



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (desátého senátu)

7. dubna 2016<sup>\*i</sup>

„Řízení o předběžné otázce – Pojištění právní ochrany – Směrnice 87/344/EHS – Článek 4 odst. 1 – Svobodný výběr advokáta pojistníkem – Soudní nebo správní řízení – Pojem – Stížnost proti odmítnutí povolit poskytnutí péče“

Ve věci C-5/15,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Gerechtshof Amsterdam (odvolací soud v Amsterdamu, Nizozemsko) ze dne 23. prosince 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 12. ledna 2015, v řízení

**AK**

proti

**Achmea Schadeverzekeringen NV,**

**Stichting Achmea Rechtsbijstand,**

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 Achmea Schadeverzekeringen NV a Stichting Achmea Rechtsbijstand F. E. Vermeulenem, P. R. van der Vorstem a A. I. M. van Mierloem, advocaten,
- za rakouskou vládu G. Eberhardem, jako zmocněncem,
- za Evropskou komisi F. Wilmanem a K.-P. Wojcikem, jako zmocněnci,

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

vydává tento

\* Jednací jazyk: nizozemština.

## 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 AK na straně jedné a společnostmi Achmea Schadeverzekeringen NV a Stichting Achmea Rechtsbijstand (dále jen společně jako „společnosti Achmea“) na straně druhé týkajícího se odmítnutí uhradit výlohy na advokáta vynaložené v rámci řízení o stížnosti u veřejného orgánu týkajícího se žádosti o povolení poskytnutí zvláštní lékařské péče.

### 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 této směrnice stanoví:

„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 3 odst. 2 uvedené směrnice zní následovně:

„Každý členský stát učiní nezbytná opatření, aby zajistil, že pojišťovny usazené na jeho území podle volby učiněné členským státem nebo, pokud s tím členský stát souhlasí, podle vlastní volby přijmou alespoň jedno z těchto alternativních řešení:

- a) pojišťovna zajistí, aby žádný z jejích zaměstnanců zabývajících se vyřizováním nároků na úhradu výloh právní ochrany nebo právním poradenstvím pro toto odvětví nevykonával současně podobnou činnost

[...]

- b) pojišťovna pověří vyřizováním nároků na úhradu výloh právní ochrany jinou pojišťovnu s vlastní právní subjektivitou. [...]
- c) pojišťovna smluvně zajistí pojištěnému právo vybrat si od okamžiku, kdy mu vzniká vůči pojistiteli právo vyžadovat od pojistitele činnost, k ochraně svých zájmů advokáta podle vlastní volby nebo, pokud to vnitrostátní právo připouští, jinou náležitě kvalifikovanou osobu.“

6 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***

7 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 předběžná otázka**

- 8 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že AK uzavřel pojištění právní ochrany u společnosti Achmea Schadeverzekeringen NV, která vyřizování nároků na úhradu výloh vztahujících se k tomuto pojištění svěřila společnosti Stichting Achmea Rechtsbijstand.
- 9 AK, který trpěl různými psychickými a fyzickými poruchami, požádal v průběhu měsíce listopadu 2013 Středisko pro určení péče, která má být poskytnuta (Centrum Indicatiestelling Zorg, dále jen „CIZ“), o povolení péče na základě obecného zákona o zvláštních léčebných výdajích („Algemene wet bijzondere ziektekosten“).
- 10 CIZ rozhodnutím ze dne 12. prosince 2013 žádost o povolení péče AK zamítlo. Posledně uvedený se rozhodl proti tomuto zamítavému rozhodnutí podat stížnost u CIZ a obrátil se na společnost Achmea se žádostí o uhrazení výloh souvisejících se službami advokáta, jehož si vybral, specializovaného ve věcech povolení poskytnutí péče na základě uvedeného zákona.
- 11 Vzhledem k tomu, že společnosti Achmea zamítly žádost o uhrazení výloh předloženou AK, podal posledně uvedený proti tomuto zamítavému rozhodnutí opravný prostředek u soudu.
- 12 Věc projednával Gerechtshof Amsterdam (odvolací soud v Amsterodamu), který měl rozhodnout o otázce, zda stížnost proti rozhodnutí CIZ o zamítnutí povolit poskytnutí péče CIZ je třeba kvalifikovat jako soudní nebo správní řízení ve smyslu čl. 4:67 odst. 1 zákona o finančním dohledu, který provádí čl. 4 odst. 1 směrnice 87/344, a zda si tedy AK může svobodně vybrat advokáta, jehož výlohy musí společnosti Achmea uhradit.

