Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA-BORDONY
przedstawiona w dniu 16 czerwca 2022 r.[1]

Sprawa C-289/21

IG
przeciwko
Varhoven administrativen sad

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Administrativen sad Sofija-grad (sąd administracyjny w Sofii, Bułgaria)]

Postępowanie prejudycjalne – Polityka energetyczna – Promowanie efektywności energetycznej – Dyrektywa 2012/27/UE – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Prawo do skutecznego środka prawnego i ochrony sądowej – Naprawienie szkody spowodowanej naruszeniem prawa Unii – Zmiana przepisu krajowego w toku postępowania kasacyjnego

1. Zgodnie z bułgarskim prawem procesowym, jak opisano w niniejszym odesłaniu prejudycjalnym, środki prawne skierowane przeciwko podustawowemu aktowi normatywnemu stają się co do zasady bezprzedmiotowe, jeżeli akt ten został zmieniony przed wydaniem wyroku.

2. W sporze leżącym u podstaw niniejszej sprawy osoba, wobec której zastosowano ten przepis proceduralny, wniosła przeciwko państwu powództwo z tytułu odpowiedzialności pozaumownej po tym, jak stwierdzono, że jej skarga stała się bezprzedmiotowa z powodu zmiany aktu normatywnego.

3. Sąd, który ma orzec w przedmiocie tego żądania, zmierza zasadniczo do ustalenia, czy ów przepis proceduralny jest zgodny z prawem do skutecznej ochrony sądowej gwarantowanym na podstawie art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).

[1] Język oryginału: hiszpański.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Dyrektywa 2012/27/UE [2]

4. Zgodnie z art. 9 ust. 1:

„Państwa członkowskie zapewniają, by na tyle, na ile jest to technicznie wykonalne, uzasadnione finansowo i proporcjonalne do potencjalnej oszczędności energii, odbiorcy końcowi energii elektrycznej, gazu ziemnego, ciepła sieciowego, chłodu sieciowego oraz ciepłej wody użytkowej mieli możliwość nabycia po konkurencyjnych cenach indywidualnych liczników, które dokładnie oddają rzeczywiste zużycie energii przez odbiorcę końcowego i podają informacje o rzeczywistym czasie korzystania z energii".

5. W art. 10 określono treść i cechy informacji, które powinny być przekazane odbiorcom w ich rozliczeniach.

B. Prawo bułgarskie

1. Administrativnoprotsesualen kodeks [3]

6. Artykuł 156 stanowi:

„(1) […] Za zgodą pozostałych podmiotów występujących jako druga strona postępowania i zainteresowanych stron, dla których zaskarżony akt jest korzystny, organ administracji może cofnąć w całości lub w części zaskarżony akt lub wydać akt, którego wydania odmówił.

(2) Zgoda podmiotu wnoszącego skargę jest również niezbędna w celu cofnięcia aktu po przeprowadzeniu pierwszej rozprawy.

(3) Cofnięty akt może być ponownie wydany, tylko jeżeli wystąpią nowe okoliczności.

(4) Jeśli skardze na dany akt towarzyszy żądanie odszkodowania, postępowanie jest kontynuowane w odniesieniu do tego żądania".

7. Artykuł 187 ma następujące brzmienie:

„(1) Skargi na regulacyjne akty wykonawcze nie są obwarowane jakimkolwiek terminem.

(2) Skarga na akt regulacyjny jest niedopuszczalna, jeżeli została już wniesiona skarga z tych samych powodów".

[2] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz.U. 2012, L 315, s. 1).

[3] Kodeks postępowania administracyjnego (DV nr 30 z dnia 11 kwietnia 2006 r.).

8. Artykuł 195 stanowi:

„(1) Regulacyjny akt wykonawczy uznaje się za nieważny od dnia wejścia w życie orzeczenia sądowego.

(2) Skutki prawne aktu regulacyjnego, który został lub może zostać uznany za nieważny, są określane z urzędu przez właściwy organ w terminie nie dłuższym niż trzy miesiące od dnia wejścia w życie orzeczenia sądowego".

9. Zgodnie z art. 204 ust. 3, w przypadku gdy szkoda została spowodowana aktem administracyjnym, który został wycofany, jego niezgodność z prawem stwierdza sąd, do którego wniesiono skargę o odszkodowanie.

10. Artykuł 221 ust. 4 stanowi:

„W przypadku gdy organ administracji – za zgodą pozostałych podmiotów występujących jako druga strona postępowania – wycofa akt administracyjny lub wyda akt, którego wydania odmówiono, Varhoven administrativen sad [najwyższy sąd administracyjny] uchyla orzeczenie sądowe wydane w odniesieniu do wspomnianego aktu lub tej odmowy wydania aktu jako jako obarczone uchybieniem proceduralnym i kończy postępowanie".

2. Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi[4]

11. Artykuł 1 stanowi:

„1. Państwo i gminy odpowiadają za szkody wyrządzone osobom fizycznym i prawnym na skutek niezgodnych z prawem aktów lub bezprawnego działania lub zaniechania swoich organów lub funkcjonariuszy przy wykonywaniu czynności administracyjnych […].

2. Skargi wniesione na podstawie ust. 1 rozpatruje się zgodnie z postępowaniem administracyjnym określonym w [kodeksie postępowania administracyjnego] […]".

II. Okoliczności faktyczne, postępowanie i pytania prejudycjalne

12. W drodze Naredba nr 16–334/06.04.2007 za toplosnabdyavaneto[5], przyjętego przez ministra ds. gospodarki i energetyki Republiki Bułgarii, włączono do załącznika 1 do art. 61 ust. 1 metodę podziału energii cieplnej w budynkach wspólnoty mieszkaniowej (zwaną dalej „metodą obliczania").

13. IG zaskarżył metodę obliczania do Varhoven administrativen sad (najwyższego sądu administracyjnego, zwanego dalej „WAS") w drodze skargi nr 1372/2016.

[4] Ustawa o odpowiedzialności państwa i gmin za szkody (DV nr 60 z dnia 5 sierpnia 1988 r.).

