

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 16. září 2020(1)

Věc C-218/19

**Adina Onofrei
proti
Conseil de l'ordre des avocats au barreau de Paris,
Bâtonnier de l'ordre des avocats au barreau de Paris,
Procureur général près la cour d'appel de Paris**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Cour de cassation (Kasační soud, Francie)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Volný pohyb osob – Svoboda usazování –
Přístup k povolání advokáta – Osvobození od požadavku na odborné vzdělání
a odborné osvědčení – Vnitrostátní praxe omezující osvobození na úředníky, kteří
vykonávali praxi v oblasti vnitrostátního práva, na vnitrostátním území a ve vnitrostátní
veřejné službě“

I. Úvod

1. Adina Onofrei (dále jen „navrhovatelka v původním řízení“) má portugalskou a rumunskou státní příslušnost. Je držitelkou magisterského a doktorského titulu v oboru právo získaných na Universités Paris 1 a Paris II. Pracovala pro Evropskou komisi jako administrátor, a to po dobu více než osmi let. Požádala o zápis do seznamu Ordre des avocats au barreau de Paris (advokátní komora v Paříži), přičemž se dovolávala jedné z výjimek z povinnosti být držitelem odborného osvědčení (a tudíž požadavku povinného odborného vzdělání), které francouzské právní předpisy stanovují pro „úředníky kategorie A nebo osoby jim postavené na roveň, kteří vykonávali právní činnosti po dobu alespoň osmi let ve veřejné správě, ve veřejné službě nebo v mezinárodní organizaci“.

2. Advokátní komora v Paříži žádost navrhovatelky v původním řízení zamítla z důvodu, že nebyla zaměstnankyní francouzské veřejné služby, nebyla touto veřejnou službou vyslána k mezinárodní organizaci ani nevykonávala činnost na francouzském území. Rozhodnutí advokátní komory v Paříži bylo v návaznosti na podaný opravný prostředek potvrzeno s odůvodněním, že navrhovatelka v původním řízení neprokázala, že by dříve vykonávala praxi v oblasti francouzského práva. Cour de cassation (Kasační soud, Francie), který věc projednává na základě kasačního opravného prostředku, se

nyní táže na slučitelnost takových vnitrostátních pravidel, nebo spíše jejich výkladu a aplikační praxe s články 45 a 49 SFEU.

II. Právní rámec

3. Článek 11 loi no 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (zákon č. 71–1130 ze dne 31. prosince 1971, kterým se reformují určité justiční a právnické profese) (dále jen „zákon č. 71-1130“) stanoví:

„Nikomu nesmí být umožněn výkon povolání advokáta, pokud nesplňuje tyto podmínky:

1. Je francouzským státním příslušníkem nebo státním příslušníkem členského státu Evropské unie či smluvní strany Dohody o Evropském hospodářském prostoru [...];

2. je držitelem alespoň magisterského vysokoškolského diplomu v oboru právo nebo diplomů uznaných za rovnocenné k výkonu povolání advokáta, s výhradou předpisů přijatých k provedení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. září 2005 ve znění pozdějších předpisů a předpisů, které se týkají osob, které ve Francii vykonávaly některé funkce nebo činnosti, [...];

3. je držitelem osvědčení o způsobilosti k výkonu povolání advokáta, s výhradou předpisů uvedených v odstavci 2, nebo v rámci vzájemného uznávání vykonal zkoušku stanovenou v posledním pododstavci tohoto článku;

4. nedopustit se takového jednání, za které by byla osoba v trestním řízení odsouzena pro jeho rozpor se zásadou důstojnosti, cti a mravnosti;

[...]

6. nebyl na něj vyhlášen osobní bankrot a nebyla mu uložena žádná jiná sankce [...].“

4. Článek 98 décret no 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat (nařízení č. 91–1197 ze dne 27. listopadu 1991, jímž se upravuje výkon povolání advokáta) (dále jen „nařízení č. 91-1197“) stanoví, že „od teoretického a praktického vzdělávání a od požadavku na osvědčení o způsobilosti pro výkon povolání advokáta jsou osvobozeni:

1. notáři, soudní vykonavatelé, úředníci obchodních soudů, insolvenční správci a soudní pověřenci pro restrukturalizaci a likvidaci podniků, bývalí správci podstaty a konkurzní správci, právníci v oblasti průmyslového vlastnictví a bývalí patentoví zástupci (zástupci v oblasti vynálezů), kteří vykonávali funkci po dobu nejméně pěti let;

2. vysokoškolští učitelé, odborní asistenti a pedagogičtí pracovníci, jestliže mají doktorát v oboru práva, ekonomie nebo managementu, a v této funkci vedli po dobu pěti let výuku práva ve vzdělávacích a výzkumných zařízeních;

3. podnikoví právníci, kteří získali alespoň osm let odborné praxe v právním oddělení jednoho či více podniků;

4. současní a bývalí úředníci kategorie A nebo osoby postavené jim na roveň, kteří v této funkci vykonávali právní činnosti po dobu alespoň osmi let ve veřejné správě, ve veřejné službě nebo v mezinárodní organizaci;

5. právníci vykonávající právní činnosti v odborové organizaci po dobu alespoň osmi let;

6. právníci zaměstnaní u advokáta, sdružení advokátů, advokátní společnosti a v kanceláři právního zástupce nebo advokáta u Conseil d'État (Státní rada, Francie) a Cour de cassation (Kasační soud), kteří získali alespoň osm let odborné praxe v uvedené funkci, a to po získání titulu nebo diplomu uvedeného v čl. 11 odst. 2 zákona ze dne 31. srpna 1971;

7. spolupracovníci poslanců nebo asistenti senátorů, kteří vykonávali právní činnost převážně ve vedoucí funkci po dobu alespoň osmi let;

Osoby uvedené v odstavcích 3, 4, 5, 6 a 7 mohly vykonávat předmětné činnosti v několika funkcích uvedených v těchto ustanoveních, a to za podmínky, že celková doba trvání těchto činností činí alespoň osm let.“

5. Článek 98-1 odst. 1 téhož nařízení stanoví, že

„Osoby, na které se vztahuje výjimka stanovená v článku 98, musí před výběrovou komisí uvedenou v článku 69 úspěšně složit zkoušku k ověření svých znalostí v oblasti profesní etiky a předpisů [...]“.

III. Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

6. Navrhovatelka v původním řízení, která má portugalskou a rumunskou státní příslušnost, je držitelkou magisterského a doktorského titulu v oblasti práva z Universités Paris 1 a Paris II. Více než osm let pracovala u Evropské komise jako administrátor, a to zejména na generálním ředitelství pro vnitřní trh a na generálním ředitelství pro hospodářskou soutěž. Během této doby se věnovala především věcem v oblasti státní podpory a kartelových dohod.

7. Navrhovatelka v původním řízení požádala o zápis do seznamu advokátů advokátní komory v Paříži. Vzhledem k tomu, že zjevně splňovala všechny ostatní podmínky uvedené v článku 11 zákona č. 71-1130, včetně podmínky získání všech požadovaných diplomů v oboru práva ve Francii, dovolávala se čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197, a to za tím účelem, aby byla osvobozena od jinak povinného předložení odborného osvědčení, kterým je „certificat d'aptitude à la profession d'avocat“ (osvědčení způsobilosti k výkonu povolání advokáta) (dále jen „osvědčení o způsobilosti“).

8. Na základě téže logiky usilovala také o osvobození od jinak povinného přípravného vzdělávání, které by po úspěšném absolvování vedlo k získání uvedeného osvědčení o způsobilosti. Rada advokátní komory v Paříži a její předseda vysvětlili, že uvedené vzdělávání trvá 18 měsíců, zahrnuje praxi u advokátní kanceláře a je završeno složením závěrečné zkoušky.

9. Navrhovatelka v původním řízení je toho názoru, že činnost, kterou vykonávala u Evropské komise, splňuje podmínky pro přiznání osvobození stanovené v čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197.

10. Rada advokátní komory v Paříži nicméně její žádost zamítla, protože navrhovatelka v původním řízení nebyla ani zaměstnankyní francouzské veřejné služby, ani nebyla touto veřejnou službou vyslána k mezinárodní organizaci. Kromě toho Rada advokátní komory v Paříži také uvedla, že její odborné zkušenosti nebyly získány na francouzském území.

11. Navrhovatelka v původním řízení napadla uvedené rozhodnutí u Cour d'appel de Paris (odvolací soud v Paříži, Francie). Rozsudkem ze dne 11. května 2017 uvedený soud rozhodnutí potvrdil. Konstatoval, že odborné zkušenosti navrhovatelky v původním řízení musí být konkrétně přezkoumány, a to za účelem zjištění, zda její zkušenosti odpovídají vzdělání, dovednostem a odpovědnosti vlastním úředníkům kategorie A. Dále uvedl, že je nezbytné dbát na uspokojivou znalost advokáta v oblasti vnitrostátního práva, a to za účelem zaručení úplného, relevantního a účinného výkonu práv klientů.

