Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MANUELA CAMPOSA SANCHEZ-BORDONE,
predstavljeni 16. junija 2022[1]

Zadeva C-289/21

IG
proti
Varhoven administrativen sad

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Administrativen sad Sofia-grad (upravno sodišče v Sofiji, Bolgarija))

„Postopek predhodnega odločanja – Energetska politika – Spodbujanje energetske učinkovitosti – Direktiva 2012/27/EU – Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Pravica do učinkovitega pravnega sredstva in sodnega varstva – Povračilo škode, povzročene s kršitvijo prava Unije – Sprememba nacionalne zakonodaje med postopkom s kasacijsko pritožbo“

1. V skladu z bolgarskim postopkovnim pravom, kakor je opisano v tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe, pravna sredstva zoper pravni akt, ki je hierarhično nižji od zakona, postanejo brezpredmetna, če se akt spremeni po izdaji sodbe.

2. V izvorni zadevi je oseba, za katero je veljalo to postopkovno pravilo, vložila tožbo zaradi nepogodbene odgovornosti zoper državo, potem ko je bilo ugotovljeno, da je njena tožba zaradi spremembe pravnega akta postala brezpredmetna.

3. Sodišče, ki mora odločiti o tej tožbi, želi skratka izvedeti, ali je to postopkovno pravilo združljivo s pravico do učinkovitega pravnega sredstva, zagotovljeno s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

[1] Jezik izvirnika: španščina.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 2012/27/EU[2]

4. Člen 9(1) določa:

„Države članice v mejah tehnične izvedljivosti, finančne sprejemljivosti in sorazmerno z morebitnimi prihranki energije zagotovijo, da imajo končni odjemalci električne energije, zemeljskega plina, daljinskega ogrevanja, daljinskega hlajenja in tople sanitarne vode na voljo individualne števce po konkurenčnih cenah, ki natančno prikazujejo dejansko količino porabljene energije končnega odjemalca in informacije o dejanskem času njene porabe.“

5. Člen 10 določa vsebino in značilnosti informacij, ki jih je treba zagotoviti odjemalcem na njihovih računih.

B. Bolgarsko pravo.

1. Administrativnoprotsesualen kodeks[3]

6. Člen 156 določa:

„1. […] Upravni organ lahko s soglasjem drugih toženih strank in zainteresiranih strank, katerim je izpodbijani akt v korist, v celoti ali delno odpravi navedeni akt ali sprejme akt, katerega sprejetje je zavrnil.

2. Soglasje tožeče stranke je potrebno tudi za odpravo akta po prvi obravnavi.

3. Odpravljeni akt se lahko ponovno izda le, če so podane nove okoliščine.

4. Če je poleg tožbe zoper akt vložen tudi odškodninski zahtevek, se postopek nadaljuje v zvezi s tem zahtevkom.“

7. Člen 187 določa:

„1. Za tožbe zoper podzakonske izvedbene akte ne velja noben rok.

2. Tožba zoper podzakonski akt je po prvi tožbi iz istih razlogov nedopustna.“

8. Člen 195 določa:

„1. Podzakonski izvedbeni akt se šteje za razveljavljenega z dnem začetka veljavnosti sodne odločbe.

[2] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o energetski učinkovitosti, spremembi direktiv 2009/125/ES in 2010/30/EU ter razveljavitvi direktiv 2004/8/ES in 2006/32/ES (UL2012, L 315, str. 1).

[3] Zakonik o upravnem sporu (DV št. 30 z dne 11. aprila 2006).

2. Pravne posledice podzakonskega akta, ki je bil razveljavljen oziroma je lahko razveljavljen, sprejme pristojni organ po uradni dolžnosti najpozneje v treh mesecih od začetka veljavnosti sodne odločbe.“

9. Če je škoda nastala zaradi razveljavljenega ali odpravljenega upravnega akta, nezakonitost slednjega v skladu s členom 204(3) ugotavlja sodišče, pri katerem je vložena odškodninska tožba.

10. Člen 221(4) določa:

„Če upravni organ s soglasjem drugih toženih strank odpravi upravni akt ali sprejme akt, katerega sprejetje je bilo zavrnjeno, Varhoven administrativen sad [(vrhovno upravno sodišče)] zaradi kršitve postopka razveljavi sodno odločbo, izdano v zvezi s tem aktom ali to zavrnitvijo, in ustavi postopek.“

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

11. Člen 1 določa:

„1. Država in občine odgovarjajo za škodo, ki je nastala fizičnim in pravnim osebam zaradi protipravnih aktov in protipravnega ravnanja ali opustitve njihovih organov in uslužbencev pri izvrševanju njihovih upravnih nalog […].

2. Pravna sredstva, vložena na podlagi odstavka 1, se obravnavajo v skladu s postopkom, ki je določen v [zakoniku o upravnem sporu] […]“.

II. Dejansko stanje, spor in vprašanja za predhodno odločanje

12. Naredba št. 16-334/06.04.2007 za toplosnabdyavaneto,[5] ki jo je sprejel minister za gospodarstvo in energijo Republike Bolgarije, je v prilogi 1 k členu 61(1) določila metodo porazdelitve porabe toplotne energije v stavbah z etažno lastnino (v nadaljevanju: metoda izračuna).

13. Oseba IG je pred Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče; v nadaljevanju: VAS) s tožbo št. 1372/2016 izpodbijala metodo izračuna.