[5] Rozporządzenie nr 16–334 z dnia 6 kwietnia 2007 r. w sprawie dostarczania energii cieplnej (DV nr 34 z dnia 24 kwietnia 2007 r.).

14. W dniu 13 kwietnia 2018 r. WAS, orzekając w składzie trzech sędziów, uwzględnił skargę i uznał, że metoda obliczania nie realizuje celu określonego w art. 9 i 10 dyrektywy 2012/27 (a mianowicie, by fakturowanie energii cieplnej było dokonywane na podstawie faktycznego jej zużycia), co spowodowało jej nieważność *ex tunc*[6].

15. Minister gospodarki i energetyki wniósł do WAS, orzekającego w składzie pięciu sędziów, skargę kasacyjną nr 1318/2019 od wyroku wydanego w pierwszej instancji.

16. W dniu 20 września 2019 r. weszło w życie nowe rozporządzenie, w którym zmieniono w szczególności wzór metody obliczania.

17. W dniu 11 lutego 2020 r. izba WAS w składzie pięciu sędziów, właściwa do orzekania w przedmiocie skargi kasacyjnej, stwierdziła, że spór stał się bezprzedmiotowy. Oparła ona swoje orzeczenie na okoliczności, że ze zmiany pkt 6.1.1 metody obliczania wynikało uchylenie tego przepisu, a zgodnie z prawem krajowym sądy mogą orzekać co do istoty sprawy tylko w odniesieniu do obowiązujących przepisów.

18. W konsekwencji WAS w składzie pięciu sędziów uchylił wyrok sądu pierwszej instancji, bez konieczności badania ważności metody obliczania. Wyrok ten stał się prawomocny.

19. W tych okolicznościach IG wniósł do Administrativen sad Sofija-grad (sądu administracyjnego w Sofii, Bułgaria) skargę o odszkodowanie w wysokości 830 BGN, odpowiadające kosztom pierwszego postępowania (sprawa nr 1372/2016), oraz w wysokości 300 BGN tytułem zadośćuczynienia za krzywdę[7] spowodowaną wyrokiem wydanym w postępowaniu w przedmiocie skargi kasacyjnej nr 1318/2019.

20. Powództwo odszkodowawcze jest skierowane przeciwko WAS, który występuje przed sądem odsyłającym jako strona pozwana.

21. W tym kontekście Administrativen sad Sofija-grad (sąd administracyjny w Sofii) zwraca się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy zmiana przepisu aktu normatywnego w prawie krajowym, co do którego to przepisu przed tą zmianą sąd odwoławczy [sic] orzekł, że jest on niezgodny z obowiązującym przepisem prawa Unii, zwalnia sąd kasacyjny z obowiązku zbadania przepisu obowiązującego do wspomnianej zmiany, odpowiednio, z obowiązku przeprowadzenia oceny, czy przepis ten jest zgodny z prawem Unii?

2) Czy uznanie rozpatrywanego przepisu za cofnięty stanowi skuteczny środek ochrony przed sądem praw i swobód zagwarantowanych w prawie Unii (w niniejszym wypadku w art. 9 i 10 dyrektywy 2012/27/UE), względnie, czy stanowi taki środek przewidziana w prawie krajowym możliwość dokonywania oceny zgodności przepisu krajowego przed zmianą z przepisem

[6] Na rozprawie WAS wskazał, że wyrok z dnia 13 kwietnia 2018 r. był oparty na innych podstawach. Postanowienie odsyłające jest jednak w tym względzie kategoryczne i Trybunał musi kierować się opisem okoliczności przedstawionym przez sąd odsyłający. Zgodnie z pkt 5 tego postanowienia: „w orzeczeniu […] z dnia 13 kwietnia 2018 r. […] uchylono wzór przyjęty w pkt 6.1.1 […], ponieważ poprzez jego stosowanie nie osiąga się celu określonego w art. 9 i 10 dyrektywy 2012/27/UE transponowanej w art. 155 ust. 2 ustawy o energetyce”.

[7] Podnoszona krzywda polegała na „rozczarowaniu, gniewie i urazie wynikającym z zachowania sędziów sądu najwyższej instancji, to znaczy izby WAS, którzy nie zapewnili skuteczności prawa Unii i, zamiast rozstrzygnąć spór, odmówili przeprowadzenia kontroli działalności władzy wykonawczej”.

prawa Unii, wyłącznie jeśli do sądu wniesiono konkretną skargę o odszkodowanie za szkody wynikające ze stosowania tego przepisu i wyłącznie w odniesieniu do osoby, która wniosła tę skargę?

3) Na wypadek udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie drugie, czy dopuszczalne jest, by rozpatrywany przepis nadal regulował stosunki społeczne w okresie od jego przyjęcia do zmiany w odniesieniu do nieograniczonego kręgu osób, które nie wniosły do sądu skargi o odszkodowanie w związku ze stosowaniem tego przepisu, odpowiednio, nie dokonywano oceny zgodności przepisu krajowego przed zmianą z przepisem prawa Unii w odniesieniu do tych osób?".

III. Postępowanie przed Trybunałem

22. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wpłynął do sekretariatu Trybunału w dniu 5 maja 2021 r.

23. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez IG, WAS, rząd polski oraz Komisję. Z wyjątkiem rządu polskiego, wszystkie te podmioty stawiły się na rozprawie w dniu 6 kwietnia 2022 r.

IV. Analiza

A. Uwagi wstępne

24. Przedmiot odesłania prejudycjalnego wynika oczywiście ze sporu, który ma być rozstrzygnięty w postępowaniu głównym. W postępowaniu głównym przedmiotem sporu jest tylko to, czy IG ma prawo do odszkodowania za szkodę, jaka miała mu zostać wyrządzona w wyniku wyroku wydanego na podstawie bułgarskiego przepisu proceduralnego, który uniemożliwił mu uzyskanie orzeczenia co do istoty w przedmiocie ważności metody obliczania.

