

Cauza C-438/22**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

4 iulie 2022

Instanța de trimitere:

Sofiyski rayonen sad (Tribunalul de Raion din Sofia, Bulgaria)

Data deciziei de trimitere:

4 iulie 2022

Reclamantă:

„Em akaunt BG” EOOD

Pârâtă:

Zastrahovatelno aktsionerno druzhestvo „Armeets” AD

Obiectul procedurii principale

Revizuirea deciziei privind cheltuielile de judecată, deoarece instanța judecătorească a redus cuantumul onorariilor de avocat solicitate – o parte din cheltuielile de judecată – pe motiv că erau excesive

Obiectul și temeiul juridic al procedurii preliminare

Obligația instanțelor naționale de a ține seama, la reducerea cheltuielilor cu onorariile avocaților ale uneia dintre părți, de tariful stabilit ca remunerația minimă de o organizație a avocaților, din care avocații fac parte în temeiul legii

Articolul 276 primul paragraf TFUE

Întrebările preliminare

1) Articolul 101 alineatul (1) TFUE, citit în lumina Hotărârii CHEZ Elektro Bulgaria, pronunțată în cauzele conexe C-427/16 și C-428/16, trebuie interpretat

în sensul că instanțele naționale pot să înlăture aplicarea unei dispoziții de drept național potrivit căreia instanța nu este autorizată să oblige partea care cade în pretenții la plata onorariilor de avocat într-un quantum inferior sumei minime stabilite printr-un regulament adoptat exclusiv de o organizație profesională a avocaților, precum Consiliul Superior al Baroului (Bulgaria), în cazul în care dispoziția respectivă nu se limitează la atingerea unor obiective legitime, și nu numai în raport cu părțile contractante, ci și în raport cu terții care ar putea fi obligați la plata cheltuielilor de judecată?

2) Articolul 101 alineatul (1) TFUE, citit în lumina Hotărârii CHEZ Elektro Bulgaria, pronunțată în cauzele conexe C-427/16 și C-428/16, trebuie înțeles în sensul că obiectivele legitime care justifică aplicarea unei dispoziții de drept național potrivit căreia instanța nu este autorizată să oblige partea care cade în pretenții la plata onorariilor de avocat într-un quantum inferior sumei minime, stabilite printr-un regulament adoptat de o organizație profesională a avocaților, precum Consiliul Superior al Baroului (Bulgaria), trebuie considerate ca fiind stabilite prin lege, iar instanța poate să înlăture aplicarea dispoziției naționale atunci când nu constată că aceste obiective sunt depășite în cazul concret sau, dimpotrivă, trebuie să se considere că dispoziția de drept național este inaplicabilă în măsura în care nu se constată atingerea acestor obiective?

3) În conformitate cu articolul 101 alineatul (1) TFUE coroborat cu articolul 2 din Regulamentul (CE) nr. 1/2003, în cadrul unui litigiu civil în care partea care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată, care dintre părți trebuie să dovedească existența unui obiectiv legitim și faptul că realizarea acestui obiectiv este urmărită în mod proporțional prin intermediul unui regulament privind onorariile avocațiale minimale, adoptat de o organizație profesională a avocaților, în cazul în care se solicită o reducere a onorariilor de avocat pentru motivul că sunt excesive: partea care solicită obligarea la plata cheltuielilor de judecată sau partea care cade în pretenții și care solicită reducerea onorariilor?

4) Articolul 101 alineatul (1) TFUE, citit în lumina Hotărârii CHEZ Elektro Bulgaria, pronunțată în cauzele conexe C-427/16 și C-428/16, trebuie înțeles în sensul că, atunci când delegă unei organizații profesionale a avocaților stabilirea unor tarife minime printr-un regulament, o autoritate de stat precum Narodno sabranie (Adunarea Națională, Bulgaria) este obligată să menționeze în mod expres metodele concrete prin care se stabilește caracterul proporțional al restricției sau organizația profesională trebuie să le dezbată la momentul adoptării regulamentului (de exemplu, în expunerea de motive a proiectului sau în alte documente pregătitoare) și, eventual, în cazul în care aceste metode nu sunt luate în considerare, instanța este obligată să refuze aplicarea regulamentului fără a examina sumele concrete, iar existența unei dezbateri motivate cu privire la aceste metode este suficientă pentru a considera că regulamentul se limitează la ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor legitime stabilite?

5) În cazul unui răspuns negativ la a patra întrebare: Articolul 101 alineatul (1) TFUE, citit în lumina Hotărârii CHEZ Elektro Bulgaria, pronunțată în cauzele

conexate C-427/16 și C-428/16, trebuie înțeles în sensul că instanța trebuie să evalueze obiectivele legitime care justifică aplicarea unei dispoziții de drept național, potrivit căreia instanța nu este autorizată să oblige partea care cade în pretenții la plata onorariilor de avocat într-un quantum inferior sumei minime, stabilite printr-un regulament adoptat de o organizație profesională a avocaților precum Consiliul Superior al Baroului (Bulgaria), și proporționalitatea lor în funcție de efectele asupra quantumului prevăzut în mod concret în cauză și să refuze aplicarea acestui quantum atunci când acesta depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor, sau instanța trebuie, în principiu, să cerceteze natura și efectele criteriilor prevăzute de regulament asupra stabilirii quantumului și, atunci când constată că, în anumite cazuri, ele pot depăși ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor, să înlăture aplicarea normei respective în toate cazurile?

