



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA

MACIEJA SZPUNARA

od 9. prosinca 2021.¹

Predmet C-278/20

**Europska komisija
protiv**

Kraljevine Španjolske

„Povreda obveze države članice – Povreda prava Unije španjolskog zakonodavca – Šteta prouzročena pojedincima – Nacionalno zakonodavstvo koje usklađuje sustav odgovornosti države zakonodavca za povrede prava Unije sa sustavom utvrđenim za povrede španjolskog Ustava aktima zakonodavca – Onemogućena ili pretjerano otežana naknada štete – Načela djelotvornosti i ekvivalentnosti”

I. Uvod

1. Kako to Sud potvrđuje u više navrata: načelo odgovornosti države za štetu koja je pojedincima uzrokovana povredama prava Unije koje joj se mogu pripisati inherentno je sustavu Ugovorâ². Oštećeni pojedinci imaju pravo na naknadu štete kada se ispune tri pretpostavke, odnosno kada povrijeđeno pravo Unije ima za cilj dodijeliti im prava, kada je povreda dovoljno ozbiljna i kada postoji izravna uzročna veza između te povrede i štete koju je pretrpio pojedinac³.

2. Još treba pojasniti da je država dužna, osim u pogledu samog prava na naknadu štete koje proizlazi izravno iz prava Unije, kad su ispunjene te pretpostavke, popraviti posljedice nanesene štete u skladu s nacionalnim odštetnim pravom, pri čemu pretpostavke za naknadu štete propisane nacionalnim pravom ne smiju biti manje povoljne od onih koje se odnose na slične zahtjeve u nacionalnom pravu (načelo ekvivalentnosti) niti smiju biti takve da u praksi onemogućavaju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje naknade štete (načelo djelotvornosti)⁴.

3. Ta su dva načela u središtu ove tužbe zbog povrede obveze. Naime, svojom tužbom od 24. lipnja 2020. Europska komisija od Suda zahtijeva da utvrdi da je Kraljevina Španjolska donošenjem i održavanjem na snazi određenih odredbi o odgovornosti države zakonodavca

¹ Izvorni jezik: francuski

² Presude od 19. studenoga 1991., Francovich i dr. (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428, t. 35.); od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 31.); od 23. svibnja 1996., Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, t. 24.) i od 26. siječnja 2010., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, t. 29.)

³ Presude od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 51.); od 23. svibnja 1996., Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, t. 25.) i od 26. siječnja 2010., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, t. 30.)

⁴ Presude od 30. rujna 2003., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, t. 58.) i od 26. siječnja 2010., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, t. 31.)

povrijedila obveze koje ima na temelju načelâ djelotvornosti i ekvivalentnosti, načela koja ograničavaju postupovnu autonomiju⁵ koju države članice uživaju prilikom utvrđivanja uvjeta svoje odgovornosti za štetu nanесenu pojedincima zbog povrede prava Unije.

II. Španjolsko pravo

4. Španjolski Ustav u članku 106. stavku 2. predviđa da „[p]ojedinci, u skladu sa zakonskim uvjetima, imaju pravo na naknadu svih šteta prouzročenih njihovoj imovini ili pravima, osim u slučaju više sile, sve dok je ta šteta posljedica djelovanja javne službe”.

5. Ley orgánica 6/1985 del Poder Judicial (Organski zakon 6/1985 o sudskoj vlasti) od 1. srpnja 1985.⁶, kako je izmijenjen Organskim zakonom 7/2015 od 21. srpnja 2015.⁷, u svojem članku 4.a stavku 1. predviđa da „[s]uci i sudovi primjenjuju pravo [Unije] u skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije”.

6. Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Zakon 29/1998 o organizaciji upravnog spora) od 13. srpnja 1998.⁸ u svojem članku 31. navodi:

„1. Tužitelj može zahtijevati da se akti i odredbe koji se mogu pobijati na temelju prethodnog poglavlja proglašene nezakonitima i, prema potrebi, ništavima.

„2. Može također zahtijevati priznavanje posebnog pravnog položaja i donošenje primjerenih mjera za ponovnu uspostavu tog položaja u cijelosti, uključujući, prema potrebi, naknadu štete.”

7. Članak 71. stavak 1. točka (d) tog zakona predviđa:

„Kada se presudom usvoji tužba u upravnom sporu:

[...]

(d) Ako se prihvati zahtjev za naknadu štete, pravo na naknadu štete proglašava se u svima slučajevima te se također utvrđuje tko je dužan nadoknaditi štetu. Presudom se također određuje iznos naknade štete kada tužitelj to izričito zahtijeva, a spis u tu svrhu sadržava dostatne dokaze. U protivnom, određuje se osnova za utvrđivanje navedenog iznosa, a konačno utvrđenje odgađa se za razdoblje izvršenja presude.”

8. Članak 110. stavak 1. navedenog zakona glasi:

„U poreznim predmetima, predmetima koji se odnose na osoblje u javnoj upravi i na jedinstvo tržišta, učinci pravomoćne presude kojom je priznat poseban pravni položaj u korist jedne ili više osoba mogu se u izvršavanju te presude proširiti na druge, kada su ispunjene sljedeće okolnosti:

(a) Zainteresirane stranke nalaze se u istom pravnom položaju kao i osobe koje imaju koristi od povoljne presude.

⁵ Pri čemu se izraz „postupovna autonomija” odnosi kako na postupovne uvjete u pravom smislu riječi tako i na materijalne uvjete.

⁶ BOE br. 157, od 2. srpnja 1985., str. 20632.

⁷ BOE br. 174, od 22. srpnja 2015., str. 61593.

⁸ BOE br. 167, od 14. srpnja 1998., str. 23516.

- (b) Sudac ili sud koji je donio odluku mjesno je nadležan i za odlučivanje o njihovim zahtjevima za priznavanje tog posebnog položaja.
- (c) Zainteresirane osobe zahtijevaju proširenje učinaka presude u roku od godinu dana od posljednje dostave te presude osobama koje su bile stranke u postupku. U slučaju podnošenja žalbe za zaštitu zakonitosti ili za ponavljanje postupka, taj rok počinje teći od posljednje dostave odluke kojom se konačno odlučilo o žalbi.”

9. Članak 221. Leya 58/2003 General Tributaria (Opći porezni zakon 58/2003) od 17. prosinca 2003.⁹ propisuje:

„1. Postupak priznavanja prava na povrat neosnovano plaćenih iznosa pokreće se po službenoj dužnosti ili na zahtjev zainteresirane osobe u sljedećim slučajevima:

- (a) Kada je došlo do dvostrukog plaćanja poreznog duga ili novčane kazne.
- (b) Kada je plaćeni iznos veći od iznosa koji treba platiti na temelju upravnog akta ili samoprocjene.

[...]”

10. Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Zakon 39/2015 o općem upravnom postupku javne uprave) od 1. listopada 2015.¹⁰ (u daljnjem tekstu: Zakon 39/2015), u članku 67., naslovljenom „Zahtjevi za pokretanje postupaka za utvrđivanje odgovornosti”, predviđa:

„1. Zainteresirane osobe mogu zahtijevati pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti samo ako njihovo pravo zahtijevati naknadu štete nije u zastari. Pravo zahtijevati naknadu štete zastarijeva godinu dana od nastanka činjenice ili akta koji su doveli do naknade štete ili od nastanka njegova štetnog učinka. U slučaju fizičke ili psihičke štete uzrokovane osobama, rok počinje teći od ozdravljenja ili utvrđenja opsega posljedica.

[...]

U slučajevima odgovornosti na koje upućuje članak 32. stavci 4. i 5. Zakona [40/2015]^[11], pravo zahtijevati naknadu štete zastarijeva godinu dana od objave odluke o proglašenju neustavnosti pravnog pravila ili o proglašenju pravnog pravila protivnim pravu [Unije] u *Boletín Oficial del Estado* ili *Službenom listu Europske unije*, ovisno o slučaju.”

11. Članak 106. stavak 4. Zakona 39/2015 predviđa:

„Prilikom proglašenja ništavosti neke odredbe ili akta tijela, javne uprave mogu u istoj odluci utvrditi naknadu štete koju treba priznati zainteresiranim osobama ako su ispunjeni uvjeti iz članka 32. stavka 2. i članka 34. stavka 1. Zakona [40/2015] [...]”

⁹ BOE br. 302, od 18. prosinca 2003., str. 23186.

¹⁰ BOE br. 236, od 2. listopada 2015., str. 89343.

¹¹ Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (Zakon 40/2015 o pravnom sustavu javnog sektora) od 1. listopada 2015. (BOE br. 236, od 2. listopada 2015., str. 89411.) (u daljnjem tekstu: Zakon 40/2015)

12. Uvodna glava Zakona 40/2015 sadržava poglavlje IV., naslovljeno „Odgovornost javne uprave”, u kojem se nalaze članci 32. do 37.

13. Članak 32. tog zakona, koji se odnosi na načela kojima se uređuje odgovornost javne uprava, propisuje:

„1. Pojedinci imaju pravo na naknadu štete od odgovarajuće javne uprave za svaku povredu njihove imovine ili pravâ ako je ta povreda posljedica uobičajenog ili neuobičajenog djelovanja javnih službi, osim u slučaju više sile ili štete koju je, prema zakonu, pojedinac zakonski dužan snositi.

