



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MACIEJE SZPUNARA
přednesené dne 9. prosince 2021¹

Věc C-278/20

**Evropská komise
proti**

Španělskému království

„Nesplnění povinnosti státem – Porušení unijního práva španělským zákonodárcem – Škoda způsobená jednotlivcům – Vnitrostátní právní úprava, která režim odpovědnosti státu jako zákonodárce za porušení unijního práva přizpůsobuje režimu stanovenému pro porušení španělské Ústavy akty zákonodárce – Znemožněná nebo nepřiměřeně ztížená náhrada škody – Zásady efektivity a rovnocennosti“

I. Úvod

1. Soudní dvůr opakovaně potvrdil, že systému Smluv je vlastní zásada odpovědnosti státu za škody způsobené jednotlivcům v důsledku porušení unijního práva, které mu lze přičíst². Poškození jednotlivci mají nárok na náhradu škody, jsou-li splněny tři podmínky, a sice že cílem porušené unijní právní normy je přiznat práva jednotlivcům, že porušení této normy je dostatečně závažné a že existuje přímá příčinná souvislost mezi tímto porušením povinnosti a škodou způsobenou jednotlivcům³.

2. Dále je třeba upřesnit, že s výhradou nároku na náhradu škody, který má základ přímo v unijním právu, pokud jsou tyto podmínky splněny, musí stát poskytnout náhradu za důsledky způsobené škody v souladu s vnitrostátními právními předpisy upravujícími odpovědnost, přičemž podmínky náhrady škody stanovené vnitrostátními právními předpisy nesmí být méně příznivé než podmínky platné pro podobné nároky vzniklé na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti) a nesmí být upraveny tak, aby v praxi znemožňovaly nebo nadměrně ztěžovaly získání náhrady škody (zásada efektivity)⁴.

¹ – Původní jazyk: francouzština.

² – Rozsudky ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další (C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428, bod 35); ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 31); ze dne 23. května 1996, Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, bod 24), jakož i ze dne 26. ledna 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, bod 29).

³ – Rozsudky ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 51); ze dne 23. května 1996, Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, bod 25), jakož i ze dne 26. ledna 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, bod 30).

⁴ – Rozsudky ze dne 30. září 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, bod 58), a ze dne 26. ledna 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, bod 31).

3. Tyto dvě zásady jsou jádrem projednávané žaloby pro nesplnění povinnosti. Žalobou ze dne 24. června 2020 se totiž Evropská komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Španělské království tím, že přijalo a ponechalo v platnosti určitá ustanovení týkající se odpovědnosti státu jako zákonodárce, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze zásad efektivity a rovnocennosti, jež omezují procesní autonomii⁵, kterou mají členské státy při stanovování podmínek jejich odpovědnosti za škodu způsobenou jednotlivcům porušením unijního práva.

II. Španělské právo

4. Španělská Ústava ve svém čl. 106 odst. 2 stanoví, že „[z]a podmínek stanovených zákonem mají jednotlivci nárok na náhradu jakékoliv škody na svém majetku a právech, s výjimkou případů vyšší moci, pokud tato škoda vznikla v důsledku činnosti veřejné správy“.

5. Ley orgánica 6/1985 del Poder Judicial (zákon 6/1985 o soudní moci) ze dne 1. července 1985⁶, ve znění zákona 7/2015 ze dne 21. července 2015⁷, v čl. 4a odst. 1 stanoví, že „[s]oudci a soudy uplatňují [unijní] právo v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie“.

6. Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (zákon 29/1998 o správním soudnictví) ze dne 13. července 1998⁸ v článku 31 stanoví:

„1. Žalobce může požadovat, aby byly prohlášeny za protiprávní a případně zrušeny akty a ustanovení, které mohou být napadeny podle předchozí kapitoly.

2. Může rovněž požadovat uznání individuální právní situace a přijetí opatření vhodných k úplnému obnovení této situace, včetně případné náhrady škody.“

7. Článek 71 odst. 1 písm. d) tohoto zákona stanoví:

„Vyhoví-li rozsudek správní žalobě:

[...]

d) Je-li vyhověno návrhu na náhradu škody, je v každém případě přiznán nárok na odškodnění a je rovněž určeno, kdo je povinen nahradit škodu. Rozsudek rovněž stanoví výši náhrady škody, pokud to žalobce výslovně požaduje a ve spisu jsou k tomu dostatečné důkazy. V opačném případě se stanoví základ pro určení této výše a konečné určení se odkládá na dobu výkonu rozsudku.“

⁵ – Pojem „procesní autonomie“ je chápán v tom smyslu, že odkazuje jak na procesní podmínky jako takové, tak na hmotněprávní podmínky.

⁶ – BOE č. 157 ze dne 2. července 1985, s. 20632.

⁷ – BOE č. 174 ze dne 22. července 2015, s. 61593.

⁸ – BOE č. 167 ze dne 14. července 1998, s. 23516.

8. Článek 110 odst. 1 uvedeného zákona stanoví:

„V daňové oblasti, v záležitostech zaměstnanců ve veřejné správě a v oblasti jednoty trhu mohou být účinky pravomocného rozsudku, kterým byla uznána individuální právní situace ve prospěch jedné nebo více osob, rozšířeny na základě tohoto rozsudku na jiné osoby, pokud jsou dány následující okolnosti:

- a) Dotčené osoby se nacházejí ve stejné právní situaci jako osoby, na které se vztahuje příznivý rozsudek.
- b) Soudce nebo soud, který rozhodnutí vydal, je místně příslušný rovněž k rozhodování o jejich návrzích na uznání této individuální situace.
- c) Dotčené osoby se domáhají rozšíření účinků rozsudku do jednoho roku od posledního oznámení tohoto rozsudku osobám, které byly účastníky řízení. V případě podání opravného prostředku v zájmu zákona nebo návrhu na obnovu řízení začíná tato lhůta běžet od posledního oznámení rozhodnutí, kterým o nich bylo s konečnou platností rozhodnuto.“

9. Článek 221 Ley 58/2003 General Tributaria (obecný zákon 58/2003 o daních) ze dne 17. prosince 2003⁹ stanoví:

„1. Řízení o uznání nároku na vrácení neoprávněně zaplacených částek se zahajuje z moci úřední nebo na žádost dotčené osoby v těchto případech:

- a) Pokud došlo k dvojímu zaplacení daňových dluhů nebo pokut.
- b) Pokud byla zaplacená částka vyšší než částka, která má být zaplacena na základě správního aktu nebo daňového přiznání.

[...]

10. Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (zákon 39/2015 o společném správním řízení před orgány veřejné správy) ze dne 1. října 2015¹⁰ (dále jen „zákon 39/2015“) v článku 67, nadepsaném „Návrhy na zahájení řízení o náhradu škody“, stanoví:

„1. Dotčené osoby mohou podat návrh na zahájení řízení o náhradu škody pouze v případě, že jejich právo domáhat se náhrady škody není promlčeno. Právo požadovat náhradu škody se promlčí rok poté, co nastala skutečnost nebo akt odůvodňující náhradu škody nebo co se projevil škodlivý účinek. V případě fyzické nebo psychické újmy způsobené osobám počíná lhůta běžet od uzdravení nebo určení rozsahu následků.

[...]

V případě odpovědnosti, o které hovoří čl. 32 odst. 4 a 5 zákona [40/2015]^[11], se právo domáhat se náhrady škody promlčí jeden rok po zveřejnění rozhodnutí o protiústavnosti normy nebo o jejím

⁹ – BOE č. 302 ze dne 18. prosince 2003, s. 23186.

¹⁰ – BOE č. 236 ze dne 2. října 2015, s. 89343.

¹¹ – Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (zákon 40/2015 o právním režimu veřejného sektoru) ze dne 1. října 2015 (BOE č. 236 ze dne 2. října 2015, s. 89411) (dále jen „zákon 40/2015“).

rozporu s [unijním] právem v ‚Boletín Oficial del Estado‘ nebo v ‚Úředním věstníku Evropské unie‘.

11. Článek 106 odst. 4 zákona 39/2015 stanoví:

„Pokud orgány veřejné správy prohlásí ustanovení nebo akt za neplatné, mohou ve stejném rozhodnutí stanovit náhradu škody, která má být přiznána dotčeným osobám, jsou-li splněny podmínky stanovené v čl. 32 odst. 2 a čl. 34 odst. 1 zákona [40/2015].“

12. Zákon 40/2015 obsahuje ve své úvodní hlavě kapitolu IV, nadepsanou „Odpovědnost orgánů veřejné správy“, jejíž součástí jsou články 32 až 37.

13. Článek 32 tohoto zákona, týkající se zásad odpovědnosti orgánů veřejné správy, stanoví:

„1. Jednotlivci mají nárok na náhradu ze strany příslušných orgánů veřejné správy za jakoukoliv škodu na jejich majetku nebo právech, je-li tato škoda důsledkem běžného nebo mimořádného fungování veřejných služeb, s výjimkou případů vyšší moci nebo škod, které je podle zákona povinen nést jednatel.“

Zrušení správních aktů nebo předpisů ve správním řízení nebo v soudním řízení správním nezakládá samo o sobě nárok na náhradu škody.

