

Zadeva C-369/23

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

9. junij 2023

Predložitveno sodišče:

Varhoven administrativen sad (Bolgarija)

Datum predložitvene odločbe:

9. junij 2023

Tožeča stranka in vložnica kasacijske pritožbe:

„Vivacom Bulgaria“ EAD

Toženi stranki in nasprotni stranki v postopku s kasacijsko pritožbo:

Varhoven administrativen sad
Natsionalna agentsia za prihodite

Predmet postopka v glavni stvari

Tožba zoper Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče, Bolgarija, (v nadaljevanju: VAS) za povrnitev škode v višini plačanega DDV

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Združljivost nacionalnih določb o pristojnosti za odločanje o odškodninskih tožbah zoper VAS s pravom Unije

Člen 267 PDEU

Vprašanje za predhodno odločanje

Ali člen 19(1), drugi pododstavek, PEU in člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah nasprotujeta nacionalni ureditvi, kot je člen 2c(1), točka 1,

Zakon za odgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredni (zakon o odgovornosti države in občin za škodo) v povezavi s členom 203(3) in členom 128(1), točka 6, Administrativnoprotsesualen kodeks (zakonik o upravnem postopku), v skladu s katero mora tožba za povrnitev škode zaradi kršitve prava Unije s strani Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče, Bolgarija), kadar je Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče) tožena stranka, na zadnji stopnji obravnavati to sodišče?

Navedene določbe in sodna praksa Unije

Člen 4(3) PEU, člen 19(1), drugi pododstavek, PEU, člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina)

Direktiva Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost, zlasti člen 14(1), člen 24 in člen 56(1)(i) Direktive

Sodba z dne 3. maja 2012, C-520/10, Lebara, EU:C:2012:264 (v nadaljevanju: sodba Lebara)

Navedene nacionalne določbe

Administrativnoprotsesualen kodeks (zakonik o upravnem postopku, v nadaljevanju: APK), člen 1, točka 3, člen 128(1), točka 6, in člen 203

Zakon za odgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredni (zakon o odgovornosti države in občin za škodo, v nadaljevanju: ZODOV), člen 2c

Zakon za danaka varhu dobavenata stojnost (zakon o DDV, v nadaljevanju: ZDDS), člena 12(1) ter 21(1) in (3)

Povzetek dejanskega stanja in postopka

- 1 Postopek v glavni stvari temelji na kasacijski pritožbi družbe „Bulgarska telekomunikatsionna kompania“ EAD s sedežem v Sofiji (v nadaljevanju: BTK) (zdaj „Vivacom Bulgaria“ EAD) zoper sodbo št. 2565/18. 4. 2022 Administrativen sad – Sofia grad (upravno sodišče mesta Sofija, Bolgarija, v nadaljevanju: ASSG), s katero je bila zavrnjena tožba družbe BTK zoper VAS in Natsionalna agentsia za prihodite (nacionalna agencija za prihodke, v nadaljevanju: NAP) na podlagi člena 2c ZODOV v povezavi s členom 4(3) PEU. Družba BTK je v tožbi zatrjevala, da ji je nastala škoda v višini dolgovanega DDV, plačanega na podlagi odločbe o odmeri davka št. 2900-1200127/20. 6. 2012, ki jo je izdala NAP in je bila potrjena s sodbama ASSG in VAS. Tožeča stranka je zahtevala odškodnino v višini zneskov, plačanih na podlagi odločbe o odmeri davka (davek na dodano vrednost v višini 760.183,15 bolgarskega leva [BGN] in obresti v višini 347.278,15 BGN), izgubljeni dobiček in zakonske obresti na te zneske.

