

Věc C-289/21

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

5. května 2021

Předkládající soud:

Administrativen sad Sofija-grad (Bulharsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

5. dubna 2021

Žalobce:

IG

Žalovaný:

Varchoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud)

Předmět původního řízení

Po řízení o přezkumu právní normy byl pro neslučitelnost se směrnicí 2012/27/EU zrušen podzákoný právní akt vnitrostátního práva. Následně bylo zrušené ustanovení tohoto podzákoného právního aktu řádně pozměněno, což vedlo kasační soud ke zrušení prvního soudního rozhodnutí na základě kasační stížnosti podané proti tomuto rozhodnutí. Mezi účastníky řízení je sporné, zda je to legitimní a zda změna podzákoného právního aktu představuje jeho zpětvzetí, jestliže tento právní akt v době od podání žaloby na přezkum právní normy až do jeho změny upravoval dotčené právní vztahy způsobem, který měl porušovat ustanovení unijního práva. Právní spor účastníků řízení se týká rovněž otázky, zda je zaručena účinná právní ochrana proti vnitrostátním právním předpisům porušujícím předpisy unijního práva, které propůjčují konkrétní práva jednotlivcům.

Předmět a právní základ předběžné otázky

Výklad Listiny základních práv Evropské unie na základě čl. 267 odst. 1 písm. a) SFEU z důvodu námítky neslučitelnosti vnitrostátního práva s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie a s ustanoveními směrnice 2012/27/EU.

Předběžné otázky

1. Zprošťuje změna ustanovení vnitrostátního normativního právního aktu, které odvolací soud před tím prohlásil za neslučitelné s platným ustanovením unijního práva, kasační soud povinnosti ověřit resp. posoudit, zda bylo ustanovení platné před touto změnou slučitelné s unijním právem?
2. Představuje domněnka, že dotčené ustanovení bylo vzato zpět, účinnou právní ochranu práv a svobod zaručených unijním právem (v projednávané věci články 9 a 10 směrnice 2012/27/EU) resp. jedná se o takovou právní ochranu, jestliže možnost ověřit, zda dotčené vnitrostátní ustanovení bylo před svou změnou slučitelné s unijním právem, kterou stanoví vnitrostátní právo, existuje pouze tehdy, pokud je k příslušnému soudu podána konkrétní žaloba na náhradu škody z důvodu tohoto ustanovení, a pouze ve vztahu k osobě, která tuto žalobu podala?
3. V případě kladné odpovědi na druhou otázku: Je přípustné, aby dotčené ustanovení v době od vydání do změny i nadále upravovalo právní vztahy neomezeného okruhu osob, které v souvislosti s tímto ustanovením nepodaly žádnou žalobu na náhradu škody, resp. že posouzení slučitelnosti vnitrostátního ustanovení s ustanovením unijního práva v době před změnou nebylo provedeno ve vztahu k těmto osobám?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva a judikatura

Listina základních práv Evropské unie, článek 47

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012 o energetické účinnosti, o změně směrnic 2009/125/ES a 2010/30/EU a o zrušení směrnic 2004/8/ES a 2006/32/ES, články 9c a 10

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

Vnitrostátní právní předpisy

Administrativnoprocesualen kodeks (soudní řád správní, dále jen: „APK“), články 156, 187, 195 a 221

Zakon na energetikata (energetický zákon), článek 155

Naredba N° 16-334 ot 6.04.2007 za toplosnabdjavaneto (nařízení č. 16-334 ze dne 6. dubna 2007 o dálkovém vytápění), vydané ministrem hospodářství a energetiky, článek 61; Metodika za djalovo razpredelenie na toplinnata energia v sgradi – etažna sobstvenost (metodika poměrného rozdělení spotřeby tepelné energie v budovách, které jsou ve společném bytovém vlastnictví), zveřejněná v příloze k článku 61 výše uvedeného nařízení, bod 6.1.1.

