Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (deseti senat)

z dne 7. aprila 2016*

„Predhodno odločanje — Zavarovanje stroškov postopka — Direktiva 87/344/EGS — Člen 4(1) — Zavarovalčeva prosta izbira odvetnika — Sodni ali upravni postopek — Pojem — Dovoljenje, ki ga javni organ da delodajalcu, da lahko odpove pogodbo o zaposlitvi“

V zadevi C-460/14,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Hoge Raad der Nederlanden (nizozemsko vrhovno sodišče, Nizozemska) z odločbo z dne 3. oktobra 2014, ki je prispela na Sodišče 6. oktobra 2014, v postopku

Johannes Evert Antonius Massar

proti

DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV,

SODIŠČE (deseti senat),

v sestavi F. Biltgen (poročevalec), predsednik senata, A. Borg Barthet in E. Levits, sodnika,

generalni pravobranilec: M. Wathelet,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za J. E. A. Massarja L. M. Zuydgeest in E. van Engelen, odvetnici,

— za DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV J. W. H. van Wijk in B. J. Drijber, odvetnika,

— za nizozemsko vlado M. de Ree in M. Bulterman, agentki,

— za avstrijsko vlado C. Pesendorfer, agentka,

— za Evropsko komisijo F. Wilman in K.-P. Wojcik, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

* Jezik postopka: nizozemščina.

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 4(1) Direktive Sveta 87/344/EGS z dne 22. junija 1987 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o zavarovanju stroškov postopka (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 1, str. 187).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med J. E. A. Massarjem in zavarovalnico DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV (v nadaljevanju: DAS), ker je ta zavrnila kritje stroškov odvetnika, ki ga je zavarovalec izbral v postopku, v katerem je prišlo do odpovedi njegove pogodbe o delovnem razmerju.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V enajsti uvodni izjavi Direktive 87/344 je navedeno:

„ker interes oseb, ki so sklenile zavarovanje stroškov postopka, predpostavlja, da mora zavarovanec imeti možnost izbire odvetnika ali druge osebe, ki je skladno z nacionalno zakonodajo ustrezno usposobljena, in sicer v vsakem sodnem ali upravnem postopku ter vedno, kadar pride do navzkrižja interesov“.

4 Člen 2(1) navedene direktive določa:

„Ta direktiva se uporablja za zavarovanje stroškov postopka. Tovrstno zavarovanje pomeni, da podjetje proti plačilu premije nosi stroške pravnih postopkov in nudi druge storitve, ki so neposredno povezane z zavarovalnim kritjem, in sicer zlasti z namenom:

— zagotovitve nadomestila za izgubo, materialno škodo ali telesno poškodbo, ki jo utrpi zavarovanec, in sicer bodisi z zunajsodno poravnavo bodisi v civilnem ali kazenskem postopku,

— obrambe ali zastopanja zavarovanca v civilnih, kazenskih, upravnih ali drugih postopkih ali v zvezi z vsako terjatvo zoper nje [vsakim zahtevkom zoper njega].“

5 Člen 4(1) iste direktive določa:

„Vsaka pogodba o zavarovanju stroškov postopka izrecno priznava, da:

(a) če se terja [izbere] odvetnik ali druga glede na nacionalno zakonodajo ustrezno usposobljena oseba, brani, zastopa ali služi interesom zavarovanca v katerem koli sodnem ali upravnem postopku, ima takšen zavarovanec svobodno izbiro odvetnika ali druge osebe;

(b) zavarovanec prosto izbira odvetnika ali, če to želi in v kolikor to dovoljuje nacionalna zakonodaja, vsako drugo ustrezno usposobljeno osebo za zastopanje njegovih interesov v primeru navzkrižja interesov.“

Nizozemsko pravo

6 Člen 4:67(1) zakona o finančnem nadzoru (Wet op het financieel toezicht) določa:

„Zavarovalnice, ki ponujajo zavarovanje stroškov postopka, skrbijo za to, da je v pogodbah o zavarovanju stroškov postopka izrecno določeno, da zavarovalec svobodno izbere odvetnika ali drugega pravnega strokovnjaka:

(a) če se izbere odvetnik ali drug strokovnjak, ki je zakonsko pristojen, da brani, zastopa ali služi interesom zavarovalca v sodnem ali upravnem postopku; ali

(b) kadar gre za navzkrižje interesov.“

Spor o glavni stvari in vprašanji/vprašanja za predhodno odločanje

7 Iz predložitvene odločbe izhaja, da je J. E. A. Massar sklenil pogodbo o zavarovanju stroškov postopka, katere izvajanje je bilo poverjeno družbi DAS.

8 Delodajalec J. E. A. Massarja je 14. januarja 2014 pri zavodu za upravljanje zavarovanj za zaposlene osebe (Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, v nadaljevanju: zavod za upravljanje zavarovanj), neodvisnemu centralnemu javnemu upravnemu organu, v skladu s členom 6 izredne uredbe o delovnih razmerjih (Buitengewoon besluit arbeidsverhoudingen) zaprosil za dovoljenje za odpoved delovnega razmerja z J. E. A. Massarjem iz poslovnih razlogov.

9 J. E. A. Massar je 17. januarja 2014 pri DAS zaprosil za kritje stroškov pravne pomoči, ker ga je v tem postopku zastopal zunanji odvetnik.

10 Družba DAS mu je sporočila, da postopek pri zavodu za upravljanje zavarovanj ni sodni ali upravni postopek v smislu zakona o finančnem nadzoru, da zato zavarovanec nima pravice izbrati odvetnika in da ne bo krila stroškov, povezanih z zastopanjem po odvetniku.

11 J. E. A. Massar se je obrnil na sodnika, pristojnega za izdajo začasne odredbe, pri rechtbank Amsterdam (sodišče v Amsterdamu) in predlagal, naj se družbi DAS naloži, naj zadevo v zvezi s postopkom pred zavodom za upravljanje zavarovanj, ki se je nanašal nanj, posreduje zunanjemu odvetniku, ki si ga je izbral, in naj plača stroške zastopanja in stroške, povezane s tem postopkom.

12 Navedeni sodnik, pristojen za izdajo začasne odredbe, je z vmesno sodbo pri Hoge Raad der Nederlanden (nizozemsko vrhovno sodišče) vložil vprašanje, ali je postopek pred zavodom za upravljanje zavarovanj zajet s pojmom „upravni postopek“ v smislu člena 4(1) Direktive 87/344, na katerem temelji člen 4:67 zakona o finančnem nadzoru.

13 Hoge Raad der Nederlanden (nizozemsko vrhovno sodišče) opozarja, da lahko delodajalec v skladu z upoštevnimi določbami nizozemskega prava v zvezi z varstvom delavcev pred odpovedjo delovno razmerje z delavcem odpove praviloma na dva načina: bodisi zahteva prenehanje pogodbe, ki veže stranki, pred sodiščem bodisi odpove to pogodbo po pridobitvi dovoljenja za odpoved pogodbe o zaposlitvi, ki ga izda zavod za upravljanje zavarovanj. V zadnjenavedenem primeru za postopek izdaje dovoljenja veljajo določbe izredne uredbe o delovnih razmerjih, ki imajo pomembno vlogo kot zaščita pred neupravičenimi odpovedmi in kot javni instrument, s čimer ne omogočajo le varstva šibkih skupin na trgu dela, ampak tudi boj zoper zlorabo socialne varnosti.

