

Predmet C-438/22**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

4. srpnja 2022.

Sud koji upućuje zahtjev:

Sofijski rajonen sad (Općinski sud u Sofiji, Bugarska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

4. srpnja 2022.

Tužitelj:

„Em akaunt BG” EOOD

Tuženik:

Zastrahovatelno akcionerno društvo „Armeets” AD

Predmet glavnog postupka

Preispitivanje odluke o troškovima zbog toga što je nacionalni sud smanjio dio troškova koji se odnosi na prekomjerni iznos zatražene odvjetničke naknade

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Vežanost nacionalnih sudova tarifom kojom odvjetnička organizacija čiji su članovi odvjetnici na temelju zakona utvrđuje najniži dopušten iznos odvjetničke nagrade prilikom smanjenja odvjetničkih troškova jedne od stranaka

Članak 276. stavak 1. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 101. stavak 1. UFEU-a, tumačen u smislu presude donesene u spojenim predmetima C-427/16 i C-428/16, CHEZ Elektro Bulgaria, tumačiti na način da nacionalni sudovi mogu izuzeti iz primjene nacionalnu odredbu na

temelju koje sud nema pravo stranci koja nije uspjela u postupku naložiti snošenje troškova odvjetničke naknade u iznosu manjem od najmanjeg dopuštenog iznosa utvrđenog pravilnikom koji je samostalno usvojila strukovna organizacija odvjetnika, kao što je Visoko odvjetničko vijeće (Bugarska), ako ona nije ograničena na ostvarenje legitimnih ciljeva, i to ne samo u odnosu na ugovorne stranke, nego ni u odnosu na treće osobe kojima bi se moglo naložiti snošenje troškova postupka?

2. Treba li članak 101. stavak 1. UFEU-a, tumačen u smislu presude donesene u spojenim predmetima C-427/16 i C-428/16, *ČEZ Elektro Bâlgarija*, tumačiti na način da se legitimni ciljevi koji opravdavaju primjenu nacionalne odredbe na temelju koje sud nema pravo stranci koja nije uspjela u postupku naložiti snošenje troškova odvjetničke naknade u iznosu manjem od najmanjeg dopuštenog iznosa utvrđenog pravilnikom koji je usvojila strukovna organizacija odvjetnika, kao što je Visoko odvjetničko vijeće (Bugarska), trebaju smatrati utvrđenima zakonom i da nacionalni sud može izuzeti iz primjene nacionalni propis ako ne utvrdi da su ti ciljevi prekoračeni u konkretnom slučaju ili se naprotiv treba smatrati da je nacionalno pravno pravilo neprimjenjivo ako nije utvrđeno ostvarenje tih ciljeva?

3. Koja stranka u građanskom sporu u kojem je stranci koja nije uspjela u postupku naloženo snošenje troškova mora u skladu s člankom 101. stavkom 1. UFEU-a u vezi s člankom 2. Uredbe (EZ) br. 1/2003 dokazati postojanje legitimnog cilja i proporcionalnost njegova ostvarenja pravilnikom o najmanje dopuštenom iznosu odvjetničke naknade koji je usvojila strukovna organizacija odvjetnika ako je zatraženo smanjenje prekomjernog iznosa odvjetničke naknade: stranka koja zahtijeva odluku o troškovima ili stranka koja nije uspjela u postupku i koja traži smanjenje naknade?

4. Treba li članak 101. stavak 1. UFEU-a, tumačen u smislu presude donesene u spojenim predmetima C-427/16 i C-428/16, *CHEZ Elektro Bulgaria*, tumačiti na način da državno tijelo, poput Narodno sabranie (Narodna skupština, Bugarska), mora, ako određivanje najnižih cijena pravilnikom delegira strukovnoj organizaciji odvjetnika, izričito navesti posebne metode na temelju kojih se utvrđuje proporcionalnost ograničenja ili je zadaća strukovne organizacije da ih razmotri prilikom donošenja pravilnika (na primjer, u obrazloženju nacrtu ili pripremnim dokumentima), a nacionalni sud je dužan, ovisno o slučaju, ako se takve metode ne uzmu obzir, odbiti primijeniti pravilnik, bez ispitivanja konkretnih iznosa te je li obrazloženo razmatranje takvih metoda dovoljno da se smatra da je propis ograničen na ono što je nužno za ostvarenje postavljenih legitimnih ciljeva?

5. Ako odgovor na četvrto prethodno pitanje bude niječan: Treba li članak 101. stavak 1. UFEU-a, tumačen u smislu presude donesene u spojenim predmetima C-427/16 i C-428/16, *ČEZ Elektro Bâlgarija*, tumačiti na način da je nacionalni sud dužan ocijeniti legitimne ciljeve koji opravdavaju primjenu nacionalne odredbe na temelju koje sud nema pravo stranci koja nije uspjela u postupku naložiti snošenje troškova odvjetničke naknade u iznosu manjem od najmanjeg dopuštenog iznosa

utvrđenog pravilnikom koji je usvojila strukovna organizacija odvjetnika, kao što je Visoko odvjetničko vijeće (Bugarska), i njihovu proporcionalnost s obzirom na učinke na iznos koji je predviđen konkretno za predmet te odbiti primijeniti taj iznos ako se njime prekoračuje ono što je nužno za ostvarenje ciljeva ili nacionalni sud mora detaljno ispitati vrstu i oblik kriterija predviđenih u pravilniku za utvrđivanje pojedinog iznosa te, ako utvrdi da se njima u određenim slučajevima može prekoračiti ono što je nužno za ostvarenje ciljeva, u svim slučajevima izuzeti iz primjene predmetne odredbe?

