

Predmet C-369/23

Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98. stavka 1. Poslovnika Suda

Datum podnošenja:

9. lipnja 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Vrhoven administrativen sad (Bugarska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

9. lipnja 2023.

Tužitelj i žalitelj u kasacijskom postupku:

„Vivacom Bulgaria” EAD

Tuženici i druge stranke u kasacijskom postupku:

Vrhoven administrativen sad
Nacionalna agencija za prihode

Predmet glavnog postupka

Tužba protiv Vrhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud, Bugarska, u daljnjem tekstu: VAS) za naknadu štete u iznosu plaćenog PDV-a

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Usklađenost nacionalnih odredbi o nadležnosti za tužbe za naknadu štete protiv VAS-a s pravom Unije

Članak 267. UFEU-a

Prethodno pitanje

Protivi li se članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a i članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima nacionalna odredba poput članka 2.c stavka 1. točke 1. Zakona za odgovornostta na daržavata i obštinite za vredi (Zakon o odgovornosti države i općina za štetu) u vezi s člankom 203. stavkom 3.

i člankom 128. stavkom 1. točkom 6. Administrativnoprocesualen kodeksa (Zakonik o upravnom sporu), u skladu s kojom o tužbi za naknadu štete uzrokovane povredom prava Unije koju je počinio Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud, Bugarska), podnesenoj protiv Vrhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud) kao tuženika, odlučuje taj sud u zadnjem stupnju?

Navedene odredbe i sudska praksa Unije

Članak 4. stavak 3. i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)

Direktiva Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost, osobito članak 14. stavak 1., članak 24., članak 56. stavak 1. točka (i)

Presuda od 3. svibnja 2012., C-520/10, Lebara, EU:C:2012:264 (u daljnjem tekstu: presuda Lebara)

Navedene nacionalne odredbe

Administrativnoprocesualen kodeks (Zakonik o upravnom sporu, u daljnjem tekstu: APK), članak 1. točka 3., članak 128. stavak 1. točka 6. i članak 203.

Zakon za odgovornostta na daržavata i obštinite za vredi (Zakon o odgovornosti države i općina za štetu, u daljnjem tekstu: ZODOV), članak 2.c

Zakon za danaka varhu dobavenata stojnost (Zakon o porezu na dodanu vrijednost, u daljnjem tekstu: ZDDS), članak 12. stavak 1. te članak 21. stavci 1. i 3.

Sažet prikaz činjenica i postupka

- 1 Glavni postupak temelji se na žalbi u kasacijskom postupku koju je društvo „Bulgarska telekomunikacionna kompanija” EAD sa sjedištem u Sofiji (u daljnjem tekstu: BTK) (sada „Vivacom Bulgaria” EAD) podnijelo protiv presude Administrativen sada – Sofia grad (Upravni sud u Sofiji, Bugarska, u daljnjem tekstu: ASSG) br. 2565/18.04.2022, kojom je odbijena tužba BTK-a protiv VAS-a i Nacionalne agencije za prihodite (Nacionalna agencija za javne prihode, Bugarska, u daljnjem tekstu: NAP) koja se temeljila na članku 2.c ZODOV-a u vezi s člankom 4. stavkom 3. UEU-a. BTK je u tužbi istaknuo da mu je nastala šteta u iznosu dugovanog PDV-a koji je podmiren na temelju poreznog rješenja br. 2900-1200127/20.06.2012 koje je izdao NAP te koje je potvrđeno presudama ASSG-a i VAS-a. Tužitelj je zahtijevao naknadu štete u iznosu jednakom iznosima plaćenima na temelju poreznog rješenja (PDV u iznosu od 760 183,15 bugarskih leva i kamate u iznosu od 347 278,15 bugarskih leva), naknadu izmakle dobiti i zakonske kamate na te iznose.

