

Vec C-289/21

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

5. máj 2021

Vnútroštátny súd:

Administrativen săd Sofia-grad

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

5. apríl 2021

Žalobca:

IG

Žalovaný:

Varchoven administrativen săd

PRACOVNÝ DOKUMENT

Predmet konania vo veci samej

Výsledkom konania o súlade právnych predpisov bolo zrušenie ustanovenia podzákonného právneho aktu vnútroštátneho práva pre nesúlad so smernicou 2012/27/EÚ. Zrušené ustanovenie tohto podzákonného normatívneho právneho aktu bolo následne zodpovedajúcim spôsobom riadne zmenené, čo podnietilo kasačný súd k tomu, aby na základe kasačnej sťažnosti proti prvému súdnemu rozhodnutiu toto súdne rozhodnutie zrušil. Medzi účastníkmi konania je sporné, či je to zákonné a či zmena podzákonného právneho aktu predstavuje späťvzatie tohto právneho aktu, ak tento právny akt v čase od podania návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov až do jeho zmeny upravoval príslušné právne vzťahy tak, že to údajne bolo v rozpore s normou práva Únie. Spor účastníkov konania sa týka aj otázky, či je zabezpečená účinná právna ochrana proti vnútroštátnym právnym predpisom, ktoré sú v rozpore s ustanoveniami práva Únie priznávajúce jednotlivcom konkrétne práva.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Výklad Charty základných práv Európskej únie na základe článku 267 ods. 1 psím. a) ZFEÚ pre námietku nezlučiteľnosti vnútroštátneho práva s článkom 47 Charty základných práv Európskej únie a s ustanoveniami smernice 2012/27/EÚ

Prejudiciálne otázky

1. Zbavuje zmena ustanovenia vnútroštátneho normatívneho právneho aktu, ktoré už predtým odvolací súd vyhlásil za nezlučiteľné s platným ustanovením práva Únie, kasačný súd povinnosti skúmať ustanovenie platné pred touto zmenou, resp. posúdiť, či je toto ustanovenie v súlade s právom Únie?
2. Predstavuje domnienka, že predmetné ustanovenie bolo vzaté späť, účinný prostriedok nápravy pre práva a slobody zaručené právom Únie (v tomto prípade článku 9 a 10 smernice 2012/27/EÚ), resp. predstavuje to taký prostriedok nápravy, keď vo vnútroštátnom práve stanovená možnosť skúmať, či predmetné ustanovenie vnútroštátneho práva bolo pred jeho zmenou v súlade s právom Únie, existuje iba vtedy, keď je na príslušný súd podaná žaloba o náhradu konkrétnej škody spôsobenej týmto ustanovením, a iba vo vzťahu k osobe, ktorá podala túto žalobu?
3. V prípade kladnej odpovede na druhú otázku: Je prípustné, aby predmetné ustanovenie v období od jeho vydania do jeho zmeny naďalej upravovalo právne vzťahy neobmedzeného okruhu osôb, ktoré nepodali žalobu o náhradu škody spôsobenej týmto ustanovením, resp. aby sa posúdenie súladu vnútroštátnej normy

s normou práva Únie za obdobie pred jej zmenou nevykonalo vo vzťahu k týmto osobám?

Citované predpisy práva Únie a judikatúra

Charta základných práv Európskej únie, článok 47

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2012/27/EÚ z 25. októbra 2012 o energetickej efektívnosti, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice 2009/125/ES a 2010/30/EÚ a ktorou sa zrušujú smernice 2004/8/ES a 2006/32/ES (Ú. v. EÚ L 315, 2012, s. 1) (ďalej len „smernica 2012/27/EÚ“), články 9c a 10

Rozsudok vo veci Kantarev (C-571/16, ECLI:EU:C:2018:807)

Vnútroštátne právne predpisy

Administrativnoprocusalen kodeks (Správny poriadok, ďalej len „APK“), články 156, 187, 195, 221