Poništenje upravnih akata ili odredaba, u upravnom ili sudskom postupku u okviru upravnog spora, ne dovodi samo po sebi do nastanka prava na naknadu štete.

2. U svakom slučaju, navedena šteta mora biti stvarna, ekonomski procjenjiva i individualizirana u odnosu na osobu ili skupinu osoba.

3. Isto tako, pojedinci imaju pravo na naknadu štete od javne uprave za svaku povredu njihove imovine ili prava koja proizlazi iz primjene zakonodavnih akata koji nisu akti o oduzimanju prava, a koje oni nisu zakonski dužni poznavati, ako zakonodavni akti o kojima je riječ to predviđaju i pod uvjetima koje određuju.

Odgovornost države zakonodavca može se također utvrditi u sljedećim slučajevima, pod uvjetom da su ispunjeni uvjeti predviđeni u prethodnim stavcima:

(a) Kada šteta proizlazi iz primjene pravila sa zakonskom snagom koje je proglašeno neustavnim, pod uvjetom da su ispunjeni zahtjevi navedeni u stavku 4.

(b) Kada šteta proizlazi iz primjene pravila koje je protivno pravu [Unije], u skladu s odredbama stavka 5.

4. Ako šteta proizlazi iz primjene pravila sa zakonskom snagom koje je proglašeno neustavnim, pojedinac može dobiti naknadu štete ako je pred bilo kojim sudom ishodio konačnu odluku o odbijanju pravnog sredstva podnesenog protiv upravnog akta kojim je prouzročena šteta, pod uvjetom da se pozvao na naknadno priznatu neustavnost.

5. Ako šteta proizlazi iz primjene pravnog pravila koje je proglašeno protivnim pravu [Unije], pojedinac može dobiti naknadu štete ako je pred bilo kojim sudom ishodio konačnu odluku o odbijanju tužbe podnesene protiv upravnog akta kojim je prouzročena šteta, pod uvjetom da se pozvao na naknadno priznatu povredu prava Unije. Osim toga, moraju se ispuniti svi sljedeći uvjeti:

(a) Pravna pravila moraju imati za cilj dodjelu prava pojedincima.

(b) Povreda mora biti dovoljno ozbiljna.

(c) Mora postojati izravna uzročna veza između nepoštovanja obveze koja je pravom [Unije] propisana odgovornom upravnom tijelu i štete koju su pojedinci pretrpjeli.

6. Odluka o neustavnosti pravila sa zakonskom snagom ili o proglašenju pravnog pravila protivnim pravu [Unije] proizvodi učinke od svoje objave u *Boletín Oficial del Estado* ili u *Službenom listu Europske unije*, ovisno o slučaju, osim ako u toj odluci nije drugačije određeno.

[...]"

14. Članak 34. stavak 1. navedenog zakona, naslovljen „Naknada štete”, predviđa:

„[...]

U slučajevima odgovornosti na koje upućuju stavci 4. i 5. članka 32., predmet nadoknade mogu biti štete koje su nastale u roku od pet godina prije dana objave odluke o neustavnosti pravila sa zakonskom snagom ili o proglašenju pravnog pravila protivnim pravu [Unije], osim ako u toj odluci nije drugačije određeno.”

III. Predsudski postupak

15. Nakon pritužbi koje su podnijeli pojedinci Komisija je 25. srpnja 2016. protiv Kraljevine Španjolske pokrenula postupak „EU Pilot” u pogledu članaka 32. i 34. Zakona 40/2015 te se pozvala na moguću povredu načelâ ekvivalentnosti i djelotvornosti. Budući da je taj postupak bio neuspješan, zaključen je 18. siječnja 2017. Komisija je stoga pokrenula postupak zbog povrede obveze.

16. Dopisom od 15. lipnja 2017. Komisija je pozvala Kraljevinu Španjolsku da iznese svoja očitovanja u vezi sa zabrinutosti Komisije koja se odnosila na članke 32. i 34. Zakona 40/2015 u pogledu načelâ ekvivalentnosti i djelotvornosti. Ta je država članica 4. kolovoza 2017. obavijestila Komisiju o razlozima zbog kojih je smatrala da su predmetne odredbe bile u skladu s tim načelima.

17. Komisija je 26. siječnja 2018. izdala obrazloženo mišljenje u kojem je izložila razloge zbog kojih su, prema njezinu mišljenju, članak 32. stavci 3. do 6. i članak 34. stavak 1. drugi podstavak Zakona 40/2015 te članak 67. stavak 1. treći podstavak Zakona 39/2015 protivni načelima djelotvornosti i ekvivalentnosti te je odbila argumente koje je Kraljevina Španjolska iznijela u svojem dopisu od 4. kolovoza 2017.

18. Dopisom od 26. ožujka 2018., nakon sastanka organiziranog s Komisijinim službama 14. ožujka 2018., Kraljevina Španjolska odgovorila je na obrazloženo mišljenje ponavljajući svoje stajalište prema kojem španjolski sustav odgovornosti države poštuje načela ekvivalentnosti i djelotvornosti. Međutim, dopisom od 20. studenoga 2018. ta je država članica obavijestila Komisiju da je ponovno razmotrila svoje stajalište i da će ubrzo dostaviti nacrt zakona kojim bi se španjolsko pravo uskladilo s pravom Unije. Taj je nacrt dostavljen Komisiji 21. prosinca 2018.

19. Komisija je 15. svibnja 2019., nakon novog sastanka održanog 18. ožujka 2019., Kraljevini Španjolskoj poslala dokument u kojem navodi da, iako bi navedeni nacrt eventualno mogao okončati povredu načela ekvivalentnosti, to nije slučaj s povredom načela djelotvornosti.

20. Dopisom od 31. srpnja 2019. Kraljevina Španjolska navela je da izrada novih zakonodavnih prijedloga u ovom trenutku nije moguća jer je na vlasti tehnička vlada (*Gobierno en funciones*).

IV. Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

21. Tužbom od 24. lipnja 2020. Komisija zahtijeva od Suda da utvrdi da Kraljevina Španjolska donošenjem i održavanjem na snazi članka 32. stavaka 3. do 6. i članka 34. stavka 1. drugog podstavka Zakona 40/2015 te članka 67. stavka 1. trećeg podstavka Zakona 39/2015 nije ispunila obveze koje ima na temelju načelâ djelotvornosti i ekvivalentnosti.

22. Kraljevina Španjolska zahtijeva od Suda da tužbu proglasi nedopuštenom jer Komisija smatra da bi ta država članica, ako se tužba prihvati, trebala promijeniti svoj sustav odgovornosti za štetu te da odbaci tužbu.

23. Kraljevina Španjolska i Komisija iznijele su usmena očitovanja na raspravi održanoj 11. ožujka 2020.

V. Analiza

A. Dopuštenost

24. U svojem odgovoru na tužbu Kraljevina Španjolska tvrdi da ovu tužbu treba proglasiti nedopuštenom jer Komisija zahtijeva da se španjolski sustav imovinske odgovornosti u cijelosti izmijeni i tako proširuje predmet tužbe kako je utvrđen obrazloženim mišljenjem.

25. Naime, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da je predmet tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a određen Komisijinim obrazloženim mišljenjem pa se tužba mora temeljiti na istim obrazloženjima i tužbenim razlozima kao i to obrazloženo mišljenje¹².

26. Točno je, kao što to ističe Kraljevina Španjolska, da Komisija u svojoj tužbi tvrdi da će se španjolski sustav morati promijeniti u cijelosti ako Sud ovu tužbu smatra osnovanom.

27. Međutim, ističem da Komisija izričito utvrđuje odredbe na koje se odnosi ova tužba, odnosno članak 32. stavke 3. do 6. i članak 34. stavak 1. drugi podstavak Zakona 40/2015 te članak 67. stavak 1. treći podstavak Zakona 39/2015, koji se svi odnose na utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca za povredu prava Unije. Osim toga, iz tužbe Komisije jasno proizlazi da ona dovodi u pitanje samo pravni sustav odgovornosti države *zakonodavca* i da se odnosi samo na odgovornost države koja proizlazi iz *zakonodavnih* akata koji su protivni pravu Unije.

28. U tom pogledu moram naglasiti da je Komisija na raspravi dodatno pojasnila situacije na koje se odnosi ova tužba. Stoga je riječ o utvrđivanju odgovornosti države zakonodavca zbog povrede prava Unije, kako kada pretrpljena šteta proizlazi izravno iz radnje ili propusta zakonodavca bez posredovanja upravnog akta tako i kada proizlazi iz upravnog akta koje je upravno tijelo donijelo na temelju zakona, u slučajevima u kojima upravna tijela u stvarnosti nisu raspolagala nikakvim manevarskim prostorom za donošenje tog akta.

