

Vec C-295/23

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum prijatia:

9. máj 2023

Vnútroštátny súd:

Bayerischer Anwaltsgerichtshof

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

20. apríl 2023

Žalobkyňa:

Halmer Rechtsanwaltsgesellschaft UG

Žalovaná:

Rechtsanwaltskammer München

Vedľajší účastníci konania:

SIVE Beratung und Beteiligung GmbH

Advokát Dr. Daniel Halmer

Predmet konania

Zlučiteľnosť požiadavky nemeckého práva, aby spoločníkmi advokátskej spoločnosti boli len advokáti a osoby vykonávajúce povolania rovnocenné advokátom a aby spoločníci vykonávali v advokátskej spoločnosti profesionálnu činnosť (články 49 a 63 ZFEÚ, smernica 2006/123), s právom Únie – Relevantnosť ustanovení v stanovách spoločnosti, ktoré slúžia na zabezpečenie nezávislosti riadenia, ktoré je vyhradené licencovaným advokátom

Predmet a právny základ podania

Výklad práva Únie, článok 267 ZFEÚ

Prejudiciálne otázky

Súdnemu dvoru Európskej únie sa na základe článku 267 ZFEÚ predkladá návrh na začatie prejudiciálneho konania o týchto otázkach:

- 2.1 Predstavuje neprípustné obmedzenie práva na voľný pohyb kapitálu podľa článku 63 ods. 1 ZFEÚ, ak sa podľa právnych predpisov členského štátu má advokátskej spoločnosti povinne odňať licencia na výkon advokácie,
 - 2.1.1 ak sa podiel v advokátskej spoločnosti prevedie na osobu, ktorá nespĺňa osobitné odborné požiadavky, ktoré sú podľa práva členského štátu spojené s nadobudnutím podielu v advokátskej spoločnosti? Môže v súlade s tým podiel v advokátskej spoločnosti nadobudnúť len advokát alebo iný člen advokátskej komory, patentový zástupca, daňový poradca, daňový zástupca, audítor alebo certifikovaný účtovník, príslušník právnickej profesie z iného štátu, ktorý je oprávnený vykonávať právnické povolanie na vnútroštátnom území alebo patentový zástupca, daňový poradca, daňový zástupca, audítor alebo certifikovaný účtovník z iného štátu, ktorý je oprávnený vykonávať túto činnosť na vnútroštátnom území alebo lekár, farmaceut,
 - 2.1.2 ak spoločník spĺňa osobitné požiadavky podľa bodu 2.1.1, ale nie je profesijne činný v advokátskej spoločnosti?
 - 2.1.3 ak prevod jedného alebo viacerých podielov alebo hlasovacích práv znamená, že advokáti nevlastnia väčšinový podiel?
- 2.2 Predstavuje neprípustné obmedzenie práva na voľný pohyb kapitálu podľa článku 63 ods. 1 ZFEÚ, ak spoločník, ktorý nie je oprávnený vykonávať povolanie v zmysle bodu 2.1.1., nie je oprávnený hlasovať, hoci stanovy

spoločnosti obsahujú klauzuly na ochranu nezávislosti právnických profesií a právnických činností spoločnosti, ktoré zabezpečujú, že spoločnosť zastupujú výlučne právnici ako konatelia alebo prokuristi, že spoločníci a valné zhromaždenie nemôžu ovplyvňovať vedenie vydávaním pokynov alebo nepriamo hrozbou znevýhodnenia, že uznesenia spoločníkov, ktoré toto porušujú, sú neplatné a že povinnosť advokáta zachovávať mlčanlivosť je rozšírená na spoločníkov a nimi poverené osoby?

2.3 Spĺňajú obmedzenia uvedené v bodoch 2.1. a 2.2. podmienky stanovené v článku 15 ods. 3 písm. a) až c) smernice 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 376, 2006, s. 36) pre prípustný zásah do slobody poskytovať služby?

