

**Zadeva C-289/21****Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

5. maj 2021

**Predložitveno sodišče:**

Administrativen sad Sofia-grad (Bolgarija)

**Datum predložitvene odločbe:**

5. april 2021

**Tožeča stranka:**

IG

**Tožena stranka:**

Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče, Bolgarija)

**Predmet postopka v glavni stvari**

Po sodnem postopku zaradi izpodbijanja zakonitosti je bila razveljavljena določba podzakonskega pravnega akta nacionalne zakonodaje zaradi nezdržljivosti z Direktivo 2012/27/EU. Nato je bila razveljavljena določba tega podzakonskega pravnega akta ustrezno spremenjena, zaradi česar je kasacijsko sodišče razveljavilo prvo sodno odločbo na podlagi kasacijske pritožbe, ki je bila vložena zoper njo. Med strankama je sporno, ali je to zakonito in ali pomeni sprememba podzakonskega pravnega akta odpravo pravnega akta, če je v obdobju od vložitve tožbe za izpodbijanje zakonitosti do njegove spremembe zadevna pravna razmerja urejal tako, da naj bi se s tem kršile določbe prava Unije. Spor med strankama se nanaša tudi na vprašanje, ali je zagotovljeno pravno varstvo pred nacionalnimi predpisi, s katerimi se kršijo predpisi Unije, ki posameznikom podeljujejo konkretne pravice.

## **Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe**

Razlaga Listine Evropske unije o temeljnih pravicah na podlagi člena 267(1)(a) PDEU zaradi očitka nezdržljivosti nacionalne zakonodaje s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in določbami Direktive 2012/27/EU

## **Vprašanja za predhodno odločanje**

1. Ali je kasacijsko sodišče zaradi spremembe določbe nacionalnega normativnega pravnega akta, ki jo je pritožbeno sodišče pred tem razglasilo za nezdržljivo z veljavno določbo prava Unije, razbremenjeno obveznosti, da preuči določbo, ki je veljala pred spremembo oziroma presodi, ali je ta združljiva s pravom Unije?
2. Ali pomeni domneva, da je bila zadevna določba odpravljena, učinkovito pravno sredstvo za pravice in svoboščine, ki jih zagotavlja pravo Unije (v tem primeru člena 9 in 10 Direktive 2012/27/EU), oziroma ali gre za tako pravno sredstvo, če možnost, ki je določena v nacionalni zakonodaji, da se preuči, ali je bila zadevna nacionalna določba pred svojo spremembo združljiva s pravom Unije, obstaja le, če je pri pristojnem sodišču zaradi te določbe, in le glede osebe, ki je vložila tožbo, vložena konkretna odškodninska tožba?
3. Če je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen: Ali je dopustno, da zadevna določba v obdobju od sprejetja do spremembe še dalje ureja pravna razmerja za neomejeni krog oseb, ki zaradi določbe niso vložile odškodninskih tožb, oziroma da glede teh oseb presoja združljivosti nacionalnega pravila s pravilom prava Unije za čas pred spremembo ni bila opravljena?

## **Navedene določbe prava Unije in sodna praksa**

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, člen 47

Direktiva 2012/27/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o energetske učinkovitosti, spremembi direktiv 2009/125/ES in 2010/30/EU ter razveljavitvi direktiv 2004/8/ES in 2006/32/ES, člena 9(1)(c) in 10

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

## **Nacionalne določbe**

Administrativnoprotsesualen kodeks (zakonik o upravnem postopku, v nadaljevanju: APK), členi 156, 187, 195 in 221

Zakon na energetikata (energetski zakon), člen 155

Naredba N° 16-334 ot 6.04.2007 za toplosnabdyavaneto (uredba št. 16-334 z dne 6. aprila 2007 o daljinskem ogrevanju), ki jo je sprejel minister za gospodarstvo in energetiko, člen 61; Metodika za dyalovo razpredelenie na toplinnata energia v sgradi – etazhna sobstvenost (metoda za razdelitev porabe toplotne energije glede na deleže v stavbah v etažni lastnini), objavljena kot priloga k členu 61 prej navedene uredbe, točka 6.1.1.

