



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
MACIEJ SZPUNAR IŠVADA,
pateikta 2021 m. gruodžio 9 d.¹

Byla C-278/20

**Europos Komisija
prieš**

Ispanijos Karalystę

„Valstybės įsipareigojimų neįvykdymas – Ispanijos teisės aktų leidėjo padarytas Sąjungos teisės pažeidimas – Privatiems asmenims padaryta žala – Nacionalinės teisės aktai, kuriais valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybė už Sąjungos teisės pažeidimus suderinama su nustatyta sistema dėl Ispanijos Konstitucijos pažeidimo teisės aktų leidėjo aktais – Neįmanomu ar pernelyg sudėtingu tapęs žalos atlyginimas – Veiksmingumo ir lygiavertiškumo principai“

I. Įžanga

1. Teisingumo Teismas ne kartą yra pripažinęs, kad valstybės atsakomybės už privatiems asmenims padarytą žalą jai pažeidus Sąjungos teisę principas yra būdingas Sutarčių sistemai². Nukentėję privatūs asmenys turi teisę į žalos atlyginimą, jeigu įvykdytos trys sąlygos: pažeista Sąjungos teisės norma siekiama suteikti privatiems asmenims teisių, jos pažeidimas yra pakankamai sunkus ir yra tiesioginis to pažeidimo ir šių asmenų patirtos žalos priežastinis ryšys³.

2. Taip pat reikia pažymėti, kad nepažeisdama teisės į žalos atlyginimą, kurios pagrindas tiesiogiai įtvirtintas Sąjungos teisėje, kai tik šios sąlygos yra įvykdytos, valstybė privalo atlyginti padarytą žalą, remdamasi nacionaline teise dėl atsakomybės ir atsižvelgdama į tai, kad nacionalinės teisės aktuose nustatytos žalos atlyginimo sąlygos negali būti mažiau palankios už tas, kurios susijusios su panašiais nacionaline teise grindžiamais reikalavimais (lygiavertiškumo principas), ir negali būti tokios, kad dėl jų taptų beveik neįmanoma arba pernelyg sudėtinga gauti žalos atlyginimą (veiksmingumo principas)⁴.

¹ Originalo kalba: prancūzų.

² 1991 m. lapkričio 19 d. Sprendimas *Francovich ir kt.* (C-6/90 ir C-9/90, EU:C:1991:428, 35 punktas), 1996 m. kovo 5 d. Sprendimas *Brasserie du pêcheur ir Factortame* (C-46/93 ir C-48/93, EU:C:1996:79, 31 punktas), 1996 m. gegužės 23 d. Sprendimas *Hedley Lomas* (C-5/94, EU:C:1996:205, 24 punktas) ir 2010 m. sausio 26 d. Sprendimas *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, 29 punktas).

³ 1996 m. kovo 5 d. Sprendimas *Brasserie du pêcheur ir Factortame* (C-46/93 ir C-48/93, EU:C:1996:79, 51 punktas), 1996 m. gegužės 23 d. Sprendimas *Hedley Lomas* (C-5/94, EU:C:1996:205, 25 punktas) ir 2010 m. sausio 26 d. Sprendimas *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, 30 punktas).

⁴ 2003 m. rugsėjo 30 d. Sprendimas *Köbler* (C-224/01, EU:C:2003:513, 58 punktas) ir 2010 m. sausio 26 d. Sprendimas *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, 31 punktas).

3. Šie du principai yra susiję su šio ieškinio dėl išsipareigojimų neįvykdymo esme. Iš tikrųjų 2020 m. birželio 24 d. ieškiniu Europos Komisija prašo Teisingumo Teismo pripažinti, kad priėmusi ir palikusi galioti tam tikras nuostatas dėl valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės Ispanija neįvykdė savo išsipareigojimų pagal veiksmingumo ir lygiavertiškumo principus, kuriais ribojama procesinė autonomija⁵, kurią valstybės narės turi nustatydamos savo atsakomybės dėl privatiems asmenims padarytos žalos dėl Sąjungos teisės pažeidimo sąlygas.

II. Ispanijos teisė

4. Ispanijos Konstitucijos 106 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad „[p]rivatūs asmenys, įstatymų nustatytais sąlygomis, turi teisę į bet kokios žalos jų turtui ar teisėms atlyginimą, išskyrus *force majeure* atvejus, jeigu ta žala patiriama dėl viešojo administravimo institucijos veiklos“.

5. 1985 m. liepos 1 d. *Ley orgánica 6/1985 del Poder Judicial* (Pagrindinis teismų įstatymas Nr. 6/1985)⁶, iš dalies pakeisto 2015 m. liepos 21 d. Pagrindiniu įstatymu Nr. 7/2015⁷, 4bis straipsnio 1 dalyje numatyta, kad „[t]eisėjai ir teismai [Sąjungos] teisę taiko laikydamiesi Europos Sąjungos Teisingumo Teismo jurisprudencijos“.

6. 1998 m. liepos 13 d. *Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* (Administracinių bylų teisenos įstatymas Nr. 29/1998)⁸ 31 straipsnyje nustatyta:

„1. Pareiškėjas gali reikalauti, kad teisės aktai ir nuostatos, kurie gali būti ginčijami pagal ankstesnį skyrių, būtų pripažinti neteisėtais ir prireikus panaikinti.

2. Jis taip pat gali reikalauti pripažinti individualią teisinę situaciją ir nustatyti atitinkamas priemones, kad ši situacija būtų visiškai atkurta, įskaitant, kai taikoma, žalos atlyginimą.“

7. Šio įstatymo 71 straipsnio 1 dalies d punkte numatyta:

„Kai teismo sprendimu administracinis skundas pripažintas pagrįstu:

<...>

d) jeigu prašymas atlyginti žalą yra patenkintas, teisė į žalos atlyginimą pripažįstama visais atvejais ir nurodoma, kas turi atlyginti žalą. Teismo sprendime taip pat nustatoma žalos atlyginimo suma, kai pareiškėjas to aiškiai reikalauja ir kai bylos medžiagoje tam yra pakankamai įrodymų. Priešingu atveju nustatoma šios sumos apskaičiavimo bazė ir galutinės sumos apskaičiavimas nukeliamas į sprendimo vykdymo laikotarpį.“

⁵ Atsižvelgiant į tai, kad sąvoka „procesinė autonomija“ susijusi tiek su pačiais procesiniais, tiek su materialiniais reikalavimais.

⁶ BOE Nr. 157, 1985 m. liepos 2 d., p. 20632.

⁷ BOE Nr. 174, 2015 m. liepos 22 d., p. 61593.

⁸ BOE Nr. 167, 1998 m. liepos 14 d., p. 23516.

8. Minėto įstatymo 110 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Mokesčių, valdžios sektoriaus darbuotojų ir vientisos rinkos srityje galutinis teismo sprendimas, kuriuo pripažinta vieno ar kelių asmenų individuali teisinė situacija, vykdant šį sprendimą gali būti taikomas ir kitiems asmenims, jeigu įvykdytos šios sąlygos:

- a) suinteresuotųjų šalių ir asmenų, dėl kurių priimtas palankus sprendimas, teisinė situacija yra tokia pati;
- b) sprendimą priėmęs teisėjas arba teismas taip pat turi teritorinę jurisdikciją nagrinėti jų prašymus dėl tokios individualios situacijos pripažinimo;
- c) suinteresuotieji asmenys prašymą taikyti sprendimą pateikia per vienus metus nuo paskutinio pranešimo apie šį sprendimą asmenims, kurie buvo proceso šalys. Jeigu įstatymo interesais arba dėl sprendimo peržiūrėjimo pateikiamas apeliacinis skundas, šis terminas skaičiuojamas nuo paskutinio pranešimo apie galutinį sprendimą dėl apeliacinio skundo.“

9. 2003 m. gruodžio 17 d. *Ley 58/2003 General Tributaria* (Bendrasis mokesčių įstatymas Nr. 58/2003)⁹ 221 straipsnyje nustatyta:

„1. Teisės į nepagrįstai sumokėtų sumų grąžinimą pripažinimo procedūra pradama *ex officio* arba suinteresuotojo asmens prašymu šiais atvejais:

- a) kai mokestinė prievolė įvykdyta ar bauda sumokėta dukart;
- b) kai sumokėta suma yra didesnė už sumą, mokėtiną pagal administracinį aktą arba savarankiškai nustatytą sumą;

<...>“

10. 2015 m. spalio 1 d. *Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (Įstatymas Nr. 39/2015 dėl administracinių institucijų bendrųjų administracinių procedūrų)¹⁰ (toliau – Įstatymas Nr. 39/2015) 67 straipsnyje „Prašymai pradėti procedūras dėl patraukimo atsakomybėn“ numatyta:

„1. Suinteresuotieji asmenys gali prašyti pradėti procedūrą dėl patraukimo atsakomybėn tik tuo atveju, jeigu nėra suėjęs jų teisei reikalauti žalos atlyginimo taikomas senaties terminas. Teisei reikalauti atlyginti žalą taikomas vienerių metų senaties terminas, skaičiuojamas nuo faktinių aplinkybių susiklostymo ar akto, kuriais grindžiamas žalos atlyginimas, priėmimo dienos arba nuo tada, kai pasireiškė jų nulemtas žalingas poveikis. Asmeniui sukeltos fizinės ar psichologinės žalos atveju terminas pradamas skaičiuoti nuo pasveikimo arba nuo pasekmių sveikatai masto nustatymo dienos.

<...>

⁹ BOE Nr. 302, 2003 m. gruodžio 18 d., p. 23186.

¹⁰ BOE Nr. 236, 2015 m. spalio 2 d., p. 89343.

Įstatymo [Nr. 40/2015]^[11] 32 straipsnio 4 ir 5 dalyse nurodytais atsakomybės atvejais teisei reikalauti atlyginti žalą taikomas vienerių metų senaties terminas, skaičiuojamas nuo sprendimo, kuriuo pripažįstama, kad norma pažeidžia Konstituciją, arba ji pripažįstama prieštaraujanti [Sąjungos] teisei, paskelbimo atitinkamai *Boletín Oficial del Estado* arba *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*.“

11. Įstatymo Nr. 39/2015 106 straipsnio 4 dalyje numatyta:

„Kai nuostatą ar teisės aktą valdžios institucijos paskelbia negaliojančiais, tame pačiame sprendime jos gali nustatyti suinteresuotiesiems asmenims skiriamą žalos atlyginimą, jeigu įvykdytos Įstatymo [Nr. 40/2015] 32 straipsnio 2 dalyje ir 34 straipsnio 1 dalyje nurodytos sąlygos <...>“

12. Įstatymo Nr. 40/2015 įžanginėje antraštinėje dalyje yra IV skyrius „Valdžios institucijų atsakomybė“, kuriame yra 32–37 straipsniai.

