



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MANUELA CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONY
přednesené dne 16. června 2022¹

Věc C-289/21

IG

proti

Varchoven administrativen sad

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Administrativen sad Sofia-grad (správní soud v Sofii, Bulharsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Energetická politika – Podpora energetické účinnosti – Směrnice 2012/27/EU – Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie – Právo na účinný prostředek nápravy a soudní ochranu – Náhrada újmy způsobené porušením unijního práva – Změna vnitrostátní právní úpravy v průběhu řízení o kasačním opravném prostředku“

1. Podle bulharského procesního práva, jak je popsáno v této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, je žaloba proti podzákonnému normativnímu aktu v zásadě bezpředmětná, pokud byl tento akt změněn před vydáním rozsudku.
2. V původním sporu osoba, na kterou se toto procesní pravidlo vztahovalo, podala žalobu z titulu mimosmluvní odpovědnosti proti státu poté, co byla její žaloba prohlášena za bezpředmětnou v důsledku změny normativního aktu.
3. Soud, který má o této žalobě rozhodnout, se v zásadě táže, zda je toto procesní pravidlo slučitelné s právem na účinnou soudní ochranu zaručeným článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

¹ – Původní jazyk: španělština.

I. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Směrnice 2012/27/EU²

4. Článek 9 odst. 1 stanoví:

„Členské státy zajistí, aby pokud je to technicky možné, finančně únosné a úměrné potenciálním úsporám energie, byli koneční zákazníci pro elektřinu, zemní plyn, dálkové vytápění, dálkové chlazení a užitkovou teplou vodu vybaveni individuálními měřiči za konkurenceschopné ceny, které přesně zobrazují skutečnou spotřebu energie konečného zákazníka a poskytují informace o skutečné době použití.“

5. Článek 10 upřesňuje obsah a vlastnosti informací, které mají být zákazníkům poskytovány v jejich vyúčtování.

B. Bulharské právo.

1. Administrativnoprocesualen kodeks³

6. Článek 156 stanoví:

„(1) [...] Se souhlasem ostatních žalovaných a zúčastněných osob, pro které je napadený akt příznivý, může správní orgán napadený akt zcela nebo zčásti zrušit nebo přijmout akt, jehož přijetí odmítl.“

(2) Souhlas žalobce je nutný i pro účely zrušení aktu po prvním jednání.

(3) Zrušený akt může být znovu vydán pouze v případě, že nastanou nové okolnosti.

(4) Je-li k žalobě proti aktu připojen nárok na náhradu újmy, řízení o tomto nároku pokračuje.“

7. Článek 187 stanoví:

„(1) Na žaloby proti prováděcím normativním aktům se nevztahuje žádná lhůta.

(2) Žaloba proti normativnímu aktu je nepřípustná po podání první žaloby ze stejných důvodů.“

8. Článek 195 stanoví:

„(1) Prováděcí normativní akt se považuje za zrušený ode dne nabytí právní moci soudního rozhodnutí.

² – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012 o energetické účinnosti, o změně směrnic 2009/125/ES a 2010/30/EU a o zrušení směrnic 2004/8/ES a 2006/32/ES (Úř. věst. 2012, L 315, s. 1).

³ – Soudní řád správní (DV č. 30 ze dne 11. dubna 2006).

(2) Právní důsledky normativního aktu prohlášeného za neplatný nebo který lze zrušit přijme příslušný orgán z moci úřední nejpozději do tří měsíců od nabytí právní moci soudního rozhodnutí.“

9. Článek 204 odst. 3 uvádí, že byla-li újma způsobena správním aktem, který je neplatný nebo zrušený, konstatuje jeho nezákonnost soud, který rozhoduje o žalobě na náhradu škody.

10. Článek 221 odst. 4 stanoví:

„Pokud správní orgán se souhlasem ostatních žalovaných akt zruší nebo přijme akt, jehož přijetí bylo odmítnuto, Varchoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud, Bulharsko) zruší soudní rozhodnutí vydané v souvislosti s tímto aktem nebo tímto odmítnutím, jelikož bylo stíženo procesní vadou, a věc ukončí.“

2. Zakon za otgovornostta na daržavata i obštinite za vredi ouha otgovornostta na darzhavata i obshtinite ouha vredi⁴

11. Článek 1 stanoví:

„1. Stát a obce odpovídají za újmu, která vznikla občanům a právnickým osobám v důsledku protiprávního jednání, nečinnosti nebo aktů orgánů a zaměstnanců státu nebo obcí při výkonu správní činnosti nebo v souvislosti s ní [...]

2. Žaloby podané podle odstavce 1 se projednávají podle správního postupu stanoveného [soudním řádem správním] [...].“

II. Skutkový stav, spor a předběžné otázky

12. Naredba č. 16–334 ot 6.04.2007 za toplosnabdjavaneto⁵ (nařízení č. 16–334 ze dne 6. dubna 2007 o dálkovém vytápění), přijaté ministrem hospodářství a energetiky Bulharské republiky, začlenilo do přílohy 1 čl. 61 odst. 1 metodiku poměrného rozdělení spotřeby tepelné energie v budovách, které jsou ve společném bytovém vlastnictví (dále jen „metoda výpočtu“).

