

**Дело C-295/23**

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда**

**Дата на постъпване в Съда:**

9 май 2023 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Bayerischer Anwaltsgerichtshof (Германия)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

20 април 2023 г.

**Жалбоподател:**

Halmer Rechtsanwaltsgesellschaft UG

**Отвeтник:**

Rechtsanwaltskammer München

**Лица, конституирани като заинтересовани страни:**

SIVE Beratung und Beteiligung GmbH

Rechtsanwalt Dr. Daniel Halmer

**Предмет на главното производство**

Съвместимост с правото на Съюза (членове 49 и 63 ДФЕС, Директива 2006/123) на изискването на германското право съдружници в адвокатско дружество да бъдат само лица, които упражняват адвокатската или приравнена на нея професия, както и съдружниците да упражняват професионалната си дейност в адвокатското дружество — Релевантност на клаузи от устава на дружеството, имащи за цел да гарантират независимостта на управлението, което може да се осъществява само от лица, имащи право да упражняват адвокатската професия

## Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Тълкуване на правото на Съюза, член 267 ДФЕС

## Преюдициални въпроси

На основание член 267 ДФЕС запитващата юрисдикция поставя на Съда на Европейския съюз следните преюдициални въпроси:

- 2.1 Представлява ли недопустимо ограничение на правото на свободно движение на капитали, предвидено в член 63, параграф 1 ДФЕС, законово изискване на държава членка, съгласно което разрешението за упражняване на дейност като адвокатско дружество се отнема в случаите, когато:
  - 2.1.1 дял от адвокатското дружество бъде прехвърлен на лице, което не отговаря на специалните професионални изисквания по правото на тази държава членка за придобиване на такъв дял? Съгласно посочените изисквания дял от адвокатско дружество може да се придобие само от адвокат или друг член на адвокатска колегия, представител по индустриална собственост, данъчен съветник, данъчен представител, одитор или експерт-счетоводител, член на адвокатска колегия на друга държава, лице, което има право да предоставя правна помощ в Германия, респ. представител по индустриална собственост, данъчен съветник, данъчен представител, одитор или експерт-счетоводител от друга страна, който има право да упражнява дейност в Германия, или от лекар или фармацевт,
  - 2.1.2 съдружник отговаря на специалните изисквания по точка 2.1.1, но не упражнява професионалната си дейност в адвокатското дружество?
  - 2.1.3 поради прехвърляне на един или повече дружествени дяла или права на глас по-голямата им част вече не се притежава от адвокати?
- 2.2 Представлява ли недопустимо ограничение на правото на свободно движение на капитали, предвидено в член 63, параграф 1 ДФЕС, изискване, съгласно което съдружник без право да упражнява някоя от посочените в точка 2.1.1 професии няма право на глас, въпреки че уставът на дружеството съдържа клаузи, които защитават независимостта на дейността на адвокатите и на дружеството, като гарантират, че дружеството се представлява само от адвокати като управители или прокуристи, че на съдружниците и на общото събрание на съдружниците е забранено да оказват влияние върху управлението на дружеството чрез даване на указания или косвено чрез заплахи за

неблагоприятни последици, че решения на съдружниците, които нарушават тази разпоредба, са недействителни, и че задължението на адвокатите за поверителност важи също и за съдружниците и за упълномощените от тях лица?

2.3 Отговарят ли ограниченията, посочените в точки 2.1 и 2.2, на условията, които член 15, параграф 3, букви а)–в) от Директива 2006/123/ЕО от 12 декември 2006 г. (наричана по-нататък „Директивата за услугите“) предвижда за допустимо засягане на свободното предоставяне на услуги?

2.4 Ако Съдът установи, че правото на жалбоподателя на свободно движение на капитали (т. 2.1 и 2.2) и Директивата за услугите (т. 2.3) не са нарушени:

ограниченията, посочени в точки 2.1 и 2.2, нарушават ли правото на първата заинтересована страна (S-GmbH) на свобода на установяване по член 49 ДФЕС?

#### **Посочени разпоредби на правото на Съюза**

Договор за функционирането на Европейския съюз (наричан по-нататък „ДФЕС“), по-специално членове 49 и 63

Директива 2006/123/ЕО от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, 2006 г., стр. 36, Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50, наричана по-нататък „Директивата за услугите“ или „Директива 2006/123“), по-специално член 15

#### **Посочени разпоредби на националното право**

Bundesrechtsanwaltsordnung (Федерален закон за адвокатурата) в приложимата му до 31 юли 2022 г. редакция, наричан по-нататък „BRAO (стара редакция)“, по-специално член 59а и сл.