25. Niniejsze odesłanie prejudycjalne nie obejmuje zatem swoim zakresem pytania: a) czy pkt 6.1.1 metody obliczania jest zgodny z dyrektywą 2012/27; b) czy IG był uprawniony do odszkodowania za naruszenie owej dyrektywy; oraz c) czy osoby trzecie inne niż IG byłyby uprawnione do tego odszkodowania.

26. W związku z tym odesłanie prejudycjalne nie dotyczy kwestii, czy odszkodowanie za szkody spowodowane zastosowaniem przepisu wykonawczego w dziedzinie efektywności energetycznej, jakoby sprzecznego z prawem Unii, jest zasadne. Pragnę powtórzyć, że jedyne szkody, których naprawienia żąda IG, są szkodami (jakoby) wyrządzonymi przez krajowy przepis proceduralny, który umożliwia pozbawienie skuteczności pierwszego wyroku stwierdzającego nieważność metody obliczania energii ujętej w rozliczeniu.

27. Aby orzec w przedmiocie tych szkód i ewentualnego odszkodowania za nie, sąd odsyłający musi ustalić, czy przepis krajowy, na podstawie którego orzeczona w wyroku pierwszej instancji nieważność metody obliczania stała się bezskuteczna, jest zgodny z prawem Unii [8].

28. Rozumiejąc w ten sposób odesłanie prejudycjalne, nie można uwzględnić zastrzeżeń dotyczących niedopuszczalności powołanych przez WAS, który podnosi w istocie: a) nieprzestrzeganie art. 94 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem; b) brak związku między sytuacją prawną leżącą u podstaw sprawy a prawem Unii; oraz c) że wyrok z dnia 11 lutego 2020 r. ma powagę rzeczy osądzonej [9].

29. Wbrew tym zastrzeżeniom jestem zdania, że:

– Postanowienie odsyłające zawiera wystarczające wyjaśnienie powodów, które skłoniły sąd odsyłający do skierowania pytań prejudycjalnych. Spełnia ono zatem wymóg ustanowiony w art. 94 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem.

– Istnieje związek między przedmiotem postępowania głównego a prawem Unii, zważywszy, że pierwotny spór, z którego wynika późniejsze roszczenie o odszkodowanie, dotyczył stosowania dyrektywy 2012/27. Możliwość wystąpienia z takim roszczeniem może zależeć od tego, czy przewidziane w przepisach prawa bułgarskiego środki proceduralne, dotyczące poszanowania prawa Unii, są odpowiednie.

– Powaga rzeczy osądzonej wyroku WAS z dnia 11 lutego 2020 r. nie jest podważana. Odmienną kwestią jest natomiast to, czy po przyjęciu tego statusu należałoby uznać prawo do odszkodowania za szkody, które mogłyby wynikać z owego wyroku w zakresie, w jakim zastosowano w nim sporny przepis proceduralny.

30. Ponadto uważam, że na dwa pierwsze pytania prejudycjalne można udzielić odpowiedzi łącznej, oraz że trzecie pytanie prejudycjalne – jak wyjaśnię – jest niedopuszczalne ze względu na to, że jest ono hipotetyczne.

[8] W pkt 17 postanowienia odsyłającego mowa jest o debacie w orzecznictwie krajowym dotyczącej skutków zmian w przepisach dla toczących się postępowań w sprawie stwierdzenia nieważności. IG twierdzi, że w innym wyroku WAS z dnia 26 czerwca 2020 r. rozpatrywano co do istoty skargę kasacyjną nr 14350/2019, analizując zgodność z prawem niektórych przepisów rozporządzenia nr 16–334, które zostały uchylone lub zmienione przed dniem wydania wyroku. Biorąc jednak pod uwagę debatę w przedmiocie tej kwestii, jaka miała miejsce na rozprawie, wszystko wydaje się wskazywać, że skarga nr 14350/2019 dotyczyła przepisów, których w dniu zakończenia ustnego etapu postępowania nie dotyczyło uchylenie lub zmiana.

[9] WAS po podkreśleniu, że wyrok z dnia 11 lutego 2020 r. uzyskał powagę rzeczy osądzonej, wskazuje, że prawo Unii nie wprowadza obowiązku odstąpienia od stosowania przepisów krajowych, które nadają tę powagę rzeczy osądzonej sądowym orzeczeniom krajowym.

B. W przedmiocie pytań prejudycjalnych pierwszego i drugiego

1. Skargi o stwierdzenie nieważności i powództwa o odszkodowanie jako środki zapewniające poszanowanie praw jednostki

31. W wyroku z dnia 21 grudnia 2021 r., Randstad Italia [10], Trybunał przypomniał, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia środków odwoławczych niezbędnych do zapewnienia podmiotom prawa, w dziedzinach objętych prawem Unii, poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony sądowej [11].

32. Ten obowiązek państw członkowskich jest zgodny z zasadą autonomii proceduralnej, zgodnie z którą, z zastrzeżeniem istnienia przepisów prawa Unii w tej dziedzinie, do państw członkowskich należy uregulowanie szczegółowych zasad proceduralnych dotyczących tych środków odwoławczych [12].

33. Swoboda uregulowania, która przysługuje państwom członkowskim, jest tak daleko idąca, że prawo Unii nie wymaga od nich ustanowienia *odrębnego* środka prawnego [13], który umożliwiłby *bezpośrednie* zaskarżenie tytułem głównym przepisów krajowych, które są sprzeczne z prawem Unii.

34. Trybunał wykluczył, by brak takiego odrębnego środka prawnego w prawie krajowym naruszał art. 47 karty: „zasada skutecznej ochrony sądowej nie wymaga jako taka istnienia odrębnego środka prawnego mającego za główny przedmiot kontrolę zgodności przepisów prawa krajowego z prawem Unii, jeżeli istnieje jeden lub więcej środków zaskarżenia pozwalających w trybie incydentalnym zapewnić poszanowanie praw, które jednostki wywodzą z prawa Unii” [14].

35. Tak więc w celu ochrony praw, które „jednostki wywodzą” z przepisów prawa Unii, wystarczy, że inne środki odwoławcze zapewnią w trybie incydentalnym poszanowanie tych praw.

