

C-289/21. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2021. május 5.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Administrativen sad Sofia-grad (Bulgária)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2021. április 5.

Felperes:

IG

Alperes:

Varhoven administrativen sad

Az alapeljárás tárgya

Normakontroll-eljárást követően megsemmisítették egy törvényi szint alatti nemzeti jogi aktus egyik rendelkezését a 2012/27/EU irányelvvel való összeegyeztethetlenség miatt. Ezt követően e törvényi szint alatti normatív jogi aktus megsemmisített rendelkezését megfelelően módosították, ami arra készítette a felülvizsgálati bíróságot, hogy az azzal szemben előterjesztett felülvizsgálati kérelem nyomán hatályon kívül helyezze az első bírósági határozatot. A felek között vitatott, hogy ez jogszerű-e, és hogy valamely törvényi szint alatti jogi aktus módosítása e jogi aktus visszavonását jelenti-e, ha e jogi aktus a normakontroll iránti kereset megindítása és az aktus módosítása közötti időszakban valamely uniós jogi normába ütköző módon szabályozta az érintett jogviszonyokat. A felek közötti jogvitának az a kérdés is tárgyát képezi, hogy biztosított-e a hatékony jogvédelem a magánszemélyek számára konkrét jogokat keletkeztető uniós jogi rendelkezésekbe ütköző nemzeti jogszabályi rendelkezésekkel szemben.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának értelmezése az EUMSZ 267. cikk első bekezdésének a) pontja alapján a nemzeti jognak az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkével és a 2012/27/EU irányelv rendelkezéseivel való állítólagos összeegyeztethetlensége miatt

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1) Az a körülmény, hogy módosították valamely nemzeti normatív jogi aktusnak a fellebbviteli bíróság által korábban egy hatályos uniós jogi rendelkezéssel összeegyeztethetetlennek nyilvánított rendelkezését, mentesíti-e a felülvizsgálati bíróságot azon kötelezettség alól, hogy megvizsgálja a módosítás előtt hatályos rendelkezést, illetve értékelje, hogy az összeegyeztethető-e az uniós joggal?

2) Az Unió joga (a jelen ügyben a 2012/27/EU irányelv 9. és 10. cikke) által biztosított jogok és szabadságok tekintetében fennálló hatékony jogorvoslatot képez-e az a feltevés, hogy a szóban forgó rendelkezést visszavonták, illetve ilyen jogorvoslatot képez-e ez a feltevés, ha a nemzeti jogban annak vizsgálatára biztosított lehetőség, hogy az érintett nemzeti rendelkezés összeegyeztethetetlen volt-e az uniós joggal a módosítása előtt, csak akkor áll fenn, ha e rendelkezés miatt konkrét kártérítési keresettel fordulnak a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz, és e lehetőség csak a keresetet indító személy tekintetében áll fenn?

3) A második kérdésre adandó igenlő válasz esetén: Elfogadható-e, hogy a szóban forgó rendelkezés az elfogadás és a módosítás közötti időszakban továbbra is szabályozza a jogviszonyokat korlátlan számú olyan személy tekintetében, akik nem indítottak kártérítési keresetet a rendelkezés miatt, illetve hogy a nemzeti norma uniós jogi normával való összeegyeztethetőségének értékelése a módosítás előtti időszak tekintetében e személyeket illetően nem történt meg?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések és ítélkezési gyakorlat

Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 47. cikk

Az energiahatékonyságról, a 2009/125/EK és a 2010/30/EU irányelv módosításáról, valamint a 2004/8/EK és a 2006/32/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2012. október 25-i 2012/27/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, 9c. és 10. cikk

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

A nemzeti rendelkezések

Administrativnoprotsesualen kodeks (a közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyv, a továbbiakban: APK), 156., 187., 195., 221. cikk

