



# Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
MACIEJA SZPUNARA  
przedstawiona w dniu 9 grudnia 2021 r.<sup>1</sup>

**Sprawa C-278/20**

**Komisja Europejska  
przeciwko**

**Królestwu Hiszpanii**

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Naruszenie prawa Unii przez ustawodawcę hiszpańskiego – Szkody wyrządzone jednostkom – Ustawodawstwo krajowe zrównujące system odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy za naruszenia prawa Unii z systemem ustanowionym dla naruszeń konstytucji hiszpańskiej przez akty ustawodawcy – Uniemożliwienie lub nadmierne utrudnienie uzyskania odszkodowania – Zasady skuteczności i równoważności

## I. Wstęp

1. Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że zasada odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom z naruszeniem prawa Unii, które można mu przypisać, jest nieodłączną częścią systemu traktatów<sup>2</sup>. Poszkodowani mają prawo do odszkodowania, o ile spełnione są łącznie trzy przesłanki, a mianowicie: naruszona norma prawa Unii przyznaje uprawnienia jednostkom, naruszenie jest wystarczająco istotne i istnieje bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem a poniesioną przez jednostki szkodą<sup>3</sup>.

2. Wyjaśnić jeszcze należy, że – z zastrzeżeniem prawa do odszkodowania, którego podstawę stanowi bezpośrednio prawo Unii, jeżeli wskazane wyżej przesłanki zostaną spełnione – naprawienie przez państwo wyrządzonej szkody powinno nastąpić zgodnie z prawem krajowym regulującym zasady odpowiedzialności, przy czym zasady dotyczące naprawienia szkody ustanowione przez prawo krajowe nie mogą być mniej korzystne niż zasady dotyczące podobnych roszczeń o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) i nie mogą być tak skonstruowane, by w praktyce czynić otrzymanie odszkodowania niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym (zasada skuteczności)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Język oryginału: francuski.

<sup>2</sup> Wyroki: z dnia 19 listopada 1991 r., Francovich i in. (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428, pkt 35); z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 31); z dnia 23 maja 1996 r., Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, pkt 24); a także z dnia 26 stycznia 2010 r., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, pkt 29).

<sup>3</sup> Wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 51); z dnia 23 maja 1996 r., Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, pkt 25); a także z dnia 26 stycznia 2010 r., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, pkt 30).

<sup>4</sup> Wyroki: z dnia 30 września 2003 r., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 58); z dnia 26 stycznia 2010 r., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, pkt 31).

3. Te dwie zasady są centralnym elementem niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. W skardze z dnia 24 czerwca 2020 r. Komisja Europejska zwróciła się do Trybunału o stwierdzenie, że przyjmując i utrzymując w mocy niektóre przepisy dotyczące odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy, Królestwo Hiszpanii uchybiło ciążącym na nim zobowiązaniom wynikającym z zasad skuteczności i równoważności, które to zasady ograniczają autonomię proceduralną<sup>5</sup>, z jakiej korzystają państwa członkowskie przy określaniu przesłanek ich odpowiedzialności za szkody wyrządzone jednostkom z naruszeniem prawa Unii.

## II. Prawo hiszpańskie

4. Artykuł 106 ust. 2 konstytucji hiszpańskiej stanowi, że „[o]bywatele mają prawo, na warunkach określonych w ustawie, do odszkodowania za wszelkie naruszenia ich własności i praw, z wyjątkiem przypadków siły wyższej, jeżeli szkoda ta wynika z funkcjonowania służb publicznych”.

5. Artykuł 4 bis ust. 1 Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial (ustawy organicznej 6/1985 o sądownictwie) z dnia 1 lipca 1985 r.<sup>6</sup>, zmienionej ustawą organiczną 7/2015 z dnia 21 lipca 2015 r.<sup>7</sup>, stanowi, że „[s]ędziowie i sądy stosują prawo Unii Europejskiej zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”.

