Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deseto vijeće)

7. travnja 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Osiguranje troškova pravne zaštite – Direktiva 87/344/EEZ – Članak 4. stavak 1. – Slobodan izbor odvjetnika od strane ugovaratelja osiguranja – Sudski ili upravni postupak – Pojam – Odobrenje javnog tijela poslodavcu da raskine ugovor o radu“

U predmetu C-460/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Hoge Raad der Nederlanden (Vrhovni sud Nizozemske, Nizozemska), odlukom od 3. listopada 2014., koju je Sud zaprimio 6. listopada 2014., u postupku

Johannes Evert Antonius Massar

protiv

DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV,

SUD (deseto vijeće),

u sastavu: F. Biltgen (izvjestitelj), predsjednik vijeća, A. Borg Barthet i E. Levits, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Wathelet,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za J. E. A. Massara, L. M. Zuydgeest i E. van Engelen, *advocaten*,

— za DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV, J. W. H. van Wijk i B. J. Drijber, *advocaten*,

— za nizozemsku vladu, M. de Ree i M. Bulterman, u svojstvu agenata,

— za austrijsku vladu, C. Pesendorfer, u svojstvu agenta,

— za Europsku komisiju, F. Wilman i K.-P. Wojcik, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

* Jezik postupka: nizozemski

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 4. stavka 1. Direktive Vijeća 87/344/EEZ od 22. lipnja 1987. o usklađivanju zakona i drugih propisa o osiguranju troškova pravne zaštite (SL L 185, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 10., str. 55.).

2 Taj zahtjev podnesen je u okviru spora između J. E. A. Massara i osiguravajućeg društva DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV (u daljnjem tekstu: DAS) zbog odbijanja tog društva da snosi troškove pravne pomoći odvjetnika kojeg je odabrao ugovaratelj osiguranja u okviru postupka nakon kojeg je raskinut njegov ugovor o radu.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Uvodna izjava 11. Direktive 87/344 navodi:

„budući da interes osoba koje imaju pokriće troškova pravne zaštite znači da osigurana osoba mora moći odabrati odvjetnika ili drugu osobu, koja je odgovarajuće kvalificirana prema nacionalnom pravu, u […] [sudskom ili upravnom] postupku i kad god nastupi sukob interesa”.

4 Članak 2. stavak 1. navedene direktive glasi kako slijedi:

„Ova se Direktiva primjenjuje na osiguranje troškova pravne zaštite. Isto se sastoji od preuzimanja obveze, a po plaćanju premije, da se snose troškovi sudskog postupka i pruže ostale usluge koje su izravno povezane s pokrićem osiguranja, posebno s ciljem:

— osiguranja naknade za gubitak, štetu ili ozljedu koju je pretrpjela osigurana osoba, bilo izvansudskom nagodbom ili građanskim ili kaznenim postupkom,

— obrane ili zastupanja osigurane osobe u građanskom, kaznenom, upravnom ili drugim postupcima ili u slučaju bilo kakvog zahtjeva podnesenog protiv nje.”

5 Članak 4. stavak 1. navedene direktive određuje:

„U svakom ugovoru o osiguranju troškova pravne zaštite izričito se priznaje da:

(a) kod angažiranja odvjetnika ili druge osobe koja je prema nacionalnom pravu odgovarajuće kvalificirana, u svrhu obrane, zastupanja ili služenja interesima osigurane osobe u […] [sudskom ili upravnom postupku], osigurana osoba može slobodno odabrati odvjetnika ili drugu osobu;

(b) osigurana osoba može odabrati odvjetnika ili, ako želi i ako je to dopušteno prema nacionalnom pravu, neku drugu odgovarajuće kvalificiranu osobu, da služi njezinim interesima kad god nastupi sukob interesa.”

