



# Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

24. studenoga 2022.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Djelotvorna sudska zaštita – Nacionalno postupovno pravilo koje predviđa da je tužba kojom se osporava usklađenost nacionalne odredbe s pravom Unije bespredmetna ako je odredba stavljena izvan snage tijekom postupka”

U predmetu C-289/21,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Administrativni sud Sofija-grad (Upravni sud u Sofiji, Bugarska), odlukom od 5. travnja 2021., koju je Sud zaprimio 5. svibnja 2021., u postupku

**IG**

protiv

**Vrhoven administrativni sud**

SUD (peto vijeće),

u sastavu: E. Regan, predsjednik vijeća, D. Gratsias (izvjestitelj), M. Ilešič, I. Jarukaitis, i Z. Csehi, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: R. Stefanova-Kamisheva, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 6. travnja 2022.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za IG, G. Chernicherska i A. Slavchev, *advokati*,
- za Varhoven administrativni sud, A. Adamova-Petkova, T. Kutsarova-Hristova i M. Semov,
- za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, F. Erlbacher i G. Koleva, u svojstvu agenata,

\* Jezik postupka: bugarski

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 16. lipnja 2022.,

donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe IG i Varhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud, Bugarska) u vezi s naknadom štete koju je osoba IG navodno pretrpjela zbog odluke tog nacionalnog suda kojom je utvrđeno da je tužba koju je osoba IG podnijela protiv nacionalne zakonske odredbe postala bespredmetna nakon izmjene osporavane odredbe.

### **Pravni okvir**

#### *Pravo Unije*

- 3 Člankom 9. Direktive 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. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 4., str. 202.), naslovljenim „Mjerenje” propisuje se:

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

Takva pojedinačna brojila po konkurentnim cijenama osiguravaju se prilikom:

- (a) zamjene postojećeg brojila, osim ako je to tehnički neizvedivo ili troškovno neučinkovito u odnosu na dugoročnu procijenjenu potencijalnu uštedu;
- (b) postavljanja novog priključka u novoj zgradi ili ako je zgrada podvrgnuta velikim radovima obnove kako je utvrđeno u Direktivi 2010/31/EU [Direktiva 2010/31/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 19. svibnja 2010. o energetske učinkovitosti zgrada (SL 2010., L 153, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 3., str. 124. i ispravak SL 2015., L 5, str. 21.)].

[...]

3. [...]

Ako se višenamjenske zgrade opskrbljuju iz sustava centraliziranog grijanja ili hlađenja ili ako u takvim zgradama prevladavaju vlastiti zajednički sustavi grijanja ili hlađenja, države članice mogu uvesti transparentna pravila za raspodjelu troškova potrošnje topline ili tople vode u takvim zgradama kako bi osigurale transparentnost i točnost obračuna individualne potrošnje. Prema

potrebi takva pravila uključuju smjernice za način raspodjele troškova grijanja i/ili tople vode koji se upotrebljavaju na sljedeće načine:

- (a) topla voda za potrebe kućanstva;
- (b) toplina koju ispuštaju instalacije u zgradi i za potrebe grijanja zajedničkih prostora (ako su stubišta i hodnici opremljeni radijatorima);
- (c) za potrebe grijanja stanova.”

4 Članak 10. te direktive, u skladu sa svojim naslovom, odnosi se na „Informacije o obračunu”.

### ***Bugarsko pravo***

#### *Zakon o energiji*

5 Člankom 155. zakona za energetikata (Zakon o energiji, DV br. 107, od 9. prosinca 2003.), u verziji koja se primjenjuje na glavni postupak, određuje se:

„(1) [...] Kupci koji troše toplinsku energiju u zgradi u suvlasništvu plaćaju toplinsku energiju potrošenu na jedan od sljedećih načina prema svojem izboru:

- 1. [...] u 11 paušalnih mjesečnih rata i u jednoj rati konačnog obračuna;
- 2. u mjesečnim ratama izračunanim na temelju predviđene potrošnje za nekretninu i u jednoj rati konačnog obračuna;
- 3. ovisno o stvarnoj potrošnji.

(2) [...] Društvo za distribuciju topline ili opskrbljivač toplinskom energijom naplaćuje potrošenu količinu toplinske energije na temelju stvarne potrošnje najmanje jednom godišnje.