Zakon na energetikata (zákon o energetike), článok 155

Naredba N° 16-334 ot 6.04.2007 za toplosnabdjavaneto (nariadenie č. 16-334 zo 6. apríla 2007 o diaľkovom vykurovaní), ktoré vydal minister hospodárstva a energetiky, článok 61; Metodika za djalovo rozpredelenie na toplinnata energia v sgradi – etažna sobstvenost (Metodika pre pomerné rozdelenie spotreby tepelnej energie v budovách, ktoré sú v bytovom spoluvlastníctve), uverejnená ako príloha k článku 61 vyššie uvedeného nariadenia, bod 6.1.1.

Krátke zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 Metodika pre pomerné rozdelenie spotreby tepelnej energie v budovách, ktoré sú v bytovom spoluvlastníctve (ďalej len „metodika“) bola uverejnená ako príloha 1 Naredba N° 16-334/06.04.2007 za toplosnabdjavaneto (nariadenie č. 16-334 zo 6. apríla 2007 o diaľkovom vykurovaní) vydaného ministrom hospodárstva a energetiky. V konaní o súlade právnych predpisov na Varchoven administrativen säd (Najvyšší správny súd, Bulharsko; ďalej len „VAS“) IG napadol túto metodiku vo vzťahu k výpočtu spotreby tepelnej energie vertikálnych zariadení v bytových domoch. Rozhodnutím senátu VAS zloženého z troch sudcov z 13. apríla 2018 bola formulácia v bode 6.1.1 metodiky zrušená, pretože neslúži cieľu článkov 9 a 10 smernice 2012/27/EÚ, prebratých v článku 155 ods. 2 zákona o energetike, konkrétne tomu, že vyúčtovanie tepelnej energie sa musí vykonať na základe skutočnej spotreby. Proti tomuto rozhodnutiu podal minister energetiky kasačnú sťažnosť na senát VAS zložený z piatich sudcov.
- 2 Dňa 20. septembra 2019 nadobudlo účinnosť nariadenie, ktorým sa mení nariadenie o diaľkovom vykurovaní, ktorým bolo zmenené napadnuté ustanovenie

uvedené v bode 6.1.1. metodiky. Na kasačnú sťažnosť ministra senát VAS zložený z piatich sudcov rozhodol, že predmet konania o súlade právnych predpisov zanikol, pretože namietané ustanovenie bolo nahradené novou normou upravujúcou tie isté právne vzťahy. VAS poukazuje na to, že skúmanie súladu podzákonných právnych predpisov je možné bez časového obmedzenia, avšak môže sa vzťahovať len na platné normatívne právne akty, ale nie na zrušené alebo zmenené právne akty, ktoré v čase rozhodovania súdu vo veci už nie sú súčasťou platného práva. Z týchto dôvodov senát VAS zložený z piatich sudcov konečným rozhodnutím, proti ktorému nie je možný opravný prostriedok, z 11. februára 2020 zrušil rozhodnutie senátu tohto súdu zloženého z troch sudcov z 13. apríla 2018 bez toho, aby rozhodol vo veci samej o návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov, ktorý podal IG.

- 3 Vzhľadom na to, že IG nebol nespokojný s týmto postupom, podal žalobu, ktorá je predmetom konania vo veci samej. IG žiada zaplataenie náhrady materiálnej škody vo výške 830 leva (BGN) za trovy konania pred senátom VAS zloženým z troch sudcov a náhradu nemateriálnej ujmy vo výške 300 BGN za sklamanie, hnev a poníženie spôsobené správaním sudcov najvyššej súdnej inštancie – senátu VAS zloženého z piatich sudcov, ktorý nezabezpečil účinnosť práva Únie a ktorý namiesto toho, aby rozhodol spor, odmietol vykonávať svoju kontrolnú právomoc nad činnosťou výkonnej moci. IG tiež žiada zaplataenie zákonných úrokov. Podľa jeho názoru druhé rozhodnutie VAS porušilo jeho právo na účinnú právnu ochranu podľa článku 47 Charty základných práv Európskej únie a právo podať návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ods. 1 ZFEÚ.

