Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (dziesiąta izba)

z dnia 7 kwietnia 2016 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Ubezpieczenie ochrony prawnej — Dyrektywa 87/344/EWG — Artykuł 4 ust. 1 — Swobodny wybór prawnika przez ubezpieczonego — Postępowanie sądowe lub administracyjne — Pojęcie — Udzielona pracodawcy przez instytucję publiczną zgoda na rozwiązanie umowy o pracę

W sprawie C-460/14

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Hoge Raad der Nederlanden (sąd najwyższy Niderlandów, Niderlandy) postanowieniem z dnia 3 października 2014 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 6 października 2014 r., w postępowaniu:

Johannes Evert Antonius Massar

przeciwko

DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV,

TRYBUNAŁ (dziesiąta izba),

w składzie: F. Biltgen (sprawozdawca), prezes izby, A. Borg Barthet i E. Levits, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Wathelet,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu J. Massara przez L.M. Zuydgeest oraz E. van Engelen, advocaten,

— w imieniu DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV przez J.W.H. van Wijka oraz B.J. Drijbera, advocaten,

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez M. de Ree oraz M. Bulterman, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu austriackiego przez C. Pesendorfer, działającą w charakterze pełnomocnika,

* Język postępowania: niderlandzki.

— w imieniu Komisji Europejskiej przez F. Wilmana oraz K.P. Wojcika, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 4 ust. 1 dyrektywy Rady 87/344/EWG z dnia 22 czerwca 1987 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do ubezpieczenia ochrony prawnej (Dz.U. L 185, s. 77 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 6, t. 1, s. 187).

2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między J. Massarem a zakładem ubezpieczeń DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV (zwanym dalej „DAS”) w przedmiocie odmowy pokrycia przez ten zakład kosztów obsługi prawnej realizowanej przez prawnika wybranego przez ubezpieczonego w postępowaniu zmierzającym do wykonania umowy o pracę zawartej przez tego ostatniego.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motyw jedenasty dyrektywy 87/344 stanowi:

„w interesie osób mających ubezpieczenie ochrony prawnej ubezpieczony musi mieć możliwość wybrania prawnika lub innej osoby o odpowiednich kwalifikacjach zgodnie z przepisami prawa krajowego, w każdym dochodzeniu lub postępowaniu [w każdym postępowaniu sądowym lub administracyjnym] oraz kiedy wystąpi sprzeczność interesów”.

4 Artykuł 2 ust. 1 wskazanej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„Niniejszą dyrektywę stosuje się do ubezpieczenia ochrony prawnej. Polega ono na zobowiązaniu w zamian za zapłatę składki do poniesienia kosztów postępowania sądowego oraz wykonania innych usług związanych bezpośrednio z ochroną ubezpieczeniową, w szczególności w celu:

— zapewnienia odszkodowania z tytułu poniesionej przez ubezpieczonego straty, szkody lub uszkodzenia ciała poprzez ugodę pozasądową lub w drodze postępowania cywilnego lub karnego,

— obrony lub reprezentowania ubezpieczonego w postępowaniu cywilnym, karnym, administracyjnym lub innym postępowaniu, lub też w związku z roszczeniem zgłoszonym wobec niego”.

5 Artykuł 4 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„Umowa ubezpieczenia ochrony prawnej wyraźnie stanowi, że:

a) w przypadku przysługującej możliwości skorzystania z pomocy prawnika lub innej osoby mającej zgodnie z prawem krajowym odpowiednie kwalifikacje w zakresie obrony, reprezentowania lub wspierania interesów ubezpieczonego w dochodzeniu lub postępowaniu [w każdym postępowaniu sądowym lub administracyjnym] ubezpieczony ma prawo swobodnego wyboru takiego prawnika lub innej osoby;

b) ubezpieczony ma prawo swobodnego wyboru prawnika lub, jeżeli preferuje takie rozwiązanie i prawo krajowe na to zezwala, innej osoby mającej odpowiednie kwalifikacje do obrony jego interesów w przypadku wystąpienia sprzeczności interesów".

Prawo niderlandzkie

6 Artykuł 4:67 ust. 1 Wet op het financieel toezicht (ustawy o kontroli finansowej) jest sformułowany następująco:

„Ubezpieczyciel ochrony prawnej czuwa nad tym, aby w zawartych umowach ubezpieczenia ochrony prawnej ubezpieczonemu zostało wyraźnie przyznane prawo wyboru adwokata lub innej osoby posiadającej wiedzę w zakresie prawa, jeżeli:

a) ubezpieczony korzysta z pomocy adwokata lub innej osoby posiadającej wiedzę w zakresie prawa wymaganą do tego, aby bronić albo reprezentować ubezpieczonego lub obsługiwać jego interesy prawne w postępowaniu sądowym lub administracyjnym, lub

b) zachodzi konflikt interesów".