¹² Presude od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Beloveška šuma) (C-441/17, EU:C:2018:255, t. 65.), od 3. lipnja 2021., Komisija/Njemačka (granične vrijednosti – NO2) (C-635/18, EU:C:2021:437, t. 47.) i od 24. lipnja 2021., Komisija/Španjolska (Pogoršanje stanja područja prirode Doñana) (C-559/19, EU:C:2021:512, t. 160.)

29. Usto ističem da su predmet obrazloženog mišljenja iste odredbe kao što su one na koje se odnosi ova tužba i da je Komisija u njemu iznijela prigovore slične onima iznesenima u svojoj tužbi, tako da se ne može smatrati da je predmet tužbe proširen.

30. Stoga smatram da dopuštenost ove tužbe nije dvojben.

B. Meritum

1. Načelo djelotvornosti

31. Komisija tvrdi da je španjolski sustav odgovornosti države zakonodavca za povredu prava Unije, kako je predviđen člankom 32. stavkom 5. Zakona 40/2015, protivan načelu djelotvornosti jer naknadu štete podvrgava trima uvjetima, odnosno, kao prvo, odgovornost države zakonodavca uvjetovana je proglašenjem Suda neusklađenosti zakonodavnog akta s pravom Unije, kao drugo, oštećeni pojedinac prije podnošenja tužbe za utvrđivanje odgovornosti mora pred sudom ishoditi konačnu odluku o odbijanju tužbe podnesene protiv upravnog akta koji je prouzročio štetu i, naposljetku, kao treće, pojedinac se u okviru prethodne tužbe mora pozvati na povredu prava Unije.

32. Komisija dodaje da su, s jedne strane, rok zastare tužbe za utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca za povredu prava Unije predviđen člankom 67. stavkom 1. Zakona 39/2015 i, s druge strane, ograničenje šteta koje mogu biti predmet naknade na štete pretrpljene pet godina prije utvrđenja neusklađenosti iz članka 34. stavka 1. Zakona 40/2015 također dva zahtjeva nespojiva s načelom djelotvornosti.

33. Međutim, Kraljevina Španjolska uvodno ističe da tužbu treba odbaciti jer je Komisija provela djelomičnu i nepotpunu analizu predmetnih odredbi. Prema mišljenju te države članice, Komisija je trebala uzeti u obzir cijeli španjolski sustav koji se odnosi na odgovornost javnih vlasti u slučaju povrede prava Unije kao i široku marginu prosudbe kojom raspolazu države članice pri organizaciji svojeg sustava odgovornosti države kako bi se utvrdilo protiviti li se taj sustav u cijelosti načelu djelotvornosti¹³.

34. Započet ću svoju analizu ispitivanjem tog argumenta jer bi, ako se pokaže osnovanim, trebalo odbiti ispitivanje Komisijinih prigovora koji se odnose na povredu načela djelotvornosti samo navedenim odredbama.

a) Usmjerenost Komisije na određene odredbe

35. Kraljevina Španjolska tvrdi da je Komisija obvezna analizirati svaku nacionalnu odredbu koja bi se mogla pokazati relevantnom za utvrđivanje je li španjolski sustav imovinske odgovornosti države zakonodavca stvarno protivan načelima djelotvornosti i ekvivalentnosti.

¹³ Kraljevina Španjolska u više navrata u svojim pismenima tvrdi da je potrebna cjelokupna analiza navedenog sustava kako bi se utvrdilo postojanje povrede načela ekvivalentnosti. Međutim, s jedne strane, iz sadržaja argumenata koje je iznijela ta država članica jasno proizlazi da bi se na temelju te općenite analize mogla dokazati samo učinkovitost predmetnog sustava. S druge strane, ističem da se Komisijin prigovor koji se odnosi na povredu načela ekvivalentnosti temelji isključivo na usporedbi između tužbi za utvrđivanje odgovornosti države podnesenih zbog neustavnog zakona predviđenih člankom 32. stavkom 4. Zakona 40/2015 i tužbi za utvrđivanje odgovornosti države podnesenih zbog neusklađenog zakona predviđenih člankom 32. stavkom 5. Zakona 40/2015. U tom pogledu nije, dakle, važno analizirati sve odredbe španjolskog pravnog poretka koje se odnose na naknadu štete koju su prouzročila tijela javne vlasti. Slijedom navedenog, taj argument Kraljevine Španjolske povezujem samo s ispitivanjem postojanja povrede načela djelotvornosti.

36. Međutim, prema mišljenju te države članice, i „redovna” pravna sredstva¹⁴ i „opće pravno sredstvo” iz članka 32. stavka 1. Zakona 40/2015, koji omogućavaju utvrđivanje odgovornosti javne uprave, osiguravaju da pojedinci raspolažu djelotvornim pravnim sredstvima kada pretrpe štetu zbog povrede prava Unije od strane tijela javne vlasti. Iz toga proizlazi da je članak 32. stavak 5. Zakona 40/2015 dodatna odredba kojom su predviđena posebna pravna sredstva za pojedince koji su već podnijeli tužbu, ali su dobili nepovoljnu odluku kojom nije uzeta u obzir neusklađenost primijenjene zakonske odredbe s pravom Unije.

37. Ta država članica tvrdi da je Komisija, time što je provela djelomičnu analizu, usto prebacila teret dokazivanja povrede obveze koja joj se stavlja na teret.

38. Točno je da je sudskom praksom Suda jasno utvrđeno da svaki slučaj u kojem se postavlja pitanje čini li nacionalna postupovna odredba nemogućom ili pretjerano teškom primjenu prava Unije mora biti analiziran uzimajući u obzir mjesto te odredbe u cjelokupnom postupku, njegovo odvijanje i osobitosti pred različitim nacionalnim sudovima¹⁵ i da, ako nekoliko postupaka dolazi u obzir, pravo Unije ne može odrediti koji se od njih treba primijeniti¹⁶.

39. Međutim, ne mislim da taj zahtjev podrazumijeva da treba sustavno proučiti sva pravna sredstva koja općenito omogućavaju utvrđivanje odgovornosti države, dok se predmet tužbe zbog povrede obveze odnosi samo na sustav koji se odnosi na odgovornost države *zakonodavca*.

40. Taj uvjet više shvaćam kao da se njime zahtijeva kontekstualna analiza spornih odredbi, koja uzgredno može dovesti do ispitivanja drugih odredbi kada su one odlučujuće u predmetnom postupku ili stvarno imaju isti cilj, odnosno utvrđivanje odgovornosti države zbog *zakona* koji nisu u skladu s pravom Unije.

41. Isto tako, kako bi se Komisiji moglo prigovoriti da želi dati prednost postupku utvrđivanja odgovornosti države zakonodavca, a ne nekom drugom, potrebno je još da postupci koje opisuje Kraljevina Španjolska imaju isti cilj, konkretno utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca.

42. Međutim, prema mojem mišljenju, to nije tako. Nijedna od odredbi na koje se poziva Kraljevina Španjolska nema za cilj niti dopušta, prema svojem tekstu, naknadu štete koju je država prouzročila povredom prava Unije.

43. Na prvome mjestu, Kraljevina Španjolska tvrdi da „redovna” pravna sredstva omogućavaju zahtijevanje naknade štete zbog povrede prava Unije koju su počinila tijela javnih vlasti.

44. Točno je da svako od tih pravnih sredstava osigurava pojedincima da na određeni način mogu dobiti naknadu u slučaju štete koju je prouzročila uprava općenito ili, barem, ponovnu uspostavu prethodnog stanja i ograničenje njihove štete te da se zahtjev za naknadu štete može podnijeti zbog povrede prava Unije. Međutim, iz ispitivanja tih različitih pravnih sredstava proizlazi da nijedno od njih ne omogućuje utvrđivanje odgovornosti države *zakonodavca*.

¹⁴ To jest upravni spor protiv akta kojim je prouzročena šteta, postupak revizije upravnih akata po službenoj dužnosti, postupak povrata neosnovano plaćenih iznosa u poreznim stvarima i postupak proširenja učinaka presude u poreznim stvarima.

¹⁵ Presude od 16. srpnja 2020., Caixabank i Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-224/19 i C-259/19, EU:C:2020:578, t. 85.); od 20. svibnja 2021., X (Vozila cisterne GPL) (C-120/19, EU:C:2021:398, t. 72.) i od 10. lipnja 2021., BNP Paribas Personal Finance (C-776/19 do C-782/19, EU:C:2021:470, t. 28.)

¹⁶ Presuda od 4. listopada 2018., Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, t. 130.)

45. Kao prvo, postupak povrata neosnovano plaćenih iznosa u poreznim stvarima osigurava samo ponovnu uspostavu situacije u slučaju prekomjerne naplate od strane porezne uprave i ni na koji način ne omogućava utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca i naknadu prouzročene štete. Usto, ističem da je opseg postupka povrata neosnovano plaćenih iznosa, kako je predviđen španjolskim pravom, materijalno ograničen na porezna pitanja i na taj se postupak, u svakom slučaju, ne može stoga pozivati kao na „redovno” pravno sredstvo koje omogućuje naknadu štete koju je država zakonodavac prouzročila povredom prava Unije.