Zakon na energetikata (az energiáról szóló törvény), 155. cikk

A gazdasági és energiaügyi miniszter által elfogadott Naredba N° 16-334 ot 6.04.2007 za toplosnabdyavaneto (a távfűtési szolgáltatásról szóló, 2007. április 6-i 16-334. sz. rendelet), 61. cikk; az említett rendelet 61. cikkéhez kapcsolódó mellékletként közzétett Metodika za dyalovo razpredelenie na toplinnata energia v sgradi – etazhna sobstvenost (a társasházi hőfogyasztás arányos elosztásának módszere), 6.1.1. pont

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

- 1 A társasházi hőfogyasztás elosztásának módszerét (a továbbiakban: módszer) a gazdasági és energiaügyi miniszter által elfogadott Naredba № 16-334/06.04.2007 za toplosnabdyavaneto (a távfűtési szolgáltatásról szóló 16-334/06.04.2007. sz. rendelet) 1. mellékleteként tették közzé. A Varhoven administrativen sad (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Bulgária; a továbbiakban: VAS) előtt folyamatban lévő normakontroll-eljárásban IG ezt a módszert kifogásolja a többlakásos épületek vertikális berendezései hőfogyasztásának kiszámítását illetően. A VAS három bíróból álló tanácsának 2018. április 13-i határozata megsemmisítette a módszer 6.1.1. pontjában foglalt képletet, mivel az nem szolgálja a 2012/27/EU irányelv – az energiáról szóló törvény 155. cikkének (2) bekezdésében átültetett – 9. és 10. cikkének azon célját, hogy a távhőt a tényleges fogyasztás alapján kell elszámolni. Az energiaügyi miniszter e határozattal szemben felülvizsgálati kérelmet terjesztett a VAS öt bíróból álló tanácsa elé.
- 2 2019. szeptember 20-án hatályba lépett a távfűtési szolgáltatásról szóló rendeletet módosító rendelet, amely módosította a módszer 6.1.1. pontjában foglalt kifogásolt rendelkezést. A miniszter felülvizsgálati kérelme nyomán a VAS öt bíróból álló tanácsa megállapította, hogy a normakontroll-eljárás okafigyottá vált, mivel a kifogásolt rendelkezést egy ugyanazon jogviszonyokat szabályozó új norma váltotta fel. A VAS rámutat arra, hogy a törvényi szint alatti normatív jogi aktusok időbeli korlátozás nélkül normakontroll alá vonhatók, a normakontroll azonban csak hatályos normatív jogi aktusokra vonatkozhat, nem vonatkozhat viszont olyan hatályon kívül helyezett vagy módosított jogi aktusokra, amelyek a bíróság érdemi határozatának meghozatalakor már nem részei a hatályos jognak. A VAS öt bíróból álló tanácsa ezért 2020. február 11-i végleges és nem megtámadható határozatával hatályon kívül helyezte ugyanezen bíróság három bíróból álló tanácsának 2018. április 13-i határozatát, anélkül, hogy érdemben határozott volna IG normakontroll iránti keresetének tárgyában.