2. Dovolávaná škoda musí být v každém případě skutečná, hospodářsky ocenitelná a individualizovaná ve vztahu k osobě nebo skupině osob.

3. Jednotlivci mají rovněž právo na náhradu ze strany orgánů veřejné správy za jakoukoliv škodu na jejich majetku a právech vyplývající z uplatňování legislativních aktů, jež nepředstavují akty vyvlastnění práv, kterou nejsou ze zákona povinni nést, pokud tak dotčené legislativní akty stanoví a za podmínek, které upřesňují.

Odpovědnost státu jako zákonodárce může být založena rovněž v následujících případech, jsou-li splněny podmínky stanovené v předchozích odstavcích:

a) Pokud škody vyplývají z použití normy s právní silou zákona prohlášené za protiústavní, jsou-li splněny požadavky uvedené v odstavci 4.

b) Pokud škody vyplývají z použití normy, která je v rozporu s [unijním] právem, v souladu s odstavcem 5.

4. Pokud škoda vyplývá z použití normy s právní silou zákona prohlášené za protiústavní, může být jednatel odškodněn, pokud u kterékoli instance dosáhl konečného rozhodnutí o zamítnutí žaloby proti správnímu aktu, kterým byla způsobena škoda, za předpokladu, že se dovolával následně uznané protiústavnosti.

5. Pokud škoda vyplývá z použití normy, která byla prohlášena za neslučitelnou s [unijním] právem, může být jednotlivec odškodněn, pokud u kterékoli instance dosáhl konečného rozhodnutí o zamítnutí žaloby proti správnímu aktu, kterým byla způsobena škoda, za předpokladu, že namítal následně uznané porušení unijního práva. Musí být rovněž splněny všechny tyto podmínky:

- a) Cílem porušené právní normy musí být přiznání práv jednotlivcům.
- b) Porušení musí být dostatečně závažné.
- c) Musí existovat přímá příčinná souvislost mezi nedodržením povinnosti uložené příslušnému správnímu orgánu [unijním] právem a škodou způsobenou jednotlivcům.

6. Rozhodnutí o protiústavnosti normy s právní silou zákona nebo o prohlášení normy za neslučitelnou s [unijním] právem vyvolává účinky ode dne svého zveřejnění v ‚Boletín Oficial del Estado‘ nebo ‚*Úředním věstníku Evropské unie*‘, pokud se v tomto rozhodnutí nestanoví jinak.

[...]“

14. Článek 34 odst. 1 uvedeného zákona, nadepsaný „Odškodnění“, stanoví:

„[...]“

V případech odpovědnosti podle čl. 32 odst. 4 a 5 může být nahrazena škoda vzniklá v období pěti let přede dnem zveřejnění rozhodnutí o protiústavnosti normy s právní silou zákona nebo o prohlášení normy za neslučitelnou s [unijním] právem, nestanoví-li toto rozhodnutí jinak.“

III. Postup před zahájením soudního řízení

15. Na základě stížností podaných jednotlivci zahájila Komise dne 25. července 2016 proti Španělskému království postup „EU Pilot“, který se týkal článků 32 a 34 zákona 40/2015, přičemž poukazovala na možné porušení zásad rovnocennosti a efektivity. Vzhledem k tomu, že tento postup byl neúspěšný, byl dne 18. ledna 2017 ukončen. Komise poté zahájila řízení o porušení povinnosti.

16. Dopisem ze dne 15. června 2017 vyzvala Komise Španělské království, aby předložilo vyjádření k jejím obavám ohledně článků 32 a 34 zákona 40/2015 v souvislosti se zásadami rovnocennosti a efektivity. Dne 4. srpna 2017 tento členský stát oznámil Komisi důvody, proč má za to, že dotčená ustanovení jsou v souladu s těmito zásadami.

17. Dne 26. ledna 2018 vydala Komise odůvodněné stanovisko, v němž uvedla důvody, proč jsou podle ní čl. 32 odst. 3 až 6 a čl. 34 odst. 1 druhý pododstavec zákona 40/2015, jakož i čl. 67 odst. 1 třetí pododstavec zákona 39/2015 v rozporu se zásadami efektivity a rovnocennosti, a odmítla argumenty uplatněné Španělským královstvím v jeho dopise ze dne 4. srpna 2017.

18. Dopisem ze dne 26. března 2018, v návaznosti na schůzku se službami Komise dne 14. března 2018, odpovědělo Španělské království na odůvodněné stanovisko, přičemž zopakovalo své stanovisko, že španělský systém odpovědnosti státu dodržuje zásady rovnocennosti a efektivity. Dopisem ze dne 20. listopadu 2018 však tento členský stát Komisi

sdělil, že svůj postoj přehodnotil a že jí urychleně předloží legislativní návrh na uvedení španělského práva do souladu s požadavky unijního práva. Tento návrh byl Komisi předložen dne 21. prosince 2018.

19. Dne 15. května 2019, v návaznosti na novou schůzku konanou dne 18. března 2019, zaslala Komise Španělskému království dokument, ve kterém uvedla, že i když výše uvedený návrh může případně ukončit porušení zásady rovnocennosti, v případě porušení zásady efektivity tomu tak není.

20. Dopisem ze dne 31. července 2019 Španělské království uvedlo, že předložení nových legislativních návrhů není v současné době možné, neboť vláda je dočasná (*Gobierno en funciones*).

IV. Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

21. Návrhem ze dne 24. června 2020 se Komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Španělské království tím, že přijalo a ponechalo v platnosti čl. 32 odst. 3 až 6 a čl. 34 odst. 1 druhý pododstavec zákona 40/2015, jakož i čl. 67 odst. 1 třetí pododstavec zákona 39/2015, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze zásad efektivity a rovnocennosti.

22. Španělské království navrhuje, aby Soudní dvůr prohlásil žalobu za nepřipustnou v rozsahu, v němž má Komise za to, že tento členský stát by měl změnit svůj režim odpovědnosti, pokud by žalobě bylo vyhověno, a žalobu zamítl.

23. Španělské království a Komise přednesly ústní vyjádření na jednání konaném dne 11. března 2020.

V. Analýza

A. K přípustnosti

24. Španělské království ve své žalobní odpovědi tvrdí, že projednávaná žaloba musí být prohlášena za nepřipustnou v rozsahu, v němž Komise navrhuje změnu španělského režimu majetkové odpovědnosti jako celku, a rozšiřuje tak předmět žaloby, jak byl stanoven odůvodněným stanoviskem.

25. Z ustálené judikatury Soudního dvora totiž vyplývá, že předmět žaloby pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU je vymezen odůvodněným stanoviskem Komise, takže žaloba musí být založena na stejném odůvodnění a žalobních důvodech jako toto stanovisko¹².

26. Je pravda, jak tvrdí Španělské království, že Komise ve své žalobě tvrdí, že bude-li Soudní dvůr považovat projednávanou žalobu za opodstatněnou, musí být španělský systém změněn jako celek.

27. Podotýkám však, že Komise výslovně identifikuje ustanovení, kterých se týká projednávaná žaloba, a sice čl. 32 odst. 3 až 6 a čl. 34 odst. 1 druhý pododstavec zákona 40/2015, jakož i čl. 67 odst. 1 třetí pododstavec zákona 39/2015, které všechny upravují vznik odpovědnosti státu jako

¹² – Rozsudky ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský prales) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 65); ze dne 3. června 2021, Komise v. Německo (Mezní hodnoty – NO2) (C-635/18, nezveřejněný, EU:C:2021:437, bod 47), a ze dne 24. června 2021, Komise v. Španělsko (Zhoršení stavu přírodní oblasti Doñana) (C-559/19, EU:C:2021:512, bod 160).

zákonodárce za porušení unijního práva. Kromě toho z žaloby Komise jasně vyplývá, že tento orgán zpochybňuje pouze právní režim odpovědnosti státu jako *zákonodárce* a vztahuje se pouze na odpovědnost státu vyplývající z *legislativních* aktů, které jsou v rozporu s unijním právem.

28. V tomto ohledu musím zdůraznit, že Komise na jednání ještě upřesnila situace, kterých se týká projednávaná žaloba. Jedná se tedy o založení odpovědnosti státu jako zákonodárce z důvodu porušení unijního práva, a to jak v případě, kdy vzniklá škoda vyplývá přímo z jednání nebo opomenutí zákonodárce, bez správního aktu jako mezičlátku, tak v případě, kdy škoda vyplývá z přijetí správního aktu správním orgánem na základě zákona, pokud správní orgán ve skutečnosti neměl při přijímání tohoto aktu žádný rozhodovací prostor.