6. Ako se osiguranje pružanja kvalitetnih pravnih usluga smatra legitimnim ciljem najmanjeg dopuštenog iznosa naknade, dopušta li se člankom 101. stavkom 1. UFEU-a da se najmanji dopušteni iznosi utvrde isključivo na temelju vrste predmeta (predmet spora), materijalnog interesa povezanog s predmetom i, djelomično, broja održanih rasprava, bez uzimanja u obzir drugih kriterija, poput činjenične složenosti, primjenjivih nacionalnih i međunarodnih pravila itd.?

7. Ako na peto prethodno pitanje treba odgovoriti na način da je nacionalni sud dužan u svakom postupku zasebno ispitati mogu li legitimni ciljevi osiguranja učinkovite pravne pomoći opravdati primjenu pravnog uređenja najmanjeg dopuštenog iznosa naknade, na temelju kojih kriterija je u tom slučaju nacionalni sud dužan ocijeniti proporcionalnost najmanjeg dopuštenog iznosa naknade u konkretnom predmetu ako smatra da je najmanji dopušten iznos uređen u skladu s ciljem osiguranja učinkovite pravne pomoći na nacionalnoj razini?

8. Treba li članak 101. stavak 1. UFEU-a u vezi s člankom 47. stavkom 3. Povelje o temeljnim pravima tumačiti na način da pri ocjeni sedmog prethodnog pitanja valja uzeti u obzir propis o naknadi koju država plaća odvjetnicima imenovanima po službenoj dužnosti, koji je izvršna vlast odobrila i koji na temelju zakonskog upućivanja predstavlja najveći dopušteni iznos koji se nadoknađuje stranci koja je uspjela u postupku u kojem ju je zastupao pravni savjetnik?

9. Treba li članak 101. stavak 1. UFEU-a u vezi s člankom 47. Povelje o temeljnim pravima tumačiti na način da je nacionalni sud pri ocjeni sedmog prethodnog pitanja dužan navesti iznos naknade koji je dostatan za ostvarenje cilja osiguranja kvalitetne pravne pomoći i koji se mora usporediti s onim koji proizlazi iz propisa te obrazložiti iznos koji utvrdi u skladu sa svojom diskrecijskom ovlašću?

10. Treba li članak 101. stavak 2. UFEU-a u vezi s načelima djelotvornosti nacionalnih postupovnih sredstava i zabrane zlouporabe prava tumačiti na način da je nacionalni sud, ako utvrdi da je odluka udruženja poduzetnika u suprotnosti sa zabranama ograničenja tržišnog natjecanja zbog toga što se njome za njegove članove utvrđuju najniže tarife, a ne postoje valjani razlozi za takvu intervenciju, dužan primijeniti najniže tarife utvrđene u toj odluci s obzirom na to da odražavaju stvarne tržišne cijene usluga na koje se odnosi odluka jer su sve osobe koje pružaju predmetnu uslugu obvezane na članstvo u tom udruženju?

Navedene odredbe prava Unije i sudska praksa

UFEU, članak 101. stavci 1. i 2.

Povelja Europske unije o temeljnim pravima, članak 47.

Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u, članak 2.

Presuda od 23. studenoga 2017., ČEZ Elektro Bâlgarija, spojeni predmeti C-427/16 i C-428/16, EU:C:2017:890

Navedene nacionalne odredbe

Konstitucija na Republika Bulgaria (Ustav Republike Bugarske), članci 121., 122., 124. i 134.

Graždanski procesualen kodeks (Zakonik o građanskom postupku, u daljnjem tekstu: ZGP), članci 78., 162., 248., 280. i 288.

Zakon za advokatura (Zakon o odvjetništvu, u daljnjem tekstu: ZO), članci 36., 28., 113., 118., 121. i 132.

Zakon za odgovornostta na daržavata i obštinite za vredi (Zakon o odgovornosti državnih tijela i tijela lokalne samouprave za štetu), članci 1. i 5.

Zakon za pravnta pomošt (Zakon o pravnoj pomoći), članci 6., 37. i 39.

Naredba br. 1 ot 9 yuli 2004 g. na Visšia advokatski savet za minimalnite razmeri na advokatskite vaznagrazhdenia (Pravilnik br. 1 Visokog odvjetničkog vijeća od 9. srpnja 2004. o najnižim dopuštenim nagradama za rad odvjetnika, u daljnjem tekstu: NMRAV ili Pravilnik Visokog odvjetničkog vijeća), članci 2. i 7. te članci 2.a i 3.

Naredba za zaplaštaneto na pravnta pomošt (Uredba o isplati pravne pomoći), članci 25. i 2.

Tarifa za daržavnite taksi, koito se sabirat ot sadilištata po Graždanski procesualen kodeks (Tarifa državnih pristojbi koje naplaćuju sudovi na temelju Zakonika o građanskom postupku), članci 1. i 3.

