



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

М. SZPUNAR

представено на 9 декември 2021 година<sup>1</sup>

**Дело C-278/20**

**Европейска комисия**

**срещу**

**Кралство Испания**

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Нарушение на правото на Съюза от страна на испанския законодател — Вреди, причинени на частноправни субекти — Национално законодателство, което привежда в съответствие режима на отговорност на държавата законодател за нарушения на правото на Съюза с установения режим за нарушенията на испанската конституция от актове на законодателя — Обезщетение, което е станало невъзможно или прекомерно трудно — Принципи на ефективност и равностойност“

### I. Въведение

1. Съдът нееднократно е подчертавал, че принципът на отговорност на държавата за вредите, причинени на частноправните субекти в нарушение на правото на Съюза, за които тя носи отговорност, е присъщ на системата на Договорите<sup>2</sup>. Увредените частноправни субекти имат право на обезщетение при наличието на три условия, а именно предмет на нарушената правна норма на Съюза да е предоставянето на права на частноправните субекти, нарушението на тази норма да е достатъчно съществено и да съществува пряка причинно-следствена връзка между нарушението и претърпяната от частноправните субекти вреда<sup>3</sup>.

2. Трябва обаче да се уточни, че освен ако не е налице право на обезщетение, което произтича пряко от правото на Съюза в случаите, когато тези условия са изпълнени, държавата е длъжна да отстрани последиците от причинените вреди по реда на националното право относно отговорността, като се има предвид, че установените от националните законодателства условия във връзка с поправянето на вредите не трябва да бъдат по-неблагоприятни от тези, които уреждат сходни съдебни производства във

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: френски.

<sup>2</sup> Решения от 19 ноември 1991 г., Francovich и др. (C-6/90 и C-9/90, EU:C:1991:428, т. 35), от 5 март 1996 г., Brasserie du pêcheur и Factortame (C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79, т. 31), от 23 май 1996 г., Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, т. 24), и от 26 януари 2010 г., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, т. 29).

<sup>3</sup> Решения от 5 март 1996 г., Brasserie du pêcheur и Factortame (C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79, т. 51), от 23 май 1996 г., Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, т. 25), и от 26 януари 2010 г., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, т. 30).

вътрешното право (принцип на равностойност) и не трябва да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективност)<sup>4</sup>.

3. Тези два принципа са в основата на настоящия иск за установяване на неизпълнение на задължения. Всъщност с исковата си молба от 24 юни 2020 г. Европейската комисия иска от Съда да установи, че като е приело и запазило в сила определени разпоредби относно отговорността на държавата законодател, Кралство Испания не е изпълнило задълженията си, произтичащи от принципите на ефективност и равностойност, които ограничават процесуалната автономия<sup>5</sup>, с която държавите членки разполагат при определянето на условията, уреждащи тяхната отговорност за вредите, причинени на частноправните субекти в нарушение на правото на Съюза.

## II. Испанското право

4. Член 106, параграф 2 от Конституцията на Испания предвижда, че „[ф]изическите лица имат право, при предвидените в закона условия, да получат обезщетение за всяко увреждане на тяхната собственост и за всяко нарушение на техните права, освен в случаите на непреодолима сила, когато това увреждане или нарушение е последица от функционирането на държавните служби“.

5. Член 4bis, параграф 1 от Ley orgánica 6/1985 del Poder Judicial (Устройствен закон 6/1985 за съдебната власт) от 1 юли 1985 г.<sup>6</sup>, изменен с Устройствен закон 7/2015 от 21 юли 2015 г.<sup>7</sup>, предвижда, че „[с]ъдиите и съдилищата прилагат правото на [Съюза] в съответствие с практиката на Съда на Европейския съюз“.

6. Член 31 от Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Закон 29/1998 за устройството на административните съдилища) от 13 юли 1998 г.<sup>8</sup> гласи:

„1. Ищецът може да поиска актовете и разпоредбите, които могат да бъдат оспорени съгласно предходната глава, да бъдат обявени за незаконосъобразни и съответно отменени.

2. Той може също така да поиска признаването на индивидуално правно положение и приемането на подходящи мерки за пълното възстановяване на това положение, включително, при необходимост, обезщетение за вреди“.

7. Член 71, параграф 1, буква d) от този закон предвижда:

„Когато със съдебното решение се уважава подадена по съдебен ред жалба до административен съд:

[...]

<sup>4</sup> Решения от 30 септември 2003 г., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, т. 58), и от 26 януари 2010 г., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, т. 31).

<sup>5</sup> Като се има предвид, че изразът „процесуална автономия“ се отнася както до същинските процесуални условия, така и до материалноправни условия.

<sup>6</sup> ВOE, бр. 157 от 2 юли 1985 г., стр. 20632.

<sup>7</sup> ВOE, бр. 174 от 22 юли 2015 г., стр. 61593.

<sup>8</sup> ВOE, бр. 167 от 14 юли 1998 г., стр. 23516.

d) ако искане за поправяне на вреди бъде уважено, правото на обезщетение се обявява във всички случаи и се посочва също така кой дължи обезщетението. В съдебното решение се определя и размерът на обезщетението, когато ищецът изрично поиска това и когато преписката по делото съдържа достатъчно доказателства за тази цел. В противен случай се установява основа за определяне на този размер, а окончателното определяне се отлага до периода на изпълнение на съдебното решение“.

8. Член 110, параграф 1 от посочения закон гласи:

„В областта на данъчното облагане, на служителите в публичната администрация и на единството на пазара действието на окончателно съдебно решение, с което се признава индивидуално правно положение в полза на едно или повече лица, може да обхване и други лица в изпълнение на това решение, когато са налице следните обстоятелства:

- a) заинтересованите страни са в същото правно положение като лицата, които се ползват от благоприятното съдебно решение.
- b) съдията или съдът, който е постановил решението, е териториално компетентен да разглежда и техните молби за признаване на това индивидуално положение.
- c) заинтересованите лица поискат разширяване на действието на съдебното решение в срок от една година от последното уведомление за това съдебно решение до лицата, които са били страни по производството. В случай на подаване на жалба в интерес на закона или на ревизионна жалба този срок започва да тече от последното уведомление за решението, с което има окончателно произнасяне по жалбата“.

9. Член 221 от Ley 58/2003 General Tributaria (Общ данъчен закон 58/2003) от 17 декември 2003 г.<sup>9</sup> гласи:

„1. Производството за признаване на правото на връщане на недължимо платени суми се образува служебно или по искане на заинтересованото лице в следните случаи:

- a) при дублиращо се плащане на данъчни задължения или на санкции.
- b) когато платената сума е по-голяма от сумата, която трябва да се плати в резултат на административен акт или самооценка.

[...]“.

10. Член 67 от Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Закон 39/2015 относно общата административна процедура на публичните администрации) от 1 октомври 2015 г.<sup>10</sup> (наричан по-нататък „Закон 39/2015“), озаглавен „Искания за образуване на производства за ангажиране на отговорност“, предвижда:

„1. Заинтересованите лица могат да поискат образуване на производство за ангажиране на отговорност само когато правото им да искат обезщетение не е погасено по давност. Правото на обезщетение се погасява по давност една година след настъпването на събитието или действието, което е основание за обезщетението, или след проявяването на

<sup>9</sup> ВОВ, бр. 302 от 18 декември 2003 г., стр. 23186.

<sup>10</sup> ВОВ, бр. 236 от 2 октомври 2015 г., стр. 89343.

неговите вредоносни последици. В случай на физическо или психическо увреждане на хора срокът започва да тече от момента на излекуването или на определянето на обхвата на последиците.

[...]

В случаите на отговорност по член 32, параграфи 4 и 5 от Закон [40/2015]<sup>[11]</sup>, правото да се иска обезщетение се погасява по давност една година след публикуването, в зависимост от случая, в *Boletín Oficial del Estado* или в *Официален вестник на Европейския съюз*, на решението, с което нормата се обявява за противоконституционна или противоречаща на правото на [Съюза]“.

11. Член 106, параграф 4 от Закон 39/2015 предвижда:

„Когато обявяват нищожността на разпоредба или акт, публичните администрации могат да определят в същото решение обезщетението, което трябва да се признае на заинтересованите лица, ако са изпълнени условията по член 32, параграф 2 и член 34, параграф 1 от Закон [40/2015] [...]“.

12. В уводния дял на Закон 40/2015 се съдържа глава IV, озаглавена „За отговорността на публичните администрации“, която включва членове 32—37.