Bundesrechtsanwaltsordnung (Федерален закон за адвокатурата) в приложимата му от 1 август 2022 г. редакция, наричан по-нататък „BRAO (новата редакция)“, по-специално член 59b и сл.

#### **Кратко представяне на фактите и на главното производство**

- 1 Предмет на производството е законосъобразността на отнемането от страна на ответника на правото на жалбоподателя да упражнява дейност като адвокатско дружество.

- 2 Жалбоподателят е адвокатско дружество, което упражнява дейност под правната форма на дружество с ограничена отговорност на предприемачи (haftungsbeschränkten Unternehmergesellschaft) (наричано по-нататък „ООДП“). Първоначално негов управител и единствен съдружник е г-н Daniel Halmer.
- 3 С договор от 31 март 2021 г. 51 от 100-те дружествени дяла на г-н Halmer са продадени на S-GmbH — учредено съгласно австрийското право дружество с ограничена отговорност, което не притежава разрешение за предоставяне на правна помощ нито в Германия, нито в Австрия. Едновременно с това е изменен уставът на ООДП, така че да стане възможно на дружество, което не притежава разрешение за адвокатска дейност, да бъдат прехвърлени дружествени дялове и да се гарантира независимостта на управлението, възможността за осъществяването на което остава запазена за адвокати с разрешение да упражняват професията.
- 4 С писмо от 19 май 2021 г. ответникът уведомява жалбоподателя, че съгласно BRAO (стара редакция) прехвърлянето на дружествени дялове на S-GmbH е недопустимо, поради което, в случай че се запази действието на прехвърлянето на дружествените дялове, разрешението му за извършване на дейност трябва да бъде отнето.
- 5 С писмо от 26 май 2021 г. жалбоподателят уведомява ответника, че запазва действието на прехвърлянето на дружествените дялове. Той моли да бъде прието решение.
- 6 С решение от 9 ноември 2021 г. разрешението на жалбоподателя е отнето. На 26 ноември 2021 г. това решение е обжалвано пред запитващата юрисдикция.

#### **Основни доводи на страните в главното производство**

- 7 В жалбата си жалбоподателят твърди, че с отнемането на разрешението са нарушени правата му. Отнемането на това разрешение действително било в съответствие с разпоредбите на BRAO (стара редакция), тъй като S-GmbH не е лице, което упражнява някоя от посочените в член 59а BRAO (стара редакция) професии. Въпреки това решението било незаконосъобразно, тъй като тези разпоредби нарушавали, *inter alia*, норми от по-висок ранг на правото на Съюза. Отнемането на разрешението нарушавало по-специално правото на жалбоподателя на свободно движение на капитали (член 63, параграф 1 ДФЕС), правото на S-GmbH на свобода на установяване (членове 49 и 54 ДФЕС), правата на жалбоподателя по член 15 от Директива 2006/123, както и правата на жалбоподателя, S-GmbH и г-н Halmer по членове 15 и 16 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

- 8 Ответникът твърди, че фактите не отговарят на действителността. Жалбоподателят не извършвал адвокатска дейност. Това нямало как и да се очаква с оглед на размера на основния му капитал от 100 евро. Защитата на свободата на движение на капитали не била засегната. Жалбоподателят не можел да се позовава на свободата на установяване, тъй като ставало въпрос за чисто национално положение. Освен това член 65 ДФЕС, както и член 15, параграф 2, буква в) и член 3 от Директива 2006/123 оправдавали ограниченията, довели до отнемането на разрешението.