29. Mimoto podotýkám, že předmětem odůvodněného stanoviska byla tatáž ustanovení, jaká jsou uvedena v projednávané žalobě, a že Komise v něm uvedla podobné výtky, jaké jsou uvedeny v její žalobě, takže nelze učinit závěr, že došlo k rozšíření předmětu žaloby.

30. Jsem tedy toho názoru, že o přípustnosti projednávané žaloby není pochyb.

B. K věci samé

1. K zásadě efektivit

31. Komise tvrdí, že španělský systém odpovědnosti státu jako zákonodárce za porušení unijního práva, jak je stanoven v čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015, je v rozporu se zásadou efektivit v rozsahu, v němž podřizuje náhradu způsobené škody třem podmínkám, a sice zaprvé, že vznik odpovědnosti státu jako zákonodárce je podmíněn tím, že Soudní dvůr prohlásil legislativní akt za neslučitelný s unijním právem, zadruhé, že poškozený jednotlivec musí před podáním žaloby na náhradu škody získat konečné rozhodnutí soudu o zamítnutí žaloby proti správnímu aktu, kterým byla způsobena škoda, a konečně zatřetí, že jednotlivec musel namítat porušení unijního práva v rámci této předchozí žaloby.

32. Komise dodává, že promlčecí lhůta pro podání žaloby na náhradu škody proti státu jako zákonodárci v důsledku porušení unijního práva stanovená v čl. 67 odst. 1 zákona 39/2015 a omezení škod, které mohou být předmětem náhrady, na škody utrpěné v období pěti let před prohlášením neslučitelnosti podle čl. 34 odst. 1 zákona 40/2015, jsou rovněž dva požadavky neslučitelné se zásadou efektivit.

33. Španělské království nicméně nejprve uvádí, že žaloba musí být zamítnuta, jelikož Komise provedla částečné a neúplné posouzení dotčených ustanovení. Podle tohoto členského státu měla Komise zohlednit celý španělský režim odpovědnosti orgánů veřejné moci v případě porušení unijního práva, jakož i široký prostor pro uvážení, který mají členské státy při organizaci svého režimu odpovědnosti státu, aby prokázala, že tento režim je jako celek v rozporu se zásadou efektivit¹³.

¹³ – Španělské království ve svých písemnostech opakovaně tvrdí, že analýza celého uvedeného režimu je nezbytná rovněž k prokázání existence porušení zásady rovnocennosti. Nicméně z podstaty argumentů uvedených tímto členským státem jasně vyplývá, že tato celková analýza umožnila prokázat pouze efektivitu dotčeného režimu. Dále podotýkám, že výtky Komise týkající se porušení zásady rovnocennosti je založena výlučně na srovnání mezi žalobami na náhradu škody proti státu podanými z důvodu protiústavního zákona stanovenými v čl. 32 odst. 4 zákona 40/2015 a žalobami na náhradu škody proti státu podanými z důvodu neslučitelného zákona stanovenými v čl. 32 odst. 5 tohoto zákona. V tomto ohledu tedy není důležité analyzovat všechna ustanovení španělského právního řádu týkající se náhrady škod způsobených orgány veřejné moci. Tento argument Španělského království tedy spojuje pouze s posouzením existence porušení zásady efektivit.

34. Svou analýzu zahájím posouzením tohoto argumentu, jelikož, kdyby se ukázal být opodstatněný, posouzení výtek Komise týkajících se porušení zásady efektivity pouze uvedenými ustanoveními by muselo být odmítnuto.

a) K tomu, že Komise se zaměřila na některá ustanovení

35. Španělské království tvrdí, že Komise má povinnost provést analýzu všech vnitrostátních ustanovení, která by mohla být relevantní pro určení, zda španělský režim majetkové odpovědnosti státu jako zákonodárce je skutečně v rozporu se zásadami efektivity a rovnocennosti.

36. Podle tohoto členského státu přitom jak „řádne“ prostředky nápravy¹⁴, tak „obecný prostředek“ stanovený v čl. 32 odst. 1 zákona 40/2015, umožňující založení odpovědnosti orgánů veřejné správy, zajišťují, že jednotlivci mají k dispozici účinné prostředky nápravy, pokud jim vznikla škoda v důsledku porušení unijního práva orgány veřejné moci. Z toho podle něj vyplývá, že tento čl. 32 odst. 5 je doplňkovým ustanovením, které stanoví specifický prostředek nápravy pro jednotlivce, kteří již podali žalobu a získali nepříznivé rozhodnutí, které nezohlednilo neslučitelnost použitého právního ustanovení s unijním právem.

37. Uvedený členský stát tvrdí, že Komise tím, že provedla částečnou analýzu, kromě toho obrátila u vytýkaného nesplnění povinnosti důkazní břemeno.

38. Je pravda, že z judikatury Soudního dvora jasně plyne, že každý případ, v němž vyvstává otázka, zda vnitrostátní procesní ustanovení znemožňuje nebo nadměrně ztěžuje použití unijního práva, je třeba analyzovat s přihlédnutím k úloze tohoto ustanovení v rámci řízení jako celku, jeho průběhu a jeho zvláštnostem u různých vnitrostátních orgánů¹⁵, a přichází-li v úvahu více řízení, nemůže unijní právo určit jedno, které má být použito¹⁶.

39. Nedomnívám se však, že tento požadavek znamená, že je třeba systematicky zkoumat všechny prostředky nápravy, které obecně umožňují vznik odpovědnosti státu, třebaže se předmět žaloby pro nesplnění povinnosti týká pouze režimu odpovědnosti státu jako *zákonodárce*.

40. Tuto podmínku chápu spíše tak, že vyžaduje kontextuální analýzu napadených ustanovení, která může incidenčně vést k přezkumu jiných ustanovení, pokud mají roli v dotčeném řízení nebo mají skutečně stejný předmět, a sice založení odpovědnosti státu z důvodu *zákonů* neslučitelných s unijním právem.

41. Stejně tak, aby bylo možné Komisi vytýkat, že se snaží upřednostnit jedno řízení o založení odpovědnosti státu jako zákonodárce, a nikoli jiné, je ještě třeba, aby řízení popsaná Španělským královstvím měla stejný předmět, a sice právě vznik odpovědnosti státu jako zákonodárce.

42. Podle mého názoru tomu tak není. Žádné z ustanovení, jichž se Španělské království dovolává, nemá za cíl ani neumožňuje, s ohledem na jejich znění, náhradu škody způsobené státem jako zákonodárcem v důsledku porušení unijního práva.

¹⁴ – A sice správní žaloba proti aktu, kterým byla způsobena škoda, obnova řízení z úřední povinnosti, řízení vrácení neoprávněně zaplacených částek v daňové oblasti a řízení o rozšíření účinků rozsudku v daňové oblasti.

¹⁵ – Rozsudky ze dne 16. července 2020, Caixabank a Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-224/19 a C-259/19, EU:C:2020:578, bod 85); ze dne 20. května 2021, X (Cisternová vozidla na přepravu LPG) (C-120/19, EU:C:2021:398, bod 72), a ze dne 10. června 2021, BNP Paribas Personal Finance (C-776/19 až C-782/19, EU:C:2021:470, bod 28).

¹⁶ – Rozsudek ze dne 4. října 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, bod 130).

43. Zaprvé Španělské království tvrdí, že „řádné“ prostředky nápravy umožňují domáhat se náhrady škody za porušení unijního práva ze strany orgánů veřejné moci.

44. Je pravda, že každý z těchto prostředků nápravy zajišťuje, aby jednotlivci mohli určitým způsobem získat náhradu v případě škody způsobené správním orgánem obecně nebo přinejmenším dosáhnout obnovení předchozího stavu a omezení jejich újmy, a že návrh na náhradu škody může být podán z důvodu porušení unijního práva. Posouzení těchto různých prostředků nápravy však ukazuje, že žádný z nich neumožňuje vznik odpovědnosti státu jako *zákonodárce*.

45. Zaprvé řízení o vrácení neoprávněně zaplacených částek v daňové oblasti zajišťuje pouze obnovení situace v případě přeplatku zaplaceného daňové správě a v žádném případě neumožňuje vznik odpovědnosti státu jako zákonodárce a náhradu způsobených škod. Kromě toho podotýkám, že rozsah řízení o vrácení neoprávněně zaplacených částek, jak je upraveno ve španělském právu, je věcně omezen na daňovou oblast, a tohoto řízení se tedy nelze v žádném případě dovolávat jako „řádného“ prostředku nápravy umožňujícího náhradu škody způsobené státem jako zákonodárcem v důsledku porušení unijního práva.