2.4 V prípade, že Súdny dvor usúdi, že právo žalobkyne na voľný pohyb kapitálu (body 2.1. a 2.2.) by nemalo byť dotknuté a že nedošlo k porušeniu smernice o službách (bod 2.3.):

Majú obmedzenia uvedené v bodoch 2.1. a 2.2. vplyv na právo 1. vedľajšieho účastníka konania (S-GmbH) na slobodu usadiť sa podľa článku 49 ZFEÚ?

Uvedené ustanovenia práva Únie

ZFEÚ, najmä články 49 a 63.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (ďalej len „smernica o službách“), najmä článok 15

Uvedené ustanovenia vnútroštátneho práva

Bundesrechtsanwaltsordnung (Spolkový zákon o advokátoch, Nemecko) v znení platnom do 31. júla 2022 (ďalej len „BRAO aF“), najmä § 59a a nasl.

Bundesrechtsanwaltsordnung (Spolkový zákon o advokátoch, Nemecko) v znení platnom od 1. augusta 2022 (ďalej len „BRAO nF“), najmä § 59b a nasl.

Stručný opis skutkového stavu a konania

- 1 Predmetom konania je zákonnosť odňatia licencie žalobkyne vykonávať činnosť advokátskej spoločnosti žalovanou.
- 2 Žalobkyňa je právnickou osobou, ktorá je prevádzkovaná vo forme haftungsbeschränkte Unternehmergeellschaft [spoločnosť podnikateľov s ručením obmedzeným] (ďalej len „UG“). Jej konateľom a jediným spoločníkom bol pôvodne pán Daniel Halmer.

- 3 Zmluvou z 31. marca 2021 predal pán Halmer 51 zo 100 akcií spoločnosti S-GmbH, spoločnosti s ručením obmedzeným podľa rakúskeho práva, ktorá nemá licenciu na poskytovanie právneho poradenstva v Nemecku ani v Rakúsku. Zároveň boli zmenené stanovky spoločnosti tak, aby sa umožnil prevod akcií na spoločnosť, ktorá nie je zapísaná v zozname advokátov, a aby sa zabezpečila nezávislosť riadenia, ktoré je naďalej vyhradené pre advokátov, ktorí sú držiteľmi oprávnenia na výkon povolania.
- 4 Listom z 19. mája 2021 žalovaná oznámila žalobkyni, že prevod akcií na spoločnosť S-GmbH je podľa zákona BRAO aF neprípustný, takže ak prevod akcií zostane zachovaný, bude potrebné zrušiť zápis žalobkyne v zozname advokátov.
- 5 Žalobkyňa listom z 26. mája 2021 informovala žalovanú, že prevod obchodných podielov zostáva zachovaný. Žiadala o vydanie rozhodnutia.
- 6 Rozhodnutím z 9. novembra 2021 bola licencia žalobkyni odňatá. Žaloba podaná na vnútroštátnom súde 26. novembra 2021 smeruje proti tejto skutočnosti.

Hlavné argumenty účastníkov konania vo veci samej

- 7 Žalobkyňa vo svojej žalobe namieta, že odňatie licencie porušuje jej práva. Síce je pravda, že odňatie bolo v súlade s ustanoveniami BRAO aF, keďže spoločnosť S-GmbH nevykonávala žiadne z povolaní uvedených v § 59a BRAO aF. Rozhodnutie však bolo nezákonné, pretože tieto ustanovenia okrem iného porušovali právo Únie vyššieho stupňa. Odňatie licencie by porušilo najmä právo žalobkyne na voľný pohyb kapitálu (článok 63 ods. 1 ZFEÚ), právo spoločnosti S-GmbH na slobodu usadiť sa (články 49 a 54 ZFEÚ), práva žalobkyne podľa článku 15 smernice 2006/123 a práva žalobkyne, spoločnosti S-GmbH a pána Halmera podľa článkov 15 a 16 Charty základných práv Európskej únie.
- 8 Žalovaná tvrdí, že ide o vykonštruovaný prípad. Žalobkyňa nevykonávala žiadnu právnickú činnosť. Vzhľadom na výšku ich základného imania 100 eur sa to ani nedá očakávať. Rozsah ochrany voľného pohybu kapitálu tým nie je dotknutý. Žalobkyňa sa nemohla odvolávať na slobodu usadiť sa, keďže skutkové okolnosti prípadu boli výlučne vnútroštátne. Okrem toho obmedzenia, ktoré viedli k odňatiu licencie, boli odôvodnené článkom 65 ZFEÚ a článkom 15 ods. 2 písm. c) a ods. 3 smernice 2006/123.

