



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

28. června 2022 *

„Nesplnění povinnosti státem – Odpovědnost členských států za škodu způsobenou jednotlivcům porušením unijního práva – Porušení unijního práva přičitatelné vnitrostátnímu zákonodárci – Porušení ústavy členského státu přičitatelné vnitrostátnímu zákonodárci – Zásady rovnocennosti a efektivity“

Ve věci C-278/20,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU podaná dne 24. června 2020,

Evropskou komisí, zastoupenou J. Baquero Cruzem, I. Martínez del Peral a P. Van Nuffelem, jako zmocněnci,

žalobkyní,

proti

Španělskému království, zastoupenému L. Aguilera Ruizem, S. Centeno Huerta a A. Gavela Llopis, jakož i J. Rodríguezem de la Rúa Puig, jako zmocněnci,

žalovanému,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, A. Arabadžev, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis (zpravodaj) a J. Passer, předsedové senátů, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra a L. S. Rossi, soudci,

generální advokát: M. Szpunar,

vedoucí soudní kanceláře: L. Carrasco Marco, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 28. září 2021,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 9. prosince 2021,

vydává tento

* Jednací jazyk: španělština.

Rozsudek

- 1 Evropská komise se svou žalobou 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 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“), jakož i čl. 67 odst. 1 třetí pododstavec 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 2015 (BOE č. 236, ze dne 2. října 2015, s. 89343, dále jen „zákon 39/2015“), nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze zásad efektivity a rovnocennosti.

I. Španělské právo

A. Ústava

- 2 Španělská Ústava (dále jen „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“.

B. Organický zákon 6/1985

- 3 Ley orgánica 6/1985 del Poder Judicial (organický zákon 6/1985 o soudní moci) ze dne 1. července 1985 (BOE č. 157, ze dne 2. července 1985, s. 20632), ve znění zákona 7/2015 ze dne 21. července 2015 (BOE č. 174, ze dne 22. července 2015, s. 61593) (dále jen „organický zákon 6/1985“), v čl. 4a odst. 1 stanoví, že „[s]oudci a soudy uplatňují [unijní] právo v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie“.

C. Zákon 29/1998

- 4 Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (zákon 29/1998 o správním soudnictví) ze dne 13. července 1998 (BOE č. 167, ze dne 14. července 1998, s. 23516), ve znění Ley 20/2013 de garantía de la unidad de mercado (zákon 20/2013 o zajištění jednotnosti trhu), ze dne 9. prosince 2013 (BOE č. 295, ze dne 10. prosince 2013, s. 97953) (dále jen „zákon 29/1998“) 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 [napadené ‚Napadnutelná správní činnost‘].

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

- 5 Článek 32 odst. 2 tohoto zákona stanoví:

„Je-li předmětem žaloby hmotněprávní akt, který je zásahem do pokojného stavu, může žalobce navrhnout, aby byl prohlášen za protiprávní, aby bylo nařízeno ukončení tohoto aktu a aby byla případně přijata ostatní opatření uvedená v čl. 31 odst. 2.“

6 Článek 37 odst. 2 a 3 uvedeného zákona zní následovně:

„2. Pokud je před soudcem nebo soudem projednáváno více žalob se stejným předmětem, soudce nebo soud, nebyly-li tyto žaloby spojeny, po vyslechnutí účastníků řízení ve společné lhůtě pěti dnů projedná jednu nebo více z nich přednostně a přeruší projednávání ostatních žalob až do doby, než bude rozhodnuto o prvně uvedených žalobách.

3. Jakmile rozsudek [v přednostně projednané věci] nabude právní moci, vedoucí soudní kanceláře [...] jej předá žalobcům, jichž se týká přerušení řízení, aby mohli ve lhůtě pěti dnů podat návrh na rozšíření jeho účinků za podmínek stanovených v článku 111 nebo na pokračování v řízení, nebo vzít žalobu zpět.“

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

„Vyhoví-li se rozsudkem 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. [...]“

8 Článek 110 odst. 1 zákona 29/1998 zní takto:

„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 111 tohoto zákona uvádí:

„Je-li rozhodnuto o přerušení řízení o jedné nebo více žalobách v souladu s čl. 37 odst. 2, a jakmile byl rozsudek vydaný ve sporu, který byl projednán přednostně, prohlášen za pravomocný, vyzve vedoucí soudní kanceláře žalobce, jichž se přerušení řízení týká, aby ve lhůtě pěti dnů uvedli, zda si přejí rozšíření účinků rozsudku nebo pokračování v přerušném řízení, nebo zda si přejí vzít žalobu zpět.

Je-li podán návrh na rozšíření účinků tohoto rozsudku, soudce nebo soud mu vyhoví, ledaže je naplněna některá z okolností uvedená v čl. 110 odst. 5 písm. b) nebo některý z důvodů nepřipustnosti žaloby uvedených v článku 69 tohoto zákona.“

D. Obecný zákon o daních

- 10 Článek 221 Ley 58/2003, General Tributaria (obecný zákon 58/2003 o daních) ze dne 17. prosince 2003 (BOE č. 302, ze dne 18. prosince 2003, s. 44987), ve znění použitelném na skutkové okolnosti projednávané věci (dále jen „obecný zákon o daních“), 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 zaplacená na základě správního aktu nebo daňového přiznání.

[...]“

E. Zákon 39/2015

- 11 Zákon 39/2015 v článku 67, nadepsaném „Návrhy na zahájení řízení o určení odpovědnosti“, stanoví:

„1. Osoby, které mají na řízení právní zájem, mohou podat návrh na zahájení řízení o určení odpovědnosti 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 případech odpovědnosti podle čl. 32 odst. 4 a 5 zákona [40/2015] se právo domáhat se náhrady škody promlčí jeden rok po zveřejnění rozhodnutí o protiústavnosti normy nebo o jejím rozporu s [unijním] právem v *Boletín Oficial del Estado* nebo v *Úředním věstníku Evropské unie* [...].

[...]“

- 12 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].“

F. Zákon 40/2015

- 13 Zákon 40/2015 obsahuje v úvodní hlavě kapitulu IV, nadepsanou „Odpovědnost orgánů veřejné správy“, jejíž součástí jsou články 32 až 37 tohoto zákona.

- 14 Článek 32 uvedeného zákona, týkající se zásad, kterými se řídí odpovědnost 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 jednotlivec.

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

2. Uplatňovaná 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 škoda vyplývá z použití normy s právní silou zákona prohlášené za protiústavní, jsou-li splněny požadavky uvedené v odstavci 4.

b) Pokud škoda vyplývá 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 jednotlivec 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’*, nestanoví-li toto rozhodnutí jinak.

7. Odpovědnost státu za výkon spravedlnosti se řídí [Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial (organický zákon 6/1985 o soudní moci) ze dne 1. července 1985].

[...]“

- 15 Článek 34 zákona 40/2015, nadepsaný „Odškodnění“, v odst. 1 druhém pododstavci 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.“

II. Postup před zahájením soudního řízení

- 16 V návaznosti na stížnosti podané jednotlivci zahájila Komise dne 25. července 2016 proti Španělskému království postup EU Pilot týkající se článků 32 a 34 zákona 40/2015. Komise poukazovala na možné porušení zásad rovnocennosti a efektivity v rozsahu, v němž omezují autonomii členských států při stanovení podmínek upravujících jejich odpovědnost za porušení unijního práva, která jim lze přičíst. Vzhledem k tomu, že tento postup byl neúspěšný, byl ukončen a Komise zahájila řízení pro porušení povinnosti.
- 17 Dopisem ze dne 15. června 2017 vyzval tento orgán tento členský stát, aby předložil vyjádření k jeho obavám ohledně článků 32 a 34 zákona 40/2015, jakož i čl. 67 odst. 1 třetího pododstavce zákona 39/2015, v souvislosti s těmito dvěma zásadami. Dopisem ze dne 4. srpna 2017 uvedený členský stát vysvětlil uvedenému orgánu důvody, proč se domnívá, že tato ustanovení jsou v souladu s uvedenými zásadami.
- 18 Komise s těmito vysvětleními nesouhlasila a dne 26. ledna 2018 vydala odůvodněné stanovisko, v němž zopakovala a rozvedla důvody, proč má za to, že 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 39/2005 jsou v rozporu s těmiž zásadami.
- 19 Po schůzce se službami Komise konané dne 14. března 2018 odpovědělo Španělské království na odůvodněné stanovisko dopisem ze dne 26. března 2018, přičemž setrvalo na svém postoji. Dopisem ze dne 20. listopadu 2018 však tento členský stát Komisi sdělil, že svůj postoj přehodnotil a neprodleně jí předloží legislativní návrh na uvedení španělského práva do souladu s požadavky unijního práva. Tento návrh byl Komisi předložen dne 21. prosince 2018.
- 20 V návaznosti na novou schůzku konanou dne 18. března 2019 zaslala Komise Španělskému království dne 15. května 2019 dokument, v němž uvedla důvody, které podle ní umožňují mít za to, že předložený návrh může ukončit porušování zásady rovnocennosti, ale nikoli porušování zásady efektivity.
- 21 Dopisem ze dne 31. července 2019 uvedlo Španělské království, že vláda tohoto členského státu není s to připravit nové legislativní návrhy, neboť je pověřena vyřízením pouze běžných záležitostí (*Gobierno en funciones*).
- 22 Za těchto podmínek se Komise rozhodla podat projednávanou žalobu.

III. K žalobě

A. K přípustnosti

- 23 Španělské království tvrdí, že projednávaná žaloba je nepřípustná v rozsahu, v němž Komise navrhuje změnu španělského režimu odpovědnosti státu a týká se jiných případů, než je případ odpovědnosti státu jako zákonodárce, což jde nad rámec předmětu žaloby, jak byl vymezen v odůvodněném stanovisku.
- 24 Je třeba připomenout, 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 stanovisko [rozsudek ze dne 24. června 2021, Komise v. Španělsko (Zhoršení stavu přírodní oblasti Doñana), C-559/19, EU:C:2021:512, bod 160 a citovaná judikatura].
- 25 V projednávaném případě je pravda, že Komise ve své žalobě uvedla několik obecných úvah týkajících se režimu odpovědnosti státu podle španělského práva. Nicméně z návrhových žádání této žaloby, jakož i z argumentace rozvinuté na jejich podporu jednoznačně vyplývá, že projednávanou žalobou se Komise domáhá pouze toho, 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 (dále jen „napadená ustanovení“), nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze zásad efektivity a rovnocennosti.
- 26 Z odůvodněného stanoviska připojeného k žalobě navíc vyplývá, že Komise v něm odkazuje na stejná ustanovení, jako jsou ustanovení, která jsou předmětem projednávané žaloby.
- 27 Kromě toho jak v odůvodněném stanovisku, tak v žalobě jsou uvedená ustanovení zmiňována pouze v rozsahu, v němž konkrétně upravují odpovědnost státu jako zákonodárce za porušení unijního práva, které mu lze přičíst. Mimoto Komise již v tomto odůvodněném stanovisku uvedla stejné odůvodnění a důvody jako ty, které byly uvedeny v žalobě.
- 28 Za těchto podmínek nelze konstatovat žádné rozšíření předmětu žaloby. Z toho vyplývá, že námitka nepřípustnosti vznesená v tomto ohledu Španělským královstvím musí být zamítnuta a projednávaná žaloba musí být prohlášena za přípustnou.

B. K věci samé

1. Úvodní poznámky

- 29 Úvodem je třeba připomenout, že systému smluv, na kterých je Unie založena, je vlastní zásada odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivcům v důsledku porušení unijního práva, které mu lze přičíst (rozsudky ze dne 26. ledna 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, bod 29 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 18. ledna 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, bod 42 a citovaná judikatura).