14 Hoge Raad der Nederlanden (nizozemsko vrhovno sodišče) podrobno pojasnjuje, da zoper odločbo zavoda za upravljanje zavarovanj o ugoditvi ali zavrnitvi prošnje za odpoved pogodbe o zaposlitvi ni mogoče vložiti niti ugovora niti pravnega sredstva pred organom državne uprave ali upravnim ali

civilnim sodiščem. Če ta zavod za upravljanje zavarovanj izda dovoljenje za odpoved pogodbe o zaposlitvi, lahko delodajalec ob upoštevanju odpovednega roka zakonito odpove delovno razmerje. Poleg tega lahko delavec pri civilnem sodišču vloži odškodninsko tožbo za očitno neutemeljeno odpoved.

15 Hoge Raad der Nederlanden (nizozemsko vrhovno sodišče) meni, da se postopek pred zavodom za upravljanje zavarovanj na prvi pogled lahko šteje za upravni postopek v smislu člena 4(1) Direktive 87/344. Trditve, ki se nanašajo med drugim na nastanek te direktive in na posledice, ki bi jih lahko široka razlaga pojma upravnega postopka imela za sisteme zavarovanja stroškov postopka, pa utemeljujejo nasprotno stališče.

16 V teh okoliščinah je Hoge Raad der Nederlanden (nizozemsko vrhovno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba pojem ‚upravni postopek' iz člena 4(1)(a) Direktive [87/344] razlagati tako, da pod ta pojem spada postopek pred zavodom za upravljanje zavarovanj, v katerem delodajalec zaprosi za dovoljenje za odpoved, da bi lahko odpovedal pogodbo o zaposlitvi delavcu (zavarovanemu za stroške postopka)?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje odvisen od značilnosti posebnega postopka, po potrebi v povezavi z dejstvi in okoliščinami posameznega primera, na podlagi katerih značilnosti, dejstev in okoliščin mora nacionalno sodišče v tem primeru odločiti, ali je treba navedeni postopek šteti za upravni postopek v smislu člena 4(1)(a) Direktive [87/344]?"

Vprašanji za predhodno odločanje

17 Predložitveno sodišče z vprašanjema, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 4(1)(a) Direktive 87/344 razlagati tako, da pojem „upravni postopek" iz te določbe zajema postopek, v katerem javni organ delodajalcu dovoli, da delavcu, zavarovanemu za stroške postopka, odpove pogodbo o zaposlitvi.

18 Na prvem mestu je treba v zvezi s tem poudariti, da člen 4(1)(a) Direktive 87/344 določa, da vsaka pogodba o zavarovanju stroškov postopka izrecno priznava, da če se izbere pravni zastopnik, da zavarovanca v sodnem ali upravnem postopku brani, zastopa ali služi njegovim interesom, takšen zavarovanec pravnega zastopnika izbere prosto.

19 Tako je že iz besedila navedene določbe razvidno, da je treba pojem „upravni postopek" razumeti kot kontrast pojma „sodni postopek".

20 Razlaga pojma „upravni postopek" v smislu člena 4(1)(a) Direktive 87/344, ki jo zagovarja tožena stranka v postopku v glavni stvari in s katero se obseg tega pojma omejuje le na sodne postopke s področja upravnega prava, in sicer postopke, ki potekajo pred sodiščem v ožjem pomenu besede, bi torej izrazu „upravni postopek", ki ga je zakonodajalec Evropske unije uporabil izrecno, odvzela smisel.

21 Poleg tega je treba ugotoviti, da je razlikovanje med pripravljalno fazo in fazo odločanja v sodnem in upravnem postopku sicer morda bilo predmet razprav v času sprejemanja Direktive 87/344, vendar v besedilu njenega člena 4(1) ni nobenega razlikovanja v zvezi s tem, tako da razlaga pojma „upravni postopek" ne sme biti omejena v tem smislu.

22 Na drugem mestu je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, temveč tudi njen kontekst in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del je ta določba (glej v tem smislu sodbe St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik, 337/82, EU:C:1984:69, točka 10; VEMW in drugi, C-17/03, EU:C:2005:362, točka 41, in Eschig, C-199/08, EU:C:2009:538, točka 38).