13. IG napadl metodu výpočtu u Varchoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud, dále jen „VAS“) žalobou č. 1372/2016.

14. Dne 13. dubna 2018 VAS v tříčlenném senátu žalobě vyhověl a dospěl k závěru, že metoda výpočtu nesplňuje cíl článků 9 a 10 směrnice 2012/27 (aby byla tepelná energie účtována na základě skutečné spotřeby), což ji činí neplatnou *ex tunc*⁶.

15. Ministr hospodářství a energetiky podal proti rozsudku prvního stupně kasační opravný prostředek č. 1318/2019 k samotnému VAS, který zasedal v pětičlenném senátu.

⁴ – Zákon o odpovědnosti státu a obcí za škody (DV č. 60 ze dne 5. srpna 1988).

⁵ – Nařízení č. 16–334 ze dne 6. dubna 2007 o dálkovém vytápění (DV č. 34 ze dne 24. dubna 2007).

⁶ – VAS na jednání tvrdil, že rozsudek ze dne 13. dubna 2018 byl založen na jiných důvodech. Předkládací rozhodnutí je však v tomto bodě kategorické a Soudní dvůr se musí řídit vyličením podrobností stanovených předkládajícím soudem. V bodě 5 tohoto rozhodnutí se uvádí: „rozhodnutím [...] ze dne 13. dubna 2018 [...] byl vzorec použitý v bodě 6.1.1 [...] zrušen s odůvodněním, že není v souladu s cílem článků 9 a 10 směrnice 2012/27/EU, které byly provedeny článkem 155 odst. 2 energetického zákona“.

16. Dne 20. září 2019 vstoupilo v platnost nové nařízení, které změnilo zejména vzorec pro metodu výpočtu.

17. Dne 11. února 2020 prohlásil pětičlenný senát VAS, příslušný k projednání kasačního opravného prostředku, že spor se stal bezpředmětným. Své rozhodnutí založil na skutečnosti, že změna bodu 6.1.1 metody výpočtu vedla k jejímu zrušení a že podle vnitrostátního práva mohou soudy rozhodovat ve věci samé pouze ve vztahu k platným ustanovením.

18. V důsledku toho pětičlenný senát zrušil rozsudek prvního stupně, aniž musel zkoumat platnost metody výpočtu. Toto rozhodnutí nabylo právní moci.

19. Za této situace IG podal u Administrativen sad Sofia-grad (správní soud v Sofii) žalobu na náhradu škody ve výši 830 BGN, což odpovídá nákladům prvního řízení (věc č. 1372/2016) a 300 BGN za nemajetkovou újmu⁷ způsobenou rozsudkem vydaným v řízení o kasačním opravném prostředku č. 1318/2019.

20. Žaloba na náhradu škody směřuje proti VAS, který před předkládajícím soudem vystupuje jako žalovaný.

21. V této souvislosti Administrativen sad Sofia-grad (správní soud v Sofii) předkládá Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

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

III. Řízení před Soudním dvorem

22. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla zapsána u Soudního dvora dne 5. května 2021.

23. Písemná vyjádření předložili IG, VAS, polská vláda a Komise. S výjimkou polské vlády se všichni zúčastnili jednání konaného dne 6. dubna 2022.

⁷ – Tvrzená újma spočívala ve „zklamání, hněvu a urážce způsobené postupem soudců senátu VAS, kteří nezajistili účinnost unijního práva a místo, aby o sporu rozhodli, odmítli vykonat kontrolu nad činností exekutivy“.

IV. Analýza

A. Úvodní poznámky

24. Předmět žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce přirozeně vyplývá ze sporu, který je třeba vyřešit v původním řízení. V původním řízení jde pouze o to, zda má IG nárok na náhradu újmy, kterou utrpěl v důsledku rozsudku vydaného na základě bulharského procesního pravidla, které mu znemožnilo získat meritorní rozhodnutí o platnosti metody výpočtu.

25. Do této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce tedy nespadá určení: a) slučitelnosti bodu 6.1.1 metody výpočtu se směrnicí 2012/27, b) nároku IG na náhradu újmy za porušení této směrnice a c) nároku třetích osob, jiných než IG, na tuto náhradu újmy.

26. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se tedy netýká toho, zda je náhrada újmy způsobené uplatněním normativního ustanovení v oblasti energetické účinnosti, které je údajně v rozporu s unijním právem, opodstatněná, či nikoli. Jedinou újmou, jejíž náhrady se IG domáhá, je, opakují, újma (údajně) způsobená vnitrostátním procesním ustanovením, které umožňuje zbavit účinků prvního rozsudku, který prohlašuje neplatnost metody výpočtu účtované energie.

27. Aby mohl předkládající soud rozhodnout o této újmě a její případné náhradě, musí znát odpověď na otázku, zda je vnitrostátní pravidlo, na jehož základě ztratilo prohlášení neplatnosti metody výpočtu uvedené v rozsudku prvního stupně účinek, slučitelné s unijním právem⁸.