6. Artykuł 31 Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (ustawy 29/1998 w sprawie organizacji sądownictwa administracyjnego) z dnia 13 lipca 1998 r.<sup>8</sup> stanowi:

„1. Skarżący może żądać stwierdzenia, że akty i przepisy, które mogą być zakwestionowane na podstawie poprzedniego rozdziału, są niezgodne z prawem i, w odpowiednim przypadku, stwierdzenia ich nieważności.

2. Może on również żądać ustalenia zindywidualizowanej sytuacji prawnej i przyjęcia właściwych środków w celu pełnego przywrócenia tej sytuacji, łącznie z ewentualnym naprawieniem poniesionej szkody”.

7. Artykuł 71 ust. 1 lit. d) tej ustawy stanowi:

„Jeżeli wyrok lub postanowienie uwzględnia skargę administracyjno-sądową:

[...]

d) W przypadku uwzględnienia żądania naprawienia szkody prawo do odszkodowania ustala się we wszystkich przypadkach, a także określa się, kto jest zobowiązany do wypłaty odszkodowania. Na wyraźne żądanie powoda w wyroku ustala się również kwotę odszkodowania, jeżeli akta sprawy zawierają wystarczające dowody w tym zakresie. W przeciwnym razie ustala się podstawę do określenia tej kwoty, a ostateczne ustalenie zostaje odroczone na okres wykonania wyroku”.

<sup>5</sup> Przy czym wyrażenie „autonomia proceduralna” odnosi się zarówno do przesłanek proceduralnych jako takich, jak i do materialnych.

<sup>6</sup> BOE nr 157 z dnia 2 lipca 1985 r., s. 20632.

<sup>7</sup> BOE nr 174 z dnia 22 lipca 2015 r., s. 61593.

<sup>8</sup> BOE nr 167 z dnia 14 lipca 1998 r., s. 23516.

8. Artykuł 110 ust. 1 tej ustawy stanowi:

„W sprawach podatkowych, w sprawach dotyczących pracowników służby administracji publicznej oraz w sprawach dotyczących jednolitości rynku skutki prawomocnego orzeczenia ustalającego zindywidualizowaną sytuację prawną jednej lub kilku osób mogą w postępowaniu wykonawczym zostać rozszerzone na inne osoby, jeżeli spełnione są następujące okoliczności:

- a) Zainteresowane strony są w takiej samej sytuacji prawnej jak osoby, na których rzecz zapadł korzystny wyrok.
- b) Do rozpatrzenia ich żądań o ustalenie takiej zindywidualizowanej sytuacji właściwy miejscowo jest ten sam sąd, który wydał orzeczenie.
- c) Zainteresowane osoby wniosą o rozszerzenie skutków wyroku w terminie jednego roku od ostatniego doręczenia wyroku osobom, które były stronami postępowania. W przypadku wniesienia odwołania w interesie prawa lub skargi rewizyjnej termin ten biegnie od ostatniego doręczenia ostatecznego orzeczenia, które rozstrzyga skargę”.

9. Artykuł 221 Ley 58/2003 General Tributaria (ustawy 58/2003 – ordynacja podatkowa) z dnia 17 grudnia 2003 r.<sup>9</sup> stanowi:

„1. Postępowanie w sprawie ustalenia prawa do zwrotu nienależnie pobranych kwot wszczyna się z urzędu lub na wniosek osoby zainteresowanej w następujących przypadkach:

- a) W przypadku podwójnej zapłaty należności podatkowych lub kar.
- b) W przypadku gdy zapłacona kwota była wyższa niż wynikająca z aktu administracyjnego lub własnej deklaracji.

[...]”.