13. Šio įstatymo 32 straipsnyje, susijusiam su valdžios institucijų atsakomybės principais, nustatyta:

„1. Privatūs asmenys turi teisę reikalauti, kad atitinkamos valdžios institucijos atlygintų bet kokią žalą jų turtui ar teisėms, kai tokią žalą lėmė įprasta ar neįprasta su viešąja paslauga susijusi veikla, išskyrus *force majeure* atvejus ir atvejus, kai pagal įstatymą privatus asmuo taip pat yra atsakingas dėl žalos.

Administracinių aktų ar nuostatų panaikinimas administraciniu sprendimu ar administracinio teismo sprendimu savaime nesuteikia teisės į žalos atlyginimą.

2. Bet kuriuo atveju nurodyta žala turi būti reali, ekonomiškai įvertinama ir individuali asmeniui ar asmenų grupei.

3. Be to, privatūs asmenys turi teisę reikalauti, kad valdžios institucijos atlygintų bet kokią žalą jų turtui ar teisėms, kuri kilo dėl teisės aktų, kurie nėra ekspropriacijos aktai, taikymo, dėl kurios jie pagal teisės aktus neprivalo prisiimti atsakomybės, jeigu tokiuose teisės aktuose tokia teisė numatyta ir laikomasi juose nustatytų sąlygų.

Valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybė taip pat gali kilti toliau nurodytais atvejais, jeigu įvykdytos ankstesnėse dalyse numatytos sąlygos:

a) kai žalą lėmė įstatymo galią turinčios normos, pripažintos prieštaraujanti Konstitucijai, taikymas, jeigu įvykdyti 4 dalyje numatyti reikalavimai;

b) kai žalą lėmė [Sąjungos] teisei prieštaraujanti normos taikymas, laikantis 5 dalies nuostatų.

4. Jeigu žalą lėmė įstatymo galią turinčios normos, kuri pripažinta prieštaraujanti Konstitucijai, taikymas, privačiam asmeniui žala gali būti atlyginta, jeigu, jo prašymu, bet kurioje instancijoje priimtas galutinis teismo sprendimas, kuriuo atmetamas skundas dėl žalą lėmusio administracinio akto, su sąlyga, kad privatus asmuo rėmėsi Konstitucijos pažeidimu, kuris vėliau buvo konstatuotas.

¹¹ 2015 m. spalio 1 d. *Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público* (Įstatymas Nr. 40/2015 dėl viešojo sektoriaus teisinio režimo) (BOE Nr. 236, 2015 m. spalio 2 d., p. 89411) (toliau – Įstatymas Nr. 40/2015).

5. Jeigu žalą lėmė normos, kuri pripažinta prieštaraujanti [Sąjungos] teisei, taikymas, privačiam asmeniui žala gali būti atlyginta, jeigu, jo prašymu, bet kurioje instancijoje priimtas galutinis teismo sprendimas, kuriuo atmetamas skundas dėl žalą lėmusio administracinio akto, su sąlyga, kad privatus asmuo rėmėsi Sąjungos teisės pažeidimu, kuris vėliau buvo konstatuotas. Be to, turi būti įvykdytos visos šios sąlygos:

- a) teisės norma turi būti suteikiamos teisės privatiems asmenims;
- b) pažeidimas turi būti pakankamai sunkus;
- c) turi būti tiesioginis pagal [Sąjungos] teisę atsakingai institucijai nustatyto įpareigojimo neįvykdymo ir privačių asmenų patirtos žalos priežastinis ryšys.

6. Sprendimas, kuriuo konstatuojama, kad įstatymo galią turinti norma prieštarauja Konstitucijai, arba pripažįstama, kad norma prieštarauja [Sąjungos] teisei, įsigalioja, jeigu šiame sprendime nenustatyta kitaip, nuo jo paskelbimo atitinkamai *Boletín Oficial del Estado* arba *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*.

<...>“

14. Minėto įstatymo 34 straipsnio „Žalos atlyginimas“ 1 dalyje numatyta:

„<...>

32 straipsnio 4 ir 5 dalyse numatytais atsakomybės atvejais gali būti atlyginama žala, atsiradusi per penkerius metus iki sprendimo, kuriuo konstatuojama, kad įstatymo galią turinti norma prieštarauja Konstitucijai, arba pripažįstama, kad norma prieštarauja [Sąjungos] teisei, paskelbimo, jeigu šiame sprendime nenustatyta kitaip.“

III. Ikiteisminė procedūra

15. Gavusi privačių asmenų pateiktus skundus Komisija 2016 m. liepos 25 d. pradėjo „ES Pilot“ procedūrą prieš Ispanijos Karalystę, susijusią su Įstatymo Nr. 40/2015 32 ir 34 straipsniais, kurioje remiamasi galimu lygiavertiškumo ir veiksmingumo principų pažeidimu. Atsižvelgiant į tai, kad ši procedūra nebuvo sėkminga, ji buvo užbaigta 2017 m. sausio 18 d. Tada Komisija pradėjo pažeidimo tyrimo procedūrą.

16. 2017 m. birželio 15 d. raštu Komisija paprašė Ispanijos Karalystės pateikti pastabas dėl jai susirūpinimą keliančių klausimų, susijusių su Įstatymo Nr. 40/2015 32 ir 34 straipsniais, dėl lygiavertiškumo ir veiksmingumo principų. 2017 m. rugpjūčio 4 d. ši valstybė narė nurodė Komisijai priežastis, dėl kurių mano, kad nagrinėjamos nuostatos atitinka šiuos principus.

17. 2018 m. sausio 26 d. Komisija pateikė pagrįstą nuomonę, kurioje nurodė priežastis, dėl kurių Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 3–6 dalys ir 34 straipsnio 1 dalies antra pastraipa, taip pat Įstatymo Nr. 39/2015 67 straipsnio 1 dalies trečia pastraipa, jos nuomone, prieštarauja veiksmingumo ir lygiavertiškumo principams, ir atmetė Ispanijos Karalystės argumentus, pateiktus 2017 m. rugpjūčio 4 d. rašte.

18. Po 2018 m. kovo 14 d. susitikimo su Komisijos tarnybomis Ispanijos Karalystė 2018 m. kovo 26 d. raštu atsakė į pagrįstą nuomonę pakartodama savo poziciją, kad Ispanijoje galiojanti valstybės atsakomybės sistema atitinka lygiavertiškumo ir veiksmingumo principus. 2018 m. lapkričio 20 d. raštu ši valstybė narė vis dėlto nurodė Komisijai, kad iš naujo apsvairstė savo poziciją ir netrukus pateiks teisės akto projektą, kuriuo Ispanijos teisė bus suderinta su Sąjungos teisės reikalavimais. 2018 m. gruodžio 21 d. šis projektas buvo pateiktas Komisijai.

19. Po naujo 2019 m. kovo 18 d. surengto susitikimo Komisija 2019 m. gegužės 15 d. išsiuntė Ispanijos Karalystei dokumentą, kuriame nurodyta, kad nors minėtu projektu galiausiai gali būti nutrauktas lygiavertiškumo principo pažeidimas, to negalima pasakyti apie veiksmingumo principo pažeidimą.

20. 2019 m. liepos 31 d. rašte Ispanijos Karalystė nurodė, kad kol kas nėra galimybės pateikti naujų pasiūlymų dėl teisės aktų, nes dirba laikinoji vyriausybė (isp. *Gobierno en funciones*).

IV. Procesas Teisingumo Teisme ir šalių reikalavimai

21. 2020 m. birželio 24 d. ieškiniu Komisija prašo Teisingumo Teismo pripažinti, kad Ispanijos Karalystė, priimdama ir palikdama galioti Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 3–6 dalis ir 34 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą bei Įstatymo Nr. 39/2015 67 straipsnio 1 dalies trečią pastraipą, neįvykdė savo įsipareigojimų pagal veiksmingumo ir lygiavertiškumo principus.

22. Ispanijos Karalystė prašo Teisingumo Teismo pripažinti ieškinį nepriimtiniu tiek, kiek Komisija mano, jog ši valstybė narė turėtų pakeisti savo atsakomybės sistemą patenkinus ieškinį, ir jį atmesti.

23. 2020 m. kovo 11 d. posėdyje Ispanijos Karalystė ir Komisija pateikė žodines pastabas.

V. Analizė

A. Dėl priimtinumų

24. Atsiliepime į ieškinį Ispanijos Karalystė teigia, kad šis ieškinytis turi būti pripažintas nepriimtiniu, kiek Komisija prašo pakeisti visą Ispanijos turtinės atsakomybės sistemą, išplėsdama pagrįstoje nuomonėje nustatytą ieškinio dalyką.

25. Iš tikrųjų iš Teisingumo Teismo suformuotos jurisprudencijos matyti, kad pagal SESV 258 straipsnį pareikšto ieškinio dėl įsipareigojimų neįvykdymo dalykas nustatomas Komisijos pagrįstoje nuomonėje, todėl ieškinytis turi būti grindžiamas tais pačiais motyvais ir pagrindais kaip ir ši pagrįsta nuomonė¹².

26. Reikia pripažinti, kad, kaip tvirtina Ispanijos Karalystė, Komisija ieškinyje teigia, kad jeigu Teisingumo Teismas ieškinį pripažintų pagrįstu, visa Ispanijoje taikoma sistema turėtų būti pakeista.

¹² 2018 m. balandžio 17 d. Sprendimas *Komisija / Lenkija (Belovežo giria)* (C-441/17, EU:C:2018:255, 65 punktas), 2021 m. birželio 3 d. Sprendimas *Komisija / Vokietija (Ribinės vertės – NO2)* (C-635/18, nepaskelbtas Rink., EU:C:2021:437, 47 punktas) ir 2021 m. birželio 24 d. Sprendimas *Komisija / Ispanija (Donjanos gamtinio regiono prastėjimas)* (C-559/19, EU:C:2021:512, 160 punktas).

27. Vis dėlto reikia pažymėti, kad Komisija aiškiai nurodė su šiuo ieškiniu susijusias nuostatas, t. y. Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 3–6 dalis ir 34 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą, taip pat Įstatymo Nr. 39/2015 67 straipsnio 1 dalies trečią pastraipą, kuriose reglamentuojama valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybė dėl Sąjungos teisės pažeidimo. Be to, iš Komisijos ieškinio aiškiai matyti, kad ji ginčija tik valstybės, *kaip teisės aktų leidėjos*, atsakomybės teisinę sistemą ir kalba tik apie valstybės atsakomybę dėl Sąjungos teisei prieštaraujančių *teisės aktų*.

