Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE
od 16. lipnja 2022. [1]

Predmet C-289/21

IG
protiv
Vrhoven administrativen sad

(zahtjev za prethodnu odluku koju je uputio Administrativen sad Sofia-grad (Upravni sud u Sofiji, Bugarska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Energetska politika – Promicanje energetske učinkovitosti – Direktiva 2012/27/EU – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Pravo na djelotvoran pravni lijek i sudsku zaštitu – Naknada štete uzrokovane povredom prava Unije – Izmjena nacionalnog propisa tijekom kasacijskog postupka”

1. U skladu s bugarskim postupovnim pravom, kao što je opisano u predmetnom zahtjevu za prethodnu odluku, pravni lijekovi protiv podzakonskog normativnog akta u načelu postaju bespredmetni ako je taj akt izmijenjen prije donošenja presude.

2. U sporu u glavnom predmetu osoba na koju se primijenilo to postupovno pravilo podnijela je tužbu zbog izvanugovorne odgovornosti protiv države nakon što je njezina tužba zbog izmjene normativnog akta proglašena bespredmetnom.

3. Sud koji mora odlučiti o tužbi zbog izvanugovorne odgovornosti u biti želi doznati je li to postupovno pravilo u skladu s pravom na djelotvoran pravni lijek koje je zaštićeno člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

[1] Izvorni jezik: španjolski

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 2012/27/EU[2]

4. U skladu s člankom 9. stavkom 1.:

„Države članice osiguravaju da, u mjeri u kojoj je to tehnički moguće, financijski opravdano i razmjerno s obzirom na potencijalne uštede energije, krajnjim kupcima električne energije, prirodnog plina, centraliziranoga grijanja, centraliziranog hlađenja i tople vode u kućanstvima budu pribavljena pojedinačna brojila po konkurentnim cijenama koja točno odražavaju stvarnu potrošnju energije krajnjih kupaca i daju informacije o stvarnom vremenu uporabe”.

5. U članku 10. navedeni su sadržaj i značajke podataka koje treba pružiti klijentima u njihovim računima.

B. Bugarsko pravo.

1. Administrativnoprocesualen kodeks[3]

6. U članku 156. navodi se:

„1. […] Sporazumom drugih tuženika i zainteresiranih stranaka za koje je pobijani akt povoljan, upravno tijelo može u potpunosti ili djelomično povući taj akt ili donijeti akt čije je donošenje odbilo.

2. Za povlačenje akta nakon održavanja prve rasprave također je potrebna suglasnost tužitelja.

3. Povučeni akt može se ponovno donijeti samo ako nastanu nove okolnosti.

4. Ako se uz pravni lijek protiv akta podnese i tužba za naknadu štete, postupak se nastavlja u odnosu na tu tužbu”.

7. Člankom 187. određuje se:

„1. Za pobijanje provedbenih regulatornih akata nema vremenskog ograničenja.

2. Pobijanje regulatornog akta nije dopušteno ako je već pobijan zbog istih razloga”.

8. Člankom 195. propisuje se:

„1. Provedbeni regulatorni akt smatra se poništenim od dana stupanja na snagu sudske odluke.

[2] Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o energetskoj učinkovitosti, izmjeni direktiva 2009/125/EZ i 2010/30/EU i stavljanju izvan snage direktiva 2004/8/EZ i 2006/32/EZ (SL 2012., L 315, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 4., str. 202.)

[3] Zakonik o upravnom postupku (DV br. 30 od 11. travnja 2006.)

2. Pravne posljedice proglašavanja regulatornog akta ništavim ili poništivim određuje po službenoj dužnosti nadležno tijelo u roku od najviše tri mjeseca od stupanja na snagu sudske odluke”.

9. Na temelju članka 204. stavka 3., kada je šteta uzrokovana ništavim ili povučenim upravnim aktom, nezakonitost potonjeg akata utvrđuje sud kojem je podnesena tužba za naknadu štete.

10. Člankom 221. stavkom 4. predviđa se:

„Kada upravno tijelo, uz suglasnost ostalih tuženika, povuče upravni akt ili donese onaj čije je donošenje odbijeno, Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud, Bugarska) poništava, zbog postupovne nepravilnosti, sudsku odluku koja je donesena u odnosu na navedeni akt ili odbijanje akta, te obustavlja postupak”.

2. Zakon za otgovornostta na daržavata i obštinite za vredi[4]

11. Člankom 1. propisuje se:

„1. Država i općine odgovaraju za štetu koja nastane fizičkim i pravnim osobama zbog nezakonitih akata i nezakonitog postupanja ili propusta njihovih tijela ili zaposlenika u izvršavanju njihove upravne djelatnosti […]

2. Pravni lijekovi podneseni na temelju stavka 1. ispituju se u skladu s upravnim postupkom predviđenim Administrativnoprocesualenim kodeksom [Zakonik o upravnom postupku] […]”.

II. Činjenice, spor i prethodna pitanja

12. Naredba br. 16-334/06.04.2007 za toplosnabdjavaneto[5], koju je donio ministar gospodarstva i energetike Republike Bugarske, uključuje u Prilogu 1. članku 61. stavku 1. metodologiju podjele potrošnje toplinske energije u zgradama koje su u zajedničkom vlasništvu (u daljnjem tekstu: metodologija izračuna).

13. Osoba IG pobijala je metodologiju izračuna pred Vrhoven administrativen sadom (Vrhovni upravni sud) tužbom br. 1372/2016.

14. Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud), u vijeću sastavljenom od tri sudaca, prihvatio je 13. travnja 2018. tužbu jer je ocijenio da metodologija izračuna ne pridonosi postizanju cilja članaka 9. i 10. Direktive 2012/27 (da obračun toplinske energije treba izvršiti na temelju stvarne potrošnje), što je za posljedicu imalo njezino poništenje *ex tunc*[6].

[4] Zakon o odgovornosti države i općina za štetu (DV br. 60 od 5. kolovoza 1988.)

[5] Uredba br. 16-334 od 6. travnja 2007. o daljinskom grijanju (DV br. 34 od 24. travnja 2007.)

[6] Na raspravi Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud) istaknuo je da se presuda od 13. travnja 2018. temeljila na drugim razlozima. Međutim, odluka kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku u tom je pogledu kategorička i Sud se treba pridržavati iznesenih pojedinosti koje prenosi sud koji je uputio zahtjev. Točka 5. te odluke glasi: „[o]dlukom […] od 13. travnja 2018. […] poništena je formulacija iz točke 6.1.1. […] jer nije pridonosila postizanju cilja […] članaka 9. i 10. Direktive 2012/27/EU, prenesenih člankom 155. stavkom 2. Zakona o energiji”.

15. Ministar gospodarstva i energetike podnio je pred samim Vrhoven administrativen sadom (Vrhovni upravni sud), koji je odlučivao u vijeću sastavljenom od pet sudaca, žalbu u kasacijskom postupku br. 1318/2019 protiv prvostupanjske presude.

16. Nova uredba kojom je izmijenjena, konkretno, formula za metodologiju izračuna stupila je na snagu 20. rujna 2019.

17. Peteročlano vijeće Vrhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud), nadležno za odlučivanje o žalbi u kasacijskom postupku, utvrdilo je 11. veljače 2020. da je postupak postao bespredmetan. Vijeće je svoju odluku temeljilo na tome da je izmjena točke 6.1.1. metodologije izračuna dovela do njezina stavljanja izvan snage i da, u skladu s nacionalnim pravom, sudovi mogu odlučivati o meritumu samo u odnosu na odredbe koje su na snazi.

18. Stoga je peteročlano vijeće Vrhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud) ukinulo prvostupanjsku presudu, a da nije smatralo potrebnim ispitati valjanost metodologije izračuna. Ta je odluka postala pravomoćna.

19. U tim okolnostima, osoba IG zahtijevala je pred Administrativen sadom Sofia-grad (Upravni sud u Sofiji, Bugarska) naknadu materijalne štete od 830 bugarskih leva za troškove prvog postupka (predmet br. 1372/2016) i naknadu nematerijalne štete od 300 bugarskih leva[7] koju je uzrokovala presuda donesena u kasacijskom postupku br. 1318/2019.

20. Tužba za naknadu štete podnesena je protiv Vrhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud) koji pred sudom koji je uputio zahtjev ima svojstvo tuženika.

21. U tom kontekstu, Administrativen sad Sofia-grad (Upravni sud u Sofiji) upućuje Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Oslobađa li se kasacijski sud izmjenom odredbe normativnog pravnog akta nacionalnog prava, koju je žalbeni sud prethodno ocijenio neusklađenom s odredbom prava Unije koja je na snazi, od obveze da ispita odredbu koja je bila na snazi prije izmjene, odnosno da ocijeni je li ona u skladu s pravom Unije?

2. Je li pretpostavka da je predmetna odredba povučena djelotvoran pravni lijek u pogledu prava i sloboda zajamčenih pravom Unije (u ovom slučaju člancima 9. i 10. Direktive 2012/27/EU), odnosno smatra li se takvim pravnim lijekom ako mogućnost, predviđena u nacionalnom pravu, da se provjeri je li predmetna odredba nacionalnog prava prije nego što je izmijenjena bila u skladu s pravom Unije, postoji samo ako se nadležnom sudu podnese konkretna tužba za naknadu štete na temelju te odredbe i to samo u odnosu na osobu koja je podnijela tužbu?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na drugo pitanje: dopušta li se da se u razdoblju od donošenja do izmjene predmetne odredbe njome i dalje uređuju pravni odnosi između neograničenog kruga osoba koje nisu podnijele tužbe za naknadu štete na temelju te odredbe, odnosno da ocjena usklađenosti nacionalnog pravila s pravilom Unije nije provedena u odnosu na te osobe u razdoblju prije izmjene?”

[7] Šteta na koju se ta osoba pozvala sastojala se od „razočaranja, ljutnje i uvrede pretrpljene zbog ponašanja vrhovnih sudaca, odnosno vijeća Vrhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud) […], koje nije osiguralo djelotvornost prava Unije te je, umjesto da odluči o sporu, odbilo izvršiti nadzor nad aktivnostima izvršne vlasti”.

III. Postupak pred Sudom

22. Tajništvo Suda zaprimilo je zahtjev za prethodnu odluku 5. svibnja 2021.

23. Pisana očitovanja podnijeli su osoba IG, Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud), poljska vlada i Komisija. Svi su sudjelovali na raspravi održanoj 6. travnja 2022., osim poljske vlade.

IV. Analiza

A. Uvodne napomene

24. Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se, po prirodi stvari, na spor koji treba riješiti u postupku pred sudom koji je uputio zahtjev. U tom se postupku raspravlja samo o tome ima li osoba IG pravo na naknadu štete koja joj je uzrokovana presudom donesenom u skladu s bugarskim postupovnim pravnim pravilom zbog kojeg nije mogla biti donesena odluka o meritumu u pogledu valjanosti metodologije izračuna.