46. Totéž platí, zadruhé pokud jde o řízení o rozšíření účinků rozsudku, které je rovněž věcně omezeno. Podle tohoto řízení mohou být v některých oblastech účinky konečného rozsudku, kterým byla uznána individuální právní situace určité osoby, rozšířeny na jiné osoby ve stejné situaci. Použití tohoto řízení jako prostředku nápravy umožňujícího založit odpovědnost státu jako zákonodárce tedy předpokládá, že první konečný rozsudek již uznal odpovědnost státu jako zákonodárce v totožné situaci. Tento procesní prostředek tedy nelze považovat ani za „řádný“ prostředek nápravy zajišťující účinnost režimu odpovědnosti státu jako zákonodárce, jelikož se v takové situaci může uplatnit pouze v případech, kdy již byla odpovědnost státu jako zákonodárce uznána.

47. Zatřetí, pokud jde o řízení o přezkumu správních aktů z úřední povinnosti, podotýkám, že umožňuje nahradit nikoli škody způsobené přímo zákonem, ale pouze škody způsobené správními akty, a dále že je zcela závislé na vůli orgánů veřejné moci. Podle mne je tedy vyloučené, aby mělo jakýkoli dopad na posouzení režimu odpovědnosti státu jako zákonodárce platného ve Španělsku.

48. Začtvrté správní žaloba podaná proti správnímu aktu, kterým byla způsobena škoda, se týká právě možnosti, incidenční a nikoli systematické, domoci se náhrady škody *způsobené správním aktem*. Vznik odpovědnosti státu jako zákonodárce je tedy vyloučen, pokud je škoda způsobena nikoli správním aktem, ale *přímo zákonem*¹⁷, takže ani tento prostředek nápravy nelze považovat za „řádný“ prostředek nápravy umožňující vznik odpovědnosti státu jako zákonodárce¹⁸.

49. V tomto ohledu je pravda, že Komise míří rovněž na případ, kdy je škoda formálně způsobena správním aktem, pokud byl tento správní akt přijat správním orgánem na základě zákona neslučitelného s unijním právem, aniž má tento orgán při přijetí tohoto aktu prostor k rozhodování. Takový prostředek nápravy nepochybně umožňuje, aby jednotlivci, kterým byla

¹⁷ – Španělské království opakovaně uvádí, že aktem zákonodárce je při neexistenci jakéhokoli správního aktu škoda způsobena stěží, takže žaloba proti správnímu aktu může postačovat k tomu, aby jednotlivcům umožnila získat náhradu škody, kterou utrpěli z důvodu zákona neslučitelného s unijním právem. Judikatura Soudního dvora však svědčí o opaku a zakládající rozsudky týkající se odpovědnosti státu za porušení unijního práva se týkají právě neprovedení nebo nesprávného provedení směrnic zákonodárcem, které způsobilo škodu jednotlivcům.

¹⁸ – V tomto ohledu uvádím, že Komise chápe rovněž odpovědnost státu jako zákonodárce tak, že zahrnuje situace, kdy je škoda způsobena správním aktem přijatým na základě zákona, pokud správní orgán neměl při přijímání tohoto aktu prostor pro uvážení.

tímto aktem způsobena škoda, mohli získat náhradu škody. Nicméně formálně jde opět o založení nikoliv odpovědnosti státu jako zákonodárce, nýbrž právě odpovědnosti správního orgánu jakožto autora aktu.

50. Předmětem tzv. „řádných“ prostředků nápravy, o které se opírá Španělské království, tedy není nahradit škodu způsobenou státem jako zákonodárcem v důsledku porušení unijního práva, ale pouze umožnit náhradu škod způsobených akty přijatými správou na základě neslučitelného zákona. Komisi tedy nelze vytýkat, že provedla částečnou analýzu španělského režimu odpovědnosti státu jako zákonodárce, když se zaměřila pouze na čl. 32 odst. 3 až 6 zákona 40/2015, což jsou jediná ustanovení, která jsou v tomto ohledu relevantní.

51. V každém případě uvádím, že ostatní prostředky nápravy uvedené Španělským královstvím, i když nejsou předmětem projednávání žaloby pro nesplnění povinnosti, jsou nicméně součástí úvah Komise, jelikož jejich uplatnění je předběžnou podmínkou pro vznik odpovědnosti státu jako zákonodárce podle čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015. Komisi tedy nelze vytýkat ani to, že provedla analýzu španělského systému odpovědnosti státu jako zákonodárce v případě porušení unijního práva, která je vytržena z kontextu¹⁹.

52. Zadruhé Španělské království tvrdí, že článek 32 zákona 40/2015 jako celek umožňuje vznik odpovědnosti státu jako zákonodárce, takže Komise se nemůže zaměřit pouze na tento čl. 32 odst. 3 až 6 a soustředit svou argumentaci týkající se údajného porušení zásady efektivity na čl. 32 odst. 5 uvedeného zákona.

53. Podle tohoto členského státu představuje čl. 32 odst. 1 zákona č. 40/2015 „obecný prostředek“ k zajištění náhrady škod způsobených jednotlivcům státem jako zákonodárcem v důsledku porušení unijního práva.

54. V tomto ohledu zdůrazňuji, že postoj Španělského království se v průběhu řízení poněkud změnil. Zatímco v jeho písemnostech se argumentace zaměřuje na čl. 32 odst. 1 zákona 40/2015, na jednání se tento členský stát snažil prokázat, že vznik odpovědnosti státu jako zákonodárce se řídí článkem 32 odst. 3 tohoto zákona.

55. S žádným z těchto argumentů se však nelze ztotožnit.

56. Ze znění čl. 32 odst. 1 zákona 40/2015 jasně vyplývá, že umožňuje náhradu „ze strany příslušných orgánů veřejné správy“ za jakoukoliv škodu, kterou utrpěli jednotlivci, „je-li tato škoda důsledkem běžného nebo mimořádného fungování veřejných služeb“. Kromě toho, že pochybuji o tom, že lze legislativní činnost kvalifikovat jednoduše jako „činnost veřejné služby“ a že stát jako zákonodárce lze považovat za jeden z orgánů veřejné správy, poukazují na to, že taková obecná formulace, která se týká odpovědnosti všech orgánů veřejné správy, je v protikladu k formulaci čl. 32 odst. 3 až 6 tohoto zákona, která je vlastní odpovědnosti jedině státu jako zákonodárce.

57. I když je tedy čl. 32 odst. 1 zákona 40/2015 „obecným prostředkem“ k založení odpovědnosti správního orgánu, odpovědnost státu jako *zákonodárce* je předmětem zvláštních ustanovení, která by byla ve skutečnosti zbytečná, kdyby se mělo za to, že toto prvně uvedené ustanovení postačuje

¹⁹ – Podrobněji se budu touto otázkou zabývat v rámci zkoumání výtek týkajících se zásady efektivity formulovaných Komisí. Viz bod 67 a násl. tohoto stanoviska.

ke vzniku odpovědnosti státu jako zákonodárce v případě porušení unijního práva. Nelze tedy mít za to, že předmětem uvedeného ustanovení je umožnit náhradu škod způsobených státem jako zákonodárcem, protože tu upravuje právě čl. 32 odst. 3 až 6 tohoto zákona.

58. Kromě toho argument, že čl. 32 odst. 3 zákona 40/2015 je relevantním ustanovením, které umožňuje náhradu škod způsobených státem jako zákonodárcem v důsledku zákona neslučitelného s unijním právem, jde nad rámec znění tohoto ustanovení. Toto ustanovení totiž stanoví, že jednotlivcům může být nahrazena jakákoliv škoda na jejich majetku a právech „vyplývající z uplatňování legislativních aktů, [...] *pokud tak dotčené legislativní akty stanoví a za podmínek, které upřesňují*“²⁰. Uvedené ustanovení se tedy týká nikoliv odpovědnosti státu jako zákonodárce v případě porušení unijního práva, nýbrž pouze jím poskytované náhrady za škody způsobené zákonem, který nevede k žádnému porušení unijního práva, a za podmínky, že to tento zákon stanoví.

59. Španělské království však tvrdí, že Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko) nedávno vyložil toto ustanovení tak, že umožňuje založit odpovědnost státu jako zákonodárce v případě porušení unijního práva tímto státem.

60. V tomto ohledu je pravda, že z judikatury Soudního dvora vyplývá, že se působnost vnitrostátních právních a správních předpisů musí posuzovat s přihlédnutím k jejich výkladu vnitrostátními soudy²¹. I když tedy Soudní dvůr může jít někdy nad rámec doslovného znění ustanovení, aby zjistil výklad ze strany vnitrostátních soudů, je nicméně rovněž jasné, že k ojedinělým soudním rozhodnutím v kontextu judikatury vyznačující se jiným směřováním, nelze přihlížet²², a je-li vnitrostátní právní úprava předmětem rozdílných soudních výkladů, které by mohly být vzaty v úvahu, je třeba konstatovat, že tato právní úprava přinejmenším není dostatečně jasná na to, aby bylo zajištěno její použití slučitelné s unijním právem²³.