28. Při takovém chápání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nelze vyhovět námitkám nepřípustnosti vzneseným VAS, které v podstatě vycházejí z: a) nedodržení čl. 94 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora, b) neexistence vztahu mezi původní právní situací a unijním právem a c) překážky věci pravomocně rozsouzené v případě rozsudku ze dne 11. února 2020⁹.

29. Navzdory těmto námitkám se domnívám, že:

- Předkládací rozhodnutí obsahuje dostatečné vysvětlení důvodů, které vedly předkládající soud k položení předběžných otázek. Splňuje tedy požadavek stanovený v čl. 94 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora.
- Mezi předmětem původního řízení a unijním právem existuje souvislost, neboť původní spor, z něhož vzešla následná žaloba na náhradu škody, se týkal uplatňování směrnice 2012/27. Životaschopnost takové žaloby může záviset na vhodnosti procesních prostředků, které jsou podle bulharského práva stanoveny pro vymáhání unijního práva.
- Překážka věci pravomocně rozsouzené v případě rozsudku VAS ze dne 11. února 2020 není zpochybněna. Jinou otázkou je, zda by po připuštění překážky věci pravomocně rozsouzené mělo být uznáno právo na náhradu újmy, která může vzniknout v důsledku tohoto rozsudku – v rozsahu, v němž uplatňuje dotčené procesní pravidlo.

⁸ – Bod 17 předkládacího rozhodnutí informuje o vnitrostátní judikатурní diskusi o účincích změn právních předpisů na probíhající řízení o neplatnosti. IG uvádí, že další rozsudek VAS ze dne 26. června 2020 se zabýval podstatou kasačního opravného prostředku č. 143590/2019 a analyzoval zákonnost některých článků nařízení č. 16–334, které byly zrušeny nebo změněny před datem vydání tohoto rozsudku. Po projednání tohoto bodu na jednání se však zdá, že vše nasvědčuje tomu, že kasační opravný prostředek č. 143590/2019 se týkal ustanovení, která ke dni ukončení ústní části řízení nebyla zrušením nebo změnou dotčena.

⁹ – VAS poté, co zdůraznil, že rozsudek ze dne 11. února 2020 nabyl právní moci, tvrdí, že unijní právo nevyžaduje upuštění od uplatnění vnitrostátních pravidel, která přiznávají vnitrostátním rozsudkům status překážky věci pravomocně rozsouzené.

30. Ve zbytku se domnívám, že první dvě předběžné otázky lze zodpovědět společně a třetí, jak vysvětlím, je nepřijatelná, neboť je hypotetická.

B. První a druhá předběžná otázka

1. Žaloby na neplatnost a žaloby na náhradu škody jako způsoby zajištění dodržování práv jednotlivce

31. V rozsudku ze dne 21. prosince 2021, *Randstad Italia*¹⁰, Soudní dvůr zopakoval, že čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU ukládá členským státům povinnost stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých unijním právem¹¹.

32. Tato povinnost členských států je slučitelná se zásadou procesní autonomie, podle níž, s výhradou existence unijních pravidel v dané oblasti, je na členských státech, aby upravily procesní podmínky těchto nápravných prostředků¹².

33. Svoboda při utváření systémů, kterou členské státy požívají, jde tak daleko, že unijní právo jim neukládá povinnost zavést *samostatnou*¹³ žalobu, která by umožňovala *přímé* napadení vnitrostátních ustanovení, jež jsou v rozporu s unijním právem.

34. Soudní dvůr vyloučil, že neexistence takové samostatné žaloby ve vnitrostátním právu porušuje článek 47 Listiny: „[z]a těchto podmínek zásada účinné soudní ochrany jako taková nevyžaduje existenci samostatné žaloby směřující k napadení souladu vnitrostátních ustanovení s unijními normami, existuje-li jeden nebo více opravných prostředků umožňujících incidenčně zajistit dodržování práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva“¹⁴.

35. K zachování práv, která unijní právo „přiznává jednotlivcům“, tedy postačuje, aby jiné opravné prostředky incidenčně zajišťovaly dodržování těchto práv.

36. Mezi procesní prostředky vhodné k ochraně, byť i incidenční, dodržování práv uznaných unijními pravidly, patří požadavek, aby členský stát odpovídal za újmu způsobenou jednotlivcům v důsledku porušení těchto práv.

37. Je tedy možné, „že plná účinnost unijního práva a účinná ochrana práv jednotlivců podle tohoto práva mohou být případně zajištěny zásadou odpovědnosti státu za újmu způsobenou jednotlivcům v důsledku porušení unijního práva, které mu lze přičíst, přičemž tato zásada je vlastní systému smluv, na kterém je Unie založena“¹⁵.

¹⁰ – Věc C-497/20, EU:C:2021:1037 (dále jen „rozsudek *Randstad Italia*“).

¹¹ – Rozsudek *Randstad Italia*, bod 56, citující rozsudek ze dne 26. března 2020, *Miasto Łowicz a Prokurator Generalny* (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234), bod 32.