Stručné odôvodnenie návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Vnútroštátny právny rámec

- 9 Podľa nemeckého práva sa pre výkon advokácie vyžaduje prijatie do advokátskej komory. Prijaté sú fyzické osoby, ktoré získali kvalifikáciu na výkon funkcie sudcu. Okrem toho môžu povolanie vykonávať aj spoločnosti a združenia osôb.

Zákon platný v čase odňatia licencie, ktorý je rozhodujúci pre posúdenie v tomto prípade, stanovoval v prípade advokátskych spoločností značné obmedzenia (§ 59a a nasl. BRAO aF). Podľa § 59 a BRAO aF je spoločný výkon povolania povolený len osobám uvedeným v bode 2.1.1. položených prejudiciálnych otázok. § 59c BRAO aF dodatočne povoľuje výkon advokátskeho povolania advokátskymi spoločnosťami vo forme obchodných spoločností. Podľa § 59e ods. 1 BRAO aF môžu byť spoločníkmi takejto advokátskej spoločnosti len právnici a odborníci v zmysle bodu 2.1.1. položených prejudiciálnych otázok. Podľa § 59e ods. 1 druhej vety BRAO aF musia byť tieto osoby v advokátskej spoločnosti aj profesionálne aktívne. Napokon, osoby, ktoré nemôžu vykonávať svoje povolanie v súlade s bodom 2.1.1. položených prejudiciálnych otázok, nemajú hlasovacie práva. Ak advokátska spoločnosť nespĺňa tieto požiadavky, podľa § 59d BRAO aF sa jej licencia neudelí. Ak predpoklady zaniknú následne, má sa licencia advokátskej spoločnosti odňať (§ 59h BRAO aF). Advokátska komora, ktorá je za to zodpovedná, nemá v tomto ohľade žiadnu diskrečnú právomoc.

- 10 § 59a a nasl. zákona BRAO aF boli 1. augusta 2022 nahradené § 59b a nasl. BRAO nF. Hoci nové ustanovenia rozširujú možnosť profesijnej spolupráce advokátov aj o iné profesie, zákaz externej účasti a povinnosť pracovať v spoločnosti sa v modifikovanej podobe naďalej uplatňujú.
- 11 V dôsledku zmeny stanov a prevodu 51 % akcií UG na S-GmbH existuje niekoľko dôvodov na (povinné) odňatie licencie podľa nemeckého práva:
 - Advokátska spoločnosť má v súčasnosti spoločníka, ktorý nevykonáva žiadnu činnosť v zmysle § 59a BRAO aF.
 - S-GmbH preto nemôže vykonávať odbornú činnosť.
 - Väčšinu akcií a hlasovacích práv spoločnosti už nevlastnia právnici a advokáti.

O prejudiciálnych otázkach

Obmedzenie voľného pohybu kapitálu

- 12 Pojem voľný pohyb kapitálu zahŕňa všetky transakcie týkajúce sa peňažného alebo vecného kapitálu, ktoré nie sú priamo podmienené pohybom tovaru alebo služieb. Medzi takéto transakcie patrí aj nadobudnutie akcií právnickej osoby podľa súkromného práva. Rozsah ochrany slobody usadiť sa je dotknutý len vtedy, ak nadobúdateľ prostredníctvom transakcie zamýšľa zabezpečiť svoj vplyv na podnik. Právnym štandardom je pritom najmä rozsah nadobúdaných akcií a znenie spoločenskej zmluvy (rozsudok z 20. septembra 2018, EV, C-685/16, EU:C:2018:743). Podľa týchto kritérií je právo žalobkyne na voľný pohyb kapitálu obmedzené. S-GmbH síce získava 51 zo 100 akcií, a teda väčšinový podiel. Stanovy však zabezpečujú, že S-GmbH nemôže vykonávať dominantný vplyv na žalobkyňu.