- 30 Tato zásada je platná pro jakékoli porušení unijního práva členským státem, a to bez ohledu na veřejný orgán, který se tohoto porušení svým jednáním nebo opomenutím dopustil, včetně vnitrostátního zákonodárce, a bez ohledu na to, jaký veřejný orgán má podle práva dotyčného členského státu povinnost tuto škodu nahradit (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. března 1996, *Brasserie du pêcheur a Factortame*, C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, body 32 a 36, jakož i ze dne 25. listopadu 2010, *Fuß*, C-429/09, EU:C:2010:717, bod 46 a citovaná judikatura).
- 31 Pokud jde o podmínky vzniku odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivcům porušením unijního práva, kterou mu lze přičíst, Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že poškození jednotlivci mají nárok na náhradu škody, jsou-li splněny tři podmínky, a sice zaprvé porušené pravidlo unijního práva jim přiznává práva, zadruhé porušení tohoto pravidla je dostatečně závažné a zatřetí existuje přímá příčinná souvislost mezi tímto porušením a škodou, kterou tito jednotlivci utrpěli (rozsudky ze dne 26. ledna 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, C-118/08, EU:C:2010:39, bod 30 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 18. ledna 2022, *Thelen Technopark Berlin*, C-261/20, EU:C:2022:33, bod 44 a citovaná judikatura).
- 32 Tyto tři podmínky jsou nutné a postačující pro to, aby jednotlivcům vzniklo právo na náhradu škody, aniž by vylučovaly, že odpovědnost státu může být založena za méně omezujících podmínek na základě vnitrostátního práva (rozsudky ze dne 5. března 1996, *Brasserie du pêcheur a Factortame*, C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 66, jakož i ze dne 29. července 2019, *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe*, C-620/17, EU:C:2019:630, bod 37 a citovaná judikatura).
- 33 S výhradou práva na náhradu škody, které má základ přímo v unijním právu, jsou-li splněny tři podmínky připomenuté v bodě 31 tohoto rozsudku, musí stát poskytnout náhradu za důsledky způsobené škody v souladu s vnitrostátními právními předpisy upravujícími odpovědnost, přičemž podmínky náhrady škody stanovené vnitrostátními právními předpisy nesmějí být méně příznivé než podmínky platné pro podobné nároky vzniklé na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti) ani nesmějí být upraveny tak, aby v praxi znemožňovaly nebo nadměrně ztěžovaly získání náhrady škody (zásada efektivit) (rozsudky ze dne 26. ledna 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, C-118/08, EU:C:2010:39, bod 31 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 4. října 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, bod 123).
- 34 Žalobu Komise je třeba zkoumat ve světle judikatury zmíněné v bodech 29 až 33 tohoto rozsudku.
- 35 Na podporu žaloby předkládá Komise dva žalobní důvody, z nichž první vychází z porušení zásady efektivit a druhý z porušení zásady rovnocennosti. Španělské království odpovídá, že tato žaloba musí být bez dalšího zamítnuta z důvodu, že Komise provedla částečnou analýzu právních prostředků nápravy dostupných ve Španělsku, které umožňují náhradu škody způsobené státem porušením unijního práva, a to i v rámci jeho legislativní činnosti, což celou uvedenou žalobu zbavuje opodstatnění. Podpůrně tvrdí, že žádný z těchto dvou žalobních důvodů není opodstatněný.
- 36 Před zkoumáním jednotlivých žalobních důvodů předložených Komisí je třeba analyzovat hlavní argumentaci Španělského království.

2. K tomu, že se Komise zaměřila na některá ustanovení vnitrostátního právního řádu

a) Argumentace účastníků řízení

- 37 Španělské království tvrdí, že se Komise omezila na částečnou analýzu právních prostředků nápravy stanovených ve španělském právním řádu, které umožňují napravit porušení unijního práva ze strany orgánů veřejné moci. Analýza předložená na podporu projednávané žaloby je proto nedostatečná k prokázání vytýkaného nesplnění povinnosti a vede k protiprávnímu obrácení důkazního břemene.
- 38 Zaprvé možnost založit odpovědnost státu jako zákonodárce představuje pouze „mechanismus dotvoření španělského právního systému“ (*cláusula de cierre del sistema*), který vystupuje jako zbytkový nebo konečný a nemůže být posuzován izolovaně. Určit, zda právní úprava odpovědnosti státu jako zákonodárce za škodu způsobenou jednotlivcům porušením unijního práva je v rozporu se zásadami efektivity a rovnocennosti, je možné pouze s ohledem na celý režim náhrady škody způsobené orgány veřejné moci ve Španělsku, což Komise neučinila.
- 39 Španělské právo tak nejprve stanoví řadu řízení umožňujících domáhat se náhrady škody za škodlivé jednání orgánů veřejné moci mimo případy odpovědnosti státu, a sice zaprvé možnost získat náhradu škody v rámci správní žaloby proti aktu, kterým byla způsobena škoda, upravenou v čl. 31 odst. 2, čl. 32 odst. 2 a čl. 71 odst. 1 písm. d) zákona 29/1998, zadruhé řízení o přezkumu správních aktů z moci úřední podle čl. 106 odst. 4 zákona 39/2015, v jehož rámci správní orgán může přiznat náhradu, jakož i zatřetí řízení o vrácení neoprávněně zaplacených částek v daňové oblasti podle článku 221 a násl. obecného zákona o daních.
- 40 V rámci těchto řízení neexistuje žádné omezení uplatnění unijního práva ani možnosti vnitrostátního soudu vydat rozhodnutí o dodržení tohoto práva nebo přiznat plnou náhradu. Španělské království v tomto ohledu odkazuje na článek 4a organického zákona 6/1985, na rozsudek Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko) ze dne 7. února 2012 (žaloba 419/2010, rozsudek 1425/2012, ES:TS:2012:1425), kterým bylo uznáno právo žalobce na vrácení částek zaplacených z titulu financování sociálního bonusu s odůvodněním, že dotčená vyhláška uplatňuje ustanovení královského legislativního nařízení, které bylo prohlášeno za nepoužitelné z důvodu rozporu s unijním právem, jakož i judikaturou Tribunal Constitucional (Ústavní soud, Španělsko).
- 41 Dále se tento členský stát dovolává procesního prostředku umožňujícího rozšíření účinků rozsudku podle čl. 37 odst. 3 a článků 110 a 111 zákona 29/1998. Pokud jsou splněny podmínky uvedené v těchto ustanoveních, tento procesní prostředek umožňuje uznat odpovědnost státu vyplývající z rozsudku Soudního dvora, kterým byla konstatována neslučitelnost vnitrostátní normy s unijním právem.
- 42 Konečně v souladu s článkem 106 Ústavy mají jednotlivci možnost být odškodněni za jednání orgánů veřejné moci, které jim způsobilo škodu považovanou za protiprávní, a sice škodu, kterou poškozený jednatel nemá ze zákona povinnost nést, za předpokladu, že existuje příčinná souvislost mezi škodou a jednáním správního orgánu a že žaloba je podána ve stanovené promlčecí lhůtě. Tento postup byl proveden článkem 32 zákona 40/2015.
- 43 Odstavec 1 tohoto článku upravuje náhradu škody vzniklé při běžném nebo mimořádném fungování veřejných služeb – přičemž pojem „veřejná služba“ je chápán v širokém smyslu správní činnosti, a sice ve smyslu jednání a aktů správního orgánu, včetně čistě administrativních úkonů

nebo opomenutí – a umožňuje domoci se náhrady škody způsobené zaprvé akty přijatými na základě zákonů nebo nařízení, které jsou v souladu s Ústavou nebo právem obecně, v případě individuální a zvláště intenzivní újmy, zadruhé akty přijatými na základě nařízení prohlášených za protiprávní, bez ohledu na to, zda tato protiprávnost vyplývá z vnitrostátního práva nebo unijního práva, jakož i zatřetí správními akty, jejichž protiprávnost byla prohlášena ve správním nebo sporném správním řízení, bez ohledu na to, zda tato protiprávnost vyplývá z vnitrostátního práva nebo unijního práva.

- 44 Mimoto odstavec 4 uvedeného článku umožňuje získat náhradu škody způsobené akty přijatými na základě zákonů, které byly prohlášeny za neslučitelné s Ústavou, zatímco odstavec 5 téhož článku stanoví právo na náhradu škody způsobené akty přijatými k provedení zákonů, které Soudní dvůr prohlásil za neslučitelné s unijním právem.
- 45 Možnost domoci se náhrady škody na základě odpovědnosti státu jako zákonodárce, jak je upravena v těchto odstavcích 4 a 5, je tedy pouze zvláštním a zbytkovým prostředkem nápravy, který je k dispozici jednotlivcům, kteří již podali jinou žalobu a dosáhli nepříznivého rozhodnutí, které nezohlednilo protiústavnost nebo neslučitelnost dotčené normy s unijním právem.
- 46 Zadruhé srovnávací analýza režimu odpovědnosti státu ve Španělsku a režimu mimosmluvní odpovědnosti Unie ukazuje, že v žádném případě nelze učinit závěr, že zásada efektivity byla porušena z důvodu zavedení takového zvláštního doplňkového prostředku nápravy, jako je prostředek stanovený v čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015, jelikož španělský režim je pro občany příznivější než režim odpovědnosti Unie. Konkrétně žaloba na určení mimosmluvní odpovědnosti Unie nemůže být použita k obejití nepřipustnosti žaloby na neplatnost, jejímž předmětem je tatáž protiprávnost a tentýž peněžní účel. Naproti tomu čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 poskytuje právní prostředek nápravy osobám, jejichž žaloby byly zamítnuty konečným rozsudkem, který doplňuje správní žalobu, která již umožňuje souběh návrhu na zrušení a návrhu na náhradu škody. Za těchto podmínek Španělské království tvrdí, že zásadu efektivity nelze vykládat odlišně podle toho, zda se škodlivého jednání dopustí členský stát nebo unijní orgán.
- 47 Zatřetí široký prostor pro uvážení, který vzhledem k neexistenci harmonizace na úrovni Unie mají členské státy při stanovení svého režimu mimosmluvní odpovědnosti, vyžadoval, aby Komise před tím, než mohla určit, zda jsou dotčené zásady ve Španělsku porušeny, zohlednila celý španělský režim náhrady škody způsobené státem, jakož i judikaturu Soudního dvora týkající se odpovědnosti členských států a Unie.
- 48 Začtvrté je analýza Komise stížena nesprávným sledem úvah, čímž zbavila celou žalobu jakéhokoli základu. Cílem čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 je totiž umožnit náhradu škody v situacích, které se staly konečnými, jelikož již byly předmětem zamítavého rozsudku v rámci řádných prostředků nápravy, a to poskytnutím náhrady, která by byla jinak nemožná. Ačkoli unijní právo umožňuje vnitrostátnímu soudu nepoužít zákon z důvodu jeho neslučitelnosti s unijním právem, nedává mu pravomoc zrušit zákonné ustanovení s účinkem *erga omnes*, pokud vnitrostátní právní řád takovou pravomoc nestanoví, ani nevyžaduje, aby byli odškodněni všichni jednotlivci, na které byla použita jakákoli právní norma, která byla vnitrostátním soudem prohlášena za neslučitelnou s unijním právem. Unijní právo pouze vyžaduje, aby existoval prostředek k získání náhrady škody v případě porušení unijního práva v souladu se zásadami efektivity a rovnocennosti. Takové prostředky přitom ve španělském právu existují.

- 49 Nicméně skutečnost, že vnitrostátní soud, na který se obrátil jednotlivec, konstatoval v rozsudku neslučitelnost normy s právní silou zákona s unijním právem, nemůže být dostatečným důvodem k tomu, aby jiný jednotlivec mohl na základě tohoto rozsudku podat návrh na zahájení řízení o určení odpovědnosti státu ve smyslu čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015. Tento přístup by byl v rozporu se zásadou právní jistoty. Účinky prohlášení neslučitelnosti *erga omnes* nastanou až na základě rozsudku Soudního dvora nebo Tribunal Constitucional (Ústavní soud) nebo v některých případech na základě zrušení právních ustanovení soudy, kterým byla tato pravomoc přiznána. Komise zaměňuje žalobu na náhradu škody s režimem odpovědnosti státu.
- 50 Je tedy nesprávné tvrdit, jak to Komise učinila během postupu před zahájením soudního řízení, že občan může pouze z toho důvodu, že byl vůči jinému občanovi vydán rozsudek prohlašující normu s právní silou zákona za neslučitelnou s unijním právem, podat na jeho základě žalobu na určení odpovědnosti státu ve smyslu čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015. Tento procesní prostředek nápravy je možný pouze tehdy, pokud rozsudek Soudního dvora prohlásí takovou normu za neslučitelnou s unijním právem, a to právě z důvodu účinků takového rozsudku *erga omnes*.
- 51 V každém případě Komise nemůže na základě zásady efektivity zpochybňovat samotný způsob, jakým je režim odpovědnosti státu uspořádán ve španělském právním řádu, který nestanoví přímou žalobu na určení odpovědnosti státu, kterou by bylo možné podat u soudu. Jednotlivec, který se domáhá náhrady škody způsobené orgány veřejné moci, musí vždy začít tím, že se obrátí na správní orgán za účelem uznání odpovědnosti orgánů veřejné moci, a případně vyhovění této žádosti o náhradu škody, ať již tato odpovědnost vyplývá z aktu správního orgánu, soudů nebo zákonodárce. V případě výslovného nebo konkludentního zamítnutí uvedené žádosti musí jednotlivec podat žalobu u správního soudu, který je pověřen posouzením legality rozhodnutí o odmítnutí této odpovědnosti. Zpravidla je protiprávnost prohlášena a náhrada škody získána v rámci takového řízení.
- 52 Odpovědnost státu vyplývající z prohlášení neslučitelnosti vydaného Soudním dvorem, stanoveného v čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015, představuje další, doplňkový a nevýlučný prostředek nápravy, který mají k dispozici ti, jejichž žaloby byly původně zamítnuty. Existence tohoto prostředku nápravy v žádném případě nebrání vnitrostátním soudům, aby vyloučily použití zákonů, které jsou v rozporu s unijním právem, a přiznaly odškodnění v rámci příslušného opravného prostředku nebo prostřednictvím individuální žaloby na určení odpovědnosti. Doplňkový charakter tohoto prostředku nápravy je potvrzen odstavcem 3 tohoto článku, který uvedený prostředek nápravy uvádí příslovcem „rovněž“.
- 53 Komise tvrdí, že případná existence jiných prostředků nápravy, které jsou v souladu se zásadami efektivity a rovnocennosti, nezaručuje, že režim použitelný na odpovědnost státu jako zákonodárce je s těmito zásadami v souladu. Přestože napadená ustanovení musí být analyzována v jejich kontextu, cílem této analýzy je určit, zda tato ustanovení, a nikoli všechny právní prostředky nápravy existující ve vnitrostátním právním řádu, mohou zajistit existenci přiměřených a účinných prostředků k zajištění dodržování práv přiznaných unijním právním řádem v případě, že zákonodárce porušuje unijní právo. Na základě uvedených ustanovení jsou přitom všechny španělské soudy, bez ohledu na jejich stupeň, povinny zamítnout žaloby na určení mimosmluvní odpovědnosti státu jako zákonodárce, které nejsou podloženy dřívějším rozsudkem Soudního dvora, nebo předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce před tím, než jim lze vyhovět, a to i když podle článku 267 SFEU takovou povinnost nemají.