¹² – Rozsudek *Randstad Italia*, bod 58: „[S] výhradou existence unijních pravidel v dané oblasti je na základě zásady procesní autonomie na vnitrostátním právním řádu každého členského státu, aby upravil procesní podmínky prostředků uvedených v bodě 56 tohoto rozsudku, avšak za podmínky, že tyto podmínky nejsou v situacích, na které se uplatní unijní právo, méně příznivé než v podobných situacích podléhajících vnitrostátnímu právu (zásada rovnocennosti) a v praxi neznemožňují nebo nadměrně neztěžují výkon práv přiznaných unijním právem (zásada efektivity)“.

¹³ – Takovou žalobou je chápána žaloba nebo opravný prostředek směřující primárně proti samotnému pravidlu, a nikoli pouze proti jednotlivým aktům jeho provádění.

¹⁴ – Rozsudek ze dne 21. listopadu 2019, *Deutsche Lufthansa* (C-379/18, EU:C:2019:1000), bod 61.

¹⁵ – Rozsudek ze dne 19. prosince 2019, *Deutsche Umwelthilfe* (C-752/18, EU:C:2019:1114), bod 54.

38. Uplatnění této judikatury v zásadě určuje slučitelnost procesního předpisu, který, aniž by stanovil žaloby na neplatnost, stanoví žaloby na náhradu škody, které umožňují dotčeným osobám účinnou ochranu jejich práv, s článkem 47 Listiny.

39. Předkládajícímu soudu přísluší posoudit, zda procesní prostředek náhrady škody podle bulharského práva, který je tomuto soudu znám, je svou povahou způsobilý účinně chránit práva, která unijní právo přiznává žalobci.

40. V rámci této analýzy může předkládající soud čerpat cenné úvahy z rozsudku ze dne 4. října 2018, Kantarev¹⁶, který sám cituje, a to tím spíše, že v něm byly projednávány otázky spojené s bulharskou právní úpravou žalob vycházejících z mimosmluvní odpovědnosti podaných proti státu¹⁷.

41. V tomto rozsudku Soudní dvůr uvedl:

- „Vnitrostátní soud může ověřit, zda poškozený projevil přiměřenou snahu k odvrácení újmy nebo omezení jejího rozsahu, a zvláště zda včas využil všech dostupných právních prostředků“¹⁸.
- „Bylo [by] v rozporu se zásadou efektivity, kdyby poškozeným byla uložena povinnost systematicky využívat veškeré právní prostředky, které mají k dispozici, třebaže by tím byly vyvolány nadměrné obtíže nebo by to od nich nemohlo být spravedlivě požadováno“¹⁹.
- „V této souvislosti povinnost domoci se nejprve zrušení správního aktu, v jehož důsledku újma vznikla, není sama o sobě v rozporu se zásadou efektivity. Taková povinnost může ovšem nadměrně ztížit získání náhrady újmy způsobené dotčeným porušením unijního práva, je-li takové zrušení prakticky vyloučeno“²⁰.

2. Dvojitý procesní režim v bulharském právu: žaloby proti normativním aktům a žaloby na náhradu škody

42. Bulharské právo stanoví přímou (samostatnou) žalobu, kterou usnadňuje kontrolu slučitelnosti vnitrostátních právních předpisů s unijním právem. Právě tato žaloba vedla k vydání rozsudku prvního stupně ze dne 13. dubna 2018, v němž byl bod 6.1.1 metody výpočtu prohlášen za neplatný s odůvodněním, že není v souladu s cíli směrnice 2012/27²¹.

43. Kromě této přímé žaloby umožňuje bulharské právo také incidenční žalobu spočívající v nároku na mimosmluvní náhradu škody od státu za porušení unijního pravidla, které přiznává práva jednotlivcům.

¹⁶ – Věc C-571/16, EU:C:2018:807.

¹⁷ – Tyto obecné úvahy zůstávají v platnosti, i když byly bulharské právní předpisy v této oblasti změněny, jak bylo zdůrazněno na jednání.

¹⁸ – Bod 140.

¹⁹ – Bod 142.

²⁰ – Bod 143.

²¹ – Viz poznámka pod čarou č. 6 tohoto stanoviska.

44. Na jednání bylo zdůrazněno, že žaloba na náhradu škody opravňuje příslušné soudy k tomu, aby konstatovaly, byť *incidenčně* a s účinky mezi stranami sporu, nezákonnost podzákonného normativního aktu, z něhož vyplývá újma způsobená žalobci. Nezdá se, že by tyto soudy byly omezeny skutečností, že normativní akt byl před vydáním rozsudku zrušen nebo změněn.