Nizozemsko pravo

6 Članak 4:67. stavak 1. Zakona o financijskoj kontroli (Wet op het financieel toezicht) glasi kako slijedi:

„Osiguravatelj koji obavlja poslove osiguranja troškova pravne zaštite osigurava da u ugovoru koji se odnosi na osiguranje pravne zaštite bude izričito predviđeno da ugovaratelj osiguranja može slobodno izabrati odvjetnika ili drugog zakonom ovlaštenog stručnjaka,

a. ako je angažiran odvjetnik ili drugi stručnjak zakonom ovlašten za obranu, zastupanje ili služenje interesima ugovaratelja osiguranja u sudskom ili upravnom postupku ili

b. ako dođe do sukoba interesa."

Glavni postupak i prethodna pitanja

7 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je J. E. A. Massar ugovorio osiguranje pravne zaštite pri DAS-u.

8 Poslodavac J. E. A. Massara je 14. siječnja 2014., u skladu s člankom 6. Izvanrednog dekreta o radnim odnosima (Buitengewoon besluit arbeidsverhoudingen), Zavodu za upravljanje osiguranjima radnika (Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, u daljnjem tekstu: Zavod za upravljanje osiguranjima), javnom tijelu koje je neovisno o središnjoj upravi, podnio zahtjev za odobrenje otkaza ugovora o radu J. E. A. Massara zbog gospodarskih razloga.

9 J. E. A. Massar je 17. siječnja 2014. od DAS-a zahtijevao pokriće troškova pravne pomoći vezanih za njegovo zastupanje od strane vanjskog odvjetnika u tom postupku.

10 DAS ga je obavijestio o tome da postupak pred Zavodom za upravljanje osiguranjima nije sudski ni upravni postupak u smislu Zakona o financijskoj kontroli, da osiguranik stoga nema nikakvo pravo izbora odvjetnika te da osiguravatelj ne snosi troškove vezane za zastupanje odvjetnika.

11 J. E. A. Massar je sucu privremene pravne zaštite Rechtbanka Amsterdam (Sud u Amsterdamu) podnio zahtjev da naloži DAS-u da predmet u postupku koji se glede njega vodi pred Zavodom za upravljanje osiguranjima prenese na vanjskog odvjetnika kojeg je on odabrao te da plati nagradu za rad tog odvjetnika te troškove tog postupka.

12 Navedeni sudac postupka pravne zaštite je međupresudom Hoge Raad der Nederlandenu (Vrhovni sud Nizozemske) postavio pitanje je li postupak pred Zavodom za upravljanje osiguranjima obuhvaćen pojmom „[upravni] postupak" u smislu članka 4. stavka 1. Direktive 87/344, na kojem se temelji članak 4:67. Zakona o financijskoj kontroli.

13 Hoge Raad der Nederlanden (Vrhovni sud Nizozemske) podsjeća da na temelju mjerodavnih odredbi nizozemskog prava koje se primjenjuju na zaštitu radnika od otkaza poslodavac može raskinuti radni odnos sa zaposlenikom ponajprije na dva načina, odnosno tako da sudu podnese zahtjev za raskid tog ugovora ili tako da raskine taj ugovor nakon odobrenja o otkazu Zavoda za upravljanje osiguranjima. U potonjem slučaju postupak odobrenja uređen je odredbama Izvanrednog dekreta o radnim odnosima, čiji je cilj ispuniti važne funkcije osiguranja od neopravdanih otkaza i javnog instrumenta koji omogućuje ne samo zaštitu slabih skupina na tržištu rada već i borbu protiv zlouporabe socijalnog osiguranja.

14 Hoge Raad der Nederlanden (Vrhovni sud Nizozemske) pojašnjava da odluka Zavoda za upravljanje osiguranjima da prihvati ili odbije zahtjev za odobrenje otkaza ne može biti predmet ni prigovora ni tužbe pred tijelom javne uprave ili pred upravnim ili građanskim sudom. Ako taj zavod odobri otkaz,

poslodavac može zakonito okončati radni odnos uz poštovanje otkaznog roka. Radnik u najboljem slučaju može podnijeti tužbu za naknadu štete zbog očito neopravdanog otkaza pred građanskim sudom.