Zlučiteľnosť obmedzení vyplývajúcich z § 59a a nasl. zákona BRAO aF s voľným pohybom kapitálu.

- 13 Paragrafy 59e, 59a, 59h BRAO v starom znení obmedzujú voľný pohyb kapitálu žalobkyne. Tieto ustanovenia totiž bránia predaju podielov v advokátskej spoločnosti tretím osobám. Prevod podielov je možný len vtedy, ak nadobúdateľ vykonáva povolanie v zmysle § 59a BRAO aF, ak pracuje pre spoločnosť v tejto funkcii a ak väčšina podielov a hlasovacích práv zostáva v rukách advokátov. Podľa § 59e ods. 2 vety 2 BRAO aF akcionár, ktorý nie je oprávnený vykonávať povolanie v zmysle § 59a BRAO aF, nemá hlasovacie práva. Tieto ustanovenia zasahujú do právneho postavenia žalobkyne.
- 14 Vnútroštátny súd má pochybnosti, či tento zásah do voľného pohybu kapitálu možno odôvodniť článkom 65 ZFEÚ. Podľa článku 65 ods. 2 ZFEÚ sú prípustné nariadenia členských štátov určené na udržanie verejného poriadku a verejnej bezpečnosti. Nezávislosť právneho poradenstva, dodržiavanie zásady transparentnosti a zabezpečenie profesijného tajomstva boli Súdny dvorom uznané za ciele verejného poriadku a verejnej bezpečnosti, ktoré môžu odôvodniť obmedzenie voľného pohybu kapitálu (rozsudok z 2. decembra 2010, Jakubowska, C-225/09, EU:C:2010:729). Súdny dvor však ešte nerozhodol, či obmedzenia účasti v advokátskej spoločnosti, ako sú stanovené v § 59a, 59e, 59h BRAO aF, sú primerané na dosiahnutie týchto cieľov. V tejto súvislosti stanovil všeobecné podmienky v rozsudku z 21. apríla 2005, Komisia/Grécko (C-140/03, EU:C:2005:242, bod 34). To, že vnútroštátne opatrenia sú v zásade vhodné na dosiahnutie nimi sledovaného cieľa vo všeobecnom záujme, nie je podľa tohto rozsudku dostatočné. Okrem toho predmetné obmedzenia nesmú ísť nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa. Existujú pochybnosti o tom, či obmedzenia uvedené v § 59a, 59e, 59h BRAO aF sú nevyhnutné na zaručenie nezávislosti advokáta.
- 15 Tieto pochybnosti by mohli byť opodstatnené. Nezávislosť právnej činnosti spoločníkov a splnomocnených zástupcov spoločnosti je zabezpečená tým, že podľa § 59f ods. 4 BRAO aF je vplyv spoločníkov na právnu činnosť spoločnosti vrátane prijatia alebo odmietnutia mandátu neprípustný. Nezávislosť môže byť dodatočne zabezpečená ustanoveniami v stanovách spoločnosti. Stanovy žalobkyne takéto ustanovenia obsahujú.
- 16 Je otázne, či všeobecné vylúčenie tretích osôb nevykonávajúcich povolanie v zmysle § 59a BRAO aF, je potrebné na zabezpečenie nezávislosti právnických povolaní. Riziko vplyvu spoločníka alebo investora na riadenie nezávisí od toho, či spoločník vykonáva povolanie v zmysle § 59a BRAO aF. K ekonomickej závislosti právnických profesií môže dôjsť rovnakým spôsobom, ak osoba vykonávajúca povolanie v zmysle § 59a BRAO aF poskytne spoločnosti značnú sumu kapitálu. Ustanovenie tiež nechráni advokáta pred ekonomickou závislosťou od externého investora alebo významného klienta. Prinajmenšom vtedy, keď zákonné ustanovenia, ktorých cieľom je zabezpečiť nezávislosť advokátov, sú posilnené - ako v tomto prípade - ustanoveniami stanov, ktoré chránia nezávislosť