10. Artykuł 67 Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (ustawy 39/2015 – wspólny kodeks postępowania w administracji publicznej) z dnia 1 października 2015 r. roku<sup>10</sup> (dalej zwanej „ustawą 39/2015”), zatytułowany „Żądania wszczęcia postępowań w sprawie odpowiedzialności”, przewiduje:

„1. Zainteresowane osoby mogą żądać wszczęcia postępowania w sprawie odpowiedzialności tylko wtedy, gdy ich roszczenie odszkodowawcze nie jest przedawnione. Roszczenie odszkodowawcze przedawnia się z upływem roku od dnia, w którym miał miejsce fakt lub czyn uzasadniający naprawienie szkody lub w którym wystąpiły powodujące szkodę skutki. W przypadku fizycznej lub psychicznej szkody na osobie bieg terminu rozpoczyna się od momentu powrotu do zdrowia lub ustalenia rozmiarów skutków.

[...]

<sup>9</sup> BOE nr 302 z dnia 18 grudnia 2003 r., s. 23186.

<sup>10</sup> BOE nr 236 z dnia 2 października 2015 r., s. 89343.

W przypadkach odpowiedzialności, o których mowa w art. 32 ust. 4 i 5 ustawy [40/2015]<sup>[11]</sup>, roszczenie o naprawienie szkody przedawnia się po upływie roku od opublikowania, w zależności od przypadku, w *Boletín Oficial del Estado* lub w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, orzeczenia stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu lub jego sprzeczność z prawem Unii Europejskiej”.

11. Artykuł 106 ust. 4 ustawy 39/2015 stanowi:

„Organy administracji publicznej, stwierdzając nieważność przepisu lub aktu, mogą w tej samej decyzji ustalić wysokość odszkodowania, które należy się osobom zainteresowanym, jeżeli spełnione są przesłanki, o których mowa [w art.] 32 ust. 2 i [w art.] 34 ust. 1 ustawy [40/2015] [...]”.

12. Ustawa 40/2015 zawiera w tytule wstępnym rozdział IV, zatytułowany „O odpowiedzialności administracji publicznej”, który zawiera art. 32–37.

13. Artykuł 32 tej ustawy, dotyczący zasad odpowiedzialności organów administracji publicznej, stanowi:

„1. Jednostki są uprawnione do otrzymania odszkodowania od odpowiednich organów administracji publicznej za wszelkie szkody dotyczące ich własności i praw, jeżeli szkody te są konsekwencją prawidłowego lub nieprawidłowego funkcjonowania służb publicznych, z wyjątkiem przypadków siły wyższej lub szkód, które zgodnie z ustawą jednostka ma prawny obowiązek ponieść.

Stwierdzenie nieważności aktów lub przepisów administracyjnych, czy to na drodze administracyjnej, czy sądowno-administracyjnej, samo w sobie nie przyznaje roszczenia odszkodowawczego.

2. W każdym razie zarzucana szkoda musi być rzeczywista, możliwa do oszacowania ekonomicznie i zindywidualizowana w odniesieniu do osoby lub grupy osób.

3. Jednocześnie jednostkom przysługuje od organów administracji publicznej odszkodowanie za wszelkie szkody dotyczące ich własności i praw, wynikające ze stosowania aktów ustawodawczych niestanowiących aktów wyłączenia, których nie są prawnie zobowiązane ponieść, pod warunkiem, że przewidują to odnośne akty ustawodawcze, i na określonych w nich warunkach.

Odpowiedzialność państwa jako ustawodawcy może również powstać w następujących przypadkach, o ile spełnione są przesłanki określone w ustępach poprzednich:

a) W przypadku, gdy szkoda wynika z zastosowania przepisu rangi ustawowej uznanego za niekonstytucyjny, pod warunkiem spełnienia przesłanek określonych w ust. 4.

b) W przypadku, gdy szkoda wynika z zastosowania przepisu sprzecznego z prawem [Unii], zgodnie z postanowieniami ust. 5.