14. Senat treh sodnikov VAS je 13. aprila 2018 ugodil tožbi, saj po njegovem mnenju metoda izračuna ni v skladu s ciljem iz členov 9 in 10 Direktive 2012/27 (da se toplotna energija obračunava glede na dejansko porabo), zaradi česar jo je razveljavil *ex tunc*.[6]

15. Minister za gospodarstvo in energijo je zoper prvostopenjsko sodbo vložil kasacijsko pritožbo št. 1318/2019 pri VAS, ki je odločalo v senatu petih sodnikov.

4 Zakon o odškodninski odgovornosti države in občin (DV št. 60 z dne 5. avgusta 1988).

5 Uredba št. 16-334 z dne 6. aprila 2007 o zagotavljanju daljinskega ogrevanja (DV št. 34 z dne 24. aprila 2007).

6 VAS je na obravnavi trdilo, da se je sodba z dne 13. aprila 2018 opirala na druge razloge. Vendar pa je predložitvena odločba v zvezi s tem kategorična in Sodišče mora upoštevati podrobnosti, kakor jih je predstavilo predložitvena sodišče. V točki 5 te odločbe je navedeno: „Z odločbo […] 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[…], ki sta prenesena v členu 155(2) energetskega zakona […]“.

16. 20. septembra 2019 je začela veljati nova uredba, ki je spremenila zlasti formulo metode izračuna.

17. 11. februarja 2020 je senat petih sodnikov VAS, ki je bil pristojen za odločanje o kasacijski pritožbi, razglasil, da je spor postal brezpredmeten. Izrek sodbe je oprl na to, da je bila zaradi spremembe točke 6.1.1 metode izračuna ta razveljavljena in da lahko sodišča v skladu z nacionalnim pravom meritorno odločajo le v zvezi z veljavnimi določbami.

18. Zato je senat petih sodnikov VAS razveljavil prvostopenjsko sodbo, ne da bi moral preučiti veljavnost metode izračuna. Ta odločitev je postala pravnomočna.

19. V teh okoliščinah je oseba IG pri Administrativen sad Sofia-grad (upravno sodišče v Sofiji, Bolgarija) vložila odškodninski zahtevek v višini 830 BGN, kar ustreza stroškom prvega postopka (zadeva št. 1372/2016), in 300 BGN za nepremoženjsko škodo,[7] povzročeno s sodbo v postopku s kasacijsko pritožbo št. 1318/2019.

20. Odškodninska tožba je vložena zoper VAS, ki pred predložitvenim sodiščem nastopa kot tožena stranka.

21. V tem okviru je Administrativen sad Sofia-grad (upravno sodišče v Sofiji) Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je kasacijsko sodišče zaradi spremembe določbe nacionalnega normativnega pravnega akta, ki jo je pritožbeno sodišče pred tem razglasilo za nezdružljivo 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?“

III. Postopek pred Sodiščem

22. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je na Sodišče prispel 5. maja 2021.

23. Oseba IG, VAS, poljska vlada in Komisija so predložili pisna stališča. Vsi razen poljske vlade so se udeležili obravnave 6. aprila 2022.

[7] Zatrjevana škoda je izhajala iz „razočaranja, jeze in žalitve zaradi vedenja vrhovnih sodnikov – senata […] VAS, ki ni zagotovil učinkovitosti prava Unije in se, namesto da bi odločil o sporu, upiral opravljanju nadzora nad delovanjem izvršilne veje oblasti“.

IV. Analiza

A. Uvodni preudarki

24. Predmet predloga za sprejetje predhodne odločbe seveda izhaja iz spora, ki ga je treba rešiti v postopku v glavni stvari. V tem zadnjem se razpravlja le, ali je oseba IG upravičena do odškodnine za škodo, ki naj bi jo povzročila sodba, izdana na podlagi bolgarskega postopkovnega pravila, ki ji je preprečila, da bi bilo o veljavnosti metode izračuna meritorno odločeno.

25. V okviru tega predloga za sprejetje predhodne odločbe torej ni treba razjasniti: (a) ali je točka 6.1.1 metode izračuna v skladu z Direktivo 2012/27; (b) ali je bila oseba IG upravičena do odškodnine zaradi kršitve te direktive in (c) ali bi bile tretje osebe, ki niso oseba IG, upravičene do take odškodnine.

26. Predlog za sprejetje predhodne odločbe se torej ne nanaša na vprašanje, ali je treba povrniti škodo, povzročeno z uporabo podzakonskega predpisa na področju energetske učinkovitosti, ki je domnevno v nasprotju s pravom Unije, ali ne. Edina škoda, za katero oseba IG zahteva odškodnino, je, ponavljam, škoda, ki je (domnevno) nastala zaradi nacionalnega postopkovnega pravila, v skladu s katerim lahko prva sodba, s katero je bila ugotovljena ničnost metode izračuna obračunane energije, ostane brez učinka.