12. Cour d'appel de Paris (odvolací soud v Paříži) následně uvedl relevantní funkce, které navrhovatelka v původním řízení zastávala v rámci služby u Evropské komise. Poté nastínil konkrétní úkoly, které navrhovatelka v původním řízení v těchto funkcích plnila. Na tomto podkladě uvedený soud dospěl k závěru, že z uvedených úkolů nevyplývá, že by navrhovatelka v původním řízení vůbec uplatňovala francouzské právo, a tudíž nelze mít za to, že by skutečně vykonávala praxi v jakékoliv oblasti vnitrostátního práva. Právní praxe získaná navrhovatelkou v původním řízení tudíž neodpovídala kritériím v čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197.

13. Navrhovatelka v původním řízení podala kasační opravný prostředek ke Cour de cassation (Kasační soud, Francie). Podle jejího názoru bylo pojetí příslušné výjimky uvedené v rozsudku Cour d'appel de Paris (odvolací soud v Paříži) příliš restriktivní. Výklad vyžadující praxi v oblasti francouzského práva, jakož i odborné zkušenosti nabyté ve Francii přehlíží podle jejího názoru skutečnost, že unijní právo je součástí vnitrostátního práva. To vede k nepřímé diskriminaci, která upřednostňuje úředníky francouzské veřejné služby na úkor úředníků unijní veřejné služby, což představuje omezení volného pohybu pracovníků a svobody usazování. Ačkoliv uznává, že cíl spočívající v zajištění účinné ochrany práv klientů je legitimní, prostředky použité za tímto účelem nejsou vhodné a překračují rámec toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné. V tomto ohledu navrhovatelka v původním řízení zpochybnila způsob, jakým byly posuzovány její odborné zkušenosti. Tvrdila, že požadavek, aby předložila důkaz o svých schopnostech, by představoval méně omezující prostředek k dosažení předmětného cíle.

14. Předkládající soud bere na vědomí skutečnost, že vskutku mohou vyvstat pochybnosti o tom, zda lze dotčený režim považovat za omezení volného pohybu pracovníků a svobody usazování. Podle jeho názoru čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197 stanoví pro dotčené osvobození tři kumulativní podmínky, které vyžadují, aby žadatelé i) byli příslušníky francouzské veřejné služby, ii) získali odborné zkušenosti ve Francii a iii) měli praxi v oblasti francouzského práva. Uvedený soud kromě toho uvádí, že čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197 nevyžaduje, aby žadatel prokázal znalost týkající se vnitrostátních soudů nebo řízení vedených před těmito soudy.

15. Za těchto okolností se Cour de cassation (Kasační soud, Francie) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1. Brání zásada, podle níž Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství, nyní po změnách Smlouva o fungování Evropské unie, vytvořila vlastní právní řád, začleněný do právních systémů členských států, jenž zavazuje jejich soudy, vnitrostátním právním předpisům, které podmiňují osvobození od podmínek odborného vzdělání a osvědčení v zásadě stanovených pro přístup k povolání advokáta požadavkem dostatečné znalosti vnitrostátního práva francouzského původu ze strany žadatele o osvobození, čímž vylučují zohlednění podobné znalosti pouze práva Evropské unie?

2. Brání články 45 a 49 SFEU vnitrostátním právním předpisům, které vyhrazuji osvobození od podmínek odborného vzdělání a osvědčení v zásadě stanovených pro přístup

k povolání advokáta pro určité zaměstnance veřejné služby téhož členského státu, kteří v této službě ve Francii vykonávali právní činnosti ve veřejné správě nebo službě nebo v mezinárodní organizaci, a vylučují z tohoto osvobození zaměstnance nebo bývalé zaměstnance evropské veřejné služby, kteří vykonávali v této službě právní činnosti v jedné nebo více oblastech spadajících do práva Evropské unie v rámci Evropské komise?“

16. Písemná vyjádření předložili navrhovatelka v původním řízení, Rada a předseda advokátní komory v Paříži, řecká a francouzská vláda, jakož i Evropská komise. Uvedení účastníci řízení, s výjimkou řecké vlády, rovněž přednesli ústní vyjádření na jednání konaném dne 17. června 2020.

IV. Posouzení

17. Struktura tohoto stanovisko je následovná. Nejprve se zaměřím na přesné podmínky vyplývající z čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197 a v tomto ohledu rovněž objasním konkrétní předmět předběžných otázek předložených předkládajícím soudem (A). Poté se budu zabývat slučitelností dotčených podmínek, jak je popsal předkládající soud, s články 45 a 49 SFEU (B).

A. Úvodní poznámky

18. Před posouzením otázky, zda je vnitrostátní režim dotčený ve věci v původním řízení slučitelný s unijním právem, je evidentně třeba určit skutečný obsah tohoto režimu. Bohužel se v projednávané věci nejedná o jednoduchý úkol, jak bude vysvětleno v následující části.

1. Podmínky podle čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197

19. Článek 11 odst. 3 zákona č. 71-1130 uvádí, že možnost vykonávat povolání advokáta ve Francii je s výhradou výjimek podmíněna získáním osvědčení o způsobilosti. Článek 98 nařízení č. 91-1197 stanoví uvedené výjimky ve vztahu k tomuto osvědčení.

20. Výjimka dotčená ve věci v původním řízení je stanovena v čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197. Jeho znění stanoví tři požadavky: i) „úředníci a bývalí úředníci kategorie A nebo osoby postavené jim na roveň“, které ii) vykonávaly „právní činnosti po dobu alespoň osmi let“ a to iii) „ve veřejné správě, ve veřejné službě nebo v mezinárodní organizaci“.

21. Předkládající soud uvedl, že uvedená výjimka je z *hlediska judikatury* chápána tak, že vyžaduje, aby žadatelé splňovali tři kumulativní podmínky: i) být zaměstnancem *francouzské* veřejné správy, ii) vykonávat právní činnosti na *francouzském* území a iii) vykonávat praxi v oblasti *francouzského* práva.

22. Musím se přiznat, že jsem ihned neporozuměl, ze kterých podmínek stanovených ve znění čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197 taková judikatura a takové podmínky vyplývají. Kromě toho konkrétní případ věci v původním řízení a podle všeho ani širší aplikační praxe na vnitrostátní úrovni vskutku nijak nenapomáhají porozumět tomu, jaké podmínky jsou ve skutečnosti použitelné na vnitrostátní úrovni z titulu čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197.

23. Pokud jde o *konkrétní věc* v původním řízení, podotýkám zaprvé, že žádost navrhovatelky v původním řízení byla Radou advokátní komory v Paříži zamítnuta, neboť nebyla zaměstnankyní francouzské veřejné služby, ani nebyla jako taková vyslána

k mezinárodní organizaci. Rada advokátní komory v Paříži mimoto zdůraznila, přičemž se v tomto ohledu obecně dovolávala „judikatury Cour de cassation“ (Kasační soud), že odborné zkušenosti navrhovatelky v původním řízení nebyly nabyty na francouzském území.

24. Zadruhé, ačkoliv Cour d'appel de Paris (odvolací soud v Paříži) potvrdil zamítavé rozhodnutí, založil nicméně své závěry na jiném důvodu, a sice že navrhovatelka v původním řízení nespĺnila podmínku týkající se výkonu praxe v oblasti francouzského práva. Kládí důraz na skutečnost, že posouzení odpovídající praxe v oblasti francouzského práva musí být provedeno *in concreto*. Po provedení tohoto posouzení dospěl uvedený soud k závěru, že navrhovatelka v původním řízení neprokázala, že by měla v dané oblasti jakoukoliv praxi.

25. Zatřetí předkládající soud uvádí, že aby se mohlo dotčené osvobození uplatnit, žadatelé musí splnit tři *kumulativní* podmínky uvedené výše v bodě 21 tohoto stanoviska.

26. Z *obecného hlediska* není přesné fungování dotčeného osvobození jasnější ani po uvedení několika příkladů vnitrostátní judikatury, na které poukázal předkládající soud a účastníci projednávané věci. Tyto příklady odhalují značnou škálu přístupů k výkladu podmínek stanovených v čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197.

27. Zaprvé, pokud jde o *podmínku spočívající v zaměstnání u francouzské veřejné služby*, samotná existence této podmínky byla silně zpochybňována francouzskou vládou. Uvedená vláda tvrdila, že podle jejího názoru takový požadavek nevyplývá ani z článku 11 zákona č. 71-1130, který zmiňuje pouze výkon činností ve Francii(2), ani z čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197, který v zásadě odkazuje na osoby *postavené na roveň* úředníkům „kategorie A“ (v původním francouzském znění „*les personnes assimilées*“).

28. Některé příklady judikatury, na které bylo poukázáno v projednávané věci, se týkají žádostí podaných úředníky Organizace spojených národů nebo Evropské unie(3). Důvody, pro které byly tyto žádosti zamítnuty, podle všeho skutečně nebyly založeny na tom, že se nejednalo o zaměstnance francouzské veřejné služby, ale na nedostatečné praxi v oblasti francouzského práva nebo na nespĺnění podmínky teritoriality. Poznámám nicméně, že Cour d'appel d'Aix-en-Provence (odvolací soud v Aix-en-Provence, Francie) připustil, že dotčené podmínky splnil úředník Monackého knížectví, který byl francouzským státním příslušníkem. V rozhodnutí, které bylo na jednání předmětem různých diskusí, uvedený soud uvedl, že monacké právo je velmi podobné právu francouzskému a funkce vykonávané žadatelem lze zařadit do kategorie A francouzských úředníků nebo osob postavených jim na roveň(4). Žádosti o přiznání osvobození bylo tudíž vyhověno u osoby, která zjevně *nebyla* zaměstnancem francouzské veřejné služby.