6) În cazul în care se consideră că obiectivul legitim al remunerației minime este asigurarea unor servicii juridice de calitate, articolul 101 alineatul (1) TFUE permite ca sumele minime să fie stabilite exclusiv în funcție de natura cauzei (obiectul litigiului), de interesului material al cauzei și, parțial, de numărul de ședințe desfășurate, fără a se ține seama de alte criterii precum existența unei complexități de fapt, normele naționale și internaționale aplicabile etc.?

7) În cazul în care răspunsul la a cincea întrebare este că instanța națională trebuie să examineze separat, în privința fiecărei proceduri, dacă obiectivele legitime ale asigurării unei asistențe juridice efective pot justifica aplicarea regimului juridic al onorariilor avocațiale minimale, pe baza căror criterii trebuie să aprecieze instanța caracterul proporțional al quantumului minim al remunerației în cazul concret, atunci când consideră că un quantum minim are ca obiectiv asigurarea unei asistențe juridice efective la nivel național?

8) Articolul 101 alineatul (1) TFUE, coroborat cu articolul 47 al treilea paragraf din Carta drepturilor fundamentale, trebuie interpretat în sensul că, în scopul aprecierii celei de a șaptea întrebări, trebuie să se țină seama de un regim, aprobat de puterea executivă, privind remunerația pe care statul o plătește avocaților desemnați din oficiu și care reprezintă – în temeiul unei trimiteri legale – suma maximă care se rambursează părții, reprezentate de un consilier juridic, care a obținut câștig de cauză?

9) Articolul 101 alineatul (1) TFUE, coroborat cu articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale, trebuie interpretat în sensul că impune instanței naționale, în cadrul aprecierii celei de a șaptea întrebări, să indice un nivel de remunerație suficient pentru atingerea obiectivului de asigurare a unei asistențe juridice de calitate, pe care trebuie să îl compare cu cel care rezultă din regimul juridic, și să motiveze nivelul pe care îl stabilește în mod discreționar?

10) Articolul 101 alineatul (2) TFUE, coroborat cu principiile efectivității căilor de atac procedurale interne și al interzicerii abuzului de drept, trebuie interpretat în sensul că, în cazul în care o instanță națională constată că o decizie a unei

asociații de întreprinderi încalcă interdicțiile privind restrângerea concurenței prin stabilirea unor tarife minime pentru membrii săi, fără a exista motive întemeiate pentru admiterea unei astfel de ingerințe, este obligată să aplice tarifele minime prevăzute în această decizie, întrucât ele reflectă prețurile reale de piață ale serviciilor la care se referă decizia, deoarece toate persoanele care prestează serviciul respectiv sunt obligate să fie membre ale acestei asociații?

Legislația și jurisprudența Uniunii invocate

TFUE, articolul 101 alineatele (1) și (2);

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, articolul 47;

Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele 81 și 82 din tratat, articolul 2;

Hotărârea din 23 noiembrie 2017, CHEZ Elektro Bulgaria, cauzele conexe C-427/16 și C-428/16, EU:C:2017:890.

Dispozițiile naționale invocate

Konstitutsia na Republika Bulgaria (Constituția Republicii Bulgaria), articolele 121, 122, 124 și 134;

Grazhdanski protsesualen kodeks (Codul de procedură civilă, denumit în continuare „GPK”), articolele 78, 162, 248, 280 și 288;

Zakon za advokatura (Legea privind baroul, denumită în continuare „ZAdv”), articolele 36, 38, 113, 118, 121 și 132;

Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (Legea privind răspunderea statului și a municipalităților pentru prejudicii), articolele 1 și 5;

Zakon za pravnata pomosht (Legea privind asistența judiciară gratuită), articolele 6, 37 și 39;

Naredba No 1 ot 9 yuli 2004 g. na Visshia advokatski savet za minimalnite razmeri na advokatskite vaznagrazhdenia (Regulamentul nr. 1 din 9 iulie 2004 al Consiliului Superior al Baroului privind onorariile avocaționale minimale, denumit în continuare „NMRAV” sau „Regulamentul Consiliului Superior al Baroului”), articolele 2 și 7, precum și secțiunile 2a și 3;

Naredba za zaplashtaneto na pravnata pomosht (Regulamentul privind plata asistenței judiciare gratuite), articolul 25 și secțiunea 2;

Tarifa za darzhavnite taksi, koito se sabirat ot sadilishtata po Grazhdanski protsesualen kodeks (Tariful referitor la taxele percepute de instanțe în temeiul Codului de procedură civilă), articolele 1 și 3;

Hotărârile Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, Bulgaria, denumită în continuare „VAS”) nr. 5485 din 2 mai 2017 și nr. 5419 din 8 mai 2020, decizia interpretativă a VAS nr. 1 din 15 martie 2017, hotărârile VAS nr. 422 din 13 ianuarie 2021, nr. 4406 din 14 aprilie 2020 și nr. 14894 din 2 decembrie 2020, ordonanța VAS nr. 875 din 22 ianuarie 2018, ordonanțe ale Varhoven kasatsionen sad (Curtea Supremă de Casație, Bulgaria, denumită în continuare „VKS”) nr. 199 din 11 mai 2022, nr. 437 din 12 decembrie 2018, nr. 138 din 15 martie 2021 și nr. 28 din 21 ianuarie 2022.