Postopek izdaje in izpodbijanja odločbe o odmeri davka

- 2 ASSG je dejansko stanje v zvezi s predhodnim postopkom izdaje in izpodbijanja odločbe o odmeri davka v postopku v glavni stvari opredelilo tako.
- 3 Družba „BTK Mobile“ EOOD, katere pravna naslednica je BTK, je družbama Alex Invest Cornert s.r.l. in Danina Comert s.r.l. (v nadaljevanju: Alex Invest in Danina), registriranima v Romuniji, v letih 2007–2008 izdajala račune na podlagi pogodb o prodaji predplačniških kartic in kuponov za telekomunikacijske storitve, na katerih je bil prikazan DDV v višini 0 %.
- 4 Med davčnim nadzorom je bilo ugotovljeno, da ni dokazov, da so bile kartice in kuponi dani na voljo zastopnikom romunskih družb in da so jih ti fizično prejeli, tako da naj bi bil predmet dobav opravljanje storitev, ki pa naj ne bi spadalo na področje uporabe člena 21(3), točka 2(h), ZDDS, temveč naj bi bil pri njem kraj dobave kraj, kjer dobavitelj opravlja samostojno gospodarsko dejavnost, in sicer Bolgarija, torej je bil kraj dobave določen v skladu s splošnim pravilom iz člena 21(1) ZDDS.
- 5 NAP je zato zoper BTK izdala odločbo o odmeri davka št. 2900-1200127/20. 6. 2012, s katero je BTK določila dodatne obveznosti za plačilo DDV v skupnem znesku 760.183,15 BGN. Po vročitvi odločbe je BTK znesek skupaj z dolgovanimi obrestmi nakazala v proračun. Zoper odločbo je bila vložena pritožba v upravnem in sodnem postopku.
- 6 V postopku upravnega nadzora je bila odločba o odmeri davka potrjena z obrazložitvijo, da prejemniki storitev niso davčni zavezanci s sedežem v drugi državi članici, saj ni dokazov o dobavi kartic romunskima družbama. Pogoji iz člena 21(3) ZDDS, v skladu s katerimi se opravljanje storitev lahko šteje za oproščeno davka, naj zato ne bi bili izpolnjeni.
- 7 Tožba, vložena pri ASSG, je bila delno zavržena. Čeprav naj bi bila dobava na računih opisana kot predplačniške kartice in kuponi za telekomunikacijske storitve, naj bi bila dogovorjena dobava blaga, saj naj bi bile kartice blago, ki omogoča prihodnjo uporabo teh storitev. Blago naj bi bilo dobavljeno v komercialnih količinah za nadaljnjo prodajo in družba BTK naj ne bi zagotavljala storitev romunskima družbama, ampak naj bi jih po potrebi zagotavljala končnim potrošnikom. Zato naj bi bilo treba uporabiti določbe o kraju dobave blaga. Kartice in kuponi naj ne bi zapustili skladišča družbe BTK, kamor sta jih romunski družbi deponirali za varno hrambo, ali pa naj bi bili romunskima družbama izročeni z zapisniki o prevzemu in izročitvi v tem skladišču BTK na bolgarskem ozemlju, tako da naj bi se uporabljal člen 17(1) ZDDS, v skladu s katerim je kraj dobave blaga, ki ni bilo odposlano ali odpeljano, kraj, kjer je bilo blago shranjeno ob prenosu lastništva ali dejanski izročitvi. V skladu s tem naj bi bil ta kraj na bolgarskem ozemlju, družba BTK pa naj bi bila zavezana za plačilo ustreznega DDV. ASSG je zato tožbo delno zavrnilo.

