

**Byla C-289/21****Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį****Gavimo data:**

2021 m. gegužės 5 d.

**Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:**

*Administrativen sad Sofia-grad* (Sofijos administracinis teismas, Bulgarija)

**Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:**

2021 m. balandžio 5 d.

**Pareiškėjas:**

IG

**Atsakovas:**

*Varhoven administrativen sad* (Aukščiausiasis administracinis teismas)

**Pagrindinės bylos dalykas**

Nacionalinio poįstatyminio akto nuostata po teisminės peržiūros procedūros buvo panaikinta kaip nesuderinama su Direktyva 2012/27/ES. Vėliau ši panaikinta poįstatyminio norminio akto nuostata buvo tinkamai pakeista, todėl kasacinis teismas nusprendė panaikinti pirmąjį teismo sprendimą, kai dėl jo buvo pateiktas kasacinis skundas. Šalys nesutaria, ar šis sprendimas teisėtas ir ar poįstatyminio teisės akto pakeitimas laikytinas šio akto atšaukimu, jei nuo prašymo ištirti norminio administracinio akto teisėtumą pateikimo iki šio akto pakeitimo juo buvo reglamentuojami atitinkami teisiniai santykiai tokiu būdu, kad buvo pažeista Sąjungos teisės norma. Šalių ginčas taip pat susijęs su klausimu, ar užtikrinama veiksminga teisminė apsauga nuo nacionalinės teisės aktų, kuriais pažeidžiamos Sąjungos teisės nuostatos, suteikiančios asmenims konkrečias teises.

## **Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas**

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos išaiškinimas remiantis SESV 267 straipsnio pirmos pastraipos a punktu dėl nurodyto nacionalinės teisės nesuderinamumo su Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsniu ir su Direktyvos 2012/27/ES nuostatomis

## **Prejudiciniai klausimai**

1. Ar nacionalinio norminio teisės akto nuostatos, kurią apeliacinis teismas anksčiau pripažino nesuderinama su galiojančia Sąjungos teisės nuostata, pakeitimas atleidžia kasacinį teismą nuo pareigos ištirti iki pakeitimo galiojusią nuostatą arba įvertinti jos suderinamumą su Sąjungos teise?
2. Ar ginčijamos nuostatos pripažinimas atšaukta laikytinas veiksminga ES teisės (šiuo atveju – Direktyvos 2012/27/ES 9 ir 10 straipsniais) garantuojamų teisių ir laisvių gynimo priemone, o gal apie tokią teisių gynimo priemonę galima kalbėti tuomet, jeigu nacionalinėje teisėje numatyta galimybė patikrinti, ar atitinkama nacionalinė nuostata prieš ją pakeičiant buvo suderinama su Sąjungos teise, taikoma tik tada, kai kompetentingam teismui pateikiamas konkretus ieškinys dėl taikant šią nuostatą patirtos žalos atlyginimo, ir tik ieškinį pareiškusio asmens atžvilgiu?
3. Jeigu į antrąjį klausimą būtų atsakyta teigiamai: ar leistina, kad ginčijama nuostata nuo jos priėmimo iki pakeitimo ir toliau reglamentuotų teisinius santykius neribotai asmenų grupei, kurie dėl šios nuostatos nepareiškė ieškinių dėl žalos atlyginimo, arba kad iki šios nuostatos pakeitimo nebūtų atliktas šios nacionalinės nuostatos suderinamumo su ES teisės nuostata vertinimas šių asmenų atžvilgiu?

## **Nurodomos Europos Sąjungos teisės nuostatos ir jurisprudencija**

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnis

2012 m. spalio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2012/27/ES dėl energijos vartojimo efektyvumo, kuria iš dalies keičiamos direktyvos 2009/125/EB ir 2010/30/ES bei kuria panaikinamos direktyvos 2004/8/EB ir 2006/32/EB, 9c ir 10 straipsniai

Sprendimas *Kantarev* (C-571/16, ECLI:EU:C:2018:807).