Presude Varhoven administrativenog sada (Vrhovni upravni sud, Bugarska, u daljnjem tekstu: VAS) br. 5485 od 2. svibnja 2017. i br. 5419 od 8. svibnja 2020., odluka VAS-a o tumačenju br. 1 od 15. ožujka 2017., presude VAS-a br. 422 od 13. siječnja 2021., br. 4406 od 14. travnja 2020. i br. 14894 od 2. prosinca 2020., rješenje VAS-a br. 875 od 22. siječnja 2018., rješenja Varhoven kasacionenog sada (Vrhovni kasacijski sud, Bugarska, u daljnjem tekstu: VKS) br. 199 od 11.

svibnja 2022., br. 437 od 12. prosinca 2018., br. 138 od 15. ožujka 2021. i br. 28 od 21. siječnja 2022.

U bugarskom građanskom postupovnom pravu odlučuje se o pitanju konkretnog iznosa troškova u odluci kojom se okončava postupak. Nakon toga ne može se ponovno odlučiti o tom pitanju. Za razliku od odluke o glavnim zahtjevima, koje isti sud ne može izmijeniti, člankom 248. ZGP-a omogućuje se ispravljanje pogrešaka i propusta koje je isti sud počinio u pogledu troškova kao uvjet za naknadnu žalbu.

Člankom 78. ZGP-a propisuje se da stranka koja nije uspjela u postupku snosi troškove nastale stranci koja je uspjela u postupku. Dio troškova odnosi se na odvjetničku naknadu, koju nadoknađuje stranka koja nije uspjela u postupku isključivo ako je njihovo plaćanje opravdano. Člankom 78. stavkom 5. ZGP-a predviđa se mogućnost smanjenja tog iznosa isključivo u pogledu nagrade za rad odvjetnika ako ne postoji uzročna veza između troškova potrebnih za obranu u sporu i iznosa koje je stvarno platila stranka koja je uspjela u postupku. Time se izbjegava snošenje iznosa koji su previsoko utvrđeni bez sudjelovanja krajnjeg dužnika i bez ispitivanja konkretnog uzroka (velična, zlouporaba itd.). Nacionalni sud može provesti takvo smanjenje isključivo na temelju zahtjeva koji je pravodobno podnijela stranka koja nije uspjela u postupku. Nacionalni sud može u skladu s tom odredbom smanjiti taj iznos do najmanjeg dopuštenog iznosa, ali ako je predmet činjenično ili pravno složen, nacionalni sud može ne smanjiti naknadu ili ju može smanjiti na iznos veći od najmanjeg dopuštenog iznosa. Iznos ugovoren između stranke koja je uspjela u postupku i njezina zastupnika ostaje na snazi.

Kratak prikaz činjeničnog stanja i postupka

- 1 Glavni predmet tužbe u glavnom postupku koju je sudu koji upućuje zahtjev podnijelo društvo „Em akaunt BG” EOOD (u daljnjem tekstu: tužitelj) protiv društva „ZAD Armeets” AD (u daljnjem tekstu: tuženik) odnosi se na isplatu naknade iz osiguranja imovine zbog krađe osobnog vozila u iznosu od 16 112,32 BGN kao i naknade štete nastale zbog zakašnjenja u visini zakonskih kamata u iznosu od 1978,24 bugarskih leva. O tim pitanjima odlučeno je (pred sudom koji je uputio zahtjev) presudom donesenom 16. veljače 2022. te su djelomično prihvaćeni tužbeni zahtjevi.
- 2 U predmetnom slučaju tužitelja je zastupao odvjetnik koji je već u tužbi zatražio da se tužitelju dosudi odvjetnička naknada. Podnesen je ugovor o isplati odvjetniku iznosa od 1070 BGN. Tuženik je u svojem odgovoru na tužbu prigovorio da je naknada za rad tužiteljeva odvjetnika prekomjerna.
- 3 Na prvoj raspravi održanoj pred navedenim sudom postupak je odgođen. Na sljedećoj raspravi prihvaćeni su dokazi u pisanom obliku koje su podnijele stranke, saslušan je vještak za motorna vozila, dopušteno je povećanje tužbenog zahtjeva te je predmet upućen na vijećanje. Na istoj raspravi stranke su podnijele

troškovnike, pri čemu je tužitelj zatražio iznos od 723,62 BGN na ime državnih pristojbi, iznos od 125 BGN za vještačenje i iznos od 1070 BGN na ime odvjetničke naknade.

