Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (desátého senátu)

7. dubna 2016 *

„Řízení o předběžné otázce — Pojištění právní ochrany — Směrnice 87/344/EHS — Článek 4 odst. 1 — Svobodný výběr advokáta pojistníkem — Soudní nebo správní řízení — Pojem — Povolení, které vydá veřejný orgán zaměstnavateli za účelem ukončení pracovní smlouvy“

Ve věci C-460/14,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Hoge Raad der Nederlanden (Nejvyšší soud Nizozemska, Nizozemsko) ze dne 3. října 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 6. října 2014, v řízení

**Johannes Evert Antonius Massar**

proti

**DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV,**

SOUDNÍ DVŮR (desátý senát),

ve složení F. Biltgen (zpravodaj), předseda senátu, A. Borg Barthet a E. Levits, soudci,

generální advokát: M. Wathelet,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za J. E. A. Massara L. M. Zuydgeestem a E. van Engelenem, advocaten,

— za DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV J. W. H. van Wijkem a B. J. Drijberem, advocaten,

— za nizozemskou vládu M. de Ree a M. Bulterman, jako zmocněnkyněmi,

— za rakouskou vládu C. Pesendorfer, jako zmocněnkyní,

— za Evropskou komisi F. Wilmanem a K.-P. Wojcikem, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

* Jednací jazyk: nizozemština.

vydává tento

## Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 4 odst. 1 směrnice Rady 87/344/EHS ze dne 22. června 1987 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se pojištění právní ochrany (Úř. věst. L 185, s. 77; Zvl. vyd. 06/01, s. 187).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi J. E. A. Massarem a pojišťovnou DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV (dále jen „DAS“) týkajícího se toho, že posledně uvedená pojišťovna odmítla nést výlohy spojené s právní pomocí poskytnutou advokátem, kterého vybral pojistník, v rámci řízení vedoucího k ukončení pracovní smlouvy posledně uvedeného pojistníka.

### Právní rámec

*Unijní právo*

3 Jedenáctý bod odůvodnění směrnice 87/344 uvádí:

„vzhledem k tomu, že zájmy osob pojištěných na krytí výloh právní ochrany předpokládají, že pojištěný musí mít možnost výběru advokáta nebo jiné osoby náležitě kvalifikované podle vnitrostátního práva k zastupování při jakémkoli soudním nebo správním řízení a kdykoli dojde ke střetu zájmů.“

4 Článek 2 odst. 1 uvedené směrnice zní takto:

„Tato směrnice se vztahuje na pojištění právní ochrany. Toto pojištění spočívá v závazku nést oproti zaplacení pojistného výlohy spojené s právním řízením a poskytovat další služby přímo spojené s tímto pojištěním, zejména s ohledem na

— zabezpečení náhrady za ztrátu, škodu nebo úraz utrpěný pojištěným, a to mimosoudním urovnáním nebo občanským nebo trestním řízením,

— obhajování nebo zastupování pojištěného v občanském, trestním, správním nebo jiném řízení nebo v souvislosti s jakýmikoli na něj vznesenými nároky.“

5 Článek 4 odst. 1 téže směrnice stanoví:

„Každá smlouva na pojištění právní ochrany musí výslovně uznávat, že

a) je-li třeba obrátit se na advokáta nebo na jinou osobu, která má podle vnitrostátního práva vhodnou kvalifikaci k obhajování a zastupování pojištěného nebo k hájení jeho zájmů při jakémkoli soudním nebo správním řízení, musí mít pojištěný možnost si takového advokáta nebo jinou osobu svobodně vybrat;

b) pojištěný musí mít možnost svobodně si vybrat advokáta, nebo jestliže tomu dá přednost, v rozsahu umožněném vnitrostátním právem jakoukoli jinou náležitě kvalifikovanou osobu k hájení svých zájmů, kdykoli dojde ke střetu zájmů.“