(3) [...] Pravila za određivanje predviđene potrošnje i poravnanje plaćenih iznosa u odnosu na toplinsku energiju stvarno potrošenu za svakog kupca utvrđuju se [odlukom][...]”.

#### *Odluka o centraliziranom grijanju*

6 Članak 61. stavak 1. naredbe br. 16-334 g. za toplasnabdjavaneto (Odluka br. 16-334 o centraliziranom grijanju) od 6. travnja 2007. (DV br. 34 od 24. travnja 2007.), u verziji koja se primjenjuje na glavni postupak (u daljnjem tekstu: Odluka o centraliziranom grijanju), propisivao je:

„[...] Raspodjela potrošnje toplinske energije u zgradi u suvlasništvu provodi se [...] u skladu sa zahtjevima iz ove odluke i njezina priloga.”

7 Prilog Odluci o centraliziranom grijanju propisivao je metodu izračuna raspodjele potrošnje toplinske energije u zgradama u suvlasništvu.

*Zakon o upravnom postupku*

- 8 Člankom 156. Administrativno-procesualen kodeksa (Zakon o upravnom postupku) (DV br. 30 od 11. travnja 2006.), u verziji primjenjivoj na glavni postupak (u daljnjem tekstu: Zakon o upravnom postupku), određuje se:

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

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

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

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

- 9 Člankom 187. Zakona o upravnom postupku propisuje se:

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

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

- 10 Članak 195. tog zakona određuje:

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

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

- 11 Na temelju članka 204. stavka 3. navedenog zakona, kada je šteta uzrokovana povučenim upravnim aktom, nezakonitost potonjeg akta utvrđuje sud kojemu je podnesena tužba za naknadu štete.

- 12 Članak 221. stavak 4. istog zakona glasi kako slijedi:

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

*Zakon o odgovornosti države i općina za štetu*

- 13 Članak 1. Zakona za odgovornostta na daržavata i na obštinite za vredi (Zakon o odgovornosti države i općina za štetu, DV br. 60 od 5. kolovoza 1988.) propisuje:

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

2. [...] Pravni lijekovi podneseni na temelju stavka 1. ispituju se u skladu s upravnim postupkom predviđenim Zakonom o upravnom postupku [...]"

### Glavni postupak i prethodna pitanja

- 14 Osoba IG podnijela je tužbu Varhoven administrativen sadu (Vrhovni upravni sud) protiv točke 6.1.1. priloga Odluke o centraliziranom grijanju (u daljnjem tekstu: predmetna nacionalna odredba).
- 15 Odlukom od 13. travnja 2018. Varhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud), odlučujući u vijeću od troje sudaca, prihvatio je tužbu i poništio predmetnu nacionalnu odredbu jer njome nije moguće ostvariti cilj koji proizlazi iz članaka 9. i 10. Direktive 2012/27, koji su u bugarsko pravo preneseni člankom 155. stavkom 2. Zakona o energiji, u njegovoj verziji koja se primjenjuje na glavni postupak, a to je jamstvo da se toplinska energija obračunava ovisno o stvarnoj potrošnji.
- 16 Ministar na energetikata (ministar energetike, Bugarska) podnio je tužbu Varhoven administrativen sadu (Vrhovni upravni sud), koji odlučuje u vijeću od pet sudaca, protiv odluke navedene u prethodnoj točki.
- 17 Odlukom objavljenom u *Daržaven vestniku* od 20. rujna 2019. bugarski zakonodavac izmijenio je predmetnu nacionalnu odredbu.
- 18 Odlukom od 11. veljače 2020. Varhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud), odlučujući u vijeću od pet sudaca, utvrdio je da je predmetna nacionalna odredba izmijenjena kasnijom odredbom koja uređuje iste odnose. Zbog toga je taj sud poništio svoju odluku od 13. travnja 2018. te je smatrao da je spor koji se pred njim vodi postao bespredmetan. Prema mišljenju navedenog suda, u bugarskom pravu mogućnost pokretanja postupka protiv regulatornih provedbenih akata nije uvjetovana nikakvim rokom, ali se odnosi samo na regulatorne akte koji su na snazi, a ne na akte koji su stavljeni izvan snage ili izmijenjeni i koji više nisu obuhvaćeni pravom koje je na snazi u trenutku donošenja odluke o meritumu. Ta odluka od 11. veljače 2020. je konačna.
- 19 Osoba IG zatim je podnijela tužbu sudu koji je uputio zahtjev, odnosno Administrativen sadu Sofija-grad (Upravni sud u Sofiji, Bugarska), protiv Varhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud), radi naknade imovinske i neimovinske štete koja joj je navodno nanesena odlukom potonjeg suda od 11. veljače 2020. U prilog svojoj tužbi ona ističe da je Varhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud) tom odlukom utvrdio da je predmetna nacionalna odredba bila na snazi i da je trebala proizvoditi učinke u razdoblju od datuma podnošenja tužbe do dana stavljanja izvan snage te odredbe. Osoba IG tvrdi da joj je time uskraćeno pravo na djelotvornu sudsku zaštitu, zajamčeno člankom 47. Povelje, kao i pravo na primjenu načela djelotvornosti i ekvivalentnosti. Usto, osporava osnovanost sudske prakse Varhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud) prema kojoj se izmjena regulatornog akta može izjednačiti s njegovim povlačenjem.
- 20 Nasuprot tomu, Varhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud) ističe da odluka, poput njegove odluke od 11. veljače 2020., kojom se utvrđuje da je spor koji se pred njim vodio postao bespredmetan, ne isključuje to da se nad predmetnim aktom može provesti nadzor zakonitosti. Naime, moguće je primijeniti članak 204. stavak 3. Zakona o upravnom postupku na temelju kojeg kad je šteta uzrokovana povučenim upravnim aktom, sud pred kojim je podnesena tužba za naknadu štete nadležan je za utvrđivanje nezakonitosti tog akta. Slijedom toga, osobi IG