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Metodika poměrného rozdělení spotřeby tepla v budovách, kterou jsou ve společném bytovém vlastnictví (dále jen „metodika“) byla uveřejněna jako příloha 1 naredba № 16-334/06.04.2007 za toplosnabdyavaneto (nařízení č. 16-334/06.04.2007 o dálkovém vytápění), které vydal ministr hospodářství a energetiky. V řízení o přezkumu právní normy u Varchoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud, dále jen „VAS“) napadá IG tuto metodiku ohledně výpočtu spotřeby tepelné energie u vertikálních topení v bytových domech. Rozhodnutím senátu VAS složeného ze tří soudců ze dne 13. dubna 2018 byl zrušen vzorec v bodě 6.1.1. metodiky s odůvodněním, že není v souladu s cílem článků 9 a 10 směrnice 2012/27/EU, které byly provedeny článkem 155 odst. 2 energetického zákona, totiž že dálkové vytápění má být účtováno na základě skutečné spotřeby. Ministr pro energetiku podal proti tomuto rozhodnutí kasační stížnost k senátu VAS složeného z pěti soudců.
- 2 Dne 20. září 2019 vstoupilo v platnost pozměňovací nařízení k nařízení o dálkovém vytápění, jímž bylo napadené ustanovení v bodě 6.1.1. metodiky pozměněno. Ke kasační stížnosti ministra shledal pětičlenný senát VAS, že předmět řízení o přezkumu právní normy odpadl, protože napadené ustanovení bylo nahrazeno novou normou upravující stejné právní vztahy. VAS poukazuje na skutečnost, že přezkum podzákonných normativních právních aktů je možný bez časového omezení, může se však týkat pouze platných normativních právních aktů, nikoliv však právních aktů, které byly zrušeny nebo pozměněny a v okamžiku rozhodování soudu ve věci již nejsou součástí platného práva. Pětičlenný senát VAS z výše uvedených důvodů rozhodnutí tříčlenného senátu stejného soudu ze dne 13. dubna 2018 zrušil konečným a nenapadnutelným rozhodnutím ze dne 11. února 2020, aniž rozhodl o žalobě na přezkum právní normy podané IG ve věci.
- 3 IG nebyl s tímto vývojem spokojen, podal proto žalobu, která je předmětem původního řízení. IG požaduje náhradu hmotné škody ve výši 830 leva (BGN) za náklady soudního řízení u tříčlenného senátu VAS a nehmotné škody ve výši 300 BGN za zklamání, hněv a urážku způsobené postupem nejvyššího soudu - pětičlenného senátu VAS, který nezajistil účinnost unijního práva a místo, aby o sporu rozhodl, odmítl vykonat svou kontrolu nad činností exekutivy. IG požaduje rovněž úhradu zákonných úroků. Má za to, že druhé rozhodnutí VAS porušuje jeho právo na účinnou právní ochranu podle článku 47 Listiny základních práv

Evropské unie a právo na předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 267 odst. 1 SFEU.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 4 Žalobce tvrdí, že rozsudek pětičlenného senátu VAS ze dne 11. února 2020 porušuje unijní právo, protože soud nepřijal rozhodnutí ve věci samé. VAS podle něj potvrdil (za období od podání žaloby na přezkum právní normy do zrušení pozdějším normativním právním aktem) platnost ustanovení vnitrostátního práva (bod 6.1.1. metodiky), které nebylo slučitelné s články 9 a 10 směrnice 2012/27/EU, které byly provedeny článkem 155 odst. 2 zákona za energetikata (energetický zákon). V důsledku toho se mu ve světle zásad efektivity a rovnocennosti nedostalo účinné právní ochrany podle článku 47 Listiny. Žalobce uvádí, že změna metodiky byla provedena až po vyhlášení rozhodnutí tříčlenného senátu VAS, jímž bylo příslušné ustanovení zrušeno. Dále napadá dosavadní praxi VAS, podle níž se předpokládá, že změna podzákonného aktu má stejný význam jako jeho zpětvzetí. IG má za to, že se nejedná o zpětvzetí, protože zpětvzetí právního aktu vylučuje možnost rozvinutí právních účinků. V projednávané věci tedy zůstaly zachovány právní účinky po dobu platnosti napadeného ustanovení až do jeho následné změny provedené ke dni 20. září 2019. Mimoto žalobce upozorňuje na skutečnost, že zpětvzetí napadeného právního aktu je podle bulharského práva (čl. 156 odst. 2 APK) po prvním jednání možné pouze se souhlasem žalobce. Vzhledem k tomu, že tento souhlas nebyl v projednávané věci vyžádán, nejedná se o zpětvzetí napadeného právního aktu. Následky změny napadeného ustanovení musí upravit z úřední povinnosti příslušný orgán (ve lhůtě stanovené článkem 195 APK, která nesmí být delší než tři měsíce od právní moci soudního rozhodnutí). Avšak vzhledem k tomu, že soudní rozhodnutí o zrušení metodiky bylo zrušeno a nenabývalo právní moci, nelze článek 195 APK použít. Tím mu bylo odepřeno právo na účinnou právní ochranu proti bodu 6.1.1. metodiky na dobu před její změnou provedenou dne 20. září 2019. Žalobce vyčísluje toto právo na výši nákladů soudního řízení u VAS a nehmotnou škodu za zklamání, hněv a urážku způsobené postupem nejvyššího soudu. Navrhuje, aby byla podána žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru Evropské unie.
- 5 Žalovaný, Nejvyšší správní soud (VAS), konstatuje, že zrušení soudem přezkoumatelného právního aktu v řízení o přezkumu právní normy neznamená, že legalitu tohoto právního aktu nelze přezkoumat. V předmětné věci se jedná o podzákonný právní akt, který byl vzat zpět, použije se tedy ustanovení čl. 204 odst. 3 APK. Podle tohoto ustanovení konstatuje protiprávnost zpět vzatého právního aktu, pokud byly zpětvzetím způsobeny škody, ten soud, který rozhoduje o žalobě na náhradu škody. Práva žalobce jsou proto chráněna, a může požadovat náhradu škod způsobených zpět vzatým bodem 6.1.1. metodiky za období před změnou provedenou dne 20. září 2019. V řízení o přezkumu právní normy z důvodu neslučitelnosti bodu 6.1.1. metodiky s cílem článků 9 a 10