- 4 Ovo sudsko vijeće je u dijelu obrazloženja presude koji se odnosi na troškove utvrdilo da se u to vrijeme mogla u skladu s tržišnim uvjetima u Bugarskoj osigurati kvalitetna stručna pomoć odvjetnika po satnici u iznosu od 42 BGN, da je rad na predmetu prema procjeni tog suda iznosio otprilike 23 sata i da je stoga opravdana naknada u iznosu od 943 BGN.
- 5 U dijelu obrazloženja donesene sudske odluke koji se odnosi na troškove sud koji upućuje zahtjev navodi da sud u slučaju prigovora na temelju članka 78. stavka 5. ZGP-a dosuđuje samo dio stvarno plaćene odvjetničke naknade koji nije prekomjeran s obzirom na složenost predmeta. Na kraju te odredbe propisuje se da sud ne može dosuditi iznos koji je manji od najmanjeg dopuštenog iznosa iz članka 36. ZO-a. U skladu s presudom Suda u predmetu C-427/16, potonja odredba bila bi u suprotnosti s člankom 101. stavkom 1. UFEU-a u vezi s člankom 4. stavkom 3. UEU-a ako ne bi bila nužna za ostvarenje željenog cilja. Ovo sudsko vijeće smatra da je utvrđivanje najnižih tarifa kojima se odvjetniku osigurava dohodak koji mu omogućuje pristojan život, kvalitetno ispunjavanje njegovih obveza i daljnje osposobljavanje proporcionalno legitimnom cilju osiguravanja kvalitetnih odvjetničkih usluga u društvu. Utvrđuje da bruto satnica do koje naknada nije prekomjerna iznosi 42 BGN po satu. U predmetnom slučaju stručni pravni poslovi uključuju ocjenjivanje dokaza i primjenjivog prava u trajanju do pet sati, savjetovanje s klijentom u trajanju od tri sata, sastavljanje tužbe i pisanih očitovanja u trajanju od 12 sati, a za putovanje i sudjelovanje na dvjema javnim sudskim raspravama te daljnji rad bila su potrebna otprilike tri sata, tako da vrijednost obavljenog rada u skladu s prethodno navedenom satnicom iznosi otprilike 943 BGN.
- 6 Budući da je tuženik odlučio da ga zastupa pravni savjetnik, naknada potonjeg je u predmetnom slučaju utvrđena u iznosu od 201 BGN, te je tužitelju sudskom odlukom naloženo snošenje njezina dijela koji odgovara odbijenom dijelu tužbenog zahtjeva.
- 7 Obje stranke osporile su presudu u pogledu osiguranja, a tužiteljeva žalba odnosi se i na pitanje troškova. Nakon toga tužitelj je također podnio prvostupanjskom sudu izričit zahtjev za preispitivanje. Tužitelj se poziva na odluku Varhovenog kasacionenog sada (Vrhovni kasacijski sud) prema kojoj je sud vezan najmanjim dopuštenim iznosima utvrđenima Pravilnikom Visokog odvjetničkog vijeća. Ističe da ni formulacija „ograničena na ono što je nužno” u presudi Suda ne podrazumijeva da se ne može prekoračiti najmanji dopušteni iznos koji je potreban za ostvarenje legitimnog cilja. Osim toga, smatra da je nacionalni sud trebao ocijeniti činjeničnu i pravnu složenost predmeta, a ne satnicu. Tvrdi da je izračun dostatnog dohotka u suprotnosti s ustavnim jamstvom prava na rad.
- 8 Tuženik je zatražio da se odbije tužiteljev zahtjev za izmjenu troškova.

- 9 Ovo sudsko vijeće stoga je na temelju postupovnog zakona dužno ponovno ocijeniti prekomjernost ugovorene i plaćene naknade.
- 10 Ovaj sud utvrđuje da u praksi ne postoji stvarno transparentno tržište u Bugarskoj u pogledu cijena u masovnom segmentu odvjetničkih usluga. Većina ugovora formalno se sklapa s najmanjim dopuštenim iznosima utvrđenima Pravilnikom Visokog odvjetničkog vijeća. Ovaj sud sumnja da se u znatnom broju slučajeva isplata takve naknade utvrđuje u pisanom obliku kako bi ju snosila stranka koja nije uspjela u postupku, a da stranka koja je uspjela u postupku nije svojem odvjetniku stvarno platila cjelokupan iznos.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 11 Sud je u svojoj presudi u spojenim predmetima C-427/16 i C-428/16, ČEZ Elektro Bâlgarija presudio da bugarski propis kojim se, s jedne strane, obvezuje osobu koja angažira odvjetnika da mu plati naknadu koja nije manja od naknade utvrđene pravilnikom koji je usvojila strukovna organizacija odvjetnika, Visoko odvjetničko vijeće, i, s druge strane, nalaže nacionalnom sudu da ne smanji naknadu manju od tog najmanjeg dopuštenog iznosa prilikom ocjene prekomjernosti naknade odvjetnika druge stranke u postupku može biti u suprotnosti s pravilima o tržišnom natjecanju propisanim člankom 101. UFEU-a. U toj presudi također se ističe da se ta suprotnost možda ne može zabraniti pravom Unije ako postoje ciljevi u općem interesu kojima se predviđa takvo postupanje, upravo odvjetničke komore, pri određivanju najmanjeg dopuštenog iznosa naknade i ako je način donošenja pravilnika proporcionalan tim ciljevima.
- 12 Sud nacionalnom sudu stoga prepušta da ocijeni jesu li dopušteni najmanji pragovi cijena za usluge koje određuje tijelo udruženja poduzetnika koji pružaju tu uslugu i imaju protutržišni interes, odnosno da navede odstupanja od načelne zabrane iz članka 101. UFEU-a. Zbog prethodne navedene sudske prakse i navedenog zakonodavstva ovo sudsko vijeće ima niz dvojbi u pogledu načina na koji mora primijeniti pravilnik kojim se utvrđuju najmanji dopušteni iznosi odvjetničke naknade i odrediti neprekomjerne odvjetničke troškove koje duguje stranka koja nije uspjela u postupku.