29. Znění čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197 umožňuje uplatnění dotčeného osvobození i v případě úředníků, kteří vykonávali činnost v mezinárodní organizaci. Není zřejmé, zda se uvedené osvobození uplatní v případě jakéhokoliv úředníka mezinárodní organizace (nacházející se ve Francii), nebo zda se uplatní pouze v případě osob, které jsou zaměstnanci francouzské veřejné služby a byly *vyslány* k mezinárodní organizaci. Podle všeho je rozhodnutí Rady advokátní komory v Paříži ve věci v původním řízení založeno na posledně uvedeném výkladu.

30. Zadruhé, pokud jde o *podmínku teritoriality*, předkládající soud objasnil, že se uplatní také tehdy, když byla právní praxe vykonávána v mezinárodní organizaci. Tato interpretace byla vykládána tak, že vyplývá z čl. 11 odst. 2 zákona č. 71-1130. Uvedené

ustanovení se týká osvobození od povinnosti být držitelem *diplomu v oboru práva* a o tom, co je relevantní v projednávané věci, konkrétně stanoví, že se uplatní na osoby, které vykonávaly určité funkce ve Francii. Zdá se, že vnitrostátní judikatura odkázala na uvedené ustanovení také v souvislosti s posuzováním osvobození týkajícího se *osvědčení o způsobilosti*, přestože se čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197 o tomto vůbec nezmiňuje.

31. Mám za to, že podobnými úvahami se řídily příslušné francouzské orgány(5), pokud jde o osvobození od podmínek týkajících se podnikových právníků (v čl. 98 odst. 3 nařízení č. 91-1197(6)) a osob vykonávajících právní činnosti v odborových organizacích (v čl. 98 odst. 5 téhož nařízení(7)). Ustanovení čl. 98 odst. 3 a 5 byla tudíž stejně jako čl. 98 odst. 4 vykládána v tom smyslu, že zakotvují požadavek teritoriality, ačkoliv uvedená ustanovení takový požadavek neobsahují, na rozdíl od čl. 11 odst. 2 zákona č. 71-1130(8).

32. Zatřetí, pokud jde o podmínku týkající se *praxe v oblasti francouzského práva*, podle všeho bylo judikováno, že přestože lze pojem „francouzské právo“ vykládat v tom smyslu, že zahrnuje unijní právo, nemůže být omezeno pouze na unijní právo. Rozumím tomu tak, že tento výklad pojmu „francouzské právo“ ve spojení s nutností vykládat dotčené osvobození restriktivně měl za následek opakované zamítání žádostí unijních úředníků.

33. Soudní dvůr je vázán vnitrostátním právem, jak uvedl předkládající soud. V následujících úvahách budu proto posuzovat slučitelnost všech tří (kumulativních) podmínek, jak jsou uvedeny v předkládacím rozhodnutí a (opětovně) potvrzeny v písemných vyjádřeních, která předložili Cour de cassation (Kasační soud) a jeho *procureur général* (vedoucí státní zástupce) na žádost Soudního dvora, s unijním právem.

34. V této souvislosti však také zmíním dva aspekty, k nimž se vrátím na konci tohoto stanoviska. Zaprvé se zdá, že existuje určitý nesoulad mezi podmínkami pro osvobození, jak jsou stanoveny ve znění čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197, a podmínkami zjevně uplatňovanými v praxi. Zadruhé zde existuje značná různorodost v praktickém uplatňování uvedených podmínek, která jde zjevně nad rámec dosažení odlišných řešení ve skutkově odlišných věcech: rozdílnost se týká výkladu samotných právních podmínek.

2. **Přeformulování předběžných otázek**

35. V rámci první otázky se předkládající soud táže na povinnost mít *znalostí francouzského práva* stanovenou v čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197. Předkládající soud si přeje zjistit, zda uvedený požadavek náležitě zohledňuje skutečnost, že unijní právo je stručně řečeno nedílnou součástí vnitrostátního práva členských států.

36. Zaprvé z předkládacího rozhodnutí a vyjádření předložených Soudnímu dvoru vyplývá, že pojem „znalost francouzského práva“, který je uveden ve znění předběžné otázky, by měl být spíše chápán jako „*praxe v oblasti francouzského práva*“.

37. Z vyjádření předložených v projednávané věci, jakož i z průběhu jednání totiž vyplývá, že žadatelé o dotčené osvobození nepodléhají prověrce znalostí francouzského práva. Jediná zkouška, které jsou podrobeni, se podle všeho týká pravidel deontologie podle čl. 98-1 nařízení č. 91-1197(9).

38. Z druhého, z hlediska projednávané věci se nedomnívám, že je nezbytné se zabývat předběžnými otázkami samostatně. Otázka povahy vztahu mezi unijním právním řádem a vnitrostátními právními řády, stupně jejich vzájemné integrace a vzájemné závislosti je vskutku zajímavá. Nicméně v mezích projednávané věci není nutné se touto otázkou hodnou Galileova dialogu zabývat hlouběji. V rámci projednávané věci vyvstává uvedená otázka ve skutečnosti pouze v mnohem omezenějším kontextu, který se týká toho, co lze rozumně vyžadovat jako odpovídající právní zkušenosti pro účely zápisu do seznamu advokátů v členském státě. Z praktických důvodů je třeba se odpovědí na první předběžnou otázku položenou předkládajícím soudem zabývat v rámci druhé předběžné otázky, byť z mnohem užšího a pragmatického úhlu.

39. S ohledem na výše uvedené skutečnosti tudíž považuji za vhodné zabývat se oběma předběžnými otázkami společně tak, aby byla podána odpověď na otázku, zda jsou dané tři podmínky popsané předkládajícím soudem, které se uplatní na základě čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197, v souladu s články 45 a 49 SFEU.

B. Ke slučitelnosti s články 45 a 49 SFEU

40. Úvodem je třeba připomenout, že se na projednávanou věc nevztahuje směrnice 98/5/ES(10). Její režim se týká pouze advokátů, kteří získali tento status v členském státě původu(11). Projednávaná věc se týká podmínek *prvního* přístupu k povolání advokáta v členském státě.

41. Podle ustálené judikatury platí, že „v případě, kdy nejsou harmonizovány podmínky přístupu k povolání, mohou členské státy vymezit znalosti a kvalifikaci nezbytné k výkonu tohoto povolání“(12).

42. Unijní právo nicméně stanoví hranice pro výkon této pravomoci. Vnitrostátní právní předpisy nemohou bránit účinnému výkonu základních svobod zaručených, pokud se týká projednávané věci, články 45 a 49 SFEU(13).

43. Předkládající soud vysvětluje, že povolání advokáta lze vykonávat ve Francii jednak jako samostatně výdělečnou činnost, jednak v zaměstnaneckém poměru. Dotčený vnitrostátní právní režim tedy musí být zkoumán z hlediska obou ustanovení Smlouvy. Klíčové posouzení, a to především posouzení týkající se mezí a jejich odůvodnění, je nicméně do značné míry totožné pro obě ustanovení.

1. Diskriminace nebo překážka přístupu k povolání?

44. Projednávaná věc se týká osoby, která si nepřeje migrovat mezi profesními prostředními náležejícími ke dvěma odlišným členskými státy. Navrhovatelka v původním řízení usiluje o zaručení možnosti migrovat mezi veřejnou službou Evropské komise a povoláním advokáta v členském státě.

45. Z ustálené judikatury vyplývá, že unijní úředník má postavení migrujícího pracovníka. „Občan [Unie] pracující v jiném členském státě, nežli ve státu původu, [totiž] neztrácí postavení pracovníka [...] z důvodu, že vykonává zaměstnání u mezinárodní organizace [...]“(14). Totéž platí pro výkon práv přiznaných občanům Unie článkem 49 SFEU.

46. Pro účely projednávané věci mám za to, že diskusi o tom, zda dotčené podmínky představují nepřímou diskriminaci, anebo překážku volného pohybu, lze omezit na

minimum. Je tomu tak proto, neboť podle mého názoru představují dotčené podmínky obojí.

47. Zprvé, pokud jde o otázku nepřímé diskriminace, podotýkám, že navrhovatelka v původním řízení má rumunskou a portugalskou státní příslušnost.

48. Článek 45 SFEU (a rovněž článek 49 SFEU) „zakazuje nejen zjevnou diskriminaci na základě státní příslušnosti, ale také všechny formy skryté diskriminace, které v důsledku použití jiných rozlišovacích kritérií vedou ve skutečnosti ke stejnému výsledku“⁽¹⁵⁾. K nepřímé diskriminaci dochází, pokud se dotčené vnitrostátní pravidlo „ve své podstatě může dotýkat migrujících pracovníků více než tuzemských pracovníků, a existuje proto riziko, že budou prvně uvedení pracovníci obzvlášť znevýhodněni“⁽¹⁶⁾.

