

Cauza C-289/21**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

5 mai 2021

Instanța de trimitere:

Administrativen sad Sofia-grad (Bulgaria)

Data deciziei de trimitere:

5 aprilie 2021

Reclamant:

IG

Pârâtă:

Varhoven administrativen sad

Obiectul procedurii principale

În urma unei proceduri de control al legalității, o dispoziție a unui act normativ național de drept inferior a fost abrogată din cauza incompatibilității cu Directiva 2012/27/UE. Ulterior, dispoziția abrogată a acestui act normativ de drept inferior a fost modificată în mod corespunzător, ceea ce a determinat instanța de recurs sesizată cu un recurs în anulare formulat împotriva acestei decizii, să anuleze prima decizie judecătorească. Părțile sunt în dezacord cu privire la legalitatea acestei anulări și cu privire la aspectul dacă modificarea unui act normativ de drept inferior constituie o retragere a acestui act normativ atunci când, în perioada cuprinsă între introducerea acțiunii în controlul legalității și modificarea sa, a reglementat raporturile juridice în cauză astfel încât a încălcat o normă de drept al Uniunii. Litigiul dintre părți privește de asemenea problema garantării unei căi de atac efective împotriva unor norme de drept național contrare normelor de drept al Uniunii care conferă drepturi concrete particularilor.

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Interpretarea Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene în temeiul articolului 267 primul paragraf litera (a) TFUE ca urmare a criticii formulate cu privire la incompatibilitatea dreptului național cu articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și cu dispozițiile Directivei 2012/27/UE

Întrebările preliminare

1) Modificarea unei dispoziții dintr-un act normativ național, care a fost declarată anterior de instanța de apel ca fiind incompatibilă cu o dispoziție de drept al Uniunii aplicabilă, exonerează instanța de recurs de obligația de a examina dispoziția aplicabilă înainte de modificare, respectiv de a aprecia conformitatea acesteia cu dreptul Uniunii?

2) Faptul de a considera că dispoziția în discuție a fost retrasă constituie o cale de atac efectivă în ceea ce privește drepturile și libertățile garantate de dreptul Uniunii (în speță, articolele 9 și 10 din Directiva 2012/27/UE), respectiv constituie o asemenea cale de atac situația în care posibilitatea, prevăzută de dreptul național, de a examina dacă, înainte de modificarea sa, dispoziția națională respectivă era conformă cu dreptul Uniunii există numai în cazul în care instanța competentă este sesizată cu o acțiune în repararea prejudiciului concretă, întemeiată pe această dispoziție, și numai în ceea ce privește persoana care a formulat acțiunea?

3) În cazul unui răspuns afirmativ la a doua întrebare: se poate admite ca, în perioada cuprinsă între adoptare și modificare, dispoziția în discuție să continue să reglementeze raporturile juridice aplicabile unui cerc nelimitat de persoane, care nu au formulat acțiuni în repararea prejudiciului în temeiul acestei dispoziții, respectiv ca aprecierea conformității normei naționale cu norma de drept al Uniunii pentru perioada anterioară modificării să nu fi fost efectuată în privința acestor persoane?

Dispoziții de drept al Uniunii și jurisprudența Uniunii invocate

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, articolul 47

Directiva 2012/27/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2012 privind eficiența energetică, de modificare a Directivelor 2009/125/CE și 2010/30/UE și de abrogare a Directivelor 2004/8/CE și 2006/32/CE, articolul 9c și articolul 10

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

Dispoziții naționale

Administrativnoprotsesualen kodeks (Codul de procedură administrativă, denumit în continuare „APK”), articolele 156, 187, 195 și 221

Zakon na energetikata (Legea privind energia), articolul 155

Naredba N° 16-334 ot 6.04.2007 za toplosnabdyavaneto (Regulamentul nr. 16-334 din 6 aprilie 2007 privind termoficarea), adoptat de Ministrul Economiei și Energiei, articolul 61; Metodika za dyalovo razpredelenie na toplinnata energia v sgradi – etazhna sobstvenost (Metoda de repartizare proporțională a consumului de energie termică în clădirile aflate în coproprietate), publicat ca anexă la articolul 61 din regulamentul menționat anterior, punctul 6.1.1.