45. VAS, polská vláda a Komise tvrdí, že tento dvojí procesní režim v zásadě postačuje k naplnění práva na soudní ochranu:

- Podle VAS nabízí vnitrostátní právo osobám, které se považují za poškozené údajně nezákonným správním aktem, možnost získat náhradu způsobené újmy prostřednictvím žaloby na náhradu škody. Taková žaloba rovněž umožňuje přezkoumat zákonnost daného aktu a splňuje zejména zásady rovnocennosti a efektivity vyžadované unijním právem.
- Podle polské vlády článek 47 Listiny nevyžaduje existenci samostatné žaloby pro zpochybnění souladu vnitrostátních předpisů s unijním právem. Vzhledem k tomu, že bulharské právo zřejmě umožňuje v případě žaloby na náhradu škody způsobené správním aktem, který byl zrušen, prokázat jeho nezákonnost, splňuje dotčená vnitrostátní právní úprava požadavky práva na účinnou soudní ochranu.
- Komise v zásadě souhlasí s vyjádřením polské vlády, pokud jde o dostatečnost, s ohledem na článek 47 Listiny, žaloby na náhradu škody, která umožňuje přezkoumání zákonnosti pozměněného normativního ustanovení.

46. Výše citovaná judikatura Soudního dvora toto posouzení potvrzuje. Za předpokladu, že je účinná, může být odpovědnost státu prostředkem nápravy újmy způsobené jednotlivcům, pokud ji lze zároveň využít k přezkumu souladu vnitrostátního pravidla s unijním právem.

47. Tuto počáteční odpověď je však třeba upřesnit upozorněním na možnou neúčinnost nebo rušivé účinky samostatné žaloby, jak je upravena v bulharském právu, aby byla plně zaručena kontrola slučitelnosti vnitrostátního právního ustanovení s unijním právem. Tyto rušivé účinky mají navíc vliv i na prostředek nápravy v podobě náhrady újmy, a to ve smyslu, který vysvětlím níže.

48. Jistě, jak jsem již uvedl, unijní právo nevyžaduje existenci samostatné žaloby. Pokud ji však členský stát stanoví, mám za to, že svoboda členských států stanovit procesní pravidla upravující prostředky uvedené v čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci [SEU] podléhá zásadám rovnocennosti a efektivity²².

49. Cesta odpovědnosti členského státu představuje podpůrný prostředek pro účinnou ochranu práv jednotlivců v případech, kdy vnitrostátní právo nestanoví samostatnou žalobu. Trvám na tom, že pokud existuje, musí splňovat podmínky rovnocennosti a efektivity vyžadované unijním právem.

50. Navíc v rozsahu, v jakém vnitrostátní procesní právo brání, ztěžuje nebo zdržuje přístup jednotlivce k náhradě újmy, není dodrženo právo na účinnou soudní ochranu, a v důsledku toho může vzniknout nový důvod pro uplatnění odpovědnosti státu. Přesně taková je odpovědnost, na základě které se IG domáhá náhrady škody v původním řízení.

²² – Rozsudek *Randstad Italia*, bod 58; a rozsudek ze dne 10. března 2022, *Grossmania* (C-177/20, EU:C:2022:175), bod 49.

51. Splňuje samostatná žaloba stanovená v bulharském právu podmínky rovnocennosti a efektivity vyžadované unijním právem?

52. Pokud jde o zásadu *rovnocennosti*, zdá se, že bezpředmětnost (kterou v projednávané věci prohlásil VAS) se netýká výhradně žalob podaných proti vnitrostátním ustanovením neslučitelným s unijním právem.

53. S výhradou ověření předkládajícím soudem se z dostupných informací zdá, že ke stejné bezpředmětnosti by došlo i v případě, že by napadené ustanovení bylo neplatné z důvodu porušení vnitrostátní normy vyšší právní síly.

54. Pokud jde o zásadu *efektivity*, spor, který má být vyřešen v původním řízení, ukazuje, že samostatná žaloba v praxi velmi ztěžuje uplatnění práva přiznaného IG unijními pravidly, pokud změna napadeného pravidla zasahuje do jeho realizace, čímž se budu zabývat níže.

3. *Bezpečnost žaloby směřující proti normativnímu aktu a důsledky jeho změny*

55. Podle informací obsažených ve spise, které byly potvrzeny na jednání, je žaloba proti podzákonným normativním aktům v bulharském právu nastavena tak, že (jako tomu bylo v tomto případě) se může stát bezpředmětnou, pokud je napadený akt změněn dříve, než soudy dospějí ke konečnému rozhodnutí ve věci samé²³.

56. Z abstraktního hlediska unijní právo nebrání tomu, aby členský stát upravil žaloby na neplatnost normativních aktů tak, aby příslušné soudy zpravidla rozhodovaly pouze o zákonnosti norem platných v době vydání rozsudku²⁴.

57. Je však možné, v závislosti na zvlátnostech tohoto pravidla ve vnitrostátním právu, že jeho použití znamená výrazné omezení soudního přezkumu, primárního a s účinkem *erga omnes*, zákonnosti napadeného a následně změněného ustanovení.

58. Je tedy třeba přezkoumat, zda bulharské právo prostřednictvím tohoto omezení poskytuje účinnou soudní ochranu práv přiznaných Unii proti účinkům pravidla před jeho změnou nebo zrušením.