27. Predložitveno sodišče mora, da bi odločilo o taki škodi in morebitni odškodnini zanjo, vedeti, ali je nacionalno pravilo, na podlagi katerega je ničnost metode izračuna, ugotovljena v sodbi na prvi stopnji, ostala brez učinka, združljiva s pravom Unije.[8]

28. Če se predložitvena odločba razume tako, ni treba ugoditi ugovorom nedopustnosti, ki jih je uveljavljalo VAS, ki v bistvu zatrjuje: (a) neupoštevanje člena 94(c) Poslovnika Sodišča; (b) pomanjkanje povezave izvornega pravnega položaja s pravom Unije in (c) pravnomočnost sodbe z dne 11. februarja 2020.[9]

29. V nasprotju s temi ugovori menim, da:

– so razlogi, iz katerih je predložitveno sodišče postavilo vprašanja za predhodno odločanje, v predložitveni odločbi dovolj pojasnjeni. Torej izpolnjuje zahtevo iz člena 94(c) Poslovnika Sodišča.

– obstaja povezava med predmetom izvornega postopka in pravom Unije, če se upošteva, da se je prvotni spor, iz katerega izvira zadnja odškodninska tožba, nanašal na uporabo Direktive 2012/27. Uspešnost te tožbe je lahko odvisna od ustreznosti postopkovnih sredstev, ki jih določajo bolgarska pravila za uveljavljanje pravice iz prava Unije.

[8] V točki 17 predložitvene odločbe se poroča o interni razpravi na ravni sodne prakse v zvezi z učinki sprememb podzakonskih predpisov na postopke, v katerih se ugotavlja ničnost in ki še tečejo. Oseba IG navaja, da je VAS v neki drugi sodbi z dne 26. junija 2020 vsebinsko obravnavalo kasacijsko pritožbo št. 14350/2019 in analiziralo zakonitost nekaterih členov uredbe št. 16-334, ki so bili razveljavljeni ali spremenjeni pred datumom izdaje navedene sodbe. Vendar ko se je o tem razpravljalo na obravnavi, je očitno vse kazalo na to, da se je pritožba št. 14350/2019 nanašala na določbe, na katere razveljavitev oziroma sprememba ni vplivala na datum, ko se je končal ustni del postopka.

[9] VAS najprej poudari, da je sodba z dne 11. februarja 2020 postala pravnomočna, nato pa trdi, da pravo Unije ne zahteva, da se nacionalna pravila, na podlagi katerih se taka pravnomočnost priznava nacionalnim sodbam, ne uporabijo.

– Pravnomočnost sodbe VAS z dne 11. februarja 2020 se ne oporeka. Nekaj drugega pa je vprašanje, ali je treba – če se prizna ta pravnomočnost – priznati pravico do povračila škode, ki bi lahko izhajala iz te sodbe, če se uporabi sporno postopkovno pravilo.

30. Glede ostalega menim, da je na prvi dve vprašanji mogoče odgovoriti skupaj in da tretje, kot bom pojasnil, zaradi hipotetičnosti ni dopustno.

B. Prvo in drugo vprašanje za predhodno odločanje

1. Ničnostne in odškodninske tožbe kot sredstvo za zagotavljanje spoštovanja pravic posameznika

31. V sodbi z dne 21. decembra 2021, Randstad Italia,[10] je Sodišče poudarilo, da člen 19(1), drugi pododstavek, PEU državam članicam nalaga vzpostavitev pravnih sredstev, ki so potrebna za to, da se pravnim subjektom zagotovi spoštovanje njihove pravice do učinkovitega sodnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije.[11]

32. Ta obveznost držav članic je združljiva z načelom procesne avtonomije, v skladu s katerim države članice, kadar neko področje ni urejeno s predpisi Unije, določajo postopkovna pravila, ki urejajo ta pravna sredstva.[12]

33. Države članice so svobodne pri urejanju do te mere, da pravo Unije od njih ne zahteva, da bi uvedle *samostojno* tožbo,[13] ki omogoča primarno *neposredno* izpodbijanje nacionalnih določb, ki so v nasprotju z njim.

34. Sodišče je izključilo, da to, da v nacionalnem pravu ne obstaja taka samostojna tožba, krši člen 47 Listine: „[…] z načelom učinkovitega varstva kot takim [se] ne zahteva, da mora obstajati samostojna tožba, namenjena primarno izpodbijanju skladnosti nacionalnih določb z določbami prava Unije, če obstaja eno ali več pravnih sredstev, ki posredno omogočajo zagotavljanje spoštovanja pravic, ki jih imajo pravni subjekti na podlagi prava Unije“.[14]

35. Zato za ohranitev pravic, ki jih pravila Unije „podeljujejo posameznikom“, zadostuje, da se z drugimi pravnimi sredstvi posredno zagotovi spoštovanje teh pravic.

36. Med postopkovnimi pravnimi sredstvi, ki lahko vsaj posredno ohranijo spoštovanje pravic, priznanih s predpisi Unije, je tudi odgovornost države članice za škodo, ki je posameznikom nastala zaradi kršitve teh pravic.

[10] C-497/20, EU:C:2021:1037 (v nadaljevanju: sodba Randstad Italia).

[11] Sodba Randstad Italia (točka 56) s sklicevanjem na sodbo z dne 26. marca 2020, Miasto Łowicz in Prokurator Generalny (C-558/18 in C-563/18, EU:C:2020:234, točka 32).

[12] Sodba Randstad Italia (točka 58): „[…] kadar neko področje ni urejeno s predpisi Unije, v skladu z načelom procesne avtonomije postopkovna pravila v zvezi s pravnimi sredstvi iz točke 56 te sodbe določiti v notranjem pravnem redu posamezne države članice, vendar če ta pravila v položajih, ki so zajeta s pravom Unije, niso manj ugodna od pravil v podobnih položajih, za katere velja nacionalno pravo (načelo enakovrednosti), in če ta pravila v praksi ne onemogočajo ali čezmerno ne otežujejo uveljavljanja pravic, ki jih priznava pravo Unije (načelo učinkovitosti)“.