Područje osobnog nadzora – prvo prethodno pitanje

- 13 Nedoumica proizlazi iz neizravnog (uzgrednog) nadziranja zabrane odluka i usklađenih djelovanja. Ovo sudsko vijeće nije upoznato sa slučajem spora između odvjetnika i njegova klijenta o zakonitosti najmanjeg dopuštenog iznosa naknade, ali, kako je prethodno navedeno, postoje dvojbe o tome jesu li neposredni potrošači stvarno platili cjelokupnu naknadu. Također ne postoje informacije o sporu između odvjetnika i Visokog odvjetničkog vijeća s obzirom na to da odvjetnici u načelu nemaju interes osporavati Pravilnik zahtjevom za manje iznose, a stegovni postupci predviđeni Zakonom za advokaturata (Zakon o odvjetništvu) nisu podvrgnuti sudskom nadzoru. Kako je prethodno navedeno,

udruženje sa svoje strane reagira na svaki zahtjev treće osobe za izmjenu Pravilnika, kojim se utvrđuju najmanji dopušteni iznosi odvjetničke naknade (ili tumačenje kojim se taj pravilnik proglašava nevaljanim).

- 14 Stoga, provjera zakonitosti najmanjih dopuštenih iznosa uglavnom nije u interesu potrošača odvjetničkih usluga, nego neizravno zainteresiranih osoba na koje se cijena prevaljuje. Isto vrijedi i u predmetnom slučaju, uređenom člankom 78. stavkom 5. ZGP-a, odnosno da se na zahtjev stranke koja nije uspjela u postupku smanjuje iznos koji ona stranci koja je uspjela u postupku treba nadoknaditi na ime odvjetničke naknade koju je potonja platila. Takva pitanja postavljaju se u mnogim, ako ne i u svim, građanskim i trgovačkim predmetima s obzirom na to da stranka koja strahuje od neuspjeha uvijek ima interes da joj se naloži plaćanje manjeg iznosa i „standardno” (u svakom slučaju i bez potrebe obrazlaganja) ističe prigovor prekomjernosti, dok druga stranka gotovo uvijek potražuje troškove čiji utvrđeni iznos ne odgovara najmanjem dopuštenom iznosu te se protivi njihovu smanjenju a zakonski dugovani iznos nije jasno određen.
- 15 Sudu koji upućuje zahtjev potrebno je pojašnjenje primjenjivosti tumačenja iz presude donesene u spojenim predmetima C-427/16 i C-428/16, ČEZ Elektro Bâlgarija. Budući da iznos odvjetničke naknade u predmetnom slučaju osporava osoba koja nije ugovorna stranka, treba otkloniti sumnju pojedinih nacionalnih sudova da se presuda Suda primjenjuje samo u određenim slučajevima odluke o troškovima, a ne u drugima. Ovo sudsko vijeće smatra da valja uzeti u obzir to da je, iako je ta presuda Suda donesena u pogledu prethodne verzije odredbe o naknadi pravnog savjetnika iz članka 78. stavka 8. ZGP-a, u tom slučaju bilo ključno upravo to što se tom verzijom upućivalo na pravila o tržišnoj odvjetničkoj naknadi.
- 16 NMRAV-om se u vezi s člankom 36. ZO-a utvrđuje ograničenje slobode ugovaranja između odvjetnika i njegova klijenta, odnosno njime se zabranjuje da se u skladu s voljom stranaka dogovori manja naknada od one koja proizlazi iz prirode obrane. Međutim, upućivanje na NMRAV u vezi s člankom 78. stavkom 5. proturječno je u određenoj mjeri jer nacionalni sud, budući da ne postupa na temelju ugovorne slobode, nego prema kriteriju pravičnosti naknade s obzirom na činjeničnu i pravnu složenost predmeta, nikad ne može odrediti manju naknadu od pravične naknade, tako da ograničenje utvrđeno Pravilnikom može dovesti isključivo do određivanja naknade koja je veća od pravične naknade. U tom pogledu valja istaknuti da pristup koji je primijenilo ovo sudsko vijeće u načelu ne dovodi do određivanja naknade prema najnižoj mogućoj, nego prema prosječnoj tržišnoj satnici. Ona u većini slučajeva, čak i u onima povezanim s manjim materijalnim interesom, premašuje iznose u skladu s NMRAV-om.

Teret dokazivanja i konkretnost ispitivanja – drugo, treće, četvrto i peto prethodno pitanje