În dreptul procedural civil bulgar, cheltuielile de judecată sunt stabilite în quantum concret în decizia finală adoptată în cadrul procedurii. Ulterior, problema nu mai poate fi soluționată din nou. Contrar deciziei privind cererile principale, care nu poate fi modificată de aceeași instanță, articolul 248 din GPK permite remedierea erorilor și omisiunilor săvârșite de aceeași instanță în ceea ce privește cheltuielile de judecată ca o condiție pentru o cale de atac ulterioară.

Articolul 78 din GPK prevede că cheltuielile efectuate de partea care a obținut câștig de cauză sunt suportate de partea care cade în pretenții. O parte din cheltuielile de judecată este reprezentată de onorariul de avocat, care este rambursat de partea care cade în pretenții numai în cazul în care plata acestei remunerații este dovedită. Articolul 78 alineatul (5) din GPK prevede posibilitatea reducerii acestui quantum numai în ceea ce privește onorariul avocatului, atunci când între cheltuielile necesare apărării în litigiu și sumele plătite efectiv de partea care a obținut câștig de cauză nu există o legătură de cauzalitate. Se previne astfel suportarea unor cheltuieli care au fost stabilite într-un quantum prea mare fără implicarea debitorului final, fără a se examina motivul specific (generozitate, abuz etc.). Instanța poate proceda la o astfel de reducere numai la cererea formulată în termenul prevăzut de partea care a căzut în pretenții. Potrivit acestei dispoziții, instanța poate reduce această sumă la quantumul minim, dar, în cazul în care cauza este complexă din punct de vedere factual sau juridic, instanța nu poate să reducă remunerația sau poate să o reducă la o sumă mai mare decât suma minimă. Între reprezentant și partea reprezentată care a obținut câștig de cauză, suma convenită rămâne în vigoare.

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii

- 1 Obiectul principal al procedurii desfășurate în fața instanței de trimitere îl constituie o acțiune formulată de „Em akaunt BG” EOOD (reclamanta) împotriva „ZAD Armeets” AD (pârâta) în despăgubire pentru asigurarea de bunuri în urma furtului unui autoturism în valoare de 16 112,32 BGN, precum și în despăgubire pentru întârziere în quantum de 1 978,24 BGN, reprezentând dobânda legală. Prin

hotărârea pronunțată la 16 februarie 2022, aceste chestiuni au fost soluționate (la instanța de trimitere), concluziile reclamantei fiind admise în parte.

- 2 În prezenta cauză, reclamanta a fost reprezentată de un avocat, care a solicitat încă din cererea introductivă să se plătească reclamantei onorariul de avocat. A fost prezentat un contract referitor la plățile în cuantum de 1 070 BGN, efectuate către avocat. În răspunsul său, pârâta a susținut că onorariul avocatului reclamantei era excesiv.
- 3 La prima ședință a instanței, procesul a fost amânat. La următoarea ședință, au fost admise probele scrise prezentate de părți, a fost audiate concluziile unei expertize tehnice-auto, a fost admisă o majorare a cererii, iar cauza a fost supusă deliberării. În cadrul aceleiași ședințe, părțile au prezentat cereri privind cheltuielile de judecată, reclamanta solicitând 723,62 BGN cu titlu de taxe de stat, 125 BGN pentru raportul de expertiză și 1 070 BGN cu titlu de onorariu de avocat.
- 4 În motivarea hotărârii, instanța de trimitere a considerat, în partea referitoare la costuri, că, la acel moment, în condițiile pieței din Bulgaria, asistența juridică de calitate putea fi oferită la un tarif orar de 42 BGN, că munca depusă în cauză este – potrivit estimării instanței – de aproximativ 23 de ore și că, prin urmare, o remunerație de 943 BGN era justificată.
- 5 În motivarea referitoare la cheltuielile de judecată care figurează în hotărârea judecătorească pronunțată de instanța de trimitere, se arată că, în conformitate cu articolul 78 alineatul (5) din GPK, la cererea părții adverse, instanța acordă doar partea din onorariul de avocat efectiv plătit, care nu este excesivă în raport cu complexitatea cauzei. La finalul acestei dispoziții, se prevede că instanța nu poate acorda mai puțin decât suma minimă prevăzută la articolul 36 din ZAdv. Potrivit Hotărârii Curții de Justiție în cauza C-427/16, această din urmă dispoziție ar fi contrară articolului 101 alineatul (1) TFUE coroborat cu articolul 4 alineatul (3) TUE dacă nu ar fi necesară pentru atingerea obiectivului urmărit. Instanța de trimitere consideră că stabilirea unor tarife minime, care să asigure avocatului un venit care să îi ofere o existență demnă, o anumită calitate în exercitarea funcțiilor sale și posibilitatea de a se perfecționa, este proporțională cu obiectivul legitim de a garanta societății servicii juridice de calitate. Instanța de trimitere stabilește că tariful brut în limita căruia remunerația nu este excesivă este de 42 BGN pe oră. În speță, activitatea juridică calificată pentru examinarea probelor și a dreptului aplicabil se cifrează la 5 ore, consultărilor cu clientul – 3 ore, redactarea cererii de sesizare a instanței și a concluziilor – 12 ore, deplasarea și participarea la două ședințe de judecată publice, precum și discuțiile ulterioare – 3 ore, astfel încât eforturile întreprinse trebuie să fie evaluate, pe baza tarifului menționat anterior, la aproximativ 943 BGN.
- 6 Întrucât pârâta a ales să fie apărată de un consilier juridic, remunerația acestuia a fost stabilită în speță la 201 BGN, din care reclamanta a fost obligată prin hotărâre judecătorească să plătească o parte în conformitate cu partea respinsă din cerere.