Hlavné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 4 Žalobca tvrdí, že rozsudok senátu VAS zloženého z piatich sudcov z 11. februára 2020 bol vydaný v rozpore s právom Únie, pretože súd nevydal rozhodnutie vo veci samej. VAS potvrdil (pokiaľ ide o obdobie od podania návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov do zrušenia normatívneho právneho aktu neskorším normatívnym právnym aktom) účinnosť ustanovenia vnútroštátneho práva (bod 6.1.1 metodiky), ktoré nebolo v súlade s článkami 9 a 10 smernice 2012/27/EÚ prebratými článkom 155 ods. 2 Zakon za energetikata (zákon o energetike). Tým bola žalobcovi vo svetle zásady efektivity a ekvivalencie odopretá účinná právna ochrana podľa článku 47 Charty. Žalobca tvrdí, že k zmene metodiky došlo až po vyhlásení rozhodnutia senátu VAS zloženého z troch sudcov, ktorým bolo príslušné ustanovenie zrušené. Okrem toho namieta proti doterajšej praxi VAS, podľa ktorej sa má za to, že zmena podzákonného právneho aktu je rovnocenná späťvzatiu tohto právneho aktu. IG je tej mienky, že nejde o späťvzatie, pretože späťvzatím právneho aktu je vylúčená možnosť rozvinutia právnych účinkov. Naproti tomu v tomto prípade právne účinky napadnutého ustanovenia pretrvávali počas obdobia jeho účinnosti až do jeho následnej zmeny 20. septembra 2019. Žalobca okrem toho poukazuje na to, že podľa bulharského práva (článok 156 ods. 2 APK) je po prvom ústnom pojednávaní vo veci späťvzatie napadnutého právneho aktu možné iba so

súhlasom žalobcu. Keďže však v tomto prípade taký súhlas nebol vyžiadaný, nejde o späťvzatie napadnutého právneho aktu. Následky zmeny napadnutého ustanovenia má *ex officio* upraviť príslušný orgán (v lehote stanovenej v článku 195 APK nie dlhšej ako tri mesiace od nadobudnutia právoplatnosti súdneho rozhodnutia). Keďže však rozhodnutie súdu o zrušení metodiky bolo zrušené a nenadobudlo právoplatnosť, článok 195 APK nemožno uplatniť. Tým bolo žalobcovi odopreté právo na účinnú právnu ochranu proti bodu 6.1.1 metodiky za obdobie pred jeho zmenou 20. septembra 2019. Žalobca oceňuje toto právo výškou trov konania na VAS a výškou nemajetkovej ujmy pre sklamanie, hnev a poníženie z dôvodu správania sudcov najvyššej súdnej inštalácie. Navrhuje podať na Súdny dvor Európskej únie návrh na začatie prejudiciálneho konania.