[13] S tem se misli na tožbo ali pritožbo, ki je usmerjena predvsem proti samemu predpisu in ne le proti njegovim posameznim izvedbenim aktom.

[14] Sodba z dne 21. novembra 2019, Deutsche Lufthansa (C-379/18, EU:C:2019:1000, točka 61).

37. Torej „sta lahko polna učinkovitost prava Unije in učinkovito varstvo pravic, ki jih imajo na njegovi podlagi posamezniki, po potrebi zagotovljena z načelom odgovornosti države za škodo, povzročeno posameznikom zaradi kršitev prava Unije, za katere odgovarja država, saj to načelo izhaja iz sistema pogodb, na katerih temelji Unija“. [15]

38. Če se uporabi ta sodna praksa, potem je postopkovna ureditev, ki sicer ne določa ničnostnih tožb, predvideva pa odškodninske tožbe, ki prizadetim osebam omogočajo učinkovito varstvo njihovih pravic, načeloma združljiva s členom 47 Listine.

39. Predložitveno sodišče mora ugotoviti, ali lahko glede na svoje značilnosti odškodninska tožba, ki jo določa bolgarsko pravo in ki jo navedeno sodišče obravnava, učinkovito varuje pravice, ki jih zakonodaja Unije podeljuje tožeči stranki.

40. V okviru te analize lahko predložitveno sodišče iz sodbe z dne 4. oktobra 2018, Kantarev, [16] ki jo tudi samo navaja, izpelje dragocene ugotovitve, še toliko bolj, ker se v njej obravnavajo vprašanja, povezana z bolgarsko ureditvijo tožb iz naslova nepogodbene odškodninske odgovornosti, vložene proti državi. [17]

41. Sodišče je v tej sodbi odločilo:

– „da lahko nacionalno sodišče preveri, ali si je oškodovanec ustrezno prizadeval, da bi se izognil škodi ali da bi omejil njeno velikost, in zlasti ali je pravočasno uporabil vsa pravna sredstva, ki jih je imel na voljo“. [18]

– „Vendar […] bi bilo v nasprotju z načelom učinkovitosti, če bi se oškodovancem naložilo, da morajo sistematično uporabiti vsa pravna sredstva, ki so jim na voljo, saj bi to povzročilo čezmerne težave ali se to od njih ne bi moglo razumno zahtevati“. [19]

– „Tako obveznost, da se predhodno doseže ugotovitev ničnosti upravnega akta, ki je vzrok za škodo, sama po sebi ni v nasprotju z načelom učinkovitosti. Vendar taka obveznost lahko preveč oteži pridobitev odškodnine za škodo, povzročeno s kršitvijo prava Unije, če je v praksi ta razglasitev ničnosti izključena“. [20]

2. Dvojna postopkovna ureditev v bolgarskem pravu: pritožbe zoper podzakonoske akte in odškodninske tožbe

42. Bolgarsko pravo določa neposredno (samostojno) tožbo, ki olajšuje nadzor nad skladnostjo nacionalne zakonodaje s pravom Unije. Ravno zaradi te tožbe je bilo mogoče izdati prvostopenjsko sodbo z dne 13. aprila 2018, v kateri je bila razveljavljena točka 6.1.1 metode izračuna, ker ni bila v skladu s cilji Direktive 2012/27. [21]

[15] Sodba z dne 19. decembra 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, točka 54).

[16] C-571/16, EU:C:2018:807.

[17] Te ugotovitve, če so splošne, veljajo še naprej, čeprav se je bolgarska zakonodaja na tem področju spremenila, kot je bilo poudarjeno na obravnavi.

[18] Točka 140.

[19] Točka 142.

[20] Točka 143.

[21] Glej opombo 6 teh sklepnih predlogov.

43. Ne glede na to neposredno tožbo bolgarsko pravo prav tako omogoča posredno pravno sredstvo, in sicer odškodninski zahtevek iz naslova nepogodbene odškodninske odgovornosti države zaradi kršitve predpisa Unije, s katerim so posameznikom priznane pravice.

44. Na obravnavi je bilo poudarjeno, da odškodninska tožba pristojnim sodiščem omogoča, da ugotovijo, čeprav *incidenter tantum* in z učinkom *inter partes*, nezakonitost podzakonskega akta, ki je hierarhično nižji od zakona in iz katerega izvira škoda, povzročena tožeči stranki. Zdi se, da teh sodišč ne omejuje dejstvo, da je bil podzakonski akt odpravljen ali spremenjen pred izdajo sodbe.

45. Ta dvojna postopkovna ureditev bi načeloma zadostovala, da bi se štela pravica do sodnega varstva za upoštevano, kot trdijo VAS, poljska vlada in Komisija:

– Po mnenju VAS nacionalna zakonodaja vsakomur, ki meni, da je utrpel škodo zaradi domnevno nezakonitega upravnega akta, omogoča, da z odškodninsko tožbo zahteva odškodnino za utrpljeno škodo. Ta tožba polega tega omogoča presojo zakonitosti zadevnega akta in je v skladu predvsem z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti, ki ju določa pravo Unije.