28. Šiuo klausimu reikia pažymėti, kad per teismo posėdį Komisija dar kartą paaaiškino, su kokiomis situacijomis susijęs ieškinys. Taigi kalbama apie valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, patraukimą atsakomybėn dėl Sąjungos teisės pažeidimo tiek tuo atveju, kai žalą tiesiogiai lėmė teisės aktų leidėjo veiksmai ar neveikimas, nepriimant administracinio akto, tiek tuo atveju, kai ją lėmė pagal įstatymą administracijos priimtas administracinis aktas, jeigu administracija iš tikrųjų neturėjo jokios diskrecijos priimti šio akto.

29. Be to, reikia pažymėti, kad pagrįstos nuomonės dalykas buvo tos pačios nuostatos, kaip ir nurodytos šiame ieškinyje, ir kad joje Komisija suformulavo priekaištus, kurie yra panašūs į išdėstytus jos ieškinyje, todėl negalima konstatuoti, jog ieškinio dalykas buvo išplėstas.

30. Taigi manau, kad dėl šio ieškinio priimtino neįkyla abejonių.

B. Dėl esmės

1. Dėl veiksmingumo principo

31. Komisija tvirtina, kad Ispanijoje galiojanti valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės dėl Sąjungos teisės pažeidimo sistema, numatyta Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 5 dalyje, prieštarauja veiksmingumo principui, kiek joje nustatytos trys padarytos žalos atlyginimo sąlygos, t. y. pirma, kad valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės atsiradimas siejamas su Teisingumo Teismo sprendimu, kad teisės aktas yra nesuderinamas su Sąjungos teise, antra, kad nukentėjęs asmuo ieškinį dėl atsakomybės gali teikti tik po galutinio teismo sprendimo, kuriuo atmetamas skundas dėl žalą lėmusio administracinio akto, ir galiausiai, trečia, kad privatus asmuo tokia skunde turi būti nurodęs, jog pažeista Sąjungos teisė.

32. Komisija priduria, kad, pirma, senaties terminas ieškiniui dėl valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės dėl Sąjungos teisės pažeidimo pareikšti, numatytas Įstatymo Nr. 39/2015 67 straipsnio 1 dalyje, ir, antra, Įstatymo Nr. 40/2015 34 straipsnio 1 dalis, kurioje nustatyta, kad gali būti atlyginta tik žala, patirta per penkerius metus iki nesuderinamumo konstatavimo, yra dar du su veiksmingumo principu nesuderinami reikalavimai.

33. Ispanijos Karalystė vis dėlto pirmiausia nurodo, kad ieškinys turi būti atmestas, nes Komisija atliko dalinę ir neišsamią nagrinėjamų nuostatų analizę. Ši valstybė narė mano, kad Komisija turėjo atsižvelgti į visą Ispanijoje taikomą sistemą, susijusią su valdžios institucijų atsakomybe pažeidus Sąjungos teisę, ir plačią valstybėms narėms suteiktą diskreciją nustatyti valstybės

atsakomybės sistemą, kad įrodytų, jog visa ši sistema prieštarauja veiksmingumo principui¹³.

34. Analizę pradėsiu nuo šio argumento nagrinėjimo, nes Komisijos priekaištų, susijusių su veiksmingumo principo pažeidimu, analizė, jei ji būtų pagrįsta, remiantis vien nurodytomis nuostatomis, turėtų būti atmesta.

a) Dėl tik į tam tikras nuostatas nukreiptos Komisijos analizės

35. Ispanijos Karalystė teigia, kad Komisija privalo išnagrinėti visas nacionalines nuostatas, kurios gali būti reikšmingos nustatant, ar Ispanijoje taikoma valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, turtinės atsakomybės sistema tikrai prieštarauja veiksmingumo ir lygiavertiškumo principams.

36. Ši valstybė narė mano, kad tiek taikant „įprastas“ teisių gynimo priemones¹⁴, tiek Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 1 dalyje numatytą „bendrą tvarką“, pagal kurią galima reikalauti valdžios institucijų atsakomybės, užtikrinama, kad privatiems asmenims būtų suteiktos veiksmingos teisių gynimo priemonės, kai jie patiria žalą dėl to, kad valdžios institucijos pažeidė Sąjungos teisę. Darytina išvada, kad šio įstatymo 32 straipsnio 5 dalis yra papildoma nuostata, kurioje numatyta konkreti teisių gynimo priemonė, skirta skundą jau pateikusiems privatiems asmenims, dėl kurių buvo priimtas nepalankus sprendimas, kuriame nebuvo atsizvelgta į taikytos teisės nuostatos nesuderinamumą su Sąjungos teise.

37. Minėta valstybė narė tvirtina, kad atlikdama lygiagrečią analizę Komisija taip pat perkėlė pareigą įrodyti išipareigojimų neįvykdymą, dėl kurio skundžiamasi.

38. Tiesa, kad Teisingumo Teismo suformuotoje jurisprudencijoje aiškiai konstatuota, jog kiekvieną atvejį, kai kyla klausimas, ar dėl nacionalinės procesinės nuostatos Sąjungos teisės taikymas tampa neįmanomas ar pernelyg sudėtingas, reikia nagrinėti atsizvelgiant į šios nuostatos svarbą visame procese, į proceso eigą ir jo ypatumus įvairiuose nacionaliniuose teismuose¹⁵, ir kad Sąjungos teisė neturi nustatyti, kokia procedūra turi būti taikoma (jei jų yra kelios)¹⁶.

39. Vis dėlto nemanau, kad toks reikalavimas reiškia, jog reikia sistemiškai išnagrinėti visas teisių gynimo priemones, kuriomis naudojantis apskritai galima reikalauti valstybės atsakomybės, jeigu ieškinio dėl išipareigojimų neįvykdymo dalykas yra susijęs tik su valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės sistema.

¹³ Ispanijos Karalystė rašytiniuose paaiškinimuose ne kartą tvirtino, kad siekiant įrodyti lygiavertiškumo principo pažeidimą taip pat būtina išnagrinėti visą minėtą sistemą. Vis dėlto, atsizvelgiant į šios valstybės narės pateiktų argumentų esmę, aiškiai matyti, kad tokia bendra analizė būtų tik leidusi įrodyti nagrinėjamos sistemos veiksmingumą. Kita vertus, reikia pažymėti, kad Komisijos priekaištas dėl lygiavertiškumo principo pažeidimo grindžiamas vien tik Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 4 dalyje numatytų ieškinių dėl valstybės atsakomybės, teikiamų dėl Konstitucijai prieštaraujančio įstatymo, ir šio įstatymo 32 straipsnio 5 dalyje numatytų ieškinių dėl valstybės atsakomybės, teikiamų dėl nesuderinamo įstatymo, palyginimu. Taigi šiuo klausimu nėra svarbu nagrinėti visų Ispanijos teisės sistemos nuostatų, susijusių su valdžios institucijų padarytos žalos atlyginimu. Todėl ši Ispanijos Karalystės argumentą sieju tik su analize dėl veiksmingumo principo pažeidimo buvimo.

¹⁴ T. y. administracinis skundas dėl žalą sukėlusio akto, *ex officio* atliekama administracinių aktų peržiūros procedūra, mokesčių srityje numatyta nepagrįstai sumokėtų sumų susigrąžinimo procedūra ir procedūra, pagal kurią išplečiamas teismo sprendimo taikymas mokesčių srityje.

¹⁵ 2020 m. liepos 16 d. Sprendimas *Caixabank ir Banco Bilbao Vizcaya Argentaria* (C-224/19 ir C-259/19, EU:C:2020:578, 85 punktas), 2021 m. gegužės 20 d. Sprendimas *X (SND dujovežiai)* (C-120/19, EU:C:2021:398, 72 punktas) ir 2021 m. birželio 10 d. Sprendimas *BNP Paribas Personal Finance* (C-776/19–C-782/19, EU:C:2021:470, 28 punktas).

¹⁶ 2018 m. spalio 4 d. Sprendimas *Kantarev* (C-571/16, EU:C:2018:807, 130 punktas).

40. Šią sąlygą labiau suprantu kaip reikalavimą atlikti ginčijamų nuostatų analizę, atsižvelgiant į kontekstą, ją atliekant gali būti papildomai išnagrinėtos kitos nuostatos, kai jos yra svarbios nagrinėjamoje procedūroje, arba kai jų dalykas yra faktiškai toks pat, t. y. sudaryti sąlygas kilti valstybės atsakomybei dėl su Sąjungos teise nesuderinamų *įstatymų*.

41. Be to, kad Komisija galėtų būti kritikuojama dėl to, jog nori pirmenybę teikti valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, patraukimo atsakomybėn procedūrai, o ne kitai procedūrai, taip pat reikia, kad Ispanijos Karalystės aprašomų procedūrų dalykas būtų tas pats, t. y. būtent valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, patraukimas atsakomybėn.

42. Manau, taip nėra. Ispanijos Karalystės nurodytos nuostatos nėra tokios, kad pagal jų turinį ar jas aiškinant būtų galima reikalauti iš Sąjungos teisę pažeidusios valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, padarytos žalos atlyginimo.

43. Pirma, Ispanijos Karalystė teigia, kad taikant „įprastas“ teisių gynimo priemones galima reikalauti, kad valdžios institucijos atlygintų žalą, kilusią dėl Sąjungos teisės pažeidimo.

44. Reikia pripažinti, jog taikant kiekvieną iš šių priemonių užtikrinama, kad tam tikru būdu privatiems asmenims apskritai galėtų būti atlyginta administracijos padaryta žala arba bent jau atkurta ankstesnė padėtis ir sumažinta jiems padaryta žala ir kad galėtų būti reikalaujama atlyginti žalą dėl Sąjungos teisės pažeidimo. Išanalizavus šias įvairias teisių gynimo priemones paaaiškėja, kad nė pagal vieną iš jų negali kilti valstybės, *kaip teisės aktų leidėjos*, atsakomybė.