25. Stoga, izvan okvira predmetnog zahtjeva za prethodnu odluku treba razjasniti: (a) je li točka 6.1.1. metodologije izračuna u skladu s Direktivom 2012/27; (b) je li osoba IG imala pravo na naknadu štete zbog povrede te direktive i (c) jesu li treće osobe koje nisu osoba IG imale pravo na tu naknadu štete.

26. Stoga se zahtjev za prethodnu odluku ne odnosi na opravdanost ili neopravdanost naknade štete uzrokovane primjenom regulatorne odredbe u području energetske učinkovitosti, koja je navodno protivna pravu Unije. Jedina štetu za koju osoba IG zahtijeva naknadu jest, ponavljam, šteta koja je (navodno) uzrokovana nacionalnim postupovnim propisom kojim se dopušta da se prva presuda kojom je poništena metodologija izračuna naplaćene energije liši učinka.

27. Kako bi mogao odlučiti o toj šteti i mogućoj naknadi, sud koji je uputio zahtjev treba znati je li u skladu s pravom Unije nacionalni propis na temelju kojeg je proglašenje metodologije izračuna ništavom u prvostupanjskoj presudi lišeno učinka [8].

28. Ako se zahtjev za prethodnu odluku tako shvaća, ne treba prihvatiti prigovore nedopuštenosti koje je istaknuo Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud) koji u biti navodi: (a) nepoštovanje članka 94. točke (c) Poslovnika Suda; (b) nepostojanje povezanosti pravne situacije u glavnom postupku i prava Unije i (c) pravomoćnost presude od 11. veljače 2020. [9].

29. U odnosu na te prigovore smatram:

– Odluka kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku sadržava dostatno objašnjenje razloga koji su naveli sud koji je uputio zahtjev da uputi prethodna pitanja. Ta odluka stoga ispunjava zahtjev propisan člankom 94. točkom (c) Poslovnika Suda.

[8] U točki 17. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku navodi se diskusija o nacionalnoj sudskoj praksi o učincima regulatornih izmjena na postupke radi poništenja koji su u tijeku. Osoba IG tvrdi da se u drugoj presudi Vrhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud) od 26. lipnja 2020. razmatrao meritum žalbe u kasacijskom postupku br. 14350/2019 prilikom ocjene zakonitosti određenih članaka Uredbe br. 16-334 koji su stavljeni izvan snage ili su izmijenjeni prije datuma donošenja presude. Međutim, nakon diskusije o tome na raspravi čini se da sve upućuje na to da se žalba br. 14350/2019 odnosila na odredbe na koje u fazi završetka usmenog dijela postupka nije utjecalo stavljanje izvan snage ili izmjena.

[9] Nakon što je istaknuo da je presuda od 11. veljače 2020. postala pravomoćna, Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud) tvrdi da se pravom Unije ne nalaže neprimjena nacionalnih pravila na temelju kojih nacionalne sudske odluke postaju pravomoćne.

– Postoji povezanost predmeta glavnog postupka s pravom Unije, s obzirom na to da se prvotni spor iz kojeg proizlazi naknadna tužba za naknadu štete odnosio na primjenu Direktive 2012/27. Ishod te tužbe može ovisiti o prikladnosti postupovnih pravnih sredstava koja su predviđena bugarskim pravnim pravilima za pozivanje na pravo Unije.

– Pravomoćnost presude Vrhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud) od 11. veljače 2020. ne dovodi se u pitanje. Druga je stvar hoće li se, nakon prihvaćanja te pravomoćnosti, priznati pravo na naknadu štete koja bi mogla proizaći iz te presude, s obzirom na to da je u njoj primijenjeno sporno postupovno pravilo.

30. Što se ostalog tiče, smatram da se na prva dva prethodna pitanja može odgovoriti zajedno, a treće je, kao što ću to iznijeti, nedopušteno jer je hipotetsko.

B. Prvo i drugo prethodno pitanje

1. Tužbe za poništenje i tužbe za naknadu štete kao načini jamčenja poštovanja prava pojedinca

31. U presudi od 21. prosinca 2021., Randstad Italia [10], Sud je ponovio da se člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a obvezuje države članice na to da predvide pravne lijekove dostatne da bi se osobama osiguralo poštovanje njihova prava na djelotvornu sudsku zaštitu u područjima obuhvaćenima pravom Unije [11].

32. Ta obveza država članica u skladu je s načelom postupovne autonomije na temelju koje je na državama članicama da urede postupovna pravila za navedene pravne lijekove, ne dirajući time u postojeća pravila u pravu Unije koja se odnose na to područje [12].

33. Sloboda uređivanja koju imaju države članice tolika je da im se pravom Unije ne propisuje da mora postojati *samostalna* tužba [13] koja im prvenstveno omogućava *izravno* osporavanje nacionalnih odredbi koje su protivne pravu Unije.

34. Sud je isključio da nepostojanje te samostalne tužbe u nacionalnom pravu predstavlja povredu članka 47. Povelje: „[…] načelo djelotvorne sudske zaštite kao takvo ne zahtijeva postojanje samostalne tužbe koja bi prvenstveno bila namijenjena osporavanju usklađenosti nacionalnih odredbi s odredbama prava Unije, pod uvjetom da postoji jedno ili više pravnih sredstava na temelju kojih je moguće neizravno osigurati poštovanje prava pojedinaca koja proizlaze iz prava Unije” [14].

35. Naime, za zaštitu prava „pojedinaca koja proizlaze iz prava Unije” dovoljno je da se drugim pravnim lijekovima neizravno osigura poštovanje tih prava.