Postupak donošenja i pobijanja poreznog rješenja

- 2 ASSG je činjenice u vezi s prethodnim postupkom donošenja i pobijanja poreznog rješenja u glavnom postupku utvrdio na sljedeći način.
- 3 Društvo „BTK Mobile” EOOD, čiji je pravni sljednik BTK, od 2007. do 2008. društvima Alex Invest Cornert s.r.l. i Danina Comert s.r.l. (u daljnjem tekstu zajedno: društva Alex Invest i Danina), registriranima u Rumunjskoj, izdavalo je račune na temelju ugovorâ o prodaji kartica s unaprijed uplaćenim sredstvima i vrijednosnih kupona za telekomunikacijske usluge na kojima je bio iskazan PDV od 0 %.
- 4 Tijekom poreznog nadzora utvrđeno je da nije dokazano da su kartice i vrijednosni kuponi stavljeni na raspolaganje zastupnicima rumunjskih poduzetnika i da su ih oni fizički primili, tako da su predmet isporuka usluge, ali one nisu obuhvaćene područjem primjene članka 21. stavka 3. točke 2. podtočke (h) ZDDS-a, nego je njihovo mjesto isporuke mjesto na kojem dobavljač obavlja svoju samostalnu gospodarsku djelatnost, a to je Bugarska, odnosno mjesto isporuke određeno je u skladu s općim pravilom iz članka 21. stavka 1. ZDDS-a.
- 5 NAP je stoga protiv BTK-a izdao porezno rješenje br. 2900-1200127/20.06.2012, u kojem je utvrđen dodatni dugovani PDV na teret BTK-a u ukupnom iznosu od 760 183,15 bugarskih leva. Nakon dostave rješenja BTK je uplatio iznos zajedno s dospjelim kamatama u proračun. Protiv rješenja podneseni su upravni i sudski pravni lijekovi.
- 6 U postupku preispitivanja koji su provela upravna tijela porezno rješenje potvrđeno je uz obrazloženje da primatelji usluga nisu porezni obveznici s poslovnim nastanom u drugoj državi članici jer nema dokaza za to da su kartice isporučene rumunjskim poduzetnicima. Stoga nisu ispunjeni uvjeti iz članka 21. stavka 3. ZDDS-a u skladu s kojima bi se usluge mogle smatrati oslobođenima PDV-a.
- 7 Tužba podnesena ASSG-u djelomično je odbijena. Iako je u računima za isporuku navedeno da je riječ o karticama s unaprijed uplaćenim sredstvima i vrijednosnim kuponima za telekomunikacijske usluge, dogovorena je isporuka robe jer su kartice roba koja omogućuje buduće korištenje tih usluga. Roba je isporučena u komercijalnim količinama radi kasnije preprodaje, a BTK ne pruža usluge rumunjskim poduzetnicima, nego bi ih eventualno pružao krajnjim potrošačima. Stoga treba primjenjivati odredbe o mjestu isporuke robe. Kartice i vrijednosni kuponi nisu napustili skladište BTK-a, gdje su ih rumunjski poduzetnici pohranili radi sigurnog skladištenja, ili su predani rumunjskim poduzetnicima u tom skladištu BTK-a na bugarskom državnom području, pri čemu su sastavljeni zapisnici o preuzimanju i predaji, tako da se primjenjuje članak 17. stavak 1. ZDDS-a, u skladu s kojim se mjestom isporuke robe koja se ne otprema ni ne prevozi smatra mjesto na kojem se roba nalazi u trenutku prijenosa vlasništva ili

stvarne predaje. U skladu s tim to mjesto nalazilo se na bugarskom državnom području i BTK duguje odgovarajući PDV. ASSG je stoga djelomično odbio tužbu.