45. Pirma, taikant mokesčių srityje numatytą nepagrįstai sumokėtų sumų susigrąžinimo procedūrą tik užtikrinamas padėties atkūrimas tuo atveju, kai mokesčių administratoriui buvo permokėta, ir nėra jokios galimybės kilti valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybei ir atlyginti padarytą žalą. Be to, reikia pažymėti, kad Ispanijos teisėje numatyta nepagrįstai sumokėtų sumų susigrąžinimo procedūra materialiniu požiūriu taikoma tik mokesčių srityje, taigi bet kuriuo atveju šios procedūros negalima taikyti kaip „įprastos“ teisių gynimo priemonės, pagal kurią gali būti atlyginta Sąjungos teisę pažeidusios valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, padaryta žala.

46. Tas pats pasakytina, antra, dėl teismo sprendimo taikymo išplėtimo procedūros, kurios materialinė taikymo sritis taip pat yra ribota. Pagal šią procedūrą tam tikrose srityse priimtas galutinis teismo sprendimas, kuriuo konstatuota asmeniui palanki individuali teisinė situacija, gali būti taikomas kitiems tokioje pačioje situacijoje esantiems asmenims. Taigi norint pasinaudoti tokia procedūra kaip teisių gynimo priemone, kurią taikant gali kilti valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybė, reikia, kad pirmuoju galutiniu teismo sprendimu būtų konstatuota valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybė tokioje pačioje situacijoje. Vadinasi, ši teisių gynimo priemonė taip pat negali būti laikoma „įprasta“ teisių gynimo priemone, kuria užtikrinamas valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės sistemos veiksmingumas, nes tokiu atveju ji gali būti taikoma tik tada, kai valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybė jau buvo konstatuota.

47. Trečia, dėl *ex officio* atliekamos administracinių aktų peržiūros procedūros reikia pažymėti, kad, viena vertus, pagal ją gali būti atlyginta ne dėl įstatymo tiesiogiai padaryta žala, bet tik administraciniais aktais padaryta žala, ir, kita vertus, ji taikoma visiškai valdžios institucijų nuožiūra. Taigi man atrodo, jog reikia paneigti, kad ji galėtų turėti kokios nors įtakos vertinant valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės sistemą Ispanijoje.

48. Ketvirta, administracinis skundas dėl administracinio akto, kuriuo padaryta žala, taip pat susijęs būtent su papildoma, o ne nuolatine galimybe reikalauti atlyginti *administraciniu aktu padarytą* žalą. Taigi valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybė negali kilti, jeigu žala padaryta ne administraciniu aktu, bet *tiesiogiai įstatymu*¹⁷, todėl ir šiuo atveju tokia procesinė priemonė negali būti laikoma „įprasta“ teisių gynimo priemone, kurią taikant gali kilti valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybė¹⁸.

49. Šiuo klausimu reikia pripažinti, kad Komisija taip pat kalba apie atvejį, kai žala formaliai padaryta administraciniu aktu, jeigu administracija jį priima įgyvendindama su Sąjungos teise nesuderinamą įstatymą, neturėdama diskrecijos priimti šio akto. Taikant tokią teisių gynimo priemonę privatus asmenys, patyrę žalą dėl tokio akto, neabejotinai gali reikalauti ją atlyginti. Vis dėlto ir šiuo atveju formaliai kalbama ne apie valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, bet apie administracinės institucijos, kaip aktą priėmusio subjekto, atsakomybės atsiradimą.

50. Taigi vadinamosiomis „įprastomis“ teisių gynimo priemonėmis, kuriomis remiasi Ispanijos Karalystė, siekiama ne atlyginti valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, padarytą žalą jai pažeidus Sąjungos teisę, o tik sudaryti galimybę atlyginti žalą, padarytą aktais, kuriuos administracija priėmė remdamasi nesuderinamu įstatymu. Vadinas, Komisijai negali būti priekaištaujama dėl to, kad atliko dalinę Ispanijoje taikomos valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės sistemos analizę, išnagrinėjusi tik Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 3–6 dalis, t. y. vienintelės šiuo atžvilgiu reikšmingas nuostatas.

51. Bet kuriuo atveju reikia pažymėti, kad nors Ispanijos nurodytos kitos teisių gynimo priemonės nėra šio ieškinio dėl išipareigojimų neįvykdymo dalykas, Komisijos argumentuose į jas vis dėlto atsižvelgta, kiek jų taikymas yra būtina valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės atsiradimo pagal Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 5 dalį sąlyga. Taigi Komisijai taip pat negali būti priekaištaujama dėl to, kad atliko nekontekstinę Ispanijoje taikomos valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės jai pažeidus Sąjungos teisę sistemos analizę¹⁹.

52. Antra, Ispanijos Karalystė teigia, kad pagal Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnį, vertinant visas jo nuostatas, gali kilti valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybė, todėl Komisija negali remtis tik šio įstatymo 32 straipsnio 3–6 dalimis ir savo argumentus dėl veiksmingumo principo tariamo pažeidimo sieti tik su minėto įstatymo 32 straipsnio 5 dalimi.

53. Ši valstybė narė teigia, kad Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 1 dalyje nustatyta „bendra tvarka“, siekiant užtikrinti, kad privatiems asmenims būtų atlyginta žala, kurią valstybė, kaip teisės aktų leidėja, padarė pažeisdama Sąjungos teisę.

54. Šiuo klausimu reikia pabrėžti, kad per procesą Ispanijos Karalystės nuomonė šiek tiek keitėsi. Nors jos rašytiniuose paaiškinimuose pateikiant argumentus visų pirma kalbama apie Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 1 dalį, per teismo posėdį ši valstybė narė siekė įrodyti, kad teisės aktų leidėjo atsakomybės atsiradimo sąlygos nustatytos šio įstatymo 32 straipsnio 3 dalyje.

¹⁷ Ispanijos Karalystė ne kartą tvirtino, kad vargu ar žala gali būti padaryta teisės aktų leidėjo aktu nepriėmus jokie jį įgyvendinančio administracinio akto, todėl administracinio akto apskundimo galėtų pakakti, kad privatus asmenys galėtų reikalauti atlyginti žalą, kurią jie patyrė dėl su Sąjungos teise nesuderinamo įstatymo. Vis dėlto iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos matyti, kad yra priešingai ir pagrindiniai sprendimai dėl valstybės atsakomybės už Sąjungos teisės pažeidimą yra susiję būtent su tuo, kad teisės aktų leidėjas į nacionalinę teisę neperkėlė direktyvų arba jas netinkamai perkėlė, todėl buvo padaryta žala privatiems asmenims.

¹⁸ Šiuo klausimu reikia pažymėti, kad valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybę Komisija taip pat supranta taip, kad ji yra susijusi su atvejais, kai žala padaroma administraciniu aktu, priimtu taikant įstatymą, kai administracija neturėjo diskrecijos priimti šį aktą.

¹⁹ Šį klausimą išsamiau išnagrinėsiu analizuodamas Komisijos suformuluotus priekaištus, susijusius su veiksmingumo principu. Žr. šios išvados 67 ir paskesnius punktus.

55. Vis dėlto negalima pritarti nė vienam iš šių argumentų.

56. Pirma, iš Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 1 dalies teksto aiškiai matyti, kad privatus asmenys gali reikalauti, kad „atitinkamos valdžios institucijos“ atlygintų bet kokią jų patirtą žalą, kai šią žalą „lėmė įprasta ar neįprasta su viešąja paslauga susijusi veikla“. Ne tik abejotina, kad teisėkūros veikla galėtų būti tiesiog laikoma „su viešąja paslauga susijusia veikla“ ir kad valstybė, kaip teisės aktų leidėja, galėtų būti laikoma viena iš valdžios institucijų, bet reikia pabrėžti ir tai, kad tokia bendra formuluotė, kuri susijusi su visų valdžios institucijų atsakomybe, skiriasi nuo šio įstatymo 32 straipsnio 3–6 dalių formuluotės, kuri susijusi tik su valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybe.

57. Taigi Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 1 dalyje nustatyta „bendra tvarka“ administracijos atsakomybei kilti, o valstybės, kaip *teisės aktų leidėjos*, atsakomybė reglamentuojama konkrečiomis nuostatomis, kurios iš tikrųjų būtų beprasmės, jei pirmoji nuostata būtų laikoma pakankama valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybei kilti pažeidus Sąjungos teisę. Tad negalima manyti, kad minėta nuostata siekiama sudaryti sąlygas atlyginti valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, padarytą žalą, nes tokio žalos atlyginimo sąlygos nustatytos šio įstatymo 32 straipsnio 3–6 dalyse.

58. Antra, argumentas, kad Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 3 dalis yra ta nuostata, kuria sudaromos sąlygos atlyginti žalą, kurią valstybė, kaip teisės aktų leidėja, padarė dėl su Sąjungos teise nesuderinamo įstatymo, yra platesnis nei šios nuostatos formuluotė. Iš tiesų toje nuostatoje numatyta, kad privatiems asmenis gali būti atlyginta bet kokia žala jų turtui ar teisėms, „kuri kilo dėl teisės aktų <...> taikymo, *jeigu tokiuose teisės aktuose tokia teisė numatyta ir laikantis juose nustatytų sąlygų*“²⁰. Taigi minėta nuostata yra susijusi ne su valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybe pažeidus Sąjungos teisę, bet tik su jos pareiga atlyginti žalą, padarytą įstatymu, kuriuo niekaip nepažeista Sąjungos teisė, ir tai turi būti numatyta šiame įstatyme.

59. Ispanijos Karalystė vis dėlto teigia, kad *Tribunal Supremo* (Aukščiausiasis Teismas, Ispanija) neseniai šią nuostatą išaiškino taip, kad pagal ją gali kilti valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybė už Sąjungos teisės pažeidimą.

60. Šiuo klausimu reikia pripažinti, kad Teisingumo Teismo jurisprudencijoje konstatuota, jog nacionalinių įstatymų ir kitų teisės aktų taikymo apimtį reikia vertinti atsižvelgiant į nacionalinių teismų aiškinimą²¹. Nors Teisingumo Teismas, siekdamas nustatyti, kaip nacionaliniai teismai aiškina nuostatą, kartais gali atsižvelgti ne tik į šios nuostatos pažodinę prasmę, vis dėlto taip pat yra aišku, kad į atskirus teismo sprendimus kita kryptimi plėtojamoje jurisprudencijoje nereikėtų atsižvelgti²² ir kad jeigu teismų pateikiamas nacionalinės teisės aktų aiškinimas, į kurį būtų galima atsižvelgti, skiriasi, reikia konstatuoti, kad šie nacionalinės teisės aktai bent jau nėra pakankamai aiškūs, kad būtų užtikrintas jų taikymas, atitinkantis Sąjungos teisę²³.

