



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

14 май 2020 година \*<sup>1</sup>

„Преюдициално запитване — Директива 2009/138/ЕО — Застраховки за правни разноски — Член 201 — Право на титуляря на застрахователна полица да избира свободно своя представител — Съдебно производство — Понятие — Процедура по медиация“

По дело C-667/18

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Grondwettelijk Hof (Конституционен съд, Белгия) с акт от 11 октомври 2018 г., постъпил в Съда на 25 октомври 2018 г., в рамките на производство по дело

**Orde van Vlaamse Balies,**

**Ordre des barreaux francophones et germanophone**

срещу

**Ministerraad,**

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: А. Prechal, председател на състава, К. Lenaerts, председател на Съда, изпълняващ функцията на съдия от трети състав, L. S. Rossi (докладчик), J. Malenovský и F. Biltgen, съдии,

генерален адвокат: Н. Saugmandsgaard Øe,

секретар: М. Ferreira, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 2 октомври 2019 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Orde van Vlaamse Balies и Ordre des barreaux francophones и germanophone, от F. Judo и N. Goethals, advocaten,
- за белгийското правителство, от С. Pochet, L. van den Broeck и М. Jacobs, в качеството на представители, подпомагани от S. Ronse, адвокат, и Т. Quilles, advocaat,
- за Европейската комисия, от Н. Tserepa-Lacombe, А. Nijenhuis и F. Wilman, в качеството на представители,

\* Език на производството: нидерландски.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 11 декември 2019 г.,

постанови настоящото

### Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 201 от Директива 2009/138/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 година относно започването и упражняването на застрахователна и презастрахователна дейност (Платежоспособност II) (ОВ L 335, 2009 г., стр. 1).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Orde van Vlaamse Balies и Ordre des barreaux francophones et germanophone (наричани по-нататък „камарите на адвокатските колегии“), от една страна, и Ministerraad (Министерски съвет, Белгия), от друга страна, във връзка със свободата на титуляря на полица в рамките на договор за застраховка за правни разноски да избира свой представител при процедура по медиация.

### Правна уредба

#### *Правото на Съюза*

##### *Директива 87/344/ЕИО*

- 3 Член 4 от Директива 87/344/ЕИО на Съвета от 22 юни 1987 година относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби относно застраховките за съдебни разноски (ОВ L 185, 1987 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 1, стр. 186), отменена с Директива 2009/138, предвижда:

„1. Във всеки договор за застраховка [з]а [правни] разноски изрично се признава, че:

- а) когато се допуска адвокат или друго подходящо квалифицирано лице съгласно националното право да защитава, да представлява или да обслужва интересите на застрахованото лице при [съдебно или административно производство], това застраховано лице е свободно да избира такъв адвокат или друго лице;

[...]

2. Адвокат означава всяко лице, което има право да упражнява професионалната си дейност под едно от названията, предвидени в Директива 77/249/ЕИО на Съвета от 22 март 1977 година относно улесняването ефективното упражняване от адвокатите на свободата на предоставяне на услуги [ОВ L 78, 1977 г., стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 1, стр. 47]“.

*Директива 2009/138*

4 Съображение 16 от Директива 2009/138 гласи:

„Основната цел на регулирането и надзора над застрахователните и презастрахователните предприятия е адекватната защита на титулярите на полица и бенефициерите. Понятието „бенефициер“ е предназначено да обхване всяко физическо или юридическо лице, което притежава права по застрахователен договор. Другите цели на регулирането и надзора над застрахователните и презастрахователните предприятия, като финансовата стабилност и справедливите и правилно функциониращи пазари, също следва да бъдат взети предвид, но не трябва да отклоняват вниманието от основната цел“.

5 В дял II на тази директива, озаглавен „Специфични разпоредби за застраховането и презастраховането“, се съдържа глава II относно „[с]пецифичните разпоредби за общото застраховане“, чийто раздел 4, озаглавен „Застраховки за правни разноски“, обхваща членове 198—205.