[10] Predmet C-497/20, EU:C:2021:1037 (u daljnjem tekstu: presuda Randstad Italia)

[11] Presuda Randstad Italia, t. 56., s upućivanjem na presudu od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 32.)

[12] Presuda Randstad Italia, t. 58.: „[…] ne dirajući time u postojeća pravila u pravu Unije koja se odnose na to područje, na nacionalnom je pravnom poretku svake države članice da, u skladu s načelom procesne autonomije, uredi postupovna pravila za pravne lijekove navedene u članku 56. ove presude, pod uvjetom da, u situacijama na koje se primjenjuje pravo Unije, ta pravila ne budu manje povoljna od onih koja uređuju slične situacije na koje se primjenjuje nacionalno pravo (načelo ekvivalentnosti) i da u praksi ne onemogućuju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje pravâ koja dodjeljuje pravo Unije (načelo djelotvornosti)”.

[13] Takvom se smatraju tužba ili pravni lijek podneseni prvenstveno protiv samog pravnog pravila, a ne samo protiv njegovih pojedinih provedbenih akata.

[14] Presuda od 21. studenoga 2019., Deutsche Lufthansa (C-379/18, EU:C:2019:1000, t. 61.)

36. Među postupovnim pravnim sredstvima kojima se može osigurati, makar i neizravno, poštovanje prava priznatih pravnim pravilima Unije nalazi se zahtjev da država članica bude odgovorna za štetu uzrokovanu pojedincima zbog povrede navedenih prava.

37. Moguće je, stoga, „potpunu učinkovitost prava Unije i djelotvornu zaštit[u] prava koja iz njega proizlaze za pojedince po potrebi […] osigurati načelom odgovornosti države za štetu koja je pojedincima uzrokovana povredama prava Unije koje joj se mogu pripisati s obzirom na to da je to načelo inherentno sustavu ugovora na kojima se temelji Unija” [15].

38. Primjenom te sudske prakse utvrđuje se usklađenost, u načelu, s člankom 47. Povelje, postupovnih pravila kojima se, iako ne predviđaju tužbe za poništenje, uvode tužbe za naknadu štete koje omogućuju osobama na koje se to odnosi djelotvornu zaštitu njihovih prava.

39. Na sudu je koji je uputio zahtjev da razjasni je li zbog svojih značajki postupak za naknadu štete, koji je uređen bugarskim pravom i koji se vodi pred njim, prikladan za pružanje djelotvorne zaštite prava koja se propisima Unije dodjeljuju tužitelju.

40. U okviru te analize, sud koji je uputio zahtjev u presudi od 4. listopada 2018., Kantarev [16], na koju on isto upućuje, može dobiti uvid u vrijedna razmatranja, tim više što se u njoj raspravlja o pitanjima povezanima s bugarskim pravilima o tužbama zbog izvanugovorne odgovornosti koje su podnesene protiv države [17].

41. Sud je u toj presudi utvrdio sljedeće:

– „nacionalni sud može ispitati je li oštećena osoba postupala s odgovarajućom pažnjom kako bi izbjegla štetu ili ograničila njezin opseg te, osobito, je li na vrijeme iskoristila pravna sredstva koja su joj stajala na raspolaganju” [18].

– „Međutim, […] bilo [bi] u suprotnosti s načelom djelotvornosti nametnuti oštećenim osobama sustavno iskorištavanje svih pravnih sredstava na njihovu raspolaganju čak i ako bi to uzrokovalo pretjerane poteškoće ili se ne bi moglo razumno zahtijevati od njih” [19].

– „Tako obveza prethodnog ishođenja poništenja upravnog akta koji je prouzročio štetu sama po sebi nije u suprotnosti s načelom djelotvornosti. Međutim, takva obveza može pretjerano otežati ishođenje naknade štete prouzročene povredom prava Unije ako je u praksi to poništenje isključeno” [20].

[15] Presuda od 19. prosinca 2019., Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, t. 54.)

[16] Predmet C-571/16, EU:C:2018:807

[17] Ta razmatranja, u dijelu u kojem su općenita i dalje su valjana iako je bugarsko zakonodavstvo u tom području izmijenjeno, kao što se to istaknulo na raspravi.

[18] Točka 140.

[19] Točka 142.

[20] Točka 143.

2. Dvostruki postupovni sustav u bugarskom pravu: pravni lijekovi protiv regulatornih akata i tužbe za naknadu štete

42. Bugarskim pravom predviđa se (samostalna) izravna tužba koja omogućuje nadzor usklađenosti nacionalnog propisa s pravom Unije. Upravo je ta tužba omogućila donošenje prvostupanjske presude od 13. travnja 2018. kojom je poništena točka 6.1.1. metodologije izračuna jer ta metodologija nije u skladu s ciljevima Direktive 2012/27 [21].

43. Neovisno o toj izravnoj tužbi, bugarskim pravom dopušten je i posredni pravni put, odnosno zahtjev za naknadu štete na temelju izvanugovorne odgovornosti protiv države zbog povrede pravnog pravila Unije kojim su priznata prava pojedincima.

44. Na raspravi se istaknulo da na temelju pravnog lijeka za naknadu štete nadležni sudovi mogu proglasiti, iako *incidenter tantum* i s učincima *inter partes*, nezakonitost podzakonskog regulatornog akta iz kojeg proizlazi šteta uzrokovana tužitelju. Čini se da ti sudovi nisu ograničeni činjenicom da je regulatorni akt povučen ili izmijenjen prije presude.