36. Do środków proceduralnych, które mogą, choćby incydentalnie, zapewnić poszanowanie praw uznanych w przepisach prawa Unii, zalicza się powstanie odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia owych praw.

37. „[P]ełną skuteczność prawa Unii oraz skuteczną ochronę praw, jakie wywodzą z niego jednostki, może, w stosownym przypadku, zagwarantować zasada odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia prawa Unii, które można temu państwu przypisać, bowiem zasada ta jest nieodłączną częścią systemu traktatów, na których opiera się Unia” [15].

[10] Sprawa C-497/20, EU:C:2021:1037 (zwana dalej „wyrokiem Randstad Italia”).

[11] Wyrok Randstad Italia, pkt 56, w którym przytoczono wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 32).

[12] Wyrok Randstad Italia, pkt 58: „z zastrzeżeniem istnienia przepisów Unii w tej dziedzinie, do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy na mocy zasady autonomii proceduralnej uregulowanie szczegółowych zasad proceduralnych dotyczących środków prawnych, o których mowa w pkt 56 niniejszego wyroku, pod warunkiem jednak, że zasady te nie są mniej korzystne w sytuacjach objętych prawem Unii niż te odnoszące się do podobnych sytuacji podlegających prawu krajowemu (zasada równoważności) oraz że w praktyce nie uniemożliwiają lub nie czynią nadmiernie uciążliwym wykonywania uprawnień przyznanych w prawie Unii (zasada skuteczności)”.

[13] Pojęcie to oznacza powództwo lub skargę skierowane przede wszystkim przeciwko samemu przepisowi, a nie tylko przeciwko jednostkowym aktom jego zastosowania.

[14] Wyrok z dnia 21 listopada 2019 r., Deutsche Lufthansa (C-379/18, EU:C:2019:1000, pkt 61).

[15] Wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, pkt 54).

38. Stosowanie tego orzecznictwa określa zgodność co do zasady z art. 47 karty przepisu proceduralnego, który, nie przewidując skarg o stwierdzenie nieważności, ustanawia roszczenia o odszkodowanie umożliwiające osobom poszkodowanym skuteczną ochronę ich praw.

39. Do sądu odsyłającego należy wyjaśnienie, czy uregulowany w prawie bułgarskim środek procesowy o charakterze odszkodowawczym, który rozpoznaje sam sąd odsyłający, może skutecznie chronić prawa, które powód wywodzi z przepisów prawa Unii, ze względu na swoje cechy.

40. W ramach tej analizy sąd odsyłający może czerpać cenne uwagi z wyroku z dnia 4 października 2018 r., Kantarev [16], który sąd odsyłający sam przytacza, tym bardziej, że wyrok ten dotyczył kwestii związanych z bułgarskim uregulowaniem dotyczącym powództw z tytułu odpowiedzialności pozaumownej skierowanych przeciwko państwu [17].

41. W wyroku tym Trybunał orzekł:

– „[S]ąd krajowy może zbadać, czy poszkodowany wykazał należytą staranność w celu uniknięcia szkody lub ograniczenia jej rozmiarów oraz czy wykorzystał w szczególności w stosownym czasie wszystkie środki prawne, które były do jego dyspozycji” [18].

– „Jednakże […] sprzeczne z zasadą skuteczności byłoby wymaganie od poszkodowanych automatycznie wykorzystywania wszystkich dostępnych im środków prawnych, również gdyby powodowało to nadmierne trudności lub gdyby nie można było tego od nich racjonalnie wymagać” [19].

– „Tym samym obowiązek uprzedniego uzyskania uchylenia leżącego u podstaw szkody aktu administracyjnego nie jest sam w sobie sprzeczny z zasadą skuteczności. Jednakże taki obowiązek może sprawić, że uzyskanie odszkodowania za spowodowane naruszeniem prawa Unii szkody stanie się zbyt trudne, jeżeli w praktyce takie uchylenie jest wykluczone” [20].

2. Podwójny system proceduralny w prawie bułgarskim: skargi na akty regulacyjne i roszczenia o odszkodowanie

42. W prawie bułgarskim przewidziano bezpośredni (odrębny) środek prawny, który ułatwia kontrolę zgodności przepisów krajowych z prawem Unii. To właśnie ten środek prawny umożliwił wydanie wyroku w pierwszej instancji w dniu 13 kwietnia 2018 r., w którym stwierdzono nieważność pkt 6.1.1 metody obliczania ze względu na to, że nie jest on zgodny z celami dyrektywy 2012/27 [21].

43. Niezależnie od tego bezpośredniego środka prawnego, prawo bułgarskie dopuszcza również incydentalny środek prawny polegający na roszczeniu o odszkodowanie z tytułu odpowiedzialności pozaumownej przeciwko państwu w przypadku naruszenia przepisu prawa Unii przyznającego prawa jednostkom.

16 Sprawa C-571/16, EU:C:2018:807.

17 Uwagi te w ujęciu ogólnym pozostają aktualne, choć ustawodawstwo bułgarskie w tej dziedzinie zmieniło się, co zostało podkreślone na rozprawie.

18 Punkt 140.

19 Punkt 142.

20 Punkt 143.

21 Zobacz przypis 6 do niniejszej opinii.

44. Na rozprawie podkreślono, że środek prawny o charakterze odszkodowawczym upoważnia właściwe sądy do stwierdzenia, mimo iż incydentalnie i ze skutkami wobec stron sporu, niezgodności z prawem podustawowego aktu normatywnego, z którego wynika szkoda wyrządzona stronie wnoszącej ów środek prawny. Wydaje się, że sądy te nie są ograniczone okolicznością, że akt regulacyjny został cofnięty lub zmieniony przed wydaniem wyroku.