49. Souhlasím s navrhovatelkou v původním řízení a Komisí, že z povahy věci se dotčené podmínky musí ve své podstatě dotýkat ve větší míře cizích státních příslušníků, jako je navrhovatelka v původním řízení, a nikoliv francouzských státních příslušníků. Lze patrně s jistotou předpokládat, že většina francouzských úředníků má francouzskou státní příslušnost. I když je tedy použitelné pravidlo založené na jiném kritériu, než je státní příslušnost (být zaměstnán u francouzské veřejné služby a nemít francouzskou státní příslušnost), takové pravidlo zjevně představuje případ nepřímé diskriminace na základě státní příslušnosti.

50. Rada a předseda advokátní komory v Paříži na jednání zdůraznili, že rozhodnutí týkající se žádosti navrhovatelky v původním řízení nebylo založeno na její státní příslušnosti a bylo by naprosto totožné, i kdyby byla státní příslušnicí Francie.

51. Nevidím relevanci uvedeného argumentu. K vyvolání potřeby posuzování potenciální nepřímé diskriminace postačuje, že navrhovatelka v původním řízení mohla být znevýhodněna z chráněného důvodu (v tomto případě státní příslušnosti). Skutečnost, že nějaká jiná osoba by se také mohla nacházet ve stejné situaci, ačkoliv by nepatřila do chráněné skupiny, není ve skutečnosti relevantní pro učinění závěru, že existuje pravidlo, které nepřímo zvýhodňuje vlastní státní příslušníky.

52. Francouzská vláda, jakož i Rada a předseda advokátní komory v Paříži dále vylučují možnost, že by podmínky založené na praxi mohly představovat nepřímou diskriminaci, neboť osoby vykonávající činnost ve Francii, a tudíž znalé francouzského práva, a osoby vykonávající činnost v jiném členském státě (nebo ve službách Evropské komise), a tedy neznalé francouzského práva, se nenacházejí ve srovnatelných situacích, pokud jde o přístup k povolání advokáta, protože jejich příslušné právní dovednosti se vztahují k jiným právním řádům.

53. S tímto nesouhlasím. 54. Podle ustálení judikatury platí, že posouzení srovnatelnosti situací musí být provedeno ve světle předmětu a cíle vnitrostátní právní úpravy, která dotčené rozlišování zavádí, jakož i případně zásad a cílů oblasti, do níž tato vnitrostátní právní úprava spadá⁽¹⁷⁾.

55. V projednávané věci to v závislosti na zvolené úrovni abstraktnosti znamená buď diskusi o tom, zda jsou francouzští úředníci a úředníci Komise srovnatelní, pokud jde o žádost o zápis do seznamu advokátů francouzské advokátní komory (celkový cíl), nebo podpůrně, zda jsou tyto dvě skupiny osob srovnatelné, pokud jde o zvláštní osvobození, kterého se navrhovatelka v původním řízení snaží dovolat (zvláštní cíl).

56. Pokud jde o *celkový* cíl, nevidím důvod, proč by jakýkoliv právník nemohl být obecně považován za srovnatelného pro účely zápisu do seznamu advokátů a přístupu k povolání advokáta.

57. Dále, pokud jde o *zvláštní* cíl osvobození, předkládající soud objasňuje, že podrobením přístupu k povolání advokáta podmínkám, o které se jedná v projednávané věci, má toto osvobození za cíl zaručit účinnou ochranu klientů, a tím i řádný výkon spravedlnosti.

58. Jestliže je skutečně zkoumán uvedený cíl, jak konkrétně navrhovaly některé instance, na které je odkazováno v tomto stanovisku(18), pak opět neshledávám nemožnost strukturální srovnatelnosti mezi francouzskými a unijními úředníky. Podstatný je podle všeho důkaz o výkonu praxe v oblasti francouzského práva, nikoliv domněnka o jejím výkonu. Pokud by však bylo jednoduše předpokládáno, že znalosti francouzského práva má pouze francouzský úředník, aniž by byla tato skutečnost jakkoliv zkoumána, pak by taková domněnka, i když je sama problematická, stále nepopírala inherentní srovnatelnost s ohledem na uvedený cíl specifické výjimky: tedy ujištění se, že osoba, na niž se tato výjimka vztahuje, skutečně disponuje schopnostmi nezbytnými pro výkon povolání advokáta.

59. V každém případě však tato rozprava ukazuje na dva aspekty. Zaprvé se takové úvahy ve skutečnosti vztahují bez dalšího k odůvodnění zvláštní podmínky, a nikoliv k celkové srovnatelnosti. Tato srovnatelnost je obvykle vnímána poměrně široce právě proto, aby se diskuse nepřesunula z úrovně odůvodnění na úroveň srovnatelnosti, přičemž argumenty v obou kategoriích budou ve velké míře téže povahy(19). Zadruhé legislativní rozhodnutí učiněná v této souvislosti členskými státy nemohou být považována za rozhodující. Pokud by byla, kategorie koncipované ve vnitrostátním právu by poté vedly k vyloučení srovnatelnosti na evropské úrovni, a tudíž k vyloučení jakéhokoliv přezkumu(20).

60. S ohledem na výše uvedené úvahy nemohu než opětovně potvrdit, že tři podmínky uvedené předkládajícím soudem, které vedou k použití čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197, skutečně zakládají nepřímou diskriminaci zvýhodňující francouzské státní příslušníky, pokud jde o přístup k povolání advokáta ve Francii.

61. Zadruhé souhlasím dále s navrhovatelkou v původním řízení a Komisí, že uvedené podmínky představují také překážku přístupu k povolání advokáta ve Francii.

62. Působnost článků 45 a 49 SFEU není omezena na případy přímé nebo nepřímé diskriminace na základě státní příslušnosti. Uvedená ustanovení také brání opatřením, která i když se použijí bez diskriminace na základě státní příslušnosti, „mohou bránit občanům Unie ve výkonu základních svobod zaručených Smlouvou nebo tento jejich výkon učinit méně přitažlivým“(21).

63. Použití čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197 může bránit osobám, které chtějí využít svobody pohybu nebo usazování, v opuštění členského státu jejich původu (nebo, co se týče projednávané věci, unijní veřejné služby) za účelem přijetí zaměstnání advokáta nebo výkonu této činnosti na vlastní účet ve Francii, nebo je od tohoto odrazovat.

64. Podmínky použití čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197 týkající se zaměstnání u francouzské veřejné služby, teritoriality odborných zkušeností a praxe v oblasti francouzského práva tudíž rovněž představují omezení volného pohybu pracovníků a svobody usazování podle článků 45 a 49 SFEU.

2. **K odůvodnění**

65. Bez ohledu na to, zda by měly být dotčené podmínky posouzeny jako nepřímá diskriminace, nebo jako překážka volného pohybu, je třeba v každém případě ověřit, zda mohou být odůvodněny jedním z legitimních cílů uvedených ve Smlouvě nebo naléhavými důvody obecného zájmu. Kromě toho musí být dotčený režim způsobilý k tomu, aby zaručil uskutečnění uvedeného cíle, a nesmí překračovat meze toho, co je k jeho dosažení nezbytné(22).

66. Bylo tvrzeno, že cílem sledovaným dotčenou výjimkou je účinná ochrana práv klientů a řádný výkon spravedlnosti. V tomto ohledu, jak podotýká předkládající soud, jsou ochrana spotřebitelů, včetně příjemců právních služeb, a řádný výkon spravedlnosti cíle, které patří mezi ty, jež mohou být považovány za naléhavé důvody obecného zájmu způsobilé odůvodnit omezení základních svobod(23).

67. Zcela souhlasím. Poznamenávám rovněž, že žádný ze zúčastněných nezpochybuje legitimnost uvedených cílů, které jsou zcela jistě způsobilé odůvodnit opatření a podmínky omezující přístup k povolání advokáta v členském státě.

68. S ohledem na výše uvedené zbývá posoudit, zda dotčené podmínky splňují požadavky testu přiměřenosti, který vyžaduje ověření vztahu mezi *uvedenými cíli* a *prostředky zvolenými* k jejich dosažení. V této souvislosti je poměrně důležité upřesnit, že i) ochrana spotřebitelů jakožto příjemců právních služeb, jakož i ii) řádný výkon spravedlnosti v takové věci, jako je ta projednávaná, v zásadě vedou k otázce týkající se odpovídajících zkušeností, které by tedy umožnily osobě, jež chce provozovat právní praxi v členském státě, aby byla schopna pracovat přiměřeně a nezávisle v rámci tohoto systému. Ostatně uplatnění dotčeného osvobození přiznává žadatelům výjimku z požadovaného původního právního vzdělání a příslušné závěrečné zkoušky.

69. Následující body tedy budu věnovat ověřování, které se bude týkat každé ze tří dotčených podmínek, jak jsou uvedeny předkládajícím soudem: lze takovou podmínku považovat za způsobilou a nezbytnou, pokud jde o uvedený cíl zaručit, že osoby, jež chtějí využít dotčeného osvobození, mají příslušnou úroveň odpovídajících zkušeností pro výkon povolání advokáta?

a) **K zaměstnání u francouzské veřejné služby**

70. Jak je uvedeno v bodech 27 a 28 tohoto stanoviska, přesný dosah podmínky týkající se zaměstnání u francouzské veřejné služby je předmětem různého výkladu.