- 8 VAS je s sodbo št. 15282/16. 12. 2014 potrdilo sodbo, izdano na prvi stopnji. V celoti se je strinjalo z ugotovitvijo ASSG, da predmet dobave ni bilo opravljanje storitev, temveč blago. Družba BTK naj se ne bi mogla sklicevati na sodbo Sodišča Evropske unije z dne 9. oktobra 2014 v zadevi Traum, C-492/13, ECLI:EU:C:2014:2267, ker „v obravnavanem primeru ni sporno, da so bile kupljene kartice romunskima družbama izročene v skladišču družbe ‚BTK Mobile‘ EOOD na domačem ozemlju in da kartice niso zapustile skladišča družbe BTK, saj so bile deponirane za varno hrambo“. VAS se ni izreklo o sodbi Lebara. V zvezi s tem je ugotovilo, da se uporablja člen 17(1) ZDDS, v skladu s katerim je kraj dobave blaga kraj, kjer je bilo blago shranjeno ob prenosu lastništva ali ob dejanski izročitvi, in da je bil pravilno uporabljen. V tem postopku je VAS odločilo kot sodišče zadnje stopnje in njegova sodba je dokončna (v nadaljevanju se postopek, v katerem je bila izdana odločba o odmeri davka, in sodni postopek o njenem izpodbijanju imenujeta davčni spor).

Postopek na prvi stopnji v zvezi z odškodninsko tožbo

- 9 Tožba, ki jo je sodišče prve stopnje (ASSG) zavrnilo, je bila vložena 12. decembra 2019. Družba BTK je trdila, da sta NAP in VAS kršila člen 2(1)(a) in (c), člen 14(1), člen 24 in člen 56(1)(i) Direktive 2006/112 v različici, ki je veljala v obdobju od decembra 2007 do junija 2008 in kot jo je Sodišče razlagalo v sodbi Lebara.
- 10 Po navedbah tožeče stranke naj bi NAP in VAS v davčnem sporu napačno uporabila zgoraj navedene določbe prava Unije o telekomunikacijskih storitvah, kot jih je Sodišče razložilo v sodbi Lebara. V skladu s to sodbo naj bi šlo pri dobavah predplačniških kartic in kuponov za dobavo telekomunikacijskih storitev. Člen 2(1)(a) in (c), člen 14(1), člen 24 in člen 56(1)(i) Direktive 2006/112, ki naj bi bili kršeni, naj bi telekomunikacijskim operaterjem, kot je BTK, dajali pravico, da dobave predplačniških kartic in kuponov distributerjem s sedežem v drugi državi članici obravnavajo kot dobave telekomunikacijskih storitev s krajem dobave v tej drugi državi članici. Kršitev prava Unije naj bi bila dovolj resna, saj naj bi bila upoštevana sodna praksa Sodišča očitno neupoštevana. NAP naj bi bila s sodbo Lebara seznanjena ob izdaji odločbe o odmeri davka, ASSG in VAS pa pred izdajo sodb, saj se je tožeča stranka v postopkih večkrat sklicevala nanjo. Sodba naj bi bila izdana na podlagi podobnih dejstev in naj bi bila za tožene stranke zavezujoča. Če bi VAS dvomilo o uporabi sodbe Lebara za dejstva, povezana z izpodbijanjem odločbe o odmeri davka, bi moralo pri Sodišču vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe.
- 11 Nasprotno pa naj bi NAP v odločbi o odmeri davka navedla, da gre pri dobavah predplačniških kartic in kuponov za opravljanje storitev, pri čemer pa naj prejemnik dobav ne bi bil določen na podlagi pogodbenega razmerja z romunskima družbama, temveč na podlagi drugih okoliščin dobav, in sicer glede na to, kje so bile predplačniške kartice in kuponi izročeni, glede na to, ali so bili prepeljani v Romunijo, in glede na to, ali jih je mogoče uporabljati za klice iz

Romunije. Te okoliščine pa naj ne bi bile pomembne za določitev kraja opravljanja telekomunikacijskih storitev.