45. Ten dwojaki system proceduralny byłby co do zasady wystarczający w celu zapewnienia prawa do ochrony sądowej, jak twierdzą WAS, rząd polski i Komisja:

– Zdaniem WAS prawo krajowe zapewnia temu, kto uważa, że poniósł szkodę w wyniku aktu administracyjnego, którego zgodność z prawem jest kwestionowana, możliwość uzyskania naprawienia poniesionych szkód w drodze skargi o odszkodowanie. Skarga ta pozwala ponadto na zakwestionowanie zgodności z prawem danego aktu i jest w szczególności zgodna z zasadami równoważności i skuteczności wymaganymi na mocy prawa Unii.

– Zdaniem rządu polskiego art. 47 karty nie wymaga istnienia odrębnego środka prawnego w celu zakwestionowania zgodności przepisów krajowych z prawem Unii. W zakresie, w jakim prawo bułgarskie wydaje się zezwalać na stwierdzenie w ramach skargi o odszkodowanie za szkody spowodowane cofniętym aktem administracyjnym niezgodności z prawem tego aktu, sporne przepisy krajowe są zgodne z wymogami dotyczącymi prawa do skutecznej ochrony sądowej.

– Komisja podziela w istocie stanowisko rządu polskiego, jeśli chodzi o wystarczający charakter – w odniesieniu do art. 47 karty – skargi o odszkodowanie umożliwiającej zbadanie zgodności z prawem zmienionego przepisu wykonawczego.

46. Wspomniane wyżej orzecznictwo Trybunału pozwoliłoby na potwierdzenie tej oceny. Środek wiążący się z pociągnięciem do odpowiedzialności państwa, o ile jest skuteczny, może stanowić środek zaradczy w przypadku szkód wyrządzonych jednostkom, jeśli za pomocą tego środka można także skontrolować zgodność przepisu krajowego z prawem Unii.

47. Jednakże ta wstępna odpowiedź powinna zostać zniuansowana w przypadku stwierdzenia ewentualnej nieskuteczności lub negatywnych skutków odrębnego środka prawnego uregulowanego w prawie bułgarskim w celu zapewnienia pełnej kontroli zgodności krajowego przepisu wykonawczego z prawem Unii. Owe negatywne skutki odnoszą się ponadto do środka prawnego o charakterze odszkodowawczym w sposób, który przedstawię w dalszej części.

48. Oczywiście, jak już wspomniałem, prawo Unii nie wymaga istnienia odrębnego środka prawnego. Jeśli jednak państwo członkowskie ustanawia taki środek, uważam, że swoboda państw członkowskich w zakresie uregulowania szczegółowych zasad proceduralnych dotyczących środków, o których mowa w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, podlega zasadom równoważności i skuteczności [22].

49. Możliwość pociągnięcia państwa członkowskiego do odpowiedzialności stanowi pomocniczy środek służący skutecznej ochronie praw jednostek, w przypadku gdy prawo krajowe nie przewiduje odrębnego środka prawnego. Jeśli ten ostatni środek istnieje, musi on – co pragnę podkreślić – spełniać przesłanki równoważności i skuteczności wymagane w prawie Unii.

[22] Wyrok Randstad Italia, pkt 58; wyrok z dnia 10 marca 2022 r., Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, pkt 49).

50. Ponadto w zakresie, w jakim krajowe prawo proceduralne utrudnia, blokuje lub opóźnia dostęp jednostki do środka odszkodowawczego, prawo do skutecznej ochrony sądowej nie jest przestrzegane, a w konsekwencji może powstać nowa podstawa dochodzenia odpowiedzialności państwa. IG zamierza uzyskać odszkodowanie w postępowaniu głównym właśnie z tytułu tej odpowiedzialności.

51. Czy przewidziany w prawie bułgarskim odrębny środek prawny spełnia przesłanki równoważności i skuteczności wymagane w prawie Unii?

52. Jeśli chodzi o zasadę *równoważności*, wszystko wydaje się wskazywać na to, że bezprzedmiotowość (stwierdzona przez WAS w niniejszej sprawie) nie dotyczy wyłącznie środków prawnych skierowanych przeciwko przepisom krajowym, które są niezgodne z prawem Unii.

53. Z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający, z dostępnych informacji wynika, że taka sama bezprzedmiotowość miałaby również miejsce, gdyby zaskarżony przepis był nieważny z powodu naruszenia hierarchicznie wyższej normy krajowej.

54. Jeśli chodzi o zasadę *skuteczności*, spór, który ma zostać rozstrzygnięty w postępowaniu głównym, wskazuje, że odrębny środek prawny bardzo utrudnia w praktyce wykonywanie prawa przyznanego IG w przepisach prawa Unii, w przypadku gdy zmiana zaskarżonego przepisu koliduje z jego wdrożeniem, co przeanalizuję poniżej.

3. Bezprzedmiotowość skargi skierowanej przeciwko aktowi regulacyjnemu i skutki jego zmiany

55. Zgodnie z informacjami zawartymi w aktach sprawy, które zostały potwierdzone na rozprawie, skarga na podustawowe akty normatywne jest tak uregulowana w prawie bułgarskim, że (jak to ma miejsce w niniejszej sprawie) może ona stać się bezprzedmiotowa, jeśli zaskarżony akt zostanie zmieniony, zanim sądy wydadzą prawomocne orzeczenie co do istoty sprawy [23].

56. Pod względem abstrakcyjnym prawo Unii nie stoi na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie wprowadziło uregulowanie dotyczące skarg o stwierdzenie nieważności aktów normatywnych w taki sposób, że co do zasady właściwe sądy muszą orzec jedynie w przedmiocie zgodności z prawem przepisów obowiązujących w chwili wydania wyroku [24].

[23] Dokonana zmiana pozwala zatem na dalsze trwanie skutków, jakie do tego czasu wywoływał zaskarżony przepis. W swoich uwagach na piśmie WAS podnosi, że w systemie proceduralnym Unii Trybunał stwierdza na podstawie art. 149 regulaminu postępowania przed Trybunałem bezprzedmiotowość skargi bezpośredniej, jeżeli przed wydaniem wyroku zaskarżony akt został zmieniony. Jednakże, niezależnie od tego, że rozwiązanie to ma pierwszeństwo, w przypadku gdy nie wydano orzeczenia w pierwszej instancji, zgodnie z orzecznictwem Trybunału skarga o stwierdzenie nieważności aktu, który już nie obowiązuje, niekoniecznie staje się bezprzedmiotowa, jeżeli skarżący zachowuje swój interes prawny w stwierdzeniu nieważności tego aktu. Zobacz podobnie K. Lenaerts, I. Maselis i K. Gutman: *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pkt 7.10 i przytoczone tam orzecznictwo.