46. Isto vrijedi, kao drugo, kad je riječ o postupku proširenja učinaka presude, koji je također materijalno ograničen. Taj postupak predviđa da se, u određenim područjima, učinci pravomoćne presude kojom je priznat posebni pravni položaj neke osobe mogu proširiti na druge osobe u istoj situaciji. Upotreba tog postupka kao pravnog sredstva koje omogućuje utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca pretpostavlja, dakle, da je prvom pravomoćnom presudom već priznata odgovornost države zakonodavca u istovjetnoj situaciji. Stoga se to pravno sredstvo ne može smatrati „redovnim” pravnim sredstvom kojim se osigurava učinkovitost sustava odgovornosti države zakonodavca s obzirom na to da se ono može koristiti samo u slučajevima u kojima je odgovornost države zakonodavca već priznata.

47. Kao treće, što se tiče postupka revizije upravnih akata po službenoj dužnosti, primjećujem, s jedne strane, da se njime ne omogućuje naknada štete prouzročene izravno zakonom, nego samo one prouzročene upravnim aktima i, s druge strane, da ona u potpunosti ovisi o volji tijela javne vlasti. Stoga mi se čini da on ne može imati nikakav utjecaj na ocjenu sustava odgovornosti države zakonodavca u Španjolskoj.

48. Kao četvrto, tužba u upravnom sporu podnesena protiv upravnog akta koji je prouzročio štetu odnosi se upravo na sporednu i nesustavnu mogućnost dobivanja naknade štete *prouzročene upravnim aktom*. Isključeno je, dakle, utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca kada šteta nije uzrokovana upravnim aktom nego *izravno zakonom*¹⁷, tako da se i to postupovno pravno sredstvo ne može smatrati „redovnim” pravnim sredstvom koje omogućuje utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca¹⁸.

49. U tom pogledu točno je da Komisija također navodi slučaj u kojem je šteta formalno prouzročena upravnim aktom kada ga je upravno tijelo, koje ne raspolaže manevarskim prostorom za donošenje tog akta, donijelo na temelju zakona koji nije usklađen s pravom Unije. Takvo pravno sredstvo nedvojbeno omogućuje da pojedinci koji su pretrpjeli štetu zbog tog akta ostvare naknadu štete. Međutim, ovdje se formalno ne radi o utvrđivanju odgovornosti države zakonodavca nego o odgovornosti upravnog tijela kao autora akta.

50. Stoga cilj takozvanih „redovnih” pravnih sredstava na koje se oslanja Kraljevina Španjolska nije naknada štete koju je država zakonodavac prouzročila povredom prava Unije nego samo omogućavanje naknade štete uzrokovane aktima koje su upravna tijela donijela na temelju neusklađenog zakona. Komisiji se, dakle, ne može prigovoriti da je provela djelomičnu analizu španjolskog sustava odgovornosti države zakonodavca time što se usredotočila samo na članak 32. stavke 3. do 6. Zakona 40/2015, koji su jedine relevantne odredbe u tom pogledu.

¹⁷ Kraljevina Španjolska u više navrata tvrdi da šteta teško može biti prouzročena aktom zakonodavca bez primjene bilo kakvog upravnog akta, tako da bi tužba protiv upravnog akta mogla biti dovoljna da pojedinci ostvare naknadu štete koju su pretrpjeli zbog zakona neusklađenog s pravom Unije. Sudska praksa Suda ipak pokazuje suprotno, a temeljne presude o odgovornosti države za povredu prava Unije odnose se upravo na to da je zakonodavac prouzročio štetu pojedincima jer nije prenio direktivu ili ju je pogrešno prenio.

¹⁸ U tom pogledu ističem da Komisija također razumije odgovornost države zakonodavca na način da ona uključuje situacije u kojima je šteta uzrokovana upravnim aktom donesenim na temelju zakona kada uprava ne raspolaže marginom prosudbe za donošenje tog akta.

51. U svakom slučaju, ističem da iako druga pravna sredstva koja navodi Kraljevina Španjolska nisu predmet ove tužbe zbog povrede obveze, ona su ipak uključena u Komisijino obrazloženje jer je prema članku 32. stavku 5. Zakona 40/2015 njihova provedba preduvjet za utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca. Komisiji se stoga ne može više prigovoriti da je provela izvankontekstualnu analizu španjolskog sustava odgovornosti države zakonodavca u slučaju povrede prava Unije¹⁹.

52. Na drugom mjestu, Kraljevina Španjolska tvrdi da članak 32. Zakona 40/2015 u cijelosti omogućuje utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca, tako da Komisija ne može u obzir uzeti samo članak 32. stavke 3. do 6. Zakona 40/2015 i usmjeriti svoju argumentaciju o navodnoj povredi načela djelotvornosti na članak 32. stavak 5. Zakona 40/2015.

53. Prema mišljenju te države članice, članak 32. stavak 1. Zakona 40/2015 je „opće pravno sredstvo” za osiguranje naknade štete koju je država prouzročila pojedincima povredom prava Unije.

54. U tom pogledu ističem da se stajalište Kraljevine Španjolske ponešto mijenjalo tijekom postupka. Dok se u njezinu pisanu očitovanju njezina argumentacija odnosi na članak 32. stavak 1. Zakona 40/2015, ta je država članica na raspravi nastojala dokazati da je utvrđivanje odgovornosti zakonodavca uređeno člankom 32. stavkom 3. Zakona 40/2015.

55. Međutim, ne mogu se složiti ni sa jednim od tih argumenata.

56. S jedne strane, iz njegova teksta jasno proizlazi da članak 32. stavak 1. Zakona 40/2015 omogućava da „odgovarajuća javna uprava” nadoknadi svu štetu koju su pojedinci pretrpjeli ako je ta šteta „posljedica uobičajenog ili neuobičajenog djelovanja javnih službi”. Osim što sumnjam da se zakonodavnu aktivnost može jednostavno kvalificirati kao „javnu uslugu” i da se država zakonodavac može smatrati jednom od javnih uprava, ističem da je takva općenita formulacija, koja se odnosi na odgovornost svih tijela javne uprave, u suprotnosti s formulacijom iz članka 32. stavaka 3. do 6. tog zakona koji je specifičan za odgovornost samo države zakonodavca.

57. Iako je članak 32. stavak 1. Zakona 40/2015 stoga doista „opće pravno sredstvo” za utvrđivanje odgovornosti uprave, odgovornost države zakonodavca uređena je posebnim odredbama koje bi u stvarnosti bile nepotrebne ako bi se ta prva odredba smatrala dovoljnom za utvrđenje odgovornosti države zakonodavca u slučaju povrede prava Unije. Ne može se, dakle, smatrati da je cilj navedene odredbe omogućiti naknadu štete koju je prouzročila država zakonodavac jer je to uređeno upravo člankom 32. stavcima 3. do 6. tog zakona.

58. S druge strane, argument prema kojem je članak 32. stavak 3. Zakona 40/2015 relevantna odredba koja omogućuje naknadu štete koju je prouzročila država zakonodavac zbog zakona koji nije usklađen s pravom Unije nadilazi sam tekst te odredbe. Potonja u biti predviđa da pojedinci mogu dobiti naknadu štete za svaku povredu njihove imovine i njihovih prava „koja proizlazi iz primjene zakonodavnih akata [...] ako zakonodavni akti o kojima je riječ to predviđaju i pod uvjetima koje određuju”²⁰. Navedena se odredba stoga ne odnosi na odgovornost države zakonodavca u slučaju povrede prava Unije, nego samo na naknadu štete koju je država prouzročila zakonom kojim nije povrijeđeno pravo Unije i pod uvjetom da taj zakon to predviđa.

¹⁹ To ću pitanje konkretnije razmotriti u okviru ispitivanja Komisijinih prigovora koji se odnose na načelo djelotvornosti. Vidjeti točku 67. i sljedeće ovog mišljenja.

²⁰ Moje isticanje

59. Kraljevina Španjolska međutim tvrdi da je Tribunal Supremo (Vrhovni sud, Španjolska) nedavno protumačio tu odredbu na način da se njome omogućava utvrđenje odgovornosti države zakonodavca u slučaju njezine povrede prava Unije.

60. U tom pogledu točno je da je sudskom praksom Suda utvrđeno da se doseg nacionalnih zakonskih, regulatornih ili upravnih odredbi treba procijeniti s obzirom na tumačenje koje daju nacionalni sudovi²¹. Iako Sud ponekad može odstupiti od doslovnog značenja odredbe kako bi pronašao tumačenje nacionalnih sudova, ipak je jasno da izolirane sudske odluke u kontekstu sudske prakse drugačijeg usmjerenja ne treba uzeti u obzir²² i da se, kada je nacionalno zakonodavstvo predmet različitih sudskih tumačenja koja se mogu uzeti u obzir, u najmanju ruku mora utvrditi da takvo zakonodavstvo nije dovoljno jasno da bi osiguralo primjenu u skladu s pravom Unije²³.

61. U skladu s tom sudskom praksom, smatram da se izolirano sudsko tumačenje koje odstupa od teksta tumačene odredbe ne može uzeti u obzir i da bi takvo tumačenje, u svakom slučaju, uvijek moglo nacionalno zakonodavstvo učiniti nejasnim do te mjere da se ne može osigurati primjena u skladu s pravom Unije.