59. V původním řízení stačilo ke zrušení rozsudku prvního stupně, kterým bylo žalobě vyhověno, že ustanovení napadené ze strany IG v řízení č. 1372/2016 bylo před rozhodnutím o kasačním opravném prostředku změněno. Po zrušení tohoto ustanovení, které bylo vyhlášeno rozsudkem prvního stupně, následovalo zrušení tohoto rozsudku, aniž jej kasační soud meritorně přezkoumal.

²³ – Uskutečněná změna takto umožňuje, aby přetrvaly účinky, které dosud vyvolávalo napadené ustanovení. VAS v písemném vyjádření tvrdí, že v unijním procesním systému se na základě článku 149 jednacího řádu Soudního dvora uznává bezpředmětnost přímé žaloby, pokud byl napadený akt před vydáním rozsudku změněn. Nicméně bez ohledu na to, že toto řešení převažuje v případě, že nebylo vydáno rozhodnutí v prvním stupni, podle judikatury Soudního dvora žaloba na neplatnost aktu, který již není v platnosti, se nutně nestává bezpředmětnou, pokud si navrhovatel zachová zájem na prohlášení neplatnosti tohoto aktu. V tomto smyslu viz K. Lenaerts, I. Maselis a K. Gutman: *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, oddíl 7.10, a citovaná judikatura.

²⁴ – V některých členských státech platí stejné pravidlo pro *a posteriori* přezkum ústavnosti zákonů. Jejich zrušení po podání žaloby v zásadě zakládá zamítnutí žaloby z toho důvodu, že v řízení, jehož cílem je objektivní očista právního řádu, není místo pro rozhodnutí o zákonném textu, který není v platnosti. Toto kritérium se však nemusí uplatnit v případě, kdy zákon i přes své zrušení zůstává v určitém rozsahu účinný (ultraaktivita), nebo je třeba určit, zda byl, za předpokladu jeho uplatnění na sporné skutečnosti v souladu se zásadou *tempus regit factum*, v souladu s Ústavou.

60. IG tedy nemohl s konečnou platností dosáhnout zrušení normativního aktu, kterého dosáhl již v prvním stupni. Naopak navzdory tomuto rozsudku byly zachovány účinky vzniklé v období mezi vstupem tohoto aktu, který byl v rozporu s unijním právem, v platnost a jeho následnou změnou.

61. K takovému výsledku vedla právní úprava (nebo přinejmenším její soudní výklad), která podle průběhu jednání zřejmě nesplňuje podmínky jasnosti a předvídatelnosti nezbytné pro zajištění práva na účinnou soudní ochranu.

62. Na jednání byl diskutován právní základ, na jehož základě se pětičlenný senát VAS rozhodl prohlásit spor za bezpředmětný. Zástupce VAS v odpovědi na otázky Soudního dvora uvedl, že tento právní základ nelze nalézt v čl. 221 odst. 4 soudního řádu správního²⁵ a že pětičlenný senát neuvedl žádné jiné ustanovení, o které by se mohl opřít²⁶.

63. Důsledky (negativní pro žalobce, který je zbaven meritorní soudní odpovědi, přestože byl v prvním stupni úspěšný) nejasnosti a nepředvídatelnosti pravidla by se zvýšily, pokud by se pravidlo uplatňovalo, jak tvrdí IG, bez předchozího slyšení zúčastněných stran, aby mohly argumentovat o jeho dopadu na spor²⁷.

64. Předkládajícímu soudu přísluší posoudit, zda jsou sporná procesní pravidla dostatečně jasná a předvídatelná, pokud jde o jejich účinky, anebo zda je naopak jednotlivec dotčený vnitrostátním ustanovením neslučitelným s unijním právem ponechán napospas volné úvaze soudů, což má za následek ztrátu právní jistoty.

65. Nejcitlivějším bodem při posuzování této procesní úpravy je však skutečnost, že umožňuje výkonné moci zpětně zbavit účinnosti již vydaný soudní rozsudek, v němž bylo konstatováno porušení unijního práva. Stačí, když se před vydáním rozsudku kasačního soudu přijme pouhou změnu²⁸ pravidla, které bylo tímto rozsudkem zrušeno.

66. Tak by tomu bylo i v projednávané věci: změna metody výpočtu byla odůvodněna „právě na základě“ rozsudku prvního stupně, který ji zrušil²⁹.

67. Pokud by tomu tak bylo – což opět přísluší ověřit předkládajícímu soudu – byla by účinnost žalob na neplatnost podaných proti podzákonným ustanovením, u nichž bylo dosaženo prohlášení neslučitelnosti s unijním právem, závislá na vůli orgánu, který napadené ustanovení vydal.

²⁵ – Připomínám, že toto ustanovení, uvedené v bodě 10 tohoto stanoviska, stanoví, že správní orgán může napadený akt „zrušit“ a VAS v takovém případě zruší soudní rozhodnutí vydané v souvislosti s tímto aktem.

²⁶ – Podle předkládacího rozhodnutí (bod 9) VAS tvrdil, že ve sporu došlo ke zrušení normativního aktu, na který se vztahuje čl. 204 odst. 3 soudního řádu správního. Podle tohoto ustanovení, pokud byla újma způsobena aktem, který byl zrušen, rozhodne o jeho nezákonnosti soud, který rozhoduje o žalobě na náhradu škody.