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

7 Z postanowienia odsyłającego wynika, że J. Massar zawarł umowę ubezpieczenia od kosztów ochrony prawnej, której wykonanie zostało powierzone DAS.

8 W dniu 14 stycznia 2014 r. pracodawca J. Massara wniósł na podstawie art. 6 Buitengewoon besluit arbeidsverhoudingen (nadzwyczajnego rozporządzenia dotyczącego stosunków pracy) do Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (zarządu ubezpieczeń pracowniczych), instytucji publicznej niezależnej od administracji centralnej, o wyrażenie zgody na rozwiązanie umowy o pracę z J. Massarem za wypowiedzeniem z przyczyn ekonomicznych.

9 W dniu 17 stycznia 2014 r. J. Massar wystąpił do DAS o pokrycie kosztów ochrony prawnej realizowanej przez zewnętrznego adwokata w ramach tego postępowania.

10 DAS poinformował J. Massara, że postępowanie przed zarządem ubezpieczeń pracowniczych nie jest postępowaniem sądowym ani administracyjnym w rozumieniu ustawy o kontroli finansowej, że w tej sytuacji ubezpieczony nie ma żadnego prawa do wyboru adwokata i że DAS nie pokryje kosztów związanych z jego reprezentacją przez adwokata.

11 Johannes Massar zwrócił się do sędziego orzekającego w przedmiocie środka tymczasowego w rechtbank Amsterdam (sądzie w Amsterdamie), aby nakazał DAS przekazanie dotyczącej go sprawy rozpoznawanej w postępowaniu przed zarządem ubezpieczeń pracowniczych wskazanemu przezeń adwokatowi zewnętrznemu oraz zapłatę jego honorarium, a także kosztów postępowania.

12 Wyrokiem częściowym sąd orzekający w przedmiocie środka tymczasowego zwrócił się do Hoge Raad der Nederlanden (sądu najwyższego Niderlandów) z pytaniem, czy postępowanie przed zarządem ubezpieczeń pracowniczych mieści się w zakresie pojęcia „postępowania administracyjnego" w rozumieniu art. 4 ust. 1 dyrektywy 87/344, na którym oparty jest art. 4:67 ustawy o kontroli finansowej.

13 Hoge Raad der Nederlanden (sąd najwyższy Niderlandów) przypomina, że w myśl obowiązujących w prawie niderlandzkim przepisów dotyczących ochrony pracownika przed wypowiedzeniem umowy o pracę pracodawca może rozwiązać stosunek pracy z pracownikiem zasadniczo na dwa sposoby, czyli

albo występując do sądu z żądaniem rozwiązania wiążącej strony umowy, albo poprzez rozwiązanie tej umowy po uzyskaniu zgody na jej wypowiedzenie udzielonej przez zarząd ubezpieczeń pracowniczych. W tym drugim przypadku procedura udzielania zgody jest uregulowana w przepisach nadzwyczajnego rozporządzenia dotyczącego stosunków pracy, które powinny spełniać istotne funkcje w zakresie ochrony przed nieuzasadnionym zwolnieniem oraz stanowić instrument państwowy umożliwiający nie tylko ochronę słabych grup na rynku pracy, ale także zwalczanie nadużyć w dziedzinie zabezpieczenia społecznego.

14 Hoge Raad der Nederlanden (sąd najwyższy Niderlandów) wyjaśnia, że na decyzję zarządu ubezpieczeń pracowniczych w przedmiocie uwzględnienia bądź oddalenia wniosku o udzielenie zgody na wypowiedzenie umowy o pracę nie można wnieść ani zażalenia, ani odwołania do innego organu administracji państwowej, ani też do sądu (czy to administracyjnego, czy to cywilnego). Jeżeli zarząd ubezpieczeń pracowniczych udzieli pracodawcy zgody na rozwiązanie umowy za wypowiedzeniem, pracodawca może w sposób zgodny z prawem rozwiązać umowę o pracę z zachowaniem okresu wypowiedzenia. Pracownik może, co najwyżej, wystąpić do sądu cywilnego z powództwem o zasądzenie odszkodowania za oczywiście nieuzasadnione wypowiedzenie umowy o pracę.