zajamčeno je pravo na djelotvornu sudsku zaštitu s obzirom na to da ona još uvijek može zahtijevati naknadu štete koju je navodno pretrpjela zbog donošenja predmetne nacionalne odredbe.

- 21 Sud koji je uputio zahtjev navodi da mu je tumačenje članka 47. Povelje nužno kako bi odlučio u sporu koji se pred njim vodi. Konkretno, taj se sud pita oslobađa li izmjena odredbe nacionalnog regulatornog akta koja je bila predmet, prije te izmjene, sudske odluke kojom se utvrđuje da je protivna pravu Unije, sud pred kojim se vodi postupak njegove obveze ocjene sukladnosti navedene odredbe s pravom Unije, u obliku koji je ta odredba imala prije izmjene. Također valja pojasniti može li se na temelju činjenice da se u takvim okolnostima smatra da je predmetna nacionalna odredba povučena zaključiti da je osoba koja je osporavala njezinu zakonitost prije tog povlačenja imala djelotvornu sudsku zaštitu i predstavlja li mogućnost, predviđena nacionalnim pravom, ocjene usklađenosti te nacionalne odredbe s pravom Unije samo u okviru tužbe za naknadu štete koju je ta osoba navodno pretrpjela zbog donošenja navedene nacionalne odredbe takvu djelotvornu sudsku zaštitu. Sud koji je uputio zahtjev navodi dvojbe u tom pogledu s obzirom na to da će ista nacionalna odredba, u njezinoj verziji prije izmjene, i dalje uređivati pravne odnose nastale tijekom razdoblja u kojem je bila na snazi, dok povučeni upravni akt nema nikakav pravni učinak.
- 22 U tim je okolnostima Administrativen sad Sofija-grad (Upravni sud u Sofiji) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Oslobađa li se kasacijski sud izmjenom odredbe normativnog pravnog akta nacionalnog prava, koju je žalbeni sud prije njezine izmjene ocijenio neusklađenom s odredbom prava Unije koja je na snazi, od obveze da ispita zakonitost navedene odredbe u verziji 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]), 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?”

### **Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku**

- 23 U svojim pisanim očitovanjima Varhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud) tvrdi, kao prvo, da je zahtjev za prethodnu odluku nedopušten zbog toga što taj zahtjev, suprotno onomu što zahtijeva članak 94. točka (c) Poslovnika Suda, ne sadržava prikaz razloga koji su naveli sud koji je uputio zahtjev da se zapita o tumačenju određenih odredaba prava Unije, kao ni pojašnjenje veze koja po mišljenju tog suda postoji između tih odredbi i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u glavnom postupku i jer, u svakom slučaju, takva veza ne postoji.