6 Член 198 от посочената директива, озаглавен „Обхват на настоящия раздел“, предвижда в параграф 1:

„Настоящият раздел се прилага за застраховки за правни разноски съгласно клас 17, част А от приложение I, при които застрахователно предприятие поема задължението, срещу заплащане на премия, да поеме разноските за съдебни производства и да предостави други услуги, които са пряко свързани със застрахователното покритие, по-конкретно с оглед на следното:

[...]

б) защита или представителство на застрахованото лице в гражданско, наказателно, административно или друго производство или във връзка с всеки предявен иск срещу това лице“.

7 Член 201 от Директива 2009/138, озаглавен „Свободен избор на адвокат“, предвижда:

„1. Във всеки договор за застраховка за правни разноски изрично се предвижда, че:

а) когато се ползва адвокат или друго подходящо квалифицирано лице съгласно националното право да защитава, да представлява или да обслужва интересите на застрахованото лице в [съдебно или административно производство], това застраховано лице е свободно да избира такъв адвокат или друго лице;

[...]

2. За целите на настоящия раздел адвокат означава всяко лице, което има право да упражнява професионалната си дейност под едно от названията, предвидени в [Директива 77/249]“.

### Белгийското право

- 8 Член 156 от Закона за застраховането от 4 април 2014 г. (*Belgisch Staatsblad* от 30 април 2014 г., стр. 35487) е имал следния текст:

„Във всеки договор за застраховка за правни разноски трябва изрично да бъде посочено най-малко следното:

При съдебни или административни производства застрахованите лица могат свободно да избират адвокат или друго лице, което има квалификацията, необходима въз основа на приложимия към производството закон, за да се защитят, представляват или обслужват техните интереси;

[...]“.

- 9 Член 2 от Закона от 9 април 2017 г. за изменение на Закона от 4 април 2014 г. за застраховането, с който се цели да се гарантира свободен избор на адвокат или на всяко друго лице, което има квалификацията, необходима въз основа на приложимия към производството закон, за да се защитят интересите на лицата във всяка съдебна фаза в рамките на договор за застраховка за правни разноски (*Belgisch Staatsblad* от 25 април 2017 г., стр. 53207, наричан по-нататък „Законът от 9 април 2017 г.“), предвижда:

„В член 156 от Закона от 4 април 2014 г. за застраховането параграф 1 се заменя със следния текст:

„1. При съдебни, административни или арбитражни производства застрахованите лица могат свободно да избират адвокат или друго лице, което има квалификацията, необходима въз основа на приложимия към производството закон, за да се защитят, представляват или обслужват техните интереси и в случай на арбитраж, медиация или друг признат извънсъдебен способ за уреждане на спорове — лице с необходимата квалификация и посочено за тази цел“.

- 10 От представената на Съда преписка е видно, че белгийският съдебен кодекс, последно изменен със Закона от 18 юни 2018 г. за приемане на различни разпоредби в областта на гражданското право и разпоредби за насърчаване на алтернативни форми за разрешаване на спорове (*Belgisch Staatsblad* от 2 юли 2018 г., стр. 53455, наричан по-нататък „Съдебният кодекс“), предвижда две форми на медиация, а именно извънсъдебната медиация, предвидена в членове 1730—1733, и съдебната медиация по членове 1734—1737 от посочения кодекс.

- 11 Що се отнася до извънсъдебната медиация, тя може да бъде предложена от всяка от страните на другите страни преди, по време на или след провеждането на съдебно производство. Страните определят медиатора по взаимно съгласие или с участието на трето лице, което те натоварват с това определяне. Когато страните постигнат споразумение в резултат на медиация, то се отразява в писмен документ, в който се посочва датата и който се подписва от страните и от медиатора. Ако медиаторът, който е провел медиацията, е одобрен от Федералната комисия по медиация, страните или една от страните могат/може да представят/представи постигнатото в резултат на медиацията споразумение за одобрение от компетентния съд. Съдът може да откаже да одобри споразумението само ако то нарушава обществения ред или ако постигнатото в резултат на семейна медиация споразумение е в противоречие с интереса на ненавършилите пълнолетие деца. Определението за одобряване има действие на съдебно решение, така че одобреното споразумение има изпълнителна сила.

