

**Cauza C-369/23**

**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98  
alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție**

**Data depunerii:**

9 iunie 2023

**Instanța de trimitere:**

Varhoven administrativen sad (Bulgaria)

**Data deciziei de trimitere:**

9 iunie 2023

**Reclamantă și recurentă:**

„Vivacom Bulgaria” EAD

**Pârâte și intimat:**

Varhoven administrativen sad

Natsionalna agentsia za prihodite

---

**Obiectul procedurii principale**

Acțiune împotriva Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, Bulgaria, denumită în continuare „VAS”) pentru plata de despăgubiri în cuantumul TVA-ului achitat

**Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară**

Compatibilitatea cu dreptul Uniunii a dispozițiilor naționale privind competența de a judeca acțiunile în despăgubire împotriva VAS

Articolul 267 TFUE

## Întrebarea preliminară

Articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene se opun unei dispoziții de drept național precum articolul 2c alineatul (1) punctul 1 din ZODOV coroborat cu articolul 203 alineatul (3) și cu articolul 128 alineatul (1) punctul 6 din APK, potrivit căreia acțiunea în despăgubire pentru prejudiciile cauzate de încălcarea dreptului Uniunii săvârșită de VAS, în care VAS are calitatea de pârâtă, se judecă în ultimă instanță de către această instanță?

## Dispozițiile de drept al Uniunii și jurisprudența Uniunii invocate în trimiterea preliminară

Articolul 4 alineatul (3) TUE, articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”)

Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată, în special articolele 14 alineatul (1), articolul 24 și articolul 56 alineatul (1) litera (i)

Hotărârea din 3 mai 2012, C-520/10, Lebara, EU:C:2012:264 (denumită în continuare „Hotărârea Lebara”).

## Dispozițiile naționale invocate

Administrativnoprotsesualen kodeks (Codul de procedură administrativă, denumit în continuare „APK”), articolul 1 punctul 3, articolul 128 alineatul (1) punctul 6, articolul 203

Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (Legea privind răspunderea statului și a comunelor pentru prejudicii, denumită în continuare „ZODOV”), articolul 2c

Zakon za danaka varhu dobavenata stoynost (Legea privind taxa pe valoarea adăugată, denumită în continuare „ZDDS”), articolul 12 alineatul (1), articolul 21 alineatele (1) și (3)

## Prezentare pe scurt a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 La baza procedurii principale stă recursul introdus de „Bulgarska telekomunikatsionna kompania” EAD cu sediul în Sofia (denumită în continuare „BTK” (devenită „Vivacom Bulgaria” EAD) împotriva hotărârii nr. 2565/18.04.2022 a Administrativen sad – Sofia grad (Tribunalul Administrativ din Sofia, Bulgaria, denumit în continuare „ASSG”), prin care a fost respinsă acțiunea formulată de BTK în temeiul articolului 2c din ZODOV coroborat cu articolul 4

alineatul (3) TUE împotriva VAS și a Natsionalna agentsia za prihodite (Agenția Națională a Veniturilor Bugetare, denumită în continuare „NAP”). Prin intermediul acțiunii, BTK a invocat faptul că a suferit un prejudiciu în cuantumul TVA-ului datorat, care a fost achitat pe baza deciziei de rectificare nr. 2900-1200127/20.6.2012, emisă de NAP și confirmată prin hotărârile ASSG și VAS. Reclamanta a solicitat despăgubiri în cuantumul sumelor achitate pe baza deciziei de rectificare (TVA în cuantum de 760 183,15 leve bulgare [BGN] și dobânzi în cuantum de 347 278,15 BGN), beneficiul nerealizat și dobânzile aferente calculate la aceste sume.