15 Hoge Raad der Nederlanden (sąd najwyższy Niderlandów) wyraża wstępnie pogląd, że postępowanie przed zarządem ubezpieczeń pracowniczych należy uznać za postępowanie administracyjne w rozumieniu art. 4 ust. 1 dyrektywy 87/344. Jednakże na rzecz przyjęcia przeciwnego stanowiska przemawiają argumenty dotyczące w szczególności genezy tej dyrektywy, jak też konsekwencji, jakie szeroka wykładnia pojęcia postępowania administracyjnego może mieć dla systemów ubezpieczenia ochrony prawnej.

16 W tych okolicznościach Hoge Raad der Nederlanden (sąd najwyższy Niderlandów) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy pojęcie »postępowania administracyjnego«, o którym mowa w art. 4 ust. 1 lit. a) [dyrektywy 87/334], należy interpretować w ten sposób, że jego zakres obejmuje postępowanie przed [zarządem ubezpieczeń pracowniczych], w ramach którego pracodawca wnosi o udzielenie zgody na rozwiązanie umowy o pracę za wypowiedzeniem celem zakończenia stosunku pracy z (ubezpieczonym od kosztów ochrony prawnej) pracownikiem?

2) Jeżeli odpowiedź na pytanie pierwsze zależy od charakterystyki danego postępowania, a ewentualnie jest związana z faktami i okolicznościami danego przypadku, to w oparciu o które cechy, fakty, czy też okoliczności sąd krajowy ma ustalić, czy postępowanie należy uznać za postępowanie administracyjne w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) dyrektywy [87/344]?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

17 Poprzez swe dwa pytania, które należy przeanalizować łącznie, sąd odsyłający zasadniczo zmierza do ustalenia, czy art. 4 ust. 1 lit. a) dyrektywy 87/344 należy interpretować w ten sposób, że zawarte w tym przepisie pojęcie „postępowania administracyjnego” obejmuje postępowanie, w wyniku którego instytucja publiczna udziela pracodawcy zgody na rozwiązanie za wypowiedzeniem umowy o pracę zawartej z pracownikiem ubezpieczonym od kosztów ochrony prawnej.

18 W tym względzie należy zaznaczyć w pierwszym rzędzie, że zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a) dyrektywy 87/344 każda umowa ubezpieczenia ochrony prawnej wyraźnie stwierdza, że w przypadku skorzystania z pomocy przedstawiciela prawnego w zakresie obrony, reprezentowania lub wspierania interesów ubezpieczonego w postępowaniu sądowym lub administracyjnym ubezpieczony ma prawo swobodnego wyboru takiego przedstawiciela prawnego.

19 Tak więc z samego brzmienia tego przepisu wynika, że pojęcie „postępowania administracyjnego” należy odróżnić od pojęcia „postępowania sądowego”.

20 Przyjęcie proponowanej przez drugą stronę postępowania głównego wykładni pojęcia „postępowania administracyjnego” w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) dyrektywy 87/344, która skutkowałaby ograniczeniem zakresu tego pojęcia wyłącznie do postępowań sądowych w dziedzinie administracji, czyli do postępowań toczących się przed sądami w ścisłym tego słowa znaczeniu, mających na celu kontrolę legalności zaskarżonej decyzji i definitywnie ustalających sytuację prawną zainteresowanego podmiotu, pozbawiałoby zatem sensu zastosowane wprost przez prawodawcę Unii Europejskiej wyrażenie „postępowanie administracyjne”.

21 Ponadto należy stwierdzić, że choć rozróżnienie między etapem przygotowawczym a etapem decyzyjnym postępowania sądowego lub administracyjnego mogło być przedmiotem dyskusji poprzedzających przyjęcie dyrektywy 87/344, to jednak w treści art. 4 ust. 1 tego aktu nie dokonano żadnego rozróżnienia w tej kwestii, wobec czego wykładni pojęcia „postępowania administracyjnego” nie należy w tym kierunku zawężać.

22 W drugim rzędzie, jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także kontekst, w jakim został umieszczony, oraz cele regulacji, której część on stanowi (zob. podobnie wyroki: St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik, 337/82, EU:C:1984:69, pkt 10; WEMW i in., C-17/03, EU:C:2005:362, pkt 41; a także Eschig, C-199/08, EU:C:2009:538, pkt 38).