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii

- 1 Metoda de repartizare a consumului de energie termică în clădirile aflate în proprietate comună; denumită în continuare „metoda”) a fost publicată ca anexa 1 la Naredba № 16-334/06.04.2007 za toplosnabdyavaneto (Regulamentul nr. 16-334/06.04.2007 privind termoficarea), adoptat de Ministrul Economiei și Energiei. În procedura de control al legalității în fața Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, denumită în continuare „VAS”), IG contestă această metodă în ceea ce privește calculul consumului de energie termică al instalațiilor verticale din imobilele multifamiliale. Prin decizia unei camere a VAS compuse din trei judecători, din 13 aprilie 2018, formula prevăzută la punctul 6.1.1 din metodă a fost abrogată pentru motivul că nu era utilă îndeplinirii obiectivului urmărit de articolele 9 și 10 din Directiva 2012/27/UE, transpus la articolul 155 alineatul (2) din Legea privind energia, și anume ca facturarea energiei termice să se efectueze pe baza consumului real. Ministrul energiei a formulat recurs în anulare împotriva acestei decizii în fața unei camere a VAS compuse din cinci judecători.
- 2 La 20 septembrie 2019 a intrat în vigoare regulamentul de modificare a Regulamentului privind termoficarea, care a modificat dispoziția incriminată la punctul 6.1.1 din Metodă. În urma recursului în anulare formulat de ministru, camera VAS compusă din cinci judecători a statuat că obiectul procedurii de control al legalității dispăruse, dispoziția incriminată fiind înlocuită cu o normă nouă care reglementa aceleași raporturi juridice. VAS indică posibilitatea controlului legalității actelor normative de drept inferior fără limitare în timp, cu toate acestea nu se poate referi decât la actele normative în vigoare, nu și la actele normative abrogate sau modificate care, la momentul pronunțării pe fond nu mai fac parte din dreptul aplicabil. Pentru aceste motive, camera VAS compusă din cinci judecători a anulat, prin decizia din 11 februarie 2020, care este definitivă și nu este supusă niciunei căi de atac, decizia din 13 aprilie 2018 a camerei compuse din trei judecători a aceleiași instanțe, , fără a se pronunța pe fond cu privire la acțiunea în controlul legalității formulată de IG.

- 3 Considerând că această evoluție era nesatisfăcătoare, IG a introdus acțiunea care face obiectul procedurii principale. IG solicită plata unei despăgubiri în cuantum de 830 de leva (BGN) pentru prejudicii materiale, ca urmare a suportării cheltuielilor de judecată în fața camerei VAS compuse din trei judecători și în cuantum de 300 de leva (BGN) pentru prejudicii morale rezultate din deziluzia, furia și insulta cauzate de comportamentul judecătorilor instanței supreme – ai camerei VAS compuse din cinci judecători – care nu au garantat efectivitatea dreptului Uniunii și care, în loc să se pronunțe asupra litigiului, a refuzat să își exercite controlul asupra activității puterii executive. IG solicită de asemenea plata dobânzilor legale. În opinia sa, a doua decizie a VAS i-a încălcat dreptul la o cale de atac jurisdicțională efectivă în temeiul articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și dreptul de a introduce o cerere de decizie preliminară în temeiul articolului 267 primul paragraf TFUE.

Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 4 Reclamantul arată că Hotărârea din 11 februarie 2020 pronunțată de camera VAS compusă din cinci judecători a fost adoptată cu încălcarea dreptului Uniunii, întrucât instanța nu s-a pronunțat cu privire la fondul cauzei. VAS ar fi confirmat (pentru perioada cuprinsă între introducerea acțiunii în controlul legalității și abrogarea prin actul normativ ulterior) validitatea unei dispoziții de drept național (punctul 6.1.1 din metodă) incompatibile cu articolele 9 și 10 din Directiva 2012/27/UE, transpuse la articolul 155 alineatul (2) din Zakon za energetikata (Legea privind energia). Prin această confirmare, în lumina principiilor efectivității și echivalenței, el ar fi fost privat de o protecție jurisdicțională efectivă în conformitate cu articolul 47 din cartă. Reclamantul susține că modificarea metodei a intervenit numai după pronunțarea deciziei camerei VAS compuse din trei judecători care abrogă dispoziția corespunzătoare. În plus, acesta contestă practica actuală a VAS, potrivit căreia se consideră că modificarea unui act normativ de drept inferior este sinonimă cu retragerea acestui act normativ. IG consideră că nu există o retragere, întrucât, prin retragerea unui act normativ, este exclusă posibilitatea producerii de efecte juridice. Or, în speță, efectele juridice s-au menținut pe durata validității dispoziției atacate până la modificarea ulterioară a acesteia, intervenită la 20 septembrie 2019. În plus, reclamantul amintește că, în dreptul bulgar [articolul 156 alineatul (2) din APK], retragerea unui act normativ atacat după prima ședință de judecată este posibilă numai cu consimțământul reclamantului. Întrucât, în speță, acest consimțământ nu a fost solicitat, nu ar exista o retragere a actului normativ atacat. Consecințele modificării dispoziției atacate ar trebui soluționate din oficiu de autoritatea competentă (în termenul prevăzut la articolul 195 din APK, nu mai mult de trei luni de la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești). Or, întrucât hotărârea judecătorească de abrogare a metodei a fost anulată și nu a rămas definitivă, articolul 195 din APK nu ar putea fi aplicat. Prin aceasta, el ar fi fost privat de dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă, contrar punctului 6.1.1 din metodă, pentru perioada anterioară modificării acesteia, la 20 septembrie 2019. Reclamantul evaluează acest drept la cuantumul cheltuielilor de judecată aferente procedurii judiciare în