#### Procedura de adoptare și de contestare a deciziei de rectificare

- 2 Situația de fapt privind procedura premergătoare de adoptare și de contestare a deciziei de rectificare reținută în procedura principală de ASSG este următoarea:
- 3 „BTK Mobile” EOOD, a cărei succesoare în drepturi este BTK, a emis în perioada 2007–2008 către Alex Invest Comerț s.r.l. și Danina Comerț s.r.l. (denumite în continuare, împreună, „Alex Invest și Danina”), societăți înregistrate în România, facturi în temeiul unor contracte privind vânzarea de cartele preplătite și cartele valorice pentru servicii de telecomunicații, cu TVA indicat de 0 %.
- 4 Cu ocazia unui control fiscal s-a constatat că punerea la dispoziția reprezentanților întreprinderilor românești și preluarea fizică de către aceștia a cartelelor și a cartelelor valorice nu au fost dovedite, astfel încât obiectul livrărilor a fost în fapt prestarea de servicii, care nu au intrat însă în domeniul de aplicare al articolului 21 alineatul (3) punctul 2 litera h) din ZDDS, locul livrării acestora fiind locul în care furnizorul își exercită activitatea economică independentă, și anume Bulgaria, respectiv locul livrării a fost determinat potrivit regulilor generale de la articolul 21 alineatul (1) din ZDDS.
- 5 Drept urmare, NAP a emis împotriva BTK decizia de rectificare nr. 2900-1200127/20.6.2012, prin care au fost constatate datoriile de TVA suplimentare în sarcina BTK, în cuantum total de 760 183,15 BGN. După notificarea deciziei, BTK a plătit la buget suma datorată și dobânzile aferente. Împotriva deciziei au fost introduse căi de atac administrative și jurisdicționale.
- 6 În procedura administrativă a contestației, decizia de rectificare a fost confirmată cu motivarea că beneficiarii serviciilor nu sunt persoane impozabile rezidente în alt stat membru, întrucât nu există nicio dovadă a livrării cartelelor către întreprinderile românești. Prin urmare, nu sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 21 alineatul (3) din ZDDS, pentru ca serviciile să fie considerate scutite.
- 7 Acțiunea introdusă la ASSG a fost respinsă în parte. Potrivit acestei instanțe, deși livrarea a fost descrisă pe facturi ca reprezentând cartele preplătite și cartele valorice pentru servicii de telecomunicații, s-a convenit o livrare de bunuri, întrucât cartelele sunt bunuri mobile – mărfuri prin care în viitor pot fi folosite aceste servicii. Bunurile au fost livrate în cantități comerciale în scopul revânzării ulterioare, iar BTK nu a prestat servicii întreprinderilor românești, ci le-ar presta

eventual consumatorilor finali. În consecință, instanța a considerat că se aplică dispozițiile privind locul livrării de bunuri. Cartelele și cartele valorice nu au părăsit depozitul BTK, unde au fost lăsate în păstrare de întreprinderile românești sau au fost predate în acest depozit al BTK întreprinderilor românești prin procese-verbale de predare-primire pe teritoriul bulgar, astfel încât este aplicabil articolul 17 alineatul (1) din ZDDS, potrivit căruia locul livrării bunurilor care nu au fost expediate sau transportate este locul la care se aflau bunurile la momentul transferului proprietății sau al predării efective. Or, acest loc a fost situat pe teritoriul bulgar, iar BTK datorează TVA-ul corespunzător. În aceste condiții, ASSG a respins în parte acțiunea.

- 8 Prin hotărârea nr. 5282/16.12.2014, VAS a confirmat hotărârea primei instanțe. Aceasta a fost pe deplin de acord cu concluziile ASSG, în sensul că obiectul livrării nu a fost reprezentat de servicii, ci de bunuri. BTK nu se poate întemeia pe Hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene (denumită în continuare „Curtea”) din 9 octombrie 2014 în cauza C-492/13, Traum, ECLI:EU:C:2014:2267, întrucât „în speță s-a constatat că cartelele cumpărate au fost predate întreprinderilor românești în depozitul din țară aparținând «BTK Mobile» EOOD precum și că cartelele nu au părăsit depozitul lui BTK, fiind lăsate acolo în păstrare”. VAS nu s-a pronunțat cu privire la Hotărârea Lebara. În aceste condiții, a constatat că este aplicabil și a fost aplicat în mod corespunzător articolul 17 alineatul (1) din ZDDS, potrivit căruia locul livrării de bunuri este locul în care se aflau bunurile la momentul transferului proprietății sau al predării efective. În această procedură, VAS a statuat în calitate de instanță de ultim grad, iar hotărârea sa nu este supusă căilor de atac (în continuare, procedura în care a fost adoptată decizia de rectificare și procedura jurisdicțională privind contestarea acesteia sunt denumite „litigiu fiscal”).