- 54 Různá řízení, kterých se Španělské království dovolává, mají jiný předmět než řízení o určení odpovědnosti státu jako zákonodárce za porušení unijního práva, které je jediným předmětem sporu v projednávané věci. Nejsou tedy relevantní pro účely projednávané věci.
- 55 Pokud jde konkrétně o zásadu efektivy, nepřímý prostředek k získání náhrady škody prostřednictvím určení odpovědnosti správního orgánu může mít účinek pouze tehdy, pokud Soudní dvůr již konstatoval, že dotčená norma s právní silou zákona je v rozporu s unijním právem. V tomto ohledu Komise tvrdí, že ve španělském právním řádu nemá soud příslušný k rozhodování o žalobách podaných proti správním aktům pravomoc rozhodovat o otázce, zda jsou právní předpisy v rozporu s unijním právem. Pokud je proto správní akt, který porušuje unijní právo, v souladu s vnitrostátními právními předpisy, nemůže tento soud v souladu s čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 přiznat náhradu škody způsobené tímto porušením, aniž by položil předběžnou otázku, což je v rozporu se zásadou efektivy.
- 56 Článek 32 odst. 5 zákona 40/2015 nelze považovat za zbytkové ustanovení, neboť konkrétně upravuje náhradu škody způsobené normou s právní silou zákona, která se ukáže být v rozporu s unijním právem. V každém případě, pokud se členský stát rozhodne oddělit odpovědnost státu jako zákonodárce od obecného režimu odpovědnosti státu tím, že ji podřídí zvláštním ustanovením, musí tato ustanovení dodržovat zásady efektivy a rovnocennosti.
- 57 I podmínky, kterými se řídí mimosmluvní odpovědnost Unie, jsou pro projednávanou věc irelevantní. Na základě zásady efektivy jsou kritizovány pouze procesní požadavky stanovené v čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015, kdežto hmotněprávní podmínky uvedené v tomto ustanovení jsou kritizovány z hlediska zásady rovnocennosti.

b) Závěry Soudního dvora

- 58 Úvodem je třeba konstatovat, že i kdyby argumentace Španělského království uvedená v bodech 37 až 52 tohoto rozsudku byla opodstatněná, měla by vliv pouze na posouzení žalobního důvodu vycházejícího z porušení zásady efektivy. Žalobní důvod Komise vycházející z porušení zásady rovnocennosti se totiž omezuje na srovnání žaloby na určení odpovědnosti státu jako zákonodárce založené na porušení unijního práva podle čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 s žalobou na určení odpovědnosti státu jako zákonodárce založenou na porušení Ústavy podle čl. 32 odst. 4 tohoto zákona. Pro účely analýzy tohoto druhého žalobního důvodu je tedy v každém případě irelevantní, že španělské právo případně stanoví i jiné právní prostředky nápravy, které jednotlivcům umožňují domoci se náhrady škody, která jim byla způsobena orgány veřejné moci v důsledku porušení unijního práva.
- 59 Po tomto upřesnění je třeba připomenout, pokud jde zaprvé o argumentaci Španělského království uvedenou v bodech 38 až 45 tohoto rozsudku, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora týkající se zásady efektivy musí být každý případ, v němž vyvstává otázka, zda vnitrostátní procesní ustanovení v praxi znemožňuje nebo nadměrně ztěžuje výkon práv přiznaných jednotlivcům unijním právním řádem, analyzován s přihlédnutím k místu daného ustanovení v řízení jako celku, k průběhu tohoto řízení a k jeho zvláštnostem u různých vnitrostátních soudních orgánů, případně s přihlédnutím k zásadám, na nichž je dotčený vnitrostátní soudní systém založen, jako je zejména zásada právní jistoty a nezbytného řádného průběhu řízení (rozsudky ze dne 6. října 2015, *Târșia*, C-69/14, EU:C:2015:662, body 36 a 37, jakož i citovaná judikatura, a ze dne 6. října 2021, *Consortio Italian Management a Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, bod 63, jakož i citovaná judikatura).

- 60 Z toho však nevyplývá, že by v každém případě, kdy se Komise domnívá, že vnitrostátní procesní ustanovení použitelné na právní prostředek nápravy stanovený členským státem porušuje zásadu efektivit, byl tento orgán povinen za účelem prokázání opodstatněnosti svého stanoviska systematicky přezkoumávat všechny právní prostředky nápravy existující v právním řádu tohoto členského státu. Podle znění této judikatury totiž posouzení dodržení zásady efektivit nevyžaduje analýzu všech právních prostředků nápravy existujících v členském státě, nýbrž kontextuální analýzu ustanovení, které údajně porušuje tuto zásadu, což může, jak rovněž uvedl generální advokát v bodě 40 svého stanoviska, zahrnovat analýzu jiných procesních ustanovení, která jsou použitelná v rámci prostředku nápravy, jehož účinnost je zpochybňována, nebo analýzu právních prostředků nápravy, které mají tentýž předmět.
- 61 V projednávané věci se přitom žalobní důvod Komise vycházející z porušení zásady efektivit týká pouze některých procesních podmínek stanovených v ustanoveních uvedených v bodě 25 tohoto rozsudku použitelných na žalobu na určení odpovědnosti státu za porušení unijního práva přičitatelná zákonodárci.
- 62 Z toho vyplývá, že argumentace Španělského království uvedená v bodech 38 až 45 tohoto rozsudku může prokázat neopodstatněnost žalobního důvodu vycházejícího z porušení zásady efektivit pouze tehdy, pokud by jeden nebo více řízení nebo právních prostředků nápravy, na které se tento členský stát odvolává, umožňovaly jednotlivcům domoci se náhrady škody, která jim byla způsobena zákonodárcem v důsledku porušení unijního práva.
- 63 Pokud jde v tomto ohledu nejprve o řízení uvedená v bodě 39 tohoto rozsudku, je třeba konstatovat, že možnost domoci se náhrady případné škody v rámci takové správní žaloby, jako je žaloba stanovená v čl. 31 odst. 2 a čl. 71 odst. 1 písm. d) zákona 29/1998, se svou povahou odlišuje od režimu odpovědnosti státu jako zákonodárce.
- 64 Španělské království zajisté ohledně situace, kdy zaprvé škoda vyplývá z jednání nebo opomenutí zákonodárce, které je v rozporu s unijním právem, a zadruhé existuje napadnutelný správní akt, ve svých písemnostech a na jednání odkázalo zejména na rozsudek Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) zmíněný v bodě 40 tohoto rozsudku na podporu svého postoje, podle kterého tento soud uznává pravomoc správních soudů posoudit soulad normy s právní silou zákona s unijním právem, prohlásit ji v daném případě za nepoužitelnou z důvodu takového nesouladu, a v důsledku toho vyhovět správní žalobě proti správnímu aktu, kterým se tato norma provádí, jakož i případně v rámci takového řízení přiznat obnovení právní situace žalobce, v tomto případě prostřednictvím vrácení neoprávněně zaplacených částek.
- 65 Nelze tedy vyloučit, že správní žaloba stanovená v čl. 31 odst. 2 zákona 29/1998 poskytuje jednotlivci poškozenému jednáním nebo opomenutím zákonodárce, jež je v rozporu s unijním právem, možnost, aby byla v některých případech obnovena jeho práva, která mu přiznává unijní právo.
- 66 Je však třeba poukázat na to, že z informací předložených Soudnímu dvoru nevyplývá, že by tomu tak bylo za všech okolností, kdy jednotlivec utrpí škodu v důsledku jednání zákonodárce, zejména když ustanovení unijního práva, jehož porušení je uplatňováno, neumožňuje z důvodu nedostatku svého přímého účinku vést k nepoužitelnosti napadené normy s právní silou zákona (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. června 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, bod 68), nebo když škoda vznikla v důsledku opomenutí zákonodárce jednat.

- 67 I když je v tomto ohledu pravda, že Španělské království na jednání tvrdilo, že španělské právo nerozlišuje podle toho, zda dotčené ustanovení unijního práva má, či nemá přímý účinek, a že Soudní dvůr připouští, že vnitrostátní soud může na základě samotného vnitrostátního práva nepoužít jakékoli ustanovení vnitrostátního práva, které je v rozporu s ustanovením unijního práva, které takový účinek nemá (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. ledna 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, bod 33), nic to nemění na tom, že v případě neexistence napadnutelného správního aktu nemají jednotlivci k dispozici tento procesní prostředek v tom smyslu, že nemohou použít uvedený prostředek k získání náhrady škody, která přestože vznikla v důsledku jednání nebo opomenutí vnitrostátního zákonodárce, se neprojevila v podobě správního aktu, nebo pokud návrh na uznání nemůže vést k přijetí takového správního aktu na základě čl. 31 odst. 2 zákona 29/1998.
- 68 Pokud jde konečně o argumentaci uvedenou v bodě 51 tohoto rozsudku, Španělské království tvrdí, že v rámci postupu stanoveného v čl. 31 odst. 2 zákona 29/1998 je „téměř vždy“ možné požadovat náhradu škody vzniklé v důsledku porušení unijního práva zákonodárcem, čímž implicitně připouští, že tomu tak není ve všech případech. Kromě toho skutečnost, že jednotlivec může dát podnět k přijetí správního aktu tím, že podá u správního orgánu žádost o náhradu škody, neumožňuje založit odpovědnost zákonodárce ve všech situacích uvedených v judikatuře citované v bodech 30 a 31 tohoto rozsudku, neboť samo Španělské království ve svých písemnostech odkázalo na rozsudek Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) ze dne 18. listopadu 2020 (žaloba 404/2019, rozsudek 1534/2020, ES:TS:2020:3936), z něhož vyplývá, že norma, která porušila unijní právo, musela být základem pro konkrétní správní činnost, která způsobila škodu, jejíž náhrada je požadována.
- 69 Ze všech důvodů uvedených v bodech 64 až 68 tohoto rozsudku nepostačuje existence správní žaloby stanovené v čl. 31 odst. 2 zákona 29/1998 k tomu, aby byl první žalobní důvod Komise bez dalšího zamítnut.
- 70 Stejně tak ani prostředek nápravy stanovený v čl. 32 odst. 2 zákona 29/1998, který se týká pouze případů zásahu správního orgánu do pokojného stavu, ani postup vrácení neoprávněně zaplacených částek v daňové oblasti podle článku 221 a následujících obecného zákona o daních, jehož cílem je pouze umožnit jednotlivci získat od dotyčného veřejného orgánu zpět peněžní částky, které tento orgán již z povahy věci získal protiprávně, nemohou v tomto ohledu postačovat, zejména z důvodu jejich působnosti, která je omezena na velmi specifické oblasti, které nepokrývají všechny situace, v nichž může vzniknout odpovědnost státu jako zákonodárce založená na porušení unijního práva a vést k náhradě škody.
- 71 Pokud jde o řízení o přezkumu správních aktů z moci úřední podle čl. 106 odst. 4 zákona 39/2015, toto řízení umožňuje správnímu orgánu, který prohlásí akt nebo ustanovení za neplatné, stanovit v témže rozhodnutí náhradu, která má být přiznána dotčeným osobám. Ze znění tohoto ustanovení však vyplývá, že tato možnost je dána pouze v případě škody způsobené orgány veřejné správy a nic nenasvědčuje tomu, že by jednotlivci umožnila, aby mu byla nahrazena škoda, která mu byla způsobena jednáním nebo opomenutím zákonodárce, které je v rozporu s unijním právem.
- 72 Pokud jde dále o procesní prostředek umožňující rozšíření účinků rozsudku podle čl. 110 odst. 1 zákona 29/1998, tento prostředek umožňuje, aby účinky pravomocného rozsudku, kterým byla uznána individuální právní situace určité osoby, byly za podmínek stanovených tímto ustanovením rozšířeny i na jiné osoby, které se nacházejí ve stejné právní situaci. Využití této možnosti však předpokládá, že tato právní situace byla zjištěna předem. Proto i kdyby bylo

připuštěno, že tento prostředek umožňuje rozšířit uznání odpovědnosti vnitrostátního zákonodárce za porušení unijního práva, které mu lze přičíst, na dotčené osoby nacházející se ve stejné právní situaci jako osoby, v jejichž prospěch byl vydán rozsudek, jímž byla vůči nim tato odpovědnost uznána, provedení tohoto rozšíření vyžaduje, aby tato odpovědnost byla předtím určena v rámci předchozí žaloby. Tento procesní prostředek tedy nemůže zhojit nedostatky tvrzené Komisí v rámci jejího prvního žalobního důvodu.