*Nizozemské právo*

6 Článek 4:67 odst. 1 zákona o finančním dohledu (Wet op het financieel toezicht) zní takto:

„Pojistitel právní ochrany zajistí, aby bylo ve smlouvě o pojištění právní ochrany výslovně stanoveno, že pojistník si může svobodně vybrat advokáta nebo jiného odborníka oprávněného ze zákona:

a. je-li třeba obrátit se na advokáta nebo na jiného odborníka oprávněného ze zákona k obhajování a zastupování pojistníka nebo k hájení jeho zájmů při soudním nebo správním řízení, nebo

b. dojde-li ke střetu zájmů.“

**Spor v původním řízení a předběžné otázky**

7 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že J. E. A. Massar uzavřel pojištění právní ochrany, jehož správa byla svěřena pojišťovně DAS.

8 Dne 14. ledna 2014 zaměstnavatel J. E. A. Massara v souladu s článkem 6 zvláštního nařízení o pracovních poměrech (Buitengewoon besluit arbeidsverhoudingen) požádal Institut pro správu pojištění zaměstnanců (Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, dále jen „Institut pro správu pojištění“), veřejný orgán nezávislý na ústřední správě, o povolení, aby z hospodářského důvodu ukončil jejich pracovní poměr.

9 Dne 17. ledna 2014 J. E. A. Massar požádal pojišťovnu DAS o úhradu výloh spojených s právní pomocí, týkajících se jeho zastupování externím advokátem v tomto řízení.

10 Pojišťovna DAS mu oznámila, že řízení u Institutu pro správu pojištění není soudním nebo správním řízením ve smyslu zákona o finančním dohledu, že pojištěný z tohoto důvodu nemá žádné právo na výběr advokáta a neuhradí výlohy spojené se zastupováním advokátem.

11 J. E. A. Massar se obrátil na soudce rechtbank Amsterdam (Soud v Amsterodamu) příslušného pro rozhodování o předběžných opatřeních, aby bylo pojišťovně DAS uloženo, aby věc vztahující se k řízení, které se jej týká u Institutu pro správu pojištění, předala externímu advokátovi, kterého určí J. E. A. Massar, a aby tomuto advokátovi uhradila odměnu, jakož i výlohy spojené s tímto řízením.

12 Uvedený soudce příslušný pro rozhodování o předběžných opatřeních se na základě mezitímního rozsudku obrátil na Hoge Raad der Nederlanden (Nejvyšší soud Nizozemska) s otázkou, zda řízení u Institutu pro správu pojištění spadá pod pojem „správní řízení“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 směrnice 87/344, z něhož vychází článek 4:67 zákona o finančním dohledu.

13 Hoge Raad der Nederlanden (Nejvyšší soud Nizozemska) připomíná, že na základě použitelných ustanovení nizozemského práva, která se týkají ochrany zaměstnance před propuštěním, může zaměstnavatel ukončit pracovní poměr se zaměstnancem především dvěma způsoby, a to buď návrhem u soudu, aby byla smlouva zavazující strany ukončena, nebo vypovězením této smlouvy v návaznosti na povolení propuštění, které vydá Institut pro správu pojištění. V posledně uvedeném případě je řízení o povolení upraveno ustanoveními zvláštního nařízení o pracovních poměrech, která mají naplnit významné funkce záruky proti neodůvodněným propuštěním a veřejného nástroje umožňujícího nejen chránit slabé skupiny na pracovním trhu, ale rovněž bojovat proti zneužívání sociálního zabezpečení.

14 Hoge Raad der Nederlanden (Nejvyšší soud Nizozemska) upřesňuje, že rozhodnutí Institutu pro správu pojištění o přijetí nebo zamítnutí žádosti o povolení propuštění nemůže být předmětem stížnosti ani opravného prostředku, a to u orgánu veřejné správy ani u správního nebo občanského soudu.