- 13 V tomto ohledu předkládající soud upřesňuje, že proti rozhodnutí CIZ o zamítnutí žádosti o povolení péče lze podat stížnost u téhož orgánu a rozhodnutí přijaté ve věci takové stížnosti může být předmětem žaloby u příslušného soudu, jakož i odvolání u Centrale Raad van Beroep (odvolací soud v oblasti sociálního zabezpečení a veřejné služby).
- 14 Za těchto podmínek se Gerechtshof Amsterdam (odvolací soud v Amsterdamu) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je pojem „správní řízení“ uvedený v čl. 4 odst. 1 návěti a písm. a) směrnice 87/334 třeba vykládat v tom smyslu, že zahrnuje fázi stížnosti u CIZ, v průběhu níž osoba, která na základě příslušné žádosti obdržela zamítavé rozhodnutí CIZ, podá u CIZ stížnost se žádostí o změnu jeho rozhodnutí?“

### **K předběžné otázce**

- 15 Podstatou otázky předkládajícího soudu 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 fázi stížnosti u veřejného orgánu, v průběhu níž tento orgán vydá rozhodnutí, proti kterému lze podat opravné prostředky k soudu.
- 16 V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že podle čl. 4 odst. 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 zástupce svobodně vybrat.
- 17 Ze samotného znění uvedeného ustanovení tedy vyplývá, že pojem „správní řízení“ je třeba vykládat jako protiklad pojmu „soudní řízení“.
- 18 Takový výklad pojmu „správní řízení“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice 87/344, který navrhuje žalované 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, jejichž cílem je přezkum legality napadeného rozhodnutí a která konečným způsobem určí právní postavení dotyčné osoby, by tudíž výraz „správní řízení“, který výslovně používá normotvůrce Evropské unie, zbavil smyslu.
- 19 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 čl. 4 odst. 1 v tomto ohledu neobsahuje žádnou odlišnost, takže výklad pojmu „správní řízení“ nemůže být v tomto smyslu omezen.
- 20 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 Brenneri 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).
- 21 V tomto ohledu je nutno připomenout, že cílem sledovaným směrnicí 87/344, a zvláště 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).

- 22 Ze skutečností ve spise předloženém Soudnímu dvoru v projednávané věci vyplývá, že práva pojištěného jsou dotčena jak počátečním rozhodnutím CIZ, tak rozhodnutím přijatým ve věci stížnosti, jelikož k přezkumu skutkových okolností dochází v této správní fázi a tento přezkum představuje základ pro rozhodnutí v rámci následného soudního řízení správního.
- 23 Za těchto podmínek nelze zpochybnit, že pojištěný potřebuje v rámci řízení, které představuje nezbytný předpoklad pro podání žaloby u správního soudu, právní ochranu.
- 24 Argument žalovaných ve věci v původním řízení, podle něhož by široký výklad práva na svobodný výběr advokáta nebo zástupce vedl k tomu, že by se každé pojištění právní ochrany přeměnilo na pojištění založené na zásadě „pokrytí nákladů“ ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. c) směrnice 87/344, takový výklad zpochybnit nemůže. Soudní dvůr totiž již rozhodl, že vlastní oblast působnosti opatření stanovených v čl. 3 odst. 2 písm. a) a b) směrnice 87/344 zůstane zachována i v tom případě, že z čl. 4 odst. 1 písm. a) této směrnice bude vyvozeno samostatné právo osoby pojištěné na krytí výloh právní ochrany na svobodný výběr zástupce (v tomto smyslu viz rozsudek Eschig, C-199/08, EU:C:2009:538, bod 49).
- 25 Kromě toho, 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 nevylučuje, že v určitých případech mohou být omezeny náklady, které mají nést pojistitelé (viz rozsudek Sneller, C-442/12, EU:C:2013:717, bod 26).
- 26 S ohledem na předcházející úvahy je třeba na položenou otázku 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 fázi stížnosti u veřejného orgánu, v průběhu níž tento orgán vydá rozhodnutí, proti kterému lze podat opravné prostředky k soudu.

### **K nákladům řízení**

- 27 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 fázi stížnosti u veřejného orgánu, v průběhu níž tento orgán vydá rozhodnutí, proti kterému lze podat opravné prostředky k soudu.**

Podpisy.

i — Jméno v úvodu, v bodech 2 a 8 až 12 bylo na základě žádosti o anonymizaci nahrazeno písmeny.