62. Kraljevina Španjolska u prilog svojem argumentu navodi samo jednu presudu Tribunala Supremo (Vrhovni sud), iako ta presuda navodno ukazuje na različito tumačenje zakonodavstva koje premašuje ono što proizlazi iz teksta članka 32. stavka 3. Zakona 40/2015²⁴. Usto, sama ta država članica ističe da, iako je žalba proglašena dopuštenom, ona je potom odbijena zato što uvjeti iz te odredbe nisu bili ispunjeni.

63. Stoga mi se ne čini da je takav izdvojeni primjer dovoljan kako bi se dokazalo da se na temelju članka 32. stavka 3. Zakona 40/2015 može utvrditi odgovornost države zakonodavca u slučaju povrede prava Unije, iako uvjeti iz te odredbe nisu ispunjeni.

64. U svakom slučaju, čak i pod pretpostavkom da se presuda na koju se poziva Kraljevina Španjolska može tumačiti na način da omogućuje utvrđivanje odgovornosti zakonodavca na temelju članka 32. stavka 3. Zakona 40/2015, bez obzira na uvjete propisane tom odredbom, treba utvrditi da nacionalno zakonodavstvo ne bi onda bilo dovoljno jasno da bi omogućilo primjenu u skladu s pravom Unije.

65. U tim okolnostima i s obzirom na to da ni „redovna” pravna sredstva, ni članak 32. stavci 1. i 3. Zakona 40/2015, nemaju za cilj utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca za štetu prouzročenu pojedincima u slučaju povrede prava Unije, Komisiji se ne može prigovoriti da se usmjerila samo na članak 32. stavak 5. Zakona 40/2015, koji je u tom pogledu jedina relevantna odredba, kako bi ispitala je li španjolski sustav odgovornosti države zakonodavca zbog povrede prava Unije u skladu s načelom djelotvornosti.

²¹ Presude od 18. srpnja 2007., Komisija/Njemačka (C-490/04, EU:C:2007:430, t. 49.) i od 16. rujna 2015., Komisija/Slovačka (C-433/13, EU:C:2015:602, t. 81.)

²² Presuda od 9. prosinca 2003., Komisija/Italija (C-129/00, EU:C:2003:656, t. 32.)

²³ Presuda od 9. prosinca 2003., Komisija/Italija (C-129/00, EU:C:2003:656, t. 33.)

²⁴ U tom pogledu ističem da ta država članica nije pojasnila je li predmetna presuda presuda u kasacijskom postupku radi ujednačavanja sudske prakse, na što sama činjenica da ju je donio Tribunal Supremo (Vrhovni sud) ne može upućivati. Doista, kao što to ističe navedena država članica, samo Tribunal Supremo (Vrhovni sud) odlučuje o zahtjevima koji se odnose na odgovornost države zakonodavca.

66. Prema tome, smatram da glavni argument koji je Kraljevina Španjolska iznijela treba odbiti. Sada ću ispitati prigovore koje je iznijela Komisija u vezi s povredom načela djelotvornosti od strane španjolskog sustava odgovornosti države zakonodavca u slučaju povrede prava Unije.

b) Uvjeti navedeni u članku 32. stavku 5. Zakona 40/2015

67. Komisija tvrdi da uvjeti navedeni u članku 32. stavku 5. Zakona 40/2015 za utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca u slučaju povrede prava Unije nisu u skladu s načelom djelotvornosti. Stoga ću redom ispitati ta tri uvjeta kako bih utvrdio mogu li oni učiniti gotovo nemogućim ili pretjerano teškim dobivanje naknade štete koju je država zakonodavac prouzročila zbog povrede prava Unije.

1) Uvjet koji se odnosi na prethodno postojanje presude Suda kojom se utvrđuje neusklađenost zakonodavnog akta s pravom Unije

68. Komisija naglašava da članak 32. stavak 5. Zakona 40/2015 predviđa da šteta mora „proizlazi[ti] iz primjene pravnog pravila koje je proglašeno protivnim pravu Unije”, pri čemu je u članku 67. stavku 1. Zakona 39/2015 pojašnjeno da odluka kojom se pravno pravilo proglašava protivnim pravu Unije mora biti objavljena u *Službenom listu Europske unije*.

69. Budući da su samo odluke Suda objavljene u *Službenom listu Europske unije* i da, osim toga, samo presude donesene povodom tužbe zbog povrede obveze mogu proizlaziti iz proglašenja neusklađenosti nacionalnog prava s pravom Unije, Komisija članak 32. stavak 5. Zakona 40/2015, u vezi s člankom 67. stavkom 1. Zakona 39/2015, razumije na način da, da bi se mogla podnijeti tužba za odgovornost države zakonodavca, mora postojati prethodna presuda Suda kojom je utvrđena povreda obveze.

70. Kraljevina Španjolska priznaje da je, u skladu s člankom 32. stavkom 5. Zakona 40/2015 i člankom 67. stavkom 1. Zakona 39/2015, odluka Suda o neusklađenosti s pravom Unije nužna za utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca, pri čemu pojašnjava da se ne mora nužno raditi o presudi donesenoj povodom tužbe zbog povrede obveze.

71. Iz sudske prakse Suda jasno proizlazi da naknada štete koju je prouzročila država članica povredom prava Unije ne podliježe zahtjevu prethodnog utvrđenja povrede prava Unije koja se može pripisati državi članici²⁵ niti zahtjevu prema kojem postojanje takve povrede proizlazi iz presude koju je Sud donio u prethodnom postupku²⁶.

72. Stoga mi se čini da je prvi uvjet iz članka 32. stavka 5. Zakona 40/2015 u vezi s člankom 67. stavkom 1. Zakona 39/2015, koji Kraljevina Španjolska nije osporavala, a prema kojem je utvrđenje neusklađenosti zakonodavnog akta s pravom Unije, objavljeno u *Službenom listu*, preduvjet za utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca, očito u suprotnosti sa sudskom praksom Suda i u praksi može onemogućiti ili pretjerano otežati dobivanje naknade štete koju je prouzročila država zakonodavac.

²⁵ Presuda od 24. ožujka 2009., Deltafina Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, t. 37.)

²⁶ Presuda od 26. siječnja 2010., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, t. 38.)

73. Kraljevina Španjolska, međutim, osporava da je taj zahtjev protivan načelu djelotvornosti. Ona u tom pogledu ponavlja svoj argument o postojanju drugih pravnih sredstava na temelju kojih se u slučaju povrede prava Unije može utvrditi odgovornost javnih tijela u Španjolskoj. Ta država članica pojašnjava da je članak 32. stavak 5. Zakona 40/2015 dodatno pravno sredstvo²⁷ koje omogućuje utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca zbog povrede pravomoćnosti kada su prethodno podnesene tužbe protiv spornog akta bile odbijene. Prema njezinu mišljenju, samo bi presuda Suda s učinkom *erga omnes* mogla omogućiti da se pravomoćnost dovede u pitanje.

74. Kao prvo, kao što sam istaknuo, nijedno pravno sredstvo na koje se poziva Kraljevina Španjolska ne odnosi se na odgovornost države zakonodavca za zakonodavne akte koji su protivni pravu Unije. Daleko od toga da je članak 32. stavak 5. Zakona 40/2015 dodatna mogućnost za utvrđivanje odgovornosti države, on je zapravo jedina mogućnost dobivanja naknade štete koju je prouzročila država zakonodavac povredom prava Unije.

75. Usto, i kao što to ističe Komisija, čini mi se da je načelu odgovornosti države za povredu prava Unije čak svojstveno da se ta odredba može primijeniti samo kao krajnja mjera kada druga pravna sredstva koja su pojedincima na raspolaganju nisu omogućila učinkovitu zaštitu prava koja oni imaju na temelju prava Unije. To obilježje mehanizma odgovornosti države za povredu prava Unije ipak ga ne čini „dodatnim” pravnim sredstvom koje bi opravdavalo nužnost postojanja prethodne presude Suda za njezinu provedbu.

76. Kao drugo, ne vidim relevantnost argumenta Kraljevine Španjolske o potrebi zaštite pravomoćnosti. S jedne strane, ništa u tekstu članka 32. stavka 5. Zakona 40/2015 ne upućuje na to da se njegovo područje primjene odnosi na utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca protivno pravomoćnosti. S druge strane, smatram da podnošenje tužbe radi utvrđivanja odgovornosti države zakonodavca nakon što je odbijena tužba protiv akta koji negativno utječe ni na koji način ne povrjeđuje pravomoćnost presude donesene povodom te tužbe.