#### Procedura de primă instanță privind acțiunea în despăgubire

- 9 Acțiunea respinsă de prima instanță (ASSG) a fost introdusă la 12 decembrie 2019. BTK a invocat faptul că NAP și VAS au încălcat articolul 2 alineatul (1) literele (a) și (c), articolul 14 alineatul (1), articolul 24 și articolul 56 alineatul (1) litera (i) din Directiva 2006/112, în versiunea în vigoare în perioada decembrie 2007-iunie 2008, astfel cum au fost interpretate de Curte în Hotărârea Lebara.
- 10 Potrivit argumentelor reclamantei, NAP și VAS au aplicat în mod eronat în litigiul fiscal dispozițiile de drept al Uniunii privind serviciile de telecomunicații menționate mai sus, astfel cum au fost interpretate de Curte în Hotărârea Lebara. Conform acestei hotărâri, livrările de cartele preplătite și de cartele valorice constituie prestări de servicii de telecomunicații. Articolul 2 alineatul (1) literele (a) și (c), articolul 14 alineatul (1), articolul 24 și articolul 56 alineatul 1 litera (i) din Directiva 2006/112, care au fost încălcate, conferă operatorilor de telecomunicații, cum este BTK, dreptul de a trata livrările de cartele preplătite și de cartele valorice către un distribuitor rezident în alt stat membru ca prestări de servicii de telecomunicații, în cazul cărora locul livrării este situat în acest alt stat membru. Încălcarea dreptului Uniunii este suficient de gravă întrucât jurisprudența

pertinentă a Curții a fost în mod vădit ignorată. Hotărârea Lebara a fost cunoscută de NAP la momentul adoptării deciziei de rectificare, precum și de ASSG și VAS anterior momentului în care acestea și-au pronunțat hotărârile, întrucât reclamanta s-a referit în mod repetat la ele în cadrul procedurii. S-a statuat pe baza unei situații de fapt similare, opozabilă părâtelor. Dacă ar fi avut îndoieli privind aplicabilitatea hotărârii Lebara în situația de fapt care a stat la baza contestației deciziei de rectificare, VAS ar fi trebuit să solicite o decizie preliminară din partea Curții.