- 73 Totéž platí pro možnost rozšíření účinků rozsudku podle čl. 37 odst. 3 a článku 111 zákona 29/1998, který se v podstatě použije pouze na věci, jejichž projednávání bylo přerušeno do doby, než bude pravomocně rozhodnuto o související věci, jež byla projednána přednostně.
- 74 Konečně, pokud jde o prostředek nápravy, který umožňuje založit právě odpovědnost státu, je třeba poukázat na to, že jak uvádí Španělské království, článek 32 zákona 40/2015 stanoví různé případy, ve kterých může být tato odpovědnost založena. Nicméně pouze odstavce 3 až 6 tohoto článku se týkají specificky odpovědnosti státu jako zákonodárce.
- 75 Odstavec 1 uvedeného článku tak stanoví možnost, aby příslušné orgány veřejné moci nahradily jednotlivcům jakoukoli škodu na jejich majetku nebo právech, pokud je tato škoda důsledkem běžného nebo mimořádného fungování veřejných služeb, s výjimkou případů vyšší moci nebo škod, které je podle zákona povinen nést jednotlivec, a upřesňuje, že zrušení správních aktů nebo předpisů ve správním řízení nebo v soudním řízení správním samo o sobě nezakládá nárok na náhradu škody.
- 76 Přestože lze tedy tento prostředek nápravy skutečně považovat za řádný právní prostředek k založení odpovědnosti státu, jeho poskytnutí předpokládá „fungování veřejných služeb“, což je pojem, který se nevztahuje na zákonodárce. Uvedený prostředek se tudíž nevztahuje na náhradu škody způsobené přímo jednáním nebo opomenutím vnitrostátního zákonodárce v důsledku porušení unijního práva, pokud tuto škodu nelze přičíst činnosti veřejných služeb.
- 77 Ostatně, jak rovněž uvedl generální advokát v bodě 57 svého stanoviska, zvláštní ustanovení týkající se vzniku odpovědnosti státu jako zákonodárce stanovená v čl. 32 odst. 3 až 6 zákona 40/2015 by byla zbytečná, kdyby prostředek nápravy stanovený v čl. 32 odst. 1 tohoto zákona již umožňoval založit odpovědnost státu za škody způsobené vnitrostátním zákonodárcem.
- 78 Pokud jde o čl. 32 odst. 3 první pododstavec uvedeného zákona, o němž Španělské království na jednání zdůraznilo, že představuje obecný prostředek k určení vzniku odpovědnosti státu jako zákonodárce, a to i za porušení unijního práva, která mu lze přičíst, je třeba podotknout, že jak tento členský stát uvedl, druhý pododstavec tohoto odstavce 3 stanoví, že odpovědnost státu jako zákonodárce může být založena „rovněž“ tehdy, jsou-li splněny požadavky uvedené v odstavci 4 nebo v odstavci 5 tohoto článku. Z toho je třeba vyvodit, jak tvrdí tento členský stát, že prostředky nápravy stanovené v těchto dvou posledně uvedených odstavcích představují dodatečné nebo doplňkové prostředky nápravy, které umožňují založit odpovědnost státu jako zákonodárce, zejména v případě porušení unijního práva, vedle obecného prostředku stanoveného v odst. 3 prvním pododstavci uvedeného článku.
- 79 Tento první pododstavec však podmiňuje možnost získat náhradu škody na základě tohoto ustanovení tím, aby legislativní akt, který škodu způsobil, tuto náhradu škody stanovil a aby byly dodrženy podmínky stanovené v tomto aktu. Kromě skutečnosti, že se tato možnost jeví jako od počátku neexistující, pokud škoda vyplývá z nečinnosti zákonodárce, postačuje samotná okolnost, že získání náhrady škody podle uvedeného pododstavce tak podléhá podmínce,

k vyloučení toho, aby žaloba stanovená v tomtéž pododstavci mohla být považována za právní prostředek, který může zhojit nedostatky vytýkané Komisí, pokud jde o účinnost režimu odpovědnosti státu jako zákonodárce za porušení unijního práva, která mu lze přičíst.

- 80 Okolnost, kterou na jednání uvedlo Španělské království, že čl. 32 odst. 3 první pododstavec zákona 40/2015 je vykládán pružně ze strany Tribunal Supremo (Nejvyšší soud), jenž jej používá flexibilně, aby byla zaručena účinná soudní ochrana práv jednotlivců, neumožňuje vyvrátit konstatování učiněné v předchozím bodě.
- 81 Je totiž třeba připomenout, že ačkoli se působnost vnitrostátních právních a správních předpisů musí posuzovat s přihlédnutím k jejich výkladu vnitrostátními soudy (rozsudky ze dne 8. června 1994, Komise v. Spojené království, C-382/92, EU:C:1994:233, bod 36 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 16. září 2015, Komise v. Slovensko, C-433/13, EU:C:2015:602, bod 81 a citovaná judikatura), nemůže existence judikatury, a to i nejvyššího soudu, s ohledem na základní povahu zásady odpovědnosti státu za porušení unijního práva, která mu lze přičíst (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. září 2015, Ferreira da Silva a Brito a další, C-160/14, EU:C:2015:565, bod 59), a vzhledem k úvahám uvedeným v bodě 76 tohoto rozsudku stačit k tomu, aby bylo s požadovanou jasností a přesností zajištěno, že čl. 32 odst. 3 první pododstavec zákona 40/2015 poskytuje prostředek nápravy umožňující bez dalšího odmítnout výtky, které Komise uvádí v rámci svého prvního žalobního důvodu.
- 82 Proto vzhledem k tomu, že žádné z řízení nebo právních prostředků nápravy, na které se Španělské království odvolává v bodech 38 až 45 tohoto rozsudku, skutečně neumožňuje jednotlivcům uplatnit odpovědnost státu jako zákonodárce za účelem získání náhrady škody, která jim byla způsobena porušením unijního práva, které lze přičíst tomuto státu, nelze Komisi vytýkat, že svou analýzu zaměřila na čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 ve spojení s odstavci 3, 4 a 6 tohoto článku, jakož i na čl. 34 odst. 1 druhý pododstavec 40/2015 a na čl. 67 odst. 1 třetí pododstavec zákona 39/2015, neboť tato ustanovení jsou jedinými vnitrostátními ustanoveními, která specificky stanoví možnost uplatnění této odpovědnosti.
- 83 Pokud jde zadruhé o skutečnost, že Komise nezohlednila režim mimosmluvní odpovědnosti Unie, z judikatury připomenuté v bodě 59 tohoto rozsudku vyplývá, že posouzení souladu procesního ustanovení se zásadou efektivity předpokládá provedení tohoto posouzení nikoli ve vztahu k ustanovením stanoveným v jiných právních systémech, nýbrž s přihlédnutím k místu daného ustanovení v řízení jako celku, k průběhu tohoto řízení a k jeho zvláštnostem u různých vnitrostátních soudních orgánů dotyčného členského státu. Kritika vznesená Španělským královstvím vůči účinné povaze režimu mimosmluvní odpovědnosti Unie tudíž každopádně nemůže vést k tomu, aby byl první žalobní důvod Komise bez dalšího zamítnut.
- 84 Zatřetí prostor pro uvážení, který mají členské státy při stanovení režimu odpovědnosti za škodu způsobenou jednotlivcům porušením unijního práva, které jim lze přičíst, je nezbavuje povinnosti dodržovat při výkonu tohoto prostoru pro uvážení povinnosti, které pro ně vyplývají z unijního práva (obdobně viz rozsudek ze dne 18. května 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, bod 111, jakož i citovaná judikatura). V důsledku toho jsou členské státy v rámci tohoto výkonu povinny dodržovat zásadu efektivity.
- 85 Začtvrté, pokud jde o argumentaci uvedenou v bodech 48 až 51 tohoto rozsudku, je třeba konstatovat, že cílem Komise není zpochybnit samotný způsob, jakým je systém odpovědnosti státu ve španělském právním řádu uspořádán. Jediným cílem projednávané žaloby je totiž určit,

zda systém odpovědnosti státu jako zákonodárce, jak je stanoven v napadených ustanoveních, umožňuje jednotlivcům domoci se v souladu se zásadami efektivity a rovnocennosti náhrady škody, která jim byla způsobena vnitrostátním zákonodárcem porušením unijního práva.

- 86 Vzhledem k tomu, že žádné z řízení nebo právních prostředků nápravy, na které se Španělské království odvolává a které jsou uvedeny v bodech 38 až 45 tohoto rozsudku, přitom neumožňuje bez dalšího učinit závěr, že tomu tak je, a dále že obecné ustanovení, které podle tvrzení tohoto členského státu na jednání je v tomto ohledu relevantní, a sice čl. 32 odst. 3 první pododstavce zákona 40/2015, neposkytuje, jak již bylo uvedeno v bodech 79 až 81 tohoto rozsudku, účinnou možnost uplatnit ve všech situacích, v nichž musí být porušení unijního práva odškodněno v souladu s judikaturou uvedenou v bodech 30 a 31 tohoto rozsudku, odpovědnost státu jako zákonodárce, je nezbytné, aby jediný prostředek nápravy stanovený za tímto účelem v případě porušení unijního práva, a sice v čl. 32 odst. 5 tohoto zákona, byl upraven tak, že zejména nebude v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat získání náhrady škody.
- 87 Konečně vzhledem k tomu, že ze všeho výše uvedeného vyplývá, že Komisi nelze vytýkat, že zaměřila projednávanou žalobu pouze na ustanovení španělského práva týkající se vzniku odpovědnosti státu jako zákonodárce za porušení unijního práva, která jsou mu přičitatelná, nelze konstatovat, že analýza Komise vedla k protiprávnímu obrácení důkazního břemene.
- 88 Kromě toho s ohledem na všechny tyto úvahy nemá ani okolnost, že režim odpovědnosti státu jako zákonodárce, jak je koncipován napadenými ustanoveními, představuje „mechanismus dotvoření španělského právního systému“, za následek, že by žaloba Komise v rozsahu, v němž má za cíl zpochybnit účinnost tohoto jediného režimu odpovědnosti, musela být bez dalšího zamítnuta jako neopodstatněná.
- 89 Ze všech výše uvedených skutečností vyplývá, že je třeba odmítnout argumentaci Španělského království uplatněnou primárně a pokračovat ve zkoumání projednávané žaloby analýzou žalobních důvodů předložených Komisí.

3. K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásady efektivity

a) K ustanovením článku 32 zákona 40/2015

- 90 Komise tvrdí, že tři kumulativní podmínky, na které čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 váže náhradu škody způsobené jednotlivcům španělským zákonodárcem v důsledku porušení unijního práva, posuzované samostatně nebo společně, v praxi znemožňují nebo nadměrně ztěžují získání náhrady škody.

1) K první části, týkající se podmínky existence prohlášení Soudního dvora o neslučitelnosti uplatňované normy s unijním právem

i) Argumentace účastníků řízení

- 91 Komise úvodem poukazuje na to, že skutečnost, že náhrada škody způsobené státem jako zákonodárcem v důsledku porušení unijního práva je podmíněna existencí rozhodnutí Soudního dvora, kterým se prohlašuje neslučitelnost uplatňované normy s právní silou zákona s unijním právem, vyplývá z čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 v rozsahu, v němž toto ustanovení stanoví, že

škoda musí vyplývat „z použití normy, která byla prohlášena za neslučitelnou s [unijním] právem“, ve spojení s odstavcem 6 tohoto článku a čl. 67 odst. 1 třetím pododstavcem zákona 39/2015, které odkazují na zveřejnění rozhodnutí o prohlášení normy za neslučitelnou s unijním právem v *Úředním věstníku Evropské unie*.

- 92 V tomto ohledu Komise zaprvé tvrdí, že pouze rozhodnutí Soudního dvora vydaná v rámci žaloby na určení nesplnění povinnosti zahrnují prohlášení o neslučitelnosti vnitrostátního práva s unijním právem. Navíc i za předpokladu, že by jakékoli rozhodnutí Soudního dvora postačovalo ke splnění podmínky dotčené v rámci této první části, ustálená judikatura stanoví, že pro konstatování existence dostatečně závažného porušení unijního práva není nezbytné, aby Soudní dvůr vydal rozhodnutí, a že je v rozporu se zásadou efektivity podmínit náhradu škody způsobené porušením unijního práva přičitatelným členskému státu požadavkem předchozího rozhodnutí Soudního dvora.
- 93 Zadržet soudy příslušné k rozhodování o žalobě na určení odpovědnosti státu, a to i v důsledku činnosti zákonodárce, musí mít pravomoc samy rozhodnout pro účely dané věci o všech podmínkách vzniku odpovědnosti státu, včetně podmínky týkající se porušení unijního práva, aniž se musí opírat o předchozí rozsudek Soudního dvora a nutně předkládat Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce nebo vyčkat rozhodnutí Soudního dvora v rámci řízení o žalobě na určení nesplnění povinnosti. To neznamená, že každý soud musí mít možnost zrušit vnitrostátní normu s účinkem *erga omnes*.
- 94 Zatřetí Komise uvádí, že Španělské království připouští, že tento procesní prostředek může být uplatněn pouze tehdy, pokud existuje předchozí rozhodnutí Soudního dvora, ale že to odůvodňuje tím, že pokud vnitrostátní soud zamítl žalobu podanou proti správnímu aktu, kterým byla způsobena škoda, je rozhodnutí Soudního dvora s účinkem *erga omnes* nezbytné k tomu, aby v rámci následné žaloby na náhradu škody bylo možné překonat překážku věci pravomocně rozsouzené pojící se k rozhodnutí vydanému tímto soudem a zajistit právní jistotu. Z rozsudku ze dne 30. září 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513), však vyplývá, že rozsudek, kterým se zamítá žaloba proti správnímu aktu, zakládá překážku věci pravomocně rozsouzené u jakéhokoli soudu pouze ve vztahu k platnosti správního aktu, a nikoli k případné existenci práva na náhradu škody.
- 95 Španělské království tvrdí, že španělské právo v žádném případě nepodmiňuje náhradu škody způsobené porušením unijního práva předchozí existencí rozhodnutí Soudního dvora. Správní žaloba, žaloba na vrácení neoprávněně zaplacených částek v daňové oblasti nebo žaloba na určení odpovědnosti státu za akty orgánů veřejné správy v tomto smyslu nerozlišují ani neobsahují žádnou specifikaci.
- 96 Každý španělský soud může prohlásit normu s právní silou zákona za neslučitelnou s unijním právem a může v případě, že zjistí protiprávnost aktu, jednání nebo opomenutí vnitrostátního zákonodárce z důvodu neslučitelnosti s unijním právem, vyloučit jejich použití, a případně přiznat nezbytnou náhradu v důsledku zrušení aktu, jednání nebo konstatování protiprávnosti opomenutí, aniž je nezbytné předchozí rozhodnutí Soudního dvora konstatující tuto neslučitelnost. Skutečnost, že v čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 je stanoven zvláštní případ související s existencí rozhodnutí Soudního dvora, kterým se prohlašuje neslučitelnost normy s právní silou zákona s unijním právem, nezbavuje španělské soudy takových pravomocí. Mimoto každý jednotlivec může, pokud se domnívá, že veškerá škoda, kterou utrpěl, nebyla nahrazena, přestože se domohl zrušení protiprávního aktu, požádat správní orgán o náhradu škody v souladu s článkem 4a organického zákona 6/1985 a zákonem 29/1998.