- 12 Що се отнася до съдебната медиация, тя предполага, че по съвместно искане на страните или по собствена инициатива, но със съгласието на страните, сезираният със спора съд може да разпорежи медиация, стига делото да не е обявено за решаване. Съдът остава сезиран със спора по време на процедурата по медиация и във всеки момент може да вземе мярка, която прецени за необходима. По искане на медиатора или на една от страните той може също така да сложи край на процедурата по медиация. Ако медиацията е довела до сключването на споразумение, дори и частично, страните или една от страните могат/може да поиска(т) от съда да одобри това споразумение, като одобрението може да бъде отказано само ако споразумението противоречи на обществения ред или ако постигнатото в резултат на семейна медиация споразумение е в противоречие с интереса на ненавършилите пълнолетие деца. Когато в резултат на медиацията не е сключено споразумение относно целия спор, съдебното производство продължава.

### **Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос**

- 13 Камарите на адвокатските колегии подават пред Grondwettelijk Hof (Конституционен съд, Белгия) жалба за отмяна на Закона от 9 април 2017 г. В подкрепа на тази жалба те изтъкват по-специално основание, изведено от нарушение на някои разпоредби от белгийската конституция, разгледани във връзка с член 201 от Директива 2009/138.
- 14 По-специално камарите на адвокатските колегии твърдят, че посоченият закон не е в съответствие със споменатия член 201, тъй като по същество не предвижда за титуляря на полица в рамките на договор за застраховка за правни разноски правото да избира своя адвокат при процедура по медиация. Всъщност според камарите на адвокатските колегии, тъй като тази процедура попада в обхвата на понятието „съдебно производство“ по смисъла на посочения член 201, титулярят на полицата трябвало да разполага с това право.
- 15 Запитващата юрисдикция припомня, че преди влизането в сила на Закона от 9 април 2017 г. всеки договор за застраховка за правни разноски е трябвало да предвиди свободата на титуляря на полицата да избира адвокат или друго квалифицирано лице, „при съдебни или административни производства“. Като разпростирал тази свобода на избор по отношение на арбитражното производство, посоченият закон я изключил за процедурата по медиация с мотива, от една страна, че присъствието на съветник не може да насърчи медиацията, и от друга страна, че тя не се основава непременно на правни съображения.
- 16 Запитващата юрисдикция отбелязва, че наистина съгласно практиката на Съда понятието „съдебно производство“ по смисъла на член 201 от Директива 2009/138 трябва да се тълкува широко, за да се защитят интересите на притежателите на полица, като им се предостави общо и самостоятелно право свободно да избират своя законен представител в определените в този член граници.
- 17 Тази съдебна практика обаче не позволявала да се определи със сигурност дали това право се прилага и към процедура по медиация като разглежданата в главното производство. В това отношение запитващата юрисдикция изтъква, че процедурата по медиация съгласно белгийското право има характеристики както на доброволно уреждане на спора, така и на съдебно производство. По-специално, от една страна, както и процедурата по уреждане на спора по взаимно съгласие, процедурата по медиация имала за цел постигането на споразумение между страните по спора. От друга страна, процедурата по медиация била аналогична на съдебна процедура, тъй като обикновено следвала доброволното уреждане на спора, била уредена от Съдебния кодекс и можела да доведе до споразумение, сключено под ръководството на одобрен медиатор, за което компетентният съд можел да издаде определение за одобрение, което имало действието на съдебно решение.