- 24 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, u okviru postupka predviđenog člankom 267. UFEU-a, koji se temelji na jasnom razdvajanju funkcija između nacionalnih sudova i Suda, nacionalni sud jedini ovlašten utvrditi i ocijeniti činjenice glavnog postupka te tumačiti i primijeniti nacionalno pravo. Isto je tako isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji sâm snosi odgovornost za sudsku odluku koju mora donijeti da, ovisno o pojedinostima predmeta, ocijeni kako nužnost tako i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Stoga, kada se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je načelno obvezan donijeti odluku (presuda od 17. svibnja 2022., SPV Project 1503 i dr., C-693/19 i C-831/19, EU:C:2022:395, t. 43. i navedena sudska praksa).
- 25 Stoga Sud može odbiti zahtjev za prethodnu odluku koji je podnio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (presuda od 17. svibnja 2022., SPV Project 1503 i dr., C-693/19 i C-831/19, EU:C:2022:395, t. 44. i navedena sudska praksa).
- 26 U ovom slučaju iz navoda suda koji je uputio zahtjev, sažetih u točkama 14. do 21. ove presude, proizlazi da se pred njim vodi postupak po tužbi za naknadu štete koju je podnijela osoba IG radi naknade štete koju je potonja navodno pretrpjela zbog toga što Varhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud) u zadnjem stupnju nije odlučio o tužbi za poništenje predmetne nacionalne odredbe koju je podnijela osoba IG.
- 27 Prema tim istim navodima, osoba IG je u prilog toj tužbi za poništenje isticala da predmetna nacionalna odredba nije bila u skladu s odredbama Direktive 2012/27, što je, uostalom, utvrdio Varhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud), odlučujući u vijeću od troje sudaca, u svojoj odluci od 13. travnja 2018. kojom je prihvatio tu tužbu. Sud koji je uputio zahtjev također navodi da je osoba IG u prilog svojoj tužbi za naknadu štete istaknula da je time što je utvrdio, u skladu s odredbama bugarskog postupovnog prava, da je njezina tužba za poništenje postala bespredmetna nakon stavljanja izvan snage predmetne nacionalne odredbe, Varhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud) povrijedio pravo Unije s obzirom na to da je povrijedio pravo osobe IG na djelotvornu sudsku zaštitu, kako je propisano člankom 47. Povelje. Ta povreda prava Unije uzrok je štete koju je osoba IG navodno pretrpjela, a čiju naknadu potonja traži pred sudom koji je uputio zahtjev.
- 28 Ti navodi omogućuju razumijevanje razloga koji su naveli sud koji je uputio zahtjev da se pita o tumačenju prava Unije, kao i pojašnjenje veze koju uspostavlja između prava Unije i, konkretno, postupovnih pravila bugarskog prava koja su dovela do toga da Varhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud), odlučujući u vijeću od pet sudaca, utvrdi da je tužba za poništenje osobe IG postala bespredmetna, što joj je, prema mišljenju potonje, uzrokovalo štetu.
- 29 Iz toga proizlazi da je zahtjev za prethodnu odluku u skladu sa zahtjevima iz članka 94. točke (c) Poslovnika.
- 30 Kao drugo, kad je riječ o argumentima Varhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud), prema kojima je, u biti, zahtjev za prethodnu odluku nedopušten jer se njime dovodi u pitanje pravomoćnost odluke tog suda od 11. veljače 2020., dovoljno je istaknuti da se glavni postupak odnosi na naknadu štete koju je osoba IG navodno pretrpjela zbog potonje odluke kojom se, prema mišljenju osobe IG, povređuje pravo Unije. Međutim, priznanje načela odgovornosti

države za povredu prava Unije zbog odluke suda koji odlučuje u zadnjem stupnju ne dovodi samo po sebi u pitanje pravomoćnost takve odluke (presuda od 30. rujna 2003., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, t. 39.)