²⁷ – Na jednání IG uvedl, že senát VAS rozhodl, aniž mu umožnil se vyjádřit k případné bezpředmětnosti žaloby.

²⁸ – Na základě diskuse na jednání by stačila minimální změna normativního ustanovení, aby se probíhající soudní řízení stalo bezpředmětným. IG tvrdil (bod 45 jeho písemného vyjádření), že se o takovou změnu nejedná, protože nové nařízení přijalo stejnou metodu výpočtu. Předkládající soud však uvádí, že nařízení zveřejněné dne 20. září 2019 změnilo předchozí nařízení, „zejména“ pokud jde o bod 6.1.1 týkající se metodiky poměrného rozdělení spotřeby tepelné energie v budovách, které jsou ve společném bytovém vlastnictví (bod 6 předkládacího rozhodnutí).

²⁹ – Bod 4 písemného vyjádření IG, který na jednání na tomto bodě trval. Podle mého názoru nebyly jeho úvahy v průběhu následné debaty zpochybněny.

68. V této souvislosti by nic nebránilo tomu, aby tento orgán rozhodl o změně normativního aktu právě proto, aby se vyhnul zrušujícím účinkům prvního rozsudku, kterým bylo žalobě vyhověno, před jeho potvrzením pravomocným kasačním rozsudkem.

69. Jinými slovy, dotčený procesní režim umožňuje, aby byl zneužíván jako prostředek k zajištění neúčinnosti předchozího prohlášení neplatnosti na základě porušení unijního práva. Stejně tak na úkor zásady efektivity nadměrně ztěžuje ochranu práv jednotlivců.

70. Je pravda, jak VAS tvrdil na jednání, že výkonná moc nebo obecně vládní orgán, který vydá podzákonný normativní akt, má pravomoc jej kdykoli změnit nebo zrušit.

71. Tato pravomoc však nemůže být použita jako prostředek k *neutralizaci* již vydaných rozsudků, v nichž bylo zjištěno porušení unijních pravidel, pokud takový mechanismus současně brání:

- Přezkumu rozsudku prvního stupně vyšší instancí (zde VAS v pětičlenném senátu), která jej prohlásí za neplatný nikoli z věcných důvodů, ale pro okolnost, která nijak nesouvisí s řízením a závisí pouze na jednostranné vůli autora normy, který je navíc navrhovatelem v řízení o kasačním opravném prostředku.
- Účinkům prohlášení neplatnosti napadeného normativního aktu, jak byly zjištěny soudem prvního stupně, včetně účinků odpovídajících době, kdy byl tento akt v platnosti.

72. Výsledkem je, že žaloba na neplatnost podaná v době, kdy byl normativní akt platný a bylo platně rozhodnuto ve prospěch žalobce rozsudkem prvního stupně vydaným v době, kdy byl tento akt ještě platný, je prohlášena za bezpředmětnou v důsledku následné změny téhož aktu po vydání rozsudku prvního stupně.

73. Stručně řečeno, orgán, který původně schválí akt a změní jej jako „reakci“ na rozsudek prvního stupně (proti němuž tentýž orgán podal kasační opravný prostředek), dosáhne neúčinnosti tohoto rozsudku, přestože o jeho obsahu nerozhodovala žádná vyšší instance.

74. Žaloba na neplatnost je nakonec vystavena nepřijatelné nejistotě pokud jde o její výsledek. Ten nezávisí na soudním posouzení podstaty věci, ale na možné změně normativního aktu orgánem, který napadené ustanovení vydal, jakmile je zjištěno, že žalobě v jeho neprospěch bylo v prvním stupni vyhověno.

75. Z výše uvedeného podle mého názoru vyplývá, že samostatná žaloba stanovená bulharským právem za okolností, které jsem právě analyzoval, zřejmě neposkytuje účinnou ochranu osobě, která tvrdí, že byla porušena její práva přiznaná unijním právním řádem.

76. Předkládajícímu soudu však přísluší posoudit, zda lze vnitrostátní procesní režim vykládat tak, aby bylo zajištěno, že za okolností projednávané věci nebude změna napadeného pravidla bránit konečnému rozhodnutí ve věci samé.

77. Za tímto účelem je třeba přesně určit, zda jsou důsledky napadeného režimu, pokud jde o bezpředmětnost dosud projednávaných žalob, dostatečně jasné a přesné a zda mají pevný právní základ.

78. V krajním případě by bylo možné zvážit možnost, že v případě neúspěchu žaloby na neplatnost v důsledku její bezpředmětnosti by poškozený mohl být odkázán na odpovědnost státu jako na subsidiární mechanismus ochrany porušených práv.

79. Žaloba na náhradu škody, jak jsem již uvedl, slouží k náhradě újmy způsobené IG tím, že byl nucen využít procesního prostředku, který se nakonec ukázal jako neúspěšný vzhledem k okolnostem zcela nesouvisejícím s jeho jednáním.

