, ktorý spĺňa požiadavky nezávislosti a nestrannosti a bol by príslušný v dotknutej oblasti, ak by tomu nebránilo uvedené ustanovenie.[68]

138. V druhom rade bola Súdnemu dvoru v nedávnej veci A.B. a i.[69] položená otázka súladu práva Únie a zmien vnútroštátneho práva, ktoré vnútroštátny súd zbavili jeho právomoci. Súdny dvor konštatoval, že ak sa preukáže porušenie článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ, zásada

[63] Pozri napríklad rozsudky z 9. marca 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, bod 21 a 22); z 19. júna 1990, Factortame a i. (C-213/89, EU:C:1990:257, bod 20), a z 22. júna 2010, Melki a Abdeli (C-188/10 a C-189/10, EU:C:2010:363, bod 44).

[64] Pozri spolu s ďalšími odkazmi rozsudok z 24. júna 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, bod 50 a nasl).

[65] Pozri napríklad rozsudky z 5. októbra 2010, Elčinov (C-173/09, EU:C:2010:581, bod 30), a z 15. januára 2013, Križan a i. (C-416/10, EU:C:2013:8, bod 69).

[66] Súdny dvor opakovane pripomenul, že vnútroštátny súd má prirodzene právomoc konštatovať nesúlad vnútroštátneho práva s právom Únie a vyvodiť z tohto konštatovania primerané dôsledky aj bez toho, aby musel podať návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ – pozri rozsudky z 19. januára 2010, Kücükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, body 53 až 55); z 5. októbra 2010, Elčinov (C-173/09, EU:C:2010:581, bod 28), a uznesenie z 3. septembra 2020, Vikingo Fővállalkozó (C-610/19, EU:C:2020:673, bod 75).

[67] Pozri podrobnejšie moje návrhy vo veci Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție a i. (C-357/19 a C-547/19, EU:C:2021:170, body 235 až 243).

[68] Rozsudok z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 171).

[69] Rozsudok z 2. marca 2021, A.B. a i. (Vymenovanie sudcov na Najvyšší súd – Odvolanie) (C-824/18, EU:C:2021:153).

prednosti práva Únie sa musí vykladať tak, že vnútroštátny súd je povinný neuplatniť dotknuté zmeny bez ohľadu na to, či majú legislatívnu alebo ústavnú povahu a naďalej uplatňovať svoju právomoc prejednávať spory, ktorá mu do prijatia uvedených zmien patrila.[70]

139. Z uvedenej judikatúry Súdneho dvora, ako ju potvrdzujú aj nedávne rozsudky týkajúce sa konkrétne Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (disciplinárny senát Najvyššieho súdu), vyplýva, že vnútroštátny súd musí na základe prednosti práva Únie neuplatniť vnútroštátne právo, vrátane judikatúry Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (disciplinárna komora Najvyššieho súdu), a miesto toho uplatniť predchádzajúcu právnu úpravu týkajúcu sa právomoci. Aj keď vo veci A. K. a i., a tiež vo veci A.B. a i. vnútroštátny súd nebol súdom nižšieho stupňa,[71] podľa mňa tento rozdiel nie je podstatný. Rozsudok vo veci A. K. a i. je pre vnútroštátny súd v prejednávanej veci rovnako relevantný.

140. Uvedené možno zhrnúť v tom zmysle, že z práva Únie pre vnútroštátne súdy jasne vyplýva právomoc neuplatniť alebo nezohľadniť za vyššie vymedzených podmienok vnútroštátnu právnu úpravu alebo právny názor súdu vyššieho stupňa, ak je to jediný spôsob, akým možno zabezpečiť súlad s právom Únie.

141. Novým prvkom je tretí problematický bod, na ktorý poukázal vnútroštátny súd vo svojej štvrtej otázke, pričom sa tento súd zrejme pýta, či môže jednoducho ignorovať odvolanie, o ktorom rozhoduje. Rozumiem tomu tak, že dôvodom tohto navrhovaného postupu je vytvorenie istého právneho vákua. Ak totiž neexistuje nijaké rozhodnutie, niet ani proti čomu podať opravný prostriedok. To znamená, že vec v ďalšom konaní nemôže skončiť na súde, ktorý *nie* je nezávislý.

142. Napriek lákavej radikálnej jednoduchosti tejto myšlienky však musím, podobne ako poľská vláda, navrhnúť zápornú odpoveď. Článok 47 Charty (a na tento účel aj článok 19 ods. 1 ZEÚ) zakotvujú právo na účinný prostriedok nápravy. Napriek tomu, že „vyšší stupeň“ v rámci súdnej hierarchie už tomuto štandardu nevyhovuje, len ťažko je možné uvedené ustanovenie vykladať v tom zmysle, že by malo nepriamy účinok na nižší stupeň súdu a úplne by mu bránilo prijať rozhodnutie.