- 31 Stoga je zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

## O prethodnim pitanjima

### *Prvo i drugo pitanje*

- 32 Svojim prvim i drugim pitanjem, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti želi doznati treba li članak 47. Povelje, kao i načela ekvivalentnosti i djelotvornosti tumačiti na način da im se protivi postupovno pravilo države članice na temelju kojeg se, kada je odredba nacionalnog prava koja se pobijala tužbom za poništenje zbog toga što je protivna pravu Unije stavljena izvan snage te je od tog trenutka prestala proizvoditi učinke ubuduće, spor smatra bespredmetnim te da ga stoga treba obustaviti.
- 33 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, kada u određenom području u pravu Unije ne postoje pravila, unutarnji pravni poredak svake države članice treba, na temelju načela procesne autonomije, uspostaviti postupovna pravila za sudske postupke koji trebaju osigurati zaštitu prava pojedinaca, ali pod uvjetom da ona nisu nepovoljnija od onih koja uređuju slične situacije u unutarnjem pravu (načelo ekvivalentnosti) i da ne čine u praksi nemogućim ili pretjerano otežanim korištenje prava dodijeljenih pravom Unije (načelo djelotvornosti) (presuda od 15. travnja 2021., État belge (Elementi nastali nakon donošenja odluke o transferu) (C-194/19, EU:C:2021:270), t. 42. i navedena sudska praksa).
- 34 Kao što je na to nezavisni odvjetnik podsjetio u točki 34. svojeg mišljenja, iz sudske prakse Suda također proizlazi da načelo djelotvorne sudske zaštite zajamčeno člankom 47. Povelje kao takvo ne zahtijeva postojanje samostalne tužbe koja bi prvenstveno bila namijenjena osporavanju usklađenosti nacionalnih odredbi s odredbama prava Unije, pod uvjetom da postoji jedno ili više pravnih sredstava na temelju kojih je moguće neizravno osigurati poštovanje prava pojedinaca koja proizlaze iz prava Unije (presude od 13. ožujka 2007., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, t. 47., i od 24. rujna 2020., YS (Strukovne mirovine zaposlenika), C-223/19, EU:C:2020:753, t. 96.).
- 35 Konkretno, Sud je utvrdio da se potpunu učinkovitost prava Unije i djelotvornu zaštitu prava koja iz njega proizlaze za pojedince po potrebi može osigurati načelom odgovornosti države za štetu koja je pojedincima uzrokovana povredama prava Unije koje joj se mogu pripisati s obzirom na to da je to načelo inherentno sustavu ugovora na kojima se temelji Unija (presuda od 19. prosinca 2019., Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, t. 54.).
- 36 Doista, prvo i drugo pitanje suda koji je uputio zahtjev odnose se na slučaj države članice koja je odlučila u svojem nacionalnom pravnom poretku predvidjeti samostalno pravno sredstvo koje omogućuje zahtijevanje poništenja nacionalne odredbe zbog, među ostalim, njezine neusklađenosti s pravom Unije, pri čemu je predviđeno da se u slučaju stavljanja izvan snage te odredbe smatra da je tužba za poništenje bespredmetna, tako da se postupak po toj tužbi obustavlja.



