

**Predmet C-289/21****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

5. svibnja 2021.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Administrativni sud Sofia-grad (Bugarska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

5. travnja 2021.

**Tužitelj:**

IG

**Tuženik:**

Vrhoven administrativni sud (Vrhovni upravni sud)

**Predmet glavnog postupka**

Nakon postupka ocjene zakonitosti, odredba podzakonskog akta nacionalnog prava poništena je zbog neusklađenosti s Direktivom 2012/27/EU. Poništena odredba tog podzakonskog normativnog pravnog akta zatim je valjana izmijenjena, zbog čega je kasacijski sud odlučio ukinuti prvu sudsku odluku povodom žalbe u kasacijskom postupku koja je podnesena protiv te odluke. Stranke se ne slažu u pogledu toga je li to zakonito i predstavlja li izmjena podzakonskog pravnog akta povlačenje tog pravnog akta ako su u razdoblju od podnošenja tužbe radi ocjene zakonitosti do njegove izmjene predmetni pravni odnosi bili uređeni na način da je to navodno predstavljalo povredu jedne od odredbi prava Unije. Spor između stranaka odnosi se i na pitanje je li osigurana djelotvorna sudska zaštita u odnosu na odredbe nacionalnog prava koje su protivne odredbama prava Unije koje pojedincima dodjeljuju konkretna prava.

## **Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Tumačenje Povelje Europske unije o temeljnim pravima na temelju članka 267. prvog stavka točke (a) UFEU-a zbog navodne neusklađenosti nacionalnog prava s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i odredbama Direktive 2012/27/EU

## **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?

## **Navedene odredbe prava Unije i sudska praksa**

Povelja Europske unije o temeljnim pravima, članak 47.

Direktiva 2012/27/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o energetske 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. 10.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 4., str. 202.), članci 9.c i 10.

presuda Kantarev (C-571/16, ECLI:EU:C:2018:807)

## **Odredbe nacionalnog prava**

Administrativnoprocesualen kodeks (Zakonik o upravnom postupku, u daljnjem tekstu: APK), članci 156., 187., 195., 221.

Zakon na energetikata (Zakon o energiji), članak 155.

Naredba N° 16-334 ot 6.04.2007 za toplisnabdjavaneto (Uredba br. 16- 334 o centraliziranom grijanju) koju je donio ministar gospodarstva i energetike, članak 61.; Metodika za djalovo razpredelenie na toplinnata energia v sgradi – etažna sobstvenost (metodologija razmjernje podjele potrošnje toplinske energije u zgradama koje su u zajedničkom vlasništvu) objavljena kao prilog članku 61. navedene uredbe, točka 6.1.1.

### Kratak prikaz činjenica i postupka

- 1 Metodologija podjele potrošnje toplinske energije u zgradama koje su u zajedničkom vlasništvu (u daljnjem tekstu: metodologija) objavljena je kao Prilog 1. Uredbi br. 16-334/06.04.2007 o centraliziranom grijanju koju je donio ministar gospodarstva i energetike. U postupku ocjene zakonitosti pred Vrhoven administrativen sadom (Vrhovni upravni sud, Bugarska) osoba IG osporava tu metodologiju u pogledu izračuna potrošnje toplinske energije vertikalnih sustava u višestambenim zgradama. Odlukom vijeća Vrhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud) od 13. travnja 2018., sastavljenog od troje sudaca, poništena je formulacija iz točke 6.1.1. te metodologije jer nije pridonosila postizanju cilja članka 9. i 10. Direktive 2012/27/EU, prenesenih člankom 155. stavkom 2. Zakona o energiji, odnosno da obračun energije za centralizirano grijanje treba izvršiti na temelju stvarne potrošnje. Protiv te odluke ministar energetike podnio je žalbu u kasacijskom postupku vijeću Vrhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud) sastavljenom od pet sudaca.
- 2 Uredba o izmjeni Uredbe o centraliziranom grijanju, kojom je izmijenjena sporna odredba u točki 6.1.1. navedene metodologije, stupila je na snagu 20. rujna 2019. Nakon što je ministar podnio žalbu u kasacijskom postupku, peteročlano vijeće Vrhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud) zaključilo je da je postupak ocjene zakonitosti postao bespredmetan jer je sporna odredba zamijenjena novim pravilom kojim se uređuju isti pravni odnosi. Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud) upućuje na to da se ocjena zakonitosti podzakonskih normativnih akata može provoditi bez vremenskog ograničenja, ali se može odnositi samo na normativne akte koji su na snazi, no ne i na poništene ili izmijenjene akte, koji u trenutku kad sud odlučuje o meritumu više nisu dio prava koje se primjenjuje. Iz tih je razloga peteročlano vijeće Vrhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud) konačnom odlukom od 11. veljače 2020. koja se ne može pobijati ukinulo odluku tročlanog vijeća istog suda donesenu 13. travnja 2018., a da nije odlučivalo o meritumu tužbe radi ocjene zakonitosti koju je podnijela osoba IG.
- 3 Budući da je osoba IG bila nezadovoljna tim razvojem događaja, podnijela je tužbu koja je predmet glavnog postupka. Osoba IG zahtijeva da joj se isplati naknada imovinske štete u iznosu od 830 leva za troškove sudskog postupka pred vijećem Vrhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud) koje je sastavljeno