- 7 Hotărârea a fost atacată de ambele părți în ceea ce privește problema asigurării, iar recursul introdus de reclamantă privește și problema cheltuielilor de judecată. Ulterior, reclamanta a depus de asemenea o cerere expresă de revizuire la instanța de prim grad de jurisdicție. Reclamanta se întemeiază pe o decizie a Varhoven kasatsionen sad (Curtea Supremă de Casație), potrivit căreia instanța este ținută de sumele minime prevăzute în regulamentul Consiliului Superior al Baroului. Nici expresia „limitate la ceea ce este necesar” din Hotărârea Curții de Justiție nu ar însemna că suma minimă necesară pentru atingerea scopului legitim nu trebuie să fie depășită. În plus, instanța ar fi trebuit să evalueze complexitatea cauzei în fapt și în drept, iar nu tariful orar. Calcularea venitului suficient ar încălca garanția constituțională a dreptului la muncă.
- 8 Pârâta a solicitat respingerea cererii reclamantei de modificare a cheltuielilor de judecată.
- 9 Prin urmare, instanța de trimitere este obligată, în conformitate cu regulamentul de procedură, să evalueze din nou dacă remunerația convenită și plătită este excesivă.
- 10 Instanța constată că, în practică, în Bulgaria nu există o piață cu adevărat inteligibilă în ceea ce privește prețurile serviciilor avocaților în rândul publicului larg. Majoritatea contractelor sunt încheiate în mod formal în quantumul minim stabilit de Regulamentul Consiliului Superior al Baroului. Instanța suspectează că, într-un număr deloc neglijabil de cazuri, plata unei remunerații în acest quantum este consemnată în scris pentru a fi suportată de partea care cade în pretenții, fără ca partea care a obținut câștig de cauză să fi plătit efectiv avocatului său întreaga sumă.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 11 În Hotărârea CHEZ Elektro Bulgaria, pronunțată în cauzele conexe C-427/16 și C-428/16, Curtea de Justiție a statuat că regimul bulgar care, pe de o parte, impune unei persoane care mandatează un avocat să plătească acestuia o remunerație care nu este inferioară celei prevăzute într-un regulament stabilit de organizația profesională a avocaților, Consiliului Superior al Baroului și, pe de altă parte, obligă instanța ca, atunci când apreciază că remunerația avocatului celeilalte părți la proces este excesivă, să nu reducă remunerația sub acest quantum minim, încalcă normele privind concurența prevăzute la articolul 101 TFUE. În același timp, hotărârea menționată subliniază că este posibil ca această inconsistență să nu poată fi interzisă de dreptul Uniunii în cazul în care există obiective de interes public care impun o astfel de abordare în ceea ce privește stabilirea unei remunerații minime – tocmai de către barou – și în cazul în care modalitatea de adoptare a regulamentului este proporțională în raport cu aceste obiective.
- 12 Astfel, Curtea lasă la latitudinea instanței naționale să aprecieze dacă sunt admisibile praguri de prețuri minime pentru servicii, care sunt stabilite de un organ al unei asociații de întreprinderi care prestează aceste servicii și care au un

interes anticoncurențial, așadar să formuleze excepții de la interdicția de principiu prevăzută la articolul 101 TFUE. Jurisprudența și legislația citate anterior generează pentru instanța de trimitere o serie de îndoieli cu privire la modul în care ar trebui să aplice Regulamentul privind onorariile avocațiale minimale și a modului în care ar trebui să stabilească cheltuielile neexcesive din onorariile de avocat, datorate de partea care cade în pretenții.