61. V souladu s touto judikaturou se domnívám, že nelze brát v úvahu ojedinělý soudní výklad, který se odchyluje od znění vykládaného ustanovení, a že každopádně hrozí, že takový výklad by mohl znejasnit vnitrostátní právní předpisy natolik, že by nebylo možné zajistit jejich použití slučitelné s unijním právem.

62. Španělské království se přitom dovolává na podporu své argumentace pouze jediného rozsudku Tribunal Supremo (Nejvyšší soud), ačkoliv má tento rozsudek potvrzovat výklad odchylující se od právních předpisů a jde nad rámec toho, co umožňuje znění čl. 32 odst. 3 zákona 40/2015²⁴. Kromě toho tento členský stát sám zdůrazňuje, že kdyby byla žaloba posouzena jako přípustná, byla by nicméně následně zamítnuta z důvodu, že podmínky tohoto ustanovení nejsou splněny.

63. Takový ojedinělý příklad tedy podle mého názoru nepostačuje k prokázání toho, že čl. 32 odst. 3 zákona 40/2015 umožňuje založit odpovědnost státu jako zákonodárce v případě porušení unijního práva, ačkoliv podmínky uvedené v tomto ustanovení nejsou splněny.

²⁰ – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

²¹ – Rozsudky ze dne 18. července 2007, Komise v. Německo (C-490/04, EU:C:2007:430, bod 49), a ze dne 16. září 2015, Komise v. Slovensko (C-433/13 EU:C:2015:602, bod 81).

²² – Rozsudek ze dne 9. prosince 2003, Komise v. Itálie (C-129/00, EU:C:2003:656, bod 32).

²³ – Rozsudek ze dne 9. prosince 2003, Komise v. Itálie (C-129/00, EU:C:2003:656, bod 33).

²⁴ – V tomto ohledu uvádím, že tento členský stát neupřesnil, zda dotčený rozsudek byl vydán v řízení o kasačním opravném prostředku za účelem sjednocení judikatury, což z pouhé skutečnosti, že byl vydán Tribunal Supremo (Nejvyšší soud), není jasné. Vzhledem k tomu, že – jak tvrdí uvedený členský stát – Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) jako jediný rozhoduje o návrzích týkajících se odpovědnosti státu jako zákonodárce.

64. Každopádně i za předpokladu, že by rozsudek, kterého se dovolává Španělské království, mohl být vykládán tak, že umožňuje vznik odpovědnosti zákonodárce na základě čl. 32 odst. 3 zákona 40/2015 v rozporu s podmínkami uvedenými v tomto ustanovení, je nutno konstatovat, že vnitrostátní právní předpisy by tudíž nebyly dostatečně jasné, aby umožňovaly uplatňování slučitelné s unijním právem.

65. Za těchto podmínek, a vzhledem k tomu, že předmětem „řádných“ prostředků nápravy, ani článku 32 odst. 1 a 3 zákona 40/2015 není vznik odpovědnosti státu jako zákonodárce za škody způsobené jednotlivcům v případě porušení unijního práva, nelze Komisi vytýkat, že se zaměřila pouze na čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015, jediné ustanovení relevantní v tomto ohledu, za účelem ověření, zda je španělský režim odpovědnosti státu jako zákonodárce v případě porušení unijního práva v souladu s unijním právem.

66. Mám tedy za to, že hlavní argument předložený Španělským královstvím musí být odmítnut. Nyní se budu zabývat výtkami Komise, pokud jde o porušení zásady efektivity španělským režimem odpovědnosti státu jako zákonodárce v případě porušení unijního práva.

b) K podmínkám stanoveným v čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015

67. Komise tvrdí, že podmínky stanovené v čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 pro vznik odpovědnosti státu jako zákonodárce v případě porušení unijního práva jsou neslučitelné se zásadou efektivity. Přezkoumám tedy postupně tyto tři podmínky, aby bylo možné určit, zda mohou v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat získání náhrady škody způsobené státem jako zákonodárcem z důvodu porušení unijního práva.

1) Podmínka týkající se předchozí existence rozsudku Soudního dvora, kterým se legislativní akt prohlašuje za neslučitelný s unijním právem

68. Komise zdůrazňuje, že čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 stanoví, že škoda musí „vyplýv[at] z použití normy, která byla prohlášena za neslučitelnou s [unijním] právem“, přičemž čl. 67 odst. 1 zákona 39/2015 upřesňuje, že rozhodnutí prohlašující normu za odporující unijnímu právu musí být zveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie*.

69. Vzhledem k tomu, že v *Úředním věstníku Evropské unie* se zveřejňují pouze rozhodnutí Soudního dvora a že kromě toho pouze rozsudky vydané v návaznosti na žalobu pro nesplnění povinnosti mohou vést k prohlášení neslučitelnosti vnitrostátního práva s unijním právem, chápe Komise čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 ve spojení s čl. 67 odst. 1 zákona 39/2015 tak, že vyžaduje předchozí existenci rozsudku Soudního dvora, kterým bylo určeno nesplnění povinnosti, aby mohla být podána žaloba na náhradu škody proti státu jako zákonodárci.

70. Španělské království připouští, že podle čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 a čl. 67 odst. 1 zákona 39/2015 je rozhodnutí Soudního dvora o neslučitelnosti s unijním právem nezbytné pro vznik odpovědnosti státu jako zákonodárce, avšak upřesňuje, že se nemusí nutně jednat o rozsudek vydaný v návaznosti na žalobu pro nesplnění povinnosti.

71. Z judikatury Soudního dvora jasně vyplývá, že náhrada škody způsobené porušením unijního práva členským státem nepodléhá ani požadavku předchozího určení nesplnění unijního práva přičitatelnému státu²⁵, ani požadavku, aby existence takového porušení vyplývala z rozsudku vydaného Soudním dvorem v řízení o předběžné otázce²⁶.

72. První podmínka stanovená v čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 ve spojení s čl. 67 odst. 1 zákona 39/2015, kterou Španělské království nezpochybně a která činí z prohlášení legislativního aktu za neslučitelný s unijním právem, zveřejněného v Úředním věstníku, předběžnou podmínku pro vznik odpovědnosti státu jako zákonodárce, je tedy podle mne zjevně v rozporu s judikaturou Soudního dvora a může v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat získání náhrady škody způsobené státem jako zákonodárcem.

73. Španělské království nicméně zpochybně, že by tento požadavek byl v rozporu se zásadou efektivity. V tomto ohledu opakuje svůj argument týkající se existence jiných prostředků nápravy umožňujících založit odpovědnost orgánů veřejné moci ve Španělsku v případě porušení unijního práva. Tento členský stát vysvětluje, že čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 je doplňkovým prostředkem nápravy²⁷, který umožňuje založit odpovědnost státu jako zákonodárce navzdory překážce věci pravomocně rozsouzené, pokud byly opravné prostředky podané dříve proti spornému aktu zamítnuty. Podle něj umožňuje zpochybnění překážky věci rozsouzené pouze rozsudek Soudního dvora, který má účinek *erga omnes*.

74. Zaprvé, jak jsem uvedl, předmětem žádného z prostředků nápravy, kterých se dovolává Španělské království, není odpovědnost státu jako zákonodárce za legislativní akty, které jsou v rozporu s unijním právem. Článek 32 odst. 5 zákona 40/2015, který rozhodně není další možností založit odpovědnost státu, je tedy jedinou možností získat náhradu škody způsobené státem jako zákonodárcem z důvodu porušení unijního práva.

75. Kromě toho, jak uvádí Komise, mám za to, že samotnému principu odpovědnosti státu za porušení unijního práva je vlastní, že se toto ustanovení uplatní až jako poslední prostředek, pokud jiné prostředky nápravy, které mají jednotlivci k dispozici, neumožňují účinně chránit práva, která pro ně vyplývají z unijního práva. Tento charakteristický rys mechanismu odpovědnosti státu za porušení unijního práva z něj však nečiní „doplňkový“ prostředek nápravy, který by odůvodňoval nezbytnost předchozího rozsudku Soudního dvora k jeho uplatnění.

76. Zadruhé, argument Španělského království týkající se nutnosti chránit překážku věci rozsouzené, podle mne není relevantní. Nic ve znění čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 nenaznačuje, že by se jeho působnost týkala vzniku odpovědnosti zákonodárce v rozporu s překážkou věci pravomocně rozsouzené. Kromě toho mám za to, že podání žaloby na náhradu škody proti státu jako zákonodárci poté, co byla zamítnuta žaloba proti aktu nepříznivě zasahujícímu do právního postavení, nijak nenarušuje překážku věci pravomocně rozsouzené rozsudkem vydaným na základě této žaloby.

77. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že řízení, které se týká otázky odpovědnosti státu, nemá stejný předmět a nemusí mít nutně stejné účastníky řízení jako řízení týkající se aktu nepříznivě zasahujícího do právního postavení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, s nímž je spojena překážka věci pravomocně rozhodnuté²⁸. Účelem založení odpovědnosti státu jako zákonodárce

²⁵ – Rozsudek ze dne 24. března 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, bod 37).