– Po mnenju poljske vlade člen 47 Listine ne zahteva samostojne tožbe, s katero bi se izpodbijala skladnost nacionalnih predpisov s pravom Unije. Ker bolgarsko pravo očitno omogoča, da se v okviru odškodninske tožbe za škodo, povzročeno z odpravljenim upravnim aktom, lahko ugotovi njegova nezakonitost, je sporna nacionalna zakonodaja v skladu z zahtevami pravice do učinkovitega pravnega sredstva.

– Komisija se v bistvu strinja s stališčem poljske vlade glede zadostnosti odškodninske tožbe, ki omogoča preverjanje zakonitosti spremenjenega podzakonskega predpisa, ob upoštevanju člena 47 Listine.

46. Zgoraj navedena sodna praksa Sodišča naj bi to presojo potrjevala. Če je pot, po kateri se uveljavlja odgovornost države, učinkovita, je lahko pravno sredstvo za škodo, povzročeno posameznikom, če je po tej poti še vedno mogoče preveriti skladnost nacionalnega predpisa s pravom Unije.

47. Vendar pa je treba pri tem začetnem odgovoru opozoriti na morebitno neučinkovitost ali moteče učinke samostojnega pravnega sredstva, kot je urejena v bolgarskem pravu, da bi se v polnem obsegu zagotovil nadzor nad skladnostjo nacionalnega podzakonskega predpisa s pravom Unije. Ti moteči učinki vplivajo tudi na odškodninsko tožbo, kakor pojasnjujem v nadaljevanju.

48. Kot sem že opozoril, pravo Unije dejansko ne zahteva obstoja samostojnega pravnega sredstva. Če pa ga država članica določi, menim, da je svoboda držav članic pri določanju postopkovnih pravil, ki urejajo pravna sredstva iz drugega pododstavka člena 19(1) PEU, podrejena načeloma enakovrednosti in učinkovitosti. [22]

49. Uveljavljanje odgovornosti države članice je subsidiarno pravno sredstvo za učinkovito varstvo pravic posameznikov, kadar nacionalno pravo ne zagotavlja samostojnega pravnega sredstva. Če obstaja, mora, naj ponovim, izpolnjevati pogoja enakovrednosti in učinkovitosti, ki ju zahteva pravo Unije.

[22] Sodba Randstad Italia (točka 58) in sodba z dne 10. marca 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, točka 49).

50. Poleg tega, če nacionalno postopkovno pravo otežuje, ovira ali zadržuje posameznikov dostop do pravnega sredstva, s katerim lahko zahteva odškodnino, se pravica do učinkovitega pravnega sredstva ne spoštuje in posledično lahko nastane nova podlaga za uveljavljanje odgovornosti države. Ravno to je odgovornost, na podlagi katere naj bi bila oseba IG odškodovana v postopku v glavni stvari.

51. Ali samostojno pravno sredstvo iz bolgarskega prava izpolnjuje pogoja enakovrednosti in učinkovitosti, ki ju zahteva pravo Unije?

52. V zvezi z načelom *enakovrednosti* se zdi, da brezpredmetnost (ki jo je v tem primeru ugotovilo VAS) ni tipična le za tožbe zoper nacionalne predpise, ki niso skladni s pravom Unije.

53. To mora predložitveno sodišče še preveriti, a iz razpoložljivih informacij je mogoče sklepati, da bi do enake brezpredmetnosti prišlo tudi, če izpodbijana določba ne bi bila veljavna zaradi kršitve hierarhično višjega nacionalnega predpisa.

54. Kar se tiče načela *učinkovitosti*, spor, ki ga je treba rešiti v postopku v glavni stvari, kaže, da samostojna tožba v praksi zelo otežuje uveljavljanje pravice, podeljene osebi IG na podlagi predpisov Unije, kadar v postopek, uveden na podlagi te tožbe, poseže sprememba izpodbijanega predpisa, kot bom preučil v nadaljevanju.

3. Brezpredmetnost tožbe zoper podzakonski akt in posledice spremembe tega akta

55. Po podatkih iz spisa, ki so bili potrjeni na obravnavi, je pravno sredstvo zoper pravne akte, ki so hierarhično nižji od zakona, v bolgarskem pravu urejeno tako, da lahko (kot v tem primeru) postane brezpredmetno, če se izpodbijani akt spremeni, preden sodišča dokončno meritorno odločijo. [23]

56. Z abstraktnega vidika pravo Unije ne nasprotuje temu, da država članica tožbe za razveljavitev pravnih aktov uredi tako, da morajo pristojna sodišča na splošno odločati le o zakonitosti predpisov, veljavnih v času izdaje sodbe. [24]

57. Vendar je glede na posebne značilnosti tega pravila v skladu z nacionalnim pravom mogoče, da njegova uporaba povzroči izrazito omejitev, tako da sodišča v prvi vrsti in z učinki *erga omnes* preverjajo zakonitost izpodbijanega in nato spremenjenega predpisa.

58. Zato je treba preučiti, ali bolgarsko pravo s to omejitvijo zagotavlja učinkovito sodno varstvo pravic, ki jih podeljuje Unija, pred učinki predpisa, ki jih je imel pred spremembo ali razveljavitvijo.