V případě, že tento Institut povolení k propuštění vydá, může zaměstnavatel legálně pracovní poměr ukončit, když dodrží výpovědní lhůtu. Zaměstnanec může nanejvýš podat žalobu na náhradu škody z důvodu zjevně neodůvodněného propuštění u občanského soudu.

15 Hoge Raad der Nederlanden (Nejvyšší soud v Nizozemsku) má za to, že řízení u Institutu pro správu pojištění může být *prima facie* kvalifikováno jako správní řízení ve smyslu čl. 4 odst. 1 směrnice 87/344. Pro opačné stanovisko však svědčí argumenty vycházející zejména z historického vývoje této směrnice, jakož i z důsledků, které může mít široký výklad pojmu „správní řízení“ pro systémy pojištění právní ochrany.

16 Za těchto podmínek se Hoge Raad der Nederlanden (Nejvyšší soud Nizozemska) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je pojem ‚správní řízení‘ uvedený v čl. 4 odst. 1 návětí a písm. a) směrnice 87/344 třeba vykládat v tom smyslu, že zahrnuje řízení u Institutu pro správu pojištění, v němž zaměstnavatel žádá o povolení k propuštění, aby mohl ukončit pracovní poměr se zaměstnancem (osobou pojištěnou na krytí výloh právní ochrany)?

2) Pokud odpověď na první otázku závisí na znacích zvláštního řízení, případně ve spojení se skutkovým stavem a okolnostmi věci, jaké znaky, skutkový stav a skutkové okolnosti má vnitrostátní soud zohlednit k určení, zda je uvedené řízení třeba považovat za správní řízení ve smyslu čl. 4 odst. 1 návětí a písm. a) směrnice 87/344?“

**K předběžným otázkám**

17 Podstatou obou otázek předkládajícího soudu, které je třeba přezkoumat společně, je, zda čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice 87/344 musí být vykládán v tom smyslu, že pojem „správní řízení“ uvedený v tomto ustanovení zahrnuje řízení, v rámci něhož veřejný orgán povolí zaměstnavateli, aby propustil zaměstnance, který je osobou pojištěnou na krytí výloh právní ochrany.

18 V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že podle čl. 4 dost. 1 písm. a) směrnice 87/344 musí každá smlouva na pojištění právní ochrany výslovně uznávat, že je-li třeba se v soudním nebo správním řízení obrátit na právního zástupce k obhajování a zastupování pojištěného nebo k hájení jeho zájmů, pojištěný si může takového právního zástupce svobodně vybrat.

19 Ze samotného znění uvedeného ustanovení tak vyplývá, že pojem „správní řízení“ je třeba vykládat jako protiklad pojmu „soudní řízení“.

20 Takový výklad pojmu „správní řízení“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice 87/344, který navrhuje žalovaná ve věci v původním řízení, jenž zamýšlí dosah tohoto pojmu omezit pouze na soudní řízení ve správní oblasti, a sice na řízení, která probíhají u soudu ve vlastním slova smyslu, by tudíž výraz „správní řízení“, který výslovně používá normotvůrce Evropské unie, zbavil smyslu.

21 Kromě toho je nutno konstatovat, že i když rozdíl mezi přípravnou fází a rozhodovací fází soudního nebo správního řízení mohl být v rámci vývoje směrnice 87/344 předmětem diskuzí, znění jejího čl. 4 odst. 1 v tomto ohledu neobsahuje žádnou odlišnost, takže výklad pojmu „správní řízení“ nemůže být v tomto smyslu omezen.

22 Zadruhé je v souladu s ustálenou judikaturou pro výklad ustanovení unijního práva třeba vzít do úvahy nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí (v tomto smyslu viz rozsudky St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik, 337/82, EU:C:1984:69, bod 10; VEMW a další, C-17/03, EU:C:2005:362, bod 41, jakož i Eschig, C-199/08, EU:C:2009:538, bod 38).