- 3 E fejleménnyel való elégedetlensége miatt IG megindította az alapeljárás tárgyát képező keresetet. IG a VAS három bíróból álló tanácsa előtti bírósági eljárás költségei miatt vagyoni kár címén 830 leva (BGN) összegű kártérítés, a legfelsőbb bírósági bírák – a VAS öt bíróból álló tanácsának – magatartása által okozott csalódás, düh és sérelem miatt pedig nem vagyoni kár címén 300 BGN összegű kártérítés megfizetését követeli, mivel az említett öt bíróból álló tanács nem biztosította az uniós jog érvényesülését, és ahelyett, hogy eldöntötte volna a jogvitát, megtagadta, hogy ellenőrzést gyakoroljon a végrehajtó hatalom tevékenysége felett. IG a törvényes kamatok megfizetését is követeli. IG véleménye szerint a VAS második határozata megsértette az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke szerinti hatékony jogvédelemhez való jogát, valamint az EUMSZ 267. cikk első bekezdése szerinti előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztéséhez való jogot.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 4 A felperes arra hivatkozik, hogy a VAS öt bíróból álló tanácsának 2020. február 11-i ítélete sérti az uniós jogot, mivel a bíróság nem határozott az ügy érdemében. A VAS (a normakontroll iránti kereset megindítása és a későbbi normatív jogi aktus általi hatályon kívül helyezés közötti időszak tekintetében) megerősítette egy olyan nemzeti jogi rendelkezés (a módszer 6.1.1. pontjának) érvényességét, amely nem volt összeegyeztethető a 2012/27/EU irányelv – az energiáról szóló törvény 155. cikkének (2) bekezdésében átültetett – 9. és 10. cikkével. Ezáltal a felperest – a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elvére tekintettel – megfosztották a Charta 47. cikke szerinti hatékony jogvédelemtől. A felperes kifejti, hogy a módszer módosítására csak a VAS három bíróból álló tanácsa által hozott, az érintett rendelkezést megsemmisítő határozat kihirdetését követően került sor. A felperes ezenfelül kifogásolja a VAS eddigi gyakorlatát, amelynek keretében azt feltételezik, hogy valamely törvényi szint alatti jogi aktus módosítása e jogi aktus visszavonásával egyenértékű. IG úgy véli, hogy nem került sor visszavonásra, mivel valamely jogi aktus visszavonása kizárja, hogy az joghatásokat fejthessen ki. A jelen esetben azonban a megtámadott rendelkezés érvényességének időtartamára annak későbbi – 2019. szeptember 20-i – módosításáig fennmaradtak a joghatások. A felperes ezenkívül rámutat arra, hogy valamely megtámadott jogi aktust a bolgár jog (az APK 156. cikkének (2) bekezdése) szerint csak a felperes hozzájárulásával lehet visszavonni az első tárgyalást követően. Mivel a jelen esetben nem szerezték be a felperes hozzájárulását, nem került sor a megtámadott jogi aktus visszavonására. A megtámadott rendelkezés módosításának következményeit hivatalból szabályoznia kell a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnak (az APK 195. cikke szerinti – a bírósági határozat jogerőre emelkedésétől számított legfeljebb három hónapos – határidőn belül). Mivel azonban a módszert megsemmisítő bírósági határozatot hatályon kívül helyezték, és az nem emelkedett jogerőre, nem alkalmazható az APK 195. cikke. A felperest ezáltal a módszer 6.1.1. pontjának 2019. szeptember 20-i módosítását megelőző időszak tekintetében megfosztották az e rendelkezéssel szembeni hatékony jogvédelemhez

való jogtól. A felperes szerint ez a jog számszerűen a VAS előtti bírósági eljárás költségei összegének és a legfelsőbb bírósági bírák magatartása miatti csalódás, düh és sérelem által okozott nem vagyoni kárnak felel meg. A felperes indítványozza az Európai Unió Bíróságának előzetes döntéshozatal céljából történő megkeresését.