[24] W niektórych państwach członkowskich tę samą zasadę stosuje się do kontroli a posteriori zgodności przepisów ustawowych z konstytucją. Uchylenie tych przepisów po wniesieniu skargi powoduje co do zasady, że środek prawny powinien zostać odrzucony ze względu na to, że w postępowaniu mającym na celu obiektywne oczyszczenie porządku prawnego nie ma powodu, aby wydać wyrok w przedmiocie nieobowiązującego tekstu prawnego. Kryterium to może jednak nie być stosowane, w przypadku gdy mimo uchylenia ustawa nadal wywiera pewne skutki (wywoływanie skutków pomimo uchylenia) lub gdy konieczne jest wyjaśnienie, czy – przy założeniu, że ma ona zastosowanie do rozpatrywanych okoliczności faktycznych zgodnie z zasadą „tempus regit factum” – była ona zgodna z konstytucją.

57. Możliwe jest jednak, w zależności od szczególnych cech tej zasady zgodnie z prawem krajowym, że jej zastosowanie oznacza poważne ograniczenie dla sądów w zakresie kontroli przede wszystkim i *erga omnes* zgodności z prawem zaskarżonego, a następnie zmienionego przepisu.

58. Należy zatem zbadać, czy poprzez to ograniczenie prawo bułgarskie zapewnia skuteczną ochronę sądową praw przyznanych przez Unię przed skutkami wywoływanymi przez przepis przed jego zmianą lub uchyleniem.

59. W sporze leżącym u podstaw niniejszej sprawy wystarczyło, że przepis zaskarżony przez IG w postępowaniu nr 1372/2016 został zmieniony przed rozstrzygnięciem skargi kasacyjnej, aby wydany w pierwszej instancji wyrok uwzględniający skargę został uchylony. Po stwierdzeniu nieważności owego przepisu, orzeczonym w wyroku wydanym w pierwszej instancji, wyrok ten został uchylony, przy czym sąd kasacyjny nie zbadał go co do istoty.

60. IG nie mógł zatem ostatecznie uzyskać stwierdzenia nieważności aktu prawnego, które uzyskał już w pierwszej instancji. Wręcz przeciwnie, niezależnie od tego wyroku, utrzymane zostały skutki wywołane w okresie między wejściem w życie owego aktu, który był sprzeczny z prawem Unii, a jego późniejszą zmianą.

61. Taki rezultat wynika z systemu regulacyjnego (lub co najmniej z jego wykładni sądowej), który, jak wynika z przebiegu rozprawy, nie wydaje się spełniać przesłanek jasności i przewidywalności niezbędnych do zagwarantowania prawa do skutecznej ochrony sądowej.

62. Na rozprawie przedmiotem debaty była podstawa prawna, w oparciu o którą WAS w składzie pięciu sędziów postanowił stwierdzić bezprzedmiotowość sporu. Przedstawiciel WAS twierdził w odpowiedzi na pytania Trybunału, że ta podstawa prawna nie znajduje się w art. 221 ust. 4 kodeksu postępowania administracyjnego [25] oraz że izba w składzie pięciu sędziów nie wskazała żadnego innego pozytywnego przepisu, na którym można by się oprzeć [26].

63. Konsekwencje (negatywne dla powoda, który jest pozbawiony rozstrzygnięcia sądowego co do istoty sprawy, mimo że wygrał sprawę w pierwszej instancji) braku jasności i przewidywalności przepisu byłyby jeszcze większe, gdyby – jak twierdzi IG – przepis ten był stosowany bez uprzedniego wysłuchania stron postępowania, tak aby mogły one przedstawić swoje stanowisko co do jego wpływu na spór. [27]

64. Do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy sporny przepis proceduralny jest wystarczająco jasny i przewidywalny w odniesieniu do jego skutków, czy też przeciwnie, jednostka, której dotyczy przepis krajowy niezgodny z prawem Unii, zostaje pozostawiona różnicom w ocenie między różnymi sądami, co w konsekwencji narusza pewność prawa.

[25] Pragnę przypomnieć, że przepis ten, przytoczony w pkt 10 niniejszej opinii, stanowi, iż organ administracji „cofa" zaskarżony akt, w którym to przypadku WAS uchyla orzeczenie sądowe wydane w odniesieniu do tego aktu.

[26] Zgodnie z postanowieniem odsyłającym (pkt 9) WAS podniósł, że w sporze istniał cofnięty akt normatywny, do którego stosuje się art. 204 ust. 3 kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli szkody wynikają z cofniętego aktu, niezgodność z prawem tego aktu powinna zostać ustalona przez sąd rozpatrujący skargę o odszkodowanie.

[27] Na rozprawie IG oświadczył, że WAS wydał orzeczenie o ewentualnej bezprzedmiotowości skargi bez wysłuchania go.

65. Jednakże najbardziej delikatną kwestią przy ocenie tego przepisu proceduralnego jest fakt, że pozwala on władzy wykonawczej pozbawić skuteczności z mocą wsteczną wydany już wyrok sądowy, w którym stwierdzono naruszenie prawa Unii. Wystarczy, że przed wydaniem wyroku przez sąd kasacyjny władza wykonawcza podejmie decyzję o zwykłej zmianie [28] przepisu, którego nieważność stwierdzono w tym wyroku.

66. Tak było w niniejszej sprawie: zmiana metody obliczania była uzasadniona „właśnie ze względu na" wyrok wydany w pierwszej instancji, w którym stwierdzono jej nieważność [29].