²⁶ – Rozsudek ze dne 26. ledna 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, bod 38).

²⁷ – Kvalifikuje dokonce tento procesní prostředek jako „zbytkový“, ale na jednání od použití tohoto výrazu upustil.

²⁸ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. září 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, bod 39).

je nikoliv umožnit přezkum konečného soudního rozhodnutí a zpochybnění právních vztahů, které zakládá, nýbrž napravit nedostatky, jež vedly k tomu, že ochrana práv, která pro jednotlivce vyplývají z unijního práva, není zajištěna. Ačkoli tato problematika nesouvisí s projednávanou žalobou, podotýkám, že Soudní dvůr to výslovně potvrzuje, pokud jde o žaloby týkající se odpovědnosti státu za porušení unijního práva vnitrostátním soudem: zásada překážky věci pravomocně rozsouzené v zásadě nebrání uznání zásady odpovědnosti státu²⁹.

78. Argumenty předložené Španělským královstvím tak nemohou zpochybnit závěr, že požadavek, aby vzniku odpovědnosti státu jako zákonodárce předcházela rozsudek Soudního dvora, je v rozporu se zásadou efektivity.

2) Podmínka týkající se existence konečného rozhodnutí o zamítnutí žaloby podané poškozeným jednotlivcem proti správnímu aktu, kterým byla způsobena škoda

79. Komise tvrdí, že formulace čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015, podle kterého musí jednotlivce před podáním žaloby na tomto základě získat konečné rozhodnutí kterékoliv instance o zamítnutí žaloby proti správnímu aktu, kterým byla způsobena škoda, je absolutní, a z tohoto důvodu je v rozporu se zásadou efektivity, jelikož neumožňuje výjimku pro případy, kdy může použití předchozího prostředku nápravy způsobit nadměrné obtíže, zejména v případech, kdy je škoda způsobena přímo zákonem.

80. Podle Španělského království vyplývá tato podmínka z nutnosti uvést do souladu zásadu právní jistoty se zásadou náhrady škod způsobených státem jako zákonodárcem. Rovněž si podle něj lze jen obtížně představit, že by škoda mohla být přímo způsobena legislativním aktem, bez správního aktu jako mezičlánku. Kromě toho tento členský stát uvádí, že uvedenou podmínku nelze vykládat tak, že před podáním žaloby na základě čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 vyžaduje vyčerpání prostředků nápravy, jelikož text hovoří pouze o „konečném rozhodnutí“.

81. V této souvislosti připomínám, že pokud jde o odpovědnost státu za porušení unijního práva, vnitrostátní soud může ověřit, zda poškozený projevil přiměřenou snahu k odvrácení škody nebo omezení jejího rozsahu, a zvláště zda včas využil všech dostupných právních prostředků³⁰. Podle obecné zásady, která je společná právním řádům členských států, totiž musí poškozený projevit přiměřenou snahu omezit rozsah škody, jinak mu hrozí, že škodu ponese sám³¹.

82. Právě to přitom stanoví čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015, který podřizuje vznik odpovědnosti státu jako zákonodárce podmínce, že poškozený jednotlivce předtím podal žalobu proti správnímu aktu přijatému na základě neslučitelného zákona. Včasným zpochybněním platnosti správního aktu nepříznivě zasahujícího do právního postavení, ať již prostřednictvím správní žaloby, žaloby na vrácení neoprávněně zaplacených částek nebo návrhu na rozšíření účinků rozsudku, mohl poškozený jednotlivce zjevně odvrátit škodu, kterou uplatňuje, nebo alespoň omezit její rozsah³².

²⁹ – Rozsudky ze dne 30. září 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, bod 40); ze dne 24. října 2018, XC a další (C-234/17, EU:C:2018:853, bod 58), jakož i rozsudek ze dne 29. července 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, bod 64).

³⁰ – Rozsudky ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 84), a ze dne 24. března 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, bod 60).

³¹ – Rozsudky ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 84), a ze dne 24. března 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, bod 61).

³² – Viz v tomto ohledu stanovisko generálního advokáta M. Poiars Madura ve věci Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2009:437, bod 19 a násl.).

83. Mimoto, jak uvádí Španělské království, čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 vyžaduje před podáním žaloby na náhradu škody proti státu jako zákonodárci nikoliv vyčerpání prostředků nápravy, ale pouze zamítnutí žaloby kteroukoliv instancí. Požadavek předchozího zpochybnění platnosti aktu nepříznivě zasahujícího do právního postavení tedy neznamená, že poškozený musí systematicky využít všech dostupných právních prostředků, a nejde nad rámec řádné péče, kterou od poškozeného lze rozumně očekávat, aby omezil rozsah škody.

84. Tato druhá podmínka týkající se uplatnění mechanismu odpovědnosti státu jako zákonodárce v případě porušení unijního práva, stanovená v čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015, tedy podle mne není v rozporu se zásadou efektivity, pokud je škoda formálně způsobena správním aktem přijatým na základě zákona neslučitelného s unijním právem.

85. Podotýkám ostatně, že taková podmínka existuje rovněž v případě žalob na náhradu škody proti Unii, u nichž Španělské království žádá, aby je Soudní dvůr zohlednil při analýze zásady efektivity, jelikož Soudní dvůr rozhodl, že žaloba na náhradu škody směřující proti Unii je nepřípustná, týká-li se stejné protiprávnosti a má-li stejný finanční cíl jako žaloba na neplatnost aktu orgánu, jenž působí újmu, kterou poškozený nepodal včas³³.

86. Jinak je tomu však v případě, kdy je škoda způsobena přímo zákonem, bez správního aktu jako mezičlánku. Jak jsem již upřesnil, a na rozdíl od toho, co tvrdí Španělské království, lze si takový případ snadno představit: zákon nevyvolává účinky pouze prostřednictvím správních aktů.

87. Z judikatury Soudního dvora jasně vyplývá, že i když je v souladu se zásadou efektivity stanovit, že jednotlivci nemůže být nahrazena škoda, kterou úmyslně nebo z nedbalosti neodvrátil pomocí právního prostředku, je tomu tak za předpokladu, že použití tohoto právního prostředku může být od poškozeného spravedlivě požadováno³⁴.

88. Jak uvádí Komise, formulace čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 nepočítá s žádnou výjimkou z podmínky, aby poškozený jednatel již podal žalobu proti správnímu aktu, kterým byla způsobena škoda, a to ani v případě, že takový akt neexistuje, jelikož přímou příčinou škody je samotný zákon. Od jednotlivce přitom zjevně nelze rozumně požadovat, aby podal žalobu proti neexistujícímu aktu, s cílem moci na základě tohoto ustanovení uplatňovat odpovědnost státu jako zákonodárce.

89. V případě škody způsobené přímo zákonem tato podmínka ve skutečnosti brání podání jakékoli žaloby na náhradu škody proti státu jako zákonodárci, když škoda vyplývá přímo ze zákona.

90. Španělské království se na jednání opíralo o rozsudek Tribunal Supremo (Nejvyšší soud), podle něhož byla uznána možnost založit odpovědnost státu jako zákonodárce za porušení španělské Ústavy i v případě neexistence prováděcího správního aktu, a to i přesto, že čl. 32 odst. 4 zákona 40/2015 stanoví stejný požadavek na předchozí žalobu jako čl. 32 odst. 5 tohoto zákona. Jak jsem však již uvedl, ojedinělý soudní výklad, který je v rozporu se zněním vykládaného ustanovení, nelze podle mého názoru zohlednit a každopádně vždy hrozí, že vnitrostátní právní předpisy budou natolik nejasné, že nebude možné zajistit uplatňování slučitelné s unijním právem. To platí tím spíše, když se jedná, jak uvádí Španělské království, o argumentaci *per analogiam* s výkladem jiného než dotčeného ustanovení.

³³ – Rozsudek ze dne 14. září 1999, Komise v. AssiDomän Kraft Products a další (C-310/97 P, EU:C:1999:407, bod 59).

³⁴ – Rozsudek ze dne 24. března 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, bod 69).

91. Jsem tedy toho názoru, že čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 je v rozporu se zásadou efektivity v rozsahu, v němž toto ustanovení vždy podmiňuje vznik odpovědnosti státu jako zákonodárce za porušení unijního práva tím, že poškozená osoba předtím podá žalobu proti správnímu aktu, a to i když škoda vyplývá přímo ze zákona.

3) Podmínka, aby poškozený jednotlivec namítal následně uznané porušení unijního práva v rámci žaloby podané proti správnímu aktu, kterým byla způsobena škoda

92. Článek 32 odst. 5 zákona 40/2015 stanoví, že vznik odpovědnosti státu jako zákonodárce je podmíněn tím, že je v rámci žaloby podané proti správnímu aktu nepříznivě zasahujícím do právního postavení namítáno následně uznané porušení unijního práva. Podle Komise takový požadavek omezuje možnost získat náhradu škody způsobené státem jako zákonodárcem na případy, kdy má porušené ustanovení unijního práva přímý účinek, což je v rozporu se zásadou efektivity.