- 8 Presudom br. 15282/16.12.2014 VAS je potvrdio prvostupanjsku presudu. U cijelosti se složio sa zaključkom ASSG-a da predmet isporuke nisu usluge, nego roba. BTK se ne može pozvati na presudu Suda Europske unije od 9. listopada 2014. u predmetu C-492/13, Traum, ECLI:EU:C:2014:2267, jer je „u ovom slučaju jasno da su kupljene kartice predane rumunjskim poduzetnicima u skladištu društva ‚BTK Mobile’ EOOD koje se nalazi u tuzemstvu i da kartice nisu napustile skladište BTK-a koje su ondje pohranjene radi sigurnog skladištenja”. VAS se nije izjasnio o presudi Lebara. U tom je kontekstu utvrdio da se primjenjuje članak 17. stavak 1. ZDDS-a, u skladu s kojim se mjestom isporuke robe smatra mjesto na kojem se roba nalazi u trenutku prijenosa vlasništva ili stvarne predaje, te da je ta odredba pravilno primijenjena. U tom je postupku VAS odlučivao u zadnjem stupnju i njegova je presuda konačna (u nastavku se postupak donošenja poreznog rješenja i sudski postupak u kojem se ono pobijalo nazivaju poreznim sporom).

Prvostupanjski postupak povodom tužbe za naknadu štete

- 9 Tužba koju je odbio prvostupanjski sud (ASSG) podnesena je 12. prosinca 2019. BTK je istaknuo da su NAP i VAS povrijedili članak 2. stavak 1. točke (a) i (c), članak 14. stavak 1., članak 24. i članak 56. stavak 1. točku (i) Direktive 2006/112 u verziji koja je bila na snazi od prosinca 2007. do lipnja 2008., kako je tumači Sud u presudi Lebara.
- 10 Prema tužiteljevim tvrdnjama, NAP i VAS su u poreznom sporu pogrešno primijenili navedene odredbe prava Unije o telekomunikacijskim uslugama, kako ih tumači Sud u presudi Lebara. U skladu s tom presudom isporuke kartica s unaprijed uplaćenim sredstvima i vrijednosnih kupona smatraju se isporukama telekomunikacijskih usluga. Na temelju povrijeđenih članka 2. stavka 1. točaka (a) i (c), članka 14. stavka 1., članka 24. i članka 56. stavka 1. točke (i) Direktive 2006/112 telekomunikacijski operateri kao što je BTK imaju pravo isporuke kartica s unaprijed uplaćenim sredstvima i vrijednosnih kupona distributerima s poslovnim nastanom u drugoj državi članici smatrati isporukama telekomunikacijskih usluga čije se mjesto isporuke nalazi u toj drugoj državi članici. Povreda prava Unije dovoljno je ozbiljna jer je uzrokovana očitim nepoštovanjem sudske prakse Suda u tom području. NAP je u trenutku donošenja poreznog rješenja bio upoznat s presudom Lebara, a ASSG i VAS s njom su bili poznati prije donošenja presuda jer se tužitelj u postupcima nekoliko puta pozvao na nju. Presuda je donesena na temelju sličnih činjenica i obvezujuća je za tuženike. Ako je VAS imao dvojbe o primjenjivosti presude Lebara na činjenice povezane s pobijanjem poreznog rješenja, trebao je Sudu uputiti zahtjev za prethodnu odluku.