- 37 Stoga, kako bi se odgovorilo na ta pitanja, potrebno je ocijeniti, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točkama 33. do 35. ove presude, je li takav nacionalni postupovni propis u skladu s načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti.
- 38 Kao prvo, kad je riječ o načelu ekvivalentnosti, nacionalno postupovno pravilo poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku u skladu je s tim načelom pod uvjetom da se primjenjuje bez razlike na sve tužbe za poništenje nacionalne odredbe, neovisno o osnovi na kojima se temelje te tužbe, a ne samo tužbe koje se temelje na tome da je osporavana odredba navodno protivna pravu Unije.
- 39 U ovom slučaju, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 52. i 53. svojeg mišljenja, iz navoda suda koji je uputio zahtjev proizlazi da postupovno pravilo koje je dovelo do toga da Varhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud) odluči da je tužba za poništenje osobe IG postala bespredmetna nije isključivo primjenjivo na tužbe za poništenje nacionalne odredbe koje se temelje na razlozima koji proizlaze iz prava Unije. Međutim, na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri je li to doista tako.
- 40 Podložno toj provjeri, čini se da je takvo nacionalno postupovno pravilo u skladu s načelom ekvivalentnosti.
- 41 Kao drugo, kad je riječ o usklađenosti nacionalnog postupovnog pravila poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku s načelom djelotvornosti, točno je da stavljanje izvan snage odredbe nacionalnog prava nema isti pravni učinak kao njezino poništenje.
- 42 Naime, dok stavljanje izvan snage takve odredbe ima učinak samo ubuduće (*ex nunc*), tako da ne dovodi u pitanje pravnu snagu pravnih učinaka koje je odredba koja je stavljena izvan snage proizvela na postojeće situacije, poništenje odredbe nacionalnog prava djeluje retroaktivno (*ex tunc*), u načelu, od datuma njezina donošenja, tako da učinci koje je taj propis proizveo na postojeće situacije nestaju od tog datuma.
- 43 S obzirom na navedeno, valja također istaknuti da nije isključeno da stavljanje izvan snage, tijekom trajanja postupka, odredbe nacionalnog prava čije poništenje tužitelj zahtijeva, u odnosu na potonjeg, uzimajući u obzir njegovu posebnu situaciju, proizvodi iste pravne učinke kao i poništenje koje je zahtijevao.
- 44 To će osobito biti slučaj ako je svojom tužbom za poništenje taj tužitelj samo želio postići to da pobijana odredba ubuduće ne proizvodi pravne učinke koje smatra štetnima, dok se mogući učinci koji su već nastali istom odredbom njega ne tiču.
- 45 Stoga se, u slučaju predviđenom u dvjema prethodnim točkama, ne može smatrati da se načelu djelotvornosti protivi nacionalni propis na temelju kojeg sud, koji odlučuje o tužbi za poništenje protiv odredbe koja je stavljena izvan snage, odluči da postupak treba obustaviti jer je ta tužba bespredmetna. Naime, bilo bi pretjerano u takvoj situaciji zahtijevati od nadležnog nacionalnog suda da odluči o meritumu spora iako je, zbog stavljanja izvan snage osporavane odredbe, tužitelj već ostvario rezultat koji želi postići podnošenjem svoje tužbe za poništenje.
- 46 Međutim, također je moguće da time što zahtijeva poništenje nacionalne odredbe tužitelj također želi postići poništenje pravnih učinaka koji su proizašli iz primjene te odredbe i koji su mu uzrokovali štetu. U takvom slučaju, samo stavljanje izvan snage navedene odredbe ne bi dovelo

do nestanka tih nastalih učinaka te, u istoj situaciji, primjena nacionalne postupovne odredbe na temelju koje je spor okončan jer je postao bespredmetan može tužitelju uskratiti djelotvornu sudsku zaštitu.