- 17 Ni ovom sudskom vijeću ni u navedenoj sudskoj praksi nije dvojbena cilj osiguravanja kvalitete odvjetničkih usluga koji je zakonodavac želio postići. (Određene dvojbe i dalje postoje u pogledu pitanja u kojoj mjeri je predviđena mjera u načelu prikladna za ostvarenje tog cilja i je li to jedini cilj koji se želi postići.) Nepostojanje izričitog upućivanja na taj cilj u zakonu nije dvojbena s obzirom na to da se samim formalnim navođenjem određenog cilja ne jamči da se želi postići upravo taj cilj i da su mjere proporcionalne tom cilju.
- 18 Međutim, postoje brojna različita stajališta o pitanju podrednog utvrđivanja iznosa u svakom pojedinačnom slučaju kojim se štite opći interesi. Stoga valja također ispitati tko je bio dužan ocijeniti pravičan iznos naknade: udruženje koje je prilikom donošenja svojeg pravilnika djelovalo kao normativno tijelo ili sud pred kojim je pokrenut postupak u pogledu Pravilnika u cjelini ili pojedinog izraza u njemu.
- 19 U bugarskom pravu postoji decentraliziran sustav normativnog nadzora: zakonitost podzakonskih pravnih akata može se ispitati u posebnom postupku za poništenje (članak 185. i sljedeći članci Administrativnoprocesualnog kodeksa (Zakonik o upravnom postupku)), ali ispitati ju može i svaki sud, uključujući građanski sud odlučujući o primjeni akta na konkretan slučaj čije uređenje je cilj akta. (Iako to nije izričito utvrđeno zakonom ili u sudskoj praksi, u drugom slučaju, to jest onom predviđenom člankom 15. stavkom 3. Zakona za normativne aktove (Zakon o normativnim aktima), sudovi su skloni provesti formalno i sadržajno ispitivanje te ispitati isključivo postupovne i materijalne nedostatke koji su izravno određivi, bez izvođenja dokaza). Istodobno je bugarski sud dužan osigurati nadređenosti prava Europske unije bugarskim zakonima i podzakonskim aktima. U tom pogledu valja ispitati moraju li sudovi pred kojima se vodi određeni građanski postupak prilikom procjene postojanja cilja u općem interesu i proporcionalnosti donesene mjere ocijeniti tu usklađenost u trenutku donošenja akta ili ocijeniti konkretnu pravnu situaciju u svakom pojedinačnom predmetu koji se pred njima vodi.
- 20 To pitanje također treba ispitati s obzirom na potrebu za učinkovitom primjenom prava Unije. U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, nacionalni zakonodavac i nacionalni sudovi primjenjuju pravo Unije u skladu sa svojim nacionalnim pravom – takozvano načelo „postupovne autonomije” (članak 291. UFEU-a).
- 21 Nacionalni sudovi dužni su na temelju članka 19. stavka 1. druge rečenice UFEU-a osigurati učinkovitu primjenu prava Unije. Sudskom praksom također je utvrđeno načelo prema kojem postupovna sredstva nacionalnog prava moraju biti takva da ne smiju pravnim subjektima pretjerano otežati ostvarivanje njihovih prava (vidjeti t. 5. presude u predmetu 33/76, Rewe-Zentralfinanz i Rewe-Zentral, t. 47.

presude u predmetu C-224/01, Köbler i t. 12. presude u predmetu C-312/93, Peterbroeck).

- 22 S druge strane, čini se da većina nacionalnih sudova dvoji o stvarnoj primjenjivosti rješenja navedenog u presudi u spojenim predmetima C-427/16 i C-428/16, ČEZ Elektro Bâlgarija, prema kojem su odredbe Pravilnika Visokog odvjetničkog vijeća načelno u suprotnosti sa zabranom predviđenom člankom 101. stavkom 1. UFEU-a. Naprotiv, nacionalni sudovi smatraju da je primjenjiv NMRAV, osim ako je izričito utvrđeno da su te odredbe usvojene u suprotnosti sa zahtjevima u pogledu legitimnog cilja i proporcionalnog ostvarenja tog cilja. Zbog toga je teret dokazivanja takve suprotnosti načelno na stranci koja traži smanjenje naknade. Za to je također potreban izričit odgovor na pitanje presumira li se neprimjenjivost pravilnika kojim se utvrđuju najmanji dopušteni iznosi odvjetničke naknade i omogućuje li neprimjenjivost odstupanja ili se, nasuprot tomu, presumira valjanost pravilnika dok se ne dokaže suprotno. Također treba odgovoriti na pitanje tko mora dokazati postojanje legitimnog interesa i proporcionalnost u postupku koji se ne vodi između stranke i njezina odvjetnika, nego između dviju stranaka, koje obje zastupa odvjetnik.
- 23 Postavlja se pitanje podrazumijeva li dopuštanje odstupanja od članka 101. UFEU-a da zakonodavac sâm osigurava jamstva u pogledu poštovanja proporcionalnosti prilikom donošenja predmetne odluke koju donosi udruženje, kao što je Visoko odvjetničko vijeće, ili postojanje takvih jamstava nije pretpostavka dopuštenosti odstupanja te mora li nacionalni sud u potpunosti ispitati proporcionalnost. U prvom slučaju zakonodavac može udruženju povjeriti zadaću utvrđivanja iznosa uzimajući u obzir određene metode (primjerice, izračun troškova poslovanja odvjetnika, inflacija, povezanost tih troškova s konkretnom pravnom djelatnošću), pri čemu je potrebno dokumentirati to ispitivanje tijekom postupka donošenja odluke (Pravilnika). U drugom slučaju bi se takvo ispitivanje trebalo provesti neizravno od slučaja do slučaja, što je teško jer nacionalnom sudu u pojedinim građanskim sporovima nisu dostupni konkretni podaci koji se odnose na djelatnost odvjetnika kao samostalnih poduzetnika. Sudu koji upućuje zahtjev potrebne su smjernice u vezi s pitanjem je li u slučaju obveznosti takvog prethodnog ispitivanja proporcionalnosti nepostojanje takvog ispitivanja dovoljan razlog za utvrđivanje neusklađenosti nacionalnog propisa i odluke donesene na temelju njega s pravilima o tržišnom natjecanju. Nasuprot tomu, valjalo bi ispitati je li postojanje ozbiljnih i detaljnih razloga za usvajanje NMRAV-a dovoljno za njegovu primjenu, pod uvjetom da se ne dokaže da ti razlozi nisu stvarni ili da su logički pogrešni.
- 24 Ako se odredbe Pravilnika temelje na kriterijima kojima se prema njihovoj prirodi ne osigurava proporcionalnost ograničenja tržišnog natjecanja ili u pogledu kojih se jednostavno može utvrditi da se u određenim situacijama njima ne osigurava ta proporcionalnost, nacionalni sud mogao bi nacionalni propis kojim ga se obvezuje da primijeni ta ograničenja smatrati općenito neprimjenjivim. Tako bi se moglo potaknuti udruženje da donese akt koji je u skladu sa zahtjevima prava Unije. Nasuprot tomu, drugo moguće tumačenje pretpostavlja da se svaki pojedini tarifni

propis i njegov učinak moraju ispitati i obrazložiti u svakom pojedinačnom slučaju.