71. Předkládající soud uvádí, že uvedená podmínka skutečně vyžaduje, aby zaměstnání u francouzské veřejné služby bylo chápáno jako zaměstnání odlišné od zaměstnání u jakékoliv jiné veřejné služby, ať již evropské, či vnitrostátní.

72. Francouzská vláda naproti tomu uvedený výklad zpochybňuje. Podle jejího názoru je třeba vykládat uvedenou podmínku široce tak, aby nad rámec francouzské veřejné služby zahrnovala rovněž evropské nebo jiné vnitrostátní veřejné služby. Na AD kategorii úředníků Evropské komise by se mohl podle názoru uvedené vlády také vztahovat pojem osob postavených na roveň úředníkům kategorie A (*personnes assimilées*), který je uveden ve znění čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197. Francouzská vláda na jednání vysvětlila, že neexistuje žádná jasná definice posledně uvedené kategorie. Je pouze zřejmé, že vylučuje úředníky kategorií B a C, přičemž teoreticky zahrnuje úředníky, které nelze zařadit ani do jedné z kategorií A, B a C, jako jsou úředníci vězeňské služby nebo vojenští úředníci.

73. V kontextu projednávané věci se zdá, že výklad, který je obsažen v rozhodnutí Rady advokátní komory v Paříži, je výkladem navrhaným předkládajícím soudem. Naproti tomu rozhodnutí Cour d'appel de Paris (odvolací soud v Paříži) bylo v souladu s tím, co navrhuje francouzská vláda: skutečnost, že navrhovatelka v původním řízení zjevně nebyla zaměstnankyní francouzské veřejné služby, nebránila uvedenému soudu, aby provedl konkrétní posouzení jejich předchozích zkušeností.

74. Soudnímu dvoru nepřísluší, aby posuzoval výklad vnitrostátního práva. Poukázal bych nicméně na tři aspekty.

75. Zaprvé, pokud by byl nakonec zvolen restriktivní výklad, který *de facto* tvrdí, že zaměstnání u francouzské veřejné služby vede k automatickému uplatnění osvobození bez skutečně konkrétního přezkumu podmínky výkonu praxe v jakékoliv oblasti francouzského práva relevantní pro povolání advokáta, pak by taková podmínka podle mého názoru *nebyla způsobilá* pro dosažení sledovaného cíle. Vzhledem k množství úředníků spadajících do kategorie A a různorodému a někdy skrovnému popisu pracovní pozice, která pravděpodobně bude souviset s prací v určitých úřadech, by bylo skutečně velmi obtížné mít za to, že všechny tyto osoby by automaticky nabyly nezbytnou praxi a dovednosti pro výkon povolání advokáta, konkrétně pro vykonávání obecné a nezávislé praxe u advokátní komory v pozici samostatného advokáta. Rozsah automatického uplatňování osvobození založeného pouze na zaměstnání u francouzské veřejné služby by tudíž byl příliš široký, tedy přinejmenším s ohledem na sledované cíle.

76. Zadruhé Rada a předseda advokátní komory v Paříži uvádí, že postup, jakým je osvobození přiznáváno, skutečně není automatický a že všechny žádosti o osvobození jsou předmětem konkrétní analýzy. Poznávám, že všichni zúčastnění se na jednání shodli, že skutečně je třeba provádět konkrétní posouzení. Rozdílnost názorů nicméně přetrvávala v tom, co přesně by mělo být konkrétně posuzováno, což je otázka, kterou se budu zabývat níže v rámci posuzování třetí podmínky.

77. V každém případě mám nicméně za to, že i kdyby byla vyloučena jakákoliv automaticnost, podmínka zaměstnání u francouzské veřejné služby jde nad rámec toho, co je nezbytné s ohledem na cíl uvedený výše. Tím je zaručit, aby osoby, které chtějí využít osvobození, měly odpovídající praktické znalosti francouzského práva, aby mohly vykonávat praxi v oblasti práva. Stavění tohoto cíle na roveň zaměstnání u francouzské veřejné služby, jak již bylo uvedeno, však vede k tomu, že jsou *až příliš široce zahrnutí* francouzští úředníci a *příliš málo zahrnuti* osoby, které nejsou francouzskými úředníky. Považuji za poměrně zřejmé, že praxi a znalost francouzského práva lze nabyt rovněž i jinde než v rámci francouzské veřejné služby. Určitě nelze vyloučit, že existují určití úředníci Evropské komise, kteří se mohli v rámci své práce zabývat aspekty francouzského práva, nebo se dokonce jménem svého zaměstnavatele účastnit soudních sporů vedených u francouzských soudů.

78. Z posledně uvedeného úhlu pohledu by podmínka týkající se zaměstnání u francouzské veřejné služby omezila dotčené svobody nad rámec toho, co je nezbytné, a to v takové míře, že by vyloučila žadatele, kteří nejsou zaměstnanci francouzské veřejné služby, ale mohli skutečně nabyt odpovídající praxi [\(24\)](#).

79. Zatřetí problém týkající se první podmínky uvedené předkládajícím soudem nicméně zcela zaniká, jestliže je, jak tvrdí francouzská vláda, dotčená podmínka vykládána široce tak, že zahrnuje rovněž úředníky unijní veřejné služby, a to v tom smyslu, že je lze považovat za „jiné osoby postavené na roveň úředníkům kategorie A“. To by znamenalo, že takové osoby by nebyly automaticky vyloučeny z posouzení pro

účely dotčeného osvobození a že by mohlo být provedeno konkrétní posouzení jejich předchozí praxe, mj. s ohledem na jejich kvalifikaci.

80. Dospěl jsem tudíž k mezitímnímu (ve skutečnosti poněkud podmíněnému) závěru, že články 45 a 49 SFEU brání podmínce zaměstnání u francouzské veřejné služby, které podléhá osvobození od odborného vzdělání a osvědčení o způsobilosti k výkonu povolání advokáta podle čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197, jelikož praktické uplatnění uvedené podmínky neumožňuje ověření předepsané praxe v oblasti (vnitrostátního) práva na straně osob, které nejsou zaměstnanci francouzské veřejné služby.

b) ***K podmínce teritoriality***

81. Pokud jde o podmínku teritoriality, rozumím tomu tak, že uvedená podmínka se uplatní nezávisle a musí být splněna *kumulativně* s dalšími dvěma podmínkami. Dále jsem vyrozuměl, že uvedená podmínka je vykládána v tom smyslu, že vyžaduje, aby žadatel získal předepsanou praxi v oblasti francouzského práva v rámci svého *profesního pobytu* ve Francii. Jinými slovy, nikdy nelze získat předepsané zkušenosti, jestliže má veřejný zaměstnavatel žadatele sídlo mimo francouzské území, a to i přesto, že v zásadě žadatel ve skutečnosti mohl používat francouzské právo, ať již před francouzskými soudy, a tudíž na francouzském území, nebo v rámci práce na otázkách francouzského práva.

82. Je-li tomu skutečně tak, mám za to, že taková podmínka přináší tytéž obtíže, jako ty potenciálně identifikované v případě podmínky týkající se zaměstnání u francouzské veřejné služby, jak je vysvětleno výše(25). Problém spočívá v inherentním automatickém postupu, který jednoduše neplní stanovený cíl.

83. Uvedené vyjádření potvrzuje i poslední část čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197, z níž vyplývá, že dotčené osvobození lze přiznat, alespoň s ohledem na znění uvedeného ustanovení, žadatelům, kteří se odvolávají na své zkušenosti nabyté v mezinárodní organizaci. Není vyloučeno, že i když osoba pracuje pro organizace jako je UNESCO nebo OECD, které mají sídlo ve Francii, může se zabývat otázkami francouzského práva a účastnit se soudních sporů vedených před francouzskými soudy. Vzhledem k výše uvedenému platí, že pokud by přiznání osvobození v uvedených případech mělo být automatické (a navíc případně omezeno na zaměstnance francouzské veřejné služby vyslané k takovým organizacím), bylo by jen stěží možné dosáhnout cílů sledovaných dotčenými podmínkami.

84. Dospěl jsem tedy k dalšímu mezitímnímu závěru (a opět poněkud podmíněnému), že články 45 a 49 SFEU brání podmínce teritoriality, které podléhá osvobození od požadavku odborného vzdělání a osvědčení o způsobilosti pro výkon povolání advokáta podle čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197.

c) ***Výkon praxe v oblasti francouzského práva***

85. Vyrozuměl jsem, že podmínka týkající se výkonu praxe v oblasti francouzského práva souvisí s požadavkem „výkonu právních činností“, který je uveden ve znění čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197 („*activités juridiques*“ v původním francouzském znění).

86. V tomto ohledu nelze než zdůraznit, že důležitost praxe a znalosti vnitrostátního práva pro účely výkonu povolání advokáta byla v zásadě potvrzena v judikatuře Soudního dvora(26). Požadavek, aby pro osvobození od běžného požadavku praxe získané před zápisem do seznamu advokátů měla osoba odpovídající úroveň

relevantních právních zkušeností, by tedy v zásadě byl přiměřeným a nezbytným omezením.