80. Domnívám se, že odpovědnost za újmu způsobenou uplatňováním právních předpisů neslučitelných s unijním právem by měla být uplatňována formou náhrady škody pouze v případě, že dotčený procesní režim nelze vykládat v souladu s požadavky práva na účinnou soudní ochranu.

81. Dále by mělo být vyjasněno, zda vnitrostátní právo vzhledem ke zvláštnostem režimu provádění směrnic umožňuje naplnit oprávněný zájem těch, kteří se v situaci IG mohou domáhat práv přiznaných směrnicí pouze v případě, že vnitrostátní ustanovení neslučitelné se směrnicí bude prohlášeno za neplatné.

82. I kdyby totiž byla směrnice, z níž vyplývají práva přiznaná jednotlivci, přímo použitelná, IG by se jí těžko mohl dovolávat vůči takovému jednotlivci, jako je podnik dodávající energii, kterému byly vyplaceny částky vyplývající z použití bodu 6.1.1 sporné metody³⁰.

83. Stručně řečeno, aby jednotlivci dosáhli ochrany práv, která jim přiznává unijní právní řád, museli by se v rámci dvojího procesního režimu popsaného v předkládacím rozhodnutí:

- Nejprve domáhat zrušení normativního ustanovení, které je neslučitelné s unijním právem, žalobou, která se i v případě úspěchu v prvním stupni může stát bezpředmětnou v důsledku změny tohoto ustanovení, jejímž cílem je vyhnout se účinkům jeho zrušení.
- Zadruhé požadovat náhradu způsobené újmy prostřednictvím určení odpovědnosti státu³¹.

84. Za těchto okolností se domnívám, že dotčená procesní pravidla příliš ztěžují získání soudní ochrany za účelem zajištění účinné ochrany práv vyplývajících z unijního práva.

85. Výše uvedené se vztahuje na jednotlivce, kteří se domáhali soudního zrušení právních předpisů, které jsou neslučitelné s unijním právem. Nevztahuje se však na ty, kteří proti těmto právním předpisům nebrojili, ti se budou muset případně domáhat náhrady škody prostřednictvím určení odpovědnosti státu.

C. Třetí předběžná otázka

86. Předkládající soud se táže, zda „je přípustné, aby dotčené ustanovení v době od vydání do změny i nadále upravovalo právní vztahy neomezeného okruhu osob, které v souvislosti s tímto ustanovením nepodaly žádnou žalobu na náhradu škody“.

³⁰ – Obecně v tomto ohledu viz rozsudek ze dne 7. srpna 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631).

³¹ – VAS na jednání tvrdil, že každý, kdo před ním napadne zákonnost normativního ustanovení, může rovněž požadovat odpovídající náhradu škody. Vysvětlil však, že sám VAS by měl tento nárok postoupit příslušnému soudu, který by rozhodl, zda nastala odpovědnost státu.

87. Vzhledem k odpovědi, kterou navrhuji na první a druhou předběžnou otázku, nepovažuji za nezbytné odpovídat na třetí předběžnou otázku.

88. V každém případě je otázka položená ve třetí otázce žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce čistě hypotetická.

89. Pro posouzení žaloby na náhradu škody podané IG (která je, připomínám, předmětem původního řízení) není podstatné, jaký je režim právních vztahů třetích osob, které nejsou žalobci, ani to, že „posouzení slučitelnosti vnitrostátního ustanovení s ustanovením unijního práva v době před změnou nebylo provedeno ve vztahu k těmto osobám“.

90. Osud žaloby IG, která vedla k této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, totiž nesouvisí s osudem „osob, které [...] nepodaly žádnou žalobu na náhradu škody“. Předkládající soud se musí zabývat pouze touto žalobou.

91. Třetí předběžnou otázku, formulovanou tak, jak jsem právě uvedl, tedy považuji za nepřípustnou.

V. Závěry

92. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl Administrativen sad Sofia-grad (správní soud v Sofii, Bulharsko) takto:

„Zásada účinné soudní ochrany a zejména článek 47 Listiny základních práv Evropské unie samy o sobě nevyžadují existenci samostatné žaloby směřující k napadení souladu vnitrostátních ustanovení s unijními normami, existuje-li jeden nebo více opravných prostředků umožňujících incidenčně zajistit dodržování práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva.

Vnitrostátní právní úprava, která stanoví samostatnou žalobu pro napadení souladu vnitrostátních ustanovení s unijními normami, musí zajistit účinnost tohoto mechanismu nápravného prostředku, který je dostupný jednotlivcům.

Tato účinnost není zaručena, pokud je na základě vnitrostátní právní úpravy možné zrušit rozsudek soudu, který v prvním stupni rozhodl o neslučitelnosti podzákonného normativního aktu s unijním právem a proti kterému byl podán kasační opravný prostředek, bez přezkoumání důvodů, na nichž je založen, v důsledku pouhé změny normativního aktu provedené po vydání tohoto rozsudku tímž orgánem, který vydal napadený akt, a která tak zbavuje tento rozsudek jeho účinků a brání jeho meritornímu přezkumu v řízení o kasačním opravném prostředku.“