13. Член 32 от този закон, отнасящ се до принципите, които регламентират отговорността на публичните администрации, гласи:

„1. Частноправните субекти имат право да бъдат обезщетени от съответните публични администрации за всяко увреждане на тяхната собственост и за всяко нарушение на техните права, когато това увреждане или нарушение е последица от нормалното или необичайното функциониране на държавните служби, освен в случаите на непреодолима сила или на вреда, която по закон частноправният субект е длъжен да понесе.

Отмяната на административни актове или разпоредби по административен или съдебен ред сама по себе си не поражда право на обезщетение.

2. Във всички случаи твърдяната вреда трябва да е действителна, икономически оценима и индивидуализирана с оглед на лице или група лица.

3. По същия начин частноправните субекти имат право да бъдат обезщетени от публичните администрации за всяко увреждане на тяхната собственост и за всяко нарушение на техните права, произтичащо от прилагането на законодателни актове, които не представляват актове на експроприация на права, които те не са законово задължени да понесат, при условие че въпросните законодателни актове предвиждат това и при уточнените в тях условия.

Ако са изпълнени предвидените в предходните параграфи условия, отговорността на държавата законодател може да бъде ангажирана в следните случаи:

<sup>11</sup> Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (Закон 40/2015 относно правния режим на публичния сектор) от 1 октомври 2015 г. (BOE, бр. 236 от 2 октомври 2015 г., стр. 89411) (наричан по-нататък „Закон 40/2015“).

а) когато вредите произтичат от прилагането на норма с ранг на закон, обявена за противоконституционна, при условие че са изпълнени изискванията, посочени в параграф 4.

б) когато вредите произтичат от прилагането на противоречаща на правото на [Съюза] норма, в съответствие с разпоредбите на параграф 5.

4. Ако вредата произтича от прилагането на норма с ранг на закон, обявена за противоконституционна, частноправният субект може да бъде обезщетен, ако има окончателно решение на какъвто и да било съд, с което е отхвърлена негова жалба срещу причинилия вредата административен акт, при условие че частноправният субект се е позовал на признатата впоследствие противоконституционност.

5. Ако вредата произтича от прилагането на норма, обявена за противоречаща на правото на [Съюза], частноправният субект може да бъде обезщетен, ако има окончателно решение на какъвто и да било съд, с което е отхвърлена негова жалба срещу причинилия вредата административен акт, при условие че частноправният субект се е позовал на признатото впоследствие нарушение на правото на Съюза. Освен това трябва да са изпълнени всички посочени по-долу условия:

а) предмет на правната норма трябва да е предоставянето на права на частноправните субекти,

б) нарушението трябва да е достатъчно съществено,

в) трябва да съществува пряка причинно-следствена връзка между неспазването на задължението, наложено на отговорната администрация от правото на [Съюза], и претърпяната от частноправните субекти вреда.

6. Решението, с което нормата с ранг на закон се обявява за противоконституционна или противоречаща на правото на [Съюза], поражда правно действие от публикуването му, в зависимост от случая, в *Boletín Oficial del Estado* [Държавен вестник на Испания] или в *Официален вестник на Европейския съюз*, освен ако в решението не е предвидено друго.

[...]“.

14. Член 34, параграф 1 от посочения закон, озаглавен „Обезщетение“, предвижда:

„[...]“

В случаите на отговорност, посочени в член 32, параграфи 4 и 5, обезщетение може да бъде получено за вреди, настъпили в рамките на период от пет години преди датата на публикуване на решението, с което нормата с ранг на закон е обявена за противоконституционна или противоречаща на правото на [Съюза], освен ако в това решение не е предвидено друго“.

### III. Досъдебното производство

15. Вследствие на жалби, подадени от частноправни субекти, на 25 юли 2016 г. Комисията започва производство „EU Pilot“ срещу Кралство Испания във връзка с членове 32 и 34 от Закон 40/2015, в която се твърди възможно нарушение на принципите на ефективност и равностойност. Тъй като това производство е неуспешно, то е прекратено на 18 януари 2017 г. Тогава Комисията започва производство за установяване на неизпълнение на задължения.

16. На 15 юни 2017 г. Комисията изпраща на Кралство Испания официално уведомително писмо, с което я кани да представи съображенията си относно нейните опасения във връзка с членове 32 и 34 от Закон 40/2015 с оглед на принципите на ефективност и равностойност. На 4 август 2017 г. тази държава членка уведомява Комисията за причините, поради които счита, че посочените разпоредби са в съответствие с тези принципи.

17. На 26 януари 2018 г. Комисията издава мотивирано становище, в което излага причините, поради които член 32, параграфи 3—6 и член 34, параграф 1, втора алинея от Закон 40/2015 и член 67, параграф 1, трета алинея от Закон 39/2015 според нея противоречат на принципите на ефективност и равностойност, и отхвърля доводите, изтъкнати от Кралство Испания в неговото писмо от 4 август 2017 г.

18. След среща със службите на Комисията, проведена на 14 март 2018 г., Кралство Испания отговаря на мотивираното становище с писмо от 26 март 2018 г., като повторно излага позицията си, че испанският режим на отговорност на държавата спазва принципите на равностойност и ефективност. Същевременно с писмо от 20 ноември 2018 г. тази държава членка уведомява Комисията, че е преразгледала позицията си и че в кратък срок ще изпрати законодателен проект за привеждане на испанското право в съответствие с изискванията на правото на Съюза. Този проект е изпратен до Комисията на 21 декември 2018 г.

19. На 15 май 2019 г. след нова среща, проведена на 18 март 2019 г., Комисията изпраща документ на Кралство Испания, като отбелязва, че макар посоченият проект да може евентуално да сложи край на нарушението на принципа на равностойност, това не се отнася до нарушението на принципа на ефективност.

20. В писмо от 31 юли 2019 г. Кралство Испания посочва, че към този момент не е възможно изготвянето на нови законодателни предложения, тъй като правителството е служебно (*Gobierno en funciones*).

### IV. Производството пред Съда и исканията на страните

21. С искова молба от 24 юни 2020 г. Европейската комисия иска от Съда да постанови, че като е приело и запазило в сила член 32, параграфи 3—6 и член 34, параграф 1, втора алинея от Закон 40/2015 и член 67, параграф 1, трета алинея от Закон 39/2015, Кралство Испания не е изпълнило задълженията си, произтичащи от принципите на ефективност и равностойност.

22. Кралство Испания моли Съда да обяви иска за недопустим и да го отхвърли, тъй като Комисията счита, че ако искът бъде уважен, тази държава членка ще трябва да преработи своя режим на отговорност.

23. В съдебното заседание, проведено на 11 март 2020 г., Кралство Испания и Комисията представят устни становища.

## V. Анализ

### A. По допустимостта

24. В писмената си защита Кралство Испания поддържа, че настоящият иск трябва да бъде обявен за недопустим, тъй като Комисията иска испанският режим на имуществена отговорност да бъде преработен изцяло и по този начин разширява предмета на иска, определен в мотивираното становище.

25. От постоянната практика на Съда всъщност е видно, че предметът на иск по член 258 ДФЕС за установяване на неизпълнение на задължения се определя с мотивираното становище на Комисията, поради което искът трябва да се основава на същите съображения и основания като мотивираното становище<sup>12</sup>.

26. Вярно е, както твърди Кралство Испания, че в своя иск Комисията поддържа, че ако Съдът приеме настоящия иск за основателен, испанският режим трябва да бъде изцяло преработен.

27. Отбелязвам обаче, че Комисията посочва изрично разпоредбите, за които се отнася настоящият иск, а именно член 32, параграфи 3—6 и член 34, параграф 1, втора алинея от Закон 40/2015, като и член 67, параграф 1, трета алинея от Закон 39/2015, които без изключение разглеждат ангажирането на отговорността на държавата законодател за нарушение на правото на Съюза. По-нататък, от исковата молба на Комисията става ясно, че тя оспорва само правния режим на отговорност на държавата *законодател* и че има предвид само отговорността на държавата, произтичаща от *законодателни* актове, които противоречат на правото на Съюза.

28. В това отношение трябва да подчертая, че в съдебното заседание Комисията отново е уточнила положенията, до които се отнася настоящият иск. Следователно става въпрос за ангажирането на отговорността на държавата законодател поради нарушение на правото на Съюза както когато претърпяната вреда произтича пряко от действие или бездействие на законодателя, без да е налице административен акт, така и когато тя произтича от приемането от администрацията на административен акт в изпълнение на закон, в случаите, когато администрацията не разполага с никаква свобода на преценка при приемането на този акт.