Sfera personală de control – prima întrebare

- 13 Ambiguitatea provine din faptul că interzicerea deciziilor și a practicilor concertate este controlată în mod indirect (incidental). Instanța de trimitere nu are cunoștință de niciun caz în care, între un avocat și clientul său, să fi apărut un litigiu cu privire la legalitatea remunerației minime, dar, după cum s-a menționat deja, există incertitudini cu privire la aspectul dacă remunerația este plătită efectiv în quantum integral de consumatorii direcți. De asemenea, nu se știe dacă a existat un litigiu între un avocat și Consiliul Superior al Baroului, întrucât avocații nu au în principiu niciun interes în a contesta regulamentul printr-o cerere de reducere a sumelor, iar procedurile disciplinare în temeiul Zakon za advokaturata (Legea privind baroul) nu sunt supuse controlului judiciar. După cum s-a arătat deja, organizația profesională răspunde, la rândul său, la orice cerere a unui terț de modificare a Regulamentului privind onorariile avocațiale minimale (sau de interpretare în sensul invalidării acestui regulament).
- 14 Interesul în ceea ce privește revizuirea legalității quantumului minim nu este, așadar, în primul rând, al consumatorilor de servicii de avocat, ci al părților afectate indirect, care trebuie să suporte costurile. Acest lucru este de asemenea valabil în prezenta cauză, care este reglementată de articolul 78 alineatul (5) din GPK, și anume la cererea părții care a căzut în pretenții, este redusă suma pe care ea trebuie să o ramburseze părții care a avut câștig de cauză din remunerația de avocat plătită de aceasta. Astfel de probleme apar într-o parte semnificativă, dacă nu chiar în toate cauzele civile și comerciale, deoarece partea care se teme de pierderi are întotdeauna interesul de a fi obligată să plătească o sumă mai mică și invocă „în mod standard” (în fiecare caz și fără a fi nevoie de o justificare) obiecția privind caracterul excesiv, cealaltă parte pretinzând aproape întotdeauna cheltuieli de judecată al căror quantum dovedit nu corespunde sumei minime și se opune reducerii acestora, iar suma datorată prin lege nu este clar determinată.
- 15 Instanța de trimitere are nevoie de clarificări cu privire la aplicabilitatea interpretării efectuate în Hotărârea CHEZ Elektro Bulgaria, pronunțată în cauzele conexe C-427/16 și C-428/16. Întrucât, în speță, persoana care contestă quantumul remunerației de avocat nu este parte la contract, este necesar să se înlăture îndoiala unor instanțe naționale că Hotărârea Curții de Justiție se aplică numai în anumite cazuri de soluționare a cheltuielilor de judecată, iar în altele nu. Potrivit instanței de trimitere, trebuie să se țină seama de împrejurarea că, deși hotărârea Curții a fost pronunțată cu privire la versiunea anterioară a normei privind remunerarea consilierilor juridici prevăzută la articolul 78 alineatul (8) din

GPK, determinant în acest caz era tocmai faptul că această versiune făcea trimitere la normele referitoare la onorariile de avocat practicate în mod normal pe piață.

- 16 În contextul articolului 36 din ZAdv, NMRAV stabilește o limită a libertății contractuale dintre avocat și client, cu alte cuvinte reglementează o interdicție de a negocia, potrivit voinței părților, o remunerație mai mică decât cea care rezultă din natura apărării. Or, trimiterea la NMRAV în contextul articolului 78 alineatul (5) din GPK prezintă însă o anumită tensiune, întrucât dat fiind că instanța nu acționează în temeiul libertății contractuale, ci potrivit criteriului echității remunerației în funcție de complexitatea factuală și juridică a cauzei, ea nu ar putea stabili niciodată o remunerație inferioară unei remunerații echitabile, astfel încât limita stabilită de regulament nu poate conduce decât la stabilirea unei sume superioare remunerației echitabile. În acest context, trebuie să se arate că abordarea adoptată de instanța de trimitere are ca rezultat, în esență, stabilirea remunerației la tariful mediu al pieței, iar nu la cel mai mic tarif posibil. În cazuri mai complexe, chiar dacă cu un interes material mai mic, ea depășește sumele prevăzute de NMRAV.

Sarcina probei și caracterul concret al examinării - a doua-a cincea întrebare

- 17 În ceea ce privește obiectivul urmărit de legiuitor, de a asigura calitatea serviciilor avocațiale, nu există nicio îndoială nici pentru instanța de trimitere, nici în jurisprudența citată. (Persistă în continuare anumite îndoieli cu privire la măsura în care regimul prevăzut este în principiu de natură să atingă acest obiectiv și dacă acesta este singurul obiectiv urmărit.) În această privință, lipsa unei indicații exprese în lege referitoare la acest obiectiv nu ridică probleme, dat fiind că simpla mențiune formală a unui anumit obiectiv nu oferă nicio garanție că tocmai acesta este urmărit și că măsurile legate de acesta sunt proporționale.
- 18 Totuși, există numeroase opinii diferite cu privire la problema stabilirii incidentale, în cazul concret, a quantumului în care sunt garantate interesele generale. De aceea, trebuie să se examineze și cine are de analizat quantumul adecvat al remunerației: organizația profesională care, la adoptarea regulamentului său, a acționat în calitate de organ legislativ sau instanța sesizată cu privire la regulament în ansamblul său sau la forma concretă în care este exprimat regulamentul.
- 19 În dreptul bulgar, controlul de legalitate este difuz: legalitatea actelor juridice de rang inferior poate fi verificată în cadrul unei proceduri speciale de declarare a nulității în fața instanței administrative (articolul 185 și următoarele din Administrativnoprotsesualen kodeks [Codul de procedură administrativă]), dar și în fața oricărei instanțe, inclusiv a unei instanțe civile, care decide cu privire la aplicarea actului juridic într-un caz concret a cărui reglementare intră în obiectivul acestui act juridic. (Fără ca acest lucru să fi fost stabilit în mod expres în lege sau în jurisprudență, instanțele tind, în cel de al doilea caz, așadar în temeiul