fața VAS și la prejudiciile morale rezultate din deziluzia, furia și insulta cauzate de comportamentul judecătorilor instanței supreme. El solicită instanței să adreseze o cerere de decizie preliminară Curții de Justiție a Uniunii Europene.

- 5 Pârâta – Curtea Administrativă Supremă (VAS) – constată că dispariția unui act normativ supus controlului jurisdicțional în cadrul unei acțiuni în controlul legalității nu înseamnă că acest act nu poate face obiectul unui control de legalitate. În speță, ar exista un act normativ de drept inferior care a fost retras, fiind aplicabilă dispoziția articolului 204 alineatul (3) din APK. Potrivit acestei dispoziții, în cazul în care retragerea a cauzat prejudicii, nelegalitatea unui act administrativ retras este constatată de instanța chemată să se pronunțe cu privire la acțiunea în repararea prejudiciului. Prin urmare, drepturile reclamantului ar fi protejate, el putând solicita repararea prejudiciilor suferite ca urmare a punctului 6.1.1 din metodă, care a fost retras, pentru perioada anterioară modificării de la 20 septembrie 2019. Prin urmare, în cadrul procedurii de control al legalității având ca obiect incompatibilitatea punctului 6.1.1 din metodă cu obiectivul articolelor 9 și 10 din Directiva 2012/27/UE, nu ar fi fost încălcat principiul acordării unei protecții jurisdicționale efective.
- 6 Pârâta se opune trimiterii preliminare la Curtea de Justiție. Consideră că acest lucru înseamnă revizuirea motivării hotărârii instanței de judecată, deși aceasta este definitivă și a dobândit autoritate de lucru judecat. În plus, reclamantul nu se poate prevala de cartă, întrucât articolul 47 din aceasta privește protecția jurisdicțională efectivă împotriva unor norme juridice naționale contrare dispozițiilor de drept al Uniunii care conferă drepturi reclamantului. În speță, norma juridică națională ar fi fost retrasă.
- 7 Litigiul dintre părți privește problema dacă modificarea unui act normativ național de drept inferior, care nu era compatibil cu o dispoziție din dreptul Uniunii, justifică nepronunțarea pe fond cu privire la acțiunea în controlul legalității introdusă împotriva acestui act normativ după modificarea acestuia, întrucât ea nu mai are obiect, iar reclamantul nu mai are interesul de a exercita acțiunea în privința actului normativ atacat, care nu mai există din punct de vedere juridic. Litigiul privește de asemenea problema dacă modificarea unui act normativ de drept inferior reprezintă o retragere a acestui act, dat fiind că, în perioada cuprinsă între introducerea acțiunii în controlul legalității și modificarea sa, continuă să reglementeze raporturile juridice într-un mod care ar fi contrar unei dispoziții de drept al Uniunii.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 8 Mai întâi, instanța de trimitere amintește norma potrivit căreia un act normativ de drept inferior este considerat abrogat începând de la data autorității de lucru judecat a hotărârii judecătorești prin care s-a constatat abrogarea sa. După ce a constatat că hotărârea judecătorească de abrogare nu a rămas definitivă în prezenta procedură, instanța de trimitere procedează la o reconsiderare a jurisprudenței

naționale în materie. Instanța de trimitere constată că, în cazuri similare, modificarea unui asemenea act normativ, după ce acesta a fost atacat prin introducerea acțiunii în controlul legalității, este considerată de VAS o retragere a acestui act normativ. VAS apreciază că o hotărâre judecătorească trebuie considerată inadmisibilă atunci când abrogă un act normativ de drept inferior care a fost modificat în tot sau în parte înainte ca hotărârea să fi rămas definitivă. Ca atare, acesta poate fi abrogat și trebuie înlocuit printr-o altă hotărâre judecătorească, punând astfel capăt procedurii ca urmare a dispariției obiectului controlului legalității.