23 V tomto ohledu je nutno připomenout, že cílem sledovaným směrnicí 87/344, a zvláště jejím článkem 4, týkajícím se svobodného výběru advokáta nebo zástupce, je široká ochrana zájmů pojištěného. Obecný dosah a závazná hodnota, které jsou přiznány právu na výběr advokáta nebo zástupce, brání restriktivnímu výkladu čl. 4 odst. 1 písm. a) této směrnice (v tomto smyslu viz rozsudky Eschig, C-199/08, EU:C:2009:538, body 45 a 47, jakož i Sneller, C-442/12, EU:C:2013:717, bod 24).

24 Ze skutečností ve spise předloženém Soudnímu dvoru v projednávané věci vyplývá, že propuštěný zaměstnanec nemá žádný opravný prostředek proti rozhodnutí Institutu pro správu pojištění, který zaměstnavateli vydá povolení k propuštění z hospodářského důvodu. I když zaměstnanec může později u občanského soudu podat žalobu na náhradu škody z důvodu zjevně neodůvodněného propuštění, rozhodnutí, které bude vydáno, nemůže zpochybnit rozhodnutí přijaté tímto Institutem.

25 Za těchto podmínek nelze zpochybnit, že jsou práva zaměstnance rozhodnutím Institutu pro správu pojištění dotčena a že jeho zájmy jakožto pojištěného vyžadují ochranu v rámci řízení před tímto orgánem.

26 Výklad čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice 87/344, který zaměstnanci, jenž je osobou pojištěnou na krytí výloh právní ochrany, přizná právo vybrat si svobodně svého advokáta nebo jiného zástupce v rámci správního řízení, v rámci něhož veřejný orgán povolí zaměstnavateli, aby jej propustil, je třeba použít tím spíše, že v rozsudku Sneller (C-442/12, EU:C:2013:717) Soudní dvůr uznal, že zaměstnanec, který se nachází v téže situaci, jehož pracovní smlouva však byla ukončena soudním rozhodnutím, má právo na svobodný výběr advokáta nebo zástupce.

27 Dále pokud jde o případné finanční důsledky na systémy pojištění právní ochrany, je třeba připomenout, že i za předpokladu, že by takové finanční důsledky mohly vzniknout, nemohly by vést k restriktivnímu výkladu čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice 87/344. Směrnice 87/344 totiž neusiluje o úplnou harmonizaci pravidel použitelných na smlouvy na pojištění právní ochrany a za současného stavu unijního práva mají členské státy nadále možnost určit režim použitelný na uvedené smlouvy, avšak za podmínky, že zásady stanovené v této směrnici nejsou zbaveny své podstaty (v tomto smyslu viz rozsudek Stark, C-293/10, EU:C:2011:355, bod 31). Výkon práva pojištěného svobodně si vybrat svého zástupce tak nevylučuje, aby v určitých případech mohly být omezeny náklady, které mají nést pojistitelé (viz rozsudek Sneller, C-442/12, EU:C:2013:717, bod 26).

28 S ohledem na předcházející úvahy je třeba na položené otázky odpovědět tak, že čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice 87/344 musí být vykládán v tom smyslu, že pojem „správní řízení“ uvedený v tomto ustanovení zahrnuje řízení, v rámci něhož veřejný orgán povolí zaměstnavateli, aby propustil zaměstnance, který je osobou pojištěnou na krytí výloh právní ochrany.

## K nákladům řízení

29 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (desátý senát) rozhodl takto:

**Článek 4 odst. 1 písm. a) směrnice Rady 87/344/EHS ze dne 22. června 1987 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se pojištění právní ochrany musí být vykládán v tom smyslu, že pojem „správní řízení“ uvedený v tomto ustanovení zahrnuje řízení, v rámci něhož veřejný orgán povolí zaměstnavateli, aby propustil zaměstnance, který je osobou pojištěnou na krytí výloh právní ochrany.**

Podpisy.