od triju sudaca, i naknada neimovinske štete u iznosu od 300 leva zbog razočaranja, ljutnje i uvrede pretrpljene zbog ponašanja vrhovnih sudaca, odnosno vijeća Vrhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud) koje je sastavljeno od pet sudaca, koje nije osiguralo djelotvornost prava Unije te je, umjesto da odluči o sporu, odbilo izvršiti nadzor nad aktivnostima izvršne vlasti. Osoba IG zahtijeva i isplatu zakonskih kamata. Smatra da je drugom odlukom koju je donio Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud) povrijeđeno njezino pravo na djelotvornu sudsku zaštitu predviđeno člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i pravo na upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku predviđeno člankom 267. prvim stavkom UFEU-a.

### Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 4 Tužitelj ističe da je presuda od 11. veljače 2020. vijeća Vrhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud) koje je sastavljeno od pet sudaca donesena protivno pravu Unije jer sud nije odlučio o meritumu predmeta. Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud) potvrdio je (za razdoblje od podnošenja tužbe radi ocjene zakonitosti do poništenja kasnijim normativnim pravnim aktom) valjanost odredbe nacionalnog prava (točka 6.1.1. metodologije) koja nije u skladu s člancima 9. i 10. Direktive 2012/27/EU prenesenima člankom 155. stavkom 2. Zakona o energiji. Time je osobi IG s obzirom na načela djelotvornosti i ekvivalentnosti uskraćena djelotvorna sudska zaštita u skladu s člankom 47. Povelje. Tužitelj tvrdi da je do izmjene metodologije došlo tek nakon što je objavljena odluka vijeća Vrhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud) koje je sastavljeno od triju sudaca, kojom se predmetna odredba poništava. Osim toga, tužitelj osporava dosadašnju praksu Vrhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud) u skladu s kojom se smatra da izmjena podzakonskog pravnog akta znači da je on povučen. Osoba IG smatra da nije riječ o povlačenju s obzirom na to da se povlačenjem pravnog akta isključuje mogućnost nastanka pravnih učinaka. Međutim, u predmetnom slučaju pravni učinci postojali su tijekom razdoblja primjene pobijane odredbe sve do njezine naknadne izmjene 20. rujna 2019. Osim toga, tužitelj upućuje na to da je povlačenje pobijanog akta u skladu s bugarskim pravom (članak 156. stavak 2. APK-a) moguće nakon prve rasprave samo uz suglasnost tužitelja. Budući da se u ovom slučaju suglasnost nije pribavila, nije riječ o povlačenju pobijanog pravnog akta. Posljedice izmjene pobijane odredbe po službenoj dužnosti treba urediti nadležno tijelo (u roku predviđenom u članku 195. APK-a, ne duljem od tri mjeseca od pravomoćnosti sudske odluke). Međutim, budući da je sudska odluka o poništenju metodologije ukinuta i da nije postala pravomoćna, članak 195. APK-a ne može se primijeniti. Time je tužitelju uskraćeno pravo na djelotvornu sudsku zaštitu u odnosu na točku 6.1.1. metodologije za razdoblje prije njezine izmjene 20. rujna 2019. Tužitelj to pravo procjenjuje na iznos troškova sudskog postupka pred Vrhoven administrativen sadom (Vrhovni upravni sud) i neimovinsku štetu zbog razočaranja, ljutnje i uvrede pretrpljene zbog ponašanja vrhovnih sudaca. Od suda zahtijeva da uputi prethodno pitanje Sudu Europske unije.