77. Iz sudske prakse Suda proizlazi da postupak za utvrđivanje odgovornosti države nema isti cilj i ne obuhvaća nužno iste stranke kao postupak koji se odnosi na akt koji negativno utječe i u kojem je donesena odluka koja je postala pravomoćna²⁸. Cilj utvrđivanja odgovornosti države zakonodavca nije omogućiti preispitivanje pravomoćne sudske odluke i ponovno dovođenje u pitanje pravnih odnosa koje je ona uspostavila, nego ukloniti nedostatke koji su doveli do toga da zaštita pravâ koja pojedinci imaju na temelju prava Unije nije osigurana. Iako ta problematika nije povezana s ovom tužbom, ističem da Sud u pogledu tužbi za utvrđivanje odgovornosti države zbog povrede prava Unije od strane nacionalnog suda izričito navodi da se načelu pravomoćnosti načelno ne protivi priznavanje načela odgovornosti države²⁹.

78. Stoga argumenti koje je iznijela Kraljevina Španjolska ne mogu dovesti u pitanje tvrdnju da se zahtjev za postojanje presude Suda prije utvrđivanja odgovornosti države zakonodavca protivi načelu djelotvornosti.

²⁷ To pravno sredstvo kvalificira čak kao „podredno”, ali je tijekom rasprave odustala od korištenja tog izraza.

²⁸ Vidjeti u tom smislu presudu od 30. rujna 2003., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, t. 39.).

²⁹ Presuda od 30. rujna 2003., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, t. 40.); od 24. listopada 2018., XC i dr. (C-234/17, EU:C:2018:853, t. 58.) i presuda od 29. srpnja 2019., Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, t. 64.).

2) Uvjet postojanja konačne odluke o odbijanju tužbe koju je oštećeni pojedinac podnio protiv upravnog akta koji negativno utječe

79. Komisija tvrdi da je tekst članka 32. stavka 5. Zakona 40/2015, prema kojem pojedinac, prije nego što na temelju tog članka može podnijeti tužbu, mora od suda bilo kojeg stupnja ishoditi konačnu odluku o odbijanju upravne tužbe podnesene protiv upravnog akta kojim je prouzročena šteta, konačan i stoga protivan načelu djelotvornosti jer ne predviđa iznimku za slučajeve u kojima korištenje prethodnog pravnog sredstva može uzrokovati prekomjerne poteškoće, osobito u slučajevima u kojima je šteta prouzročena izravno zakonom.

80. Prema mišljenju Kraljevine Španjolske, taj uvjet proizlazi iz potrebe da se načelo pravne sigurnosti uskladi s načelom naknade štete koju je uzrokovala država zakonodavac. Bilo bi, također, teško zamislivo da šteta može biti prouzročena izravno zakonodavnim aktom bez posredovanja upravnog akta. Usto, ta država članica ističe da se navedeni uvjet ne može tumačiti na način da se njime nalaže iscrpljivanje pravnih sredstava prije podnošenja tužbe na temelju članka 32. stavka 5. Zakona 40/2015 jer tekst upućuje samo na „konačnu odluku”.

81. U tom pogledu podsjećam na to da, kad je riječ o odgovornosti države članice za povredu prava Unije, nacionalni sud može ispitati je li oštećena osoba postupala s odgovarajućom pažnjom kako bi izbjegla štetu ili ograničila njezin opseg te, osobito, je li na vrijeme iskoristila pravna sredstva koja je imala na raspolaganju³⁰. Naime, opće je načelo pravnih sustava država članica da oštećena osoba mora pokazati razumnu pozornost u ograničavanju dosega gubitka ili štete, ili riskira da samostalno snosi gubitak ili štetu³¹.

82. Upravo se to predviđa člankom 32. stavkom 5. Zakona 40/2015 koji utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca uvjetuje time da je oštećeni pojedinac prethodno podnio tužbu protiv upravnog akta donesenog primjenom neusklađenog zakona. Oštećeni pojedinac bi pravovremenim osporavanjem valjanosti upravnog akta kojim se nanosi šteta, bilo to tužbom u upravnom sporu, tužbom za povrat neosnovano plaćenih iznosa ili proširenjem učinaka presude, očito mogao izbjeći štetu na koju se poziva ili barem ograničiti njezin opseg³².

83. Osim toga, kao što to ističe Kraljevina Španjolska, člankom 32. stavkom 5. Zakona 40/2015 ne nalaže se iscrpljivanje pravnih sredstava prije pokretanja postupka za utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca, nego samo to da je tužbu odbilo bilo koje drugo tijelo. Zahtjev da se valjanost akta koji negativno utječe ospori ne znači, dakle, da oštećena osoba radi ograničenja opsega štete mora sustavno koristiti sva dostupna pravna sredstva i ne premašuje dužnu pažnju koja se od nje razumno može očekivati.

84. Taj drugi uvjet koji se odnosi na provedbu mehanizma odgovornosti države zakonodavca u slučaju povrede prava Unije, predviđen člankom 32. stavkom 5. Zakona 40/2015, po mojem mišljenju, nije dakle protivan načelu djelotvornosti ako je šteta formalno prouzročena upravnim aktom donesenim primjenom zakona koji nije u skladu s pravom Unije.

³⁰ Presude od 5. ožujka 1996., *Brasserie du pêcheur i Factortame* (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 84.) i od 24. ožujka 2009., *Danske Slagterier* (C-445/06, EU:C:2009:178, t. 60.)

³¹ Presude od 5. ožujka 1996., *Brasserie du pêcheur i Factortame* (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 84.) i od 24. ožujka 2009., *Danske Slagterier* (C-445/06, EU:C:2009:178, t. 61.)

³² Vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisnog odvjetnika Poiaresa Madura u predmetu *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2009:437, t. 19. i sljedeće).

85. Osim toga, ističem da takav uvjet također postoji u pogledu tužbi za utvrđivanje odgovornosti Unije, što Kraljevina Španjolska zahtijeva od Suda da uzme u obzir pri analizi načela djelotvornosti, s obzirom na to da je Sud presudio da je tužba za naknadu štete podnesena protiv Unije nedopuštena kada se odnosi na istu nezakonitost i teži istom novčanom cilju kao i tužba za poništenje akta institucije koji uzrokuje štetu, a koju je oštećena osoba propustila pravovremeno podnijeti³³.

86. Međutim, drugačije je u slučaju kada je šteta prouzročena izravno zakonom bez posredovanja upravnog akta. Kao što sam to već pojasnio, i suprotno onomu što tvrdi Kraljevina Španjolska, takva je mogućnost lako zamisliva jer zakon ne proizvodi svoje učinke samo posredstvom upravnih akata.

87. Iz sudske prakse Suda jasno proizlazi da, iako je u skladu s načelom djelotvornosti predvidjeti da pojedinac ne može dobiti naknadu štete čiji je nastanak, namjerno ili nepažnjom, propustio spriječiti korištenjem pravnog sredstva, to je tako pod uvjetom da se korištenje tog pravnog sredstva može razumno zahtijevati od oštećene osobe³⁴.

88. Kao što to ističe Komisija, tekst članka 32. stavka 5. Zakona 40/2015 ne predviđa nikakvu iznimku od uvjeta da je oštećeni pojedinac već podnio tužbu protiv upravnog akta kojim je prouzročena šteta, čak i u slučaju da takav akt ne postoji jer je sam zakon izravan uzrok štete. Međutim, od pojedinca se ne može razumno zahtijevati da podnese tužbu protiv nepostojećeg akta kako bi se mogla utvrditi odgovornost države zakonodavca na temelju te odredbe.

89. Taj uvjet, u slučaju štete koja je izravno prouzročena zakonom, u stvarnosti ima za učinak sprečavanje podnošenja bilo kakve tužbe za utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca u situaciji u kojoj šteta izravno proizlazi iz zakona.

90. Kraljevina Španjolska se na raspravi oslonila na presudu Tribunala Supremo (Vrhovni sud) na temelju koje je priznata mogućnost utvrđivanja odgovornosti države zakonodavca za povredu španjolskog Ustava čak i u slučaju nepostojanja upravnog akta koji se primjenjuje, i to iako članak 32. stavak 4. Zakona 40/2015 predviđa isti zahtjev prethodne tužbe kao i članak 32. stavak 5. tog zakona. Međutim, kao što sam već naveo, jedinstveno tumačenje sudske prakse koje je protivno tekstu tumačene odredbe ne može se, prema mojem mišljenju, uzeti u obzir i takvo bi tumačenje, u svakom slučaju, uvijek moglo nacionalno zakonodavstvo učiniti nejasnim do te mjere da se ne može osigurati primjena u skladu s pravom Unije. To vrijedi tim više kada se radi, kao što to ističe Kraljevina Španjolska, o rasuđivanju po analogiji s tumačenjem druge odredbe koja nije ona o kojoj je riječ.

91. Stoga smatram da je članak 32. stavak 5. Zakona 40/2015 protivan načelu djelotvornosti s obzirom na to da ta odredba utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca zbog povrede prava Unije uvijek uvjetuje time da oštećena osoba prethodno podnese tužbu protiv upravnog akta čak i kada šteta izravno proizlazi iz zakona.

³³ Presuda od 14. rujna 1999., Komisija/AssiDomän Kraft Products i dr. (C-310/97 P, EU:C:1999:407, t. 59.)

³⁴ Presuda od 24. ožujka 2009., Deltafina Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, t. 69.)