45. Taj je dvostruki postupovni sustav u načelu dovoljan za poštovanje prava na sudsku zaštitu, kao što to tvrde Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud), poljska vlada i Komisija:

– Prema mišljenju Vrhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud), nacionalnim pravom nudi se osobama koje se smatraju oštećenima upravnim aktom koji je navodno nezakonit mogućnost ostvarivanja naknade za pretrpljenu štetu na temelju tužbe za naknadu štete. Usto, tom se tužbom omogućuje ocjena zakonitosti predmetnog akta i poštuju, konkretno, načela ekvivalentnosti i djelotvornosti koja se zahtijevaju pravom Unije.

– Prema mišljenju poljske vlade, člankom 47. Povelje ne propisuje se da mora postojati samostalna tužba kako bi se osporavala usklađenost nacionalnih odredbi s pravom Unije. Budući da se bugarskim pravom, čini se, dopušta da se tužbom za naknadu štete uzrokovane povučenim upravnim aktom može utvrditi njegova nezakonitost, sporni nacionalni propis u skladu je sa zahtjevima prava na djelotvornu sudsku zaštitu.

– Komisija se u biti slaže sa stajalištem poljske vlade prema kojem je tužba za naknadu štete koja omogućuje ispitivanje zakonitosti izmijenjene regulatorne odredbe dovoljna kako bi se ispunila svrha članka 47 Povelje.

46. Ranije navedena sudska praska Suda ide u prilog toj ocjeni. Sve dok je djelotvoran, pravni lijek za utvrđivanje odgovornosti države može pružiti rješenje za štetu uzrokovanu pojedincima ako se tim pravnim lijekom može nadzirati i usklađenost nacionalnog pravnog pravila s pravom Unije.

47. Međutim, taj početni odgovor treba pojasniti zbog moguće nedjelotvornosti ili negativnih učinaka samostalne tužbe, kao što je uređena bugarskim pravom, kako bi se u potpunosti mogao zajamčiti nadzor usklađenosti nacionalne regulatorne odredbe s pravom Unije. Ti negativni učinci utječu i na pravni lijek za naknadu štete, na način koji ću iznijeti u nastavku.

[21] Vidjeti bilješku 6. ovog mišljenja.

48. Točno je, kao što sam na to već podsjetio, da se pravom Unije ne propisuje da mora postojati samostalna tužba. Međutim, u slučaju da je država članica predviđa, smatram da sloboda država članica da urede postupovna pravila za pravne lijekove navedene u članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a podliježe načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti [22].

49. Pravni lijek za utvrđivanje odgovornosti države članice alternativni je pravni lijek za djelotvornu zaštitu prava pojedinaca kada se nacionalnim pravom ne osigurava mogućnost samostalne tužbe. Ustrajem na tome da, ako postoji, potonja tužba mora ispunjavati uvjete ekvivalentnosti i djelotvornosti koji se zahtijevaju pravom Unije.

50. Nadalje, s obzirom na to da se nacionalnim postupovnim pravom pojedincu otežava, ometa ili usporava pristup pravnom lijeku za naknadu štete, ne poštuje se pravo na djelotvornu sudsku zaštitu, što za posljedicu ima moguće nastajanje novog razloga za isticanje odgovornosti države. Upravo je ta odgovornost razlog zbog kojeg osoba IG želi da joj se naknadi šteta u glavnom postupku.

51. Ispunjava li samostalna tužba predviđena bugarskim pravom uvjete ekvivalentnosti i djelotvornosti koji se zahtijevaju pravom Unije?

52. Kad je riječ o načelu *ekvivalentnosti*, čini se da sve upućuje na to da bespredmetnost (koju je Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud) proglasio u ovom predmetu) nije ograničena na tužbe protiv nacionalnih pravnih pravila koja nisu u skladu s pravom Unije.

53. Ne dovodeći u pitanje provjeru suda koji je uputio zahtjev, iz dostupnih informacija proizlazi da bi do iste bespredmetnosti došlo i da je pobijana odredba nevaljana zbog povrede hijerarhijski višeg nacionalnog pravila.

54. Kad je riječ o načelu *djelotvornosti*, iz spora o kojem treba odlučiti u glavnom postupku očito proizlazi da se samostalnom tužbom u praksi jako otežava ostvarivanje prava koje je osobi IG dodijeljeno pravnim pravilima Unije, ako na njihovu provedbu utječe izmjena pobijanog pravnog pravila, kao što ću to razmotriti u nastavku.

3. Bespredmetnost tužbe podnesene protiv regulatornog akta i posljedice njegove izmjene

55. Prema podacima iz spisa, koji su potvrđeni tijekom rasprave, tužba protiv podzakonskih normativnih akata uređuje se bugarskim pravom na način da može postati bespredmetna ako dođe do izmjene pobijanog akta prije nego što sudovi donesu konačnu odluku o meritumu (kao što se dogodilo u ovom predmetu) [23].

[22] Presuda Randstad Italia, t. 58. i presuda od 10. ožujka 2022., Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, t. 49.)

[23] Izmjenom do koje je došlo tako se dopušta da se i dalje proizvode učinci koje je dotad imala pobijana odredba. Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud) u svojim pisanim očitovanjima tvrdi da u postupovnom sustavu Unije, na temelju članka 149. Poslovnika Suda, Sud priznaje bespredmetnost izravne tužbe ako je pobijani akt izmijenjen prije donošenja presude. Naime, neovisno o tome što to rješenje ima prednost ako nije donesena prvostupanjska odluka, u skladu sa sudskom praksom Suda, tužba za poništenje akta koji više nije na snazi ne postaje zbog toga nužno bespredmetna ako i dalje postoji tužiteljev interes za poništenje navedenog akta. U tom smislu vidjeti K. Lenaerts, I. Maselis i K. Gutman: *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014., točku 7.10. i navedenu sudsku praksu.