- 5 Az alperes VAS megállapítja, hogy az a körülmény, hogy valamely bíróság által felülvizsgálható jogi aktus megszűnik létezni a normakontroll-eljárás során, nem jelenti azt, hogy e jogi aktus nem vizsgálható felül annak jogszerűsége szempontjából. A szóban forgó esetben egy törvényi szint alatti visszavont jogi aktusról van szó, és az APK 204. cikkének (3) bekezdésében foglalt rendelkezést kell alkalmazni. E rendelkezés értelmében a visszavont közigazgatási aktus jogellenességét, ha a visszavonás kárt okozott, a kártérítési kereset tárgyában dönteni hivatott bíróság állapítja meg. Ezért a felperes jogainak védelme biztosított, és kártérítést követelhet a módszer visszavont 6.1.1. pontja miatt a 2019. szeptember 20-i módosítást megelőző időszakra. Ezért a módszer 6.1.1. pontjának a 2012/27/EU irányelv 9. és 10. cikkének céljával való összeegyeztethetlensége miatt indított normakontroll-eljárásban nem sérült a hatékony jogvédelem biztosításának elve.
- 6 Az alperes vitatja a Bíróság általi előzetes döntéshozatal iránti kérelem benyújtására irányuló indítványt. Véleménye szerint ezáltal a bírósági határozat indokolásának felülvizsgálatára kerülne sor annak ellenére, hogy az ítélet végleges és jogerős. A felperes ezenfelül nem hivatkozhat a Chartára, mivel annak 47. cikke az olyan nemzeti jogi normákkal szembeni hatékony jogvédelemre vonatkozik, amelyek a felperes számára jogokat keletkeztető uniós jogi rendelkezésekbe ütköznek. A jelen esetben visszavonták a nemzeti jogi normát.
- 7 A felek közötti jogvita tárgya az a kérdés, hogy valamely olyan törvényi szint alatti nemzeti jogi aktus módosítása, amely összeegyeztethetetlen volt egy uniós jogi rendelkezéssel, indokolja-e, hogy e jogi aktus módosítását követően ne határozzanak érdemben a jogi aktussal szemben indított normakontroll iránti kereset tárgyában, mivel a kereset oka fogyottá vált, és a felperes nem rendelkezik eljáráshoz fűződő érdekekkel a jogi szempontból már nem létező megtámadott jogi aktust illetően. A jogvitának az a kérdés is tárgyát képezi, hogy valamely törvényi szint alatti jogi aktus módosítása e jogi aktus visszavonását jelenti-e, mivel e jogi aktus a normakontroll iránti kereset megindítása és az aktus módosítása közötti időszak tekintetében továbbra is valamely uniós jogi rendelkezésbe ütköző módon szabályozza a jogviszonyokat.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 8 A kérdést előterjesztő bíróság először is emlékeztet arra a szabályra, amely szerint valamely törvényi szint alatti normatív jogi aktus az azt megsemmisítő bírósági határozat jogerőre emelkedésének napjától megsemmisítettnek minősül. Miután a kérdést előterjesztő bíróság megállapította, hogy a jelen eljárásban hozott

megsemmisítő bírósági határozat nem emelkedett jogerőre, megvizsgálja a vonatkozó nemzeti ítélkezési gyakorlatot. A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy a VAS hasonló esetekben a jogi aktus visszavonásának tekinti egy ilyen jogi aktus normakontroll iránti keresettel történő megtámadását követő módosítását. A VAS abból indul ki, hogy elfogadhatatlannak kell tekinteni a bírósági ítéletet, ha az olyan törvényi szint alatti normatív jogi aktust semmisít meg, amelyet az ítélet jogerőre emelkedése előtt teljes egészében vagy részben módosítottak. Az ilyen bírósági ítélet hatályon kívül helyezhető, és azt másik bírósági határozattal kell felváltani, amely lezárja az eljárást a normakontroll okafoyottá válása miatt.