15 Hoge Raad der Nederlanden (Vrhovni sud Nizozemske) smatra da se na prvi pogled postupak pred Zavodom za upravljanje osiguranjima može kvalificirati kao [upravni] postupak u smislu članka 4. stavka 1. Direktive 87/344. Međutim, argumenti protiv takvog stajališta odnose se osobito na zakonodavni nastanak te direktive kao i na posljedice koje široko tumačenje pojma [upravni] postupak može imati na sustave osiguranja troškova pravne zaštite.

16 U tim je okolnostima Hoge Raad der Nederlanden (Vrhovni sud Nizozemske) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li pojam ‚[upravni] postupak' iz članka 4. stavka 1. *ab initio* i točke (a) Direktive Vijeća 87/344 tumačiti na način da on obuhvaća postupak pred Zavodom za upravljanje osiguranjima u kojem poslodavac zahtijeva odobrenje za otkaz kako bi mogao okončati radni odnos s radnikom (osiguranikom ugovora o osiguranju troškova pravne zaštite)?

2. Ako odgovor na prvo pitanje ovisi o značajkama posebnog postupka, po potrebi u vezi s činjenicama i okolnostima predmeta, na temelju kojih značajki, činjenica i okolnosti nacionalni sud mora u ovom slučaju odrediti treba li postupak smatrati [upravnim] postupkom u smislu članka 4. stavka 1. *ab initio* i točke (a) Direktive 87/344?"

O prethodnim pitanjima

17 Sa svoja dva pitanja, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 4. stavak 1. točku (a) Direktive Vijeća 87/344 tumačiti na način da pojam „[upravni] postupak" iz te odredbe obuhvaća postupak na kraju kojeg javno tijelo ovlašćuje poslodavca da otpusti radnika, osiguranika ugovora o osiguranju troškova pravne zaštite.

18 S tim u vezi valja istaknuti, kao prvo, da se na temelju članka 4. stavka 1. točke (a) Direktive 87/344 u svakom ugovoru o osiguranju troškova pravne zaštite izričito priznaje da, u [sudskom ili upravnom] postupku, kod angažiranja zastupnika u svrhu obrane, zastupanja ili služenja interesima osigurane osobe, potonja može slobodno odabrati svojeg zastupnika.

19 Tako iz samog teksta te odredbe proizlazi da pojam „[upravni] postupak" treba tumačiti suprotno od pojma „[sudski] postupak".

20 Tumačenje pojma „[upravnog] postupka" u smislu članka 4. stavka 1. točke (a) Direktive 87/344, kako ga zagovara tuženik u glavnom postupku, koje želi ograničiti doseg tog pojma samo na sudske postupke u upravnim stvarima, odnosno one koji se odvijaju pred sudom u užem smislu te riječi, stoga bi lišilo smisla izraz „[upravni] postupak", koji izričito upotrebljava zakonodavac Europske unije.

21 Osim toga, valja utvrditi da, iako se o razlikovanju između pripremne faze i faze donošenja odluke u sudskom ili upravnom postupku možda i raspravljalo prilikom nastajanja Direktive 87/344, tekst njezina članka 4. stavka 1. ne sadrži nikakvo razlikovanje u tom smislu tako da tumačenje pojma „[upravni] postupak" ne može biti ograničeno u tom smislu.

22 Kao drugo, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, pri tumačenju odredbe prava Unije potrebno je uzeti u obzir ne samo njezin tekst, već i kontekst u kojem se nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio (vidjeti u tom smislu presude St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik, 337/82, EU:C:1984:69, t. 10.; VEMW i dr., C-17/03, EU:C:2005:362, t. 41. i Eschig, C-199/08, EU:C:2009:538, t. 38.).