právneho postavenia konateľov a ich zástupcov, čo vedie k tomu, že spoločníci nemôžu ovplyvňovať prevádzkovú činnosť, nie je zrejmé, že by do nezávislosti právneho poradenstva mohli zasahovať tretie osoby vo väčšej miere ako osoby advokátskej spoločnosti vykonávajúce povolania v zmysle § 59a BRAO aF.

- 17 Zásada proporcionality podľa práva Únie umožňuje zasahovať do základných slobôd uvedených v zmluvách len vtedy, ak obmedzenia slúžia uznávanému cieľu verejného poriadku alebo verejného záujmu súvislým a systematickým spôsobom. Obmedzenia musia byť nediskriminačné, odôvodnené prevažujúcim všeobecným záujmom, vhodné na zabezpečenie dosiahnutia sledovaných cieľov a nesmú prekračovať rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa (rozsudky z 19. mája 2009, Apothekerkammer des Saarlandes a.i., C- 171/07 a C- 172/07, EU:C:2009:316, a z 15. októbra 2015, Tomášová, C- 168/15, EU:C:2016:602).
- 18 Aj z tohto hľadiska existujú obavy, či § 59a, 59e, 59h BRAO aF obsahujú ucelené a systematicky dôsledné obmedzenie na ochranu nezávislosti právnického povolania a riadneho výkonu spravodlivosti. Cieľom zákona je zabezpečiť nezávislosť právnickej profesie tým, že vylučuje účasť osôb s čisto ekonomickými záujmami na činnosti spoločnosti, že členmi spoločnosti sa môžu stať len osoby viazané profesijným právom a tým, že im ukladá povinnosť vykonávať činnosť v spoločnosti. Obmedzenie okruhu akcionárov v zásade znamená, že tretie strany, ktoré nespĺňajú tieto kritériá, nemôžu mať ako akcionári žiadny vplyv na spoločnosť. Toto obmedzenie však požiadavku koherencie nespĺňa, ak spoločníci, ktorí spĺňajú požiadavky uvedené v § 59e BRAO aF, môžu rovnakým spôsobom ovplyvňovať činnosť vedenia spoločnosti. Paragrafy 59a, 59e BRAO aF neobsahujú žiadne kvantitatívne požiadavky týkajúce sa povinnosti spolupráce spoločníkov. Preto je možné, že spoločník svojou účasťou sleduje predovšetkým finančné záujmy a na realizácii cieľov spoločnosti sa podieľa len v podradnej miere. Taktiež nie je nijako zabezpečené, aby sa advokáti, ktorí sú spoločníkmi advokátskej spoločnosti, podieľali na činnosti tejto spoločnosti vo významnej miere.
- 19 Predložené právne otázky ešte nie sú v judikatúre Súdneho dvora vyriešené. V rozsudku z 21. apríla 2005, Komisia/Grécko (C-140/03, EU:C:2005:242), ktorý sa týkal slobody podnikania, Súdny dvor uznal, že ochrana verejného zdravia je prípustným cieľom, ktorý môže obmedziť slobodu podnikania. Opatrenia však neboli primerané, pretože v tomto ohľade by postačovali aj miernejšie zásahy. V danom prípade § 59f BRAO aF a stanovky žalobkyne zabezpečujú, že funkciu konateľa advokátskej spoločnosti môžu vykonávať len advokáti. Táto skutočnosť je v súlade s tým, čo Súdny dvor považoval za potrebné na dosiahnutie cieľa ochrany verejného zdravia. Okrem toho tieto predpisy obsahujú ustanovenia, ktoré zabezpečujú nezávislosť advokátov pri výkone ich činnosti vo vzťahu k spoločníkom.
- 20 Iné posúdenie nevyplýva ani z rozsudku z 19. mája 2009, Apothekerkammer des Saarlandes a i. (C-171/07 a C-172/07, EU:C:2009:316), ktorý sa tiež týka slobody