93. Komise je toho názoru, že vzhledem k tomu, že pouze ustanovení s přímým účinkem zakládají povinnost vnitrostátního soudu nepoužít ustanovení jeho vnitrostátního práva, které je v rozporu s těmito ustanoveními unijního práva, nelze od poškozených jednotlivců rozumně požadovat, aby se dovolávali ustanovení, která nemají přímý účinek, když by to nemělo žádný dopad na výsledek žaloby.

94. Španělské království namítá, že omezení odpovědnosti státu za porušení unijního práva na ustanovení s přímým účinkem nemá základ v žádném ustanovení španělského právního řádu. Skutečnost, že pouze ustanovení s přímým účinkem mohou vést k povinnosti vnitrostátního soudu nepoužít odporující vnitrostátní ustanovení, nemá žádný dopad na možnost a příležitost namítat v rámci žaloby proti správnímu aktu nepříznivě zasahujícím do právního postavení rovněž porušení ustanovení unijního práva, která nemají přímý účinek, vnitrostátním právem.

95. Upřesňuji, že tato výtku je relevantní pouze ve vztahu ke škodě způsobené zákonem se správním aktem jako mezičlánkem, jelikož, jak jsem ukázal v bodech 83 a následujících tohoto stanoviska, pouze v této situaci je v souladu se zásadou efektivity podmínit žalobu na náhradu škody proti státu podáním žaloby proti správnímu aktu, kterým byla škoda způsobena. V případě, že je škoda způsobena přímo zákonem, není důležité, zda je požadavek namítat porušení unijního práva ve stadiu žaloby proti správnímu aktu nepříznivě zasahujícím do právního postavení v souladu se zásadou efektivity, neboť takovou žalobu zjevně nelze vyžadovat.

96. Jak uvádí Komise, Soudní dvůr jasně stanovil, že vnitrostátní soud není povinen upustit od použití ustanovení svého vnitrostátního práva odporujícího ustanovení unijního práva, nemá-li posledně uvedené ustanovení přímý účinek³⁵. Nicméně na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, se nedomnívám, že to znamená, že by bylo zbytečné namítat, v rámci žaloby proti správnímu aktu, porušení ustanovení unijního práva, která nemají přímý účinek, vnitrostátními ustanoveními.

97. Je pravda, že pokud poškozená strana namítá porušení ustanovení, které nemá přímý účinek, vnitrostátním právem, nemůže to tedy vést k nepoužití dotčených vnitrostátních ustanovení v rámci žaloby proti správnímu aktu nepříznivě zasahujícím do právního postavení.

³⁵ – Rozsudek ze dne 24. června 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, bod 68).

98. Užitečné dovolání se norem unijního práva před vnitrostátními soudy však nelze omezit pouze na možnost dovolávat se vyloučení použití, jak podle všeho navrhuje Komise. Ustanovení unijního práva, která nemají přímý účinek, se lze dovolávat před vnitrostátním soudem zejména v rámci jeho povinnosti konformního výkladu a tato ustanovení mohou mít vliv na výsledek sporu i při neexistenci přímého účinku.

99. Komise tedy nemůže platně tvrdit, že třetí podmínka stanovená pro podání žaloby na náhradu škody proti státu jako zákonodárci za porušení unijního práva, spočívající v namítnutí porušení unijního práva v rámci žaloby proti aktu nepříznivě zasahujícímu do právního postavení, má za následek omezení vzniku odpovědnosti státu jako zákonodárce na porušení ustanovení s přímým účinkem.

100. Tento závěr však neznamená, že podmínka týkající se nutnosti namítat porušení unijního práva v rámci žaloby proti správnímu aktu nepříznivě zasahujícímu do právního postavení, aby mohla být následně platně založena odpovědnost státu jako zákonodárce, je v souladu se zásadou efektivity.

101. Článek 32 odst. 5 zákona 40/2015 totiž stanoví, že jednotlivec musí v rámci předchozí žaloby namítat porušení unijního práva „následně uznaného“ v rozhodnutí, kterým se norma prohlašuje za odporující unijnímu právu. Nejenže tedy jednotlivec musí nejprve napadnout platnost správního aktu, který nepříznivě zasahuje do jeho právního postavení, ale kromě toho musí správně identifikovat přesné ustanovení unijního práva, které bylo porušeno, a podle logiky tohoto čl. 32 odst. 5 předvídat rozhodnutí Soudního dvora v tomto ohledu.

102. I když je pravda, že podání žaloby proti aktu nepříznivě zasahujícímu do právního postavení svědčí o tom, že poškozený projevil přiměřenou snahu odvrátit nebo omezit rozsah škody, a v tomto ohledu tedy může být podmínkou následné žaloby na náhradu škody, skutečnost, že nebylo správně identifikováno přesné ustanovení unijního práva, které bylo porušeno, nemůže podle mého názoru bránit náhradě škody. Jednotlivci totiž nelze vytýkat, a v důsledku toho jej připravit o nárok na náhradu vzniklé škody, že sám neurčil ustanovení unijního práva, které bylo porušeno státem, když přísluší státu, aby zajistil soulad svého práva s unijním právem, a vnitrostátnímu soudu, aby uplatňoval ustanovení unijního práva.

103. Takový požadavek by znamenal, že poškozeným jednotlivcům by byla uložena povinnost, která jde nad rámec náležité péče, která se od nich očekává k omezení rozsahu škody, v rozporu se zásadou efektivity.

104. Z výše uvedeného vyplývá, že čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 je v rozporu se zásadou efektivity v rozsahu, v němž toto ustanovení podmiňuje vznik odpovědnosti státu jako zákonodárce předchozím rozhodnutím Soudního dvora o neslučitelnosti vnitrostátního práva s unijním právem a předchozím podáním žaloby proti správnímu aktu nepříznivě zasahujícímu do právního postavení, v rámci které bylo namítáno porušení unijního práva následně uznané rozsudkem Soudního dvora, aniž toto ustanovení počítá s případem, kdy je škoda způsobena legislativním aktem bez správního aktu jako mezičlátku.

4) *Počítání promlčecí lhůty a omezení škod, které mohou být předmětem náhrady podle čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015*

105. Komise poukazuje na to, že článek 67 zákona 39/2015, který stanoví, že právo požadovat náhradu škody se promlčí rok po zveřejnění rozhodnutí, kterým se prohlašuje legislativní akt za odporující unijnímu právu, v *Úředním věstníku Evropské unie*, a čl. 34 odst. 1 zákona 40/2015, který stanoví, že může být nahrazena pouze škoda vzniklá v období pěti let přede dnem tohoto zveřejnění, jsou v rozporu se zásadou efektivity.

106. Podle Komise vzhledem k tomu, že rozhodnutí Soudního dvora není nezbytné pro vznik odpovědnosti státu jako zákonodárce, jsou ustanovení, která činí promlčecí lhůtu a škody, které lze nahradit, závislé na takovém rozhodnutí Soudního dvora, rovněž v rozporu s unijním právem.

107. Španělské království opět tvrdí, že předchozí existence rozsudku Soudního dvora jakožto podmínka pro vznik odpovědnosti státu jako zákonodárce není v rozporu se zásadou efektivity, takže promlčecí lhůta a omezení škod, které lze nahradit, rovněž nejsou v rozporu se zásadou efektivity, a to tím spíše, že délku dotčených lhůt Komise nezpochybňuje.

108. V tomto ohledu stačí uvést, jak jsem ukázal v bodě 68 a následujících tohoto stanoviska, že podmínka stanovená v čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015, spočívající v předchozí existenci rozhodnutí Soudního dvora prohlašujícího ustanovení vnitrostátního práva za odporující unijnímu právu, pro vznik odpovědnosti státu jako zákonodárce, je v rozporu se zásadou efektivity.

109. Za těchto podmínek jak promlčecí lhůta pro podání žaloby na náhradu škody proti státu jako zákonodárci, tak omezení škod, které mohou být z tohoto titulu předmětem náhrady škody, které obě závisí na existenci takového rozhodnutí Soudního dvora, jelikož představuje počátek běhu těchto dvou lhůt, jsou rovněž v rozporu se zásadou efektivity.

110. Ze všeho výše uvedeného vyplývá, že španělský režim odpovědnosti státu jako zákonodárce za porušení unijního práva je podle mého názoru v rozporu se zásadou efektivity.