<sup>12</sup> Решения от 17 април 2018 г., Комисия/Полша (Беловежка гора) (C-441/17, EU:C:2018:255, т. 65), от 3 юни 2021 г., Комисия/Германия (Пределно допустими стойности — NO2) (C-635/18, непубликувано, EU:C:2021:437, т. 47), и от 24 юни 2021 г., Комисия/Испания (Влошаване на състоянието на природната зона Доняна) (C-559/19, EU:C:2021:512, т. 160).

29. Отбелязвам освен това, че мотивираното становище има за предмет същите разпоредби като посочените в настоящия иск и че твърденията за нарушения на Комисията в това становище са сходни с изложените в нейната искова молба, поради което не може да се заключи, че предметът на иска е разширен.

30. Затова считам, че допустимостта на настоящия иск е несъмнена.

## **Б. По същество**

### ***1. По принципа на ефективност***

31. Комисията поддържа, че испанският режим на отговорност на държавата законодател за нарушение на правото на Съюза, предвиден в член 32, параграф 5 от Закон 40/2015, противоречи на принципа на ефективност, тъй като обвързва поправянето на причинените вреди с три условия, а именно, първо, ангажирането на отговорността на държавата законодател е обусловено от обявяването от Съда на законодателен акт за несъвместим с правото на Съюза, второ, увреденият частноправен субект трябва преди предявяването на иска за реализиране на отговорност да е получил от юрисдикция окончателно решение за отхвърляне на жалба срещу причинилия вредата административен акт и накрая, трето, частноправният субект трябва да се е позовал на нарушението на правото на Съюза в тази предхождаща иска му жалба.

32. Комисията добавя, че давностният срок за иска за отговорност на държавата законодател за нарушение на правото на Съюза, предвиден в член 67, параграф 1 от Закон 39/2015, от една страна, и ограничаването на вредите, за които може да се получи обезщетение до вредите, претърпени пет години преди обявяването на несъвместимостта, предвидена в член 34, параграф 1 от Закон 40/2015, от друга страна, също са две несъвместими с принципа на ефективност изисквания.

33. Кралство Испания обаче твърди в самото начало, че искът трябва да се отхвърли, доколкото Комисията е извършила частичен и непълен анализ на разглежданите разпоредби. Според тази държава членка, за да установи, че испанският режим относно отговорността на държавните органи при нарушение на правото на Съюза противоречи в неговата цялост на принципа на ефективност, Комисията е трябвало да вземе предвид този режим като цяло, както и широката свобода на преценка, с която разполагат държавите членки при организирането на техните режими на отговорност на държавата<sup>13</sup>.

34. Ще започна анализа си с разглеждането на този довод, тъй като, ако той се окаже основателен, разглеждането на твърденията за нарушение на Комисията относно нарушението на принципа на ефективност само от посочените разпоредби трябва да се отхвърли.

<sup>13</sup> В писмените си изявления Кралство Испания поддържа многократно, че е необходим цялостен анализ на посочения режим и за да се установи наличие на нарушение на принципа на равностойност. Въпреки това, от една страна, от доводите по същество на тази държава членка е видно, че този цялостен анализ би позволил само да се докаже ефективността на разглеждания режим. От друга страна, отбелязвам, че твърдението за нарушение на Комисията относно нарушението на принципа на равностойност се основава изключително на сравнение между исковете за отговорност на държавата, предявени поради противоконституционен закон, предвидени в член 32, параграф 4 от Закон 40/2015, и исковете за отговорност на държавата, предявени поради несъвместим с правото на Съюза закон, предвидени в член 32, параграф 5 от този закон. Следователно в това отношение няма голямо значение да бъдат анализирани всички разпоредби на испанския правен ред относно поправянето на причинени от публичните органи вреди. Поради това свързвам този довод на Кралство Испания само с проверката за наличие на нарушение на принципа на ефективност.



**а) По насочването на Комисията към определени разпоредби**

35. Кралство Испания твърди, че Комисията е длъжна да анализира всяка една национална разпоредба, която може да се окаже релевантна, за да се определи дали испанският режим на имуществена отговорност на държавата законодател действително противоречи на принципите на ефективност и равностойност.

36. Според тази държава членка обаче както „редовните“ правни средства за защита<sup>14</sup>, така и предвиденото в член 32, параграф 1 от Закон 40/2015 „общо средство“, които позволяват ангажирането на отговорността на публичните администрации, гарантират, че частноправните субекти разполагат с ефективни правни средства за защита при претърпени вреди поради нарушение на правото на Съюза от държавните органи. От това следвало, че член 32, параграф 5 от този закон бил допълнителна разпоредба, предвиждаща специално средство за защита за частноправните субекти, които, след като вече са предявили иск, са получили неблагоприятно решение, в което не е взета предвид несъвместимостта с правото на Съюза на приложената законова разпоредба.

37. Посочената държава членка поддържа, че като е извършила частичен анализ, Комисията освен това е разместила доказателствената тежест относно твърдяното неизпълнение на задължения.

38. Вярно е, че практиката на Съда ясно установява, че всеки случай, в който се поставя въпросът дали национална процесуална разпоредба прави невъзможно или прекомерно трудно прилагането на правото на Съюза, трябва да се анализира, като се държи сметка за мястото на тази разпоредба в цялото производство, за неговото развитие и за неговите особености пред различните национални инстанции<sup>15</sup>, и че когато съществуват няколко различни производства, не правото на Съюза трябва да определи кое от тях е приложимо<sup>16</sup>.

39. Не считам обаче, че това изискване предполага да се анализират систематично всички правни средства за защита, които обикновено позволяват ангажирането на отговорността на държавата, при положение че предметът на иска за установяване на неизпълнение на задължения се отнася само до режима на отговорност на държавата *законодател*.

40. Според мен това условие по-скоро налага съобразен с контекста анализ на оспорваните разпоредби, които може инцидентно да доведе до разглеждане на други разпоредби, когато имат значение за разглежданото производство или имат действително същия предмет, а именно ангажирането на отговорността на държавата поради несъвместими с правото на Съюза *законали*.

41. Също така, за да може Комисията да бъде упрекувана, че се стреми да облагодетелства едно производство за ангажиране на отговорността на държавата законодател за сметка на друго, описаните от Кралство Испания производства трябва да имат един и същ предмет, а именно да ангажират отговорността на държавата законодател.

<sup>14</sup> А именно подадената по съдебен ред пред административен съд жалба срещу увреждащия акт, производството за служебно преразглеждане на административните актове, производството за връщане на недължимо платени данъци и производството за разширяване на действието на съдебно решение в данъчната област.

<sup>15</sup> Решения от 16 юли 2020 г., CaixaBank и Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-224/19 и C-259/19, EU:C:2020:578, т. 85), от 20 май 2021 г., X (Автоцистерни ВНГ) (C-120/19, EU:C:2021:398, т. 72), и от 10 юни 2021 г., BNP Paribas Personal Finance (C-776/19—C-782/19, EU:C:2021:470, т. 28).

<sup>16</sup> Решение от 4 октомври 2018 г., Кантарев (C-571/16, EU:C:2018:807, т. 130).

42. Според мен обаче че случаят не е такъв. От прочита на разпоредбите, на които се позовава Кралство Испания, е видно, че нито една от тях няма за предмет и не позволява поправянето на вредите, причинени от държавата законодател в нарушение на правото на Съюза.

43. На първо място, Кралство Испания поддържа, че „обикновените“ правни средства за защита позволяват да се претендира обезщетение за нарушаването на правото на Съюза от държавните органи.

44. Вярно е, че всяко от тези правни средства за защита гарантира, че частноправните субекти могат по един или друг начин да получат обезщетение в случай на вреди, причинени от администрацията като цяло, или, най-малкото, възстановяване на предишното положение и ограничаване на техните вреди, и че може да бъде предявен иск за обезщетение поради нарушение на правото на Съюза. Изучаването на различните правни средства за защита обаче показва, че нито едно от тях не позволява ангажирането на отговорността на държавата *законодател*.

45. Първо, производството за връщане на недължимо платени данъци гарантира само възстановяване на положението в случай на надвзети от данъчната администрация суми и не позволява по никакъв начин ангажирането на отговорността на държавата законодател и поправянето на причинените вреди. Освен това отбелязвам, че обхватът на предвиденото в испанското право производство за връщане на недължимо платени суми е ограничено от материалноправна гледна точка до данъчната област и следователно това производство не може да бъде изтъкнато като „редовно“ правно средство за защита, позволяващо поправяне на вредите, причинени от държавата законодател в нарушение на правото на Съюза.