56. S apstraktnog stajališta, pravu Unije ne protivi se to da država članica uredi tužbe za poništenje normativnih akata tako da, u pravilu, nadležni sudovi samo moraju odlučiti o zakonitosti pravnih pravila koja su na snazi u trenutku donošenja presude [24].

57. Međutim, moguće je da, s obzirom na posebnosti tog pravila u skladu s nacionalnim pravom, njegova primjena podrazumijeva jasno ograničenje za sudove da, prije svega i s učincima *erga omnes*, provedu ocjenu zakonitosti pobijane i kasnije izmijenjene odredbe.

58. Stoga, treba ispitati pruža li se bugarskim pravom na temelju tog ograničenja djelotvorna sudska zaštita prava koja se dodjeljuju u Uniji od učinaka koje je proizvodilo pravno pravilo prije njegove izmjene ili stavljanja izvan snage.

59. U sporu u glavnom predmetu za poništenje prvostupanjske presude kojom je prihvaćena tužba bilo je dovoljno da odredba koju je osoba IG pobijala u postupku br. 1372/2016 bude izmijenjena prije donošenja odluke o žalbi u kasacijskom postupku. Nakon što je prvostupanjskom presudom ta odredba poništena, ukinuta je i navedena presuda, pri čemu kasacijski sud nije ocijenio njezin meritum.

60. Osoba IG stoga nije mogla ostvariti konačno poništenje regulatornog akta koje je uspjela ishoditi u prvostupanjskom postupku. Upravo suprotno, unatoč toj presudi, taj akt, koji je protivan pravu Unije, i dalje je proizvodio učinke tijekom razdoblja od njegova stupanja na snagu do izmjene.

61. Do sličnog je rezultata došlo zbog zakonskog uređenja (ili, barem, zbog njegova pravnog tumačenja) koje, kao što to proizlazi iz tijeka rasprave, čini se ne ispunjava uvjete jasnoće i predvidljivosti koji su potrebni za zaštitu prava na djelotvornu sudsku zaštitu.

62. Na raspravi se raspravljalo o pravnoj osnovi na temelju koje je peteročlano vijeće Vrhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud) odlučilo proglasiti spor bespredmetnim. Zastupnik Vrhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud) tvrdio je u odgovoru na pitanja Suda da se ta pravna osnova ne temelji na članku 221. stavku 4. Zakonika o upravnom postupku [25] i da peteročlano vijeće nije navelo nijednu drugu pozitivnu odredbu na koju se oslonilo [26].

63. Posljedice (negativne za tužitelja jer mu se onemogućuje odgovor suda o meritumu iako je uspio u prvostupanjskom postupku) nedostatka jasnoće i predvidljivosti pravnog pravila postaju veće ako se, kao što to tvrdi osoba IG, to pravno pravilo primjenjuje, a da prethodno nisu saslušane stranke u sporu i da nisu iznijele stajalište o utjecaju tog pravnog pravila na spor [27].

[24] U nekim državama članicama isto se pravilo primjenjuje na *a posteriori* ocjenu ustavnosti zakonâ. Stavljanje izvan snage tih zakona nakon podnošenja tužbe uzrokuje, u načelu, obustavu tužbe jer se smatra da u postupku objektivnog ukidanja zakonskih propisa ne treba donositi presudu o pravnom tekstu koji nije na snazi. Međutim, taj se kriterij može ne primijeniti ako, unatoč njegovu stavljanju izvan snage, zakon nastavi proizvoditi određene učinke (ultraaktivnost) ili je potrebno razjasniti je li u skladu s Ustavom, pod pretpostavkom da se primjenjuje na sporne činjenice u skladu s načelom *tempus regit factum*.

[25] Podsjećam na to da se tom odredbom, prenesenom u točki 10. ovog mišljenja, predviđa da, kada upravno tijelo „povuče” pobijani akt, Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud) poništava sudsku odluku koja je donesena u odnosu na taj akt.

[26] U skladu s odlukom kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku (točka 9.), Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud) zagovarao je da je u predmetnom sporu riječ o povučenom normativnom aktu na koji se primjenjuje članak 204. stavak 3. Zakonika o upravnom postupku. U skladu s tom odredbom, ako je štetu prouzročio povučeni akt, nezakonitost potonjeg akta utvrđuje sud koji odlučuje o tužbi za naknadu štete.

[27] Osoba IG navela je na raspravi da je vijeće Vrhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud) donijelo odluku a da je nije saslušalo o mogućoj bespredmetnosti tužbe.

64. Na sudu je koji je uputio zahtjev da provjeri je li sporno postupovno pravilo dovoljno jasno i predvidljivo u pogledu svojih učinaka ili je, naprotiv, pojedinac na kojeg utječe odredba nacionalnog prava koja nije u skladu s pravom Unije prepušten različitim kriterijima različitih sudova, što za posljedicu ima narušavanje pravne sigurnosti.

65. Usto, najosjetljiviji aspekt prilikom ocjene tog postupovnog pravila jest taj da se njime izvršnoj vlasti omogućava da već donesenu sudsku presudu kojom je proglašena povreda prava Unije retroaktivno liši učinka. Dovoljno je da samo naloži izmjenu [28] pravnog pravila koje je u toj presudi poništeno prije nego što kasacijski sud donese svoju odluku.

66. To se dogodilo u predmetnom slučaju: izmjena metodologije izračuna obrazložena je „upravo na temelju" prvostupanjske presude kojom je naloženo njezino poništenje [29].