- 11 Cu toate acestea, NAP a reținut în decizia de rectificare că livrările de cartele preplătite și de cartele valorice constituie prestări de servicii dar destinatarul livrărilor nu este determinat prin raportul contractual cu întreprinderile românești, ci de celelalte împrejurări ale livrării, respectiv de locul unde au fost predate cartelele preplătite și cartelele valorice, de aspectele dacă au fost transportate în România sau dacă au fost utilizate pentru apeluri efectuate din România. Potrivit reclamantei, aceste împrejurări sunt irelevante pentru determinarea locului de prestare a serviciilor de telecomunicații.
- 12 VAS, care a judecat litigiul fiscal în ultimă instanță, a considerat, având în vedere faptul că cantitatea de cartele și de cartele valorice a fost o cantitate comercială, că este vorba despre bunuri care nu au fost transportate din Bulgaria. Prin urmare, s-a constatat în mod eronat că locul livrării a este situat în Bulgaria, și nu în România, unde sunt stabiliți beneficiarii, fiind astfel confirmată obligația de plată a TVA-ului constatat.
- 13 În procedura de primă instanță referitoare la această acțiune, ASSG a constatat următoarele:
- 14 Acțiunea a fost introdusă în mod corect împotriva NAP și a VAS, întrucât ambele instituții sunt obligate să aplice în mod corespunzător dreptul Uniunii. În plus, VAS este o persoană juridică, competentă să judece acțiunile care au ca obiect încălcări ale dreptului Uniunii, săvârșite în cadrul exercitării activității sale jurisdicționale, iar în speță ea este ultima instanță care judecă litigiul.
- 15 În ceea ce privește condițiile de angajare a răspunderii instanțelor pentru prejudicii cauzate de o încălcare a dreptului Uniunii, ASSG a arătat că este inadmisibilă o nouă judecată pe fond într-o cauză finalizată printr-o hotărâre definitivă a instanței pârâte. Dimpotrivă, este necesar să se examineze dacă dispozițiile legale pertinente au fost aplicate în mod corect în situația de fapt constatată.
- 16 În privința condiției ca dispozițiile de drept al Uniunii încălcate să confere particularilor drepturi, ASSG a arătat că dispozițiile invocate de reclamantă determină domeniul de aplicare al taxei și locul prestării serviciilor de telecomunicații și că, în speță, acestea conferă reclamantei dreptul să trateze prestările ca prestări către persoane impozabile rezidente în alt stat membru, fără a calcula TVA pentru acestea.

- 17 În legătură cu condiția privind o încălcare suficient de gravă a dreptului Uniunii, ASSG a constatat că NAP a calificat în mod corect livrările ca prestări de servicii, dar a considerat că articolul 21 alineatul (3) punctele 1 și 2 litera h) din ZDDS nu este aplicabil, întrucât nu este îndeplinită condiția ca beneficiarii să își desfășoare activitatea economică în alt stat membru. Referitor la concluziile NAP, ASSG a arătat că în cazul unei livrări pentru care nu s-a perceput TVA, pentru motivul că beneficiarul este o persoană impozabilă rezidentă pe teritoriul unui alt stat membru, este necesar să se examineze dacă serviciul a fost prestat efectiv acestei persoane impozabile și dacă ea este stabilită efectiv pe teritoriul celui alt stat membru. Întrucât nu s-a dovedit în special faptul că cartele preplătite au fost preluate de către persoane impozabile rezidente în alt stat membru, administrația fiscală a considerat că nu s-a probat îndeplinirea condițiilor pentru ca livrările să fie considerate livrări al căror loc este situat în străinătate, astfel încât nu există nicio încălcare gravă a dreptului Uniunii, în special a unuia dintre obiectivele recunoscute și promovate de Directiva 2006/112, respectiv combaterea evaziunii fiscale, a fraudei și a abuzurilor.
- 18 În privința pârâtului VAS, în legătură cu condiția privind o încălcare suficient de gravă a dreptului Uniunii, ASSG a reținut că concluzia VAS potrivit căreia livrările constituie livrări de bunuri, iar nu prestări de servicii, este nelegală, întrucât contravine articolelor 14 și 24 din Directiva 2006/112 și interpretării date acestora prin Hotărârea Lebara. Tratatul juridic corect al livrărilor în discuție nu ar fi determinat însă un alt rezultat decât cel la care s-a ajuns în contestația deciziei de rectificare, întrucât nu a fost îndeplinită una dintre condițiile pentru scutirea furnizorului de obligația de a indica TVA-ul pe facturi, și anume dovada că beneficiarii livrărilor au fost persoane impozabile rezidente în alt stat membru. Întrucât încălcarea dreptului Uniunii nu a modificat ca rezultat final deznodământul litigiului, aceasta nu poate fi considerată gravă, neavând nicio legătură de cauzalitate cu prejudiciul suferit de reclamantă, deoarece TVA-ul și dobânzile aferente sunt datorate în conformitate cu decizia de rectificare definitivă, prin a cărei adoptare nu a fost încălcat dreptul Uniunii.
- 19 ASSG a considerat că prezenta situație și situația examinată în Hotărârea Lebara nu coincid întrucât, deși livrările respective sunt similare în conținut, ele prezintă diferențe considerabile. Astfel, livrările efectuate către întreprinderile românești nu au fost tratate ca două livrări (către distribuitori și către consumatorii finali), ci o singură livrare, efectuată către distribuitori. Din situația de fapt prezentată în Hotărârea Lebara se deduce că în respectiva speță nu a fost vorba nici despre statutul de persoane impozabile rezidente în alt stat membru al beneficiarilor, nici despre predarea efectivă a cartelelor. În speța examinată de instanțele bulgare nici nu a existat o rețea de distribuție pe teritoriul României și nici nu au fost oferite consumatorilor din România cartele preplătite. În speță, VAS a considerat că cele două cazuri nu coincid, întrucât nu s-a dovedit că locul livrării a fost situat în România, și nu în Bulgaria, ajungând astfel la concluzia corectă în drept că nu există niciun temei pentru aplicarea interpretării din Hotărârea Lebara.