- 12 VAS, ki je odločalo o davčnem sporu na zadnji stopnji, naj bi menilo, da gre za dobave blaga, ki ni bilo preneseno iz Bolgarije, saj so bile kartice in kuponi prodani v komercialnih količinah. Zato naj bi bilo napačno ugotovljeno, da je bil kraj dobave v Bolgariji, in ne v Romuniji, kjer imajo prejemniki sedež, in naj bi bili v skladu s tem ugotovljeni dolgovi iz naslova DDV potrjeni.
- 13 ASSG je v okviru postopka na prvi stopnji v zvezi s tožbo ugotovilo naslednje.
- 14 Tožba naj bi bila upravičeno vložena proti NAP in VAS, saj naj bi bili obe instituciji dolžni pravilno uporabljati pravo Unije. Poleg tega naj bi bilo VAS pravna oseba, pristojna za odločanje o tožbah zaradi kršitev prava Unije, storjenih pri opravljanju njegove sodne dejavnosti, v obravnavani zadevi – sporu – pa naj bi bilo sodišče zadnje stopnje.
- 15 ASSG je v zvezi s pogoji za uveljavljanje odgovornosti sodišč za škodo, nastalo zaradi kršitve prava Unije, navedlo, da je nedopustno ponovno vsebinsko odločati o sporu, ki se je končal s pravnomočno odločbo toženega sodišča. Namesto tega naj bi bilo treba preveriti, ali je bila zakonodaja, ki se uporablja v sporu, pravilno uporabljena za ugotovljeno dejansko stanje.
- 16 V zvezi s pogojem, da se s kršenimi določbami prava Unije posameznikom podeljujejo pravice, je ASSG poudarilo, da določbe, na katere se sklicuje tožeča stranka, določajo področje uporabe davka in kraj opravljanja telekomunikacijskih storitev ter tožeči stranki v obravnavani zadevi podeljujejo pravico, da storitve obravnava kot storitve, opravljene za davčnega zavezanca s sedežem v drugi državi članici, ne da bi zanje obračunala DDV.
- 17 ASSG je v zvezi s pogojem za dovolj resno kršitev prava Unije ugotovilo, da je NAP dobave pravilno opredelila kot opravljanje storitev, vendar je menila, da se člen 21(3), točki 1 in 2(h), ZDDS ne uporablja, saj naj pogoj, da prejemniki opravljajo gospodarsko dejavnost v drugi državi članici, ne bi bil izpolnjen. ASSG je v zvezi z ugotovitvami NAP poudarilo, da je treba v primeru storitve, ki ni predmet DDV, ker je prejemnik davčni zavezanec s sedežem na ozemlju druge države članice, preveriti, ali je bila storitev dejansko opravljena za tega davčnega zavezanca in ali ima ta dejansko sedež na ozemlju druge države članice. Ker naj zlasti ne bi bilo dokazano, da so predplačniške kartice prejeli davčni zavezanci s sedežem v drugi državi članici, naj bi davčna uprava menila, da ni bilo dokazano, da so bili izpolnjeni pogoji za to, da se dobave štejejo kot dobave, pri katerih je bil kraj dobave v tujini, tako da ni šlo za resno kršitev prava Unije, zlasti glede na enega od priznanih ciljev Direktive 2006/112, in sicer boja proti davčnim utajam, izogibanju davkom in morebitnim zlorabam.
- 18 ASSG je glede tožene stranke VAS v zvezi s pogojem za dovolj resno kršitev prava Unije navedlo, da ugotovitev VAS, da gre pri dobavah za dobavo blaga, in ne opravljanje storitev, ni pravilna, ker je v nasprotju s členoma 14 in 24 Direktive

2006/112 in njuno razlago v sodbi Lebara. Vendar naj pravilna pravna obravnava zadevnih dobav ne bi pripeljala do drugačnega rezultata glede izpodbijanja odločbe o odmeri davka, saj naj na računih ne bi bil izpolnjen eden od pogojev za dobaviteljevo oprostitev obveznosti plačila DDV, in sicer dokaz, da so bili prejemniki dobav davčni zavezanci s sedežem v drugi državi članici. Ker naj kršitev prava Unije ne bi spremenila izida pravnega spora, je ni mogoče šteti za resno in naj ne bi imela vzročne zveze s škodo, ki jo je utrpela tožeča stranka, saj sta bila DDV in pripadajoče obresti dolgovana na podlagi pravnomočne odločbe o odmeri davka, katere izdaja naj ne bi pomenila kršitve prava Unije.