61. Remdamasis šia jurisprudencija, manau, kad nereikėtų atsižvelgti į atskirą jurisprudencijoje pateikiamą aiškinimą, kuriuo nukrypstama nuo aiškinamos nuostatos formuluotės, ir kad bet kuriuo atveju toks aiškinimas galėtų užgožti nacionalinės teisės aktus taip, kad negalėtų būti užtikrintas Sąjungos teisę atitinkantis taikymas.

²⁰ Išskirta mano.

²¹ 2007 m. liepos 18 d. Sprendimas *Komisija / Vokietija* (C-490/04, EU:C:2007:430, 49 punktas) ir 2015 m. rugsėjo 16 d. Sprendimas *Komisija / Slovakija* (C-433/13, EU:C:2015:602, 81 punktas).

²² 2003 m. gruodžio 9 d. Sprendimas *Komisija / Italija* (C-129/00, EU:C:2003:656, 32 punktas).

²³ 2003 m. gruodžio 9 d. Sprendimas *Komisija / Italija* (C-129/00, EU:C:2003:656, 33 punktas).

62. Grįsdama savo argumentą Ispanijos Karalystė remiasi vien *Tribunal Supremo* (Aukščiausiasis Teismas) sprendimu, nors šiame sprendime pateikiamas tariamai skirtingas teisės aktų aiškinimas, viršijant tai, kas leidžiama pagal Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 3 dalį²⁴. Be to, ši valstybė narė pati pažymi, kad nors ieškinys buvo pripažintas priimtinu, jis vėliau buvo atmestas, motyvuojant tuo, kad nebuvo įvykdytos šioje nuostatoje nustatytos sąlygos.

63. Nemanau, kad pakanka tokio pavienio pavyzdžio, kad būtų įrodyta, jog pagal Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 3 dalį gali kilti valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybė pažeidus Sąjungos teisę, nepaisant to, kad nėra įvykdytos šioje nuostatoje nustatytos sąlygos.

64. Bet kuriuo atveju net jeigu Ispanijos Karalystės nurodytas sprendimas galėtų būti aiškinamas kaip leidžiantis kilti teisės aktų leidėjo atsakomybei pagal Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 3 dalį, nesilaikant šioje nuostatoje išdėstytų sąlygų, reikia konstatuoti, kad tokiu atveju nacionalinės teisės aktai nėra pakankamai aiškūs, kad būtų užtikrintas Sąjungos teisę atitinkantis taikymas.

65. Šiomis aplinkybėmis ir atsižvelgiant į tai, kad nei „įprastomis“ teisių gynimo priemonėmis, nei Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 1 ir 3 dalimis nesiekama sudaryti sąlygų kilti valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybei dėl žalos, kuri privatiems asmenims padaryta pažeidus Sąjungos teisę, Komisijai negali būti priekaištaujama dėl to, kad rėmėsi tik Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 5 dalimi, vienintele šiuo klausimu reikšminga nuostata siekiant patikrinti, ar Ispanijoje taikoma valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės jai pažeidus Sąjungos teisę sistema atitinka veiksmingumo principą.

66. Taigi, manau, kad pagrindinį Ispanijos Karalystės argumentą reikėtų atmesti. Dabar nagrinėsiu Komisijos suformuluotus priekaištus, kiek jie susiję su tuo, kad taikant Ispanijoje galiojančią valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės jai pažeidus Sąjungos teisę sistemą pažeidžiamas veiksmingumo principas.

b) Dėl Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 5 dalyje nurodytų sąlygų

67. Komisija teigia, kad Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 5 dalyje nurodytos valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės jai pažeidus Sąjungos teisę sąlygos yra nesuderinamos su veiksmingumo principu. Taigi paeiliui išnagrinėsiu šias tris sąlygas, siekdamas nustatyti, ar dėl jų valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, padarytos žalos dėl Sąjungos teisės pažeidimo atlyginimas tampa praktiškai neįmanomas arba pernelyg sudėtingas.

1) Sąlyga, susijusi su reikalavimu, kad iš anksto būtų priimtas Teisingumo Teismo sprendimas, kuriuo teisės aktas pripažįstamas nesuderinamu su Sąjungos teise

68. Komisija pabrėžia, kad Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 5 dalyje numatyta, jog žalą turi „[emti] normos, kuri pripažinta prieštaraujančia [Sąjungos] teisei, taikymas“, tačiau Įstatymo Nr. 39/2015 67 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad sprendimas, kuriuo norma pripažįstama prieštaraujančia Sąjungos teisei, turi būti paskelbtas *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*.

²⁴ Šiuo klausimu reikia pažymėti, kad ši valstybė narė nenurodė, ar aptariamasis sprendimas yra kasacinis sprendimas siekiant suvienodinti jurisprudenciją, nes to negali atskleisti vien aplinkybė, kad jį priėmė *Tribunal Supremo* (Aukščiausiasis Teismas), atsižvelgiant į tai, kad, kaip teigia minėta valstybė narė, *Tribunal Supremo* (Aukščiausiasis Teismas) yra vienintelis teismas, nagrinėjantis prašymus dėl valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės.

69. Atsižvelgdama į tai, kad *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje* skelbiami tik Teisingumo Teismo sprendimai ir kad, be to, tik sprendimuose, priimtuose išnagrinėjus ieškinius dėl įsipareigojimų neįvykdymo, nacionalinė teisė gali būti pripažinta nesuderinama su Sąjungos teise, Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 5 dalį, siejamą su Įstatymo Nr. 39/2015 67 straipsnio 1 dalimi, Komisija aiškina taip, kad joje nustatytas reikalavimas, jog norint pareikšti ieškinį dėl valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės, jau turi būti priimtas Teisingumo Teismo sprendimas, kuriuo konstatuojamas valstybės įsipareigojimų neįvykdymas.

70. Ispanijos Karalystė pripažįsta, kad pagal Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 5 dalį ir Įstatymo Nr. 39/2015 67 straipsnio 1 dalį reikalingas Teisingumo Teismo sprendimas dėl nesuderinamumo su Sąjungos teise, kad galėtų kilti valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybė, tačiau pažymi, kad tai nebūtinai turi būti sprendimas, priimtas išnagrinėjus ieškinį dėl įsipareigojimų neįvykdymo.

71. Iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos aiškiai matyti, kad žalos, kuri padaryta valstybei narei pažeidus Sąjungos teisę, atlyginimui netaikomas nei reikalavimas, kad Teisingumo Teismas iš anksto konstatuotų valstybės įsipareigojimų pagal Sąjungos teisę neįvykdymą²⁵, nei reikalavimas, kad toks pažeidimas būtų pripažintas Teisingumo Teismo priimtame prejudiciniame sprendime²⁶.

72. Taigi Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 5 dalyje, siejamoje su Įstatymo Nr. 39/2015 67 straipsnio 1 dalimi, nustatyta pirmoji sąlyga, kurios Ispanijos Karalystė neginčija ir pagal kurią reikalavimas, kad teisės aktas būtų pripažintas nesuderinamu su Sąjungos teise ir apie tai būtų paskelbta Oficialiajame leidinyje, yra būtinas valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybei kilti, mano nuomone, akivaizdžiai prieštarauja Teisingumo Teismo jurisprudencijai ir dėl tokios sąlygos valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, padarytos žalos atlyginimas gali tapti praktiškai neįmanomas arba pernelyg sudėtingas.

73. Vis dėlto Ispanijos Karalystė neigia, kad šis reikalavimas prieštarauja veiksmingumo principui. Šiuo klausimu ji pakartoja savo argumentą, susijusį su tuo, kad yra nustatyta kitų teisių gynimo priemonių, kurias taikant gali kilti Ispanijos valdžios institucijų atsakomybė joms pažeidus Sąjungos teisę. Ši valstybė narė paaiškina, kad Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 5 dalis yra papildoma teisių gynimo priemonė²⁷, kurią taikant gali kilti valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybė neatsižvelgiant į *res judicata* galią, kai pateikti ieškiniai ar skundai dėl ginčijamo akto buvo atmesti. Jos nuomone, tik remiantis Teisingumo Teismo sprendimu, turinčiu *erga omnes* poveikį, būtų galima paneigti *res judicata* galią.

74. Pirma, kaip pažymėjau, valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybė dėl Sąjungos teisei prieštaraujančių teisės aktų nėra nė vienos iš Ispanijos Karalystės nurodytų teisių gynimo priemonių dalykas. Taigi Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 5 dalyje įtvirtinta tikrai ne papildoma, o vienintelė galimybė valstybės atsakomybei kilti ir reikalauti atlyginti žalą, kurią valstybė, kaip teisės aktų leidėja, padarė pažeisdama Sąjungos teisę.

75. Be to, kaip pažymi Komisija, mano nuomone, pagal patį valstybės atsakomybės dėl Sąjungos teisės pažeidimo principą ši nuostata taikoma tik kraštutiniu atveju, kai naudodamiesi kitomis teisių gynimo priemonėmis privatus asmenys negalėjo veiksmingai apsaugoti jiems pagal Sąjungos teisę suteiktų teisių. Vis dėlto dėl šios valstybės atsakomybės dėl Sąjungos teisės

²⁵ 2009 m. kovo 24 d. Sprendimas *Danske Slagterier* (C-445/06, EU:C:2009:178, 37 punktas).

²⁶ 2010 m. sausio 26 d. Sprendimas *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, 38 punktas).

²⁷ Šią teisių gynimo priemonę ji net laiko „liekamąja“, tačiau per teismo posėdį ji vėl pradėjo vartoti šį terminą.

pažeidimo mechanizmo ypatybės šis mechanizmas netampa „papildoma“ teisių gynimo priemone, pateisinančia jos taikymui keliamą reikalavimą, kad prieš tai būtų priimtas Teisingumo Teismo sprendimas.

76. Antra, nesuprantu Ispanijos Karalystės argumento, susijusio su būtinybe apsaugoti *res judicata* galią, reikšmės. Pirma, remiantis Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 5 dalimi negalima teigti, kad jos taikymo sritis susijusi su valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės atsiradimu pažeidžiant *res judicata* galią. Antra, manau, kad pareiškiant ieškinį dėl valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės po to, kai buvo atmestas skundas dėl asmens nenaudai priimto akto, niekaip nepažeidžiama teismo sprendimo, priimto išnagrinėjus šį skundą, *res judicata* galia.

77. Iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos matyti, kad bylos dėl valstybės atsakomybės dalykas nebūtinai yra toks pats ir jos šalys nebūtinai yra tos pačios šalys kaip bylos dėl asmens nenaudai priimto akto, kurioje buvo priimtas *res judicata* galią įgijęs sprendimas²⁸. Valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės atsiradimas yra ne galimybė peržiūrėti galutinį teismo sprendimą ir ginčyti juo nustatytus teisinius santykius, o ištaisyti trūkumus, kurie lėmė, kad neužtikrinama pagal Sąjungos teisę privatiems asmenims suteiktą teisių apsauga. Nors šis klausimas nesusijęs su šiuo ieškiniu, reikia pažymėti tai, ką Teisingumo Teismas aiškiai patvirtino dėl ieškinių, susijusių su valstybės atsakomybe už nacionalinio teismo padarytą Sąjungos teisės pažeidimą: *res judicata* galios principas iš esmės nedraudžia pripažinti valstybės atsakomybės principą²⁹.

78. Taigi Ispanijos Karalystės pateiktais argumentais negali būti paneigta išvada, jog reikalavimas, kad prieš patraukiant valstybę, kaip teisės aktų leidėją, atsakomybėn turi būti priimtas Teisingumo Teismo sprendimas, prieštarauja veiksmingumo principui.

2) *Sąlyga, susijusi su galutinio sprendimo atmesti nukentėjusio privataus asmens skundą dėl administracinio akto, kuriuo padaryta žala, buvimu*

79. Komisija tvirtina, kad Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 5 dalies, pagal kurią privatus asmuo šiuo pagrindu ieškinį gali pareikšti po to, kai bet kurioje instancijoje buvo priimtas galutinis teismo sprendimas, kuriuo atmetamas administracinis skundas dėl administracinio akto, kurio padaryta žala, formuluotė yra vienareikšmė, todėl ji prieštarauja veiksmingumo principui, kiek joje nenumatyta išimtis tais atvejais, kai dėl reikalavimo prieš tai pasinaudoti teisių gynimo priemonėmis, gali kilti pernelyg didelių sunkumų, visų pirma tais atvejais, kai žala tiesiogiai padaryta dėl įstatymo.

80. Ispanijos Karalystė teigia, kad ši sąlyga grindžiama būtinybe suderinti teisinio saugumo ir valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, padarytos žalos atlyginimo principus. Taip pat būtų sunku įsivaizduoti, kad žala galėtų būti padaryta tiesiogiai įstatymu, nepriimant administracinio akto. Be to, ši valstybė narė tvirtina, kad minėta sąlyga negali būti aiškinama taip, kad pagal ją reikalaujama pirmiausia išnaudoti teisių gynimo priemones, kad galėtų būti pareikštas ieškinys Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 5 dalies, kurioje kalbama tik apie „galutinį sprendimą“, pagrindu.

81. Šiuo klausimu reikia priminti, kad, kiek tai susiję su valstybės narės atsakomybe už Sąjungos teisės pažeidimą, nacionalinis teismas gali patikrinti, ar nukentėjęs asmuo buvo pakankamai rūpestingas, kad išvengtų žalos ar ją sumažintų, ir ar, be kita ko, jis tinkamu laiku pasinaudojo

²⁸ Šiuo klausimu žr. 2003 m. rugsėjo 30 d. Sprendimą *Köbler* (C-224/01, EU:C:2003:513, 39 punktas).

²⁹ 2003 m. rugsėjo 30 d. Sprendimas *Köbler* (C-224/01, EU:C:2003:513, 40 punktas), 2018 m. spalio 24 d. Sprendimas *XC ir kt.* (C-234/17, EU:C:2018:853, 58 punktas) ir 2019 m. liepos 29 d. Sprendimas *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe* (C-620/17, EU:C:2019:630, 64 punktas).

visomis jam prieinamomis teisių gynimo priemonėmis³⁰. Iš tiesų pagal visoms valstybių narių teisės sistemoms bendrą principą nukentėjęs asmuo, rizikuodamas, kad pats turės atlyginti žalą, turi įrodyti, jog elgėsi pakankamai rūpestingai, kad patirta žala būtų sumažinta³¹.

82. Būtent tai numatyta Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 5 dalyje, kurioje valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės atsiradimas siejamas su sąlyga, kad nukentėjęs asmuo prieš tai būtų pateikęs skundą dėl administracinio akto, priimto įgyvendinant nesuderinamą įstatymą. Pateikęs administracinį skundą, ieškinį dėl nepagrįstai sumokėtos sumos susigrąžinimo ar teismo sprendimo taikymo išplėtimo ir taip laiku užginčijęs jam nepalankaus administracinio akto galiojimą nukentėjęs privatus asmuo būtų tikrai galėjęs išvengti jo nurodytos žalos arba bent sumažinti jos dydį³².

83. Be to, kaip pažymi Ispanijos Karalystė, Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 5 dalyje reikalaujama ne tai, kad prieš teikiant ieškinį dėl valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės būtų išnaudotos visos teisių gynimo priemonės, bet tik tai, kad bet kurios instancijos teismas būtų atmetęs skundą. Taigi reikalavimas būti užginčijus nepalankaus akto galiojimą nereiškia, kad nukentėjęs asmuo turėtų sistemingai išnaudoti visas galimas teisių gynimo priemones, ir juo nereikalaujama daugiau nei rūpestingumo, kurio iš šio asmens galima pagrįstai tikėtis, kad būtų sumažintas žalos dydis.

84. Taigi, mano nuomone, ši antra sąlyga, susijusi su valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės jai pažeidus Sąjungos teisę mechanizmo taikymu, numatytu Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 5 dalyje, neprieštarauja veiksmingumo principui, jeigu žala formaliai padaryta administraciniu aktu, priimtu įgyvendinant su Sąjungos teise nesuderinamą įstatymą.

85. Be to, reikia pažymėti, kad tokia sąlyga taip pat taikoma ieškiniams dėl Sąjungos atsakomybės ir į tai Ispanijos Karalystė prašo Teisingumo Teismo atsižvelgti nagrinėjant veiksmingumo principą, nes Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad ieškinys dėl žalos atlygimo prieš Sąjungą nepriimtinas, jeigu jis susijęs su tuo pačiu neteisėtumu ir juo siekiama tų pačių finansinių tikslų kaip ir ieškiniu dėl žalą padariusios institucijos akto, kurio nukentėjęs asmuo laiku neužginčijo, panaikinimo³³.

86. Vis dėlto kitaip yra tuo atveju, kai žalą tiesiogiai sukėlė įstatymas, nepriimant administracinio akto. Kaip jau pažymėjau ir priešingai nei tvirtina Ispanijos Karalystė, toks atvejis visiškai galimas – įstatymas pasekmes sukelia ne tik priimant administracinius aktus.

87. Iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos aiškiai matyti, kad nors veiksmingumo principą atitinka nuostata, kad nukentėjusiajam negali būti atlyginta žala, jei jis tyčia ar dėl nerūpestingumo nepasinaudojo teisių gynimo priemonėmis, kad užkirstų kelią žalai atsirasti, tačiau keliama sąlyga, jog galima pagrįstai reikalauti iš nukentėjusiojo asmens pasinaudoti šia teisių gynimo priemone³⁴.

³⁰ 1996 m. kovo 5 d. Sprendimas *Brasserie du pêcheur ir Factortame* (C-46/93 ir C-48/93, EU:C:1996:79, 84 punktas) ir 2009 m. kovo 24 d. Sprendimas *Danske Slagterier* (C-445/06, EU:C:2009:178, 60 punktas).

³¹ 1996 m. kovo 5 d. Sprendimas *Brasserie du pêcheur ir Factortame* (C-46/93 ir C-48/93, EU:C:1996:79, 84 punktas) ir 2009 m. kovo 24 d. Sprendimas *Danske Slagterier* (C-445/06, EU:C:2009:178, 61 punktas).

³² Šiuo klausimu žr. generalinio advokato M. Poiaros Maduro išvadą byloje *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2009:437, 19 ir paskesni punktai).

³³ 1999 m. rugsėjo 14 d. Sprendimas *Komisija / AssiDomän Kraft Products ir kt.* (C-310/97 P, EU:C:1999:407, 59 punktas).

³⁴ 2009 m. kovo 24 d. Sprendimas *Danske Slagterier* (C-445/06, EU:C:2009:178, 69 punktas).

88. Kaip pažymi Komisija, Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 5 dalies nuostatose nenumatyta jokia išimtis dėl sąlygos, susijusios su tuo, kad nukentėjęs privatus asmuo būtų apskundęs administracinį aktą, kuriuo padaryta žala, net ir tuo atveju, kai tokio akto nėra, nes pats įstatymas yra tiesioginė žalos priežastis. Negalima pagrįstai reikalauti, kad privatus asmuo apskųstų neegzistuojantį aktą, kad galėtų pareikalauti valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės šios nuostatos pagrindu.

89. Tuo atveju, kai žala tiesiogiai padaryta įstatymu, tokia sąlyga faktiškai neleidžia pareikšti jokio ieškinio dėl valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės, jeigu žala kildinama tiesiogiai iš įstatymo.

90. Per teismo posėdį Ispanijos Karalystė rėmėsi *Tribunal Supremo* (Aukščiausiasis Teismas) sprendimu, kuriame pripažinta galimybė patraukti valstybę, kaip teisės aktų leidėją, atsakomybėn dėl Ispanijos Konstitucijos pažeidimo net ir tada, kai nėra ją įgyvendinančio administracinio akto, neatsižvelgiant į tai, kad Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 4 dalyje numatytas tas pats reikalavimas dėl skundo pateikimo kaip ir šio įstatymo 32 straipsnio 5 dalyje. Kaip jau nurodžiau, nereikėtų atsižvelgti į atskirą jurisprudencijoje pateiktą išaiškinimą, prieštaraujantį aiškinamos nuostatos formulotei, ir bet kuriuo atveju dėl jo visada kiltų pavojus užgožti nacionalinės teisės aktus taip, kad negalėtų būti užtikrintas Sąjungos teisę atitinkantis taikymas. Tai juo labiau taikoma tuo atveju, jeigu, kaip teigė Ispanijos Karalystė, reikia argumentuoti pagal analogiją aiškinant kitą nei šiuo atveju nagrinėjama nuostatą.

91. Taigi manau, kad Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 5 dalis prieštarauja veiksmingumo principui, nes pagal šią nuostatą visada reikalaujama, kad nukentėjęs asmuo, norėdamas patraukti valstybę, kaip teisės aktų leidėją, atsakomybėn dėl Sąjungos teisės pažeidimo, prieš tai turi būti apskundęs administracinį aktą, net jeigu žala kildinama tiesiogiai iš įstatymo.