46. Второ, това се отнася и до производството за разширяване на действието на съдебно решение, което също е ограничено от материалноправна гледна точка. Това производство предвижда, че в определени области действието на влязло в сила съдебно решение, с което е признава индивидуално правно положение в полза на дадено лице, може да бъде разширено и за други лица в същото положение. Поради това използването на това производство като правно средство за защита, позволяващо да се ангажира отговорността на държавата законодател, предполага, че едно първо окончателно съдебно решение вече е признало отговорността на държавата законодател в идентично положение. Следователно това правно средство за защита също не може да се счита за „редовно“ правно средство за защита, гарантиращо ефективността на режима на отговорност на държавата законодател, тъй като в тази хипотеза то е предназначено да се прилага само в случаите, в които когато отговорността на държавата законодател вече е била призната.

47. Трето, що се отнася до производството за служебно преразглеждане на административните актове, отбелязвам, от една страна, че то позволява да се поправят не вредите, причинени пряко от закона, а само тези, причинени от административни актове, и от друга страна, че то зависи изцяло от волята на държавните органи. Ето защо считам, че е изключено то да има някакво въздействие върху преценката на режима на отговорност на държавата законодател в Испания.

48. Четвърто, подадената по съдебен ред жалба срещу причинил вреда административен акт също се отнася точно до инцидентната и несистемна възможност да се получи обезщетение за вреда, *причинена от административен акт*. Следователно, когато

вредата е причинена не от административен акт, а *пряко от закона*<sup>17</sup>, отговорността на държавата законодател не може да бъде ангажирана, така че и в този случай това процесуално средство не може да се счита за „редовно“ правно средство за защита, което позволява да се ангажира отговорността на държавата законодател<sup>18</sup>.

49. Вярно е в това отношение, че Комисията има предвид и хипотезата, при която вредата е причинена формално от административен акт, когато същият е приет от администрацията в изпълнение на несъвместим с правото на Съюза закон, без да разполага с право на преценка за приемането на този акт. Такова правно средство за защита несъмнено дава възможност частноправните субекти, претърпели вреди в резултат от този акт, да получат обезщетение. И в този случай обаче става въпрос формално да се ангажира не отговорността на държавата законодател, а тази на административния орган като автор на акта.

50. Следователно така наречените „редовни“ правни средства за защита, на които се основава Кралство Испания, имат за предмет не поправяне на вредите, причинени от държавата законодател поради нарушение на правото на Съюза, а само възможността за поправяне на вредите, причинени от актове, приети от администрацията въз основа на несъвместим закон. Следователно Комисията не може да бъде упреknата, че е направила частичен анализ на испанския режим на отговорност на държавата законодател, като се е насочила само към член 32, параграфи 3—6 от Закон 40/2015, които са единствените релевантни разпоредби в това отношение.

51. Във всеки случай отбелязвам, че макар да не са предмет на настоящия иск за установяване на неизпълнение на задължения, останалите правни средства за защита, визирани от Кралство Испания, все пак са включени в доводите на Комисията, доколкото прилагането им според Комисията е предварително условие за ангажирането на отговорността на държавата законодател според член 32, параграф 5 от Закон 40/2015. Следователно Комисията не може да бъде упреknата и за това, че не е взела предвид контекста при анализа си на испанския режим на отговорност на държавата законодател при нарушение на правото на Съюза<sup>19</sup>.

52. На второ място, Кралство Испания поддържа, че член 32 от Закон 40/2015 като цяло позволява ангажирането на отговорността на държавата законодател, така че Комисията не може да вземе предвид само член 32, параграфи 3—6 от този закон и да съсредоточи доводите си относно предполагаемото нарушение на принципа на ефективност върху член 32, параграф 5 от посочения закон.

53. Според тази държава членка член 32, параграф 1 от Закон 40/2015 бил „общо“ правно средство за защита, с което се осигурява обезщетяване на вредите, причинени на частноправните субекти от държавата законодател вследствие на нарушение на правото на Съюза.

<sup>17</sup> Кралство Испания нееднократно поддържа, че акт на законодателя трудно може да причини вреда при липсата на административен акт за неговото прилагане, така че оспорването на административния акт може да е достатъчно, за да се даде възможност на частноправните субекти да получат обезщетение за вредите, които са претърпели поради несъвместим с правото на Съюза закон. Практиката на Съда обаче свидетелства за обратното и основополагащите съдебни решения, свързани с отговорността на държавата за нарушаване на правото на Съюза, се отнасят точно до липса или неправилно транспониране на директиви от законодателя, който е нанесъл вреди на частноправни субекти.

<sup>18</sup> В това отношение отбелязвам, че според Комисията отговорността на държавата законодател включва също положенията, при които вредата е причинена от административен акт, приет в изпълнение на закон, когато администрацията не разполага с право на преценка за приемането на този акт.

<sup>19</sup> Ще разгледам по-подробно този въпрос в анализа на твърденията за нарушения, формулирани от Комисията, във връзка с принципа на ефективност. Вж. точка 67 и сл. от настоящото заключение.

54. Подчертавам в това отношение, че позицията на Кралство Испания е претърпяла известно развитие в хода на производството. Докато в писмените ѝ изявления нейните доводи са съсредоточени върху член 32, параграф 1 от Закон 40/2015, в съдебното заседание тази държава членка се стреми да докаже, че ангажирането на отговорността на законодателя се урежда от член 32, параграф 3 от този закон.

55. Нито един от тези доводи обаче не може да бъде възприет.

56. От една страна, от текста на член 32, параграф 1 от Закон 40/2015 е ясно, че той позволява обезщетяването на частноправните субекти „от съответните публични администрации“ за всяка претърпяна вреда, когато тази вреда „е последица от нормалното или необичайното функциониране на държавните служби“. Освен че се съмнявам, че законодателната дейност може да се квалифицира просто като „дейност на държавен орган“ и че държавата законодател може да се счита за една публична администрация наред с други, отбелязвам, че такава обща формулировка, която се отнася до отговорността на всички публични администрации, е в разрез с тази на член 32, параграфи 3—6 от този закон, която от своя страна се отнася само до отговорността на държавата законодател.

57. Следователно, макар член 32, параграф 1 от Закон 40/2015 наистина да е „общото средство“ за ангажиране на отговорността на администрацията, отговорността на държавата *законодател* от своя страна е предмет на специални разпоредби, които всъщност биха били излишни, ако първата разпоредба се считаше за достатъчна, за да се ангажира отговорността на държавата законодател при нарушаване на правото на Съюза. Поради това не може да се приеме, че посочената разпоредба има за предмет да позволи поправянето на вредите, причинени от държавата законодател, тъй като то се урежда именно от член 32, параграфи 3—6 от този закон.

58. От друга страна, доводът, че член 32, параграф 3 от Закон 40/2015 бил релевантната разпоредба, която позволява поправянето на вредите, причинени от държавата законодател поради несъвместим с правото на Съюза закон, надхвърля самия текст на тази разпоредба. Последната действително предвижда частноправните субекти да могат да бъдат обезщетявани за всяко увреждане на тяхната собственост и за всяко нарушение на техните права „произтичащи от прилагането на законодателни актове [...], *при условие че въпросните законодателни актове предвиждат това и при уточнените в тях условия*<sup>20</sup>. Следователно посочената разпоредба не се отнася до отговорността на държавата законодател при нарушение на правото на Съюза, а само до обезщетяването от същата на вредите, причинени от закон, който не предполага нарушение на правото на Съюза и при условие че последният предвижда това.

59. Същевременно Кралство Испания поддържа, че Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания) е изтъквал неотдавна тази разпоредба в смисъл, че позволява ангажирането на отговорността на държавата законодател при нарушение на правото на Съюза от последната.

<sup>20</sup> Курсивът е мой.

60. В това отношение е наистина постоянната практика на Съда установява, че обхватът на националните закони, подзаконови и административни разпоредби трябва да се преценява в светлината на тълкуването им от националните съдилища<sup>21</sup>. Макар Съдът да може понякога да излезе извън границите на буквалния текст на дадена разпоредба, за да установи как е тълкувана от националните съдилища, ясно е също така, че изолирани съдебни актове в контекста на съдебна практика, която има друга насока, не могат да бъдат взети предвид<sup>22</sup> и че когато национално законодателство е предмет на различни съдебни тълкувания, които могат да се вземат предвид, трябва да се констатира поне, че това законодателство не е достатъчно ясно, за да гарантира прилагане в съответствие с правото на Съюза<sup>23</sup>.