- 19 ASSG je menilo, da obravnavana zadeva in zadeva, obravnavana v sodbi Lebara, nista enaki, ker so se zadevne dobave, čeprav vsebinsko podobne, tudi bistveno razlikovale. Tako naj dobave romunskima družbama ne bi bile obravnavane kot dve dobavi (distributerjema in končnim potrošnikom), temveč samo kot ena dobava – distributerjema. Iz opisa dejanskega stanja v sodbi Lebara naj bi bilo treba sklepati, da v tej zadevi ni šlo niti za status prejemnikov kot davčnih zavezancev s sedežem v drugi državi članici niti za dejansko izročitev kartic. V zadevi, ki sta jo obravnavali bolgarski sodišči, naj na romunskem ozemlju ne bi bila vzpostavljena nobena distribucijska mreža niti naj predplačniške kartice ne bi bile ponujene potrošnikom v Romuniji. V obravnavani zadevi naj bi VAS zavrnilo, da sta primera enaka, ker naj ne bi bil dokazan pogoj, da je bil kraj dobave v Romuniji in ne v Bolgariji, zato naj bi na koncu prišlo do pravilnega pravnega zaključka, da ni podlage za uporabo razlage iz sodbe Lebara.
- 20 Tretjega pogoja za uveljavljanje odgovornosti tožene stranke – obstoja neposredne vzročne zveze med kršitvijo prava Unije in škodo – po mnenju ASSG ni bilo treba preverjati, saj drugi pogoj za dovolj resno kršitev prava Unije ni bil dokazan.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 21 Vložnica kasacijske pritožbe BTK predlaga razveljavitev sodbe ASSG kot napačne zaradi kršitve materialnega prava, bistvene kršitve postopkovnih pravil in pomanjkljive obrazložitve. Trdi, da je ASSG kršilo pravo Unije in sodno prakso Sodišča glede različnih vidikov spora.
- 22 Sodišče prve stopnje naj bi moralo na podlagi dejanskega stanja in elementov obveznosti plačila DDV, kot so bili ugotovljeni v davčnem sporu, zlasti preveriti obstoj pogojev za uveljavljanje odgovornosti države, in sicer ne s ponovno vsebinsko preučitvijo spora, ki je bil zaključen s pravnomočno sodbo, temveč s preverjanjem, ali so bile upoštevne določbe prava Unije v tem sporu pravilno uporabljene in ali je bila njihova neuporaba ali napačna uporaba neposredno vzročno povezana s škodo, ki jo je utrpela tožeča stranka.
- 23 Sodišče prve stopnje naj bi ugotovilo kršitev določbe prava Unije, s katero so posameznikom podeljene pravice. Druge ugotovitve pa naj ne bi bile pravilne, ker naj bi bila kršitev prava Unije, ki izhaja iz opredelitve spornih dobav kot blaga, in ne kot storitev, v sodbi VAS, jasno dokazana tudi s postopkom Komisije proti

Bolgariji zaradi neizpolnitve obveznosti št. EU Pilot 8498/1/TAXU. Kršitev naj bi bila dovolj resna, saj naj bi bila upoštevna sodna praksa Sodišča očitno neupoštevana, kot naj bi bilo navedeno v sodni praksi Sodišča (C-224/01, C-446/04, C-429/09 in C-168/15). Izpolnjena naj bi bila tudi merila iz točke 43 sodbe Sodišča v zadevi C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*, ECLI:EU:C:2006:391. Sodba Lebara naj bi bila jasna glede opredelitve telefonskih kartic kot telekomunikacijskih storitev, vendar naj ne bi bila predmet razprave v sodbi VAS, čeprav naj bi bila navedena v kasacijski pritožbi. Poleg tega naj bi bila razlaga v sodbi Lebara abstraktna, saj naj bi v sodbi manjkal pridržek, da se uporablja le za dejstva primera, kakršna so v postopku v glavni stvari.