articolului 15 alineatul (3) din *Zakon za normativnite aktove* [Legea privind actele normative], să efectueze o examinare de formă și de fond și să examineze numai viciile de formă și de fond care pot fi constatate în mod direct, fără măsuri de cercetare judecătorească.) Totodată instanța bulgară este obligată să garanteze supremația dreptului Uniunii Europene în raport cu legile bulgare și cu actele juridice de rang inferior. În această privință, este necesar să se examineze dacă instanțele sesizate cu o anumită cauză civilă, atunci când efectuează evaluarea – impusă de Curte – a existenței unui obiectiv de interes general și a proporționalității măsurii adoptate, trebuie să evalueze compatibilitatea la momentul adoptării actului juridic sau să efectueze evaluarea cadrului juridic concret în fiecare caz individual pendinte în fața lor.

- 20 Acest aspect trebuie analizat, de asemenea, în lumina necesității de aplicare efectivă a dreptului Uniunii. Potrivit jurisprudenței constante a Curții de Justiție, legiuitorul național și instanțele naționale aplică dreptul Uniunii în conformitate cu dreptul lor național – așa-numitul principiu al „autonomiei procedurale” (articolul 291 TFUE).
- 21 În conformitate cu articolul 19 alineatul (1) a doua teză TUE, instanțele naționale sunt obligate să asigure aplicarea efectivă a dreptului Uniunii. Jurisprudența a confirmat, de asemenea, principiul potrivit căruia mijloacele procedurale de drept intern trebuie să fie create astfel încât să nu îngreuneze excesiv exercitarea drepturilor persoanelor juridice (a se vedea punctul 5 din Hotărârea Rewe/Landwirtschaftskammer für das Saarland în cauza 33/76, punctul 47 din Hotărârea Köbler în cauza C-224/01 și punctul 12 din Hotărârea Peterbroeck în cauza C-312/93).
- 22 Pe de altă parte, majoritatea instanțelor naționale par să aibă îndoieli cu privire la validitatea soluției adoptate în Hotărârea CHEZ Elektro Bulgaria, pronunțată în cauzele conexe C-427/16 și C-428/16, potrivit căreia dispozițiile regulamentului Consiliului Superior al Baroului sunt, în principiu, contrare interdicției prevăzute la articolul 101 alineatul (1) TFUE. Dimpotrivă, instanțele naționale consideră că NMRAV este aplicabil, în măsura în care nu se constată în mod expres că aceste dispoziții au fost adoptate cu încălcarea cerințelor unui obiectiv legitim și a proporționalității în urmărirea acestuia. Pentru acest motiv, sarcina de a dovedi o astfel de încălcare revine, în principiu, părții care solicită o reducere a onorariilor. Acest lucru necesită, de asemenea, un răspuns explicit la întrebarea dacă inaplicabilitatea Regulamentului privind onorariile avocațiale minimale este prezumată, iar inaplicabilitatea permite excepții sau dacă, dimpotrivă, validitatea regulamentului se prezumă până la proba contrarie. De asemenea, trebuie să se răspundă la întrebarea cine trebuie să dovedească existența unui interes legitim și a proporționalității într-un proces care nu se desfășoară între o parte și avocatul ei, ci între două părți, fiecare dintre acestea beneficiind de serviciile unui avocat.
- 23 Se pune întrebarea dacă admiterea unei excepții de la articolul 101 TFUE presupune ca legiuitorul însuși să ofere garanții de proporționalitate în adoptarea deciziei respective de către o organizație precum Consiliul Superior al Baroului

sau dacă existența unor astfel de garanții nu este o condiție prealabilă pentru admisibilitatea excepției, iar testul de proporționalitate trebuie să fie efectuat în întregime de către instanță. În primul caz, legiuitorul poate încredința organizației sarcina de a determina sumele luând în considerare anumite metode (de exemplu, calcularea costurilor de funcționare ale avocaților, inflația, atribuirea acestor costuri activității juridice concrete), iar această examinare trebuie documentată în procedura de emitere a deciziei (regulamentului). În al doilea caz, o astfel de examinare ar trebui efectuată în mod indirect, de la caz la caz, ceea ce este dificil în măsura în care, în ceea ce privește litigiile individuale în materie civilă, instanța nu dispune de date concrete privind activitatea avocaților ca întreprinderi independente. Instanța de trimitere are nevoie de îndrumări cu privire la aspectul dacă, în cazul în care o asemenea examinare a proporționalității efectuată în prealabil ar fi obligatorie, lipsa acesteia este un motiv suficient pentru a constata că legislația națională și decizia adoptată pe baza ei sunt incompatibile cu normele de concurență. *A contrario*, ar trebui să se examineze dacă existența unor motive serioase și riguroase pentru adoptarea NMRAV este suficientă pentru aplicarea acestuia, cu excepția cazului în care se demonstrează că aceste motive sunt simulate sau incorecte din punct de vedere logic.