### **Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka**

- 1 Metoda za razdelitev porabe toplotne energije v stavbah, ki so v etažni lastnini; v nadaljevanju: metoda) je bila objavljena v Prilogi 1 Naredba № 16-334/06.04.2007 za toplosnabdyavaneto (uredba št. 16-334/06.04.2007 o daljinskem ogrevanju), ki jo je izdal minister za gospodarstvo in energetiko. V sodnem postopku zaradi izpodbijanja zakonitosti pred Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče, v nadaljevanju: VAS) IG graja to metodo glede izračuna porabe toplotne energije vertikalnih naprav v večstanovanjskih hišah. Z odločbo senata treh sodnikov VAS z dne 13. aprila 2018 je bila razveljavljena formula v točki 6.1.1. metode, saj ni namenjena cilju iz členov 9 in 10 Direktive 2012/27/EU, ki sta prenesena v členu 155(2) energetskega zakona, in sicer da mora biti obračun energije za daljinsko ogrevanje opravljen na podlagi dejanske porabe. Zoper to odločbo je minister za energetiko pri senatu petih sodnikov VAS vložil kasacijsko pritožbo.
- 2 20. septembra 2019 je začela veljati Uredba o spremembi Uredbe o daljinskem ogrevanju, s katero je bila spremenjena grajana določba iz točke 6.1.1. metode. Na podlagi ministrove kasacijske pritožbe je senat petih sodnikov VAS razsodil, da je odpadel predmet postopka zaradi izpodbijanja zakonitosti, saj je bila grajana določba nadomeščena z novim pravilom za ureditev istih pravnih razmerij. VAS opozarja, da je časovno neomejeno mogoč nadzor zakonitosti podzakonskih normativnih pravnih aktov, a se lahko nanaša le na veljavne normativne pravne akte, ne pa na razveljavljene ali spremenjene pravne akte, ki ob odločanju sodišča o zadevi niso več del veljavnega prava. Iz teh razlogov je senat petih sodnikov VAS z dokončno odločbo zoper katero ni pravnega sredstva z dne 11. februarja 2020 razveljavil odločbo senata treh sodnikov istega sodišča z dne 13. aprila 2018, ne da bi v zadevi odločal o tožbi IG zaradi izpodbijanja zakonitosti.
- 3 IG, ki tem razpletom ni bil zadovoljen, je vložil tožbo, ki je predmet postopka v glavni stvari. IG zahteva plačilo odškodnine za premoženjsko škodo v višini 830 levov (BGN) za stroške sodnega postopka pred senatom treh sodnikov VAS in nepremoženjsko škodo v višini 300 BGN zaradi razočaranja, jeze in žalitve zaradi vedenja vrhovnih sodnikov – senata petih sodnikov VAS, ki ni zagotovil učinkovitosti prava Unije in se, namesto da bi odločil o sporu, upiral opravljanju nadzora nad delovanjem izvršilne veje oblasti. IG zahteva tudi plačilo zakonskih obresti. Po njegovem mnenju je bila z drugo odločbo VAS kršena njegova pravica do učinkovitega pravnega varstva v skladu s členom 47 Listine Evropske unije o

temeljnih pravicah in pravica do predložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 267(1) PDEU.

### **Bistvene trditve strank v postopku o glavni stvari**

- 4 Tožeča stranka trdi, da je bilo z dne 11. februarja 2020 izdano sodbo senata petih sodnikov VAS kršeno pravo Unije, saj sodišče v zadevi ni odločilo. VAS je (v obdobju od vložitve tožbe zaradi izpodbijanja zakonitosti do razveljavitve s poznejšim normativnim pravnim aktom) potrdilo veljavnost določbe nacionalne zakonodaje (točka 6.1.1. metode), ki ni bila združljiva s členoma 9 in 10 Direktive 2012/27/EU, prenesenima v členu 155(2) Zakon za energetikata (energetski zakon). Tako naj mu ob upoštevanju načel učinkovitosti in enakovrednosti ne bi bilo zagotovljeno učinkovito pravno varstvo v skladu s členom 47 Listine. Tožeča stranka je navedla, da je do spremembe metode prišlo šele po razglasitvi odločbe senata treh sodnikov VAS, s katero je bila zadevna določba razveljavljena. Poleg tega izpodbija dosedanje prakso VAS, po kateri se domneva, da je sprememba podzakonskega pravnega akta enaka odpravi pravnega akta. IG meni, da ne gre za odpravo, saj je z odpravo pravnega akta izključena možnost nastanka pravnih učinkov. V obravnavani zadevi pa pravni učinki v času veljavnosti izpodbijane določbe vse do njene poznejše spremembe 20. septembra 2019 ne prenehajo. Poleg tega tožeča stranka opozarja na to, da je v skladu z bolgarsko zakonodajo (člen 156(2) APK) umik izpodbijanega pravnega akta po prvi ustni obravnavi mogoč le s soglasjem tožeče stranke. Ker naj to v obravnavanem primeru ne bi bilo pridobljeno, naj ne bi šlo za odpravo izpodbijanega pravnega akta. Posledice spremembe izpodbijane določbe naj bi moral pristojni organ urediti po uradni dolžnosti (v roku iz člena 195 APK, ki ni daljši od treh mesecev od pravnomočnosti sodne odločbe). Ker pa naj bi bila sodna odločba o razveljavitvi metode razveljavljena in naj ne bi postala pravnomočna, naj ne bi bilo mogoče uporabiti člena 195 APK. Tako naj bi mu je bilo onemogočeno uveljavljanje pravice do učinkovitega pravnega varstva zoper točko 6.1.1. metode za obdobje pred njeno spremembo dne 20. septembra 2019. Tožeča stranka to pravico ocenjuje v višini stroškov sodnega postopka pred VAS in nepremoženjske škode za razočaranje, jezo in žalitev zaradi vedenja vrhovnih sodnikov. Predlaga, da se Sodišču Evropske unije predloži vprašanja za predhodno odločanje.
- 5 Tožena stranka – vrhovno upravno sodišče (VAS) – ugotavlja, da neobstoj pravnega akta, ki bi ga bilo mogoče sodno preizkusiti v postopku zaradi izpodbijanja zakonitosti ne pomeni, da ni mogoče preučiti zakonitosti tega pravnega akta. V sporni zadevi naj bi šlo za podzakonski pravni akt, ki je bil odpravljen in uporabiti naj bi bilo treba določbo člena 204(3) APK. V skladu s to določbo naj bi sodišče, ki mora odločati o odškodninski tožbi, ugotavljalo nezakonitost umaknjene upravnega akta, če naj bi bila z njegovo odpravo povzročena škoda. Tako naj bi bile pravice tožeče stranke varovane, in ta naj bi lahko zahtevala odškodnino za škodo zaradi odprave točke 6.1.1. metode za obdobje pred spremembo z dne 20. septembra 2019. Tako naj v postopku zaradi izpodbijanja zakonitosti zaradi nezdržljivosti točke 6.1.1. metode s ciljem iz