směrnice 2012/27/EU proto nebyla porušena zásada poskytnutí účinné právní ochrany.

- 6 Žalovaný nesouhlasí s návrhem na předložení žádosti o rozhodnutí předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie. Má za to, že by tím byly revidovány důvody rozhodnutí soudu, ačkoliv je rozsudek konečný a pravomocný. Dále se žalobce nemůže odvolávat na Listinu, protože její článek 47 se týká účinné právní ochrany proti vnitrostátním právním normám, které porušují ustanovení unijního práva, která žalobci propůjčují práva. V projednávané věci byla vnitrostátní právní norma vzata zpět.
- 7 Spor mezi účastníky řízení se týká otázky, zda je změna vnitrostátního podzákoného právního aktu, který nebyl slučitelný s ustanovením unijního práva, důvodem k tomu, aby nebylo rozhodnuto ve věci samé o žalobě na přezkum právní normy proti tomuto právnímu aktu po jeho změně, protože je již bezpředmětná a žalobce již nemá potřebu právní ochrany ohledně napadeného právního aktu, který právně již neexistuje. Spor se týká rovněž otázky, zda změna podzákoného právního aktu představuje zpětvzetí tohoto právního aktu, protože po dobu od podání žaloby na přezkum právní normy až do jeho změny dále upravuje právní poměry způsobem, který má porušovat ustanovení unijního práva.

Stručný popis odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 8 Předkládající soud nejprve připomíná pravidlo, podle něž je podzákoný normativní právní akt považován za zrušený od data nabytí právní moci soudního rozhodnutí, jímž bylo jeho zrušení konstatováno. Poté, co předkládající soud konstatoval, že zrušující rozhodnutí soudu nenabylo v projednávané věci právní moci, provádí analýzu relevantní vnitrostátní judikatury. Předkládající soud konstatuje, že VAS v podobných případech považuje změnu takového právního aktu poté, co byl tento akt napaden žalobou na přezkum právní normy, za zpětvzetí právního aktu. VAS vychází z toho, že rozsudek soudu musí být považován za nepřipustný, zrušuje-li podzákoný normativní právní akt, který byl zcela nebo částečně pozměněn před nabytím právní moci tohoto rozsudku. Jako takový jej lze zrušit a měl by být nahrazen jiným soudním rozhodnutím, čímž je řízení ukončeno z důvodu odpadnutí předmětu přezkumu právní normy.
- 9 Předkládající soud konstatuje, že ve vnitrostátní judikatuře je zastáván rovněž odlišný názor. Tento názor přihlíží k okolnosti, že v okamžiku podání žaloby na přezkum právní normy proti dotčenému podzákonému normativnímu právnímu aktu a rovněž v okamžiku rozhodnutí soudu prvního stupně ale předmět má a lze se domnívat, že příslušný soud o věci přípustným způsobem rozhodne. Podle tohoto odlišného názoru se dále vychází z toho, že orgán, který podzákoný normativní právní akt vydal, jej může vzít zpět pouze do okamžiku, k němuž byl napaden před soudem. Je-li soudu předložena žaloba na přezkum právní normy proti podzákonému normativnímu právnímu aktu, může tento soud a pouze on tento právní akt zrušit, považuje-li jej za protiprávní. Správní orgán v tomto