- 97 V článku 32 odst. 5 zákona č. 40/2015 španělské právo navíc stanoví, že i v případech, kdy byla žaloba na zrušení správního aktu zamítnuta, čímž se tento akt stal konečným, lze následně tuto konečnou povahu napravit žalobou na náhradu škody. Aby však byla překonána překážka věci pravomocně rozsouzené zamítavého rozhodnutí španělského soudu, je nezbytný rozsudek Soudního dvora, z čehož žádné porušení zásady efektivity nevyplývá.
- 98 Komise nezohledňuje fungování režimu odpovědnosti státu ve Španělsku, jakož i přezkumnou pravomoc správního soudu. Svými specifickými požadavky má čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 za cíl pouze zabránit tomu, aby jednotlivec mohl znovu zahájit řízení o náhradě škody jen z toho důvodu, že vůči jinému jednotlivci byl u jiného vnitrostátního soudu vydán příznivý rozsudek. Takový účinek „přezkumu“ ostatních rozsudků může mít pouze rozsudek s účinkem *erga omnes*, jinak by byla ohrožena právní jistota, a ve španělském právním řádu mají pouze některé soudy pravomoc zrušit s účinkem *erga omnes* ustanovení obecné povahy.
- 99 Požadovat zavedení samostatného procesního prostředku na určení mimosmluvní odpovědnosti za škodu způsobenou vnitrostátním zákonodárcem porušením unijního práva, bez ohledu na použití dotyčné normy s právní silou zákona v jednotlivých případech a na dodržení jakékoli lhůty pro podání takové žaloby, by šlo nad rámec požadavků zásady efektivity a zbavilo by pravomoc členských států upravit mimosmluvní odpovědnost státu své podstaty.
- 100 Komise se rovněž dopustila pochybení, pokud jde o druh rozhodnutí uvedeného v čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015. Výraz *incumplimiento* nesmí být chápán ve smyslu „nesplnění povinnosti“, nýbrž ve smyslu „protiprávního jednání“ nebo „porušení“. Toto ustanovení se tedy neomezuje na odkaz na rozsudek Soudního dvora vydaný v rámci řízení zahájeného na základě článku 258 SFEU.

ii) Závěry Soudního dvora

- 101 Článek 32 odst. 5 zákona 40/2015 stanoví, že 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, jsou-li splněny podmínky uvedené v písmenech a) až c) tohoto ustanovení. Mezi účastníky řízení je kromě toho nesporné, že pojem „norma“ použitý v uvedeném ustanovení musí být chápán tak, že se podobně jako v čl. 32 odst. 4 tohoto zákona týká „normy s právní silou zákona“.
- 102 V článku 34 odst. 1 zákona 40/2015 se v druhém pododstavci upřesňuje, že v případech odpovědnosti podle čl. 32 odst. 5 tohoto zákona může být nahrazena škoda vzniklá v období pěti let přede dnem zveřejnění rozhodnutí o prohlášení normy za neslučitelnou s unijním právem, nestanoví-li toto rozhodnutí jinak, zatímco čl. 67 odst. 1 třetí pododstavec zákona 39/2015 stanoví, že v týchž případech odpovědnosti se právo domáhat se náhrady škody promlčuje jeden rok po zveřejnění uvedeného rozhodnutí v Úředním věstníku.
- 103 Z toho vyplývá, že Komise správně tvrdí, že napadená ustanovení stanoví jako podmínku pro to, aby jednotlivec mohl být odškodněn za škodu, která mu byla způsobena porušením unijního práva přičitatelným vnitrostátním zákonodárci, aby toto porušení bylo předtím konstatováno Soudním dvorem.
- 104 Soudní dvůr již přitom rozhodl, že podmínit náhradu škody členským státem, kterou způsobil jednotlivci porušením unijního práva, požadavkem, aby Soudní dvůr předem určil, že došlo k porušení unijního práva přičitatelnému tomuto členskému státu, je v rozporu se zásadou

efektivitu tohoto práva (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. března 1996, *Brasserie du pêcheur a Factortame*, C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 95). Stejně tak již rozhodl, že náhrada škody způsobené porušením unijního práva přičitatelným členskému státu nemůže být podřízena požadavku, aby existence takového porušení vyplývala z rozsudku vydaného Soudním dvorem v řízení o předběžné otázce (rozsudek ze dne 26. ledna 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, C-118/08, EU:C:2010:39, bod 38 a citovaná judikatura).

- 105 Z judikatury připomenuté v bodě 30 tohoto rozsudku mimoto vyplývá, že tyto zásady platí bez ohledu na orgán členského státu, jehož jednání nebo opomenutí je příčinou porušení unijního práva.
- 106 Pro posouzení opodstatněnosti této části je proto irelevantní určit, zda napadená ustanovení vyžadují, jak tvrdí Komise, aby bylo vydáno rozhodnutí Soudního dvora, kterým se určuje, že Španělské království nesplnilo některou z povinností, které pro něj vyplývají z unijního práva, nebo zda, jak tvrdí tento členský stát, musí být tato ustanovení chápána tak, že odkazují na jakékoli rozhodnutí Soudního dvora, z něhož lze vyvodit neslučitelnost aktu nebo opomenutí španělského zákonodárce s unijním právem. Z judikatury připomenuté v bodě 104 tohoto rozsudku totiž vyplývá, že náhrada škody způsobené členským státem, včetně vnitrostátního zákonodárce, v důsledku porušení unijního práva každopádně nemůže podléhat předchozímu vyhlášení rozhodnutí Soudního dvora, kterým se určuje, že dotýčný členský stát nesplnil povinnosti vyplývající z unijního práva, nebo z něhož vyplývá neslučitelnost aktu nebo opomenutí, v jehož důsledku škoda vznikla, s unijním právem, neboť jinak by došlo k porušení zásady efektivity.
- 107 Za tímto účelem je však třeba posoudit, zda jiné právní prostředky umožňují založit odpovědnost státu jako zákonodárce, aniž je v jejich rámci vyžadována existence takového předchozího rozhodnutí Soudního dvora, jak tvrdí Španělské království.
- 108 Především již bylo v bodech 63 až 82 tohoto rozsudku konstatováno, že žádné z řízení nebo právních prostředků nápravy, na které se Španělské království odvolává v bodech 95 a 96 nebo v bodech 38 až 45 tohoto rozsudku, přitom nezaručuje, že jednotlivec může ve všech situacích, v nichž musí být porušení unijního práva napraveno podle judikatury uvedené v bodech 30 a 31 tohoto rozsudku, získat přiměřenou náhradu škody, která mu byla způsobena porušením unijního práva přičitatelným vnitrostátnímu zákonodárci.
- 109 Dále vzhledem k tomu, že argumentace uvedená v bodech 97 až 99 tohoto rozsudku v podstatě odpovídá argumentaci, která již byla odmítnuta v bodech 85, 86 a 88 tohoto rozsudku, musí být rovněž odmítnuta ze stejných důvodů.
- 110 Konečně v rozsahu, v němž Španělské království prostřednictvím této argumentace v podstatě tvrdí, že Komise se projednávanou žalobou snaží uložit zavedení procesního prostředku, který by každé osobě umožnil uplatnit odpovědnost státu jako zákonodárce bez ohledu na jakékoliv individuální posouzení nebo dodržení lhůty pro podání takové žaloby, je třeba konstatovat, že tato argumentace spočívá na nesprávném předpokladu, pokud jde o rozsah projednávané žaloby, a že musí být proto odmítnuta.
- 111 I když je totiž pravda, že cílem projednávané žaloby Komise je zajistit, aby jednotlivec poškozený porušením unijního práva přičitatelným španělskému zákonodárci mohl získat náhradu škody i v případě, že neexistuje napadnutelný správní akt, tento orgán nijak nezpochybňuje podmínku stanovenou v čl. 32 odst. 2 zákona 40/2015, podle níž škoda, jejíž náhrada je požadována, musí

být zejména individualizována ve vztahu k osobě nebo skupině osob, a která se na základě odst. 3 druhého pododstavce tohoto článku vztahuje rovněž na žaloby stanovené v čl. 32 odst. 5 tohoto zákona.

- 112 Nezpochybňuje ani to, že podání žaloby na určení odpovědnosti státu jako zákonodárce podléhá promlčecí lhůtě, jelikož stanovení přiměřených prekluzivních lhůt pro podání žaloby je ostatně v zásadě slučitelné se zásadou efektivity, a to i když uplynutí těchto lhůt z podstaty věci vede k úplnému nebo částečnému zamítnutí podané žaloby (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. listopadu 2019, Flausch a další, C-280/18, EU:C:2019:928, bod 54, jakož i citovaná judikatura).
- 113 S ohledem na tyto skutečnosti je třeba první části prvního žalobního důvodu vyhovět.

2) Ke druhé části, týkající se podmínky, že poškozený jednotlivec dosáhl u jakéhokoli soudu konečného rozhodnutí o zamítnutí žaloby podané proti správnímu aktu, kterým byla způsobena škoda

i) Argumentace účastníků řízení

- 114 Komise tvrdí, že unijní právo sice nebrání použití vnitrostátní právní úpravy, která stanoví, že jednotlivci nemůže být nahrazena škoda, kterou úmyslně nebo z nedbalosti neodvrátil použitím právního prostředku nápravy, avšak to platí pouze za podmínky, že použití tohoto právního prostředku nápravy nevyvolává nadměrné obtíže a může být od poškozeného spravedlivě požadováno. Jelikož čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 ukládá tento požadavek absolutně a bezpodmínečně, je v rozporu se zásadou efektivity.
- 115 Ani skutečnost, že je žaloba na určení odpovědnosti státu jako zákonodárce mechanismem doplňujícím běžný režim odpovědnosti státu, ani skutečnost, že je nezbytné chránit právní jistotu, a ani skutečnost, že ve Španělsku existují jiné procesní prostředky k uplatnění práv přiznaných unijním právním řádem, neumožňuje zhojit toto porušení zásady efektivity.
- 116 Mimoto se správní orgány často omezují na přijímání regulačních aktů, které provádějí legislativní ustanovení, aniž mají jakýkoliv prostor pro uvážení, a vnitrostátní zákonodárci se nacházejí ve zvláštním postavení ve vztahu k unijnímu právu, neboť musí dodržovat veškeré primární a sekundární unijní právo. Přímá porušení unijního práva vnitrostátními zákonodárci tudíž nejsou neobvyklá ani obtížně myslitelná.
- 117 Kromě toho je z hlediska zásady efektivity irelevantní, že požadovaný konečný rozsudek mohl vydat kterýkoli soud, neboť s touto zásadou je neslučitelný samotný požadavek takového rozsudku, jelikož není stanovena žádná výjimka pro případy, kdy by uplatnění požadovaného prostředku nápravy působilo poškozeným nadměrné obtíže nebo by od nich nemohlo být spravedlivě požadováno.
- 118 Španělské království nejprve tvrdí, že podmínka dotčená v rámci této druhé části je uložena z důvodu doplňkové povahy režimu odpovědnosti státu jako zákonodárce a nezbytnosti uvést zásadu náhrady škody způsobené zákonodárcem do souladu se zásadou právní jistoty. Škoda může být obtížně způsobena aktem zákonodárce, pokud by neexistoval žádný prováděcí správní akt, a pro určení existence práva na náhradu škody je každopádně nutné posoudit protiprávnost vzniklé škody v každém jednotlivém případě, jelikož prohlášení, že určité ustanovení je neslučitelné s unijním právem, nezakládá automaticky nárok na náhradu škody.