### **Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване**

#### ***Националната правна рамка***

- 9 Съгласно германското право за упражняването на адвокатската професия се изисква разрешение от адвокатската колегия. Разрешение се издава на физически лица, които са придобили право да заемат длъжност в органите на съдебната власт. Освен тях дружества и сдружения на лица също могат да получат разрешение за съвместно упражняване на адвокатската професия. Приложимият към момента на отнемане на разрешението закон, който е от значение за преценката в настоящия случай, предвижда значителни ограничения по отношение на адвокатските дружества (член 59a и сл. от BRAO (стара редакция)). Съгласно член 59a от BRAO (стара редакция) съвместното упражняване на професията е разрешено само за лицата, посочени в точка 2.1.1 от поставените въпроси. В допълнение член 59c от BRAO (стара редакция) разрешава упражняването на адвокатската професия от адвокатски дружества под формата на капиталови дружества. Съгласно член 59e, параграф 1 от BRAO (стара редакция) съдружници в такова адвокатско дружество могат да бъдат само адвокати и лица, които упражняват някоя от професиите, посочени в точка 2.1.1 от преюдициалните въпроси. Съгласно член 59e, параграф 1, второ изречение от BRAO (стара редакция) тези лица освен това трябва да упражняват професионалната си дейност в адвокатското дружество. И накрая, лицата, които не могат да упражняват професията си съгласно посоченото в точка 2.1.1 от преюдициалните въпроси, нямат право на глас. Ако адвокатското дружество не отговаря на тези изисквания, издаването на разрешение му се отказва съгласно член 59d от BRAO (стара редакция). Ако впоследствие адвокатското дружество вече не отговаря на условията за издаване, разрешението му се отнема (член 59h от BRAO (стара редакция)). Компетентната адвокатската колегия няма право на преценка в това отношение.
- 10 От 1 август 2022 г. член 59a и сл. от BRAO (стара редакция) е заместен от член 59b и сл. от BRAO (нова редакция). Въпреки че новите разпоредби разширяват възможността за професионално сътрудничество на адвокатите с други професии, забраната за участие на трети лица и задължението

дейността да се упражнява в дружеството продължават да се прилагат под различна форма.

- 11 Поради изменението на устава и обстоятелството, че ООДП прехвърля 51 % от дружествените си дялове на S-GmbH, са налице няколко причини, които съгласно германското право (императивно) налагат отнемането на разрешението:
- адвокатското дружество вече има съдружник, който не упражнява никоя от посочените в член 59а от BRAO (стара редакция) дейности,
  - това означава, че S-GmbH не може да упражнява професионална дейност като адвокатското дружество,
  - по-голямата част от дружествените дялове и от правото на глас вече не се притежават от адвокати.

### ***По преюдициалните въпроси***

#### *Ограничение на свободното движение на капитали*

- 12 Понятието за свободно движение на капитали обхваща всички сделки, които са свързани с паричен или физически капитал и които не са пряко зависими от движение на стоки или услуги. Към тези сделки спада и придобиването на дружествени дялове в частноправни юридически лица. Защитата на свободата на установяване е засегната само ако целта на сделката е приобретателят да си осигури влияние върху дадено предприятие. Това влияние зависи по-специално от размера на придобиваните дружествени дялове и от договорената структура на сдружаване (решение от 20 септември 2018 г., EV, C-685/16, EU:C:2018:743). Съгласно тези критерии правото на жалбоподателя на свободно движение на капитали е ограничено. Вярно е наистина, че S-GmbH получава 51 от 100-те дружествени дяла и по този начин придобива мажоритарен дял. Уставът на дружеството обаче гарантира, че S-GmbH не може да упражнява контролно влияние върху жалбоподателя.

#### *Съвместимост на ограниченията по член 59а и сл. от BRAO (стара редакция) със свободното движение на капитали*

- 13 Членове 59е, 59а и 59h от BRAO (стара редакция) ограничават правото на жалбоподателя на свободно движение на капитали. Тези разпоредби не допускат адвокатски дружества да прехвърлят свои дружествени дялове на трети лица. Прехвърляне на дружествени дялове е възможно само ако приобретателят е лице, което упражнява някоя от посочените в член 59а от BRAO (стара редакция) професии, ако я извършва в дружеството и ако по-голямата част от дружествените дялове и правата на глас продължава да се притежава от адвокати. Съгласно член 59е, параграф 2, второ изречение от



BRAO (стара редакция) съдружник, който не притежава право да упражнява някоя от посочените в член 59а от BRAO (стара редакция) професии, няма право на глас. Тези разпоредби засягат правното положение на жалбоподателя.