případě pozbývá svou pravomoc zrušit napadený právní akt a stává se účastníkem řízení, který musí prokázat zákonnost právního aktu a nemůže s předmětem řízení nakládat. Poté, co se napadený podzákonný právní akt stal předmětem řízení, nemůže žádný z účastníků nezávisle s předmětem řízení nakládat. To je záruka proti svévoli, kterou by představovalo zrušení již napadeného normativního právního aktu novým podzákonným normativním právním aktem stejného obsahu vydaného tímto orgánem. Při takovémto postupu by účinná soudní kontrola v takovýchto případech závisela pouze na vůli žalovaného, pokud toto chování orgánu trvá i při následné žalobě na přezkum právní normy proti novému podzákonnému normativnímu právnímu aktu a vede k nemožnosti soudní kontroly.

- 10 Předkládající soud se odvolává na rozsudek *Kantarev* (C-571/16), v němž Soudní dvůr konstatuje, že existence dvou různých procesních prostředků ve vnitrostátním právním řádu je při dodržení zásady rovnocennosti a efektivity přípustná, že to však soud nezbavuje povinnosti provést přezkum právní úpravy platné do vstupu normativního právního aktu v platnost a stanovit kritéria, podle kterých procesních předpisů musí být ve věcech rozhodnuto. Předkládající soud konstatuje, že účastníci řízení v projednávané věci vedou spor o to, zda existují dva různé procesní prostředky. Žalobce tvrdí, že existuje pouze jeden procesní prostředek, který směřuje k tomu, aby kasační soud rozhodl ve věci ohledně sporu týkajícího se pozměněného podzákonného normativního právního aktu, protože jeho právní účinky zůstávají zachovány až do změny. Žalovaný tvrdí, že po změně právního aktu musí být účinnost ustanovení před změnou zohledněna nikoliv v řízení o přezkumu právní normy, nýbrž v řízení o nároku na náhradu škody z důvodu zpětvzetí právního aktu. Předkládající soud dospěl k závěru, že tyto otázky nelze s ohledem na konkrétní skutkový stav dotčeného řízení jednoznačně odpovědět na základě uvedené judikatury Soudního dvora Evropské unie.
- 11 V souhrnu předkládající soud připomíná, že pro rozhodnutí sporu je nutno vyjasnit, zda změna ustanovení normativního právního aktu vnitrostátního práva, které bylo před změnou rozsudkem soudu prohlášeno za neslučitelné s platným ustanovením unijního práva, zprošťuje kasační soud povinnosti přezkoumat ustanovení platné do změny resp. posoudit, zda je slučitelné s unijním právem. Předkládající soud chce zjistit, zda je zaručena účinná právní ochrana v případě, že se přikloní k názoru, že dotčené ustanovení je považováno za zpět vzaté. Dále předkládající soud vyslovuje pochybnosti ohledně účinné právní ochrany, protože možnost provést přezkum slučitelnosti dotčeného vnitrostátního ustanovení s unijním právem před jeho změnou, kterou stanoví vnitrostátní právo, existuje pouze v případě, že příslušnému soudu byla předložena žaloba na náhradu škody v souvislosti s tímto ustanovením, a pouze ve vztahu k příslušnému žalobci.
- 12 Předkládající soud zdůrazňuje, že má pochybnosti o zajištění účinné právní ochrany zájmů účastníka řízení, protože změna normativního právního aktu nemá stejný význam jako jeho zpětvzetí. Ustanovení, které platilo do provedené změny, i nadále upravuje právní vztahy v době své platnosti, zatímco správní akt, který byl vzat zpět, již žádné právní účinky nemá.