- 47 Takav zaključak ne može se dovesti u pitanje samo zbog toga što, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 34. ove presude, država članica o kojoj je riječ nije bila dužna u svojem nacionalnom pravu predvidjeti samostalnu tužbu za osporavanje usklađenosti nacionalnih odredbi s pravnim pravilima Unije ili zbog toga što to nacionalno pravo predviđa tužbu za naknadu štete koja je navodno pretrpljena zbog primjene nacionalne odredbe protivne pravu Unije.
- 48 U tom pogledu valja istaknuti da osobe moraju izabrati, među različitim pravnim sredstvima koja su eventualno predviđena nacionalnim pravom, ono za koje smatraju da najbolje odgovara njihovim ciljevima i ono u koje će uložiti svoje financijske resurse.
- 49 Stoga se ne može isključiti mogućnost da osoba koja se smatra oštećena učincima koji su proizašli iz primjene nacionalne odredbe koja je navodno protivna direktivi, kako bi uklonila te učinke, odluči podnijeti tužbu za poništenje protiv te odredbe ako je takvo pravno sredstvo predviđeno nacionalnim pravom, a ne tužbu za naknadu štete protiv države članice o kojoj je riječ.
- 50 Naime, poništenje nacionalne odredbe protivne direktivi o kojoj je riječ dovelo bi također do retroaktivnog uklanjanja pravnih učinaka koje je ta odredba proizvela, a za što ta osoba ocjenjuje da bi moglo biti povoljnije od moguće naknade štete na teret države članice o kojoj je riječ za štetu pretrpljenu zbog tih pravnih učinaka.
- 51 Stoga iz obrazloženja navedenih u točkama 48. do 49. ove presude proizlazi da se situacija tužitelja državljanina države članice čije nacionalno pravo ne predviđa samostalno pravno sredstvo kojim se, primarno, osporava usklađenost nacionalne odredbe s pravom Unije, ne može usporediti sa situacijom osoba u drugoj državi članici čije nacionalno postupovno pravo predviđa takvu tužbu za koju se, međutim, može smatrati da je bespredmetna u slučaju stavljanja izvan snage sporne odredbe.
- 52 U potonjem slučaju, odlučiti da je tužba bespredmetna i da postupak treba obustaviti u slučaju stavljanja izvan snage sporne odredbe, pri čemu tužitelj ne može dokazati da, unatoč tom stavljanju izvan snage, zadržava interes za poništenje navedene odredbe, može pretjerano otežati ostvarivanje prava koja su tom tužitelju dodijeljena pravom Unije.
- 53 Mogućnost da navedeni tužitelj u takvom slučaju podnese novu tužbu za naknadu štete protiv države članice o kojoj je riječ kojom se traži naknada štete koju je navodno pretrpio zbog učinaka koji su nastali zbog primjene osporavane odredbe i u tu svrhu bude utvrđeno, ovaj put podredno, da ta odredba nije u skladu s pravom Unije, nije dovoljna da bi se zajamčilo pravo tog tužitelja na djelotvornu sudsku zaštitu, s obzirom na to da zbog razloga iznesenih u točki 48. ove presude nije isključeno da bi to tog tužitelja moglo staviti u postupovno nepovoljan položaj, među ostalim, u smislu troškova, trajanja postupka i pravila o zastupanju, zbog čega bi mu bilo pretjerano teško ostvariti prava koja proizlaze iz prava Unije (vidjeti po analogiji presudu od 15. travnja 2008., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, t. 51.)
- 54 Još je vjerojatnije da će takav rizik postojati ako do stavljanja izvan snage sporne odredbe i utvrđivanja bespredmetnosti tužbe za poništenje dođe u kasnoj fazi u postupku, kao što je to bio slučaj u ovom predmetu, ili je bespredmetnost spora utvrđena u kasacijskom postupku.

- 55 Iz toga slijedi da, iako se načelu djelotvorne sudske zaštite priznatom u pravu Unije ne može u svim slučajevima protiviti to da se tužbu za poništenje nacionalne odredbe navodno protivne pravu Unije smatra bespredmetnom u slučaju stavljanja izvan snage sporne odredbe, suprotno tomu, tom načelu se protivi okončanje postupka na takvom temelju, a da strankama prethodno nije dana mogućnost da istaknu svoj eventualni interes za nastavljnje tog postupka i stoga, to da takva odluka ne uzima u obzir takav interes.
- 56 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo i drugo pitanje valja odgovoriti tako da načelo djelotvornosti, kako je utvrđeno u članku 47. Povelje, treba tumačiti na način da mu se protivi postupovno pravilo države članice na temelju kojeg se, kada je odredba nacionalnog prava koja se pobija tužbom za poništenje zbog toga što je protivna pravu Unije stavljena izvan snage i stoga prestaje proizvoditi svoje učinke ubuduće, spor smatra bespredmetnim te se obustavlja, a da stranke prethodno nisu imale mogućnost istaknuti svoj interes za nastavljnje postupka niti se taj interes uzeo u obzir.

### *Treće pitanje*

- 57 S obzirom na odgovor na prva dva pitanja, nije potrebno odgovoriti na treće pitanje.

### **Troškovi**

- 58 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) odlučuje:

**Načelo djelotvornosti, kako je utvrđeno u članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da mu se protivi postupovno pravilo države članice na temelju kojeg se, kada je odredba nacionalnog prava koja se pobija tužbom za poništenje zbog toga što je protivna pravu Unije stavljena izvan snage i stoga prestaje proizvoditi svoje učinke ubuduće, spor smatra bespredmetnim te se obustavlja, a da stranke prethodno nisu imale mogućnost istaknuti svoj interes za nastavljnje postupka niti se taj interes uzeo u obzir.**

Potpisi