- 11 Suprotno tomu, NAP je u poreznom rješenju utvrdio da su isporuke kartica s unaprijed uplaćenim sredstvima i vrijednosnih kupona usluge u slučaju kojih se, međutim, primatelj isporuka ne određuje na temelju ugovornog odnosa s rumunjskim poduzetnicima, nego na temelju drugih okolnosti isporuka, odnosno mjesta na kojem je izvršena predaja kartica s unaprijed uplaćenim sredstvima i vrijednosnih kupona te toga jesu li prevezeni u Rumunjsku i mogu li se upotrebljavati za pozive iz Rumunjske. Međutim, te okolnosti nisu važne za određivanje mjesta pružanja telekomunikacijskih usluga.
- 12 VAS, koji je u poreznom sporu odlučivao u zadnjem stupnju, smatrao je da je, s obzirom na to da su kartice i vrijednosni kuponi prodani u komercijalnim količinama, riječ o isporukama robe koja nije otpremljena iz Bugarske. Stoga je pogrešno utvrđeno da se mjesto isporuke nalazi u Bugarskoj, a ne u Rumunjskoj, gdje primatelji imaju poslovni nastan, zbog čega je potvrđen utvrđeni iznos dugovanog PDV-a.
- 13 U prvostupanjskom postupku povodom tužbe ASSG je utvrdio sljedeće.
- 14 Tužba je pravilno podnesena protiv NAP-a i VAS-a jer su oba tijela obvezna pravilno primjenjivati pravo Unije. Osim toga, VAS je pravna osoba nadležna za tužbe zbog povreda prava Unije počinjenih prilikom izvršavanja njegove sudbene funkcije i u ovom je slučaju sud koji u sporu odlučuje u zadnjem stupnju.
- 15 U pogledu uvjeta za nastanak odgovornosti sudova za štetu uzrokovanu povredom prava Unije ASSG je naveo da nije dopušteno ponovno odlučivati o meritumu spora koji je zaključen pravomoćnom presudom suda koji je tuženik u postupku. Naprotiv, treba ispitati je li zakonodavstvo relevantno za spor pravilno primijenjeno na utvrđene činjenice.
- 16 Kad je riječ o uvjetu da se povrijeđenim odredbama prava Unije dodjeljuju prava pojedincima, ASSG je uputio na to da se odredbama koje je naveo tužitelj određuje područje primjene poreza i mjesto pružanja telekomunikacijskih usluga te se u ovom slučaju tužitelju dodjeljuje pravo da usluge smatra uslugama koje se pružaju poreznom obvezniku s poslovnim nastanom u drugoj državi članici i da na njih ne obračuna PDV.
- 17 U pogledu uvjeta dovoljno ozbiljne povrede prava Unije ASSG je utvrdio da je NAP pravilno kvalificirao isporuke kao isporuke usluga, ali je smatrao da članak 21. stavak 3. točka 1. i članak 21. stavak 3. točka 2. podtočka (h) ZDDS-a nisu primjenjivi jer nije ispunjen uvjet da primatelji obavljaju gospodarsku djelatnost u drugoj državi članici. Kad je riječ o zaključku NAP-a, ASSG je uputio na to da u slučaju usluge za koju nije naplaćen PDV jer je primatelj porezni obveznik s poslovnim nastanom na području druge države članice treba provjeriti je li usluga zaista pružena upravo tom poreznom obvezniku i ima li on zaista poslovni nastan na području druge države članice. Budući da osobito nije dokazano da su kartice s unaprijed uplaćenim sredstvima primili porezni obveznici s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, porezna uprava smatrala

je da nije dokazano da su ispunjeni uvjeti za to da se isporuke smatraju isporukama u slučaju kojih se mjesto isporuke nalazi u inozemstvu, tako da ne postoji ozbiljna povreda prava Unije, osobito s obzirom na jedan od priznatih ciljeva Direktive 2006/112 čije se postizanje promiče, odnosno borbu protiv utaje ili izbjegavanja plaćanja poreza i eventualne zloporabe.