67. Ako je to slučaj, što, ponavljam, treba utvrditi sud koji je uputio zahtjev, djelotvornost tužbi za poništenje podzakonskih odredbi, u okviru kojih je proglašena neusklađenost tih odredbi s pravom Unije, podliježe volji tijela koje je donijelo pobijanu odredbu.

68. U tim okolnostima, ništa ne sprečava to tijelo da odluči izmijeniti normativni akt, upravo kako bi izbjeglo poništavajuće učinke prvostupanjske presude kojom je prihvaćena tužba prije nego što ta presuda bude potvrđena konačnom presudom u kasacijskom postupku.

69. Drugim riječima, spornim postupovnim sustavom dopušta se njegova instrumentalizacija kao sredstva kojim se osigurava nevaljanost prethodne odluke o ništavosti koja se temelji na povredi prava Unije. Isto tako, time bi se, uz narušavanje načela djelotvornosti, pretjerano otežalo obranu prava pojedinaca.

70. Točno je, kao što je to na raspravi tvrdio Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud), da su izvršna vlast ili, općenito, vladino tijelo koje donosi podzakonski normativni akt, u svakom trenutku ovlašteni izmijeniti ga ili staviti izvan snage.

71. Međutim, ta se ovlast ne može koristiti kao sredstvo za *neutraliziranje* presuda koje su već donijeli sudovi i u kojima je utvrđena povreda pravnih pravila Unije, ako se tim mehanizmom istodobno sprečava:

– Preispitivanje presude određenog stupnja koje provodi viši sud (u ovom predmetu pred peteročlanim vijećem Vrhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud)), koji neće tu presudu ukinuti zbog razloga koji se odnose na meritum, nego zbog okolnosti koja uopće nije povezana s postupkom i ovisi isključivo o jednostranoj volji donositelja pravnog pravila koji je, usto, žalitelj u kasacijskom postupku.

– Nastanak učinaka svojstvenih proglašenju ništavosti pobijanog regulatornog akta, kao što je to utvrdio prvostupanjski sud, uključujući učinke tijekom vremena kada je taj akt bio na snazi.

[28] Iz diskusije tijekom rasprave proizlazi da je dovoljna minimalna izmjena regulatorne odredbe da sudski postupak koji se vodi postane bespredmetan. Osoba IG tvrdila je (točka 45. njezinih pisanih očitovanja) da uvedena izmjena nije bila takva jer je novom uredbom donesena ista metodologija izračuna. Međutim, sud koji je uputio zahtjev navodi da je uredbom koja je objavljena 20. rujna 2019. izmijenjena prethodna uredba, „osobito" u dijelu koji se odnosi na točku 6.1.1. metodologije podjele toplinske energije u zgradama koje su u zajedničkom vlasništvu (točka 6. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku).

[29] Točka 4. pisanih očitovanja osobe IG koja je na raspravi ustrajala na tom pitanju. Prema mojem mišljenju, njezine ocjene nisu dovedene u pitanje tijekom daljnje rasprave.

72. Rezultat navedenog jest da tužba za poništenje koja je podnesena kada je normativni akt bio na snazi i o kojoj je valjano odlučeno u korist tužitelja prvostupanjskom presudom koja je donesena u trenutku kada je taj akt još bio na snazi, postaje bespredmetna zbog izmjene istog akta do koje je došlo nakon donošenja te prvostupanjske presude.

73. Ukratko, tijelo koje je prvotno donijelo akt i koje ga izmjenjuje kao „reakciju" na prvostupanjsku presudu (protiv koje je isto tijelo podnijelo žalbu u kasacijskom postupku) uspijeva presudu lišiti svih učinaka, unatoč tomu što o njezinu sadržaju nije odlučivao nijedan sud višeg stupnja.

74. U konačnici, ishod tužbe za poništenje neprihvatljivo je nasumičan. On ne ovisi o sudskoj ocjeni merituma nego o mogućnosti izmjene propisa koju je potaklo tijelo koje je donijelo pobijanu odredbu nakon što je utvrdilo da u prvostupanjskom sudskom postupku nije odlučeno u njegovu korist.

75. Iz prethodno navedenog proizlazi, prema mojem mišljenju, da se ne čini da samostalna tužba koja se predviđa bugarskim pravom pruža, u okolnostima koje sam upravo analizirao, djelotvornu zaštitu osobi koja se pozove na povredu prava koja su joj zajamčena pravnim poretkom Unije.

76. Međutim, na sudu je koji je uputio zahtjev da ocjeni može li se nacionalni postupovni sustav tumačiti na način da se njime dopušta, u okolnostima spora o kojem mora odlučiti, da izmjena pobijanog pravnog pravila ne sprečava konačnu odluku o meritumu tužbe.

77. U tu svrhu valja točno utvrditi jesu li posljedice spornog sustava u pogledu bespredmetnosti tužbi koje su još predmet postupka, dovoljno jasne i precizne, i je li njihova pravna osnova čvrsta.

78. Konačno, može se uzeti u obzir mogućnost da se nakon neuspjeha tužbe za poništenje zbog njezine bespredmetnosti, oštećenu osobu uputi na postupak utvrđivanja odgovornosti države kao na alternativni mehanizam zaštite povrijeđenih prava.

79. Tužba za naknadu štete, kao što sam već naveo, služi za naknadu štete uzrokovane osobi IG koja je bila prisiljena upotrijebiti postupovno pravno sredstvo koje se naposljetku, zbog okolnosti koje uopće nisu bile povezane s njezinim postupanjem, pokazalo neuspješnim.