61. В унисон с тази съдебна практика считам, че не може да се вземе предвид изолирано тълкуване от съдебната практика, което се отклонява от буквата на тълкуваната разпоредба, и че винаги има опасност такова тълкуване да направи националното законодателство до такава степен неясно, че да не може да се гарантира прилагането му в съответствие с правото на Съюза.

62. В подкрепа на довода си обаче Кралство Испания се позовава само на едно решение на Tribunal Supremo (Върховен съд), въпреки че се предполага, че това решение показва различно тълкуване на законодателството, надхвърлящо позволеното от текста на член 32, параграф 3 от Закон 40/2015<sup>24</sup>. По-нататък, самата тази държава членка подчертава, че макар искът да е обявен за допустим, впоследствие е бил отхвърлен с мотива, че условията по тази разпоредба не са изпълнени.

63. При това положение такъв изолиран пример ми се струва недостатъчен, за да докаже, че член 32, параграф 3 от Закон 40/2015 би позволил ангажирането на отговорността на държавата законодател при нарушение на правото на Съюза, въпреки че не са изпълнени посочените в тази разпоредба условия.

64. Във всеки случай, дори да се предположи, че решението, на което се позовава Кралство Испания, може да се тълкува в смисъл, че позволява ангажирането на отговорността на законодателя на основание член 32, параграф 3 от Закон 40/2015 при неспазване на посочените в тази разпоредба условия, трябва да се констатира, че тогава националното законодателство няма да е достатъчно ясно, за да позволи прилагане в съответствие с правото на Съюза.

65. При тези условия и тъй като нито „редовните“ правни средства за защита, нито член 32, параграфи 1 и 3 от Закон 40/2015 имат за предмет ангажирането на отговорността на държавата законодател за вреди, причинени на частноправните субекти при нарушение на правото на Съюза, Комисията не може да бъде упрекната, че се е насочила само член 32, параграф 5 от Закон 40/2015, единствената релевантна разпоредба в това отношение, за да провери дали испанският режим на отговорност на държавата законодател при нарушение на правото на Съюза е съвместим с принципа на ефективност.

<sup>21</sup> Решения от 18 юли 2007 г., Комисия/Германия (C-490/04, EU:C:2007:430, т. 49), и от 16 септември 2015 г., Комисия/Словакия (C-433/13, EU:C:2015:602, т. 81).

<sup>22</sup> Решение от 9 декември 2003 г., Комисия/Италия (C-129/00, EU:C:2003:656, т. 32).

<sup>23</sup> Решение от 9 декември 2003 г., Комисия/Италия (C-129/00, EU:C:2003:656, т. 33).

<sup>24</sup> В това отношение отбелязвам, че тази държава членка не е уточнила дали въпросното решение е касационно решение за уеднаквяване на съдебната практика, което не може да се установи само от факта, че е постановено от Tribunal Supremo (Върховен съд). Действително, при положение че, както твърди посочената държава членка, само Tribunal Supremo (Върховен съд) може да разглежда искания във връзка с отговорността на държавата законодател.

66. Поради това считам, че главният довод на Кралство Испания трябва да бъде отхвърлен. По-нататък ще разгледам твърденията на Комисията относно нарушаването на принципа на ефективност от испанския режим на отговорност на държавата законодател при нарушение на правото на Съюза.

**б) По условията, посочени в член 32, параграф 5 от Закон 40/2015**

67. Комисията поддържа, че посочените в член 32, параграф 5 от Закон 40/2015 условия за ангажирането на отговорността на държавата законодател при нарушение на правото на Съюза са несъвместими с принципа на ефективност. Затова ще разгледам последователно тези три условия, за да определя дали могат да направят практически невъзможно или прекомерно трудно получаването на обезщетение за вреда, причинена от държавата законодател в резултат на нарушение на правото на Съюза.

*1) Условието за предхождащо наличие на решение на Съда, с което законодателният акт е обявен за несъвместим с правото на Съюза*

68. Комисията подчертава, че съгласно член 32, параграф 5 от Закон 40/2015 вредата трябва да „произтича от прилагането на норма, обявена за противоречаща на правото на Европейския съюз“, като в член 67, параграф 1 от Закон 39/2015 се уточнява, че решението, с което нормата се обявява за противоречаща на правото на Съюза, трябва да е публикувано *Официален вестник на Европейския съюз*.

69. Тъй като само решенията на Съда се публикуват в *Официален вестник на Европейския съюз* и освен това само решенията, постановени по иск за установяване на неизпълнение на задължения, могат да доведат до обявяване на националното право за несъвместимо с правото на Съюза, Комисията тълкува член 32, параграф 5 от Закон 40/2015 във връзка с член 67, параграф 1 от Закон 39/2015 в смисъл, че изисква прехождащото наличие на решение на Съда, с което се установява неизпълнение на задължения, за да се предяви иск за отговорност на държавата законодател.

70. Кралство Испания признава, че по силата на член 32, параграф 5 от Закон 40/2015 и на член 67, параграф 1 от Закон 39/2015 за ангажирането на отговорността на държавата законодател е необходимо решение на Съда относно несъвместимостта с правото на Съюза, като същевременно уточнява, че то не трябва непременно да е постановено по иск за установяване на неизпълнение на задължения.

71. От практиката на Съда несъмнено следва, че обезщетението за вреди, причинени от нарушение на правото на Съюза от държава членка, не може да бъде обусловено от изискването за предварително установяване на неизпълнение на правото на Съюза от тази държава<sup>25</sup> нито от изискването съществуването на такова нарушение да е обявено с решение на Съда, постановено по преюдициално запитване<sup>26</sup>.

72. Следователно първото условие на член 32, параграф 5 от Закон 40/2015 във връзка с член 67, параграф 1 от Закон 39/2015, неоспорено от Кралство Испания, което предвижда, че обявяването на законодателен акт за несъвместим с правото на Съюза, публикувано в

<sup>25</sup> Решение от 24 март 2009 г., *Danske Slagterier* (C-445/06, EU:C:2009:178, т. 37).

<sup>26</sup> Решение от 26 януари 2010 г., *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, т. 38).

Официален вестник, е предварително условие за ангажирането на отговорността на държавата законодател, според мен явно противоречи на практиката на Съда и може да направи практически невъзможно или прекомерно трудно получаването на обезщетение за вреда, причинена от държавата законодател.

73. Кралство Испания обаче оспорва, че това изискване противоречи на принципа на ефективност. То повтаря в това отношение довода си относно наличието на други правни средства за защита, които позволяват да се ангажира отговорността на държавните органи в Испания при нарушение на правото на Съюза. Тази държава членка обяснява, че член 32, параграф 5 от Закон 40/2015 е допълнително правно средство за защита<sup>27</sup>, което позволява да се ангажира отговорността на държавата законодател при незачитане на силата на пресъдено нещо, когато предишни жалби срещу спорния акт са били отхвърлени. Според нея само решение на Съда с действие *erga omnes* можело да позволи поставянето под въпрос на силата на пресъдено нещо.

74. На първо място, както отбелязах, нито едно от правните средства за защита, изтъкнати от Кралство Испания, няма за предмет отговорността на държавата законодател за противоречащи на правото на Съюза законодателни актове. Следователно член 32, параграф 5 от Закон 40/2015 далеч не е допълнителна възможност за ангажиране на отговорността на държавата, а единствената възможност за получаване на обезщетение за вреди, причинени от държавата законодател поради нарушение на правото на Съюза.

75. Освен това, както отбелязва Комисията, според мен дори е присъщо на принципа на отговорност на държавата за нарушение на правото на Съюза тази разпоредба да се прилага само като крайна мярка, когато останалите правни средства за защита, с които разполагат частноправните субекти, не са предоставили ефективна защита на правата, които те черпят от правото на Съюза. Тази характеристика на механизма на отговорност на държавата за нарушение на правото на Съюза обаче не го превръща в „допълнително“ правно средство за защита, което да обосновава предхождащото наличие на решение на Съда за прилагането му.