67. Gdyby tak było – czego ustalenie również należy do sądu odsyłającego – skuteczność skarg o stwierdzenie nieważności skierowanych przeciwko przepisom aktu podustawowego, w ramach których to skarg stwierdzono niezgodność tych przepisów z prawem Unii, byłaby uzależniona od woli organu, który przyjął zaskarżony przepis.

68. W tym kontekście nic nie stałoby na przeszkodzie temu, aby organ ten podjął decyzję o zmianie aktu normatywnego właśnie w celu uniknięcia skutków powodujących nieważność, wynikających z pierwszego wyroku uwzględniającego skargę, zanim zostanie on utrzymany w mocy prawomocnym wyrokiem wydanym w postępowaniu kasacyjnym.

69. Innymi słowy, sporny system proceduralny pozwalałby na wykorzystanie go jako środka zapewniającego bezskuteczność wcześniejszego orzeczenia stwierdzającego nieważność, opartego na naruszeniu prawa Unii. W tym samym stopniu czyniłby on obronę praw jednostek nadmiernie utrudnioną ze szkodą dla zasady skuteczności.

70. Prawdą jest, że – jak podniósł na rozprawie WAS – władza wykonawcza lub bardziej ogólnie organ administracji, który wydaje podustawowy akt normatywny, jest uprawniony do jego zmiany lub uchylenia w dowolnej chwili.

71. Uprawnienie to nie może być jednak wykorzystywane jako środek *neutralizujący* już wydane przez sądy wyroki, w których stwierdzono naruszenie przepisów prawa Unii, w przypadku gdy taki mechanizm uniemożliwia jednocześnie:

– Kontrolę wyroku wydanego w pierwszej instancji przez sąd wyższej instancji (w niniejszej sprawie – WAS w składzie pięciu sędziów), który stwierdza nieważność rzeczonego aktu normatywnego nie z powodów dotyczących istoty, lecz ze względu na okoliczność, która jest całkowicie niezwiązana z postępowaniem i zależy wyłącznie od jednostronnej woli organu, który przyjął przepis i który jest ponadto stroną wnoszącą skargę kasacyjną.

– Wywoływanie skutków związanych ze stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu normatywnego dokonanym przez sąd pierwszej instancji, w tym skutków odpowiadających okresowi, w którym akt ten obowiązywał.

[28] Jak wynika z debaty przeprowadzonej na rozprawie, minimalna zmiana w przepisie wykonawczym wystarczyłaby, aby toczące się postępowanie sądowe stało się bezprzedmiotowe. IG utrzymywał (pkt 45 jego uwag na piśmie), że wprowadzona zmiana nie miała takiego charakteru, ponieważ w nowym rozporządzeniu przyjęto tę samą metodę obliczania. Sąd odsyłający stwierdza jednak, że rozporządzenie opublikowane w dniu 20 września 2019 r. zmieniło poprzednie rozporządzenie, „w szczególności" w odniesieniu do pkt 6.1.1 metody podziału energii cieplnej w budynkach wspólnoty mieszkaniowej (pkt 6 postanowienia odsyłającego).

[29] Punkt 4 uwag na piśmie IG, który podkreślił tę kwestię na rozprawie. Moim zdaniem jego oceny nie zostały podważone podczas późniejszej debaty.

72. W rezultacie skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona w czasie, gdy akt normatywny obowiązywał, i skutecznie rozstrzygnięta na korzyść skarżącego wyrokiem sądu pierwszej instancji wydanym w czasie, gdy akt ten nadal obowiązywał, zostaje uznana za bezprzedmiotową ze względu na zmianę tego aktu, która nastąpiła po wydaniu wyroku przez sąd pierwszej instancji.

73. Podsumowując, organ, który pierwotnie przyjmuje akt, a następnie zmienia go w ramach „reakcji" na wyrok pierwszej instancji (od którego ten sam organ wniósł skargę kasacyjną), doprowadza do tego, że wyrok ten staje się bezskuteczny, mimo iż żaden sąd wyższej instancji nie wydał orzeczenia co do jego treści.

74. Skarga o stwierdzenie nieważności byłaby ostatecznie obarczona niemożliwą do przyjęcia niepewnością co do jej wyniku. Wynik ten nie zależałby od dokonywanej przez sąd oceny skargi co do istoty, lecz od możliwości zmiany przepisów przez organ, który przyjął zaskarżony przepis, po stwierdzeniu, że zaskarżenie drogą sądową w pierwszej instancji było dla niego niekorzystne.

75. Moim zdaniem z powyższego wynika, że w okolicznościach, które przeanalizowałem powyżej, odrębny środek prawny przewidziany w prawie bułgarskim nie wydaje się zapewniać skutecznej ochrony temu, kto powołuje się na naruszenie praw przyznanych mu na mocy prawa Unii.

76. Do sądu odsyłającego należy jednak ocena, czy krajowe przepisy proceduralne mogą być interpretowane w ten sposób, że w okolicznościach zawisłego przed nim sporu zezwalają one, by zmiana zaskarżonego przepisu nie stała na przeszkodzie wydaniu prawomocnego orzeczenia co do istoty sprawy.

77. W tym celu należałoby ustalić dokładnie, czy konsekwencje spornych przepisów – w odniesieniu do bezprzedmiotowości skarg nadal rozpatrywanych przez sąd – są wystarczająco jasne i precyzyjne oraz czy mają one solidną podstawę prawną.

78. Ostatecznie można by rozważyć możliwość, że w przypadku gdy skarga o stwierdzenie nieważności nie powiedzie się ze względu na jej bezprzedmiotowość, poszkodowany mógłby mieć możliwość pociągnięcia państwa do odpowiedzialności jako pomocniczy mechanizm ochrony naruszonych praw.

79. Jak już wspomniałem, powództwo o odszkodowanie miałoby na celu naprawienie szkód wyrządzonych IG wskutek tego, że został on zmuszony do skorzystania ze środka proceduralnego, który ostatecznie okazał się nieskuteczny z uwagi na okoliczności zupełnie niezwiązane z jego zachowaniem.