23 W tym względzie należy przypomnieć, że realizowany przez dyrektywę 87/344, a w szczególności przez jej art. 4, cel związany ze swobodnym wyborem adwokata lub przedstawiciela polega na objęciu interesów ubezpieczonych szeroką ochroną. Ogólny zakres i moc wiążąca, przypisywane prawu do swobodnego wyboru adwokata lub przedstawiciela sprzeciwiają się zawężającej wykładni art. 4 ust. 1 lit. a) tej dyrektywy (zob. podobnie wyroki: Eschig, C-199/08, EU:C:2009:538, pkt 45, 47; a także Sneller, C-442/12, EU:C:2013:717, pkt 24).

24 W tym wypadku z dokumentów zawartych w przedstawionych Trybunałowi aktach sprawy wynika, że zwolniony pracownik nie dysponuje żadnym środkiem zaskarżenia decyzji zarządu ubezpieczeń pracowniczych, który udzielił pracodawcy zgody na zwolnienie pracownika z przyczyn ekonomicznych. Chociaż pracownik może później wnieść do sądu cywilnego skargę o odszkodowanie za oczywiście nieusprawiedliwione zwolnienie z pracy, to jednak jego decyzja o wszczęciu takiego postępowania nie jest w stanie doprowadzić do podważenia decyzji wydanej przez tę instytucję.

25 W tym stanie rzeczy nie można zaprzeczyć, że decyzja zarządu ubezpieczeń pracowniczych narusza prawa pracownika i że jego interesy, jako ubezpieczonego, wymagają ochrony w postępowaniu przed tą instytucją.

26 Wykładnia art. 4 ust. 1 lit. a) dyrektywy 87/344, w myśl której pracownikowi ubezpieczonemu w zakresie ochrony prawnej przyznaje się prawo do swobodnego wyboru adwokata lub innego przedstawiciela w postępowaniu administracyjnym, w wyniku którego instytucja publiczna udziela pracodawcy zgody na zwolnienie tego pracownika, wydaje się zasadna tym bardziej, że w wyroku Sneller (C-442/12, EU:C:2013:717) Trybunał przyznał prawo do swobodnego wyboru adwokata lub przedstawiciela pracownikowi, który znajdował się w takiej samej sytuacji, lecz którego umowa o pracę została rozwiązana na mocy orzeczenia sądu.

27 Ponadto w odniesieniu do ewentualnych konsekwencji finansowych dla systemu ubezpieczenia ochrony prawnej należy przypomnieć, że nawet jeśli takie konsekwencje wystąpią, to nie mogą one usprawiedliwiać zawężającej wykładni art. 4 ust. 1 lit. a) dyrektywy 87/344. Dyrektywa 87/344 nie ma bowiem na celu dokonania całkowitej harmonizacji przepisów z zakresu umów ubezpieczenia ochrony prawnej, a tym samym w aktualnym stanie prawa Unii państwa członkowskie zachowują swobodę

uchwalania przepisów stosujących się do tych umów, o ile zasady przewidziane w tej dyrektywie nie zostają przy tym pozbawione treści (zob. podobnie wyrok Stark, C-293/10, EU:C:2011:355, pkt 31). Tak więc korzystanie z przysługującego ubezpieczonemu prawa do swobodnego wyboru jego przedstawiciela nie wyklucza, iż w pewnych przypadkach mógłby zostać określony pułap pokrywanych przez ubezpieczycieli kosztów (zob. wyrok Sneller, C-442/12, EU:C:2013:717, pkt 26).

28 W świetle powyższych rozważań na przedstawione pytania należy udzielić odpowiedzi, że art. 4 ust. 1 lit. a) dyrektywy 87/344 należy interpretować w ten sposób, że zawarte w tym przepisie pojęcie „postępowania administracyjnego" obejmuje postępowanie, w wyniku którego instytucja publiczna udziela pracodawcy zgody na rozwiązanie za wypowiedzeniem umowy o pracę zawartej z pracownikiem ubezpieczonym od kosztów ochrony prawnej.

W przedmiocie kosztów

29 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (dziesiąta izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 4 ust. 1 lit. a) dyrektywy Rady 87/344/EWG z dnia 22 czerwca 1987 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do ubezpieczenia ochrony prawnej należy interpretować w ten sposób, że zawarte w tym przepisie pojęcie „postępowania administracyjnego" obejmuje postępowanie, w wyniku którego instytucja publiczna udziela pracodawcy zgody na rozwiązanie za wypowiedzeniem umowy o pracę zawartej z pracownikiem ubezpieczonym od kosztów ochrony prawnej.

Podpisy