- 24 Vložnica kasacijske pritožbe izpodbija tudi ugotovitev sodišča prve stopnje, da dejansko stanje v zadevi Lebara ne ustreza dejanskemu stanju v zadevi BTK. Družba BTK naj bi bila ustrezno pooblaščen telekomunikacijski operater, imela naj bi infrastrukturo za opravljanje zadevnih storitev in pogodbo o gostovanju na romunskem ozemlju, tako da naj bi šlo za dobavo predplačniških kartic za telekomunikacijske storitve distributerjema s sedežem v drugi državi članici. V drugi zadevi, katere predmet naj bi bilo izpodbijanje odločbe o odmeri davka, s katero naj bi bilo ugotovljeno, da je družba BTK dolžna plačati davek na dobave telefonskih kartic družbi Danina v drugih davčnih obdobjih, naj bi VAS odločilo nasprotno, ker je menilo, da za te dobave v Bolgariji ni treba plačati DDV. Vendar naj ne bi bilo treba nujno ugotavljati ujemanja zadev, saj bi moralo VAS v primeru dvoma, ali se sodna praksa Sodišča uporablja v konkretni zadevi, vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe. V nasprotnem primeru naj bi bilo vezano na prejšnjo razlago Sodišča.
- 25 Nadalje, vložnica kasacijske pritožbe izpodbija ugotovitve dejanskega stanja glede izročitve telefonskih kartic v skladišču družbe BTK, pri čemer trdi, da je ta dokazana in da jo je VAS napačno opredelilo kot dobavo blaga. Sodišče prve stopnje naj bi zato moralo pogoje za nepogodbeno odgovornost presojati na podlagi ugotovitev dejanskega stanja v postopku s tožbo zoper odločbo o odmeri davka, namesto da je prišlo do novih ugotovitev o razlogih za obračun DDV od dobav romunskima družbama, ki naj bi se razlikovale od ugotovitev NAP v odločbi o odmeri davka, pri čemer naj bi ugotovilo, da bi bilo treba odločbo o odmeri davka potrditi iz drugih razlogov.
- 26 Vložnica kasacijske pritožbe VAS predlaga, naj pri Sodišču vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe. Poudarja, da je VAS stranka in da je že v postopku na prvi stopnji izrazilo stališče, da so tožbeni zahtevki zoper njega nedopustni in/ali neutemeljeni. V obravnavanem postopku s kasacijsko pritožbo naj bi imelo položaj stranke, na katero izid spora neposredno vpliva, in sodišča zadnje stopnje. Iz tega naj bi izhajali dvomi o tem, ali je ta položaj skladen s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU in členom 47 Listine. Dejstvo, da je VAS kot sodišče zadnje stopnje obravnavalo pritožbo zoper sodbo, s katero je bila zavrnjena tožba za povrnitev škode, povzročene s kršitvijo prava Unije s strani VAS, naj ne bi bilo v skladu z zahtevo po poštenem sojenju pred neodvisnim in nepristranskim

sodiščem, tudi če je senat, ki obravnava kasacijsko pritožbo, drugačen od tistega, ki je dokončno odločil o davčnem sporu. Hkratni status stranke v sporu in status sodišča zadnje stopnje v tem sporu ter stališče, ki ga je VAS izrazilo že na prvi stopnji, naj bi vzbujali posebej utemeljene dvome o nepristranskosti vsakega od njegovih senatov. Nadalje, vložnica kasacijske pritožbe Sodišču predlaga, naj razloži vprašanje, ali v obravnavani zadevi opredelitev dobav kot dobav blaga in ne kot storitev pomeni dovolj resno kršitev prava Unije.