usadiť sa. Súdny dvor v tomto rozsudku schválil nemeckú právnu úpravu, podľa ktorej je prevádzkovanie lekárne – až na niekoľko výnimiek – vyhradené výlučne lekárnikom. Prevádzkovanie lekárne kapitálovou spoločnosťou je preto v zásade vylúčené. Súdny dvor to odôvodnil osobitnými nebezpečenstvami a potrebami spojenými s distribúciou liekov, ako aj aspektmi zdravotnej politiky. V prípade právneho poradenstva však porovnateľné riziká neexistujú. Okrem toho, na rozdiel od prevádzkovania lekární, je poskytovanie právneho poradenstva kapitálovými spoločnosťami prípustné. Podľa názoru zákonodarcu ani v tomto prípade neexistuje porovnateľná situácia ohrozenia.

Porušenie práv žalobkyne podľa smernice 2006/123.

- 21 Podľa článku 15 ods. 2 písm. c) smernice 2006/123 musia členské štáty okrem iného preskúmať, či ich právny systém podmieňuje prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie splnením nediskriminačných požiadaviek, ktoré sa týkajú držby podielov/akcií v spoločnosti. Podľa článku 15 ods. 3 písm. c) smernice musia byť obmedzenia primerané. To platí, ak požiadavky slúžia na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa, neprekračujú rámec nevyhnutný na dosiahnutie tohto cieľa, a nenahrádzajú sa inými, menej obmedzujúcimi opatreniami, ktorými sa dosiahnu rovnaké výsledky. Existujú pochybnosti o tom, či obmedzenia týkajúce sa nadobúdania podielov v advokátskej spoločnosti obsiahnuté v § 59a, 59e, 59h BRAO aF spĺňajú tieto požiadavky.
- 22 Činnosti právneho poradenstva poskytované žalobkyňou predstavujú služby v zmysle článku 4 ods. 1 smernice 2006/123. Táto smernica má priamy účinok v prospech žalobkyne. Môže sa priamo odvolávať na skutočnosť, že na obmedzenia podľa článku 15 ods. 2 písm. c), ods. 3 písm. c) smernice nie sú odôvodnené (rozsudok z 30. januára 2018, X a Visser, C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 130). Z dôvodov uvedených vyššie v bodoch 14 až 20 existujú značné pochybnosti o tom, či obmedzenia týkajúce sa nadobúdania podielov v advokátskej spoločnosti uvedené v § 59a, 59e BRAO aF sú v zmysle smernice primerané. Skôr treba vychádzať z toho, že nezávislosť advokátskeho povolania, vnímanie výkonu spravodlivosti a povinnosť zachovávať mlčanlivosť advokátov, a teda aj dôvera vo výkon spravodlivosti, sú dostatočne chránené obmedzeniami práv spoločníkov stanovenými v § 59f BRAO aF, ako aj v stanovách spoločnosti.

Zlučiteľnosť obmedzení stanovených v § 59a a nasledujúcich BRAO aF so slobodou usadiť sa

- 23 Ak sa neprikloníme k názoru, že spoločnosť S-GmbH sa nesnaží vykonávať dominantný vplyv na činnosť žalobkyne a že preto môže byť porušené právo žalobkyne na voľný pohyb kapitálu, možno okrem porušenia smernice 2006/123 uvažovať aj o porušení práva spoločnosti S-GmbH na slobodu usadiť sa (článok 49 ZFEÚ). Aj v tomto ohľade by zásah v podobe obmedzení vyplývajúcich z § 59a, 59e, 59h BRAO aF mohol byť neprimeraný.