- 119 Je-li zpochybňována neslučitelnost zákona s unijním právem, jednotlivec musí uvést důvody, proč mu tento zákon způsobuje individuální škodu, a prokázat, že její příčinou je „použití zákona“. Pokud neexistuje základ odůvodňující existenci „události, ze které škoda vznikla“, není možné podat žalobu na určení odpovědnosti soudní cestou. Jednotlivci si nemohou nárokovat, aby zákony s rozsáhlými časovými účinky, které se ukáží být neslučitelné s unijním právem, vedly ke vzniku časově neomezeného práva na náhradu škody.
- 120 Dále, ačkoli se vyžaduje konečné rozhodnutí o zamítnutí předchozí žaloby, není nezbytné, aby byly vyčerpány soudní prostředky nápravy, neboť konečného rozhodnutí lze podle čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 dosáhnout „u kterékoli instance“.
- 121 Konečně a v každém případě Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) vyložil podmínku dotčenou v rámci této části žalobního důvodu ve prospěch jednotlivců, což zajišťuje dodržování zásady efektivity.

ii) Závěry Soudního dvora

- 122 Článek 32 odst. 5 zákona 40/2015 stanoví, že pokud škoda vyplývá z použití normy s právní silou zákona, která byla prohlášena za neslučitelnou s unijním právem, může být jednotlivec odškodněn pouze tehdy, pokud zejména dosáhl u kterékoli instance konečného rozhodnutí o zamítnutí žaloby proti správnímu aktu, kterým byla způsobena škoda.
- 123 Pokud jde o odpovědnost členského státu za porušení unijního práva, Soudní dvůr již uznal, že vnitrostátní soud může ověřit, zda poškozený projevil přiměřenou snahu k odvrácení škody nebo omezení jejího rozsahu, a zvláště zda včas využil všech dostupných právních prostředků. Podle obecné zásady, která je společná právním řádům členských států, totiž musí poškozený projevít přiměřenou snahu omezit rozsah škody, jinak mu hrozí, že škodu ponese sám. Naproti tomu by bylo v rozporu se zásadou efektivity, kdyby poškozeným byla uložena povinnost systematicky využívat veškeré právní prostředky, které mají k dispozici, třebaže by tím byly vyvolány nadměrné obtíže nebo by to od nich nemohlo být spravedlivě požadováno (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 24. března 2009, *Danske Slagterier*, C-445/06, EU:C:2009:178, body 60 až 62 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 4. října 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, body 140 až 142 a citovaná judikatura).
- 124 V důsledku toho, přestože unijní právo nebrání použití vnitrostátní právní úpravy, která stanoví, že jednotlivci nemůže být nahrazena škoda, kterou úmyslně nebo z nedbalosti neodvrátil použitím právního prostředku nápravy, je tomu tak pouze za podmínky, že použití tohoto právního prostředku nápravy nevyvolává nadměrné obtíže nebo může být od poškozeného spravedlivě požadováno (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. března 2009, *Danske Slagterier*, C-445/06, EU:C:2009:178, bod 69).
- 125 V projednávané věci, jak rovněž uvedl generální advokát v bodě 82 svého stanoviska, je to právě to, co stanoví čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015. Dotyčný jednotlivec totiž tím, že včas napadne správní akt, kterým vznikla škoda, může v zásadě odvrátit škodu nebo alespoň omezit její rozsah.
- 126 Mimoto toto ustanovení neukládá, aby jednotlivec vyčerpal všechny prostředky nápravy, které má k dispozici, ale pouze to, aby bylo dosaženo konečného rozhodnutí o žalobě podané proti tomuto správnímu aktu, a to u kterékoli instance, což může splnění této podmínky usnadnit.

- 127 Je však nutno konstatovat, jak tvrdí Komise, že pokud škoda vznikla v důsledku jednání nebo opomenutí zákonodárce, které je v rozporu s unijním právem, aniž existuje správní akt, který jednotlivec může napadnout, uvedené ustanovení znemožňuje získání náhrady škody, neboť poškozený jednotlivec nemůže v takovém případě podat u soudu takovou žalobu, jaká je požadována. V této souvislosti je s ohledem na judikaturu připomenutou v bodě 124 tohoto rozsudku vyloučeno, aby poškozený jednotlivec nacházející se v takové situaci musel aktivním jednáním vyvolat přijetí správního aktu, který by mohl následně napadnout, jelikož takový akt by každopádně nebylo možné považovat za akt, který způsobil tvrzenou škodu.
- 128 Článek 32 odst. 5 zákona 40/2015 je proto v rozporu se zásadou efektivity v tom, že nestanoví výjimku pro případy, kdy by podání žaloby, kterou ukládá, vyvolávalo nadměrné obtíže nebo by nemohlo být od poškozeného spravedlivě požadováno, což by byl případ, kdy škoda vznikla v důsledku jednání nebo opomenutí zákonodárce, které je v rozporu s unijním právem, aniž existuje napadnutelný správní akt.
- 129 V tomto ohledu tvrzení, že škoda může jen stěží vzniknout takto bezprostředně v důsledku jednání nebo opomenutí vnitrostátního zákonodárce, nemá na toto posouzení vliv. Okolnost, že při neexistenci stanovení výjimek popsanych v předchozím bodě by byla zásada efektivity porušena pouze výjimečně, nemůže odůvodnit porušení této zásady. Dále vzhledem ke specifickým povinnostem, které přísluší vnitrostátním zákonodárcům v oblasti provedení unijního práva do vnitrostátního práva, není ve skutečnosti neobvyklé, že jejich činnost je bezprostředně příčinou škody způsobené jednotlivcům.
- 130 Stejně tak skutečnost, že podání předchozí žaloby, jejímž cílem je odvrátit nebo omezit škodu, nelze na základě zásady efektivity požadovat v případech, kdy by takové podání vyvolávalo nadměrné obtíže nebo by nemohlo být od poškozeného spravedlivě požadováno, neznamená, že by jednotlivec, který hodlá uplatnit odpovědnost státu jako zákonodárce, byl v rámci žaloby s takovým předmětem zproštěn povinnosti prokázat, že jsou podmínky nezbytné pro vznik této odpovědnosti v jeho konkrétním případě splněny. Argumenty Španělského království uvedené v bodech 118 a 119 tohoto rozsudku musí být proto odmítnuty.
- 131 Tvrzení, že Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) vyložil napadenou podmínku ve smyslu příznivém pro jednotlivce, musí být odmítnuto z obdobných důvodů, jako jsou důvody uvedené v bodě 81 tohoto rozsudku.
- 132 V důsledku toho je třeba druhé části prvního žalobního důvodu vyhovět v rozsahu, v němž čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 podmiňuje náhradu škody způsobené jednotlivcům španělským zákonodárcem tím, že poškozený jednotlivec dosáhl u kterékoli instance konečného rozhodnutí o zamítnutí žaloby proti správnímu aktu, kterým byla způsobena škoda, přičemž nestanoví výjimku pro případy, kdy škoda vyplývá přímo z jednání nebo opomenutí zákonodárce, které je v rozporu s unijním právem, aniž existuje napadnutelný správní akt.

3) Ke třetí části, týkající se podmínky, že poškozený jednotlivec musel namítat porušení unijního práva v rámci žaloby podané proti správnímu aktu, kterým byla způsobena škoda

i) Argumentace účastníků řízení

- 133 Komise tvrdí, že podmínka, podle které poškozený jednotlivec musel namítat porušení unijního práva v rámci žaloby proti správnímu aktu, kterým byla způsobena škoda, patrně omezuje právo na náhradu škody na případy, kdy má porušené ustanovení unijního práva přímý účinek, zatímco odpovědnost státu může být založena i v případě porušení ustanovení unijního práva, které takový účinek nemá.
- 134 Vzhledem k tomu, že podle Komise platí, že pokud porušené ustanovení unijního práva nemá přímý účinek, nemohou jednotlivci získat ochranu svých práv u vnitrostátních soudů nepoužitím vnitrostátního práva a použitím unijního práva, je v případě tohoto druhu ustanovení nadbytečné požadovat, aby poškozený namítal porušení unijního práva v rámci předchozího soudního řízení. Tato podmínka tudíž nadměrně ztěžuje získání náhrady škody způsobené vnitrostátním zákonodárcem v důsledku porušení unijního práva.
- 135 Toto konstatování nelze zpochybnit tím, že se jednotlivci mohou dovolávat jakéhokoli ustanovení unijního práva v rámci řízení o zrušení správního aktu, jelikož vnitrostátní soudy jsou povinny nepoužít vnitrostátní opatření a přímo chránit práva přiznaná unijním právním řádem pouze v případě ustanovení unijního práva s přímým účinkem.
- 136 Španělské království opakuje, že tato podmínka je uložena z důvodu doplňkové povahy režimu odpovědnosti státu jako zákonodárce a nezbytnosti uvést zásadu náhrady škody způsobené zákonodárcem do souladu se zásadou právní jistoty. Povinnost namítat v rámci předchozí žaloby porušení unijního práva tedy není nepřiměřená, jelikož každý žalobce je povinen svá práva uplatnit s řádnou péčí a čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 umožňuje znovu zahájit řízení o náhradě škody v situacích, které se staly konečnými.
- 137 Španělské právo mimoto nijak neomezuje právo na náhradu škody na případy, kdy má porušené ustanovení unijního práva přímý účinek. Jelikož tento předpoklad nemá žádnou oporu v napadených ustanoveních a důkazní břemeno nese Komise, musí být tato část žalobního důvodu zamítnuta. V každém případě povinnost jednotlivce podat předchozí žalobu a namítat přitom porušení unijního práva neznamena, že v rámci této žaloby se lze dovolávat pouze ustanovení s přímým účinkem, neboť argumenty vycházející z neslučitelnosti španělského práva s unijním právem mohou být vzneseny bez ohledu na přímý účinek dovolávaného unijního právního ustanovení. Kromě toho Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) tuto povinnost vykládá ve prospěch jednotlivců.

ii) Závěry Soudního dvora

- 138 Článek 32 odst. 5 zákona 40/2015 stanoví mezi podmínkami, kterým podléhá možnost jednotlivce získat náhradu škody vyplývající z porušení unijního práva přičitatelného vnitrostátnímu zákonodárci, podmínku, že tento jednotlivec musel v rámci žaloby podané proti správnímu aktu, kterým byla způsobena škoda, namítat následně uznané porušení unijního práva.

- 139 Úvodem je třeba upřesnit, že tuto část je třeba analyzovat pouze v rozsahu, v němž lze s ohledem na úvahy uvedené v bodech 125 až 128 tohoto rozsudku právoplatně uložit poškozeným jednotlivcům podání takové žaloby.
- 140 V rámci této části se Komise omezuje na zpochybnění souladu obecné povinnosti, uložené poškozenému jednotlivci, namítat porušení unijního práva v rámci žaloby předcházející žalobě na určení odpovědnosti, jejíž podání mu může být uloženo k odvrácení škody nebo omezení jejího rozsahu, se zásadou efektivity, jelikož taková námitka je nutně odsouzena k neúspěchu, nemá-li dotyčné ustanovení unijního práva přímý účinek, neboť dovolávání se takového ustanovení nemůže při neexistenci takového účinku vést k zamezení nebo omezení škody.
- 141 V tomto ohledu, ačkoli, jak tvrdí Komise, vnitrostátní soud není povinen pouze na základě unijního práva upustit od použití ustanovení svého vnitrostátního práva odporujícího ustanovení unijního práva, nemá-li posledně uvedené ustanovení přímý účinek (rozsudek ze dne 24. června 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, bod 68), není touto úvahou dotčena možnost tohoto soudu neuplatnit na základě vnitrostátního práva jakékoli ustanovení vnitrostátního práva, které je v rozporu s ustanovením unijního práva a které takový účinek nemá (rozsudek ze dne 18. ledna 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, bod 33).
- 142 Mimoto závazná povaha ustanovení unijního práva, i když nemají přímý účinek, znamená, že vnitrostátní soudy mají povinnost vykládat vnitrostátní právo v souladu s těmito ustanoveními (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 13. listopadu 1990, Marleasing, C-106/89, EU:C:1990:395, body 6 a 8, jakož i ze dne 21. ledna 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, bod 30). Tato povinnost je omezena obecnými právními zásadami, zejména zásadou právní jistoty a zásadou zákazu zpětné účinnosti, a nemůže sloužit jako základ pro výklad vnitrostátního práva *contra legem* (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 4. července 2006, Adeneler a další, C-212/04, EU:C:2006:443, bod 110, jakož i ze dne 18. ledna 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, bod 28).
- 143 S ohledem na tyto skutečnosti musí být argumentace Komise odmítnuta v rozsahu, v němž Komise tvrdí, že v rámci žaloby podané proti správnímu aktu, který vedl ke vzniku škody, se lze účinně dovolávat pouze ustanovení unijního práva s přímým účinkem, jelikož není vyloučeno, jak ostatně tvrdilo Španělské království na jednání, že pravomoci vnitrostátního soudu se nemění podle toho, zda má dotčené ustanovení unijního práva přímý účinek, či nikoli, a že vnitrostátní soud má podle vnitrostátního práva širší pravomoci, než jaké mu přiznává unijní právo. Mimoto se lze podle konkrétního případu dovolávat rovněž ustanovení unijního práva, které nemá přímý účinek, aby bylo dosaženo výkladu vnitrostátního práva, který je v souladu s unijním právem.
- 144 Pro úplnost je však třeba poznamenat, že požadavek, aby poškozený jednotlivce již v počáteční fázi žaloby směřující proti správnímu aktu, který vedl ke vzniku škody, jejímž cílem je škodu odvrátit či ji omezit, namítal porušení unijního práva, které je následně uznáno, jinak nebude moci získat náhradu utrpěné škody, může představovat nadměrnou procesní komplikaci, která je v rozporu se zásadou efektivity. V takové fázi totiž může být nadměrně obtížné, ne-li nemožné, předjímat, jaké porušení unijního práva Soudní dvůr nakonec uzná.
- 145 Za těchto podmínek je třeba třetí část prvního žalobního důvodu zamítnout.