[23] Sprememba tako omogoča, da se ohranijo učinki, ki jih je izpodbijana določba imela doslej. VAS v svojem pisnem stališču navaja, da Sodišče v postopkovnem sistemu Unije na podlagi člena 149 svojega poslovnika priznava, da direktna tožba postane brezpredmetna, če je bil izpodbijani akt pred izdajo sodbe spremenjen. Vendar pa ne glede na to, da ta rešitev prevladuje, kadar ni bila izdana odločba na prvi stopnji, v skladu s sodno prakso Sodišča ničnostna tožba zoper akt, ki ne velja več, ne postane nujno brezpredmetna, če ima tožeča stranka še naprej interes za razveljavitev tega akta. V tem smislu glej K. Lenaerts, I. Maselis in K. Gutman: *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, točka 7.10, in navedena sodna praksa.

[24] V nekaterih državah članicah enako pravilo velja za naknadno presojo ustavnosti zakonov. Razveljavitev teh zakonov po vložitvi tožbe načeloma pomeni, da je treba postopek v zvezi s tožbo ustaviti, saj se šteje, da v postopku, katerega namen je objektivno očiščenje pravnega reda, ni treba izdati sodbe glede neveljavnega pravnega besedila. Tega merila pa ni potrebno uporabiti, kadar zakon kljub razveljavitvi še vedno učinkuje do neke mere (ultraaktivnost) ali kadar je treba razjasniti, ali je bil zakon ob predpostavki, da se je uporabil za sporna dejstva v skladu z načelom *tempus regit factum*, v skladu z ustavo.

59. V izvornem postopku je za razveljavitev prvostopenjske sodbe, s katero je bilo tožbenemu predlogu ugodeno, zadostovalo, da je bila določba, ki jo je oseba IG izpodbijala v zadevi št. 1372/2016, spremenjena pred odločitvijo o kasacijski pritožbi. Razveljavitvi te določbe s prvostopenjsko sodbo je sledila razveljavitev te sodbe, ne da bi jo kasacijsko sodišče meritorno preučilo.

60. Oseba IG tako ni mogla dokončno doseči razveljavitve podzakonskega akta, ki jo je dosegla že na prvi stopnji. Nasprotno, kljub tej sodbi so bili ohranjeni učinki, nastali v obdobju med začetkom veljavnosti tega akta, ki je bil v nasprotju s pravom Unije, in njegovo poznejšo spremembo.

61. Do takega rezultata je privedla normativna ureditev (ali vsaj njena razlaga sodišč), ki, kot je razvidno iz poteka obravnave, ne izpolnjuje pogojev jasnosti in predvidljivosti, ki sta potrebna za zagotovitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva.

62. Na obravnavi se je razpravljalo o pravni podlagi, ko jo je senat petih sodnikov VAS uporabil za ugotovitev brezpredmetnosti. Zastopnica VAS je v odgovoru na vprašanja Sodišča navedla, da te podlage ni najti v členu 221(4) zakonika o upravnem sporu [25] in da senat petih sodnikov ni navedel nobenega drugega predpisa pozitivnega prava, na katerega se je oprl. [26]

63. Posledice (ki so za tožečo stranko negativne, saj je kljub uspehu na prvi stopnji prikrajšana za odgovor sodišča glede vsebine) nejasnosti in nepredvidljivosti pravila bi bile še večje, če bi se, kot trdi oseba IG, uporabljalo brez predhodnega zaslišanja strank v zadevi, da bi se te lahko izrekle o njegovem vplivu na spor. [27]

64. Predložitveno sodišče mora preveriti, ali je sporno postopkovno pravilo dovolj jasno in predvidljivo glede svojih učinkov, ali pa je posameznik, na katerega se nanaša nacionalna določba, ki ni združljiva s pravom Unije, prepuščen različni presoji več sodišč, kar posledično pomeni izgubo pravne varnosti.

65. Vendar pa je najbolj občutljiva točka pri presoji te postopkovne določbe ta, da izvršilni oblasti omogoča, da retroaktivno odvzame učinek že izdani sodni odločbi, v kateri je bila ugotovljena kršitev prava Unije. Zadostuje, da pred izdajo sodbe kasacijskega sodišča zgolj spremeni [28] pravilo, ki je bilo s to sodbo razveljavljeno.

66. Tako bi bilo tudi v tem primeru: sprememba metode izračuna naj bi bila utemeljena „ravno zaradi“ prvostopenjske sodbe, s katero je bilo odločeno, da se razveljavi. [29]

67. Če bi bilo tako, kar mora ponovno ugotoviti predložitveno sodišče, bi bil učinek ničnostnih tožb zoper predpise, ki so hierarhično nižji od zakona, na podlagi katerih je bila ugotovljena njihova neskladnost s pravom Unije, odvisen od volje organa, ki je izdal izpodbijani predpis.

[25] Naj spomnim, da lahko v skladu s to določbo, navedeno v točki 10 teh sklepnih predlogov, upravni organ „odpravi“ izpodbijani akt, VAS pa v tem primeru razveljavi sodno odločbo, izdano v zvezi s tem aktom.

[26] Glede na predložitveno odločbo (točka 9) je VAS zagovarjalo, da gre v sporu za odpravljen pravni akt, za katerega se uporablja člen 204(3) zakonika o upravnem sporu. V skladu s to določbo o nezakonitosti umaknjenega akta, če je bila z njim povzročena škoda, odloča sodišče, ki obravnava odškodninski zahtevek.