- 18 Kad je riječ o VAS-u kao tuženiku, ASSG je u vezi s uvjetom dovoljno ozbiljne povrede prava Unije naveo da zaključak VAS-a o tome da je riječ o isporukama robe, a ne usluga, nije točan jer se protivi člancima 14. i 24. Direktive 2006/112 i njezinu tumačenju u presudi Lebara. Međutim, pravilno pravno postupanje s predmetnim isporukama ipak ne bi dovelo do drukčijeg ishoda u odnosu na pobijanje poreznog rješenja jer nije ispunjen jedan od uvjeta za oslobođenje dobavljača od obveze plaćanja PDV-a na računima, odnosno nije dokazano da su primatelji isporuka porezni obveznici s poslovnim nastanom u drugoj državi članici. Budući da povreda prava Unije u konačnici ne bi promijenila ishod spora, ne može je se smatrati ozbiljnom i nije u uzročno-posljedičnoj vezi sa štetom nastalom tužitelju jer se PDV i odgovarajuće kamate duguju u skladu s pravomoćnim poreznim rješenjem čijim donošenjem nije povrijeđeno pravo Unije.
- 19 ASSG je smatrao da se ovaj slučaj ne podudara sa slučajem ispitanim u presudi Lebara jer među predmetnim isporukama, unatoč sličnom sadržaju, postoje znatne razlike. Tako se isporuke rumunjskim poduzetnicima nisu smatrale dvjema isporukama (distributerima i krajnjim potrošačima), nego samo jednom isporukom distributerima. Iz opisa činjenica u presudi Lebara valja zaključiti da u tom slučaju nije bila riječ ni o statusu primatelja kao poreznih obveznika s poslovnim nastanom u drugoj državi članici ni o stvarnoj predaji kartica. U slučaju koji su ispitivali bugarski sudovi nije uspostavljena distribucijska mreža na rumunjskom državnom području niti su se potrošačima u Rumunjskoj nudile kartice s unaprijed uplaćenim sredstvima. VAS je u ovom slučaju smatrao da ne postoji podudaranje između dvaju slučajeva jer nije dokazano da je ispunjen uvjet da se mjesto isporuka nalazi u Rumunjskoj, a ne u Bugarskoj, te je stoga naposljetku došao do točnog pravnog zaključka o tome da ne postoji osnova za primjenu tumačenja pruženog u presudi Lebara.
- 20 ASSG je smatrao da ne treba ispitati treći uvjet za nastanak odgovornosti tuženikâ, odnosno postojanje izravne uzročno-posljedične veze između povrede prava Unije i štete, jer nije dokazano da je ispunjen drugi uvjet koji se odnosi na dovoljno ozbiljnu povredu prava Unije.

Ključni argumenti stranaka glavnog postupka

- 21 Žalitelj u kasacijskom postupku BTK zahtijeva da se presuda ASSG-a ukine kao pogrešna zbog povrede materijalnog prava, bitnih povreda postupovnih pravila i nedostatka u obrazloženju. Ističe da je ASSG sâm povrijedio pravo Unije i sudsku praksu Suda u pogledu različitih aspekata spora.