3) Sąlyga, susijusi su tuo, kad nukentėjęs asmuo remiasi Sąjungos teisės pažeidimu, vėliau konstatuotu išnagrinėjus skundą dėl administracinio akto, kuriuo padaryta žala

92. Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 5 dalyje nustatyta, kad valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės atsiradimas siejamas su tuo, kad skunde dėl asmens nenaudai priimto administracinio akto remiamasi vėliau konstatuotu Sąjungos teisės pažeidimu. Komisija mano, kad pagal tokį reikalavimą galimybė gauti valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, padarytos žalos atlyginimą suteikiama tik tais atvejais, kai Sąjungos teisės nuostata veikia tiesiogiai, o tai prieštarauja veiksmingumo principui.

93. Komisija mano, kad atsižvelgiant į tai, jog tik nagrinėdamas tiesioginio veikimo nuostatas nacionalinis teismas privalo netaikyti šioms Sąjungos teisės nuostatomis prieštaraujančios nacionalinės teisės nuostatos, negalima pagrįstai reikalauti, kad nukentėjęs privatus asmuo remtųsi nuostatomis, kurios nėra tiesioginio veikimo, net jeigu tai nebūtų turėję jokios įtakos bylos baigčiai.

94. Ispanijos Karalystė atsikerta, kad valstybės atsakomybės už Sąjungos teisės pažeidimą taikymas tik dėl tiesioginio veikimo nuostatų nėra grindžiamas jokiais Ispanijos teisės sistemos nuostatomis. Tai, kad tik nagrinėdamas tiesioginio veikimo nuostatas nacionalinis teismas gali būti įpareigotas netaikyti priešingų nacionalinių nuostatų, neturi jokios įtakos galimybei ir tikslingumui skunde dėl asmens nenaudai priimto administracinio akto taip pat remtis nacionalinės teisės normomis padarytais Sąjungos teisės nuostatomis, kurios nėra tiesioginio veikimo, pažeidimais.

95. Reikia pažymėti, kad šis kaltinimas yra reikšmingas tik tiek, kiek susijęs su įstatymu padaryta žala, kai priimtas administracinis aktas, nes, kaip nurodžiau šios išvados 86 ir paskesniuose punktuose, tik tokiu atveju ieškinio dėl valstybės atsakomybės susiejimas su skundu dėl administracinio akto, kuriuo padaryta žala, neprieštarauja veiksmingumo principui. Jeigu žala padaryta tiesiogiai įstatymu, nesvarbu, ar reikalavimas teikiant skundą dėl asmens nenaudai priimto administracinio akto nurodyti, kad pažeista Sąjungos teisė, atitinka veiksmingumo principą, nes akivaizdu, kad negalima reikalauti teikti tokį skundą.

96. Kaip pažymėjo Komisija, Teisingumo Teismas aiškiai nurodė, jog nacionalinis teismas neprivalo netaikyti Sąjungos teisės nuostatai prieštaraujančios nacionalinės teisės nuostatos, jeigu tokia Sąjungos teisės nuostata nėra tiesioginio veikimo³⁵. Vis dėlto, priešingai nei tvirtina Komisija, nemanau, kad tai reiškia, jog nėra reikalo skundžiant administracinį aktą nurodyti, kad nacionalinėmis nuostatomis pažeidžiamos Sąjungos teisės nuostatos, kurios nėra tiesioginio veikimo.

97. Taigi, žinoma, dėl to, kad nukentėjusioji šalis nurodys, jog nacionaline teise pažeista nuostata, kuri nėra tiesioginio veikimo, neatsiras pareiga netaikyti nacionalinių nuostatų, ginčijamų skunde dėl asmens nenaudai priimto administracinio akto.

98. Vis dėlto galimybės veiksmingai remtis Sąjungos teisės normomis nacionaliniuose teismuose negalima susiaurinti iki galimybės remtis netaikymu, kaip, atrodo, siūlo Komisija. Sąjungos teisės nuostatomis, kurios nėra tiesioginio veikimo, galima, be kita ko, remtis nacionaliniame teisme atsižvelgiant į jo pareigą pateikti Sąjungos teisę atitinkantį aiškinimą ir jos gali turėti įtakos bylos baigčiai net ir tada, kai nėra tiesioginio veikimo.

99. Taigi Komisija negali pagrįstai teigti, kad taikant trečią ieškinio dėl valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės už Sąjungos teisės pažeidimą pareiškimo sąlygą, susijusią su tuo, kad skunde dėl asmens nenaudai priimto akto reikia remtis Sąjungos teisės pažeidimu, apribojama galimybė patraukti valstybę, kaip teisės aktų leidėją, atsakomybėn dėl tiesioginio veikimo nuostatų pažeidimo.

100. Vis dėlto šis teiginys nereiškia, kad sąlyga, susijusi su būtinybe nurodyti Sąjungos teisės pažeidimą teikiant skundą dėl asmens nenaudai priimto administracinio akto, kad vėliau galėtų kilti valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybė, atitinka veiksmingumo principą.

101. Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 5 dalyje iš tikrųjų numatyta, kad ankstesniame skunde privatus asmuo turi remtis Sąjungos teisės pažeidimu, „kuris vėliau buvo konstatuotas“ sprendime, kuriuo norma pripažinta prieštaraujančia Sąjungos teisei. Taigi privatus asmuo turi būti ne tik užginčijęs jo nenaudai priimto administracinio akto galiojimą, bet ir teisingai nustatęs konkrečią pažeistą Sąjungos teisės nuostatą ir, remiantis šio 32 straipsnio 5 dalies logika, numatęs, kad Teisingumo Teismas priims sprendimą šiuo klausimu.

102. Nors tiesa, kad skundo dėl asmens nenaudai priimto akto pateikimas, pirma, rodo, jog nukentėjęs asmuo elgėsi pakankamai rūpestingai, kad išvengtų žalos arba ją sumažintų, ir, antra, dėl to gali būti vėlesnio ieškinio dėl atsakomybės pareiškimo sąlyga, manau, kad neteisingas konkrečios pažeistos Sąjungos teisės nuostatos nustatymas negali užkirsti kelio žalai atlyginti. Iš tikrųjų, privačiam asmeniui negali būti priekaištaujama dėl to, kad jis pats nenustatė valstybės

³⁵ 2019 m. birželio 24 d. Sprendimas *Popławski* (C-573/17, EU:C:2019:530, 68 punktas).

pažeistos Sąjungos teisės nuostatos – to nepadaręs jis prarastų teisę į patirtos žalos atlyginimą – nors visų pirma valstybė privalo užtikrinti, kad jos teisė atitiktų Sąjungos teisę, o nacionalinis teismas privalo taikyti Sąjungos teisės nuostatas.

103. Taigi toks reikalavimas reikštų, kad iš nukentėjusių privačių asmenų būtų reikalaujama daugiau nei pakankamo rūpestingumo, kurio iš jų tikimasi siekiant sumažinti žalos dydį, taip pažeidžiant veiksmingumo principą.

104. Remiantis tuo, kas išdėstyta, darytina išvada, kad Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 5 dalis prieštarauja veiksmingumo principui, kiek pagal šią nuostatą valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybė siejama su tuo, kad prieš tai Teisingumo Teismas turi būti konstatavęs, jog nacionalinė teisė yra nesuderinama su Sąjungos teise, ir su išankstiniu asmens nenaudai priimto administracinio akto apskundimu, skunde nurodant, kad buvo padarytas Sąjungos teisės pažeidimas, vėliau konstatuotas Teisingumo Teismo, ir minėtoje nuostatoje nenumatoma tvarka, taikoma tuo atveju, kai žala padaryta teisės aktu, nepriimant administracinio akto.

4) Senaties termino apskaičiavimas ir žalos, kuri gali būti atlyginta, apribojimas pagal Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 5 dalį

105. Komisija teigia, kad Įstatymo Nr. 39/2015 67 straipsnis, kuriame numatyta, jog teisei reikalauti atlyginti žalą senatis sueina po vienerių metų nuo sprendimo, kuriuo teisės aktas pripažįstamas prieštaraujančiu Sąjungos teisei, paskelbimo *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje*, ir Įstatymo Nr. 40/2015 34 straipsnio 1 dalis, kurioje nurodyta, jog gali būti atlyginama tik žala, patirta per penkerius metus iki šio paskelbimo, prieštarauja veiksmingumo principui.

106. Komisija mano, kad Teisingumo Teismo sprendimas nėra reikalingas tam, kad kiltų valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybė, todėl nuostatos, pagal kurias senaties terminas ir žala, kuri gali būti atlyginta, susieti su tokiu Teisingumo Teismo sprendimu, taip pat prieštarauja Sąjungos teisei.

107. Ispanijos Karalystė dar kartą teigia, jog reikalavimas, kad būtų priimtas Teisingumo Teismo sprendimas, kaip valstybės – teisės aktų leidėjos – atsakomybės atsiradimo sąlyga, neprieštarauja veiksmingumo principui, taigi senaties terminas ir žalos, kuri gali būti atlyginama, ribojimas taip pat neprieštarauja veiksmingumo principui, juo labiau, kad aptariamo senaties termino Komisija neginčija.

108. Šiuo klausimu pakanka pažymėti, kaip nurodžiau šios išvados 68 ir paskesniuose punktuose, kad Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 5 dalyje numatyta valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės atsiradimo sąlyga, susijusi su tuo, kad prieš tai turi būti priimtas Teisingumo Teismo sprendimas, kuriuo nacionalinės teisės nuostatos pripažintos prieštaraujančiomis Sąjungos teisei, prieštarauja veiksmingumo principui.

109. Šiomis aplinkybėmis tiek ieškinio dėl valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės senaties terminas, tiek žalos, kuri, remiantis šiuo pagrindu, gali būti atlyginta, ribojimas, kurių kiekvienas priklauso nuo Teisingumo Teismo tokio sprendimo buvimo, nes nuo jo pradėdami skaičiuoti šie du terminai, taip pat prieštarauja veiksmingumo principui.

110. Remiantis visais išdėstytais argumentais darytina išvada, kad Ispanijoje taikoma valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės dėl Sąjungos teisės pažeidimo sistema, mano nuomone, prieštarauja veiksmingumo principui.