80. Prema mojem mišljenju, odgovornost za štetu uzrokovanu primjenom propisa koji nije u skladu s pravom Unije treba pokušati utvrditi u postupku za naknadu štete samo ako sporni postupovni sustav ne priznaje tumačenje koje je u skladu sa zahtjevima prava na djelotvornu sudsku zaštitu.

81. Nadalje, treba pojasniti dopušta li se nacionalnim pravom, s obzirom na posebnost sustava primjene direktiva, da se uzme u obzir legitimni interes osoba koje se, poput osobe IG, mogu pozvati na prava dodijeljena na temelju direktive samo ako se nacionalna odredba koja nije u skladu s tom direktivom proglasi ništavom.

82. Naime, čak i da se direktiva iz koje proizlaze prava koja se priznaju pojedincu izravno primjenjuje, osoba IG teško bi se mogla pozvati na nju u odnosu na pojedinca poput poduzeća za opskrbu energijom kojem su plaćeni iznosi koji proizlaze iz primjene točke 6.1.1. sporne metodologije [30].

[30] Vidjeti u tom pogledu općenito presudu od 7. kolovoza 2018., Smith (C-122/17, EU:C:2018:631).

83. Naposljetku, kako bi ostvarili zaštitu prava koja im se priznaju pravnim poretkom Unije, dvostrukim postupovnim sustavom koji je opisan u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, nalaže se pojedincima da:

– Najprije zahtijevaju poništenje regulatorne odredbe koja nije u skladu s pravom Unije u okviru tužbe koja, iako je prihvaćena u prvostupanjskom postupku, može neočekivano postati bespredmetna zbog izmjene te odredbe, pri čemu je cilj izmjene izbjeći učinke njezina poništenja.

– Potom zahtijevati naknadu pretrpljene štete u postupku utvrđivanja odgovornosti države [31].

84. U tim okolnostima, smatram da sporna postupovna pravila pretjerano otežavaju ostvarivanje sudske zaštite kako bi zaštita prava koja proizlaze iz prava Unije bila djelotvorna.

85. Prethodno navedeno primjenjuje se na pojedince koji su pred sudom zahtijevali poništenje propisa koji nije u skladu s pravom Unije. To nije slučaj onih koji to nisu učinili i koji naknadu štete moraju zatražiti, ovisno o slučaju, u postupku utvrđivanja odgovornosti države.

C. Treće prethodno pitanje

86. Sud koji je uputio zahtjev želi doznati „dopušta li se da se u razdoblju od donošenja do izmjene predmetne odredbe njome i dalje uređuju pravni odnosi između neograničenog kruga osoba koje nisu podnijele tužbe za naknadu štete na temelju te odredbe”.

87. S obzirom na odgovor na prvo i drugo prethodno pitanje koji predlažem, smatram da nije nužno odgovoriti na treće pitanje.

88. U svakom slučaju, treće pitanje isključivo je hipotetsko u kontekstu zahtjeva za prethodnu odluku.

89. Za odlučivanje o zahtjevu za naknadu štete koji je podnijela osoba IG (koji je, podsjećam, predmet glavnog postupka), nebitno je kakvo je uređenje pravnih odnosa trećih osoba koje nisu podnijele tužbu ili „da ocjena usklađenosti nacionalnog pravila s pravilom Unije nije provedena u odnosu na te osobe u razdoblju prije izmjene”.

90. Naime, ishod tužbe osobe IG na temelju koje je upućen predmetni zahtjev za prethodnu odluku nije povezan sa situacijom „osoba koje nisu podnijele tužbe za naknadu štete”. Sud koji je uputio zahtjev treba odlučiti samo o toj tužbi.

91. Stoga smatram da je treće prethodno pitanje, koje glasi kako sam upravo naveo, nedopušteno.

[31] Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud) istaknuo je na raspravi da osoba koja pred njim pobija zakonitost regulatorne odredbe može zatražiti i odnosnu naknadu štete. Međutim, kao što je to objasnio, sam Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud) mora uputiti taj zahtjev nadležnom sudu kako bi on razjasnio je li nastao slučaj odgovornosti države.

V. Zaključak

92. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da Administrativen sadu Sofia-grad (Upravni sud u Sofiji, Bugarska) odgovori na sljedeći način:

„Načelo djelotvorne sudske zaštite i, osobito, članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, kao takvi ne zahtijevaju postojanje samostalne tužbe koja bi prvenstveno bila namijenjena osporavanju usklađenosti nacionalnih odredbi s odredbama prava Unije, pod uvjetom da postoji jedno ili više pravnih sredstava na temelju kojih je moguće neizravno osigurati poštovanje prava pojedinaca koja proizlaze iz pravnog poretka Unije.

Nacionalni propis kojim se predviđa samostalna tužba za osporavanje usklađenosti nacionalnih odredbi s pravnim pravilima Unije mora jamčiti djelotvornost tog mehanizma osporavanja kojim raspolažu pojedinci.

Ta djelotvornost nije zajamčena ako se, u skladu s nacionalnim propisom, presuda suda koji je u prvostupanjskom postupku odlučio da podzakonski normativni akt nije u skladu s pravom Unije, i protiv koje je podnesena žalba u kasacijskom postupku, može ukinuti, a da se ne ocijeni njezino obrazloženje, samo zato što je nakon donošenja te presude isto tijelo koje je donijelo pobijani regulatorni akt taj akt izmijenilo i tako lišilo navedenu presudu učinka te spriječilo ocjenu merituma u kasacijskom postupku.”