- 9 Instanța de trimitere arată că jurisprudența națională susține de asemenea o abordare divergentă. Aceasta ține seama de împrejurarea că, la momentul introducerii acțiunii în controlul legalității împotriva actului normativ de drept inferior în cauză și, de asemenea, la momentul deciziei instanței de fond, procedura are totuși un obiect și trebuie să se considere că instanța sesizată se pronunță în mod legal cu privire la acesta. Pe de altă parte, potrivit concepției contrare, se consideră că actul normativ de drept inferior poate fi retras de autoritatea care l-a adoptat numai până la momentul la care este atacat în fața unei instanțe judecătorești. Atunci când o instanță judecătorească este sesizată cu o acțiune în controlul legalității îndreptată împotriva actului normativ de drept inferior, aceasta și numai aceasta (instanța judecătorească) îl poate abroga, atunci când îl consideră nelegal. În acest caz, autoritatea administrativă își pierde competența de a abroga actul atacat și devine parte la litigiu, trebuind să dovedească legalitatea actului normativ și neputând dispune de obiectul procedurii. Dat fiind că actul normativ de drept inferior atacat a devenit obiect al procedurii, nicio parte nu poate dispune în mod independent de obiectul procedurii. Acest lucru constituie o garanție împotriva caracterului arbitrar care ar rezulta din abrogarea actului normativ de drept inferior deja atacat printr-un nou act normativ de drept inferior cu același conținut, adoptat de această autoritate. Un astfel de demers ar face ca, în astfel de cazuri, eficacitatea controlului jurisdicțional să depindă numai de voința pârâtului, în cazul în care acest comportament al autorității ar persista chiar și în cazul unei acțiuni ulterioare în controlul legalității împotriva noului act normativ de drept inferior, făcând imposibilă exercitarea controlului jurisdicțional.
- 10 Instanța de trimitere invocă de asemenea Hotărârea Kantarev (C-571/16), în care Curtea consideră că existența, în ordinea juridică națională, a două căi de atac distincte este admisibilă cu respectarea principiilor echivalenței și efectivității, dar că aceasta nu scutește instanța de obligația de a examina reglementarea aplicabilă până la intrarea în vigoare a actului normativ și de a stabili criteriile pentru determinarea regulamentului procedural pe baza căruia trebuie soluționate cazurile. Instanța de trimitere arată că părțile din prezenta cauză sunt în dezacord cu privire la existența a două căi de atac distincte. Reclamantul susține că există doar o cale de atac, prin care se urmărește ca instanța de recurs să se pronunțe pe fond cu privire la litigiul referitor la actul normativ de drept inferior modificat, din moment ce efectele juridice ale acestuia au fost menținute până la modificare. Pârâta susține că, în urma modificării actului normativ, efectul dispoziției

anterioare modificării nu trebuie luat în considerare în procedura de control al legalității, ci în cea privind dreptul la repararea prejudiciului ca urmare a retragerii actului. Instanța de trimitere concluzionează că, ținând seama de situația de fapt din prezenta procedură, nu se poate da un răspuns clar la aceste întrebări pe baza jurisprudenței menționate a Curții de Justiție.

- 11 Pe scurt, instanța de trimitere arată că, pentru soluționarea litigiului, trebuie să se stabilească dacă modificarea unei dispoziții dintr-un act normativ de drept național care, înainte de modificarea prin hotărâre judecătorească, a fost declarată incompatibilă cu o dispoziție de drept al Uniunii, scutește instanța de recurs de obligația de a verifica sau de a aprecia compatibilitatea cu dreptul Uniunii a dispoziției în vigoare până la modificare. Instanța de trimitere urmărește să se stabilească dacă o cale de atac jurisdicțională efectivă este garantată în cazul în care se urmează abordarea potrivit căreia dispoziția în cauză trebuie considerată retrasă. Pe de altă parte, sunt exprimate îndoieli cu privire la existența unei căi de atac efective, întrucât posibilitatea, prevăzută de dreptul național, de a examina compatibilitatea dispoziției naționale în cauză cu dreptul Uniunii înainte de modificarea acesteia există numai atunci când instanța competentă este sesizată cu o acțiune în repararea prejudiciului întemeiată pe această dispoziție și numai în ceea ce îl privește pe reclamantul din acțiunea respectivă.
- 12 Instanța de trimitere subliniază că are îndoieli în ceea ce privește acordarea unei protecții jurisdicționale efective intereselor părții, întrucât modificarea unui act normativ nu este sinonimă cu retragerea acestuia. Dispoziția aplicabilă până la modificare continuă să reglementeze raporturile juridice pe durata valabilității sale, în timp ce un act administrativ retras nu mai are niciun efect juridic.