členov 9 in 10 Direktive 2012/27/EU ne bi bilo kršeno načelo zagotavljanja učinkovitega pravnega varstva.

- 6 Tožena stranka nasprotuje predlogu, da bi se Sodišču predložil predlog za sprejetje predhodne odločbe. Meni, da bi bili s tem revidirani razlogi za odločitev sodišča, čeprav je sodba dokončna in pravnomočna. Poleg tega se tožeča stranka ne more sklicevati na Listino, saj se njen člen nanaša na učinkovito pravno varstvo pred nacionalnimi pravnimi pravili, s katerimi se kršijo določbe prava Unije, ki tožeči stranki podeljujejo pravice. V obravnavani zadevi naj bi bilo nacionalno pravno pravilo odpravljeno.
- 7 Spor med strankama se nanaša na vprašanje, ali je upravičeno, da se zaradi spremembe nacionalnega podzakonskega pravnega akta, ki ni združljiv z določbo prava Unije, po spremembi pravnega akta ne odloči o tožbi zaradi izpodbijanja njegove zakonitosti, ker ni več predmeta tožbe in tožeča stranka nima pravnega interesa za varstvo glede izpodbijanega pravnega akta, ki pravno več ne obstaja. Spor se nanaša tudi na vprašanje, ali predstavlja sprememba podzakonskega pravnega akta odpravo tega pravnega akta, ker v obdobju od vložitve tožbe zaradi izpodbijanja zakonitosti do njegove spremembe še dalje ureja pravna razmerja na način, ki naj bi kršil določbo prava Unije.

#### **Kratka predstavitev obrazložitve predhodnih vprašanj**

- 8 Predložitveno sodišče najprej opozarja na pravilo, po katerem se šteje, da je podzakonski normativni pravni akt razveljavljen od datuma pravnomočnosti sodne odločbe, s katero je bila ugotovljena njegova razveljavitev. Potem ko je predložitveno sodišče ugotovilo, da sodna odločba o razveljavitvi v obravnavanem primeru ni postala pravnomočna, je preučilo upoštevno nacionalno sodno prakso. Predložitveno sodišče ugotavlja, da VAS v primerljivih primerih spremembo takega pravnega akta, potem ko je bil ta izpodbijan s tožbo zaradi izpodbijanja zakonitosti, šteje kot odpravo pravnega akta. VAS izhaja iz tega, da naj bi bilo treba sodbo šteti za nedopustno, če se z njo razveljavi podzakonski normativni pravni akt, ki je bil pred pravnomočnostjo sodbe v celoti ali deloma spremenjen. Kot tako naj bi jo bilo mogoče razveljaviti in naj bi jo bilo treba nadomestiti z drugo sodno odločbo, zaradi česar naj bi se postopek zaključil zaradi odpadlega predmeta nadzora zakonitosti.
- 9 Predložitveno sodišče ugotavlja, da je v nacionalni sodni praksi zastopano tudi odstopajoče stališče. Z njim se upošteva okoliščina, da ob vložitvi tožbe zaradi izpodbijanja zakonitosti zadevnega podzakonskega normativnega pravnega akta in tudi ob odločitvi prvostopenjskega sodišča vseeno obstaja predmet postopka in se pričakuje, da bo naslovljeno sodišče na dopusten način odločilo o njej. Poleg tega odstopajoče mnenje izhaja iz tega, da lahko organ, ki je izdal podzakonski normativni pravni akt, tega odpravi le do takrat, ko se zoper njega vloži pravno sredstvo pred sodiščem. Če se pri sodišču vloži tožba zaradi izpodbijanja zakonitosti podzakonskega normativnega pravnega akta, naj bi ga lahko