80. Moim zdaniem należałoby dochodzić w drodze powództwa o odszkodowanie odpowiedzialności za szkody spowodowane stosowaniem przepisów niezgodnych z prawem Unii tylko wtedy, gdyby sporne przepisy proceduralne nie dopuszczały wykładni zgodnej z wymogami prawa do skutecznej ochrony sądowej.

81. Ponadto należałoby wyjaśnić, czy ze względu na szczególny charakter systemu wdrażania dyrektyw prawo krajowe zezwala na uwzględnienie uzasadnionego interesu tych, którzy w sytuacji takiej jak sytuacja IG mogą powoływać się na prawa przyznane im na podstawie dyrektywy, tylko jeżeli przepis krajowy niezgodny z dyrektywą zostanie uznany za nieważny.

82. Nawet bowiem gdyby dyrektywa, z której wynikają prawa przyznane jednostce, była bezpośrednio stosowana, IG z trudnością mógłby powołać się na nią wobec jednostki takiej jak przedsiębiorstwo będące dostawcą energii, któremu zostały wypłacone kwoty wynikające z zastosowania pkt 6.1.1 spornej metody [30].

83. Podsumowując, aby uzyskać ochronę praw przyznanych jednostkom w porządku prawnym Unii, dwojaki system proceduralny opisany w postanowieniu odsyłającym zobowiązywałby jednostki do:

– Dochodzenia w pierwszej kolejności stwierdzenia nieważności przepisu wykonawczego niezgodnego z prawem Unii w drodze skargi, która nawet jeśli zostanie uwzględniona w pierwszej instancji, może nieoczekiwanie stać się bezprzedmiotowa w wyniku zmiany owego przepisu, mającej na celu uniknięcie skutków stwierdzenia jego nieważności.

– Dochodzenia w drugiej kolejności odszkodowania za poniesioną szkodę w drodze roszczenia dotyczącego odpowiedzialności państwa [31].

84. W tych okolicznościach uważam, że sporne przepisy proceduralne nadmiernie utrudniają uzyskanie ochrony sądowej w celu zapewnienia skutecznej ochrony praw wynikających z prawa Unii.

85. Dotyczy to jednostek, które dochodziły stwierdzenia przez sąd nieważności przepisów niezgodnych z prawem Unii. Nie dotyczy to jednak jednostek, które nie dochodziły stwierdzenia nieważności tych przepisów, a które będą musiały dochodzić odszkodowania, w stosownych przypadkach, w drodze roszczenia z tytułu odpowiedzialności państwa.

C. W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego

86. Sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy „dopuszczalne jest, by rozpatrywany przepis nadal regulował stosunki społeczne w okresie od jego przyjęcia do zmiany w odniesieniu do nieograniczonego kręgu osób, które nie wniosły do sądu skargi o odszkodowanie w związku ze stosowaniem tego przepisu”.

87. Biorąc pod uwagę proponowaną przeze mnie odpowiedź na pytania prejudycjalne pierwsze i drugie, nie uważam za niezbędne udzielenia odpowiedzi na trzecie pytanie prejudycjalne.

88. W każdym razie kwestia podniesiona w pytaniu trzecim ma charakter czysto hipotetyczny w kontekście odesłania prejudycjalnego.

89. W celu wydania orzeczenia w przedmiocie żądania odszkodowania wniesionego przez IG (które – pragnę przypomnieć – jest przedmiotem postępowania głównego) nie ma znaczenia, jakie przepisy regulują stosunki prawne osób trzecich, niebędących skarżącymi, lub fakt, że „nie dokonywano oceny zgodności przepisu krajowego przed zmianą z przepisem prawa Unii w odniesieniu do tych osób”.

[30] Zobacz w tym względzie w ujęciu ogólnym wyrok z dnia 7 sierpnia 2018 r., Smith (C-122/17, EU:C:2018:631).

[31] Na rozprawie WAS podniósł, że ten, kto kwestionuje przed WAS zgodność z prawem przepisu wykonawczego, może również dochodzić odszkodowania. Jak jednak wyjaśnił, WAS sam powinien przekazać to żądanie do właściwego sądu, który ustaliłby, czy zachodzi przypadek odpowiedzialności państwa.

90. Losy skargi IG, która leży u podstaw niniejszego odesłania prejudycjalnego, są bowiem niezwiązane z losami „osób, które nie wniosły do sądu żądania odszkodowania”. Sąd odsyłający musi orzec jedynie w przedmiocie skargi IG.

91. Uważam zatem, że trzecie pytanie prejudycjalne jest niedopuszczalne w sformułowaniu, które przytoczyłem powyżej.

V. Wnioski

92. W świetle powyższego proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi Administrativen sad Sofija-grad (sądowi administracyjnemu w Sofii, Bułgaria):

Zasada skutecznej ochrony sądowej i w szczególności art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej nie wymagają same w sobie istnienia odrębnego środka prawnego, którego głównym celem byłoby zakwestionowanie zgodności przepisów krajowych z przepisami prawa Unii, pod warunkiem że istnieje co najmniej jeden środek prawny umożliwiający w trybie incydentalnym zapewnienie poszanowania praw, które jednostki wywodzą z porządku prawnego Unii.

Przepisy krajowe, które przewidują odrębny środek prawny w celu zakwestionowania zgodności przepisów krajowych z przepisami prawa Unii, muszą zapewniać skuteczność takiego mechanizmu zaskarżenia dostępnego dla jednostek.

Skuteczność ta nie jest zapewniona, w przypadku gdy na podstawie przepisów krajowych wyrok sądu, w którym stwierdzono w pierwszej instancji niezgodność z prawem Unii podustawowego aktu normatywnego, i od którego to wyroku wniesiono skargę kasacyjną, może zostać uchylony bez badania jego uzasadnienia poprzez samą zmianę aktu wykonawczego przyjętą po wydaniu tego wyroku przez ten sam organ, który wydał zaskarżony akt i który pozbawia w ten sposób ów wyrok skuteczności oraz uniemożliwia jego rozpoznanie co do istoty w ramach skargi kasacyjnej.