- 18 При тези обстоятелства *Grondwettelijk Hof* (Конституционен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Следва ли понятието „[съдебно производство]“ в член 201, параграф 1, буква а) от Директива [2009/138] да се тълкува в смисъл, че включва и процедурите по извънсъдебна и съдебна медиация, предвидени в членове 1723/1—1737 от [Съдебния кодекс]?“.

### По преюдициалния въпрос

- 19 С въпроса си запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 201, параграф 1, буква а) от Директива 2009/138 трябва да се тълкува в смисъл, че посоченото в тази разпоредба понятие „съдебно производство“ включва процедура по съдебна или извънсъдебна медиация, в която участва или може да участва юрисдикция, било по време на започването на тази процедура, било след приключването ѝ.
- 20 За да се отговори на този въпрос, следва да се припомни, че съгласно член 201, параграф 1, буква а) всеки договор за застраховка за правни разноски изрично предвижда, че когато се ползва адвокат или друго подходящо квалифицирано лице съгласно националното право да защитава, да представлява или да обслужва интересите на застрахованото лице в съдебно или административно производство, това застраховано лице е свободно да избира такъв адвокат или друго лице.
- 21 Тъй като тази разпоредба по същество възпроизвежда член 4, параграф 1, буква а) от Директива 87/344, съдебната практика по последната разпоредба е релевантна за тълкуването на член 201, параграф 1, буква а).
- 22 Съдът обаче вече е имал повод да уточни най-напред че член 4, параграф 1 от Директива 87/344, отнасящ се до свободния избор на представител, има общо действие и задължителна сила (вж. в този смисъл решения от 10 септември 2009 г., *Eschig*, C-199/08, EU:C:2009:538, т. 47, от 26 май 2011 г., *Stark*, C-293/10, EU:C:2011:355, т. 29 и от 7 ноември 2013 г., *Sneller*, C-442/12, EU:C:2013:717, т. 25).
- 23 На следващо място, от самия текст на член 4, параграф 1, буква а) от Директива 87/344 следва, че понятието „административно производство“ трябва да бъде тълкувано при противопоставянето му на понятието „съдебно производство“ (вж. в този смисъл решения от 7 април 2016 г., *Massar*, C-460/14, EU:C:2016:216, т. 19 и от 7 април 2016 г., АК, C-5/15, EU:C:2016:218, т. 17). Освен това тълкуването на понятията „административно производство“ и „съдебно производство“ не може да се ограничава до разграничаване между подготвителната фаза и фазата по вземане на решение в дадено съдебно или административно производство (вж. в този смисъл решения от 7 април 2016 г., *Massar*, C-460/14, EU:C:2016:216, т. 21 и от 7 април 2016 г., АК, C-5/15, EU:C:2016:218, т. 19).
- 24 При това положение нито член 4, параграф 1, буква а) от Директива 87/344, нито член 201, параграф 1, буква а) от Директива 2009/138 съдържат определение на понятието „съдебно производство“.
- 25 При тези условия съгласно постоянната съдебна практика при тълкуването на разпоредба от правото на Съюза трябва да се взема предвид не само нейният текст, но и контекстът ѝ и целите на правната уредба, от която тя е част (решения от 7 април 2016 г., *Massar*, C-460/14, EU:C:2016:216, т. 22 и цитираната съдебна практика и от 7 април 2016 г., АК, C-5/15, EU:C:2016:218, т. 20).