## **Nacionalinės teisės nuostatos**

*Administrativnoprotsesualen kodeks* (Administracinio proceso kodeksas, toliau – APK), 156, 187, 195, 221 straipsniai

*Zakon na energetikata* (Energetikos įstatymas), 155 straipsnis

Ekonomikos ir energetikos ministro priimto *Naredba N° 16-334 ot 6.04.2007 za toplonabdyavaneto* (2007 m. balandžio 6 d. Nutarimas Nr. 16-334 dėl centralizuoto šilumos tiekimo) 61 straipsnis; *Metodika za dyalovo razpredelenie na toplinnata energia v sgradi – etazhna sobstvenost* (Bendrosios nuosavybės teise priklausančiuose pastatuose suvartojamos šilumos energijos proporcingo paskirstymo metodika), paskelbtos kaip minėto nutarimo 61 straipsnio priedas, 6.1.1. punktas

### **Bylos aplinkybių ir proceso santrauka**

- 1 Bendrosios nuosavybės teise priklausančiuose pastatuose suvartojamos šilumos energijos proporcingo paskirstymo metodika; toliau – metodika) buvo paskelbta kaip Ekonomikos ir energetikos ministro priimto *Naredba № 16-334/06.04.2007 za toplonabdyavaneto* (2007 m. balandžio 6 d. Nutarimas Nr. 16-334 dėl centralizuoto šilumos tiekimo) 1 priedas. Teisminės peržiūros procedūroje, kurią atlieka *Varhoven administrativen sad* (Aukščiausiasis administracinis teismas, toliau – VAS), IG užginčijo šią metodiką, atsižvelgdamas į daugiabučiuose namuose esančių vertikaliųjų įrenginių šiluminės energijos sąnaudų apskaičiavimą. 2018 m. balandžio 13 d. VAS kolegija, kurią sudarė trys teisėjai, panaikino metodikos 6.1.1. punkte taikytą formulę, nes ji nepadedą siekti Direktyvos 2012/27/ES 9 ir 10 straipsnių, į nacionalinę teisę perkeltų *Zakon na energetikata* 155 straipsnio 2 dalimi, tikslo, t. y., kad sąskaitos būtų išrašomos pagal faktinį centralizuotos šilumos energijos suvartojimą. Energetikos ministras dėl šio sprendimo pateikė kasacinį skundą VAS kolegijai, kurią sudarė penki teisėjai.
- 2 2019 m. rugsėjo 20 d. įsigaliojo Nutarimą dėl centralizuoto šilumos tiekimo pakeičiantis nutarimas, kuriuo buvo pakeista ginčijama metodikos 6.1.1. punkto nuostata. Ministrui pateikus kasacinį skundą, VAS kolegija, sudaryta iš penkių teisėjų, nusprendė, kad nebeliko teisminės peržiūros procedūros dalyko, nes ginčijama nuostata buvo pakeista nauja teisės norma, skirta tiems patiems teisiniams santykiams reglamentuoti. VAS atkreipia dėmesį į tai, kad poįstatyminius norminius teisės aktus galima peržiūrėti neribotą laiką, tačiau peržiūra gali būti susijusi tik su galiojančiais norminiais teisės aktais, o ne su panaikintais ar iš dalies pakeistais teisės aktais, kurie nebepriskiriami galiojančiai teisei tuo metu, kai byloje priimamas teismo sprendimas. Todėl VAS kolegija, sudaryta iš penkių teisėjų, 2020 m. vasario 11 d. priimtu galutiniu ir neskundžiamu sprendimu panaikino to paties teismo kolegijos, sudarytos iš trijų teisėjų, 2018 m. balandžio 13 d. priimtą sprendimą, ir nepriėmė sprendimo dėl IG šioje byloje pateikto prašymo ištirti norminio administracinio akto teisėtumą.
- 3 Nepatenkintas tokiu sprendimu IG pateikė skundą, kuris yra pagrindinės bylos dalykas. IG reikalauja atlyginti 830 levų (BGN) dydžio turtinę žalą, susijusią su teismo proceso išlaidomis, patirtomis nagrinėjant bylą VAS kolegijoje, sudarytoje

iš trijų teisėjų, ir 300 BGN dydžio neturtinę žalą, susijusią su nusivylimu, pykčiu ir įžeidimu, patirtais dėl aukščiausių teisėjų, t. y. VAS kolegijos, sudarytos iš penkių teisėjų, veiksmų, kurie neužtikrino Sąjungos teisės veikimo ir, užuot priėmę sprendimą ginče, atsisakė kontroliuoti vykdomosios valdžios institucijų veiklą. IG taip pat reikalauja sumokėti įstatyme numatytas palūkanas. Jo nuomone, antrasis VAS sprendimas pažeidė jo teisę į veiksmingą teisminę gynybą pagal Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnį ir teisę teikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pagal SESV 267 straipsnio pirmą pastraipą.