- 20 ASSG a considerat că nu se impune examinarea celei de a treia condiții pentru angajarea răspunderii pârâtului, respectiv existența unei legături de cauzalitate directe între încălcarea dreptului Uniunii și prejudiciu, întrucât nu a fost dovedită a doua condiție referitoare la încălcarea suficient de gravă a dreptului Uniunii.

### **Argumentele esențiale ale părților din procedura principală**

- 21 Recurenta BTK solicită anularea ca eronată a hotărârii ASSG întrucât nu respectă dreptul material, încalcă considerabil dispozițiile procedurale și nu este motivată. Ea invocă faptul că ASSG însăși a încălcat dreptul Uniunii și nu a respectat jurisprudența Curții în privința a diferite aspecte ale litigiului.
- 22 În special, prima instanță ar fi trebuit să examineze pe baza situației de fapt și a elementelor constitutive ale obligației de plată a TVA-ului, astfel cum au fost constatate în speță, dacă sunt întrunite condițiile pentru răspunderea statului, însă nu prin intermediul unei reexaminări pe fond a litigiului, finalizat prin hotărârea rămasă definitivă, ci prin examinarea aspectului dacă în speță au fost aplicate corect dispozițiile relevante de drept al Uniunii și dacă între neaplicarea acestora sau aplicarea lor eronată și prejudiciul suferit de reclamantă a existat o legătură de cauzalitate.
- 23 Prima instanță a constatat că există o încălcare a unei dispoziții de drept al Uniunii care conferă drepturi particularilor. Celelalte concluzii sunt însă eronate, întrucât încălcarea dreptului Uniunii, care rezultă din calificarea în hotărârea VAS a prestațiilor în litigiu ca livrare de bunuri, iar nu ca prestare de servicii, a fost constatată neîndoielnic și de Comisie în procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Bulgariei nr. UE Pilot 8498/1/TAXU. Încălcarea este suficient de gravă întrucât a fost ignorată în mod vădit jurisprudența pertinentă a Curții, astfel cum este aceasta evocată în jurisprudența Curții (C-224/01, C-446/04, C-429/09 și C-168/15). Sunt de asemenea îndeplinite criteriile de la punctul 43 din Hotărârea Curții în cauza C-173/03, Traghetti del Mediterraneo, ECLI:EU:C:2006:391. Hotărârea Lebara este clară în privința calificării cartelelor telefonice ca servicii de telecomunicații, însă nu a fost analizată în hotărârea VAS, deși în cererea de recurs s-a făcut referire la ea. Interpretarea din Hotărârea Lebara este în plus abstractă, întrucât din hotărâre lipsește precizarea că aplicarea sa se limitează numai la situații de fapt precum cea din procedura principală.
- 24 Reclamanta contestă de asemenea constatarea primei instanțe, potrivit căreia situația de fapt din cauza Lebara nu corespunde situației de fapt din cauza BTK. BTK era un operator de telecomunicații autorizat în mod corespunzător, deținea infrastructura pentru prestarea respectivelor servicii și avea un contract de roaming pentru teritoriul românesc, motiv pentru care era vorba despre livrarea de cartele preplătite pentru servicii de telecomunicații către un distribuitor stabilit în alt stat membru. Într-o altă cauză, în care a fost vorba despre contestarea unei decizii de rectificare, prin care s-a constatat obligația fiscală a BTK pentru livrările de cartele telefonice în alte perioade de timp către Danina, VAS a dat o