b) K ustanovením čl. 67 odst. 1 třetího pododstavce zákona 39/2015 a čl. 34 odst. 1 druhého pododstavce zákona 40/2015

1) Argumentace účastníků řízení

- 146 Komise tvrdí, že zásadu efektivity porušují i čl. 67 odst. 1 třetí pododstavec zákona 39/2015, podle kterého se právo domáhat se náhrady škody promlčuje jeden rok po zveřejnění rozhodnutí o prohlášení normy s právní silou zákona za neslučitelnou s unijním právem v Úředním věstníku, a čl. 34 odst. 1 druhý pododstavec zákona 40/2015, který omezuje škodu, již lze nahradit, na škodu, ke které došlo v období pěti let přede dnem tohoto zveřejnění, nestanoví-li toto rozhodnutí jinak.
- 147 Zaprvé je nepřijatelné, aby promlčecí lhůta pro podání žaloby začala běžet ode dne, který závisí na rozhodnutí Soudního dvora, jež není nezbytné k tomu, aby vnitrostátní soud mohl nejen konstatovat vznik odpovědnosti státu, ale rovněž uložit dotyčnému členskému státu povinnost nahradit škodu způsobenou porušením unijního práva. To by mělo za následek, že by se předchozí rozhodnutí Soudního dvora stalo konstitutivním prvkem odpovědnosti státu jako zákonodárce, což ostatně potvrzuje znění čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015, a to v rozporu s judikaturou Soudního dvora.
- 148 Zadruhé omezení nahraditelné škody na škodu, ke které došlo během pěti let před zveřejněním rozhodnutí o prohlášení dotčeného ustanovení za neslučitelné s unijním právem, porušuje zásadu efektivity ve dvou ohledech. Především takovou lhůtu nelze stanovit ode dne, který závisí na rozhodnutí Soudního dvora, jež nelze požadovat. Takové omezení je dále v rozporu se zásadou plné náhrady škody, jež je vlastní zásadě efektivity, neboť judikatura Soudního dvora vyžaduje plnou náhradu škody, včetně přiznání úroků z prodlení.
- 149 I když unijní právo v zásadě nebrání použití pětileté promlčecí lhůty na pohledávky vůči státu za předpokladu, že se tato lhůta uplatňuje na podobné pohledávky podle vnitrostátního práva, je v projednávaném případě zjevné, že jelikož systém vytvořený článkem 32 odst. 5 a 6 zákona 40/2015 vyžaduje dlouhou soudní cestu, je více než pravděpodobné, že než Soudní dvůr vydá rozhodnutí, uplyne více než pět let. Z důvodu délky řízení upraveného v čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 tudíž zohlednění odkazu stanoveného v čl. 34 odst. 1 druhém pododstavci tohoto zákona může zabránit plné náhradě vzniklé škody.
- 150 Pokud jde o upřesnění, že časové omezení nahraditelné škody činí pět let, „nestanoví-li [...] jinak“ rozhodnutí o prohlášení normy s právní silou zákona za neslučitelnou s unijním právem, není obsaženo v čl. 34 odst. 1 druhém pododstavci zákona 40/2015, nýbrž v čl. 32 odst. 6 tohoto zákona. Netýká se tedy možnosti poskytnuté vnitrostátnímu soudu, jemuž byl předložen návrh na náhradu škody, nýbrž pouze obsahu rozhodnutí Soudního dvora.
- 151 Pokud jde zaprvé o počátek běhu promlčecí lhůty pro podání dotčené žaloby, Španělské království odpovídá, že jelikož požadavek předchozího rozsudku Soudního dvora není v rozporu se zásadou efektivity, musí být kritika vznesená Komisí v tomto ohledu zamítnuta. V každém případě může jakýkoli španělský soud prohlásit, že norma s právní silou zákona je v rozporu s unijním právem, aniž by bylo vydáno rozhodnutí Soudního dvora v tomto smyslu.

- 152 Kromě toho, jelikož škoda vyplývá v projednávaném případě z právní normy s obecným účinkem, může tato lhůta začít běžet až od zveřejnění rozsudku konstatujícího protiprávnost této právní normy, neboť pouze toto zveřejnění umožňuje dozvědět se o této protiprávnosti, a tudíž o škodě. Jedním z neúčinnějších prostředků k informování o právní události je přitom zveřejnění v Úředním věstníku.
- 153 Mimoto skutečnost, že lhůta začíná běžet ode dne zveřejnění rozsudku, neznamena, že žaloba nemůže být podána před tímto datem na základě řádných prostředků nápravy, jakož i prostřednictvím obecného režimu odpovědnosti orgánů veřejné moci uvedeného v článku 106 Ústavy a upraveného v čl. 32 odst. 1 zákona 40/2015.
- 154 Pokud jde zadruhé o časové omezení nahraditelné škody, Španělské království tvrdí, že z bodů 68 a 69 rozsudku ze dne 21. prosince 2016, Gutiérrez Naranjo a další (C-154/15, C-307/15 a C-308/15, EU:C:2016:980), vyplývá, že i přes prohlášení neslučitelnosti s unijním právem je nezbytné respektovat konečné právní situace. V tomto ohledu znovu zdůrazňuje, že se odstavec 5 článku 32 zákona 40/2015 vztahuje, stejně jako odstavec 4 tohoto článku, na dodatečný případ, kdy je obnovena lhůta, která uplynula na základě řádných prostředků nápravy, což umožňuje domoci se náhrady škody v případech, v nichž je v zásadě jakákoli náhrada škody vyloučena. Tento odstavec 5 tedy zavádí právní normu příznivou pro jednotlivce, která umožňuje podat žalobu na určení odpovědnosti, jejíž výsledek může být v rozporu s již pravomocným rozhodnutím.
- 155 V každém případě může jednotlivec získat plnou náhradu škody tím, že podá příslušné žaloby předtím, než se promlčí, přičemž Španělské království v tomto ohledu odkazuje na čl. 34 odst. 1 první pododstavec zákona 40/2015, který se použije na obecný případ odpovědnosti orgánů veřejné moci uvedený v čl. 32 odst. 1 tohoto zákona.
- 156 Kromě toho judikatura nestanoví, že by náhrada škody měla být zaplacená za veškerou škodu související s již promlčenými akty. Bylo by nepřiměřené požadovat absolutní náhradu u zákonů, které platí již desítky let. Plná náhrada škody není zásadou absolutní a je třeba zohlednit možné důsledky pro státní pokladnu.
- 157 Konečně vzhledem k tomu, že čl. 34 odst. 1 druhý pododstavec zákona 40/2015 upřesňuje, že se použije, „nestanoví-li [rozhodnutí o prohlášení normy za neslučitelnou s unijním právem] jinak“, soud, který rozhoduje o žalobě na určení odpovědnosti, může upravit náhradu škody v závislosti na okolnostech a rozhodnout, že neuplatní časové omezení nahraditelné škody, jak je stanoveno v tomto ustanovení.

2) Závěry Soudního dvora

- 158 Pokud jde zaprvé o část argumentace Komise týkající se čl. 67 odst. 1 třetího pododstavce zákona 39/2015, je třeba připomenout, že toto ustanovení stanoví, že v případech odpovědnosti, na které odkazuje čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015, se právo domáhat se náhrady škody promlčuje jeden rok po zveřejnění rozhodnutí o prohlášení normy s právní silou zákona za neslučitelnou s unijním právem v Úředním věstníku. Mimoto Komise kritizuje čl. 67 odst. 1 třetí pododstavec zákona 39/2015 pouze v rozsahu, v němž toto ustanovení stanoví den, od kterého začíná běžet promlčecí lhůta pro podání žaloby na určení odpovědnosti státu jako zákonodárce za porušení unijního práva, která mu lze přičíst.

- 159 Vzhledem k tomu, že – jak bylo konstatováno v bodě 106 tohoto rozsudku – náhrada škody způsobené jednotlivci vnitrostátním zákonodárcem porušením unijního práva nemůže být, aniž by byla porušena zásada efektivity, podmíněna existencí rozhodnutí Soudního dvora, kterým se určuje, že dotyčný členský stát nesplnil povinnosti vyplývající z unijního práva, nebo z něhož vyplývá neslučitelnost aktu nebo opomenutí, v jehož důsledku škoda vznikla, s unijním právem, ani zveřejnění takového rozhodnutí v Úředním věstníku nemůže, aniž by byla porušena tato zásada, představovat jediný možný počátek běhu promlčecí lhůty pro žalobu na určení odpovědnosti tohoto zákonodárce za porušení unijního práva, která mu lze přičíst.
- 160 V tomto ohledu je třeba odmítnout tvrzení Španělského království, že poškozený jednotlivec může získat plnou náhradu své škody na základě řádných prostředků nápravy, jakož i prostřednictvím obecného režimu odpovědnosti orgánů veřejné moci uvedeného v čl. 32 odst. 1 zákona 40/2015. Jak vyplývá z bodů 63 až 82 tohoto rozsudku, žádné z jiných řízení nebo právních prostředků nápravy, na které se Španělské království odvolává, nezaručuje, že odpovědnost státu za porušení unijního práva přičitatelná vnitrostátnímu zákonodárci může být založena za všech okolností, kdy jednotlivec utrpěl škodu v důsledku takového porušení zákonodárce. Kromě toho existence takového rozhodnutí představuje podle samotného znění napadených ustanovení podmínku, která musí být nutně splněna ještě před tím, než může být taková žaloba podána.
- 161 V důsledku toho je třeba konstatovat, že část argumentace Komise týkající se počátku běhu promlčecí lhůty, která je stanovena v čl. 67 odst. 1 třetím pododstavci zákona 39/2015, je opodstatněná v rozsahu, v němž se toto ustanovení vztahuje pouze na případy, kdy existuje rozhodnutí Soudního dvora o prohlášení neslučitelnosti uplatňované normy s právní silou zákona s unijním právem.
- 162 Zadruhé, pokud jde o časové omezení nahraditelné škody, je třeba připomenout, že čl. 34 odst. 1 druhý pododstavec zákona 40/2015 stanoví, že v případě odpovědnosti, na kterou odkazuje čl. 32 odst. 5 tohoto zákona, může být nahrazena škoda, ke které došlo v období pěti let přede dnem zveřejnění rozhodnutí o prohlášení dotčené normy s právní silou zákona za neslučitelnou s unijním právem, nestanoví-li toto rozhodnutí jinak.
- 163 Je tedy nutno konstatovat, že účinkem tohoto ustanovení je v případech odpovědnosti státu jako zákonodárce za porušení unijního práva, která mu lze přičíst, omezit škodu, jíž lze nahradit, na škodu, ke které došlo během pěti let předcházejících dni zveřejnění rozhodnutí Soudního dvora, kterým se určuje, že Španělské království nesplnilo povinnosti vyplývající z unijního práva, nebo z něhož vyplývá neslučitelnost aktu nebo opomenutí zákonodárce, v jehož důsledku škoda vznikla, s unijním právem.
- 164 V tomto ohledu platí, že i když je v případě neexistence ustanovení unijního práva v dané oblasti na vnitrostátním právním řádu každého členského státu, aby určil rozsah náhrady škody, jakož i pravidla týkající se vyčíslení škody způsobené porušením unijního práva, musí vnitrostátní právní předpisy, které stanoví kritéria umožňující určit tento rozsah, jakož i uvedená pravidla, zejména dodržovat zásadu efektivity (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 25. listopadu 2010, Fuš, C-429/09, EU:C:2010:717, bod 93 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 28. července 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, bod 39). Soudní dvůr tak opakovaně rozhodl, že náhrada újmy způsobené jednotlivcům porušením unijního práva musí být přiměřená vzniklé újmě (viz rozsudky ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame, C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 82, jakož i ze dne 29. července 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, bod 46), v tom smyslu, že musí případně umožnit plnou

náhradu skutečně vzniklé újmy (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 2. srpna 1993, Marshall, C-271/91, EU:C:1993:335, bod 26, a ze dne 15. dubna 2021, Braathens Regional Aviation, C-30/19, EU:C:2021:269, bod 49).