2. *K zásadě rovnocennosti*

111. Komise tvrdí, že španělský režim odpovědnosti státu jako zákonodárce je v rozporu se zásadou rovnocennosti v tom, že v čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 stanoví, že k tomu, aby mohla být založena odpovědnost státu jako zákonodárce v případě porušení unijního práva, je nezbytné, aby cílem porušeného pravidla unijního práva bylo přiznat práva jednotlivci a aby porušení bylo dostatečně závažné, zatímco tyto dvě podmínky nejsou vyžadovány pro žalobu na náhradu škody proti státu jako zákonodárci v případě porušení španělské Ústavy. Žaloba na náhradu škody proti státu jako zákonodárci v případě porušení unijního práva tedy podléhá méně příznivým podmínkám než žaloba na náhradu škody proti státu jako zákonodárci při porušení španělské Ústavy, upravená v čl. 32 odst. 4 zákona 40/2015, ačkoliv obě žaloby jsou rovnocenné.

112. Španělské království namítá, že zásada rovnocennosti neukládá členskému státu povinnost vztáhnout svůj nejvýhodnější vnitrostátní režim na všechny žaloby podané v určité oblasti práva, a že použití zásady rovnocennosti tedy předpokládá, že žaloby jsou si podobné v tom, že mají podobný předmět a důvody. Podle něj tomu tak není. Tento členský stát konečně tvrdí, že i kdyby měly být žaloby posouzeny jako obdobné, čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 pouze kodifikuje požadavky stanovené judikaturou Soudního dvora a tyto požadavky jsou každopádně vlastní režimu odpovědnosti státu jako zákonodárce v případě protiústavnosti.

113. Je pravda, že zásada rovnocennosti vyžaduje, aby se všechna pravidla použitelná na opravné prostředky používala bez rozdílu na opravné prostředky založené na porušení práva Unie a obdobné opravné prostředky založené na porušení vnitrostátního práva³⁶.

114. Za účelem ověření, zda je zásada rovnocennosti dodržena, je tedy třeba nejprve přezkoumat, zda s ohledem na jejich předmět, důvod a základní prvky lze žalobu na náhradu škody proti státu jako zákonodárci, založenou na porušení unijního práva, a žalobu založenou na protiústavnosti legislativního aktu považovat za podobné³⁷.

115. Pokud jde konkrétně o předmětné dvě žaloby na náhradu škody proti státu jako zákonodárci, Soudní dvůr již odpověděl kladně. Žaloba na náhradu škody proti státu jako zákonodárci v důsledku porušení španělské Ústavy a tato žaloba v důsledku porušení unijního práva mají shodný předmět, a sice náhradu újmy, a shodný důvod, porušení právní normy vyšší právní síly³⁸. Soudní dvůr kromě toho upřesnil, že jediný rozdíl mezi oběma žalobami, který spočívá v okolnosti, že porušení práva, ze kterých vycházejí, jsou konstatována jednou Soudním dvorem a podruhé rozsudkem Tribunal Constitucional (Ústavní soud, Španělsko), nemůže postačovat k rozlišování mezi těmito dvěma žalobami s ohledem na zásadu rovnocennosti³⁹.

116. Vzhledem k tomu, že Španělské království v tomto ohledu nepředložilo nové argumenty, které by mohly změnit toto posouzení, je nutno konstatovat, že stejné řešení je třeba přijmout v projednávané věci. Obě žaloby tedy lze podle mého názoru považovat za podobné.

117. Španělské království poukazuje zejména na to, že čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 pouze kodifikuje judikaturu Soudního dvora týkající se podmínek nezbytných ke vzniku odpovědnosti státu za škody způsobené jednotlivcům porušením unijního práva.

118. Tato skutečnost je podle mne rozhodující.

119. Článek 32 odst. 5 zákona 40/2015 věrně přebírá tři požadavky stanovené judikaturou Soudního dvora, které jsou nezbytné pro vznik nároku jednotlivců na náhradu škody v případě porušení unijního práva státem. Právě splnění těchto tří podmínek, které vyžadují, aby cílem porušené unijní právní normy bylo přiznat práva jednotlivcům, aby toto porušení bylo dostatečně závažné a aby existovala příčinná souvislost mezi porušením a vzniklou škodou, zakládá odpovědnost státu a povinnost nahradit způsobenou škodu. Pokud jedna z těchto podmínek není splněna, neexistuje na základě unijního práva nárok na náhradu škody.

120. Teprve poté, co je v důsledku splnění těchto tří podmínek konstatována existence takového nároku, přísluší státu, aby napravit následky způsobené škody v rámci vnitrostátního práva a za podmínek, které dodržují zásady efektivity a rovnocennosti.

121. Tyto tři podmínky, které jsou nezbytné a dostačující k tomu, aby jednotlivcům vznikl nárok na náhradu škody⁴⁰, tedy podle mého názoru hrají roli ještě před problematikou efektivity a rovnocennosti podmínek stanovených vnitrostátním právem, jejichž účelem je pouze vymezit

³⁶ – Rozsudky ze dne 15. září 1998, Edis (C-231/96, EU:C:1998:401, bod 36); ze dne 1. prosince 1998, Levez (C-326/96, EU:C:1998:577, bod 41), a ze dne 26. ledna 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, bod 33).

³⁷ – Rozsudek ze dne 26. ledna 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, bod 35).

³⁸ – Rozsudek ze dne 26. ledna 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, bod 36). K této záležitosti viz rovněž stanovisko generálního advokáta M. Poiars Madura ve věci Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2009:437, bod 30).

³⁹ – Rozsudek ze dne 26. ledna 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, body 43 a 44).

⁴⁰ – Rozsudek ze dne 29. července 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, bod 37).

výkon tohoto práva. Právě vnitrostátní právo upravuje procesní a hmotněprávní podmínky uplatnění nároku na náhradu škody, jakož i jeho obsah, který se může rovněž lišit podle podmínek stanovených vnitrostátním právem (například druh škody, která má být nahrazena), s výhradou dodržení zásad efektivity a rovnocennosti. Samotná existence tohoto vnitrostátního práva se naproti tomu řídí výlučně unijním právem, jinak by bylo ohroženo jednotné uplatňování unijního práva v právních řádech členských států.

122. Jinými slovy, zásada rovnocennosti je relevantní až poté, co vznikl nárok na náhradu škody, a to za podmínek stanovených v judikatuře Soudního dvora a převzatých do čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015. Tato zásada naproti tomu nemůže založit povinnost členských států umožnit vznik nároku na náhradu škody za příznivějších podmínek, než jsou podmínky stanovené judikaturou Soudního dvora.

123. Komise v tomto ohledu uvádí, že Soudní dvůr rozhodl, že unijní právo nijak nevyklučuje, aby odpovědnost státu za porušení tohoto práva mohla být založena za méně omezujících podmínek. Musím však zdůraznit, že Soudní dvůr upřesnil, že vznik odpovědnosti státu za porušení unijního práva za méně omezujících podmínek je přípustný „na základě vnitrostátního práva“⁴¹. V takovém případě tedy není vznik nároku na náhradu škody v situaci, kdy nejde o dostatečně závažné porušení normy přiznávající práva jednotlivcům, založen na unijním právu a jeho uplatnění tedy nemůže podléhat zásadám efektivity a rovnocennosti.

124. Za těchto podmínek skutečnost, že žaloba na náhradu škody proti státu jako zákonodárci z důvodu porušení španělské Ústavy není podmíněna dostatečně závažným porušením právní normy, která přiznává práva jednotlivcům, na rozdíl od žaloby na náhradu škody proti státu jako zákonodárci z důvodu porušení unijního práva, nemůže znamenat porušení zásady rovnocennosti, jelikož tato zásada se v takovém případě nepoužije.

125. Ze všech uvedených důvodů mám tedy za to, že režim odpovědnosti státu jako zákonodárce v případě porušení unijního práva neporušuje zásadu rovnocennosti.

C. K nákladům řízení

126. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník, který měl ve věci úspěch, požadoval. Podle čl. 138 odst. 3 tohoto jednacího řádu platí, že pokud měli účastníci řízení ve věci částečně úspěch i neúspěch, ponese každý z nich vlastní náklady řízení.

127. Vzhledem k tomu, že Komise a Španělské království měly v projednávané věci částečně úspěch i neúspěch, ponese každý z nich vlastní náklady řízení.

VI. Závěry

128. Vzhledem k výše uvedenému navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

- Španělské království tím, že přijalo a ponechalo v platnosti čl. 32 odst. 3 až 6 a čl. 34 odst. 1 Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (zákon 40/2015 o právním režimu veřejného sektoru) ze dne 1. října 2015, jakož i čl. 67 odst. 1 Ley 39/2015 del Procedimiento

⁴¹ – Rozsudek ze dne 25. listopadu 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, bod 66).

Administrativo Común de las Administraciones Públicas (zákon 39/2015 o společném správním řízení před orgány veřejné správy) ze dne 1. října 2015, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze zásady efektivity, jež omezuje procesní autonomii, kterou mají členské státy při stanovování podmínek jejich odpovědnosti za škodu způsobenou jednotlivcům porušením unijního práva;

- ve zbývajících částech se žaloba zamítá;
- Evropská komise a Španělské království ponесou vlastní náklady řízení.