soluție contrară, considerând că pentru aceste livrări nu se datorează TVA în Bulgaria. Nu ar fi fost neapărat necesar să se constate o concordanță a cauzelor, întrucât, în cazul în care ar fi avut îndoieli, VAS ar fi fost obligată să adreseze Curții în cazul de speță o cerere de decizie preliminară. În caz contrar, ar fi trebuit să respecte interpretarea dată anterior de Curte.

- 25 Recurenta mai contestă constatările de fapt referitoare la predarea cartelelor telefonice în depozitul BTK și invocă faptul că acest lucru este cert și că a fost considerat în mod eronat de VAS ca livrare de bunuri. Prima instanță ar fi trebuit, așadar, să aprecieze condițiile răspunderii extracontractuale pe baza constatărilor de fapt din procedura privind acțiunea introdusă împotriva deciziei de rectificare, iar nu să tragă noi concluzii referitoare la motivele perceperii TVA-ului pentru livrările efectuate către întreprinderile românești, diferite de concluziile NAP din decizia de rectificare, reținând că decizia de rectificare ar fi trebuit confirmată pentru alte motive.
- 26 Recurenta solicită VAS să adreseze Curții o cerere de decizie preliminară. Ea subliniază faptul că VAS este parte la procedură și că și-a exprimat deja în primă instanță opinia potrivit căreia cererile sunt inadmisibile și/sau nefondate față de ea. În prezenta procedură de recurs, VAS are calitatea de parte vizată în mod direct de rezultatul litigiului și de instanță de ultim grad. Din această cauză, există îndoieli dacă această calitate este compatibilă cu articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și cu articolul 47 din cartă. Recurenta consideră că faptul că VAS, în calitate de instanță de ultim grad, judecă recursul împotriva hotărârii prin care a fost respinsă acțiunea în repararea prejudiciului cauzat de încălcarea săvârșită de VAS a dreptului Uniunii, nu îndeplinește cerința unui proces echitabil în fața unei instanțe judecătorești independente și imparțiale, chiar dacă completul care judecă recursul este diferit de cel care a pronunțat hotărârea definitivă în litigiul fiscal. Deținerea concomitentă a calității de parte în litigiu și de instanță de ultim grad în prezentul litigiu, precum și opinia exprimată de VAS în primă instanță sunt motive suficiente pentru existența unor îndoieli mai mult decât rezonabile față de imparțialitatea respectivului său complet. Recurenta mai solicită Curții să interpreteze chestiunea dacă în speță calificarea prestațiilor ca livrări de bunuri, iar nu ca prestări de servicii constituie o încălcare suficient de gravă a dreptului Uniunii.

### **Prezentare pe scurt a motivelor trimiterii preliminare**

- 27 În lumina considerațiilor ce precedă, prezentul complet consideră că este necesar să se adreseze Curții întrebarea privind competența VAS, înainte de a analiza în speță chestiunile privind criteriile, natura și întinderea examinării elementelor referitoare la răspunderea pentru prejudiciile cauzate de o încălcare suficient de gravă a dreptului Uniunii.
- 28 Dispozițiile de drept național aplicabile în procedura principală prezintă o legătură cu dispozițiile de drept al Uniunii. La baza procedurii principale stă o acțiune în



repararea prejudiciului cauzat de o încălcare suficient de gravă a dispozițiilor de drept al Uniunii din materia TVA-ului, pe care ar fi săvârșit-o NAP și VAS. Recurenta se întemeiază pe dreptul prevăzut la articolul 47 al doilea paragraf din cartă, și anume judecarea cauzei sale de către o instanță independentă și imparțială. În cadrul aprecierii chestiunii privind existența unei încălcări suficient de grave a dreptului Uniunii, instanța de trimitere trebuie să examineze dacă în litigiul fiscal sunt aplicabile dreptul Uniunii și jurisprudența Curții din materia TVA-ului.