87. Situace v projednávané věci však není tak jasná. Právě přesná náplň předchozí právní praxe, která je vyžadována na základě relevantního vnitrostátního práva, *de facto* zůstává poněkud nejasná, a to s ohledem na jeho podstatu i na postup.

88. Zaprvé i s přihlédnutím k neodmyslitelné flexibilitě potřebné pro zpracování žádostí od osob přicházejících z nejrůznějších sfér zůstává nejasné, co přesně je vyžadováno pojmem „výkon právních činností“.

89. Intuitivně by pojem „právní činnosti“ mohl být vnímán jako opak pojmu „administrativní činnost“. Nicméně, jak vyplývá z vysvětlení poskytnutého konkrétně Radou a předsedou advokátní komory v Paříži, jedná se ve skutečnosti o právní činnosti určité kvality, jež je vyžadována a která by měla umožnit ověření toho, že odborné zkušenosti skutečně připravily žadatele na výkon povolání advokáta.

90. Znění článku 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197 však neodkazuje na výkon praxe v oblasti *vnitrostátního práva*. To je logické v případě, kdy se jedná o žadatele, jež jsou úředníky kategorie A a vykonávali právní praxi v mezinárodních organizacích nebo kteří především nebo rovněž vykonávali praxi v jiných právních oblastech, jako je unijní nebo mezinárodní právo, a současně pracovali ve Francii. Z diskuse, která se rozvinula na jednání, skutečně vyplývá, že výkon praxe v oblasti unijního práva může (nebo dokonce musí) být za tímto účelem zohledněn, i když zůstává nejasné, do jaké míry může taková praxe nahradit nedostatečnou praxi v oblasti vnitrostátního práva.

91. Není mi také jasné, zda je výkon odborných činností v *jakékoliv právní oblasti* dostatečný pro splnění předepsaného standardu. V tomto ohledu se na jednání opět rozvinula relativně bezvýsledná diskuse zahrnující příklady osob, které mohly pracovat pouze ve velmi úzké právní oblasti po celé osmileté období(27), a komentáře k otázce, zda je ve skutečnosti požadován širší rozsah praxe.

92. Není rovněž zřejmé, zda (a v jakém rozsahu) je třeba prokázat určité *zkušenosti v soudních sporech* vedených před francouzskými soudy, nebo zda postačují jiné (tedy mimosoudní) zkušenosti. Poznámám, že Rada a předseda advokátní komory v Paříži jsou podle všeho zastánci prvního názoru, avšak příklady judikatury předložené v projednávané věci nejsou v tomto ohledu jednoznačné ani nijak přesvědčivé(28).

93. Užitečnou odpověď na první předběžnou otázku předkládajícího soudu lze tedy poskytnout pouze v tomto uvedeném kontextu(29). Pokud by s ohledem na náplň vyžadované praxe měly vnitrostátní orgány pověřené uplatňováním čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197 systematicky vyžadovat od všech žadatelů zkušenosti v oblasti francouzského práva, ať již ve smyslu prokázaných zkušeností se soudními spory vedenými před francouzskými soudy, nebo zkušeností omezených na právní oblasti úzce související s takovými oblastmi, pak by vyloučení praktických zkušeností nabytých pouze v oblasti unijního práva bylo zcela logické. Nicméně, pokud se naproti tomu připouští *jakákoliv praxe* v oblasti vnitrostátního práva, a to prakticky ve všech jeho oblastech, včetně těch, které jsou poměrně vzdálené od jakékoliv relevantní praxe týkající se soudních sporů, pak neexistuje žádný důvod pro vyloučení praxe omezující se na oblast unijního práva z množiny odpovídajících zkušeností(30).

94. Zadruhé, pokud jde o postup ověřování podmínky týkající se praxe v oblasti francouzského práva, Rada a předseda advokátní komory v Paříži, jakož i francouzská vláda vysvětlují, že se provádí konkrétně v každém jednotlivém případě. Každou žádost

nejprve obdrží advokát zaměstnaný u advokátní komory v Paříži, jehož povinností je ověřit, zda je podání úplné, vyzvat žadatele k jeho doplnění, je-li to nutné, a připravit o něm krátkou zprávu. Žádost je poté postoupena komisi složené z členů a bývalých členů advokátní komory a je přidělena jednomu z nich, který poté vyslechne žadatele a předloží své stanovisko ve věci opět komisi. Uvedená komise žádosti buď vyhoví, nebo pokud to není možné, postoupí věc správnímu orgánu, před nímž může být žadatel vyslechnut. Uvedený správní orgán následně přijme formální rozhodnutí ve věci, které podléhá soudnímu přezkumu. Podle Rady a předsedy advokátní komory v Paříži takové individuální a podrobné posouzení vylučuje veškerou automaticitu. Na podporu tohoto tvrzení uvedení účastníci řízení odkázali na jednání na několik příkladů zamítavých rozhodnutí advokátní komory v Paříži týkajících se žadatelů, kteří nebyli schopni předložit důkaz o provádění právních činností soustavně, dostatečně, přímo nebo osobně(31).

95. Z vysvětlení poskytnutého zvláště na jednání jsem vyrozuměl, že cílem konkrétního posouzení je ověřit, zda žadatel vykonával „právní činnosti“ jako opak výkonu jiných činností. V tomto ohledu žádný zúčastněný podle všeho nezpochybňuje, že k takovému konkrétnímu posouzení skutečně dochází, přestože jak bylo již uvedeno, a nehledě na výše popsané přezkumné řízení, to zůstává poněkud nejasné z hlediska svého přesného rozsahu(32).

96. Souhrnně řečeno, podmínka spočívající v odpovídající praxi v oblasti francouzského práva je obecně podmínkou, která by určitě mohla být přiměřená a nezbytná pro uvedené cíle. Záměrně zdůrazňuji *francouzské* právo: jestliže chce osoba vykonávat praxi v určitém právním systému a chce být za účelem přijetí do advokátní komory působící v rámci tohoto systému osvobozena od obecně platného požadavku, který se týká předepsaného vzdělání a jeho úspěšného ukončení ve formě závěrečné zkoušky, pak je zcela přiměřené a nezbytné vyžadovat odpovídající úroveň praktických zkušeností nabytých v tomto právním systému.

97. Nicméně, ať již systém stanoví v tomto ohledu jakýkoliv druh požadavku, podmínky a jejich uplatňování musí být stanoveny pro všechny uchazeče usilující o přijetí předvídatelným a jednotným způsobem. Druhý uvedený aspekt mě přivádí k poslednímu průřezovému bodu tohoto stanoviska, který si zaslouží samostatné posouzení.

3. ***K jednotným a předvídatelným podmínkám***

98. Projednávaná věc se vyznačuje poněkud zvláštními souvislostmi. Jak již bylo uvedeno v úvodních poznámkách na začátku tohoto stanoviska(33) a dále zdůrazněno v následné analýze, podmínky, které se zdají být použitelné podle čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197, jsou nejen poněkud různorodé, ale mají také poměrně omezenou oporu v textu uvedeného ustanovení. Kromě toho, jak Komise na jednání příhodně konstatovala, všechny dotčené podmínky se podle všeho uplatňují s přiměřenou mírou flexibility.

99. Dané tři podmínky posuzované v projednávané věci mají judikaturní původ. Nastolují otázky jednotnosti a předvídatelnosti svého uplatňování, především jsou-li nahlíženy optikou omezení svobod zaručených Smlouvou, která představují. Pokud jde o požadavek *jednotnosti*, Soudní dvůr konstatoval, že odůvodnění omezení svobod zaručených Smlouvami musí vskutku sledovat uvedený cíl soudržným a systematickým způsobem(34). Pokud jde o požadavek *předvídatelnosti*, tento je samozřejmě posílen, jestliže jsou příslušná omezení jasně vymezena obecně použitelnými normami.

100. Zajisté netvrdím, že přiměřené míry jednotnosti a předvídatelnosti nelze dosáhnout prostřednictvím judikatury a tato musí vyplývat pouze z právních předpisů. Například ve striktnějším kontextu omezení práv, která mají být „stanovena pouze zákonem“, totiž Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) připustil, že takové omezení nemusí být nezbytně definováno právním předpisem. Může být rovněž zakotveno judikaturou. Podle ESLP však výraz „stanovený zákonem“ nicméně vyžaduje, aby byl zákon „dostatečně dostupný“, a „norma nemůže být považována za ‚zákon‘, pokud není formulována s dostatečnou přesností, jež umožňuje občanovi uzpůsobit své chování“(35). Platí totiž, že „právní normy, na nichž je zásah založen, musí být dostatečně dostupné, přesné a předvídatelné z hlediska jejich použití“. V této souvislosti je „pravidlo ‚předvídatelné‘, jestliže poskytuje ochranné opatření proti svévolným zásahům ze strany veřejných orgánů“(36).

101. Existují však případy, v nichž Soudní dvůr trval na striktnějších požadavcích, pokud jde o předvídatelnost použitelných pravidel(37). Ponecháme-li nicméně stranou uvedené případy týkající se zbavení svobody v různých souvislostech, kdy se musí přirozeně uplatnit vyšší standardy(38), neplatí nezbytně totéž pro vymezení podmínek přístupu k povolání. Přestože lze tedy zajisté připustit, aby byly takové standardy v judikatuře dále upřesněny, je třeba stále dodržovat základní linii předvídatelnosti (a tudíž dostupnosti a přesnosti)(39).