3) Uvjet da se oštećeni pojedinac pozove na povredu prava Unije koja je nakon toga priznata u okviru tužbe podnesene protiv upravnog akta kojim je prouzročena šteta

92. Člankom 32. stavkom 5. Zakona 40/2015 propisano je da je pozivanje na povredu prava Unije koja je naknadno priznata, u okviru tužbe podnesene protiv upravnog akta koji negativno utječe, uvjet za utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca. Prema Komisijinu mišljenju, takav zahtjev ograničava mogućnost dobivanja naknade za štetu koju je prouzročila država zakonodavac u slučajevima u kojima prekršena odredba prava Unije proizvodi izravan učinak, što je protivno načelu djelotvornosti.

93. Prema Komisijinu mišljenju, s obzirom na to da samo odredbe s izravnim učinkom dovode do obveze nacionalnog suda da izuzme iz primjene odredbu svojeg nacionalnog prava koja je protivna tim odredbama prava Unije, od oštećenih pojedinaca ne može se razumno zahtijevati da se pozivaju na odredbe koje nemaju izravan učinak, iako takvo pozivanje ne bi imalo nikakav utjecaj na ishod postupka.

94. Kraljevina Španjolska prigovara da se ograničenje odgovornosti države za povredu prava Unije na odredbe s izravnim učinkom ne temelji ni na jednoj odredbi španjolskog pravnog poretka. Činjenica da samo odredbe s izravnim učinkom mogu dovesti do obveze nacionalnog suda da iz primjene izuzme nacionalne odredbe koje su joj protivne ni na koji način ne utječe na mogućnost i svrsishodnost pozivanja na povrede odredbi prava Unije koje prema nacionalnom pravu nemaju izravan učinak, u okviru tužbe protiv upravnog akta koji negativno utječe.

95. Pojašnjavam da je taj prigovor relevantan samo za štetu prouzročenu zakonom uz posredstvo upravnog akta s obzirom na to da je, kao što sam to dokazao u točki 83. i sljedećima ovog mišljenja, samo u toj situaciji uvjetovanje tužbe za utvrđivanje odgovornosti države s podnošenjem pravnog sredstva protiv upravnog akta koji negativno utječe u skladu s načelom djelotvornosti. U slučaju da je šteta prouzročena izravno zakonom, nije važno je li u skladu s načelom djelotvornosti zahtijevati pozivanje na povredu prava Unije u stadiju tužbe protiv upravnog akta kojim se nanosi šteta jer se takva tužba očito ne može zahtijevati.

96. Kao što to ističe Komisija, Sud je jasno utvrdio da nacionalni sud nije dužan izuzeti iz primjene odredbu svojeg nacionalnog prava koja je suprotna odredbi prava Unije ako potonja nema izravan učinak³⁵. Međutim, suprotno Komisijinim tvrdnjama, ne mislim da to podrazumijeva da bi bilo suvišno, u okviru tužbe protiv upravnog akta, pozvati se na povredu prava Unije putem nacionalnih odredbi koje nemaju izravan učinak.

97. Točno je da pozivanje oštećenika na povredu nacionalnim pravom odredbe koja nema izravan učinak ne može dovesti do izuzimanja iz primjene predmetnih nacionalnih odredbi u okviru tužbe protiv upravnog akta koji negativno utječe.

98. Međutim, korisno pozivanje na odredbe prava Unije pred nacionalnim sudovima ne može se ograničiti samo na mogućnost pozivanja na isključenje, kao što, čini se, predlaže Komisija. Na odredbe prava Unije koje nemaju izravan učinak može se, među ostalim, pozvati pred nacionalnim sudom u okviru obveze tog suda na usklađeno tumačenje te one mogu utjecati na ishod spora, čak i ako nemaju izravan učinak.

³⁵ Presuda od 24. lipnja 2019., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, t. 68.)

99. Komisija stoga ne može valjano tvrditi da treći uvjet propisan za podnošenje tužbe radi utvrđivanja odgovornosti države zakonodavca zbog povrede prava Unije, koji se odnosi na pozivanje na povredu prava Unije u okviru tužbe protiv akta koji negativno utječe, ima za učinak ograničavanje utvrđivanja odgovornosti države zakonodavca samo na povrede odredbi s izravnim učinkom.

100. To utvrđenje ipak ne znači da je uvjet koji se odnosi na nužnost pozivanja na povredu prava Unije u okviru tužbe protiv upravnog akta koji negativno utječe, kako bi se potom mogla valjano utvrditi odgovornost države zakonodavca, u skladu s načelom djelotvornosti.

101. Naime, članak 32. stavak 5. Zakona 40/2015 predviđa da se pojedinac u okviru prethodnog postupka treba pozvati na povredu prava Unije „koja je naknadno priznata” u odluci kojom se pravno pravilo proglašava protivnim pravu Unije. Stoga, ne samo da je pojedinac morao osporavati valjanost upravnog akta koji na njega negativno utječe, nego je usto morao pravilno utvrditi točnu odredbu prava Unije koja je povrijeđena i predvidjeti, u skladu s logikom članka 32. stavka 5. Zakona 40/2015, odluku Suda po tom pitanju.

102. Iako je točno da podnošenje tužbe protiv akta koji negativno utječe, s jedne strane, pokazuje da je oštećena osoba postupala s odgovarajućom pažnjom kako bi izbjegla ili ograničila opseg štete i, s druge strane, može stoga u tom pogledu biti uvjet za naknadnu tužbu za naknadu štete, činjenica da točna odredba prava Unije koja je povrijeđena nije pravilno utvrđena ne može, prema mojem mišljenju, spriječiti naknadu štete. Naime, pojedincu se ne može prigovoriti, s posljedicom gubitka njegova prava na naknadu pretrpljene štete, što sam nije odredio odredbu prava Unije koju je povrijedila država, iako je prije svega na državi da osigura usklađenost svojeg prava s pravom Unije i na nacionalnom sudu da primijeni odredbe prava Unije.

103. Takav bi zahtjev stoga oštećenim pojedincima nametnuo teret koji premašuje dužnu pažnju koja se očekuje od njih za ograničenje opsega štete, što je protivno načelu djelotvornosti.

104. Iz navedenog proizlazi da je članak 32. stavak 5. Zakona 40/2015 protivan načelu djelotvornosti jer se tom odredbom utvrđenje odgovornosti države zakonodavca uvjetuje prethodnom odlukom Suda o neusklađenosti nacionalnog prava s pravom Unije i prethodnim podnošenjem tužbe protiv upravnog akta koji negativno utječe, u okviru koje tužbe se poziva na povredu prava Unije koja je naknadno priznata presudom Suda, a da navedena odredba ne predviđa nikakvu izmjenу za slučaj da je šteta prouzročena zakonskim aktom bez posredovanja upravnog akta.

4) Izračun roka zastare i ograničenje štete koja se može nadoknaditi na temelju članka 32. stavka 5. Zakona 40/2015

105. Komisija ističe da su članak 67. Zakona 39/2015, kojim se predviđa da pravo na podnošenje zahtjeva za naknadu štete zastarijeva godinu dana nakon objave odluke kojom se zakonodavni akt proglašava protivnim pravu Unije u *Službenom listu Europske unije*, i članak 34. stavak 1. Zakona 40/2015, koji određuje da se naknada može isplatiti samo za štete nastale u roku od pet godina prije dana te iste objave, protivni načelu djelotvornosti.

106. Prema mišljenju Komisije, s obzirom na to da odluka Suda nije nužna za utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca, odredbe koje rok zastare i štete koje se mogu nadoknaditi čine ovisnima o takvoj odluci Suda također su protivne pravu Unije.

107. Kraljevina Španjolska ponovno tvrdi da postojanje prethodne presude Suda kao uvjet za utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca nije protivno načelu djelotvornosti, tako da rok zastare i ograničenje štete koja se može nadoknaditi nisu protivni načelu djelotvornosti, tim više što Komisija nije osporila trajanje predmetnih rokova.

108. U tom pogledu dovoljno je istaknuti, kao što sam to dokazao u točki 68. i sljedećima ovog mišljenja, da je uvjet za utvrđenje odgovornosti države zakonodavca, predviđen člankom 32. stavkom 5. Zakona 40/2015, koji se odnosi na postojanje prethodne odluke Suda kojom se odredbe nacionalnog prava proglašavaju protivnima pravu Unije, protivan načelu djelotvornosti.

109. U tim okolnostima također su protivni načelu djelotvornosti i rok zastare za tužbu za utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca kao i rok za ograničenje štete koja može biti predmet naknade po toj osnovi, utoliko što ovise o postojanju takve odluke Suda koja predstavlja njihov početak.

110. Iz svega navedenog proizlazi da je španjolski sustav odgovornosti države zakonodavca zbog povrede prava Unije, prema mojem mišljenju, protivan načelu djelotvornosti.