- 22 Prvostupanjski sud osobito je na temelju činjenica i elemenata obveze plaćanja PDV-a kako su utvrđeni u poreznom sporu trebao ispitati jesu li ispunjeni uvjeti za odgovornost države, i to ne tako da ponovno ispita meritum spora koji je zaključen presudom koja je postala pravomoćna, nego tako da ispita jesu li relevantne odredbe prava Unije u tom sporu pravilno primijenjene i je li izostanak njihove primjene ili pogrešna primjena u izravnoj uzročno-posljedičnoj vezi sa štetom nastalom tužitelju.
- 23 Prvostupanjski sud utvrdio je da postoji povreda odredbe prava Unije kojom se dodjeljuju prava pojedincima. Međutim, preostali zaključci nisu točni jer je povreda prava Unije koja proizlazi iz kvalifikacije spornih isporuka kao isporuka robe, a ne usluga, u presudi VAS-a, jasno utvrđena i u okviru Komisijina postupka zbog povrede obveze protiv Bugarske br. EU Pilot 8498/1/TAXU. Povreda je dovoljno ozbiljna jer je do nje došlo zbog očitog nepoštovanja sudske prakse Suda u tom području, kao što je to opisano u sudskoj praksi Suda (C-224/01, C-446/04, C-429/09 i C-168/15). Kriteriji iz točke 43. presude Suda u predmetu C-173/03, Traghetti del Mediterraneo, ECLI:EU:C:2006:391, također su ispunjeni. Presuda Lebara nedvosmislena je s obzirom na kvalifikaciju telefonskih kartica kao telekomunikacijskih usluga, ali nije se razmatrala u presudi VAS-a iako se na nju uputilo u žalbi u kasacijskom postupku. Tumačenje u presudi Lebara apstraktno je u preostalom dijelu jer u presudi nedostaje napomena da je primjenjiva samo na činjenice kao što su one u glavnom postupku.
- 24 Žalitelj u kasacijskom postupku osporava i utvrđenje prvostupanjskog suda da činjenice u predmetu Lebara ne odgovaraju činjenicama u predmetu BTK. BTK je bio propisno ovlašten telekomunikacijski operater koji je raspolagao infrastrukturom za pružanje predmetnih usluga i ugovorom o roamingu za rumunjsko državno područje, tako da je bila riječ o isporuci kartica s unaprijed uplaćenim sredstvima za telekomunikacijske usluge distributerima s poslovnim nastanom u drugoj državi članici. U drugom predmetu u kojem je bila riječ o pobijanju poreznog rješenja i u kojem je utvrđeno da je BTK obavezan plaćati porez za isporuke telefonskih kartica društvu Danina u drugim poreznim razdobljima VAS je odlučio suprotno i smatrao je da se u Bugarskoj ne duguje PDV za te isporuke. Međutim, nije trebalo nužno utvrditi podudaranje između predmeta jer je VAS u slučaju dvojbi o primjenjivosti sudske prakse Suda u konkretnom slučaju trebao uputiti zahtjev za prethodnu odluku. U suprotnom je vezan prethodnim tumačenjem Suda.
- 25 Žalitelj u kasacijskom postupku nadalje osporava činjenična utvrđenja u pogledu predaje telefonskih kartica u skladištu BTK-a i ističe da je ona utvrđena te da ju je VAS pogrešno kvalificirao kao isporuku robe. Stoga je prvostupanjski sud trebao ocijeniti uvjete izvanugovorne odgovornosti na temelju činjeničnih utvrđenja u postupku povodom tužbe protiv poreznog rješenja umjesto donošenja novih zaključaka o razlozima za naplatu PDV-a za isporuke rumunjskim poduzetnicima koji od zaključaka NAP-a u poreznom rješenju odstupaju tako što je utvrdio da je porezno rješenje trebalo potvrditi zbog drugih razloga.

- 26 Žalitelj u kasacijskom postupku traži od VAS-a da Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku. Upućuje na to da je VAS stranka u postupku i da je već u prvostupanjskom postupku tvrdio da su zahtjevi koji su podneseni protiv njega nedopušteni i/ili neosnovani. U predmetnom kasacijskom postupku ima status stranke na koju izravno utječe ishod spora i status suda koji odlučuje u zadnjem stupnju. Iz toga proizlaze dvojbe o tome je li taj status u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a i člankom 47. Povelje. To što VAS kao sud u zadnjem stupnju odlučuje o pravnom sredstvu protiv presude kojom je odbijena tužba za naknadu štete uzrokovane povredom prava Unije koju je počinio VAS nije u skladu sa zahtjevom pravičnog suđenja pred neovisnim i nepristranim sudom iako je vijeće koje ispituje žalbu u kasacijskom postupku različito od onog koje je donijelo konačnu odluku u poreznom sporu. Istodobno svojstvo stranke spora i suda koji u tom sporu odlučuje u zadnjem stupnju, kao i stajalište VAS-a koje je već izneseno u prvom stupnju, povod su za osobito opravdane dvojbe o nepristranosti svakog od njegovih vijeća. Nadalje, žalitelj u kasacijskom postupku od Suda traži tumačenje pitanja predstavlja li u ovom slučaju kvalifikacija isporuka kao isporuka robe, a ne usluga, dovoljno ozbiljnu povredu prava Unije.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 27 Predmetno vijeće smatra da bi Sudu trebalo uputiti pitanje o nadležnosti VAS-a s obzirom na razmatranja navedena u nastavku prije nego što se u ovom slučaju razmotre pitanja kriterija, vrste i opsega ispitivanja elemenata odgovornosti za štetu uzrokovanu dovoljno ozbiljnom povredom prava Unije.
- 28 Odredbe nacionalnog prava primjenjive u glavnom postupku povezane su s odredbama prava Unije. Glavni postupak temelji se na tužbi za naknadu štete uzrokovane dovoljno ozbiljnom povredom propisa Unije o PDV-u koju su navodno počinili NAP i VAS. Žalitelj u kasacijskom postupku poziva se na pravo iz članka 47. drugog stavka Povelje da njegov slučaj ispita neovisni i nepristrani sud. Prilikom ispitivanja postojanja dovoljno ozbiljne povrede prava Unije sud koji je uputio zahtjev treba ispitati primjenu prava Unije i sudske prakse Suda u području PDV-a na porezni spor.
- 29 Člankom 2.c ZODOV-a uređuje se postupak za tu vrstu tužbi protiv države. U slučaju štete koja proizlazi iz izvršavanja sudbene funkcije upravnih sudova i VAS-a te štete uzrokovane izvršavanjem ili za potrebe izvršavanja upravnih nadležnosti ako je stranka spora upravni sud, VAS ili pravna osoba na taj postupak primjenjuje se APK. U skladu s člankom 128. stavkom 1. točkom 6. APK-a upravni sudovi nadležni su za tužbe za naknadu štete zbog nezakonitih pravnih akata upravnih tijela i službenika, kao i za tužbe za naknadu štete uzrokovane izvršavanjem sudbene funkcije upravnih sudova i VAS-a. U skladu s općim pravilom iz članka 131. APK-a postupak u skladu s tim zakonom o sudskom postupku odvija se u dvama stupnjevima. VAS u tom postupku odlučuje