### **Esminiai pagrindinės bylos šalių argumentai**

- 4 Pareiškėjas nurodo, kad 2020 m. vasario 11 d. VAS kolegijos, sudarytos iš penkių teisėjų, sprendimas buvo priimtas pažeidžiant Sąjungos teisę, nes teismas byloje nepriėmė jokio sprendimo dėl ginčo esmės. Anot pareiškėjo, VAS patvirtino, kad (nuo prašymo ištirti norminio administracinio akto teisėtumą pateikimo momento iki nuostatos panaikinimo vėlesniu norminiu teisės aktu) galiojo nacionalinės teisės aktas (metodikos 6.1.1. punktas), nors šis nebuvo suderinamas su Direktyvos 2012/27/ES 9 ir 10 straipsniais, perkeltais į nacionalinę teisę *Zakon za energetikata* (Energetikos įstatymas) 155 straipsnio 2 dalimi. Vadinasi, remiantis veiksmingumo ir lygiavertiškumo principais, jam nebuvo suteikta veiksminga teisinė apsauga pagal Chartijos 47 straipsnį. Pareiškėjas tvirtina, kad metodika buvo pakeista tik tuomet, kai VAS kolegija, sudaryta iš trijų teisėjų, paskelbė sprendimą, kuriuo buvo panaikintas atitinkamas teisės aktas. Be to, jis ginčija ligšiolinę VAS jurisprudenciją, pagal kurią daroma prielaida, kad keičiant poįstatyminį teisės aktą ši procedūra prilyginama teisės akto atšaukimui. IG mano, kad teisės aktas nebuvo atšauktas, nes atšaukus teisės aktą atmetama galimybė, kad atsiras teisinės pasekmės. Vis dėlto šioje byloje teisinės pasekmės išliko ginčijamo teisės akto galiojimo laikotarpiu iki jo pakeitimo 2019 m. rugsėjo 20 d. Be to, pareiškėjas atkreipia dėmesį į tai, kad pagal Bulgarijos teisę (APK 156 straipsnio 2 dalis) ginčijamą teisės aktą po pirmojo teismo posėdžio galima atšaukti tik gavus pareiškėjo sutikimą. Kadangi šioje byloje toks sutikimas nebuvo gautas, vadinasi, ginčijamas teisės aktas nebuvo atšauktas. Ginčijamo teisės akto pakeitimo pasekmės *ex officio* reglamentuoja kompetentinga įstaiga (per APK 195 straipsnyje nustatytą laikotarpį, ne ilgiau kaip tris mėnesius nuo teismo sprendimo įsiteisėjimo). Vis dėlto kadangi teismo sprendimas dėl metodikos panaikinimo buvo panaikintas ir neįsiteisėjo, APK 195 straipsnio taikyti negalima. Vadinasi, jam nebuvo suteikta teisė į veiksmingą teisminę apsaugą nuo metodikos 6.1.1. punkto iki jo pakeitimo 2019 m. rugsėjo 20 d. Pareiškėjas įvertina šią teisę remdamasis teismo proceso išlaidomis VAS nagrinėjant bylą ir neturtinę žalą susijusią su nusivylimu, pykčiu ir įžeidimu, patirtais dėl aukščiausių teisėjų elgesio. Jis reikalauja kreiptis į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą su prašymu priimti prejudicinį sprendimą.
- 5 Atsakovas, *Varhoven administrativen sad* (VAS), konstatuoja, kad jeigu teisminės peržiūros procedūroje nebeliko teisės akto, kuriam taikoma teisminė kontrolė, tai nereiškia, kad negalima patikrinti šio teisės akto teisėtumo. Nagrinėjamoje byloje