- 5 Tuženik, Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud), utvrdio je da poništenje, u okviru postupka ocjene zakonitosti, pravnog akta koji podliježe sudskom nadzoru ne znači da se u pogledu tog akta ne može provesti postupak ocjene zakonitosti. U slučaju koji je predmet spora riječ je o povučenom podzakonskom aktu te se primjenjuje odredba članka 204. stavka 3. APK-a. U skladu s tom odredbom, ako je povlačenje prouzročilo štetu, sud utvrđuje nezakonitost povučenog upravnog akta i on treba odlučiti o tužbi za naknadu štete. Stoga su tužiteljeva prava zaštićena i on može zahtijevati naknadu štete pretrpljene zbog povlačenja točke 6.1.1. metodologije za razdoblje prije izmjene koja je provedena 20. rujna 2019. Stoga nije došlo do povrede načela djelotvorne sudske zaštite u okviru postupka ocjene zakonitosti zbog neusklađenosti točke 6.1.1. metodologije s ciljem članaka 9. i 10. Direktive 2012/27/EU.
- 6 Tuženik se protivi upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku Sudu. Smatra da bi to dovelo do revidiranja obrazloženja odluke suda, iako je presuda konačna i pravomoćna. Osim toga, tužitelj se ne može pozvati na Povelju jer se njezin članak 47. odnosi na djelotvornu sudsku zaštitu u odnosu na odredbe nacionalnog prava kojima se povređuju odredbe prava Unije koje tužitelju dodjeljuju prava. U ovom je slučaju odredba nacionalnog prava povučena.
- 7 Spor između stranaka odnosi se na pitanje opravdava li izmjena podzakonskog akta nacionalnog prava, koji nije bio u skladu s odredbom prava Unije, to da se ne donese meritorna odluka o tužbi radi ocjene zakonitosti podnesenoj u pogledu tog akta nakon što je izmijenjen jer je ona postala bespredmetna i tužitelj više nema pravni interes za pokretanje postupka protiv pobijanog akta koji pravno gledano više ne postoji. Spor se također odnosi na pitanje predstavlja li izmjena podzakonskog akta povlačenje tog akta s obzirom na to da se njime u razdoblju od podnošenja tužbe radi ocjene zakonitosti do njegove izmjene pravni odnosi i dalje uređuju na način koji je navodno protivan odredbi prava Unije.

### **Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 8 Sud koji je uputio zahtjev najprije podsjeća na pravilo prema kojem se smatra da je podzakonski normativni akt poništen s datumom pravomoćnosti sudske odluke kojom se utvrđuje njegovo poništenje. Nakon što sud koji je uputio zahtjev utvrdi da sudska odluka o poništenju u ovom postupku nije postala pravomoćna, provjerava relevantnu nacionalnu sudsku praksu. Sud koji je uputio zahtjev utvrđuje da Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud) u sličnim slučajevima izmjenu takvog akta, nakon što je u pogledu potonjeg akta podnesena tužba radi ocjene zakonitosti, smatra povlačenjem akta. Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud) polazi od toga da sudsku presudu treba smatrati nedopuštenom ako se njome poništava podzakonski normativni akt koji je u cijelosti ili djelomično izmijenjen prije nego što je ta presuda postala pravomoćna. Ona se kao takva može ukinuti te je treba zamijeniti drugom sudskom odlukom kojom se okončava postupak ocjene zakonitosti koji je postao bespredmetan.