- 29 Articolul 2c ZODOV stabilește procedura de judecată a acestui tip de acțiuni împotriva statului. În legătură cu prejudiciile rezultate din activitatea jurisdicțională a tribunalelor administrative și a VAS, precum și în legătură cu prejudiciile cauzate în exercitarea activității administrative, dacă un tribunal administrativ, VAS sau o persoană juridică este parte în litigiu, procedura se desfășoară în conformitate cu dispozițiile APK. Potrivit articolului 128 alineatul (1) punctul 6 din APK, acțiunile în despăgubire întemeiate pe actele contrare legii, care emană de la organele administrative sau funcționarii publici, precum și acțiunile în despăgubire întemeiate pe activitatea jurisdicțională a tribunalelor administrative și a VAS sunt de competența tribunalelor administrative. Potrivit normei generale de la articolul 131 APK, procedura în conformitate cu aceste dispoziții de procedură comportă două etape. În această procedură, VAS este instanța de ultim grad. Ca atare, potrivit acestor dispoziții, acțiunile introduse împotriva VAS în acest temei trebuie judecate în ultimă instanță de VAS.
- 30 Instanța de trimitere ridică întrebarea dacă aceste dispoziții naționale îndeplinesc cerințele de la articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE privind o cale de atac efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii și de la articolul 47 al doilea paragraf din cartă referitoare la o instanță judecătorească independentă și imparțială.
- 31 Pe de o parte, este vorba despre o decizie a legiuitorului național, care ține seama de specificitățile activității administrative și de specializarea jurisprudenței din litigiile administrative.
- 32 Pe de altă parte, recurenta nu invocă niciun element concret cu privire la existența împrejurărilor care ridică probleme referitoare la imparțialitatea subiectivă sau obiectivă a completelor VAS; de menționat că în jurisprudența Curții au fost conturate criteriile corespunzătoare. Ea deduce parțialitatea VAS din calitatea ei de pârâtă și din cele precizate de aceasta cu privire la admisibilitatea și temeinicia acțiunii din procedura de primă instanță. În opinia sa, este suficientă împrejurarea că acțiunea împotriva VAS este judecată în ultimă instanță de aceeași instanță, chiar dacă de un cu totul alt complet de judecată, pentru a lăsa loc unor îndoieli serioase privind imparțialitatea și independența completelor acestei instanțe.
- 33 Din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (denumită în continuare „Curtea EDO”), referitoare la articolul 6 paragraful 1 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în

continuare „CEDO”) într-o procedură împotriva Bulgariei, nu se poate desprinde nicio soluție definitivă la problema dacă o instanță poate judeca o cauză în care ea însăși are calitatea de parte.