- 26 На първо място, важно е да се припомни, както следва от съображение 16 от Директива 2009/138, че преследваната с нея цел, и по-специално с член 201 от нея, отнасящ се до свободния избор на адвокат или представител, е да се защитят по подходящ начин интересите на застрахованите лица. Ето защо признатото общо действие и задължителна сила на правото на избор на адвокат или представител не допускат ограничителното тълкуване на член 201, параграф 1, буква а) от тази директива (вж. в този смисъл решения от 7 април 2016 г., Massar, C-460/14, EU:C:2016:216, т. 23 и от 7 април 2016 г., АК, C-5/15, EU:C:2016:218, т. 21).
- 27 Поради това, що се отнася до понятието „административно производство“ по смисъла на тази разпоредба, Съдът е постановил, че това понятие се отнася и до процедура, в която публично образувание предоставя на работодател разрешение за уволнението на застрахован за правни разноси работник или служител, както и фазата на оспорването пред публичноправен орган, в рамките на която този орган издава решение, което може да се обжалва по съдебен ред (вж. в този смисъл съответно решения от 7 април 2016 г., Massar, C-460/14, EU:C:2016:216, т. 28 и от 7 април 2016 г., АК, C-5/15, EU:C:2016:218, т. 26).
- 28 В това отношение Съдът е подчертал, че ако понятието „административно производство“ бъде тълкувано по начин, който го ограничава единствено до съдебните производства по административни дела, тоест до производствата, развиващи се пред юрисдикция в тесен смисъл, би бил лишен от смисъл изрично използваният от законодателя на Европейския съюз израз „административно производство“ (вж. в този смисъл решения от 7 април 2016 г., Massar, C-460/14, EU:C:2016:216, т. 20 и от 7 април 2016 г., АК, C-5/15, EU:C:2016:218, т. 18).
- 29 Следователно, както отбелязва генералният адвокат в точка 81 от заключението си, терминът „производство“ включва не само фазата на обжалване пред юрисдикция в тесен смисъл, но и фаза, която я предхожда и която може да доведе до съдебна фаза.
- 30 Що се отнася до понятието „съдебно производство“ по смисъла на член 201 от Директива 2009/138, то следва да се тълкува също толкова широко като понятието „административно производство“, доколкото освен това би било непоследователно тези две понятия да се тълкуват различно по отношение на правото на избор на своя адвокат или представител.
- 31 От това следва, че понятието „съдебно производство“ не може да бъде ограничено нито само до неадминистративните производства, протичащи пред юрисдикция в тесен смисъл, нито чрез разграничаване между подготвителната фаза и фазата на вземане на решения в такова производство. Така всяка фаза, дори предварителна, която може да доведе до производство пред съдебна инстанция, трябва да се счита за попадаща в обхвата на понятието „съдебно производство“ по смисъла на член 201 от Директива 2009/138.
- 32 В настоящия случай, що се отнася до съдебната медиация, от представената на Съда преписка е видно, че тази медиация непременно е разпоредена от съд, сезиран с жалба по съдебен ред, и че тя представлява фаза на съдебното производство, започната пред юрисдикция в тесен смисъл, която по принцип е обвързана от споразумението, евентуално постигнато от страните в резултат на медиация.
- 33 При тези условия, ако се приеме, че за целите на член 201 от Директива 2009/138 тази медиация също не представлява „съдебно производство“ по смисъла на този член, това би лишило застрахованото лице само за тази фаза от правото му да избере своя адвокат или представител. Не може да се оспори обаче, че застрахованото лице се нуждае от правна закрила във фазата, която, веднъж започната, е неразделна част от производството пред юрисдикцията, която я е разпоредила. Освен това подобно тълкуване е в съответствие с целта на Директива 2009/138, припомнена в точка 26 от настоящото решение, а именно да се осигури подходяща защита на застрахованите лица, доколкото тя им позволява да продължат да се ползват от помощта на същия представител в същинската съдебна фаза на производството.