- 24 În cazul în care normele regulamentului se bazează pe criterii care, prin natura lor, nu asigură proporționalitatea restricțiilor privind concurența sau despre care se poate constata cu ușurință că, în anumite situații, nu asigură o astfel de proporționalitate, instanța ar putea considera dispoziția națională care o obligă să aplice aceste restricții ca fiind în general inaplicabilă. În acest mod, organizația ar putea fi determinată să adopte un act juridic care să respecte cerințele dreptului Uniunii. Pe de altă parte, o altă interpretare posibilă presupune ca fiecare normă tarifară individuală și efectul ei să trebuiască să fie examinate și justificate în fiecare caz concret.

Criterii pentru examinare – a șasea-a noua întrebare

- 25 În continuare, instanța de trimitere are nevoie de îndrumări cu privire la aspectul dacă, atunci când examinează proporționalitatea în aplicarea regulamentului, ar trebui să se ghideze în primul rând după criteriile stabilite la momentul adoptării regulamentului, în măsura în care la momentul respectiv exista o modalitate mai bună de a le prevedea sau dacă ar trebui să caute ea însăși criteriile de proporționalitate a nivelului remunerației, având în vedere necesitatea unei remunerații echitabile pentru asistența juridică de calitate. Trebuie să se țină seama de împrejurarea că, în prezenta cauză, reclamanta – în parte, întemeindu-se pe jurisprudența VKS – contestă interpretarea hotărârii Curții potrivit căreia sumele minime trebuie să fie cele mai mici cu care obiectivul poate fi atins, aspect care, în ansamblu, nu este contestat. De asemenea, sunt necontestate în practică criteriile legislative naționale privind admisibilitatea restricțiilor privind libertatea de a conveni prin contract prețuri mai mici: potrivit Zadv, cuantumul remunerației trebuie să fie „echitabil și justificat” și să corespundă „adevăratei complexități juridice și factuale” a cauzei.

- 26 Totuși, aceste norme elastice sunt dificil de concretizat în practică. După cum s-a menționat mai sus, de la hotărârea Curții citată, în jurisprudența națională nu a existat o viziune unitară cu privire la modul în care ar trebui să fie asigurată în mod concret aplicarea dreptului european.
- 27 Trebuie să se țină seama de faptul că treptele prevăzute în NMRAV cu privire la sumele minime în funcție de interesul material (și alte două criterii: natura cauzei în unele cazuri și numărul de ședințe desfășurate) nu corespund întotdeauna eforturile depuse. Uneori, nici măcar pragul cel mai mic nu oferă o indicație a eforturilor depuse, în timp ce scala degresivă nu este suficient de largă, iar remunerația pentru cauze simple cu interes în creștere poate fi destul de ridicată. În cazuri rare, se poate întâlni și situația contrară: într-o cauză fără interes material sau cu un interes scăzut, avocatul poate fi obligat (ca urmare a lipsei de concurență, toată lumea lucrează la prețuri minime) să lucreze pentru o remunerație care nu este proporțională cu complexitatea cauzei.
- 28 Dacă, pe de altă parte, examinarea proporționalității trebuie să fie efectuată de instanță de la caz la caz, există dificultăți și mai mari. Instanța de trimitere are incertitudini în ceea ce privește criteriile pe care ar trebui să le aplice în examinarea proporționalității dintre un obiectiv imaterial (calitatea prestării de servicii de avocatură) și o restricție materială (cuantumul remunerației). La prima vedere, singurul criteriu comun este volumul de muncă prestat de avocat, care, din punctul de vedere al timpului, este considerat un criteriu obiectiv în ceea ce privește sarcina de muncă, dar o astfel de abordare nu este împărtășită în practica altor instanțe. Un impediment considerabil este de asemenea împrejurarea că, în cauze, nu există nici înregistrări privind volumul de muncă efectuat, nici criterii de piață general recunoscute referitoare la valoarea serviciilor și la raportul lor cu obiectivul urmărit, astfel încât instanța, aplicând prin analogie articolul 162 din GPK, să fie în măsură să stabilească în mod discreționar inclusiv acești parametri.
- 29 În cazul în care regulamentul, unicul act juridic care reprezintă o aproximare a situației reale a prețurilor de pe piață, nu poate fi aplicat nici direct, nici indirect, se pune întrebarea dacă instanțele naționale pot utiliza tarifele pentru plata asistenței juridice furnizate de apărătorii din oficiu. Trebuie remarcat că aceste tarife au fost menite să asigure o remunerație minimă pentru o muncă avocațială de calitate, însă, în practică, statul care plătește această remunerație o stabilește la un nivel semnificativ mai redus decât cel prevăzut în regulamentul Consiliului Superior al Baroului. În același timp, de la adoptarea hotărârii anterioare a Curții de Justiție, legiuitorul a autorizat, totuși, ca acest regulament să se aplice, de asemenea, ca punct de plecare și ca limitare pentru părțile care au obținut câștig de cauză, reprezentate de un consilier juridic.
- 30 În sfârșit, în cazul în care nu se poate utiliza niciun criteriu normativ, iar instanța trebuie să se bazeze pe propria evaluare, este necesar să se clarifice, de asemenea, în contextul obligațiilor care decurg din articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale, care ar trebui să fie aplicabil din moment ce instanțele naționale înlătură aplicarea legislației naționale în punerea în aplicare a normelor de