kalbama apie atšauktą poįstatyminį teisės aktą, todėl taikoma APK 204 straipsnio 3 dalies nuostata. Pagal šią nuostatą, jei atšaukus teisės aktą padaroma žala, atšaukto administracinio akto neteisėtumą konstatuoja ieškinį dėl žalos atlyginimo nagrinėjantis teismas. Todėl pareiškėjo teisės apsaugotos ir jis gali reikalauti atlyginti žalą, atsiradusią atšaukus metodikos 6.1.1. punktą už laikotarpį iki pakeitimo 2019 m. rugsėjo 20 d. Vadinasi, teisminės peržiūros procedūroje dėl metodikos 6.1.1. punkto nesuderinamumo su Direktyvos 2012/27/ES 9 ir 10 straipsnių tikslu nebuvo pažeistas veiksmingos teisminės apsaugos suteikimo principas.

- 6 Atsakovas ginčija reikalavimą teikti Teisingumo Teismui prašymą priimti prejudicinį sprendimą. Jis mano, kad tokiu atveju bus peržiūrėti teismo sprendimo motyvai, nors šis sprendimas yra galutinis ir įsiteisėjęs. Be to, pareiškėjas negali remtis Chartija, nes jos 47 straipsnis taikomas kalbant apie veiksmingą teisminę apsaugą nuo nacionalinės teisės normų, kurios prieštarauja Sąjungos teisės aktams, suteikiantiems teisės pareiškėjui. Šioje byloje nacionalinės teisės norma buvo atšaukta.
- 7 Šalių ginčas susijęs su klausimu, ar nacionalinio poįstatyminio teisės akto, kuris nesuderinamas su Sąjungos teisės nuostata, pakeitimas gali būti laikomas pagrindu palikti nenagrinėtą pareiškimą ištirti norminio administracinio akto teisėtumą po jo pakeitimo, nes pareiškimas nebeturi dalyko ir pareiškėjui nebereikia teisminės apsaugos ginčijamo teisės akto atžvilgiu, kurio teisiniu požiūriu nebėra. Ginčas taip pat susijęs su klausimu, ar poįstatyminio teisės akto pakeitimas laikytinas jo atšaukimu, nes nuo prašymo ištirti norminio administracinio akto teisėtumą pateikimo iki teisės akto pakeitimo, jis toliau reglamentavo teisinius santykius tokiu būdu, kuriuo buvo pažeista Sąjungos teisės nuostata.

#### **Glaustas prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagrindimas**

- 8 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pirmiausia atkreipia dėmesį į taisyklę, pagal kurią poįstatyminis norminis teisės aktas laikomas panaikintu nuo teismo sprendimo, kuriuo buvo panaikintas šis teisės aktas, įsiteisėjimo datos. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, konstatavęs, kad šioje byloje teisės aktą panaikinantį teismo sprendimas neįsiteisėjo, peržiūrėjo atitinkamą nacionalinę jurisprudenciją. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas konstatavo, kad panašiose bylose tokio teisės akto pakeitimą po to, kai dėl jo buvo pateiktas prašymas ištirti jo teisėtumą, VAS laikė teisės akto atšaukimu. VAS nurodo, kad teismo sprendimas laikomas nepriimtiniu, jei juo panaikinamas poįstatyminis norminis teisės aktas, kuris buvo visas arba iš dalies pakeistas prieš įsiteisėjant sprendimui. Šis sprendimas turi būti panaikintas ir pakeistas kitu teismo sprendimu, kuriuo būtų baigta byla, nes nebėra teisės normos peržiūros dalyko.
- 9 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas konstatuoja, kad nacionalinėje jurisprudencijoje pateikiamas ir kitoks požiūris. Šiuo požiūriu