Kriteriji ispitivanja – šesto, sedmo, osmo i deveto prethodno pitanje

- 25 Sudu koji upućuje zahtjev također su potrebne smjernice u vezi s pitanjem treba li se, ispitujući proporcionalnost pri primjeni Pravilnika, ponajprije voditi kriterijima utvrđenima prilikom donošenja Pravilnika ako je u to vrijeme postojala bolja mogućnost da ih se predvidi ili bi trebao sâm utvrditi kriterije proporcionalnosti iznosa naknade s obzirom na zahtjev pravičnosti naknade za kvalitetnu pravnu pomoć. Valja uzeti u obzir to da se tužitelj u ovom predmetu, pozivajući se djelomično na sudsku praksu VKS-a, osporava tumačenje iz presude Suda prema kojem bi najmanji dopušteni iznosi trebali biti najmanji mogući za postizanje cilja, što općenito nije sporno. U praksi nisu sporni ni nacionalni zakonski kriteriji koji se odnose na dopuštenost ograničenjâ slobode ugovaranja nižih cijena: iznos naknade mora prema ZO-u biti „pravičan i opravdan” te na temelju ZGP-a mora odgovarati „pravnoj i činjeničnoj složenosti” predmeta.
- 26 Međutim, u praksi je teško sadržajno dopuniti te općenite odredbe. Kako je prethodno navedeno, nakon donošenja navedene presude Suda nacionalna sudska praksa nije ujednačena u pogledu konkretnog načina na koji bi se osigurala primjena europskog prava.
- 27 Valja uzeti u obzir to da iz stupnjevanja najmanjih dopuštenih iznosa prema materijalnom interesu (i dva druga kriterija: vrsta predmeta u određenim slučajevima i broj održanih rasprava), koje je predviđeno NMRAV-om, nije uvijek razvidan obavljen rad. On ponekad nije razvidan ni iz najnižeg praga, a degresivna ljestvica nije dovoljno jasna, pa u jednostavnim predmetima velike vrijednosti naknada može biti prilično velika. U rijetkim slučajevima upravo je suprotno: u predmetu koji nije povezan s materijalnim interesom ili koji je male vrijednosti, odvjetnik može biti prisiljen (zbog nepostojanja tržišnog natjecanja svi rade po najnižim cijenama) raditi za naknadu koja nije primjerena s obzirom na složenost predmeta.
- 28 Još su veće poteškoće ako, nasuprot tomu, nacionalni sud treba ispitati proporcionalnost od slučaja do slučaja. Ovo sudsko vijeće dvoji o kriterijima koje treba primijeniti ispitujući proporcionalnost između nematerijalnog cilja (kvaliteta pružanja odvjetničkih usluga) i materijalnog ograničenja (iznos naknade). Na prvi pogled, jedini zajednički kriterij je količina posla koji obavlja odvjetnik, koji se u pogledu vremena smatra objektivnim mjerilom radnog opterećenja, ali takav pristup ne primjenjuje se u praksi drugih sudskih vijeća. Ispitivanje je također znatno otežano zbog toga što se u predmetima ne navode ni opseg obavljenog posla ni općeprihvaćeni tržišni kriteriji vrednovanja usluga u odnosu na cilj koji se želi postići, tako da bi nacionalni sud mogao i te parametre utvrditi u skladu sa svojom diskrecijskom ovlašću primjenjujući na odgovarajući način članak 162. ZGP-a.

- 29 Ako se Pravilnik, kao jedini akt koji predstavlja zamjenu za stvarne tržišne cijene, ne može ni izravno ni neizravno primijeniti, postavlja se pitanje mogu li nacionalni sudovi primijeniti tarife prema kojima se plaća pravna pomoć odvjetnika po službenoj dužnosti. Valja istaknuti da je njihov cilj osigurati najmanji dopušten iznos naknade za kvalitetan rad odvjetnika, ali u praksi država, koja plaća tu naknadu, priznaje njezin znatno niži iznos od onnog predviđenog Pravilnikom Visokog odvjetničkog vijeća. Međutim, istodobno je zakonodavac nakon donošenja prethodne presude Suda potvrdio da se za stranke koje su uspjele u postupku u kojem ih je zastupao pravni savjetnik taj Pravilnik primjenjuje i kao polazište i ograničenje.
- 30 Konačno, ako se ne može primijeniti normativni kriterij i ako se nacionalni sud mora osloniti na vlastitu ocjenu, potrebno je s obzirom na obveze koje proizlaze iz članka 47. Povelje o temeljnim pravima, koji bi se morao primijeniti, s obzirom na to da nacionalni sudovi prilikom provedbe pravila o tržišnom natjecanju predviđenih člankom 101. UFEU-a izuzimaju iz primjene nacionalno zakonodavstvo, također utvrditi primjenjive zahtjeve u pogledu obrazloženja takve sudske odluke. Ti zahtjevi trebali bi uključivati dvije odrednice: kao prvo, je li nacionalni sud dužan navesti sve glavne kriterije koje je primijenio i, kao drugo, treba li također ispitati njihov značaj, odnosno nakon određivanja konačnog iznosa dodijeljene naknade obrazložiti matematičku vrijednost kriterijâ i njezin utjecaj na ishod. Potonje je u praksi gotovo nemoguće provesti jer zahtijeva ozbiljnu pripremu i analizu tržišta odvjetničkih usluga, koja većini sudaca nije dostupna, osim u predmetima koji se pred njima vode.