- 5 Žalovaný – Najvyšší správny súd (VAS) – konštatuje, že zánik súdne preskúmateľného právneho aktu v konaní o súlade právnych predpisov neznamena, že nie je možné preskúmať zákonnosť tohto právneho aktu. V prípade, ktorý je predmetom tohto sporu, ide o späťvzatý podzákonný právny akt, uplatniteľné je ustanovenie článku 204 ods. 3 APK. Podľa tohto ustanovenia nezákonnosť späťvzatého správneho aktu konštatuje súd, ktorý má rozhodnúť o žalobe o náhradu škody, ak späťvzatím tohto právneho aktu vznikla škoda. Tým sú chránené práva žalobcu, a môže žiadať náhradu škody spôsobenej zrušeným bodom 6.1.1 metodiky za obdobie pred jeho zmenou z 20. septembra 2019. V konaní o súlade právnych predpisov pre nesúlad bodu 6.1.1 metodiky s cieľom článkov 9 a 10 smernice 2012/27/EÚ tak nebola porušená zásada zaručenia účinnej právnej ochrany.
- 6 Žalovaný nesúhlasí s návrhom na podanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania na SDEÚ. Zastáva názor, že by tým boli revidované dôvody rozhodnutia súdu, hoci rozsudok je konečný a právoplatný. Okrem toho žalobca sa nemôže odvolávať na Chartu, keďže jej článok 47 sa týka účinnej súdnej ochrany proti normám vnútroštátneho práva, ktoré sú v rozpore s ustanoveniami práva Únie, ktoré žalobcovi priznávajú práva. V tomto prípade bola norma vnútroštátneho práva vzatá späť.
- 7 Spor medzi účastníkmi konania sa týka otázky, či zmena vnútroštátneho podzákonného právneho aktu, ktorý nebol v súlade s ustanovením práva Únie, odôvodňuje to, aby sa po zmene tohto právneho aktu nerozhodlo o návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov smerujúcom proti tomuto právnemu aktu, keďže tento návrh už nemá žiaden predmet a žalobca už nemá potrebu právnej ochrany vo vzťahu k napadnutému právnemu aktu, ktorý právne už neexistuje. Spor sa týka aj otázky, či zmena podzákonného právneho aktu predstavuje späťvzatie tohto právneho aktu, keďže tento právny akt za obdobie od podania návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov až do jeho zmeny naďalej upravuje právne vzťahy spôsobom, ktorý je údajne v rozpore s ustanovením práva Únie.

Krátke odôvodnenie podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 8 Vnútroštátny súd najprv pripomína pravidlo, podľa ktorého sa podzákonný normatívny právny akt odo dňa nadobudnutia právoplatnosti súdneho rozhodnutia, ktorým sa rozhodlo o jeho zrušení, považuje za zrušený. Po tom, ako vnútroštátny súd konštatoval, že zrušujúce rozhodnutie súdu v tomto prípade nenadobudlo právoplatnosť, preskúmal vnútroštátnu judikatúru v tejto oblasti. Vnútroštátny súd konštatuje, že VAS v podobne situovaných prípadoch považoval zmenu takéhoto právneho aktu po tom, ako bol napadnutý návrhom na začatie konania o súlade právnych predpisov, za späťvzatie tohto právneho aktu. VAS vychádza z toho, že rozsudok súdu musí byť považovaný za neprípustný, ak tento rozsudok zrušuje podzákonný normatívny právny akt, ktorý bol pred nadobudnutím právoplatnosti rozsudku celkom alebo čiastočne zmenený. Ako taký môže byť zrušený a má byť nahradený iným súdnym rozhodnutím, ktoré konanie ukončí z dôvodu zániku predmetu preskúmania súladu právnych predpisov.
- 9 Vnútroštátny súd konštatuje, že vo vnútroštátnej judikatúre je zastávané aj odchylné stanovisko. To zohľadňuje okolnosť, že predmet konania existoval tak v čase podania návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov napádajúceho dotknutý podzákonný normatívny právny akt, ako aj v čase rozhodnutia prvostupňového súdu a treba predpokladať, že súd konajúci vo veci o tomto návrhu rozhodne prípustným spôsobom. Okrem toho sa podľa odchylného stanoviska vychádza z toho, že orgán, ktorý vydal podzákonný normatívny právny akt, môže tento právny akt vziať späť len do okamihu jeho napadnutia na súde. Ak súd začne konať na základe návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov napádajúcom podzákonný normatívny právny akt, súd a len súd môže tento akt zrušiť, ak ho považuje za protiprávny. V tomto prípade správny orgán stráca svoju právomoc zrušiť napadnutý právny akt a stáva sa stranou sporu, ktorá má povinnosť dokázať zákonnosť právneho aktu a nemôže disponovať predmetom konania. Po tom, ako sa napadnutý podzákonný právny akt stal predmetom konania, nemôže žiadny z účastníkov konania nezávisle disponovať predmetom konania. To je zárukou proti svojvôli, akú by predstavovalo zrušenie už napadnutého normatívneho právneho aktu orgánom, ktorý ho vydal, prostredníctvom nového podzákonného normatívneho právneho aktu s tým istým obsahom. Taký postup by účinnú súdnu kontrolu v takýchto prípadoch urobil závislou výlučne od vôle žalovaného, ak tento postoj orgánu pretrváva aj v prípade nadväzujúceho návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov napádajúceho tento nový podzákonný normatívny právny akt a vedie k nemožnosti súdnej kontroly.
- 10 Vnútroštátny súd sa odvoláva na rozsudok vo veci Kantarev (C-571/16), v ktorom sa Súdny dvor domnieva, že existencia dvoch rozličných opravných prostriedkov vo vnútroštátnom právnom poriadku je prípustná pri dodržaní zásad ekvivalencie a efektivity, avšak to nezbavuje súd povinnosti preskúmať právnu úpravu platnú do nadobudnutia účinnosti normatívneho právneho aktu a určiť kritériá pre to, podľa ktorého procesného poriadku sa prípady majú rozhodovať. Vnútroštátny súd konštatuje, že účastníci tohto konania vedú spor o to, či existujú dva rozdielne