atsižvelgiama į aplinkybę, kad prašymo ištirti poįstatyminio norminio teisės akto teisėtumą pateikimo momentu ir pirmosios instancijos teismo sprendimo priėmimo momentu bylos dalykas yra ir darytina prielaida, kad teismas, į kurį kreiptasi, tinkamu būdu priima sprendimą atitinkamoje byloje. Be to, pagal šį kitą požiūrį pripažįstama, kad poįstatyminį norminį teisės aktą priėmusi institucija jį gali atšaukti tik iki to momento, kai jis apskundžiamas teisme. Jei kreipiamasi į teismą prašant ištirti poįstatyminio norminio teisės akto teisėtumą, jį panaikinti gali tik jis (teismas), jei jis laiko teisės aktą neteisėtu. Šiuo atveju administracinė institucija netenka kompetencijos panaikinti ginčijamą teisės aktą ir tampa ginčo šalimi, kuri turi įrodyti teisės akto teisėtumą ir negali nustatyti bylos dalyko. Kai ginčijamas poįstatyminis teisės aktas tampa bylos dalyku, jokia šalis negali savarankiškai disponuoti bylos dalyku. Tai garantija, apsauganti nuo savivalės, pasireiškiančios tuo, kad, panaikinus jau ginčijamą norminį teisės aktą institucija jį pakeistų nauju to paties turinio poįstatyminiu norminiu teisės aktu. Dėl šių veiksmų veiksminga teisminė kontrolė tokiose bylose priklausytų tik nuo atsakovo valios, jei institucija taip ir toliau elgtųsi net pateikus prašymą ištirti naujo poįstatyminio norminio teisės akto teisėtumą ir kliudytų atlikti teisminės kontrolės.

- 10 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas remiasi Sprendimu *Kantarev* (C-571/16), kuriame Teisingumo Teismas teigia, kad laikantis ekvivalentiškumo ir veiksmingumo principų yra priimtini du skirtingi ieškiniai nacionalinės teisės sistemoje, tačiau tai neatleidžia teismo nuo pareigos patikrinti iki norminio teisės akto įsigaliojimo galiojusius teisės aktus ir nustatyti kriterijus, pagal kokią procesinę tvarką bus priimami sprendimai bylose. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas konstatuoja, kad šalys šioje byloje nesutaria dėl to, ar buvo pateikti du skirtingi skundai. Pareiškėjas tvirtina, kad yra tik vienas skundas, kuriuo reikalaujama, kad kasacinis teismas priimtų sprendimą byloje dėl ginčo, susijusio su pakeistu poįstatyminiu norminiu teisės aktu, nes jo teisinės pasekmės galiojo iki pakeitimo. Atsakovas tvirtina, kad po teisės akto pakeitimo į iki pakeitimo galiojusios nuostatos poveikį reikėtų atsižvelgti ne teisminės peržiūros procedūroje, o nagrinėjant bylą dėl reikalavimo atlyginti žalą, atsiradusią atšaukus teisės aktą. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas daro išvadą, kad, atsižvelgiant į konkrečias šios bylos faktines aplinkybes, į šiuos klausimus negalima aiškiai atsakyti remiantis minėta Teisingumo Teismo jurisprudencija.
- 11 Apibendrinamas, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas atkreipia dėmesį į tai, kad norint priimti sprendimą byloje reikia išsiaiškinti, ar nacionalinio norminio teisės akto nuostatos, kuri prieš ją pakeičiant teismo sprendimu buvo paskelbta nesuderinama su galiojančia Sąjungos teisės nuostata, pakeitimas atleidžia kasacinį teismą nuo pareigos patikrinti iki pakeitimo galiojusią nuostatą arba nuspręsti, ar ji suderinama su Sąjungos teise. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nori nustatyti, ar užtikrinamos veiksmingos teisių gynimo priemonės, jei laikomasi požiūrio, kad aptariama nuostata laikoma atšaukta. Be to, abejojama, ar taikomos veiksmingos teisių gynimo priemonės, nes nacionalinėje teisėje numatyta galimybė patikrinti

atitinkamos nacionalinės nuostatos suderinamumą su Sąjungos teise prieš šios nuostatos pakeitimą atsiranda tik tuomet, kai į kompetentingą teismą kreipiamasi su ieškiniu dėl žalos, atsiradusios dėl šios nuostatos, atlyginimo ir tik atitinkamo pareiškėjo atžvilgiu.

- 12 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pabrėžia, kad jam kyla abejonių dėl veiksmingos šalių interesų teisinės apsaugos užtikrinimo, nes norminio teisės akto pakeitimas negali būti prilyginamas jo atšaukimui. Iki pakeitimo galiojusia nuostata vis dar reglamentuojami teisiniai santykiai jos galiojimo laikotarpiu, o atšauktas administracinis aktas nebeturi jokių teisinių pasekmių.

DARBINIS VERTINIMAS