- 9 Sud koji je uputio zahtjev utvrđuje da se u nacionalnoj sudskoj praksi zastupa i drukčiji pristup. Taj pristup podrazumijeva činjenicu da u trenutku podnošenja tužbe radi ocjene zakonitosti u pogledu predmetnog podzakonskog normativnog akta i u trenutku donošenja odluke prvostupanjskog suda predmet postupka ipak postoji i da treba pretpostaviti da sud pred kojim se vodi postupak o tom postupku odlučuje na dopušten način. Osim toga, u skladu s potonjim drukčijim pristupom, polazi se od toga da tijelo koje je donijelo podzakonski normativni akt taj akt može povući samo do trenutka kada se on osporava pred sudom. Kad se sudu podnese tužba radi ocjene zakonitosti u pogledu podzakonskog normativnog akta, taj ga sud (i to isključivo taj sud) može poništiti ako ga smatra nezakonitim. U tom slučaju upravno tijelo gubi nadležnost za poništenje pobijanog akta i postaje stranka u postupku koja treba dokazati zakonitost akta i ne može utjecati na predmet postupka. Nakon što pobijani podzakonski akt postane predmet postupka, nijedna stranka ne može neovisno utjecati na predmet postupka. Riječ je o jamstvu protiv proizvoljnog postupanja koje bi se postiglo poništenjem normativnog akta koji se već pobija novim podzakonskim normativnim aktom istog sadržaja koji je donijelo to tijelo. Takvo bi postupanje u usporedivim slučajevima imalo za posljedicu da učinkovitost sudskog nadzora ovisi samo o volji tuženika ako se to ponašanje tijela nastavi i nakon podnošenja tužbe radi ocjene zakonitosti u pogledu novog podzakonskog normativnog akta te bi dovelo do nemogućnosti izvršavanja sudskog nadzora.
- 10 Sud koji je uputio zahtjev poziva se i na presudu Kantarev (C-571/16), u kojoj Sud smatra da je postojanje dvaju različitih pravnih lijekova u nacionalnom pravnom sustavu dopušteno ako se poštuju načela ekvivalentnosti i djelotvornosti, ali da to ne oslobađa sud od obveze da ispita odredbu koja se primjenjuje do stupanja na snagu normativnog akta i da odredi kriterije za odabir postupovnog propisa na temelju kojeg treba odlučiti o predmetima. Sud koji je uputio zahtjev utvrđuje da se stranke u ovom slučaju spore o postojanju dvaju različitih pravnih lijekova. Tužitelj tvrdi da postoji samo jedan pravni lijek kojim se traži da kasacijski sud odluči o meritumu spora u pogledu izmijenjenog podzakonskog normativnog akta jer taj akt nastavlja proizvoditi pravne učinke sve do svoje izmjene. Tuženik tvrdi da nakon izmjene akta učinak odredbe koja je prethodila izmijenjenoj odredbi ne treba uzeti u obzir u postupku ocjene zakonitosti, nego u postupku povodom zahtjeva za naknadu štete zbog povlačenja akta. Sud koji je uputio zahtjev zaključuje da se s obzirom na konkretne činjenice u ovom slučaju na ta pitanja ne može jasno odgovoriti na temelju navedene sudske prakse Suda.
- 11 Zaključno, sud koji je uputio zahtjev upućuje na to da je za odlučivanje o sporu potrebno pojasniti oslobađa li se kasacijski sud izmjenom odredbe normativnog pravnog akta nacionalnog prava, koji je prije izmjene na temelju sudske presude proglašen neusklađenim 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. Sud koji je uputio zahtjev želi utvrditi je li se osigurao djelotvoran pravni lijek ako se slijedi pristup da je sporna odredba povučena. Osim toga, postoji zabrinutost u pogledu djelotvornog pravnog lijeka jer 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 tužba za naknadu štete na temelju te odredbe i samo u pogledu dotičnog tužitelja.

- 12 Sud koji je uputio zahtjev naglašava da ima dvojbe u pogledu pružanja djelotvorne sudske zaštite kad je riječ o interesima stranke jer izmjena normativnog akta ne znači da je on povučen. Odredbom koja se primjenjivala prije izmjene i dalje se uređuju pravni odnosi tijekom razdoblja primjene te odredbe, a povučeni upravni akt više nema nikakav pravni učinak.

RADNI DOKUMENT