u zadnjem stupnju. Stoga u skladu s tim odredbama o tužbama koje su zbog toga podnesene protiv VAS-a u zadnjem stupnju odlučuje VAS.

- 30 Sud koji je uputio zahtjev pita ispunjavaju li te nacionalne odredbe zahtjeve iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a u pogledu učinkovitog pravnog lijeka u područjima obuhvaćenima pravom Unije i zahtjeve iz članka 47. drugog stavka Povelje u pogledu neovisnog i nepristranog suda.
- 31 S jedne strane, riječ je o odluci nacionalnog zakonodavca kojom se uzimaju u obzir posebnosti izvršavanja upravnih nadležnosti i specijalizacije sudske prakse u upravnim sporovima.
- 32 S druge strane, žalitelj u kasacijskom postupku ne navodi nikakve konkretne informacije o postojanju okolnosti zbog kojih se otvaraju pitanja o subjektivnoj ili objektivnoj nepristranosti vijeća VAS-a, pri čemu su odgovarajući kriteriji razrađeni u sudskoj praksi Suda. Ona pristranost VAS-a temelji na njegovu svojstvu tuženika i njegovim izjavama o dopuštenosti i osnovanosti tužbe u prvostupanjskom postupku. Smatra da je sama okolnost da o tužbi protiv VAS-a u zadnjem stupnju odlučuje isti taj sud, iako je riječ o potpuno drugom sudskom vijeću, dovoljna da opravda ozbiljne dvojbe o nepristranosti i neovisnosti pojedinih sudskih vijeća tog suda.
- 33 Iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) u pogledu primjene članka 6. stavka 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: EKLJP) u postupcima protiv Bugarske ne može se izvesti konačan odgovor na pitanje smije li određeni sud odlučivati o tužbi ako je ona podnesena protiv njega kao tuženika.
- 34 U presudi od 10. travnja 2008. u predmetu Mihalkov protiv Bugarske (žalba br. 67719/01), ECLI:CE:ECHR:2008:0410JUD006771901, t. 47. – 51., koju je naveo žalitelj u kasacijskom postupku, ESLJP je odlučio da slučaj kad sud ispituje tužbu za naknadu štete uzrokovane nezakonitom presudom koju je sâm donio predstavlja povredu članka 6. stavka 1. EKLJP-a. ESLJP upućuje na to da, iako ne postoje dvojbe o osobnoj nepristranosti sudaca koji sudjeluju u postupku, sama njihova profesionalna povezanost s jednom od stranaka spora može dovesti do razumnih dvojbi tužitelja o njihovoj objektivnoj nepristranosti i neovisnosti o drugoj stranci spora.
- 35 U presudi od 5. travnja 2018. u predmetu Gospodinov protiv Bugarske (žalba br. 28417/2007), ECLI:CE:ECHR:2018:0405JUD002841707, t. 55. – 56., ESLJP je utvrdio da postoji povreda članka 6. stavka 1. EKLJP-a. Presuda je donesena u vezi sa slučajem u kojem je kazneno vijeće okružnog suda odlučivalo u drugom kaznenom postupku protiv osobe koja je istodobno pokrenula postupak radi naknade štete protiv istog suda zbog povreda u prvom kaznenom postupku povezanih s trajanjem zadržavanja. ESLJP je odlučio da već sama profesionalna povezanost sudaca s jednom od stranaka u usporednom građanskom postupku i prejudicirajući učinak koji ima kazneni postupak koji se vodi u vezi s