- 34 În Hotărârea din 10 aprilie 2008 în cauza Mihalkov împotriva Bulgariei (cererea nr. 67719/01), ECLI:CE:ECHR:2008:0410JUD006771901, punctele 47-51, Curtea EDO a statuat că judecarea de către o instanță a unei acțiuni în despăgubire întemeiate pe condamnarea nelegală pronunțată de această instanță constituie o încălcare a articolului 6 paragraful 1 din CEDO. Curtea EDO subliniază faptul că, chiar dacă nu există nicio îndoială referitoare la imparțialitatea personală a judecătorilor care participă la judecarea cauzei, simpla lor legătură cu una dintre părțile din litigiu poate determina reclamantului îndoieli justificate privind imparțialitatea lor obiectivă și independența lor față de cealaltă parte din litigiu.
- 35 În Hotărârea din 5 aprilie 2018 în cauza Gospodinov împotriva Bulgariei (cererea nr. 28417/2007), ECLI:CE:ECHR:2018:0405JUD002841707, punctele 55-56, Curtea EDO a reținut că există o încălcare a articolului 6 paragraful 1 din CEDO. Hotărârea a fost dată într-un caz în care un complet penal al unui tribunal regional a judecat o a doua cauză penală împotriva unei persoane, care a promovat concomitent împotriva aceleiași instanțe o acțiune în despăgubire întemeiată pe încălcări săvârșite în prima procedură penală în legătură cu durata arestului. Curtea EDO a statuat că simpla legătură profesională a judecătorilor cu una dintre părțile din procedura civilă paralelă și efectul prejudiciabil în sine al procedurii penale desfășurate în legătură cu procedura civilă în despăgubire poate lăsa loc unor îndoieli serioase cu privire la imparțialitatea obiectivă a judecătorilor.
- 36 În ambele cauze, Curtea EDO a subliniat faptul că dispozițiile bugetare relevante în această privință prevăd că o eventuală despăgubire se plătește din bugetul instanței, iar aceasta ar fi putut întări îndoielile serioase ale reclamantului, deși nu s-a constatat că această plată s-a repercutat în vreun fel asupra situației particulare a judecătorilor.
- 37 Concluziile Curții EDO sunt în sens contrar în Hotărârea din 18 iunie 2013 în cauza Valcheva și Abrashev împotriva Bulgariei (cererile nr. 6194/11 și 34887/11), ECLI:CE:ECHR:2013:0618DEC000619411, punctul 100, și în Hotărârea din 18 iunie 2013, Balakchiev și alții împotriva Bulgariei (cererea nr. 65187/10), ECLI:CE:ECHR:2013:0618DEC006518710, punctul 61. În aceste hotărâri, Curtea EDO a subliniat faptul că situația în care acțiunea este formulată împotriva instanței care o judecă este prin definiție rară. În acest context, a făcut trimitere la jurisprudența sa anterioară (cauza Mihalkov), în care și-a exprimat îndoielile față de imparțialitate obiectivă a instanțelor investite cu asemenea acțiuni, însă, raportându-se la faptul că sumele de plată cu titlu de despăgubiri (în respectiva speță, din cauza încălcării dreptului la judecarea cauzei într-un termen rezonabil în conformitate cu articolul 6 paragraful 1 din CEDO) provin din posturi bugetare separate ale fiecărei instanțe, a arătat că are convingerea că acest factor nu pune în discuție imparțialitatea instanțelor investite cu asemenea cauze sau efectivitatea căii de atac.

- 38 Dispozițiile bugetare aplicabile în prezent corespund celor descrise în ultimele două hotărâri. Deși fiecare instanță plătește despăgubirea din propriul buget, acesta cuprinde posturi separate pentru plata remunerațiilor, pentru întreținerea și administrarea instanței și pentru repararea prejudiciilor cauzate prin activitatea instanței, astfel încât remunerația judecătorilor sau condițiile lor de muncă nu depind de despăgubirile pe care le poate datora instanța. Dacă în bugetul instanței nu există fonduri pentru despăgubiri, Consiliul Judiciar Suprem majorează, la cererea instanței, bugetul acesteia și pune la dispoziție fondurile necesare în contul instanței.
- 39 În acest scop, este necesar să se adreseze Curții o cerere de decizie preliminară referitoare la compatibilitatea dispozițiilor naționale privind competența de judecată a acțiunilor în despăgubire împotriva VAS, întemeiate pe articolul 2c din ZODOV coroborat cu articolul 4 alineatul (3) TUE, cu articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și cu articolul 47 al doilea paragraf din cartă.

DOCUMENT DELUCRIS