76. На второ място, не виждам относимостта на довода на Кралство Испания, свързан с необходимостта да се защити силата на пресъдено нещо. От една страна, нищо в текста на член 32, параграф 5 от Закон 40/2015 не подсказва, че приложното му поле засяга ангажирането на отговорността на държавата законодател при незачитане на силата на пресъдено нещо. От друга страна, според мен предявяването на иск за отговорност на държавата законодател след отхвърляне на жалба срещу увреждащия акт по никакъв начин не засяга силата на пресъдено нещо на постановеното по тази жалба съдебно решение.

77. От практиката на Съда следва, че предметът и страните по производството, в което се ангажира отговорността на държавата, не са непременно същите като тези по производството относно увреждащия акт, в което е постановен съдебният акт, придобил сила на пресъдено нещо<sup>28</sup>. Целта на ангажирането на отговорността на държавата законодател не е да се позволи преразглеждането на окончателно съдебно решение и поставянето под въпрос на установените с него правоотношения, а да се отстранят недостатъците, довели до това защитата на правата, които частноправните субекти черпят от правото на Съюза, да не е гарантирана. Въпреки че този въпрос няма отношение към

<sup>27</sup> Тя квалифицира това правно средство за защита като „остатъчно“, но в съдебното заседание се отказва от използването на този термин.

<sup>28</sup> Вж. в този смисъл решение от 30 септември 2003 г., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, т. 39).

настоящия иск, отбелязвам, че що се отнася до исквете за отговорност на държавата вследствие на нарушение на правото на Съюза, Съдът изрично потвърждава: принципът на силата на пресъдено нещо поначало не е пречка за признаването на принципа на отговорността на държавата<sup>29</sup>.

78. Така доводите на Кралство Испания не могат да поставят под въпрос констатацията, че изискването за наличие на решение на Съда, предхождащо ангажирането на отговорността на държавата законодател, противоречи на принципа на ефективност.

*2) Условието за наличие на окончателно решение за отхвърляне на жалба на увреден частноправен субект срещу причинилия вредата административен акт*

79. Комисията поддържа, че формулировката на член 32, параграф 5 от Закон № 40/2015, по силата на която преди частноправен субект да може да подаде жалба на това основание, той трябва да е получил, независимо от какъв съд, окончателно решение за отхвърляне на жалба срещу причинилия вредата административен акт, е абсолютна и като такава противоречи на принципа на ефективност, тъй като не предвижда изключение за случаите, в които предхождащото упражняване на правно средство за защита може да създаде прекомерни трудности, по-конкретно в случаите, когато вредата е причинена пряко от закона.

80. Според Кралство Испания това условие произтича от необходимостта да се съчетаят принципът на правна сигурност и този за поправянето на вредите, причинени от държавата законодател. Било трудно мислимо също така, вреда да може да бъде причинена пряко от законодателен акт без опосредяване от административен акт. По-нататък, тази държава членка изтъква, че посоченото условие не може да се тълкува в смисъл, че налага изчерпването на правните средства за защита преди предявяването на иск на основание член 32, параграф 5 от Закон 40/2015, тъй като в текста се посочва само „окончателно решение“.

81. В това отношение припомням, че що се отнася до отговорността на държава членка за нарушение на правото на Съюза, националният съд може да провери дали увреденото лице е положило разумна грижа, за да избегне вредите или да ограничи техния размер, и по-специално дали е използвало своевременно всички правни средства за защита, с които е разполагало<sup>30</sup>. Действително, съгласно общ за правните системи на държавите членки основен принцип, за да не понесе самото то вредите, увреденото лице трябва да докаже, че е положило разумна грижа, за да ограничи размера им<sup>31</sup>.

82. Точно това обаче предвижда член 32, параграф 5 от Закон 40/2015, който обвързва ангажирането на отговорността на държавата законодател с условието увреденият частноправен субект преди това да е обжалвал административния акт, приет в изпълнение на несъвместимия закон. Като оспорва своевременно валидността на увреждащия административен акт, независимо дали с подадена по съдебен ред жалба до

<sup>29</sup> Решения от 30 септември 2003 г., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, т. 40), от 24 октомври 2018 г., ХС и др. (C-234/17, EU:C:2018:853, т. 58), и от 29 юли 2019 г., Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, т. 64).

<sup>30</sup> Решения от 5 март 1996 г., Brasserie du pêcheur и Factortame (C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79, т. 84), и от 24 март 2009 г., Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, т. 60).

<sup>31</sup> Решения от 5 март 1996 г., Brasserie du pêcheur и Factortame (C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79, т. 84), и от 24 март 2009 г., Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, т. 61).



административен съд, или с иск за връщане на недължимо платеното или за разширяване на действието на съдебно решение, увреденият частноправен субект съвсем очевидно би могъл да избегне вредите, които изтъква, или най-малкото да ограничи размера им<sup>32</sup>.

83. Освен това, както отбелязва Кралство Испания, член 32, параграф 5 от Закон 40/2015 налага не изчерпването на правните средства за защита преди предявяването на иска за отговорност на държавата законодател, а само отхвърлянето на жалба, независимо от кой съд. Следователно изискването валидността на увреждащия акт да е била оспорена не предполага увреденото лице систематично да е използвало всички налични правни средства за защита, и не надхвърля грижата, която разумно може да се очаква от него за ограничаване на размера на вредите.

84. Ето защо това второ условие във връзка с прилагането на механизма на отговорност на държавата законодател при нарушение на правото на Съюза, предвидено в член 32, параграф 5 от Закон 40/2015, според мен не противоречи на принципа на ефективност, когато вредата формално е причинена от административен акт, приет в изпълнение на несъвместим с правото на Съюза закон.

85. Отбелязвам впрочем, че такова условие съществува и по отношение на исковите за отговорност на Съюза, което Кралство Испания иска от Съда да вземе предвид при анализа на принципа на ефективност, доколкото Съдът е постановил, че искът за обезщетение срещу Съюза е недопустим, ако се основава на същата незаконосъобразност и цели получаване на същото парично обезщетение като жалбата за отмяна на увреждащия акт на институцията, която засегнатото лице е пропуснало да подаде своевременно<sup>33</sup>.

86. Положението обаче е различно в хипотезата, при която вредата е причинена пряко от закона, без опосредяване от административен акт. Както вече уточних и противно на поддържаното от Кралство Испания, такава хипотеза е твърде възможна, тъй като един закон не произвежда действието си само чрез административни актове.

87. От практиката на Съда е видно, че макар да е в съответствие с принципа на ефективност да се предвиди, че частноправен субект не може да получи обезщетение за вреди, чието настъпване умишлено или поради небрежност е пропуснал да предотврати посредством използването на правно средство за защита, това е при условие че използването на това средство за защита може да се изисква в разумна степен от увреденото лице<sup>34</sup>.

88. Както отбелязва Комисията, формулировката на член 32, параграф 5 от Закон 40/2015 не предвижда никакво изключение от условието увреденият частноправен субект вече да е обжалвал причинилия вредата административен акт, дори в хипотезата, при която такъв акт не съществува, при положение че пряката причина за вредата е самият закон. Явно е обаче, че от частноправен субект не може разумно да се изисква да обжалва несъществуващ акт, за да може да ангажира отговорността на държавата законодател на основание на тази разпоредба.

<sup>32</sup> Вж. в това отношение заключението на генералния адвокат Poiares Maduro по дело Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2009:437, т. 19 и сл.).

<sup>33</sup> Решение от 14 септември 1999 г., Комисия/AssiDomän Kraft Products и др. (C-310/97 P, EU:C:1999:407, т. 59).

<sup>34</sup> Решение от 24 март 2009 г., Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, т. 69).

89. Когато вредата е причинена пряко от закона, това условие на практика има за последица да възпрепятства предявяването на какъвто и да било иск за отговорност на държавата законодател, в случай че вредата произтича пряко от закона.

90. В съдебното заседание Кралство Испания се позовава на решение на Tribunal Supremo (Върховен съд), според което възможността за предявяване на иск за отговорност на държавата законодател за нарушение на испанската конституция се признава дори при липсата на административен акт за прилагане, въпреки че член 32, параграф 4 от Закон 40/2015 предвижда същото изискване за предхождащо обжалване като член 32, параграф 5 от този закон. Както обаче вече посочих, своеобразно тълкуване от съдебната практика, което се отклонява от буквата на тълкуваната разпоредба, според мен не може да се вземе предвид и във всички случаи рискува да направи националното законодателство до такава степен неясно, че да не може да се осигури прилагане в съответствие с правото на Съюза. Това важи в още по-голяма степен, когато, както изтъква Кралство Испания, се разсъждава по аналогия с тълкуването на друга разпоредба освен разглежданата.