opravné prostriedky. Žalobca tvrdí, že existuje iba jeden opravný prostriedok, ktorý je zameraný na to, aby kasačný súd rozhodol vo veci samej o spore týkajúcom sa zmeneného podzákonného normatívneho právneho aktu, keďže jeho právne účinky zostávajú zachované až do jeho zmeny. Žalovaný tvrdí, že po zmene právneho aktu sa účinok ustanovenia predchádzajúceho zmene musí zohľadniť nie v konaní o súlade právnych predpisov, ale v konaní o náhrade škody z dôvodu späťvzatia právneho aktu. Vnútroštátny súd dospel k záveru, že tieto otázky vzhľadom na konkrétny skutkový stav tohto konania nie je možné jednoznačne zodpovedať na základe uvedenej judikatúry Súdneho dvora.

- 11 Sumárne vnútroštátny súd poukazuje na to, že pre rozhodnutie sporu treba vyjasniť, či zmena ustanovenia normatívneho právneho aktu vnútroštátneho práva, ktoré bolo pred jeho zmenou rozsudkom súdu vyhlásené za nezlučiteľné s platným ustanovením práva Únie, zbavuje kasačný súd povinnosti skúmať ustanovenie platné do zmeny, resp. posúdiť, či je v súlade s právom Únie. Vnútroštátny súd chce zistiť, či je zabezpečený účinný súdny prostriedok nápravy, ak sa pridriavame tézy, že predmetné ustanovenie sa považuje za vzaté späť. Súd okrem toho vyjadruje pochybnosti, čo sa týka účinného prostriedku nápravy, pretože možnosť skúmať súlad predmetného vnútroštátneho ustanovenia s právom Únie pred jeho zmenou stanovená vo vnútroštátnom práve existuje len vtedy, keď je na príslušný súd podaná žaloba o náhradu škody, ktorá vznikla na základe tohto ustanovenia, a to len vo vzťahu ku konkrétnemu žalobcovi.
- 12 Vnútroštátny súd zdôrazňuje, že u neho pretrvávajú pochybnosti o zaručení účinnej právnej ochrany záujmov účastníka konania, keďže zmena normatívneho právneho aktu nie je rovnocenná s jeho späťvzatím. Ustanovenie platné do zmeny počas obdobia svojej platnosti naďalej upravuje právne vzťahy, zatiaľ čo správny akt, ktorý bol vzatý späť, už nemá vôbec žiadne právne následky.