23 V zvezi s tem je treba spomniti, da je namen Direktive 87/344, zlasti njenega člena 4, ki se nanaša na pravico do proste izbire odvetnika ali zastopnika, zagotovitev širokega varstva interesov zavarovanca. Splošnost in kogentnost, ki se priznavata pravici izbire odvetnika ali zastopnika, nasprotujeta ozki razlagi člena 4(1)(a) te direktive (glej sodbi Eschig, C-199/08, EU:C:2009:538, točki 45 in 47, in Sneller, C-442/12, EU:C:2013:717, točka 24).

24 V obravnavani zadevi iz vsebine spisa, ki je bil predložen Sodišču, izhaja, da odpuščeni delavec nima na voljo nobenega pravnega sredstva zoper odločbo zavoda za upravljanje zavarovanj, s katero se delodajalcu dovoli, da iz poslovnih razlogov odpove pogodbo o zaposlitvi. Če delavec pozneje pred civilnim sodiščem vloži odškodninsko tožbo zaradi očitno neutemeljene odpovedi, se z odločbo v tem postopku ne more postaviti pod vprašanj odločbe tega zavoda.

25 V teh okoliščinah ni mogoče izpodbijati tega, da odločba zavoda za upravljanje zavarovanj vpliva na pravice delavca in da morajo biti interesi njega kot zavarovanca varovani v postopku pred tem organom.

26 Razlaga člena 4(1)(a) Direktive 87/344, s katero se delavcu, zavarovanemu za stroške postopka, prizna pravica, da si v upravnem postopku, v katerem javni organ delodajalcu dovoli, da odpove njegovo pogodbo o zaposlitvi, prosto izbere odvetnika ali drugega zastopnika, je toliko bolj utemeljena, ker je Sodišče v sodbi Sneller (C-442/12, EU:C:2013:717) priznalo pravico do proste izbire odvetnika ali zastopnika delavcu, ki je bil v enakem položaju, le da je do prenehanje njegove pogodbe o zaposlitvi prišlo s sodno odločbo.

27 Poleg tega, kar zadeva vprašanje morebitnih finančnih posledic za sistem zavarovanja stroškov postopka, je treba poudariti, da tudi če se domneva, da bi do takih finančnih posledic lahko prišlo, se zaradi njih člena 4(1)(a) Direktive 87/344 ne sme razlagati ozko. Namen Direktive 87/344 namreč ni popolna uskladitev pravil, ki veljajo za pogodbe o zavarovanju stroškov postopka, države članice pa v trenutnem stanju prava Unije še lahko prosto določajo ureditev, ki velja za navedene pogodbe, če načelom, ki so določena v tej direktivi, ni odvzeto bistvo (glej v tem smislu sodbo Stark C-293/1, EU:C:2011:335, točka 31). Zavarovančevo uresničevanje pravice do proste izbire zastopnika ne izključuje, da v nekaterih primerih lahko pride do omejitve stroškov, ki jih nosijo zavarovatelji (glej sodbo Sneller, C-442/12, EU:C:2013:717, točka 26).

28 Glede na navedeno je treba na zastavljeni vprašanji odgovoriti, da je treba člen 4(1)(a) Direktive 87/344 razlagati tako, da pojem „upravni postopek“ iz te določbe zajema postopek, v katerem javni organ delodajalcu dovoli, da delavcu, zavarovanemu za stroške postopka, odpove pogodbo o zaposlitvi.

Stroški

29 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (deseti senat) razsodilo:

Člen 4(1)(a) Direktive Sveta 87/344/EGS z dne 22. junija 1987 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o zavarovanju stroškov postopka je treba razlagati tako, da pojem „upravni postopek“ iz te določbe zajema postopek, v katerem javni organ delodajalcu dovoli, da delavcu, zavarovanemu za stroške postopka, odpove pogodbo o zaposlitvi.

Podpisi