razveljavilo le to (torej sodišče), če presodi, da je nezakonit. V tem primeru naj bi upravni organ izgubil svojo pristojnost za razveljavitev izpodbijanega pravnega akta in postal stranka postopka, ki mora dokazati zakonitost pravnega akta in ne more razpolagati s predmetom postopka. Potem ko je izpodbijani podzakonski pravni akt postal predmet postopka, naj ne bi mogla nobena stranka neodvisno razpolagati s predmetom postopka. To je jamstvo pred samovoljo, ki bi jo pomenila razveljavitev že izpodbijanega normativnega pravnega akta z novim podzakonskim normativnim pravnim aktom z isto vsebino, ki bi ga izdal organ. Takšno postopanje naj bi povzročilo, da bi bil učinkovit sodni nadzor v tovrstnih primerih odvisen le od volje tožene stranke, če organ tudi pri poznejši tožbi zaradi izpodbijanja zakonitosti novega podzakonskega normativnega pravnega akta vztraja pri takem vedenju in to privede do tega, da sodni nadzor ni mogoč.

- 10 Predložitveno sodišče se sklicuje tudi na sodbo Kantarev (C-571/16), v kateri Sodišče šteje, da je obstoj dveh različnih pravnih sredstev v nacionalni zakonodaji ob upoštevanju načel enakovrednosti in učinkovitosti dopusten, da pa to sodišča ne razbremeni obveznosti, da preuči ureditev, ki velja do začetka veljavnosti normativnega pravnega akta in za ta namen določi merila, po katerih postopkovnih pravilih je treba odločiti o zadevah. Predložitveno sodišče ugotavlja, da je med strankama v obravnavani zadevi sporno, ali obstajata različni pravni sredstvi. Tožeča stranka navaja, da obstaja le eno pravno sredstvo, v skladu s katerim kasacijsko sodišče odloči v zadevi o sporu glede spremenjenega podzakonskega normativnega pravnega akta, saj ta pravno učinkuje do spremembe. Tožena stranka navaja, da je treba po spremembi pravnega akta učinkovanje določbe pred spremembo upoštevati v postopku uveljavljanja odškodnine zaradi odprave pravnega akta in ne v postopku izpodbijanja zakonitosti. Predložitveno sodišče ugotavlja, da glede na konkretno dejansko stanje obravnavanega postopka na podlagi navedene sodne prakse Sodišča ni mogoče jasno odgovoriti na ta vprašanja.
- 11 V povzetku predložitveno sodišče opozarja na to, da je treba za odločitev o sporu razjasniti, ali sprememba določbe normativnega pravnega akta nacionalne zakonodaje, za katero je bilo pred spremembo s sodbo ugotovljeno, da ni združljiva z veljavno določbo prava Unije, kasacijsko sodišče razbremeni obveznosti preučiti določbo, ki je veljala do spremembe, oziroma presoditi, ali je ta združljiva s pravom Unije. Predložitveno sodišče želi ugotoviti, ali je zagotovljeno učinkovito pravno sredstvo, če se sledi pristopu, da je treba upoštevno določbo šteti za odpravljen. Poleg tega so izraženi pomisleki glede učinkovitega pravnega varstva, ker možnost, ki je določena v nacionalni zakonodaji, da se združljivost zadevne nacionalne določbe s pravom Unije preuči pred njeno spremembo, obstaja le, če je pri pristojnem sodišču vložena odškodninska tožba zaradi škode na podlagi te določbe, in le glede vsakokratne tožeče stranke.
- 12 Predložitveno sodišče poudarja, da dvomi v zagotavljanje učinkovitega pravnega varstva interesov stranke, saj sprememba normativnega pravnega akta ne pomeni tudi njene odprave. Določba, ki velja do spremembe, med svojo veljavnostjo še

dalje ureja pravna razmerja, medtem ko odpravljen upravni akt sploh nima več pravnih posledic.

DELOVNI DOKUMENT