Povzetek obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 27 Ta senat meni, da bi bilo treba vprašanje pristojnosti VAS glede na spodaj navedene premisleke predložiti Sodišču, preden se v obravnavani zadevi obravnavajo vprašanja v zvezi z merili, naravo in obsegom preučitve elementov odgovornosti za škodo, ki izhaja iz dovolj resne kršitve prava Unije.
- 28 Določbe nacionalnega prava, ki se uporabljajo v postopku v glavni stvari, so povezane z določbami prava Unije. Postopek v glavni stvari temelji na tožbi za povrnitev škode, nastale zaradi dovolj resne kršitve prava Unije na področju DDV, ki naj bi jo storila NAP in VAS. Vložnica kasacijske pritožbe se sklicuje na pravico iz člena 47(2) Listine, da o njeni zadevi odloča neodvisno in nepristransko sodišče. Predložitveno sodišče mora pri preverjanju, ali gre za dovolj resno kršitev prava Unije, preučiti uporabo prava Unije in sodne prakse Sodišča na področju DDV v davčnem sporu.
- 29 Člen 2c ZODOV ureja postopek obravnave tovrstnih tožb proti državi. V primeru škode, ki izhaja iz sodne dejavnosti upravnih sodišč in VAS, ter škode, povzročene med upravno dejavnostjo ali v zvezi z njo, kadar je stranka v sporu upravno sodišče, VAS ali pravna oseba, se za ta postopek uporablja APK. V skladu s členom 128(1), točka 6, APK so za odločanje o odškodninskih tožbah, ki temeljijo na nezakonitih pravnih aktih upravnih organov in uradnikov, ter odškodninskih tožbah, ki temeljijo na sodni dejavnosti upravnih sodišč in VAS, pristojna upravna sodišča. V skladu s splošnim pravilom iz člena 131 APK postopek, določen s tem zakonikom o sodnem postopku, poteka v dveh fazah. V tem postopku je VAS sodišče zadnje stopnje. Zato mora v skladu s temi določbami tožbe, vložene zoper VAS iz tega razloga, na zadnji stopnji obravnavati VAS.
- 30 Predložitveno sodišče se sprašuje, ali te nacionalne določbe izpolnjujejo zahteve iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU glede učinkovitega pravnega sredstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije, in iz člena 47(2) Listine glede neodvisnega in nepristranskega sodišča.
- 31 Po eni strani gre za odločitev nacionalnega zakonodajalca, ki upošteva posebnosti upravne dejavnosti in specializacijo sodne prakse v upravnih sporih.
- 32 Po drugi strani pa vložnica kasacijske pritožbe ni predložila nobenih konkretnih dokazov o obstoju okoliščin, ki bi vzbujale dvome o subjektivni ali objektivni

nepristranskosti senata VAS, pri čemer so ustrezna merila opredeljena v sodni praksi Sodišča. O pristranskosti VAS sklepa iz njegovega statusa tožene stranke ter iz njegovih stališč o dopustnosti in utemeljenosti tožbe na prvi stopnji. Po njenem mnenju že samo dejstvo, da tožbo zoper VAS na zadnji stopnji obravnava isto sodišče, čeprav pred povsem drugačno sestavo sodišča, zadostuje za resen dvom o nepristranskosti in neodvisnosti posamezne sestave tega sodišča.