- 34 Също така, що се отнася до процедурата по извънсъдебна медиация, обстоятелството, че тя не се провежда пред юрисдикция, също не позволява тя да бъде изключена от понятието „съдебно производство“ по смисъла на член 201 от Директива 2009/138.
- 35 Всъщност такава процедура по медиация може да доведе до споразумение между съответните страни, което дори по искане само на една от тях може да бъде одобрено от юрисдикция. Освен това в рамките на процедурата по одобрение тази юрисдикция е обвързана от съдържанието на споразумението, както е определено от страните в хода на медиацията, извън хипотезите, в които то противоречи на общественения ред или евентуално на интересите на ненавършилите пълнолетие деца.
- 36 От това следва, че независимо дали произтича от съдебна или от извънсъдебна медиация, постигнатото от страните споразумение води до обвързване на компетентната юрисдикция, която го одобрява, и след като придобие изпълнителна сила, има същото действие като съдебно решение.
- 37 При тези условия ролята на адвоката или на представителя изглежда дори по-важна в рамките на медиация, отколкото в рамките на жалба по административен ред, подадена пред административен орган, като посочената в точка 27 от настоящото решение, чийто изход не обвързва нито евентуална последваща административна инстанция, нито административна юрисдикция.
- 38 В рамките на производство, което може да определи окончателно правното положение на титуляря на полица, без последният да има реална възможност да промени това положение чрез съдебно обжалване, титулярят на полицата се нуждае от правна защита, а предвид последиците от одобряването на споразумението, постигнато в резултат на медиацията, интересите на използвалия медиацията титуляр на полица ще бъдат по-добре защитени, ако може да се позове на правото на свободен избор на представител, предвидено в член 201 от Директива 2009/138, по подобие на титуляря на полица, който се обръща пряко към съда.
- 39 На второ място, що се отнася до контекста на член 201, следва да се отбележи, че приложното поле на дял II, глава II, раздел 4 от Директива 2009/138, отнасящ се до застраховките за съдебни разноски, е определено особено широко в член 198 от тази директива, доколкото съгласно тази разпоредба посоченият раздел се прилага към застраховките за правни разноски, при които застрахователно предприятие поема задължението срещу заплащане на премия да поеме разноските за съдебни производства и да предостави други услуги, които са пряко свързани със застрахователното покритие, по-конкретно с оглед на защита или представителство на застрахованото лице в гражданско, наказателно, административно или друго производство или във връзка с всеки предявен срещу това лице иск.
- 40 Такова определяне на приложното поле на този раздел потвърждава широкото тълкуване на правата на застрахованите лица, предвидени в посочения раздел, сред които по-специално правото да изберат своя представител, посочено в член 201 от Директива 2009/138.
- 41 Освен това самото право на Съюза насърчава прибягването до процедури по медиация, независимо дали, както изтъкват камарите на адвокатските колегии, чрез Директива 2008/52/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 година относно някои аспекти на медиацията по гражданскоправни и търговскоправни въпроси (ОВ L 136, 2008 г., стр. 3) или въз основа на първичното право, и по-специално на член 81, параграф 2, буква ж) ДФЕС, съгласно който в рамките на съдебното сътрудничество по граждански дела законодателят на Съюза следва да приеме мерки, които целят да осигурят „разработване на алтернативни методи за разрешаване на спорове“. Следователно би било непоследователно правото на Съюза да насърчава използването на такива методи и същевременно да ограничава правата на правните субекти, които решават да се възползват от тези методи.



- 42 С оглед на всички изложени по-горе съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че член 201, параграф 1, буква а) от Директива 2009/138 трябва да се тълкува в смисъл, че посоченото в тази разпоредба понятие „съдебно производство“ включва процедура по съдебна или извънсъдебна медиация, в която участва или може да участва юрисдикция, било при започването на тази процедура, било след приключването ѝ.

### **По съдебните разноси**

- 43 С оглед на обстоятелството, че за страните в главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноси. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

**Член 201, параграф 1, буква а) от Директива 2009/138/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 година относно започването и упражняването на застрахователна и презастрахователна дейност (Платежоспособност II) трябва да се тълкува в смисъл, че посоченото в тази разпоредба понятие „съдебно производство“ включва процедура по съдебна или извънсъдебна медиация, в която участва или може да участва юрисдикция, било при започването на тази процедура, било след приключването ѝ.**

Подписи

i — Името в точки 23 и 25—28 е заменено с букви вследствие на искане за анонимизиране.