143. Podľa mňa je to tak z celkom jednoduchého, no veľmi závažného dôvodu: je ním zákaz *denegatio iustitiae*. Už od prijatia článku 4 francúzskeho Občianskeho zákonníka „sudca, ktorý odmieta rozhodnúť pod zámienkou, že právo mlčí alebo je nejasné či chybné, môže byť obvinený z odopretia spravodlivosti“[72].

144. Aj keď tento zákaz bol pôvodne stanovený v rámci občianskeho práva, a pokiaľ viem, nikdy sa nestal súčasťou práva Únie, ide o tak zásadný aspekt moderného súdnictva, že ho nemôže zmeniť ani prednosť práva Únie. Nemôže nastať situácia, v ktorej bude súd jednoducho zámerne pasívny a odmietne prijať rozhodnutie jednak preto, že právna úprava je chybná, a tiež preto, že zjavné nedostatky vykazuje aj súd vyššieho stupňa. Systém už namiesto toho umožňuje súdu, aby vyjadril svoj nesúhlas tým, že môže rozhodnúť vo veci a v prípade potreby neuplatniť vnútroštátnu právnu úpravu alebo usmernenie pochádzajúce zo súdu vyššieho stupňa, pričom ale tento postup musí byť vždy vyjadrený v odôvodnenom rozhodnutí.

[70] Tamže, body 142 až 150.

[71] Ale Naczelny Sąd Administracyjny (Najvyšší správny súd, Poľsko) a Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) [Najvyšší súd (senát pre pracovnoprávne veci a veci sociálneho zabezpečenia)] v uvedenom poradí.

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

145. Domnievam sa, že toto je hranica, po ktorú môže Súdny dvor ísť pri poskytnutí (aspoň) nejakého užitočného usmernenia vnútroštátnemu súdu a pohybovať sa pritom v rámci vyššie vymedzených mantinelov prejudiciálneho konania.[73] Pripomínam, že úlohou Súdneho dvora je výklad práva Únie, a nie vnútroštátneho práva. Aj keď v praxi Súdny dvor skúma súlad určitých vnútroštátnych pravidiel a práva Únie, takéto posúdenie sa tradične obmedzuje na negatívne konštatovanie o existencii nesúladu, ale neobsahuje pozitívne konštatovanie o tom, ako presne je potrebné súlad dosiahnuť. To je skutočne výhradnou úlohou vnútroštátneho súdu alebo iných príslušných orgánov dotknutého členského štátu.

146. Pripúšťam, že takéto rozdelenie právomocí v rámci prejudiciálneho konania nemusí byť ideálne na riešenie situácií v členských štátoch, ktoré sú vlastne patologické, a bežné pravidlá dodržiavania právnych predpisov a spravodlivosti v nich zrejme nefungujú. Realistický pohľad na prejudiciálne konanie však napovedá, že toto konanie má svoje vlastné hranice, pokiaľ ide o jeho schopnosť vyriešiť inštitucionálne bloky v takom špecifickom kontexte, keď jeden alebo viac subjektov odmieta rešpektovať usmernenie Súdneho dvora. V takých prípadoch spočíva vhodný, a možno aj jediný prostriedok nápravy v zásahu tretieho subjektu a v externom vymáhaní rozsudkov Súdneho dvora, ako to vyplýva z článkov 258 až 260 ZFEÚ.

V. Návrh

147. Navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položil Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie (Disciplinárny súd advokátskej komory vo Varšave, Poľsko) takto:

– Kapitola III smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES o službách na vnútornom trhu sa uplatňuje ako súčasť systému udeľovania povolení, ktorým sa reguluje výkon advokácie, aj na disciplinárne konania vedené proti advokátom, pričom výsledok týchto konaní môže mať vplyv na schopnosť uvedených advokátov ďalej poskytovať právne služby v zmysle tejto smernice. Z toho vplýva, že článok 47 Charty základných práv Európskej únie a podľa okolností aj článok 19 ods. 1 ZEÚ sa na takéto konania takisto uplatňujú.

– Vzhľadom na prednosť práva Únie:

  – je vnútroštátny súd povinný neuplatniť ustanovenia vnútroštátneho práva vyhradzujúce právomoc rozhodnúť vo veci súdu, ktorý nie je nezávislý a nestranný, aby takúto vec mohol preskúmať súd spĺňajúci požiadavky nezávislosti a nestrannosti, ktorý by mal právomoc, ak by tomu uvedené ustanovenia nebránili,

  – vnútroštátny súd musí v prípade potreby neuplatniť rozhodnutia súdu vyššieho stupňa, ak dospeje k záveru, že tieto rozhodnutia nie sú v súlade s právom Únie, vrátane situácií, v ktorých tento nesúlad vyplýva z nedostatku nezávislosti a nestrannosti uvedeného súdu vyššieho stupňa.

[73] Pozri body 128 až 131 vyššie.