[27] Na obravnavi je oseba IG navedla, da je senat VAS odločil, ne da bi jo zaslišal glede morebitne brezpredmetnosti pritožbe.

[28] Iz razprave na obravnavi je razvidno, da bi zadostovala že minimalna sprememba predpisa, da bi sodni postopek, ki še teče, postal brezpredmeten. Oseba IG je trdila (točka 45 njenega pisnega stališča), da ni šlo za spremembo, saj je bila v novi uredbi sprejeta ista metoda izračuna. Vendar pa je predložitveno sodišče navedlo, da je uredba, objavljena 20. septembra 2019, spremenila prejšnjo uredbo, „zlasti“ v zvezi s točko 6.1.1 metode porazdelitve toplotne energije v stavbah v solastništvu (točka 6 predložitvene odločbe).

[29] Točka 4 pisnega stališča osebe IG, ki je na obravnavi vztrajala pri tem. Menim, da njena presoja v razpravi, ki je sledila, ni bila ovržena.

68. V teh okoliščinah temu organu ne bi nič preprečevalo, da se odloči za spremembo pravnega akta samo zato, da bi preprečil razveljavitvene učinke prve sodne odločbe, s katero je bilo tožbi ugodeno, preden bi bila ta sodba na kasacijski stopnji potrjena s pravnomočno sodbo.

69. Drugače povedano, sporna postopkovna ureditev bi dopustila, da se uporabi kot sredstvo za zagotovitev neučinkovitosti predhodne razveljavitve, ki temelji na kršitvi prava Unije. Prav tako bi v škodo načela učinkovitosti pretirano otežila varstvo pravic posameznikov.

70. Res je, kot je VAS trdilo na obravnavi, da ima izvršilna veja oblasti oziroma na splošno vladni organ, ki izda pravni akt, ki je hierarhično nižji od zakona, pristojnost, da ga kadar koli spremeni ali razveljavi.

71. Vendar pa te pristojnosti ni mogoče uporabiti kot sredstvo za *nevtralizacijo* sodb, ki so jih sodišča že izdala in v katerih so ugotovila kršitev pravil Unije, če tak mehanizem hkrati preprečuje:

– pregled sodbe, izdane na nižji stopnji, s strani sodišča višje stopnje (v tem primeru VAS v senatu petih sodnikov), ki je ne razveljavi zaradi neutemeljenosti, temveč zaradi okoliščine, ki nikakor ni povezana s postopkom in je odvisna samo od enostranske volje avtorja predpisa, ki je poleg tega pritožnik v postopku s kasacijsko pritožbo.

– učinkovanje razveljavitve izpodbijanega podzakonskega akta, o kateri je odločilo prvostopenjsko sodišče, vključno z učinki v obdobju, ko je ta akt veljal.

72. Posledica tega je, da ničnostna tožba, vložena v času veljavnosti pravnega akta, o kateri je bilo v korist tožeče stranke pravnomočno odločeno s prvostopenjsko sodbo, izdano v času, ko je akt še veljal, postane brezpredmetna zaradi naknadne spremembe istega akta po izdaji prvostopenjske sodbe.

73. Skratka, organ, ki prvotno sprejme akt in ga spremeni v „odziv“ na sodbo prve stopnje (zoper katero je isti organ vložil kasacijsko pritožbo), doseže, da ta sodba ostane brez učinka, čeprav o njeni vsebini ni odločilo nobeno višje sodišče.

74. Glede izida ničnostne tožbe bi nazadnje obstajala nesprejemljiva negotovost. To ne bi bilo odvisno od vsebinske presoje sodišča, temveč od možnosti spremembe predpisov, ki bi jo izvedel organ, ki je izdal izpodbijani predpis, ko bi ugotovil, da je bilo sodno izpodbijanje na prvi stopnji zanj neugodno.

75. Iz zgoraj navedenega po mojem mnenju izhaja, da samostojno pravno sredstvo, določeno v bolgarskem pravu, v okoliščinah, ki sem jih pravkar analiziral, ne zagotavlja učinkovitega varstva osebi, ki trdi, da so ji bile kršene pravice, dodeljene s pravnim redom Unije.

76. Vendar mora predložitveno sodišče presoditi, ali je mogoče nacionalna postopkovna pravila razlagati tako, da v okoliščinah obravnavanega spora sprememba izpodbijanega predpisa ne preprečuje končne odločitve o vsebini tožbe.

77. Zato bi bilo treba natančno ugotoviti, ali so posledice sporne ureditve v smislu brezpredmetnosti tožb, ki so še vedno predmet postopka, dovolj jasne in natančne ter imajo trdno pravno podlago.

78. V skrajnem primeru bi se lahko obravnavala možnost, da se v primeru neuspeha ničnostne tožbe zaradi brezpredmetnosti oškodovanca napoti na možnost uveljavljanja odgovornosti države kot subsidiarni mehanizem za varstvo kršenih pravic.

79. Odškodninska tožba naj bi, kot sem že navedel, osebi IG povrnila škodo, ki ji je nastala, ker je bila prisiljena uporabiti postopkovno sredstvo, ki se je na koncu izkazalo za neuspešno zaradi okoliščin, na katere ni imela nobenega vpliva.