Posljedice – deseto prethodno pitanje

- 31 Nakon donošenja presude u spojenim predmetima C-427/16 i C-428/16, ČEZ Elektro Bâlgarija nacionalna sudska praksa nije ujednačena u pogledu konkretnog načina na koji bi se osigurala primjena prava Unije. U sudskoj praksi VKS-a postoje, u mjeri u kojoj je sud koji upućuje zahtjev mogao utvrditi uvidom u pravno-informacijski sustav, sljedeća rješenja: (1.) ne postoji slučaj u kojem je VKS utvrdio da se Pravilnikom prekoračuje ono što je nužno ili da je provedeno ispitivanje na temelju objektivnih kriterija. (2.) U jednom predmetu odlučeno je da se u predmetu ne može dopustiti ponošenje žalbe u kasacijskom postupku ako je žalbeni sud prethodno utvrdio djelomično nepoštovanje najmanjih dopuštenih iznosa predviđenih Pravilnikom. (3.) U jednom predmetu VKS nije dopustio ponošenje žalbe u kasacijskom postupku smatrajući da se presuda Suda ne primjenjuje na slučajeve predviđene člankom 78. stavkom 5. ZGP-a, koji se odnosi na odvjetničku naknadu, s obzirom na to da je donesena u pogledu članka 78. stavka 8. ZGP-a, koji je odnosi na naknadu pravnog savjetnika i kojim se prethodno upućivalo na odvjetničku nagradu. (4.) U pojedinim slučajevima VKS nije dopustio podnošenje žalbe u kasacijskom postupku navodeći sažeto da utvrđenja žalbenog suda prema kojima se naknada ne može smanjiti ispod najnižeg dopuštenog iznosa utvrđenog Pravilnikom nisu u suprotnosti s presudom Suda, u skladu s kojom se ograničenja trebaju ograničiti na najmanji dopušteni

iznos. (5.) VKS je samo u dva slučaja dopustio podnošenje žalbe u kasacijskom postupku u pogledu tog pitanja presudivši da najmanji dopušteni iznosi utvrđeni Pravilnikom zapravo i dalje udovoljavaju kriterijima koje je utvrdio Sud.

- 32 U većini slučajeva nacionalni sudovi nastoje, uz paušalna obrazloženja, zaključiti da je uvijek opravdan iznos predviđen pravilnikom kojim se utvrđuju najmanji dopušteni iznosi odvjetničke naknade ili u skladu sa svojom diskrecijskom ovlasti odrediti iznose koji se ne temelje na objektivnim pokazateljima (vjerojatno radi uštede vremena). Naposljetku, zbog toga se čak osporava tumačenje Suda s obzirom na to da se u većini slučajeva zbog nepostojanja valjanog kriterija uskraćuje stvarni nadzor dopuštenosti odluke udruženja poduzetnika. Stoga se također postavlja pitanje dopušta li se prethodno navedenim utvrđenjima Suda u pogledu učinkovitosti primjene prava Unije sličan pristup, odnosno primjena odluke udruženja poduzetnika koja je u suprotnosti s člankom 101. stavkom 1. UFEU-a umjesto nje same.
- 33 Konkretno, u vezi sa sudskom praksom VKS-a koja se odnosi na kasacijski postupak valja, osim prethodno navedenih razmatranja, istaknuti da se primjerenost usporedbe s državnim pristojbama (koja je pogrešna: najmanji dopušteni iznos nagrade za rad odvjetnika manji je od državne pristojbe samo u slučaju vrijednosti predmeta spora koja je veća od 10 000 BGN) može dovesti u pitanje zbog toga što se pravosudni sustav, za razliku od odvjetnika, ne mora samostalno financirati. Ovo sudsko vijeće također ne smatra nepoželjnim izraz „prekomjerno tržišno natjecanje“. Naime, osiguravanjem veće naknade može se teoretski smanjiti potreba za preuzimanjem više predmeta i osigurati više vremena za proučavanje predmeta, sudjelovanje u njima i daljnje osposobljavanje odvjetnika, ali time se ti ciljevi ne mogu zajamčiti s obzirom na to da u oba slučaja, i manje i veće naknade, radno opterećenje ovisi o savijesti odvjetnika. Konačno, praksom koju nalaže VKS, a koja se sastoji u prihvaćanju primjenjivosti NMRV-a, neovisno o posebnostima slučaja i neovisno o gospodarskoj situaciji, udruženju se daje „bjanko ček“ za utvrđivanje tarifa.