2. Načelo ekvivalentnosti

111. Komisija tvrdi da je španjolski sustav odgovornosti države zakonodavca protivan načelu ekvivalentnosti jer se njime u članku 32. stavku 5. Zakona 40/2015 predviđa da je, kako bi se u slučaju povrede prava Unije mogla utvrditi odgovornost države zakonodavca, potrebno da povrijeđeno pravno pravilo Unije ima za cilj dodjelu prava pojedincu i da je povreda dovoljno ozbiljna, iako ta dva uvjeta nisu potrebna za tužbu za utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca u slučaju povrede španjolskog Ustava. Iako su obje tužbe jednakovrijedne, tužba za utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca za povredu prava Unije podvrgnuta je, dakle, manje povoljnim uvjetima od tužbe za utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca za povredu španjolskog Ustava, predviđene člankom 32. stavkom 4. Zakona 40/2015.

112. Kraljevina Španjolska prigovara da načelo ekvivalentnosti ne obvezuje državu članicu da svoj najpovoljniji unutarnji sustav proširi na sve tužbe podnesene u određenom području prava i da primjena načela ekvivalentnosti stoga pretpostavlja da pravna sredstva budu slična jer imaju sličan predmet i uzrok. Prema njezinu mišljenju, to nije tako. Ta država članica naposljetku ističe da, čak i ako bi se tužbe trebale smatrati sličnima, članak 32. stavak 5. Zakona 40/2015 samo ozakonjuje zahtjeve utvrđene sudskom praksom Suda i da su, u svakom slučaju, ti zahtjevi svojstveni sustavu odgovornosti države zakonodavca u slučaju neustavnosti.

113. Točno je da načelo ekvivalentnosti zahtijeva da se sva pravila vezana uz pravna sredstva bez razlikovanja primjenjuju na pravna sredstva koja se temelje na povredi prava Unije i na ona koja su im slična i koja se temelje na nepoštovanju unutarnjeg prava³⁶.

114. Kako bi se provjerilo poštuje li se načelo ekvivalentnosti, valja stoga najprije ispitati mogu li se, s obzirom na njihov predmet i bitne elemente, tužba za utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca koja se temelji na povredi prava Unije i ona koja se temelji na neustavnosti zakonodavnog akta smatrati sličnima³⁷.

³⁶ Presude od 15. rujna 1998., Edis (C-231/96, EU:C:1998:401, t. 36.); od 1. prosinca 1998., Levez (C-326/96, EU:C:1998:577, t. 41.) i od 26. siječnja 2010., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, t. 33.)

³⁷ Presuda od 26. siječnja 2010., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, t. 35.)

115. Što se tiče upravo dviju tužbi za utvrđivanje odgovornosti predmetne države, Sud je već odgovorio potvrdno. Tužba za utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca zbog povrede španjolskog ustava i tužba zbog povrede prava Unije imaju isti predmet, odnosno naknadu štete, i isti uzrok, povredu pravnog pravila više pravne snage³⁸. Usto, Sud je pojasnio da jedina razlika koja postoji između tih dviju tužbi, a koja se sastoji u tome da povrede prava na kojima se temelje utvrđuje kod jedne Sud, a kod druge Tribunal Constitucional (Ustavni sud, Španjolska) presudom, nije dovoljna da bi se utvrdila razlika između tih dviju tužbi s obzirom na načelo ekvivalentnosti³⁹.

116. Budući da Kraljevina Španjolska u tom pogledu ne iznosi nove argumente koji bi mogli promijeniti tu ocjenu, mora se utvrditi da u ovom slučaju treba primijeniti isto rješenje. Stoga se te dvije tužbe, po mojem mišljenju, mogu smatrati sličnima.

117. Kraljevina Španjolska posebno tvrdi, među ostalim, da članak 32. stavak 5. Zakona 40/2015 samo ozakonjuje sudsku praksu Suda koja se odnosi na uvjete potrebne za utvrđivanje odgovornosti države za štetu nanесenu pojedincima povredom prava Unije.

118. To mi se čini presudnim.

119. Članak 32. stavak 5. Zakona 40/2015 vjerno odražava tri zahtjeva utvrđena sudskom praksom Suda koji su potrebni za nastanak prava pojedinaca na naknadu štete u slučaju da država povrijedi pravo Unije. Ispunjenje tih triju uvjeta kojima se nalaže da je predmet povrijeđenog pravnog pravila Unije dodjela prava pojedincima, da je povreda tog pravila dovoljno ozbiljna i da postoji izravna uzročna veza između te povrede i pretrpljene štete dovodi do odgovornosti države i obveze naknade prouzročene štete. Ako jedan od tih uvjeta nije ispunjen, ne postoji pravo na naknadu štete na temelju prava Unije.

120. Tek nakon što je zbog ispunjenja tih triju uvjeta utvrđeno postojanje takvog prava, država mora popraviti posljedice prouzročene štete u okviru nacionalnog prava i pod uvjetima koji poštuju načela djelotvornosti i ekvivalentnosti.

121. Ta tri uvjeta nužna su i dovoljna kako bi nastalo pravo pojedinaca na naknadu štete⁴⁰, te stoga, prema mojem mišljenju, prethode problematici koja se odnosi na djelotvornost i ekvivalentnost uvjeta utvrđenih nacionalnim pravom kojima je cilj samo urediti ostvarivanje tog prava. Upravo nacionalno pravo uređuje pravila, postupovna i materijalna, za ostvarivanje prava na naknadu štete, kao i njegov sadržaj koji također može varirati ovisno o uvjetima koji su propisani nacionalnim pravom (na primjer, vrsta štete koju treba nadoknaditi), pod uvjetom poštovanja načela djelotvornosti i ekvivalentnosti. Suprotno tomu, samo postojanje tog nacionalnog prava uređeno je isključivo pravom Unije kako se ne bi ugrozila ujednačena primjena prava Unije u pravnim porecima država članica.

³⁸ Presuda od 26. siječnja 2010., *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, t. 36.). U tom pogledu vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika Poiarsa Madura u predmetu *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2009:437, t. 30.).

³⁹ Presuda od 26. siječnja 2010., *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, t. 43. i 44.).

⁴⁰ Presuda od 29. srpnja 2019., *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe* (C-620/17, EU:C:2019:630, t. 37.).

122. Drugim riječima, načelo ekvivalentnosti relevantno je tek nakon što je pravo na naknadu štete nastalo, u skladu s uvjetima navedenima u sudskoj praksi Suda i preuzetima u članku 32. stavku 5. Zakona 40/2015. Na tom se načelu, međutim, ne može temeljiti obveza država članica da omoguće *nastanak* prava na naknadu štete pod povoljnijim uvjetima od onih koji su predviđeni sudskom praksom Suda.

123. Komisija u tom pogledu ističe da je Sud presudio da pravo Unije ni u čemu ne isključuje mogućnost da se odgovornost države za povredu tog prava utvrđuje pod manje ograničavajućim uvjetima. Međutim, moram istaknuti da je Sud pojasnio da je utvrđivanje odgovornosti države za povredu prava Unije pod manje ograničavajućim uvjetima dopušteno „na temelju nacionalnog prava”⁴¹. U takvom slučaju nastanak prava na naknadu štete u situaciji koja ne podrazumijeva dovoljno ozbiljnu povredu pravila kojim se dodjeljuju prava pojedincima nije, dakle, utemeljen na pravu Unije i njegovo ostvarivanje stoga ne može biti podvrgnuto načelu djelotvornosti i ekvivalentnosti.

124. U tim okolnostima činjenica da tužba radi utvrđivanja odgovornosti države zakonodavca zbog povrede španjolskog Ustava nije uvjetovana postojanjem dovoljno ozbiljne povrede pravnog pravila kojim se dodjeljuju prava pojedincima, za razliku od tužbe za utvrđivanje odgovornosti države zakonodavca zbog povrede prava Unije, ne može predstavljati povredu načela ekvivalentnosti jer se to načelo ne može primijeniti u takvom slučaju.

125. Prema tome, zbog svih navedenih razloga, smatram da se sustav odgovornosti države zakonodavca u slučaju povrede prava Unije ne protivi načelu ekvivalentnosti.

C. Troškovi

126. U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Na temelju članka 138. stavka 3. Poslovnika, ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima, svaka stranka snosi vlastite troškove.

127. U ovom slučaju i Komisija i Kraljevina Španjolska, s obzirom na to da su djelomično uspjele u određenim prigovorima, snosit će vlastite troškove.

VI. Zaključak

128. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da utvrdi:

- Kraljevina Španjolska povrijedila je obveze koje ima na temelju načela djelotvornosti, koje ograničava postupovnu autonomiju kojom raspolažu države članice prilikom utvrđivanja uvjeta svoje odgovornosti za štetu nanесenu pojedincima povredom prava Unije, time što je donijela i održavala na snazi članak 32. stavke 3. do 6. i članak 34. stavak 1. Leya 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (Zakon 40/2015 o pravnom sustavu javnog sektora) od 1. listopada 2015. kao i članak 67. stavak 1. Leya 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Zakon 39/2015 o općem upravnom postupku javne uprave) od 1. listopada 2015;

⁴¹ Presuda od 25. studenoga 2010., Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, t. 66.)

- u preostalom dijelu tužba se odbija;
- Europskoj komisiji i Kraljevini Španjolskoj nalaže se snošenje vlastitih troškova.