102. Musím se přiznat, že posoudím-li věc na základě těchto měřítek, považuji za poměrně obtížné si představit, jak by podmínky, o které se jedná v projednávané věci, mohly splňovat uvedená kritéria. Podle mého názoru není možné přehlížet značný nesoulad, který panuje mezi na jedné straně psanými pravidly, jak jsou uvedeny v čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197, a uplatňováním těchto pravidel prostřednictvím podmínek, o něž se jedná v projednávané věci, na straně druhé, ve spojení s mnoha nejasnými aspekty, pokud jde o to, co ve skutečnosti tyto podmínky znamenají a jak se uplatňují.

103. Přirozeně uznávám široký prostor pro uvážení, kterým disponují členské státy při vymezení podmínek pro přístup k výkonu regulovaného povolání, jako je povolání advokáta, včetně výjimek z těchto podmínek, aby se ujistily, že k němu mohou mít přístup pouze osoby poskytující záruku toho, že mají předepsané dovednosti.

104. Stejně tak nemám v úmyslu popírat pravomoc členských států stanovit případně poměrně přísná kritéria týkající se zkušeností a znalostí v oblasti vnitrostátního práva, zdůrazněnou francouzskou vládou na jednání, a prosazovat je, aby byla účinně posílena ochrana práv klientů a řádný výkon spravedlnosti.

105. Vyjádření uvedená v tomto oddíle, jakož i v celém stanovisku, nikterak nevycházejí z přesvědčení, že by měl být umožněn co nejširší možný přístup do vnitrostátních advokátních komor, a to i osobám, které nespĺňují předepsané požadavky, a tudíž nemohou poskytnout nezbytné záruky, pokud je o ochranu práv klientů a řádný výkon spravedlnosti. Ve skutečnosti je tomu spíše naopak. Domnívám se, že členský stát má plné právo vyžadovat poměrně přísné měřítko úrovně odborných zkušeností pro vstup do vnitrostátní advokátní komory, což obnáší, jestliže se tak členský stát rozhodne, nejen trvání na skutečné praxi v oblasti *vnitrostátního* práva, ale také na praktických zkušenostech se *soudními spory* a vystupováním před vnitrostátními soudy.

106. Podstata tohoto stanoviska je jiná: ať se již rozhodne být členský stát jakkoliv přísný, musí tak činit soudržným a transparentním způsobem a podrobovat všechny uchazeče, tedy své občany i osoby s jiným státním občanstvím, totožnému souboru předvídatelných podmínek, které budou uplatňovány totožným způsobem. Členský stát se může rozhodnout být mírný, nebo přísný, ale musí tak činit *bez rozdílu*. Členský stát

však nemůže prostřednictvím systému těžko odůvodnitelných domněnek, které mají jen malou souvislost se stanoveným cílem spočívajícím v odpovídajících zkušenostech (který sám o sobě nesouvisí se státní příslušností), fakticky provozovat systém, který je s ohledem na všechny skutečnosti uvedené před Soudním dvorem podle všeho poměrně mírný k vlastním občanům, ale mnohem přísnější, nebo dokonce i diskriminační k jiným státním příslušníkům.

107. Při opětovném zdůraznění rozsahu diskreční pravomoci členských států v této oblasti musí být tedy tato pravomoc vykonávána takovým způsobem, aby byly předmětné podmínky v souladu s požadavky uvedenými výše, a to za účelem stanovení jasně vymezených kritérií, která umožní žadatelům zjistit, co se od nich očekává a na jakém základě a za jakých podmínek bude jejich žádost zkoumána a bude o ní rozhodováno.

V. Závěry

108. Navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl Cour de cassation (Kasační soud, Francie) následovně:

„Články 45 a 49 SFEU brání podmínce zaměstnání u francouzské veřejné služby a podmínce teritoriality, kterým podléhá osvobození od odborného vzdělání a osvědčení o způsobilosti k výkonu povolání advokáta podle čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197, jelikož praktické uplatnění uvedených podmínek neumožňuje ověření odpovídající praxe v oblasti vnitrostátního práva v případě zaměstnanců veřejné služby Evropské komise.

V každém případě články 45 a 49 SFEU brání tomu, aby přístup k regulovanému povolání v členském státě podléhal podmínkám, které nejsou založeny na jednotných a předvídatelných kritériích, která nemohou být přiměřeně předem zjištělná všemi dotčenými žadateli.“

¹– Původní jazyk: angličtina.

²– Chápu to jako odkaz na čl. 11 odst. 2 zákona č. 71-1130, který stanoví možnost přiznat osvobození od povinnosti doložit diplom v oboru práva osobám, které vykonávaly určité činnosti *ve Francii*.

³– Viz například Cour d'appel de Paris (odvolací soud v Paříži) rozsudek ze dne 12. května 2016, č. 15/1546; Cass. 1^{ère} Civ, rozsudek ze dne 14. prosince 2016, č. 15-26.635, FR:CCASS:2016:C101411; Cass. 1^{ère} Civ, rozsudek ze dne 11. května 2017, č. 16-17.295, FR:CCASS:2017:C100576, a Cass. 1^{ère} Civ, rozsudek ze dne 5. července 2017, č. 16-20.441, FR:CCASS:2017:C100576.

⁴– Cour d'appel d'Aix-en-Provence (odvolací soud v Aix-en-Provence), rozsudek ze dne 2. dubna 2015, č. 14/15403.

⁵– Jehož slučitelnost s Ústavou byla potvrzena Conseil constitutionnel (Ústavní rada, Francie) rozhodnutím ze dne 6. července 2016, č. 2016-551 QPC, FR:CC:2016:2016.551.QPC.

⁶– Cass. 1^{ère} Civ, rozsudek ze dne 28. března 2008, č. 06-21.051, Bulletin 2008 I č. 90, a Cass. 1^{ère} Civ, rozsudek ze dne 14. ledna 2016, č. 15-11.305, FR:CCASS:2016:C100036.

[7-](#) Cass. 1^{ère} Civ, rozsudek ze dne 14. prosince 2016, č. 14-25.800, FR:CCASS:2016:C101410.

[8-](#) Tatáž podmínka teritoriality byla rovněž uplatněna na osvobození pro určité kategorie vysokoškolských učitelů podle čl. 98 odst. 2 nařízení č. 91-1197. Cass, 1^{ère} Civ, rozsudek ze dne 15. července 1999, č. 97-13.079, Bulletin 1999 I č. 235 s. 152.

[9-](#) Viz výše bod 5 tohoto stanoviska.

[10-](#) Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. února 1998 o usnadnění trvalého výkonu povolání advokáta v jiném členském státě než v tom, ve kterém byla získána kvalifikace (Úř. věst. 1998, L 77, s. 36; Zvl. vyd. 06/03, s. 83).

[11-](#) Rozsudek ze dne 13. listopadu 2003, Morgenbesser (C-313/01, EU:C:2003:612, bod 45).

[12-](#) Viz například rozsudky ze dne 10. prosince 2009, Pešla (C-345/08, EU:C:2009:771, bod 34 a citovaná judikatura), ze dne 6. října 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, bod 48 a citovaná judikatura), a ze dne 17. prosince 2015, X-Steuerberatungsgesellschaft (C-342/14, EU:C:2015:827, bod 44 a citovaná judikatura).

[13-](#) Pokud jde o článek 45 SFEU (tehdejší článek 39 ES), viz rozsudek ze dne 10. prosince 2009, Pešla (C-345/08, EU:C:2009:771, bod 35 a citovaná judikatura).

[14-](#) Viz například rozsudky ze dne 3. října 2000, Ferlini (C-411/98, EU:C:2000:530, bod 42 a citovaná judikatura), ze dne 16. prosince 2004, My (C-293/03, EU:C:2004:821, bod 37 a citovaná judikatura, pokud jde o formulaci zásady), ze dne 16. února 2006, Öberg (C-185/04, EU:C:2006:107, bod 12 a citovaná judikatura), a ze dne 21. ledna 2016, Komise v. Kypr (C-515/14, EU:C:2016:30, bod 45). Viz také rozsudek ze dne 30. dubna 2019, Wattiau v. Parlament (T-737/17, EU:T:2019:273, body 82 a násl.).

[15-](#) Viz například rozsudky ze dne 28. června 2012, Erny (C-172/11, EU:C:2012:399, bod 39), ze dne 5. prosince 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken (C-514/12, EU:C:2013:799, bod 25), nebo ze dne 5. února 2014, Hervis Sport- és Divatkereskedelmi (C-385/12, EU:C:2014:47, bod 30).

[16-](#) Rozsudek ze dne 23. května 1996, O'Flynn (C-237/94, EU:C:1996:206, bod 20).

[17-](#) V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 7. března 2017, RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, bod 42 a citovaná judikatura), ze dne 26. června 2018, MB (Změna pohlaví a starobní důchod) (C-451/16, EU:C:2018:492, bod 42), a ze dne 22. ledna 2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, bod 42).

[18-](#) Viz výše body 11, 12 a 24 tohoto stanoviska.