2. Dėl lygiavertiškumo principo

111. Komisija teigia, kad Ispanijoje taikoma valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės sistema prieštarauja lygiavertiškumo principui, kiek Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 5 dalyje numatyta, jog tam, kad galėtų kilti valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybė pažeidus Sąjungos teisę, reikia, kad pažeista Sąjungos teisės norma būtų suteikiamos teisės privatiems asmenims, ir kad pažeidimas būtų pakankamai aiškus, nors šios dvi sąlygos nenustatytos pareiškiant ieškinį dėl valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės už Ispanijos Konstitucijos pažeidimą. Taigi ieškiniams dėl valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės už Sąjungos teisės pažeidimą taikomos mažiau palankios sąlygos nei ieškiniams dėl valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės už Ispanijos Konstitucijos pažeidimą, numatytiems Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 4 dalyje, nors šie ieškiniai yra lygiaverčiai.

112. Ispanijos Karalystė atsikerta, kad pagal lygiavertiškumo principą valstybė narė neprivalo savo nacionalinės palankesnės sistemos taikyti visiems ieškiniams, teikiamiems tam tikroje teisės srityje, vadinas, pagal lygiavertiškumo principą ieškiniai turi būti panašūs savo dalyku ir pagrindu. Ji mano, kad taip nėra. Galiausiai ši valstybė narė tvirtina, kad net jeigu ieškiniai turėtų būti laikomi panašiais, Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 5 dalyje tik kodifikuojami Teisingumo Teismo jurisprudencijoje nustatyti reikalavimai, ir kad bet kuriuo atveju šie reikalavimai yra neatsiejama valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės pažeidus Konstituciją sistemos dalis.

113. Reikia pripažinti, jog pagal lygiavertiškumo principą reikalaujama, kad visos ieškiniams ir skundams taikytinos teisės normos būtų vienodai taikomos tiek Sąjungos teisės pažeidimu, tiek panašioms nacionalinės teisės pažeidimu grindžiamiems ieškiniams ir skundams³⁶.

114. Siekiant išsiaiškinti, ar laikomasi lygiavertiškumo principo, visų pirma reikia išanalizuoti, ar ieškinys dėl valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės, grindžiamas Sąjungos teisės pažeidimu, ir ieškinys, grindžiamas tuo, kad teisės aktu pažeidžiama Konstitucija, gali būti laikomi panašiais atsižvelgiant į jų dalyką, pagrindą ir esminius elementus³⁷.

115. Būtent dėl dviejų ieškinių dėl aptariamų valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės Teisingumo Teismas jau yra atsakęs teigiamai. Ieškinių dėl valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės už Konstitucijos pažeidimą ir ieškinių dėl Sąjungos teisės pažeidimo dalykas, t. y. atlyginti žalą, ir pagrindas – aukštesnės galios teisės normos pažeidimas – yra tie patys³⁸. Be to, Teisingumo Teismas pažymėjo, kad vien skirtumo tarp dviejų ieškinių – aplinkybės, kad teisės pažeidimai, kuriais jie grindžiami, vienu atveju konstatuojami Teisingumo Teismo sprendimu, o kitu atveju – *Tribunal Constitucional* (Konstitucinis Teismas, Ispanija) sprendimu – nepakanka, kad būtų įrodytas skirtumas tarp šių dviejų ieškinių, atsižvelgiant į lygiavertiškumo principą³⁹.

116. Kadangi šiuo klausimu Ispanijos Karalystė nepateikia naujų argumentų, kuriais remiantis šis vertinimas būtų pakeistas, reikia konstatuoti, kad šiuo atveju reikia priimti tokį patį sprendimą. Taigi, manau, kad abu ieškinius galima laikyti panašiais.

³⁶ 1998 m. rugsėjo 15 d. Sprendimas *Edis* (C-231/96, EU:C:1998:401, 36 punktas), 1998 m. gruodžio 1 d. Sprendimas *Levez* (C-326/96, EU:C:1998:577, 41 punktas) ir 2010 m. sausio 26 d. Sprendimas *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, 33 punktas).

³⁷ 2010 m. sausio 26 d. Sprendimas *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, 35 punktas).

³⁸ 2010 m. sausio 26 d. Sprendimas *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, 36 punktas). Šiuo klausimu taip pat žr. generalinio advokato M. Poiarės Maduro išvadą byloje *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2009:437, 30 punktas).

³⁹ 2010 m. sausio 26 d. Sprendimas *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, 43 ir 44 punktai).

117. Ispanijos Karalystė, be kita ko, teigia, kad Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 5 dalyje tik kodifikuojama Teisingumo Teismo jurisprudencija, susijusi su valstybės atsakomybės dėl privatiems asmenims padarytos žalos pažeidžiant Sąjungos teisę sąlygomis.

118. Manau, kad tai lemiamą reikšmę turintis aspektas.

119. Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 5 dalyje tiksliai pakartojami trys Teisingumo Teismo jurisprudencijoje nustatyti privačių asmenų teisės į žalos atlyginimą, kai valstybė pažeidžia Sąjungos teisę, atsiradimo reikalavimai. Būtent šių trijų sąlygų, pagal kurias reikalaujama, kad pažeista teisės norma būtų siekiama suteikti teisių privatiems asmenims, kad šis pažeidimas būtų pakankamai aiškus, ir kad tarp pažeidimo ir patirtos žalos būtų priežastinis ryšys, įvykdymas lemia valstybės atsakomybės atsiradimą ir pareigą atlyginti padarytą žalą. Jeigu neįvykdyta viena iš šių sąlygų, pagal Sąjungos teisę nėra teisės į žalos atlyginimą.

120. Tik, remiantis tuo, kad šios trys sąlygos įvykdytos, konstatavus, jog tokia teisė egzistuoja, valstybė privalo atlyginti padarytą žalą pagal nacionalinę teisę ir laikydamasi sąlygų, kurios atitinka veiksmingumo ir lygiavertiškumo principus.

121. Taigi manau, kad į šias tris sąlygas, būtinas ir pakankamas, kad asmenims atsirastų teisė į žalos atlyginimą⁴⁰, reikia pirmiausia atsižvelgti vertinant klausimą dėl nacionalinėje teisėje nustatytų sąlygų, kuriomis tik siekiama nustatyti šios teisės taikymo tvarką, veiksmingumo ir lygiavertiškumo. Būtent nacionalinėje teisėje, laikantis veiksmingumo ir lygiavertiškumo principų, nustatomos teisės į žalos atlyginimą taikymo procedūrinės ir materialinės sąlygos, taip pat jų turinys, kuris taip pat gali skirtis priklausomai nuo pagal nacionalinę teisę nustatytų sąlygų (pavyzdžiui, atlyginamos žalos rūšies). Vis dėlto patį šios nacionalinės teisės buvimą nustato Sąjungos teisė, priešingu atveju kiltų grėsmė vienodam Sąjungos teisės taikymui valstybių narių teisės sistemose.

122. Kitaip tariant, lygiavertiškumo principas reikšmingas tik atsiradus teisei į žalos atlyginimą laikantis sąlygų, nustatytų Teisingumo Teismo jurisprudencijoje ir pakartotų Įstatymo Nr. 40/2015 32 straipsnio 5 dalyje. Vis dėlto šiuo principu negali būti grindžiama pareiga valstybėms narėms sudaryti galimybę *atsirasti* teisei į žalos atlyginimą palankesnėmis sąlygomis nei numatytos Teisingumo Teismo jurisprudencijoje.

123. Šiuo klausimu Komisija pažymi, kad Teisingumo Teismas nusprendė, jog Sąjungos teisėje visiškai nedraudžiama, kad valstybės atsakomybė už šios teisės pažeidimą galėtų kilti ne tokiomis griežtomis sąlygomis. Reikia pažymėti, jog Teisingumo Teismas yra pabrėžęs, kad valstybės narės atsakomybė už Sąjungos teisės pažeidimą gali kilti mažiau griežtomis sąlygomis „pagal nacionalinę teisę“⁴¹. Taigi tokiomis aplinkybėmis teisės į žalos atlyginimą atsiradimas tuo atveju, kai normos, kuria privatiems asmenims suteikiamos teisės, pažeidimas nėra pakankamai aiškus, nėra grindžiamas Sąjungos teise ir ja naudojantis netaikomi veiksmingumo ir lygiavertiškumo principai.

124. Šiomis aplinkybėmis tai, kad ieškiniui dėl valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės už Ispanijos Konstitucijos pažeidimą netaikoma pakankamai aiškaus teisės normos, kuria privatiems asmenims suteikiamos teisės, pažeidimo sąlyga, skirtingai nei ieškiniui dėl valstybės, kaip teisės aktų leidėjos, atsakomybės už Sąjungos teisės pažeidimą, negali būti laikoma lygiavertiškumo principo pažeidimu, nes tokiu atveju šis principas netaikomas.

⁴⁰ 2019 m. liepos 29 d. Sprendimas *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe* (C-620/17, EU:C:2019:630, 37 punktą).

⁴¹ 2010 m. lapkričio 25 d. Sprendimas *Fuß* (C-429/09, EU:C:2010:717, 66 punktą).

125. Dėl visų nurodytų priežasčių manau, kad valstybės, kaip teisės aktų leidėjo, atsakomybės jai pažeidus Sąjungos teisę sistema nepažeidžiamas lygiavertiškumo principas.

C. Dėl bylinėjimosi išlaidų

126. Pagal Procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jeigu laimėjusi šalis to reikalavo. Pagal šio reglamento 138 straipsnio 3 dalį, jeigu kiekvienos šalies dalis reikalavimų patenkinama, o dalis atmetama, kiekviena šalis padengia savo bylinėjimosi išlaidas.

127. Kadangi nagrinėjamu atveju tiek Komisijos, tiek Ispanijos Karalystės dalis reikalavimų buvo atmesti, jos pačios padengia savo bylinėjimosi išlaidas.

VI. Išvada

128. Atsižvelgdamas į visus išdėstytus argumentus, siūlau Teisingumo Teismui nuspręsti:

- Ispanijos Karalystė, priimdama ir palikdama galioti 2015 m. spalio 1 d. *Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público* (Įstatymas Nr. 40/2015 dėl viešojo sektoriaus teisinio režimo) 32 straipsnio 3–6 dalis ir 34 straipsnio 1 dalį, taip pat 2015 m. spalio 1 d. *Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (Įstatymas Nr. 39/2015 dėl administracinių institucijų bendrųjų administracinių procedūrų) 67 straipsnio 1 dalį, neįvykdė savo įsipareigojimų pagal veiksmingumo principą, kuriuo ribojama procesinė autonomija, valstybėms narėms suteikta nustatant savo atsakomybės dėl privatiems asmenims padarytos žalos pažeidžiant Sąjungos teisę sąlygas,
- atmesti likusią ieškinio dalį,
- Europos Komisija ir Ispanijos Karalystė padengia savo bylinėjimosi išlaidas.