91. Поради това съм на мнение, че член 32, параграф 5 от Закон 40/2015 противоречи на принципа на ефективност, тъй като тази разпоредба винаги обуславя ангажирането на отговорността на държавата законодател вследствие на нарушение на правото на Съюза от предхождащото го упражняване от увреденото лице на правно действие срещу административен акт, дори когато вредата произтича пряко от закона.

*3) Условието увреденият частноправен субект да се е позовал на нарушение на правото на Съюза, признато впоследствие в рамките на производството, образувано срещу причинилия вредата административен акт*

92. Член 32, параграф 5 от Закон 40/2015 гласи, че ангажирането на отговорността на държавата законодател е обусловено от позоваването в рамките на производството, образувано срещу увреждащия административен акт, на признатото впоследствие нарушение на правото на Съюза. Според Комисията такова изискване ограничава възможността за получаване на обезщетение за причинените от държавата законодател вреди до случаите, в които нарушената разпоредба от правото на Съюза има директен ефект, което противоречи на принципа на ефективност.

93. Според Комисията, тъй като само разпоредбите с директен ефект пораждаат за национална юрисдикция задължението да остави без приложение разпоредба от вътрешното си право, противоречаща на тези разпоредби на правото на Съюза, от увредените частноправни субекти не може разумно да се изисква да се позовават на разпоредби без директен ефект, при положение че такова позоваване не би имало никакво значение за изхода от обжалването.

94. Кралство Испания възразява, че ограничаването на отговорността на държавата за нарушение на правото на Съюза до разпоредбите с директен ефект не се основава на нито една разпоредба на испанския правен ред. Фактът, че само разпоредбите с директен ефект могат да породят за национален съд задължението да остави без приложение националните разпоредби, противоречащи на правото на Съюза, няма никакво въздействие върху възможността и целесъобразността на това да се прави позоваване на нарушения на разпоредби от правото на Съюза, които нямат директен ефект по националното право, в рамките на обжалването на увреждащия административен акт.

95. Уточнявам, че това твърдение за нарушение е релевантно само по отношение на вредите, причинени от закона с опосредяване от административен акт, доколкото, както посочих в точка 86 и следващите от настоящото заключение, само в този случай обуславянето на иска за отговорност на държавата от обжалването на причинилия вредата административен акт е съвместимо с принципа на ефективност. В хипотезата, при която вредата е причинена пряко от закона, няма значение дали изискването за позоваване на нарушение на правото на Съюза на етапа на обжалването на увреждащия административен акт е съвместимо с принципа на ефективност, тъй като такова обжалване явно не може да бъде наложено.

96. Както отбелязва Комисията, Съдът ясно е установил, че национален съд не е длъжен да остави без приложение разпоредба от националното си право, противоречаща на разпоредба на правото на Съюза, която няма директен ефект<sup>35</sup>. Въпреки това, обратно на поддържаното от Комисията, не считам, че това означава, че при обжалване на административен акт би било излишно да се прави позоваване на нарушаването от националните разпоредби на разпоредбите на правото на Съюза без директен ефект.

97. Следователно е несъмнено, че позоваването от увредената страна на нарушение от националното право на разпоредба без директен ефект не може да доведе до неприлагането на разглежданите национални разпоредби в рамките на обжалването на увреждащия административен акт.

98. Същевременно полезното позоваване на нормите на правото на Съюза пред националните юрисдикции не може да се сведе само до възможността за позоваване с цел неприлагане, както, изглежда, предлага Комисията. Позоваване на разпоредби от правото на Съюза без директен ефект може да се направи пред националния съд по-конкретно в рамките на задължението на последния за съответстващо тълкуване, и те могат да имат въздействие върху изхода от спора дори при липсата на директен ефект.

99. Следователно Комисията не може основателно да поддържа, че третото условие за предявяване на иск за отговорност на държавата законодател за нарушение на правото на Съюза, отнасящо се позоваването на нарушение на правото на Съюза в рамките на обжалване на увреждащия акт, води до ограничаване на ангажирането на отговорността на държавата законодател до нарушенията на разпоредби с директен ефект.

100. Тази констатация обаче не означава, че условието, свързано с необходимостта да е направено позоваване на нарушение на правото на Съюза в рамките на обжалване срещу увреждащия административен акт, за да може след това надлежно да се ангажира отговорността на държавата законодател, е съвместимо с принципа на ефективност.

101. Член 32, параграф 5 от Закон 40/2015 всъщност предвижда, че в предхождащото производство по обжалване частноправният субект трябва да се е позовал на нарушението на правото на Съюза, „признато впоследствие“ в решението, с което нормата се обявява за противоречаща на правото на Съюза. Следователно частноправният субект трябва не само да е оспорил валидността на увреждащия го административен акт, но и да е установил правилно точната разпоредба от правото на Съюза, която е била нарушена, и да е предвидил — по логиката на член 32, параграф 5 от Закон 40/2015 — решение на Съда по този въпрос.

<sup>35</sup> Решение от 24 юни 2019 г., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, т. 68).

102. Макар да е вярно, че подаването на жалба срещу увреждащия акт, от една страна, доказва, че увреденото лице е положило разумна грижа, за да избегне или ограничи размера на вредата, и от друга страна, може съответно да бъде в това отношение условие за последващ иск за отговорност, фактът, че не е установена точната разпоредба на правото на Съюза, която е била нарушена, според мен не може да предотврати поправянето на вредата. Всъщност частноправен субект не може да бъде упрекнат, че сам не е установил нарушената от държавата разпоредба на правото на Съюза, вследствие на което губи правото си на обезщетение за претърпяна вреда, при положение че преди всичко държавата е тази, която следва да осигури съвместимостта на правото си с правото на Съюза, а на националния съд — да прилага разпоредбите на правото на Съюза.

103. Следователно такова изискване би означавало на увредените частноправни субекти да бъде наложена тежест, надхвърляща разумната грижа, която може да се очаква от тях за ограничаване на размера на вредата, в противоречие с принципа на ефективност.

104. От изложеното следва, че член 32, параграф 5 от Закон 40/2015 противоречи на принципа на ефективност, тъй като обуславя ангажирането на отговорността на държавата законодател от предхождащо установяване от Съда на несъвместимост на националното право с правото на Съюза и от предхождащо обжалване на увреждащия административен акт, в рамките на което е направено позоваване на нарушение на правото на Съюза, признато впоследствие с решение на Съда, без посочената разпоредба да урежда случая, при който вредата е причинена от законодателен акт, без опосредяване от административен акт.

*4) Изчисляването на давностния срок и ограничаването на вредите, подлежащи на обезщетяване по член 32, параграф 5 от Закон 40/2015*

105. Комисията изтъква, че член 67 от Закон 39/2015, който предвижда, че правото да се иска обезщетение за вреда се погасява една година след публикуването в *Официален вестник на Европейския съюз* на решението, с което законодателният акт се обявява за противоречащ на правото на Съюза, и член 34, параграф 1 от Закон № 40/2015, който гласи, че на обезщетяване подлежат само вредите, настъпили в срок от пет години преди датата на същото публикуване, противоречат на принципа на ефективност.

106. Според Комисията, щом като за ангажирането на отговорността на държавата законодател не е необходимо решение на Съда, разпоредбите, които обуславят давностния срок и подлежащите на обезщетяване вреди от такова решение на Съда, също противоречат на правото на Съюза.

107. Кралство Испания поддържа отново, че предхождащото наличие на решение на Съда като условие за ангажирането на отговорността на държавата законодател не противоречи на принципа на ефективност, така че давностният срок и ограничаването на подлежащите на обезщетяване вреди също не противоречат на принципа на ефективност, още повече че Комисията не оспорва продължителността на разглежданите срокове.

108. В това отношение е достатъчно да се отбележи, както установих в точка 68 и сл. от настоящото заключение, че предвиденото в член 32, параграф 5 от Закон 40/2015 условие за предхождащото наличие на решение на Съда, с което разпоредбите на националното право се обявяват за противоречащи на правото на Съюза, за ангажирането на отговорността на държавата законодател, противоречи на принципа на ефективност.

109. При тези условия както давностният срок за предявяване на иска за отговорност на държавата законодател, така и ограничаването на подлежащите на обезщетяване с този иск вреди, които зависят от наличието на такова решение на Съда, тъй като то е началният момент на тези два срока, също противоречат на принципа на ефективност.

110. От всичко изложено дотук според мен следва, че испанският режим на отговорност на държавата законодател за нарушение на правото на Съюза противоречи на принципа на ефективност.