- 33 Sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) o uporabi člena 6(1) Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: EKČP) v postopkih proti Bolgariji ne daje dokončnega odgovora na vprašanje, ali lahko določeno sodišče obravnava tožbo, v kateri je tožena stranka.
- 34 ESČP je v sodbi z dne 10. aprila 2008 v zadevi Mihalkov proti Bolgariji (pritožba št. 67719/01), ECLI:CE:ECHR:2008:0410JUD006771901, točke od 47 do 51, na katero se sklicuje vložnica kasacijske pritožbe, odločilo, da preučitev odškodninske tožbe s strani sodišča zaradi nezakonite obsodbe, ki jo je izreklo isto sodišče, pomeni kršitev člena 6(1) EKČP. ESČP poudarja, da tudi če ne bi bilo dvomov o osebni nepristranskosti sodnikov, ki sodelujejo v postopku, lahko že samo njihove poklicne vezi z eno od strank v sporu pri tožeči stranki povzročijo upravičen dvom o njihovi objektivni nepristranskosti in neodvisnosti od druge stranke v sporu.
- 35 ESČP je v sodbi z dne 5. aprila 2018 v zadevi Gospodinov proti Bolgariji (pritožba št. 28417/2007), ECLI:CE:ECHR:2018:0405JUD002841707, točke od 55 do 56, ugotovilo kršitev člena 6(1) EKČP. Sodba je bila izdana v zvezi z zadevo, v kateri je kazenski senat okrožnega sodišča obravnaval drug kazenski postopek zoper osebo, ki je hkrati zoper isto sodišče vložila odškodninsko tožbo zaradi kršitev v prvem kazenskem postopku v zvezi s trajanjem pripora. ESČP je razsodilo, da bi že samo poklicne vezi sodnikov z eno od strank v vzporednem civilnem postopku in vpliv kazenskega postopka, ki poteka v povezavi s civilnim odškodninskim postopkom, lahko povzročile utemeljen dvom o objektivni nepristranskosti sodnikov.
- 36 V obeh zadevah je ESČP poudarilo, da upoštevna proračunska pravila v zvezi s tem določajo, da se morebitna odškodnina plača iz proračuna sodišča, kar je, čeprav ni bilo ugotovljeno, ali je to kakor koli vplivalo na poseben položaj sodnikov, morda povečalo utemeljen dvom pritožnika.
- 37 Nasprotno stališče je ESČP izrazilo v sodbi z dne 18. junija 2013 v zadevi Valcheva in Abrashev proti Bolgariji (pritožba št. 6194/11 in 34887/11), ECLI:CE:ECHR:2013:0618DEC000619411, točka 100, in v sodbi z dne 18. junija 2013 v zadevi Balakchiev in drugi proti Bolgariji (pritožba št. 65187/10), ECLI:CE:ECHR:2013:0618DEC0006518710, točka 61. V teh sodbah poudarja, da so primeri, ko je tožba usmerjena proti sodišču, ki jo obravnava, po definiciji redki. Pri tem se je sklicevalo na svojo prejšnjo sodno prakso (zadeva Mihalkov), v kateri je izrazilo pomisleke glede objektivne nepristranskosti sodišč,

ki obravnavajo tovrstne tožbe, vendar je opozorilo, da je glede na to, da zneski, ki jih je treba plačati kot odškodnino (v tem primeru zaradi kršitve pravice do preučitve in sojenja v razumnem roku v skladu s členom 6(1) EKČP), izhajajo iz ločene postavke v proračunu posameznega sodišča, prepričano, da ta dejavnik ne postavlja pod vprašaj nepristranskosti sodišč, ki obravnavajo take tožbe, ali učinkovitosti pravnega sredstva.

- 38 Trenutno veljavna proračunska pravila so enaka tistim, ki so opisana v zadnjih dveh sodbah. Čeprav vsako sodišče plačuje odškodnine iz svojega proračuna, se v tem proračunu razlikujejo postavke za plače, za vzdrževanje sodišča in za povrnitev škode, ki nastane zaradi dejavnosti sodišča, tako da plače sodnikov ali njihovi delovni pogoji niso odvisni od odškodnin, ki jih sodišče morda dolguje. Če v proračunu sodišča primanjkuje sredstev za odškodnino, vrhovni sodni svet na zahtevo sodišča poveča njegov proračun in na računu sodišča zagotovi potrebna sredstva.
- 39 Iz tega razloga je treba Sodišču predložiti vprašanje za predhodno odločanje, ki se nanaša na združljivost nacionalnih določb o pristojnosti za odločanje o odškodninskih tožbah, vloženih zoper VAS na podlagi člena 2c ZODOV v povezavi s členom 4(3) PEU, s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU in členom 47(2) Listine.