- 9 A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy a nemzeti ítélkezési gyakorlatban egy ettől eltérő álláspont is jelen van. Ez az álláspont figyelembe veszi azt a körülményt, hogy a normakontroll iránti keresetnek a törvényi szint alatti érintett normatív jogi aktussal szembeni megindításakor és az elsőfokú bíróság határozatának meghozatalakor az eljárás indokolt, és feltételezni kell, hogy az eljáró bíróság elfogadható módon határoz a kereset tárgyában. Az eltérő álláspont ezenkívül abból indul ki, hogy a törvényi szint alatti normatív jogi aktust csak addig vonhatja vissza az azt elfogadó szerv, amíg meg nem támadják azt a bíróság előtt. Ha valamely bíróság előtt normakontroll iránti keresetet indítanak egy törvényi szint alatti normatív jogi aktussal szemben, e bíróság és csakis e bíróság semmisítheti meg azt, ha jogellenesnek ítéli. Ebben az esetben a közigazgatási hatóság elveszíti a megtámadott jogi aktus hatályon kívül helyezésére vonatkozó hatáskörét, és a jogvitában részes féllé válik, akinek bizonyítania kell a jogi aktus jogszerűségét, és nem rendelkezhet az eljárás tárgyával. Miután a törvényi szint alatti megtámadott jogi aktus az eljárás tárgyává vált, egyik fél sem rendelkezhet önállóan az eljárás tárgyával. Ez az önkénnyel szembeni biztosíték, önkényes lenne ugyanis, ha a szerv egy azonos tartalmú, törvényi szint alatti új normatív jogi aktussal helyezné hatályon kívül a már megtámadott normatív jogi aktust. Az ilyen eljárásmód kizárólag az alperes szándékától tenné függővé ilyen esetekben a hatékony bírósági felülvizsgálatot, ha a szerv e magatartása a törvényi szint alatti új normatív jogi aktussal szemben indított későbbi normakontroll iránti kereset esetében is folytatódik, és ellehetetleníti a bírósági felülvizsgálatot.
- 10 A kérdést előterjesztő bíróság a Kantarev ítéletre (C-571/16) is hivatkozik, amelyben a Bíróság megállapítja, hogy az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvének tiszteletben tartása esetén elfogadható, hogy a nemzeti jogrendben két különböző jogorvoslat létezzen, de ez nem mentesíti a bíróságot azon kötelezettség alól, hogy megvizsgálja a normatív jogi aktus hatálybalépéséig hatályos szabályozást, és meghatározza annak kritériumait, hogy melyik eljárásjogi szabályozás alapján kell az ügyeket elbírálni. A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy a jelen ügy felei között az képezi a vita tárgyát, hogy két különböző jogorvoslat létezik-e, A felperes kifejti, hogy egyetlen jogorvoslat létezik, amely arra irányul, hogy a felülvizsgálati bíróság érdemben döntsön a jogvitában a törvényi szint alatti módosított normatív jogi aktus tekintetében, mivel annak joghatásai a módosításig fennmaradtak. Az alperes kifejti, hogy a

jogi aktus módosítását követően a rendelkezés módosítás előtti hatását nem a normakontroll-eljárásban, hanem a jogi aktus visszavonása miatti kártérítési követelés tárgyában folyamatban lévő eljárásban kell figyelembe venni. A kérdést előterjesztő bíróság arra a következtetésre jut, hogy a jelen eljárás konkrét tényállására tekintettel e kérdések nem válaszolhatók meg egyértelműen a Bíróság említett ítélezési gyakorlata alapján.

- 11 A kérdést előterjesztő bíróság összefoglaló jelleggel rámutat arra, hogy a jogvita eldöntéséhez tisztázni kell, hogy valamely nemzeti jogi normatív jogi aktus olyan rendelkezésének módosítása, amelyet a módosítást megelőzően bírósági ítélettel egy hatályos uniós jogi rendelkezéssel összeegyeztethetetlennek nyilvánítottak, mentesíti-e a felülvizsgálati bíróságot azon kötelezettség alól, hogy megvizsgálja a módosításig hatályos rendelkezést, illetve értékeli, hogy az összeegyeztethető-e az uniós joggal. A kérdést előterjesztő bíróság meg kívánja állapítani, hogy biztosított-e a bíróság előtti hatékony jogorvoslat azt a megközelítést követve, hogy a szóban forgó rendelkezés visszavontnak minősül. Ezenkívül aggályok merültek fel a hatékony jogorvoslatot illetően, mert a nemzeti jogban annak vizsgálatára biztosított lehetőség, hogy az érintett nemzeti rendelkezés összeegyeztethető volt-e az uniós joggal a módosítása előtt, csak akkor, ha az e rendelkezés miatt felmerült károk megtérítése iránti keresettel fordulnak a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz, és csak a mindenkori felperes tekintetében áll fenn.
- 12 A kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozza, hogy kétségei vannak a fél érdekei hatékony jogvédelmének biztosítását illetően, mivel valamely normatív jogi aktus módosítása nem egyenértékű annak visszavonásával. A módosításig hatályos rendelkezés az érvényességének időtartama alatt továbbra is szabályozza a jogviszonyokat, míg a visszavont közigazgatási aktus már egyáltalán nem rendelkezik jogkövetkezményekkel.