- 14 Запитващата юрисдикция има съмнения дали посоченото засягане на свободното движение на капитали е оправдано с оглед на член 65 ДФЕС. Член 65, параграф 2 ДФЕС допуска такова засягане, ако така държавите членки изпълняват задължения по поддържането на обществен ред и опазването на вътрешната сигурност. Гарантирането на независимостта при предоставяне на правна помощ и зачитането на принципа на прозрачност и на професионалната тайна са признати от Съда като цели за поддържане на обществен ред и опазване на вътрешната сигурност, които могат да оправдаят ограничаването на свободното движение на капитали (решение от 2 декември 2010 г., *Jakubowska*, C-225/09, EU:C:2010:729). Съдът обаче все още не се е произнесъл дали ограниченията за дялово участие в адвокатско дружество, предвидени в членове 59а, 59е и 59h от BRAO (стара редакция), са пропорционални на постигането на посочените цели. В решението си от 21 април 2005 г., Комисия/Гърция (C-140/03, EU:C:2005:242, т. 34), Съдът определя общи условия в това отношение. Съгласно това решение не е достатъчно да се установи, че националните мерки по принцип са подходящи да се постигне цел от общ интерес. Спорните ограничения не трябва освен това да надхвърлят необходимото за постигане на преследваната цел. Съществуват съмнения дали ограниченията в членове 59а, 59е и 59h от BRAO (стара редакция) са необходими за гарантиране на независимостта на адвокатите.
- 15 Тези съмнения биха могли да са оправдани. Независимостта на предоставянето на адвокатски услуги от управителите и упълномощените представители на дружеството се гарантира от обстоятелството, че съгласно член 59f, параграф 4 от BRAO (стара редакция) е недопустимо съдружниците да оказват влияние върху предоставянето на правна помощ, включително чрез приемане или отхвърляне на упълномощаване от определени клиенти. Независимостта може да бъде допълнително гарантирана с разпоредби от устава на дружеството. Такива разпоредби се съдържат в устава на жалбоподателя.
- 16 Изключването по принцип на трети лица, които не упражняват някоя от посочените в член 59а от BRAO (стара редакция) професии, не изглежда необходимо за гарантиране на независимостта на юристите. Рискът от оказване на влияние върху управлението от страна на съдружник или от инвеститор в капитала на дружеството не зависи от това дали същият упражнява някоя от посочените в член 59а от BRAO (стара редакция) професии. Икономическа зависимост на юристите може да възникне и ако лице, което упражнява някоя от посочените в член 59а BRAO (стара редакция) професии, предостави на дружеството капитал в значителен размер. Разпоредбата не защитава юристите и от икономическа зависимост

от външен инвеститор в капитала на дружеството или важен клиент. Най-малкото в случаите, когато в допълнение към законовите разпоредби, предназначени да гарантират независимостта на юристите, са приети, както е в настоящия случай, разпоредби в устава, които защитават независимостта на правната позиция на управителите и техните представители, като последицата от това е съдружниците да не могат да оказват влияние върху оперативната дейност, няма основание да се твърди, че независимото предоставяне на правна помощ може да бъде засегнато в по-голяма степен от трети лица, отколкото от лица, упражняващи дейност по предоставяне на правна помощ в адвокатско дружество.

- 17 Принципът на пропорционалност в правото на Съюза допуска засягане на предвидените в Договорите основни свободи само ако ограниченията служат по последователен и систематичен начин за постигането на призната цел за гарантиране на обществения ред или общия интерес. Ограниченията трябва да се прилагат без дискриминация, да са обосновани с императивни съображения от общ интерес, да са в състояние да гарантират осъществяването на преследваната цел, без да надхвърлят необходимото за постигането на тази цел (решения от 19 май 2009 г., *Apothekerkammer des Saarlandes* и др., C- 171/07 и C- 172/07, EU:C:2009:316, и от 15 октомври 2015 г., *Tomášová*, C- 168/15, EU:C:2016:602).
- 18 И от тази гледна точка съществуват опасения дали членове 59а, 59е и 59h от BRAO (стара редакция) съдържат съгласувано и систематически последователно ограничение с цел да се гарантира независимостта на упражняването на адвокатската професия и на доброто правораздаване. Законът има за цел да гарантира независимостта на упражняването на адвокатската професия, като изключва участието в дружеството на лица с чисто икономически интереси и допуска само лица, които отговарят на професионалните изисквания, да стават съдружници, задължавайки ги да упражняват професията си в дружеството. По принцип ограничаването на кръга от съдружници означава, че трети лица, които не отговарят на тези критерии, не могат да оказват влияние върху дружеството като съдружници. Това ограничение обаче не спазва изискването за съгласуваност, след като съдружници, които отговарят на изискванията на член 59е от BRAO (стара редакция), могат да оказват същото влияние върху дейността по управление на дружеството. Членове 59а и 59е от BRAO (стара редакция) не съдържат изисквания относно степента, в която съдружниците са длъжни да се включват в съвместната работа. Следователно е възможно съдружник да преследва чрез участието си предимно финансови интереси и да има само второстепенно участие в осъществяването на предмета на дейност на дружеството. Освен това липсва каквато и да било гаранция, че лица, които имат право да упражняват адвокатската професия и които са съдружници в адвокатското дружество, извършват съществена част от дейността на дружеството.