## **2. По принципа на равностойност**

111. Комисията поддържа, че испанският режим на отговорност на държавата законодател противоречи на принципа на равностойност, тъй като в член 32, параграф 5 от Закон 40/2015 предвижда, че за ангажирането на отговорността на държавата законодател при нарушение на правото на Съюза е необходимо предметът на нарушената разпоредба на правото на Съюза да е предоставянето на права на частноправен субект и нарушението на тази норма да е достатъчно съществено, докато тези две условия не се изискват за иска за отговорност на държавата законодател при нарушение на испанската конституция. Следователно искът за отговорност на държавата законодател за нарушение на правото на Съюза е обвързан с по-неблагоприятни условия, отколкото иска за отговорност на държавата законодател за нарушение на испанската конституция, предвиден в член 32, параграф 4 от Закон 40/2015, въпреки че двата иска са еквивалентни.

112. Кралство Испания възразява, че принципът на равностойност не задължава държава членка да разшири най-благоприятния си вътрешен режим към всички искове, предявени в определена област на правото, и че прилагането на принципа на равностойност следователно предполага исковете да са сходни поради подобния си предмет и основание. Според него обаче случаят не е такъв. Накрая, тази държава членка твърди, че дори да се приеме, че исковете са сходни, член 32, параграф 5 от Закон 40/2015 само кодифицира установените в практиката на Съда изисквания, и че във всеки случай тези изисквания са присъщи на режима на отговорност на държавата законодател в случай на противоконституционност.

113. Вярно е, че принципът на равностойност изисква всички правила, приложими към исковете, да се прилагат еднакво за исковете, основани на нарушение на правото на Съюза, и за сходните искове, основани на нарушение на вътрешното право<sup>36</sup>.

114. За да се провери дали принципът на равностойност е спазен, следва да се разгледа най-напред дали с оглед на техния предмет, на тяхното основание и на съществените им характеристики искът за отговорност на държавата законодател, основан на нарушение на правото на Съюза, и искът, основан на противоконституционността на законодателен акт, могат да се считат за сходни<sup>37</sup>.

115. Що се отнася до разглежданите два иска за отговорност на държавата законодател, Съдът вече е отговорил утвърдително. Искът за отговорност на държавата законодател вследствие на нарушение на испанската конституция и искът вследствие на нарушение на

<sup>36</sup> Решения от 15 септември 1998 г., Edis (C-231/96, EU:C:1998:401, т. 36), от 1 декември 1998 г., Levez (C-326/96, EU:C:1998:577, т. 41), и от 26 януари 2010 г., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, т. 33).

<sup>37</sup> Решение от 26 януари 2010 г., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, т. 35).

правото на Съюза имат еднакъв предмет, а именно обезщетение за вреда, и същото основание, а именно нарушение на правна норма от по-висок ранг<sup>38</sup>. По-нататък, Съдът е уточнил, че единствената съществуваща между двата иска разлика, която се състои в обстоятелството, че стоящите в основата им нарушения на правото са установени съответно: едното от Съда, а другото с решение на Tribunal Constitucional (Конституционен съд, Испания), не е достатъчна, за да се направи разграничение между тези два иска от гледна точка на принципа на равностойност<sup>39</sup>.

116. Тъй като в това отношение Кралство Испания не привежда нови доводи, които могат да променят тази преценка, трябва да се констатира, че в настоящия случай трябва да се възприеме същото решение. Следователно според мен може да се приеме, че тези два иска са сходни.

117. Наред с останалото обаче Кралство Испания поддържа, че член 32, параграф 5 от Закон 40/2015 само кодифицира практиката на Съда относно условията, необходими за ангажирането на отговорността на държавата за вредите, причинени на частноправните субекти в нарушение на правото на Съюза.

118. Това обстоятелство ми се струва определящо.

119. Член 32, параграф 5 от Закон 40/2015 възпроизвежда точно трите изисквания, установени в практиката на Съда, които са необходими за възникването на право на обезщетение за частноправните субекти при нарушение от страна на държавата на правото на Съюза. Именно изпълнението на тези три условия, изискващи правната норма да има за предмет предоставянето на права на частноправните субекти, нарушението да е достатъчно съществено и да съществува причинно-следствена връзка между нарушението и претърпяната вреда, поражда отговорността на държавата и задължението за поправяне на причинената вреда. Ако едно от тези условия липсва, правото на Съюза не предвижда право на обезщетение.

120. Едва след като се установи наличието на такова право поради изпълнението на тези три условия, държавата трябва да поправи последиците от причинените вреди, в рамките на националното право и при условия, които зачитат принципите на ефективност и равностойност.

121. Тези три условия, необходими и достатъчни за пораждаване на право на обезщетение в полза на частноправните субекти<sup>40</sup>, според мен предхождат проблема за ефективността и равностойността на предвидените в националното право условия, които имат за цел само да регулират упражняването на това право. Именно националното право определя процесуалните и материалноправните правила за упражняване на правото на обезщетение, както и неговото съдържание, което може да варира в зависимост от наложените от националното право условия (например видът на подлежащите на обезщетяване вреди), при спазване на принципите на ефективност и равностойност. За сметка на това самото

<sup>38</sup> Решение от 26 януари 2010 г., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, т. 36). По този въпрос вж. също заключението на генералния адвокат Poiares Maduro по дело Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2009:437, т. 30).

<sup>39</sup> Решение от 26 януари 2010 г., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, т. 43 и 44).

<sup>40</sup> Решение от 29 юли 2019 г., Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, т. 37).

съществуване на това национално право се урежда изключително от правото на Съюза, защото в противен случай еднаквото прилагане на правото на Съюза в правните системи на държавите членки би било застрашено.

122. С други думи, принципът на равностойност придобива релевантност едва след пораждането на правото на обезщетение при условията, посочени в практиката на Съда и възпроизведени в член 32, параграф 5 от Закон 40/2015. За сметка на това този принцип не може да бъде основание за задължението на държавите членки да позволят *пораждане* на право на обезщетение при по-благоприятни условия от предвидените в практиката на Съда.

123. Комисията отбелязва в това отношение, че Съдът е постановил, че правото на Съюза по никакъв начин не изключва възможността отговорността на държавата за нарушение на това право да бъде ангажирана при по-малко ограничителни условия. Трябва обаче да подчертая, че Съдът уточнява, че ангажирането на отговорността на държавата за нарушение на правото на Съюза при по-малко ограничителни условия се допуска „на основание на националното право“<sup>41</sup>. Следователно при такава хипотеза пораждането на право на обезщетение в ситуация, която не предполага достатъчно съществено нарушение на норма, предоставяща права на частноправните субекти, не се основава на правото на Съюза и упражняването му не може да е обусловено от принципите на ефективност и равностойност.

124. При тези условия фактът, че искът за отговорност на държавата законодател поради нарушение на испанската конституция не е обусловен от наличието на достатъчно съществено нарушение на правна норма, която предоставя права на частноправните субекти, за разлика от иска за отговорност на държавата законодател поради нарушение на правото на Съюза, не е основание да се твърди нарушение на принципа на равностойност, тъй като този принцип не е приложим в такава хипотеза.

125. Следователно поради всички изложени причини считам, че режимът на отговорност на държавата законодател при нарушение на правото на Съюза не нарушава принципа на равностойност.

## **В. По съдебните разноски**

126. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Съгласно член 138, параграф 3 от този правилник, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания, всяка страна понася направените от нея съдебни разноски.

127. В настоящия случай, тъй като както Комисията, така и Кралство Испания са загубили по някои твърдения за нарушения, те следва да понесат направените от тях съдебни разноски.

<sup>41</sup> Решение от 25 ноември 2010 г., Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, т. 66).

## VI. Заключение

128. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да постанови, че:

- като е приело и запазило в сила член 32, параграфи 3—6 и член 34, параграф 1 от Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (Закон 40/2015 за правния режим на публичния сектор) от 1 октомври 2015 г., както и член 67, параграф 1 от Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Закон 39/2015 за общия административен правилник на публичните администрации) от 1 октомври 2015 г., Кралство Испания не е изпълнило задълженията си, произтичащи от принципа на ефективност, който ограничава процесуалната автономия, с която държавите членки разполагат при определянето на условията, уреждащи тяхната отговорност за вредите, причинени на частноправните субекти, в нарушение на правото на Съюза,
- отхвърля иска в останалата му част,
- Европейската комисия и Кралство Испания понасят направените от тях съдебни разноски.