[19-](#) Viz také mé stanovisko ve věci Hornbach-Baumarkt (C-382/16, EU:C:2017:974, bod 131), které dokládá, jak jsou v rámci tradiční analýzy Soudního dvora týkající se čtyř svobod

v zásadě analyzovány tytéž argumenty při posuzování srovnatelnosti (pokud je posuzována samostatně) a odůvodnění (přiměřenost).

-
- [20](#)– Viz mé stanovisko ve věci MB (C-451/16, EU:C:2017:937, bod 47) zdůrazňující úvahy v kruhu, které vedou ke skutečné nemožnosti jakéhokoliv přezkumu, pokud by kategorie, tak jak jsou vytvořeny ve vnitrostátní právní úpravě, měly být považovány za rozhodující pro posouzení srovnatelnosti na unijní úrovni.
-
- [21](#)– Viz například rozsudky ze dne 7. května 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, bod 15), ze dne 5. února 2015, Komise v. Belgie (C-317/14, EU:C:2015:63, bod 22), nebo ze dne 20. prosince 2017, Simma Federspiel (C-419/16, EU:C:2017:997, bod 35 a citovaná judikatura). Pro shrnutí judikatury v tomto ohledu viz rovněž mé stanovisko ve věci Krah (C-703/17, EU:C:2019:450, body 53 až 85).
-
- [22](#)– Viz například rozsudky ze dne 31. května 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, bod 32 a citovaná judikatura), ze dne 12. září 2013, Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542, bod 50), nebo ze dne 13. července 2016, Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:550, bod 29).
-
- [23](#)– Pokud jde o odůvodnění omezení svobody poskytovat služby, viz rozsudek ze dne 18. května 2017, Lahorgue (C-99/16, EU:C:2017:391, bod 34 a citovaná judikatura). Viz také rozsudky ze dne 12. prosince 1996, Reisebüro Broede (C-3/95, EU:C:1996:487, bod 38 a citovaná judikatura), a ze dne 25. července 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331 bod 16).
-
- [24](#)– V tomto smyslu viz například rozsudky ze dne 7. května 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, bod 15), ze dne 13. listopadu 2003, Morgenbesser (C-313/01, EU:C:2003:612, bod 62 a citovaná judikatura), ze dne 10. prosince 2009, Pešla (C-345/08, EU:C:2009:771, bod 36 a citovaná judikatura), a ze dne 17. prosince 2009, Rubino (C-586/08, EU:C:2009:801, bod 34). Viz také rozsudek ze dne 12. května 2005, Komise v. Itálie (C-278/03, EU:C:2005:281, bod 14 a citovaná judikatura).
-
- [25](#)– Kromě toho má Komise pochybnosti o tom, zda je od zaměstnanců francouzské veřejné služby, kteří vykonávají funkci mimo francouzské území, skutečně vyžadováno splnění podmínky teritoriality. V této souvislosti odkazuje na rozhodnutí Cour d'appel de Paris (odvolací soud v Paříži) ze dne 12. května 2016 č. 15/15468, v němž se konstatuje, že diskriminace nemůže vyplývat z rozlišování mezi zaměstnanci francouzské veřejné služby a mezinárodními úředníky, neboť tyto dvě funkce vyžadují odlišné dovednosti.
-
- [26](#)– Viz rozsudky ze dne 10. prosince 2009, Pešla (C-345/08, EU:C:2009:771, bod 46), a ze dne 22. prosince 2010, Koller (C-118/09, EU:C:2010:805, bod 39).
-
- [27](#)– V tomto ohledu navrhovatelka v původním řízení poukázala na rozsudky předkládajícího soudu, které v souvislosti s osvobozením podle čl. 98 odst. 3 nařízení č. 91-1197 v případě podnikových právníků uváděly, že od nich nelze požadovat škálu činností v různých právních oblastech. Viz Cass. 1^{ère} Civ, rozsudek ze dne 13. března 1996, pourvoi č. 94-13.856, Bulletin 1996 I č. 131 s. 93; Cass. 1^{ère} Civ, rozsudek ze dne 26. ledna 1999, pourvoi č. 96-14.188, *non publié au bulletin*; Cass. 1^{ère} Civ, rozsudek ze dne 11. února 2010, pourvoi č. 09-11.324, *non publié au bulletin*.
-
- [28](#)– Navrhovatelka v původním řízení nadto odkázala na stanovisko Conseil national des barreaux (Národní advokátní rada) a Commission Règles et usages (Komise pro pravidla

a praxi) ze dne 18. ledna 2018, které se v tomto ohledu nejeví natolik jednoznačným. Uvedený dokument uvádí, že „Komora po přijetí žádosti o zápis do seznamu advokátů prošetří, o jaké skutečně vykonávané činnosti se jednalo, a to na základě důkazů o odborné právní činnosti ve formě konzultací, přípravy dokumentů *nebo* vyřizování soudních sporů. Důkaz, který má žadatel předložit, je v zásadě osvědčení vydané zaměstnavatelem nebo bývalými zaměstnanci“. Spojku „nebo“ kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

[29](#)– Viz výše bod 38 tohoto stanoviska.

[30](#)– Což lze jednoznačně vysvětlit pomocí hypotetického příkladu, že pokud by bylo možné, aby například daňový úředník ze Saint-Claude v departementu Jura, který má osm let praxe získané výhradně v oblasti DPH, aniž kdy zastupoval stát před francouzským soudem, mohl těžit z výjimky v čl. 98 odst. 4 nařízení č. 91-1197, protože by byl považován za osobu, která vykonávala „právní činnosti“, pak by totéž mělo jistě platit i pro úředníka Komise pracujícího výlučně v oblasti unijního práva, aniž kdy vystupoval před francouzskými soudy. Je tomu tak jednoduše proto, že s ohledem na *uvedený cíl* takového omezení (viz výše body 68 a 69 tohoto stanoviska) mají oba případy stejně blízko (či spíše stejně daleko) ke splnění podmínky týkající se relevantních zkušeností se soudními spory ve Francii.

[31](#)– V tomto smyslu Rada a předseda Advokátní komory v Paříži odkázali na Cass. 1^{ère} Civ, rozsudek ze dne 22. ledna 2014, pourvoi č. 12-26.622, FR:CCASS:2014:C100056, a Cass. 1^{ère} Civ, rozsudek ze dne 8. prosince 2009, pourvoi č. 08-70.088, *non publié au bulletin*.

[32](#)– Viz výše body 10 a 23, v nichž je uvedeno, že pokud jde o navrhovatelku ve věci v původním řízení, uvedené posouzení bylo podle všeho omezeno na vyjádření, že konkrétně nebyla zaměstnankyní francouzské veřejné služby.

[33](#)– Zejména viz výše bod 34 tohoto stanoviska.

[34](#)– Viz například rozsudky ze dne 6. listopadu 2003, Gambelli a další (C-243/01, EU:C:2003:597, bod 67), ze dne 10. března 2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, bod 55 a citovaná judikatura), ze dne 18. května 2017, Lahorgue (C-99/16, EU:C:2017:391, bod 31 a citovaná judikatura), ze dne 29. července 2019, Komise v. Rakousko (Stavební inženýři, patentoví zástupci a veterinární lékaři) (C-209/18, EU:C:2019:632, bod 94 a citovaná judikatura), a ze dne 18. června 2020, Komise v. Maďarsko (Transparentnost sdružení) (C-78/18, EU:C:2020:476, bod 76 a citovaná judikatura).

[35](#)– ESLP, 26. dubna 1979, The Sunday Times v. Spojené království (č. 1), 6538/74, [CE:ECHR:1980:1106JUD000653874, body 47 až 49 (v kontextu čl. 10 odst. 2 EÚLP a omezení svobody projevu)]. V souvislosti s čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie viz také stanovisko generálního advokáta P. Cruz Villalóna ve věci Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:255, body 94 až 100), v němž uvádí své připomínky k relevantní judikatuře ESLP.

[36](#)– ESLP, 11. června 2020, Markus v. Lotyšsko, 17483/10, [(CE:ECHR:2020:0611JUD001748310, bod 66 a citovaná judikatura (v kontextu trestní sankce a omezení práva na vlastnictví)].

[37](#)– Rozsudek ze dne 15. března 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213). Viz také rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, bod 46).

[38](#)– Rozsudek ze dne 15. března 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213 body 42 a 43), v němž se uvádí, že „požadavky na srozumitelnost, předvídatelnost, dostupnost, a zejména na ochranu před svévolí [může] splňovat jedině obecně závazný právní předpis“.

[39](#)– Viz obdobně například rozsudky ze dne 26. listopadu 2014, Mascolo a další (C-22/13, C-61/13 až C-63/13 a C-418/13, EU:C:2014:2401, bod 88), ze dne 11. dubna 2019, Cobra Servicios Auxiliares (C-29/18, C-30/18 a C-44/18, EU:C:2019:315, body 45 až 46 a citovaná judikatura), ze dne 7. října 2019, Safeway (C-171/18, EU:C:2019:839, bod 25 a citovaná judikatura), a ze dne 19. prosince 2019, GRDF (C-236/18, EU:C:2019:1120, bod 42 a citovaná judikatura).