- 19 Повдигнатите правни въпроси все още не са изяснени в практиката на Съда. Вярно е наистина, че в решение от 21 април 2005 г., Комисия/Гърция (С-140/03, EU:C:2005:242), което се отнася до свободата на установяване, Съдът признава защитата на общественото здраве като цел, която може да обоснове ограничаване на свободата на установяване. Мерките обаче не са пропорционални, ако тази цел може да се постигне с други, по-малко засягащи мерки. В настоящия случай член 59f от BRAO (стара редакция) и уставът на жалбоподателя гарантират, че само адвокати могат да изпълняват функциите на управители на адвокатското дружество. Това съответства на приетото от Съда като необходимо да се постигне целта за опазване на общественото здраве. Освен това тези разпоредби съдържат правила, които гарантират, че при упражняването на дейността си адвокатите са независими от съдружниците.
- 20 Същият извод може да се направи и от решение от 19 май 2009 г., Apothekerkammer des Saarlandes и др. (С-171/07 и С-172/07, EU:C:2009:316), което също се отнася до свободата на установяване. В това решение Съдът приема за допустима германската правна уредба, съгласно която право да стопанисват аптеки имат само фармацевтите. Следователно по принцип се изключва възможността капиталово дружество да стопанисва аптека. Като основание за това Съдът посочва особените рискове и нужди, свързани с разпространението на лекарствени продукти, както и аспектите на здравната политика. Подобни рискове обаче не съществуват при предоставянето на правна помощ. Освен това, за разлика от стопанисването на аптеки, е допустимо правна помощ да се предоставя от капиталови дружества. Това показва, че и според законодателя в този случай такъв риск не съществува.

*Нарушение на правата на жалбоподателя по Директива 2006/123*

- 21 Съгласно член 15, параграф 2, буква в) от Директива 2006/123 държавите членки трябва да проверят по-специално дали техните правни системи поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга в зависимост от спазването на недискриминационни изисквания, свързани с притежаването на акции или дялове в дадена компания. Съгласно член 15, параграф 3, буква в) от тази директива ограниченията трябва да са пропорционални. Това е изпълнено, ако изискванията са подходящи за постигане на преследваната цел, не надхвърлят необходимото за нейното постигане и не могат да бъдат заменени с други, по-малко рестриктивни мерки, които постигат същия резултат. Съществуват съмнения дали съдържачите се в членове 59a, 59e и 59h от BRAO (стара редакция) ограничения за придобиване на дялове в адвокатско дружество отговарят на тези изисквания.
- 22 Дейностите на жалбоподателя по предоставяне на правна помощ представляват услуги по смисъла на член 4, параграф 1 от Директива 2006/123. Тази директива има директен ефект за жалбоподателя. Той може директно да се позове на обстоятелството, че член 15, параграф 2,

буква в) и член 15, параграф 3, буква в) от директивата не оправдават ограниченията (решение от 30 януари 2018 г., X и Visser, C- 360/15 и C- 31/16, EU:C:2018:44, т. 130). Поради изложените в точки 14—20 по-горе съображения съществуват сериозни съмнения дали са пропорционални по смисъла на директивата предвидените в членове 59а и 59е от BRAO (стара редакция) ограничения за придобиване на дялове в адвокатско дружество. Напротив, трябва да се приеме, че предвидените в член 59f от BRAO (стара редакция) и в устава на дружеството ограничения на правата на съдружниците гарантират в достатъчна степен независимостта на адвокатската дейност, начина, по който се възприема правораздаването, и задължението на адвокатите за поверителност, а следователно и доверието в правораздаването.

*Съвместимост на ограниченията по член 59а и сл. от BRAO (стара редакция) със свободата на установяване*

- 23 Ако не се установи, че S-GmbH не цели да упражнява контролиращо влияние върху дейността на жалбоподателя и че поради това може да е нарушено правото на последния на свободно движение на капитали, тогава освен нарушение на Директива 2006/123 е възможно да е нарушено и правото на S-GmbH на свобода на установяване (член 49 ДФЕС). Засягането от ограниченията по членове 59а, 59е и 59h от BRAO (стара редакция) е възможно да е непропорционално и в това отношение.