- 165 V projednávané věci přitom stačí konstatovat, že Španělské království tím, že v čl. 34 odst. 1 druhém pododstavci zákona 40/2015 stanoví, že škodu způsobenou zákonodárcem jednotlivcům porušením unijního práva lze nahradit pouze tehdy, pokud k ní dojde během pěti let přede dnem zveřejnění rozhodnutí Soudního dvora, kterým se určuje, že Španělské království nesplnilo povinnosti vyplývající z unijního práva, nebo z něhož vyplývá neslučitelnost aktu nebo opomenutí zákonodárce, v jehož důsledku tato škoda vznikla, s unijním právem, brání tomu, aby poškození jednotlivci mohli v každém případě získat odpovídající náhradu škody.
- 166 Kromě toho, že náhrada škody způsobené zákonodárcem porušením unijního práva každopádně nemůže být podmíněna existencí takového rozhodnutí, má tato podmínka totiž za následek – s ohledem na délku řízení, po jehož ukončení je takové rozhodnutí vydáno, a sice řízení o určení nesplnění povinnosti ve smyslu článku 258 SFEU nebo řízení o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU – že v praxi znemožňuje nebo nadměrně ztěžuje získání takové náhrady. Délku řízení navíc prodlužuje použití článku 32 odst. 5 zákona 40/2015, na který odkazuje čl. 34 odst. 1 tohoto zákona a který vyžaduje konečné rozhodnutí o zamítnutí žaloby proti správnímu aktu, kterým byla způsobena škoda.
- 167 Uvedená podmínka je tedy rovněž v rozporu se zásadou efektivity. V tomto ohledu nemůže Španělské království ze stejných důvodů, jaké již byly uvedeny v bodech 85, 86 a 88, jakož i v bodech 63 až 82 tohoto rozsudku, vyvozovat žádný užitečný argument ani ze skutečnosti, že čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 představuje doplňkový prostředek nápravy, ani z jiných řízení nebo právních prostředků nápravy, na které se odvolává.
- 168 Stejně tak odkaz v čl. 34 odst. 1 druhém pododstavci zákona 40/2015 na skutečnost, že „toto rozhodnutí“ může stanovit „jinak“, nijak tomuto členskému státu nepomáhá, jelikož z tohoto ustanovení jednoznačně vyplývá, že pojem „rozhodnutí“ odkazuje, pokud jde o škodu vyplývající z porušení unijního práva přičitatelného zákonodárci, na „rozhodnutí o [...] prohlášení normy za neslučitelnou s [unijním] právem“, tj. na rozhodnutí Soudního dvora.
- 169 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba konstatovat, že část argumentace Komise týkající se časového omezení nahraditelné škody, stanoveného v čl. 34 odst. 1 druhém pododstavci zákona 40/2015, je opodstatněná.
- 170 V důsledku toho je třeba prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásady efektivity, částečně vyhovět.

4. K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásady rovnocennosti

a) Argumentace účastníků řízení

- 171 V rámci svého druhého žalobního důvodu Komise tvrdí, že Španělské království tím, že v čl. 32 odst. 5 písm. a) a b) zákona 40/2015 stanovilo jako podmínku vzniku odpovědnosti státu jako zákonodárce v případě porušení unijního práva, že cílem porušené právní normy musí být přiznání práv jednotlivcům a že toto porušení musí být dostatečně závažné, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze zásady rovnocennosti.

- 172 Podle tohoto orgánu z judikatury Soudního dvora vyplývá, že zásada rovnocennosti je relevantní pro posouzení nejen procesních podmínek, jimiž se řídí žaloby na určení odpovědnosti státu za škodu, kterou způsobí v rozporu s unijním právem, ale i hmotněprávních podmínek pro podání takových žalob. Skutečnost, že čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 uvádí tři podmínky, které jsou v souladu s judikaturou Soudního dvora dostatečné k založení odpovědnosti členského státu za škodu, kterou způsobí jednotlivcům v rozporu s unijním právem, je proto irelevantní, neboť vnitrostátní právo může tyto tři podmínky stanovit pouze tehdy, pokud se uplatňují i na obdobné návrhy na náhradu škody vnitrostátní povahy, jinak by došlo k porušení zásady rovnocennosti.
- 173 V projednávané věci přitom obě podmínky zmíněné v bodě 171 tohoto rozsudku nejsou v čl. 32 odst. 4 zákona 40/2015 stanoveny ve vztahu ke vzniku odpovědnosti státu jako zákonodárce v případě porušení Ústavy, třebaže z rozsudku ze dne 26. ledna 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39), vyplývá, že s ohledem na jejich předmět a podstatné prvky jsou žaloby na určení odpovědnosti státu podané na základě porušení unijního práva normou s právní silou zákona a žaloby podané na základě porušení Ústavy normou s právní silou zákona, které konstatoval Tribunal Constitucional (Ústavní soud), podobné pro účely uplatnění zásady rovnocennosti.
- 174 Španělské království tvrdí, že druhý žalobní důvod předložený Komisí není opodstatněný, jelikož obě dotčené žaloby nelze považovat za podobné. Případy protiústavnosti zákona se mohou velmi lišit od případů neslučitelnosti právní normy s unijním právem, jelikož některé případy protiústavnosti se nemusí týkat zejména porušení práv jednotlivců. Navíc existuje podstatný rozdíl mezi odpovědností státu vyplývající z porušení unijního práva a odpovědností vyplývající z prohlášení protiústavnosti zákona v tom, že tato protiústavnost má za následek neplatnost zákona *ex tunc*, takže správní akty přijaté na základě zákona, který byl později prohlášen za protiústavní, jsou rovněž stíženy touto vadou. Tak tomu není v případě rozhodnutí Soudního dvora, kterým se určuje nesplnění povinnosti, nebo rozhodnutí vydaného v rámci řízení o předběžné otázce.
- 175 Kromě toho, i kdyby tyto dvě žaloby byly podobné, čl. 32 odst. 5 zákona 40/2015 pouze kodifikuje podmínky stanovené judikaturou Soudního dvora za účelem zvýšení právní jistoty. Tyto podmínky jsou vlastní režimu odpovědnosti státu ve Španělsku, a to i v případech odpovědnosti vyplývající z prohlášení protiústavnosti normy s právní silou zákona. Každopádně se tedy jedná pouze o formální rozdíl.

b) Závěry Soudního dvora

- 176 V souladu s tím, co již bylo připomenuto v bodě 33 tohoto rozsudku, musí členský stát, s výhradou práva na náhradu škody, které má svůj základ přímo v unijním právu, jsou-li splněny podmínky uvedené v bodě 31 tohoto rozsudku, poskytnout náhradu za důsledky škody, kterou způsobil porušením unijního práva, v souladu s vnitrostátními právními předpisy upravujícími odpovědnost.
- 177 Při neexistenci unijní právní úpravy v dané oblasti totiž přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby určil příslušné soudy a upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva, přičemž zásada rovnocennosti nicméně vyžaduje, aby podmínky stanovené vnitrostátními právními předpisy v oblasti náhrady škody nebyly méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení vnitrostátní

povahy (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další, C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428, body 41 až 43 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 19. května 2011, Iaia a další, C-452/09, EU:C:2011:323, bod 16 a citovaná judikatura).

- 178 Zásada rovnocennosti má tudíž poskytnout rámec pro procesní autonomii, kterou mají členské státy, když provádějí unijní právo a unijní právo v dané oblasti žádné ustanovení nestanoví. Z toho vyplývá, že v oblasti odpovědnosti státu za porušení unijního práva se tato zásada může uplatnit pouze tehdy, je-li tato odpovědnost založena na základě unijního práva, a tudíž jsou-li splněny příslušné podmínky, jak jsou připomenuty v bodě 31 tohoto rozsudku (obdobně viz rozsudek ze dne 9. prosince 2010, Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie a další, C-568/08, EU:C:2010:751, bod 92).
- 179 Jak totiž rovněž uvedl generální advokát v bodě 122 svého stanoviska, tato zásada nemůže založit povinnost členských států umožnit vznik nároku na náhradu škody za příznivějších podmínek, než jsou podmínky stanovené judikaturou Soudního dvora.
- 180 V projednávaném případě je cílem Komise v rámci druhého žalobního důvodu zpochybnit nikoli podmínky, za kterých je ve Španělsku uplatňována zásada odpovědnosti státu za porušení unijního práva, která mu lze přičíst, jak ji upřesnil Soudní dvůr, nýbrž samotné podmínky vzniku odpovědnosti státu jako zákonodárce za porušení unijního práva, která jsou mu přičitatelná, jak jsou vymezeny ve španělském právu, o nichž je ostatně nesporné, že věrně odrážejí podmínky stanovené v judikatuře Soudního dvora.
- 181 Jak přitom vyplývá z konstatování uvedeného v bodě 179 tohoto rozsudku, i kdyby podmínky vzniku odpovědnosti státu jako zákonodárce za porušení unijního práva, která mu jsou přičitatelná, byly méně příznivé než podmínky vzniku odpovědnosti státu jako zákonodárce v případě porušení Ústavy, zásada rovnocennosti se na takový případ nepoužije.
- 182 Soudní dvůr již ostatně opakovaně upřesnil, že i když členské státy mohou stanovit, že jejich odpovědnost je založena za méně omezujících podmínek, než jsou podmínky stanovené Soudním dvorem, tato odpovědnost se musí považovat za odpovědnost založenou nikoli na základě unijního práva, nýbrž na základě vnitrostátního práva (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame, C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 66, jakož i ze dne 8. července 2021, Koleje Mazowieckie, C-120/20, EU:C:2021:553, bod 62 a citovaná judikatura).
- 183 Obecně nelze ostatně zásadu rovnocennosti vykládat tak, že ukládá členskému státu povinnost rozšířit svůj nejvýhodnější vnitrostátní režim na všechny žaloby podané v určité oblasti práva (rozsudek ze dne 26. ledna 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, bod 34 a citovaná judikatura).
- 184 Dále je třeba poznamenat, jak uvádí Komise, že Soudní dvůr zajisté opakovaně upřesnil, že jak formální, tak hmotněprávní podmínky stanovené vnitrostátními právními předpisy v oblasti náhrady škody způsobené členskými státy porušením unijního práva nemohou být zejména méně příznivé než podmínky platné pro podobné nároky vzniklé na základě vnitrostátního práva (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další, C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428, bod 43; ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame, C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, body 98 a 99, jakož i citovaná judikatura, a ze dne 17. dubna 2007, AGM-COS.MET, C-470/03, EU:C:2007:213, bod 89, jakož i citovaná judikatura). Nic to však

nemění na tom, jak vyplývá ze samotného znění této judikatury, že toto upřesnění se vždy vztahuje k podmínkám stanoveným vnitrostátními právními předpisy v oblasti náhrady škody, pokud právo na náhradu škody vzniklo na základě unijního práva.

- 185 Z toho vyplývá, že druhý žalobní důvod spočívá na nesprávném výkladu judikatury Soudního dvora. V důsledku toho musí být zamítnut jako neopodstatněný.
- 186 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba konstatovat, že Španělské království tím, že přijalo a ponechalo v platnosti napadená ustanovení, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze zásady efektivity, v rozsahu, v němž tato ustanovení vážou náhradu škody způsobené jednotlivcům španělským zákonodárcem porušením unijního práva:
- na podmínku existence rozhodnutí Soudního dvora o prohlášení neslučitelnosti uplatňované normy s právní silou zákona s unijním právem;
 - na podmínku, aby poškozený jednatel dosáhl u kterékoli instance konečného rozhodnutí o zamítnutí žaloby proti správnímu aktu, kterým byla způsobena škoda, přičemž nestanoví výjimku pro případy, kdy škoda vyplývá přímo z jednání nebo opomenutí zákonodávce, které je v rozporu s unijním právem, aniž existuje napadnutelný správní akt;
 - na promlčecí lhůtu jednoho roku od zveřejnění rozhodnutí Soudního dvora o prohlášení neslučitelnosti uplatňované normy s právní silou zákona s unijním právem v Úředním věstníku, aniž pokrývají případy, kdy takové rozhodnutí neexistuje, a
 - na podmínku, že může být nahrazena pouze škoda, ke které došlo v období pěti let přede dnem tohoto zveřejnění, nestanoví-li toto rozhodnutí jinak.

IV. K nákladům řízení

- 187 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník, který měl ve věci úspěch, požadoval. Článek 138 odst. 3 tohoto jednacího řádu stanoví, že pokud měli účastníci řízení ve věci částečně úspěch i neúspěch, ponese každý z nich vlastní náklady řízení.
- 188 Vzhledem k tomu, že Komise a Španělské království požadovaly náhradu nákladů řízení a měly ve věci částečně úspěch i neúspěch, je důvodné rozhodnout, že každý z nich ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) Španělské království tím, že přijalo a ponechalo v platnosti čl. 32 odst. 3 až 6 a čl. 34 odst. 1 druhý pododstavec 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 třetí pododstavec 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 2015, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze zásady efektivity, v rozsahu, v němž tato ustanovení vážou náhradu škody způsobené jednotlivcům španělským zákonodárcem porušením unijního práva:

- na podmínku existence rozhodnutí Soudního dvora o prohlášení neslučitelnosti uplatňované normy s právní silou zákona s unijním právem;
- na podmínku, aby poškozený jednotlivec dosáhl u kterékoli instance konečného rozhodnutí o zamítnutí žaloby proti správnímu aktu, kterým byla způsobena škoda, přičemž nestanoví výjimku pro případy, kdy škoda vyplývá přímo z jednání nebo opomenutí zákonodárce, které je v rozporu s unijním právem, aniž existuje napadnutelný správní akt;
- na promlčecí lhůtu jednoho roku od zveřejnění rozhodnutí Soudního dvora o prohlášení neslučitelnosti uplatňované normy s právní silou zákona s unijním právem v *Úředním věstníku Evropské unie*, aniž pokrývají případy, kdy takové rozhodnutí neexistuje, a
- na podmínku, že může být nahrazena pouze škoda, ke které došlo v období pěti let přede dnem tohoto zveřejnění, nestanoví-li toto rozhodnutí jinak.

2) Ve zbývajících částech se žaloba zamítá.

3) Evropská komise a Španělské království ponесou vlastní náklady řízení.

Podpisy.