23 S tim u vezi, valja podsjetiti da je cilj koji se želi ostvariti Direktivom 87/344, posebno njezinim člankom 4., koji se odnosi na slobodan izbor odvjetnika ili zastupnika, široka zaštita interesa ugovaratelja osiguranja. Opći doseg i obveznost prava izbora vlastita odvjetnika ili zastupnika protive se uskom tumačenju članka 4. stavka 1. točke (a) te direktive (vidjeti u tom smislu presude Eschig, C-199/08, EU:C:2009:538, t. 45. i 47. i Sneller, C-442/12, EU:C:2013:717, t. 24.).

24 U predmetnom slučaju iz elemenata spisa podnesenoga Sudu proizlazi da otpušteni radnik ne raspolaže nikakvim sredstvima protiv odluke Zavoda za upravljanje osiguranjima, koji poslodavcu daje odobrenje za otkaz zbog gospodarskih razloga. Iako radnik naknadno može podnijeti tužbu za naknadu štete zbog očito neopravdanog otkaza pred građanskim sudom, takva njegova odluka ipak ne može dovesti u pitanje odluku tog zavoda.

25 U tim se okolnostima ne može osporavati da odluka Zavoda za upravljanje osiguranjima utječe na prava radnika i da njegovi interesi u svojstvu osiguranika moraju biti zaštićeni u okviru postupka pred tim tijelom.

26 Tumačenje članka 4. stavka 1. točke (a) Direktive 87/344, koje radniku, osiguraniku ugovora o osiguranju troškova pravne zaštite, priznaje pravo na slobodan izbor odvjetnika ili drugog zastupnika u okviru upravnog postupka na kraju kojeg javno tijelo poslodavcu odobrava da tog radnika otpusti, nameće se tim više zato što je u presudi Sneller (C-442/12, EU:C:2013:717) Sud priznao pravo na slobodan izbor odvjetnika ili zastupnika radniku koji se nalazio u istoj situaciji, ali čiji je ugovor o radu prestao sudskom odlukom.

27 Osim toga, kad je riječ o eventualnim financijskim posljedicama na sustav osiguranja troškova pravne zaštite, valja podsjetiti da, čak i da do njih dođe, one ne mogu dovesti do uskog tumačenja članka 4. stavka 1. točke (a) Direktive 87/344. Naime, cilj Direktive 87/344 nije potpuno usklađivanje pravila primjenjivih na ugovore o osiguranju troškova pravne zaštite i prema trenutačnom stanju prava Unije države članice ostaju slobodne odrediti sustav primjenjiv na te ugovore, pod uvjetom da načela predviđena tom direktivom ne budu lišena svoje biti (vidjeti u tom smislu presudu Stark, C-293/10, EU:C:2011:355, t. 31.). Stoga to što osiguranik izvršava pravo slobodnog izbora svojega zastupnika ne isključuje mogućnost da se u određenim slučajevima postave ograničenja troškova koje će snositi osiguravatelji (vidjeti presudu Sneller, C-442/12, EU:C:2013:717, t. 26.).

28 S obzirom na prethodna razmatranja, na upućena pitanja valja odgovoriti tako da članak 4. stavak 1. točku (a) Direktive 87/344 treba tumačiti na način da pojam „[upravni] postupak” iz te odredbe obuhvaća postupak na kraju kojeg javno tijelo ovlašćuje poslodavca da otpusti radnika, osiguranika ugovora o osiguranju troškova pravne zaštite.

Troškovi

29 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (deseto vijeće) odlučuje:

Članak 4. stavak 1. točku (a) Direktive Vijeća 87/344/EEZ od 22. lipnja 1987. o usklađivanju zakona i drugih propisa o osiguranju troškova pravne zaštite valja tumačiti na način da pojam „[upravni] postupak” iz te odredbe obuhvaća postupak na kraju kojeg javno tijelo ovlašćuje poslodavca da otpusti radnika, osiguranika ugovora o osiguranju troškova pravne zaštite.

Potpisi