concurență prevăzute la articolul 101 TFUE, care sunt cerințele impuse în ceea ce privește motivarea unei astfel de hotărâri judecătorești. Aceste cerințe ar trebui să se vizeze două direcții: în primul rând, dacă instanța trebuie să indice toate criteriile principale pe care le-a utilizat și, în al doilea rând, dacă trebuie să examineze și ponderea acestora, mai precis, dacă, după stabilirea cuantumului definitiv al remunerației acordate, trebuie să justifice care au fost criteriile, ce pondere matematică au avut și cum au contribuit la rezultat. Acest din urmă aspect este practic imposibil de realizat, întrucât necesită o pregătire serioasă și o analiză a pieței serviciilor avocațiale, de care majoritatea judecătorilor nu dispune cu excepția cazurilor pendente în fața lor.

Consecințe – a zecea întrebare

- 31 În urma pronunțării Hotărârii CHEZ Elektro Bulgaria, în cauzele conexe C-427/16 și C-428/16, în jurisprudența națională nu există un punct de vedere unitar cu privire la modul concret în care ar trebui să se asigure aplicarea dreptului Uniunii. După cât a putut să constate instanța de trimitere prin consultarea sistemelor de informații juridice, în jurisprudența VKS există următoarele soluții: (1) Nu există niciun caz în care VKS să fi constatat că regulamentul depășește ceea ce este necesar sau în care să se fi efectuat o examinare pe baza unor criterii obiective. (2) Într-un caz s-a statuat că recursul în cauză nu poate fi admis atunci când instanța de apel a constatat anterior că tarifele minime prevăzute de regulament nu au fost parțial respectate. (3) Într-un caz, VKS nu a admis recursul întrucât a considerat că hotărârea Curții de Justiție nu se aplică cu privire la cazurile prevăzute la articolul 78 alineatul (5) din GPK – remunerația avocatului – întrucât această hotărâre a vizat articolul 78 alineatul (8) din GPK – remunerația consilierului juridic – care, anterior, făcea trimitere la remunerația avocatului. (4) În câteva cazuri, VKS nu a admis recursul, constatând laconic că concluziile instanței de apel potrivit cărora remunerația nu poate fi redusă sub nivelul sumei minime stabilit în regulament nu încălcau hotărârea Curții de Justiție potrivit căreia limitările trebuiau să se refere la suma minimă. (5) Numai în două cazuri VKS a admis recursuri cu privire la această chestiune concluzionând că sumele minime prevăzute de regulament îndeplinesc de fapt întotdeauna criteriile indicate de Curte.
- 32 În majoritatea cazurilor, instanțele încearcă să presupună, pe baza unor raționamente cu caracter general, că suma este întotdeauna justificată dacă este prevăzută în Regulamentul privind onorariile avocațiale minimale sau stabilesc în mod discreționar sume care nu se bazează pe indicatori obiectivi (probabil pentru a economisi timp). În cele din urmă, acest lucru are ca efect negarea chiar a interpretării enunțate de Curte, întrucât, în marea majoritate a cazurilor, în lipsa unui criteriu eficient, se refuză un control real al validității deciziei adoptate de asociația de întreprinderi. Prin urmare, se ridică, de asemenea, problema dacă concluziile menționate mai sus ale Curții de Justiție cu privire la efectivitatea aplicării dreptului Uniunii permit o abordare similară, și anume ca o decizie a unei

asociații de întreprinderi contrară articolului 101 alineatul (1) TFUE să se aplice ca substitut pentru ea însăși.

- 33 În special în ceea ce privește jurisprudența de casație a VKS, trebuie subliniat – în plus față de considerentele de mai sus – că oportunitatea comparației cu taxele de stat (care este inexistentă: tariful onorariului minim al avocatului este mai mic decât taxele la stat numai pentru un litigiu referitor la o sumă de peste 10 000 BGN) poate fi pusă la îndoială în măsura în care, spre deosebire de avocatură, sistemul judiciar nu trebuie să se autofinanțeze. Instanța de trimitere nu înțelege expresia „concrență excesivă” ca fiind un concept negativ. Într-adevăr, garantarea unei remunerații mai mari poate, teoretic, reduce necesitatea de a prelua mai multe cazuri și să asigure mai mult timp pentru studiul cazurilor, pentru contribuția la acestea și pentru formarea continuă a avocatului, dar nu poate garanta aceste obiective, întrucât, în ambele cazuri, atât în cazul unei remunerații mai mici, cât și în cazul unei remunerații mai mari, eforturile depuse depind de conștiința avocatului. În sfârșit, practica impusă de VKS de a accepta NMRAV ca fiind aplicabilă indiferent de modul său de redactare, de particularitățile cauzei și de situația economică, oferă organizației profesionale un „cec în alb” în ceea ce privește stabilirea tarifelor.