građanskopravnim postupkom radi naknade štete sami po sebi mogu potaknuti opravdane dvojbe o objektivnoj nepristranosti sudaca.

- 36 U obama predmetima ESLJP je uputio na to da se finansijskim pravilima koja su relevantna u tom pogledu predviđa da se eventualna naknada štete isplaćuje iz proračuna suda, što je, iako nije utvrđeno je li i na koji način utjecalo na poseban položaj sudaca, moglo povećati opravdane dvojbe žalitelja.
- 37 ESLJP je suprotno stajalište zauzeo u presudama od 18. lipnja 2013. u predmetu Valčeva i Abrašev protiv Bugarske (žalba br. 6194/11 i 34887/11), ECLI:CE:ECHR:2013:0618DEC000619411, t. 100. i od 18. lipnja 2013., Balakčiev i dr. protiv Bugarske (žalba br. 65187/10), ECLI:CE:ECHR:2013:0618DEC006518710, t. 61. U tim presudama upućuje na to da se po definiciji tužba rijetko podnosi protiv suda koji je ispituje. Pritom je uputio na svoju raniju sudsku praksu (predmet Mihalkov), u kojoj je imao dvojbe o objektivnoj nepristranosti sudova koji odlučuju o takvim tužbama, ali je s obzirom na činjenicu da iznosi koje treba platiti radi naknade štete (u tom slučaju zbog povrede prava na ispitivanje i odluku u razumnom roku u skladu s člankom 6. stavkom 1. EKLJP-a) proizlaze iz posebne stavke proračuna pojedinih sudova utvrdio da je uvjeren u to da taj čimbenik ne dovodi u pitanje nepristranost sudova koji odlučuju o takvim tužbama ni učinkovitost pravnog lijeka.
- 38 Finansijska pravila koja su trenutačno na snazi odgovaraju pravilima opisanima u potonjim dvjema presudama. Točno je da svaki sud isplaćuje naknadu štete iz vlastitog proračuna, ali u tom proračunu postoje različite stavke za naknade, za funkcioniranje suda i za naknadu štete uzrokovane djelatnostima suda, tako da naknade sudaca ili njihovi uvjeti rada ne ovise o naknadi štete koju možda duguje sud. Ako u proračunu suda nedostaju sredstva za naknadu štete, vrhovno sudsko vijeće na zahtjev suda povećava njegov proračun i stavlja na raspolaganje potrebna sredstva na računu suda.
- 39 Zbog toga je potrebno Sudu uputiti prethodno pitanje o usklađenosti nacionalnih odredbi o nadležnosti za tužbe radi naknade štete koje su na temelju članka 2.c ZODOV-a u vezi s člankom 4. stavkom 3. UEU-a podnesene protiv VAS-a s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a i člankom 47. drugim stavkom Povelje.