80. Menim, da bi bilo treba odgovornost za škodo, povzročeno z uporabo zakonodaje, ki ni združljiva s pravom Unije, uveljavljati prek odškodninske tožbe le, če sporne postopkovne ureditve ni mogoče razlagati v skladu z zahtevami pravice do učinkovitega pravnega sredstva.

81. Poleg tega bi bilo treba natančno ugotoviti, ali nacionalno pravo zaradi posebnosti sistema izvajanja direktiv omogoča uresničevanje legitimnega interesa tistih, ki so v položaju osebe IG in lahko uveljavljajo pravice, ki jih podeljuje direktiva, le če se nacionalna določba, ki ni združljiva z direktivo, razveljavi.

82. Tudi če bi se direktiva, iz katere izhajajo pravice, priznane posamezniku, uporabljala neposredno, bi se oseba IG dejansko težko sklicevala nanjo v razmerju do subjekta, kot je dobavitelj energije, ki so mu bili plačani zneski, ki izhajajo iz uporabe točke 6.1.1 sporne metode. [30]

83. Skratka, posamezniki bi morali, da bi dosegli varstvo pravic, ki jim jih priznava pravni red Unije, v okviru dvojne postopkovne ureditve, opisane v predlogu za sprejetje predhodne odločbe:

– Najprej vložiti tožbo za razveljavitev podzakonskega predpisa, ki ni združljiv s pravom Unije, ki lahko kljub uspehu na prvi stopnji postane nenadoma brezpredmetna zaradi spremembe navedenega predpisa, katere namen je preprečiti učinke njegove razveljavitve.

– Nato pa vložiti odškodninsko tožbo za povrnitev nastale škode iz naslova odgovornosti države. [31]

84. V teh okoliščinah menim, da sporna postopkovna pravila pretirano otežujejo sodno varstvo za zagotovitev učinkovitega varstva pravic, ki izhajajo iz prava Unije.

85. To velja za posameznike, ki so tožili na sodno razveljavitev zakonodaje, ki ni v skladu s pravom Unije. To pa ne velja za tiste, ki so to zakonodajo sprejeli in bodo morali odškodnino po potrebi zahtevati iz naslova odgovornosti države.

C. Tretje vprašanje za predhodno odločanje

86. Predložitveno sodišče želi izvedeti, ali je „dopustno, da sporna določba v obdobju od sprejetja do spremembe še dalje ureja pravna razmerja za neomejeni krog oseb, ki niso vložile odškodninskih tožb na podlagi navedene določbe“.

87. Glede na odgovor, ki ga predlagam v zvezi s prvim in drugim vprašanjem za predhodno odločanje, menim, da na tretje vprašanje ni treba odgovoriti.

[30] V zvezi s tem glej na splošno sodbo z dne 7. avgusta 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631).

[31] VAS je na obravnavi trdilo, da lahko tisti, ki pri njem izpodbija zakonitost podzakonskega predpisa, zahteva tudi ustrezno odškodnino. Vendar pa bi moralo, kot je pojasnilo, samo posredovati to zahtevo pristojnemu sodišču, ki bi odločilo, ali gre za odgovornost države.

88. Vsekakor je tretje vprašanje v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe povsem hipotetično.

89. Za odločanje o odškodninskem zahtevku, ki ga je vložila oseba IG (ki je, kot poudarjam, predmet izvornega postopka), ni pomembno, kako so urejena pravna razmerja tretjih oseb, ki niso tožeče stranke, ali pa, da „glede teh oseb presoja združljivosti nacionalnega pravila s pravilom prava Unije za čas pred spremembo ni bila opravljena“.

90. Usoda zahtevka osebe IG, zaradi katerega je bil vložen ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, se ne nanaša na usodo oseb, „ki niso vložile odškodninskih tožb“. Predložitveno sodišče mora odločiti samo o tem zahtevku.

91. Zato menim, da tretje vprašanje za predhodno odločanje, oblikovano v smislu, ki sem ga pravkar povzel, ni dopustno.

V. Predlog

92. Glede na zgoraj navedeno Sodišču predlagam, naj Administrativen sad Sofia-grad (upravno sodišče v Sofiji, Bolgarija) odgovori tako:

Načelo učinkovitega sodnega varstva in zlasti člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ne zahtevata, da mora obstajati samostojna tožba, namenjena primarno izpodbijanju skladnosti nacionalnih določb z določbami prava Unije, če obstaja eno ali več pravnih sredstev, ki posredno omogočajo zagotavljanje spoštovanja pravic, ki jih imajo pravni subjekti na podlagi prava Unije.

Nacionalna zakonodaja, ki določa samostojno tožbo, s katero se oporeka skladnost nacionalnih predpisov s predpisi Unije, mora zagotoviti učinkovitost tega mehanizma izpodbijanja, ki je na voljo posameznikom.

Ta učinkovitost ni zagotovljena, če je na podlagi nacionalne zakonodaje mogoče sodbo sodišča, ki je na prvi stopnji ugotovilo, da pravni akt, ki ni zakon, ni v skladu s pravom Unije, in zoper katero je bila vložena kasacijska pritožba, razveljaviti brez preučitve obrazložitve te sodbe zgolj zaradi spremembe podzakonskega akta, ki ga je po razglasitvi te sodbe sprejel isti organ, ki je izdal izpodbijani akt, tako da se s tako spremembo tej sodbi odvzame učinek in prepreči, da bi bila v postopku s kasacijsko pritožbo vsebinsko obravnavana.