4. Jeżeli szkoda wynika z zastosowania przepisu rangi ustawowej, uznanego za niekonstytucyjny, jednostka może otrzymać odszkodowanie, jeśli uzyskała przed którymkolwiek sądem prawomocne orzeczenie oddalające skargę przeciwko aktowi administracyjnemu, który

<sup>11</sup> Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (ustawy 40/2015 o systemie prawnym sektora publicznego) z dnia 1 października 2015 r. roku (BOE nr 236, z dnia 2 października 2015 r. roku, s. 89411) (zwanej dalej „ustawą 40/2015”).

spowodował szkodę, pod warunkiem, że jednostka podniosła zarzut niekonstytucyjności, który został następnie uwzględniony.

5. Jeżeli szkoda wynika z zastosowania przepisu uznanego za sprzeczny z prawem [Unii], jednostka może otrzymać odszkodowanie, jeżeli uzyskała przed jakimkolwiek sądem prawomocne orzeczenie oddalające skargę na akt administracyjny, który spowodował szkodę, pod warunkiem, że jednostka podniosła zarzut naruszenia prawa Unii, który został następnie uwzględniony. Dodatkowo muszą być spełnione wszystkie poniższe przesłanki:

- a) Naruszona norma prawna ma na celu przyznanie praw jednostkom.
- b) Naruszenie musi być wystarczająco istotne.
- c) Musi istnieć bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem obowiązku nałożonego na organ administracji przez prawo [Unii] a szkodą poniesioną przez jednostki.

6. Decyzja stwierdzająca niekonstytucyjność przepisu rangi ustawowej lub stwierdzająca niezgodność przepisu z prawem [Unii] wywołuje skutki od chwili jej opublikowania, w zależności od przypadku, w *Boletín Oficial del Estado* lub w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, chyba że decyzja ta stanowi inaczej.

[...]”.

14. Artykuł 34 ust. 1 wspomnianej ustawy, zatytułowany „Odszkodowanie”, stanowi:

„[...]

W przypadkach odpowiedzialności, o których mowa w art. 32 ust. 4 i 5, można żądać naprawienia szkody powstałej w okresie pięciu lat przed datą publikacji orzeczenia stwierdzającego niezgodność przepisu rangi ustawowej z konstytucją lub stwierdzającego niezgodność tego przepisu z prawem [Unii], chyba że orzeczenie to stanowi inaczej”.

### **III. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi**

15. W związku ze skargami osób fizycznych w dniu 25 lipca 2016 r. Komisja wszczęła procedurę „EU Pilot” przeciwko Królestwu Hiszpanii w odniesieniu do art. 32 i 34 ustawy 40/2015, powołując się na możliwe naruszenie zasad równoważności i skuteczności. Ponieważ procedura ta nie przyniosła rezultatów, została zamknięta w dniu 18 stycznia 2017 r. Następnie Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

16. Pismem z dnia 15 czerwca 2017 r. Komisja wezwała Królestwo Hiszpanii do przedstawienia uwag dotyczących zastrzeżeń Komisji w odniesieniu do art. 32 i 34 ustawy 40/2015 w zakresie zasad równoważności i skuteczności. W dniu 4 sierpnia 2017 r. to państwo członkowskie poinformowało Komisję o powodach, dla których uważa, że przedmiotowe przepisy są zgodne z tymi zasadami.

17. W dniu 26 stycznia 2018 r., Komisja wydała uzasadnioną opinię, w której przedstawiła powody, dla których art. 32 ust. 3–6 oraz art. 34 ust. 1 akapit drugi ustawy 40/2015, a także art. 67 ust. 1 akapit trzeci ustawy 39/2015 są jej zdaniem sprzeczne z zasadami skuteczności i równoważności, oraz odrzuciła argumenty przedstawione przez Królestwo Hiszpanii w piśmie z dnia 4 sierpnia 2017 r.

18. W piśmie z dnia 26 marca 2018 r., po spotkaniu ze służbami Komisji w dniu 14 marca 2018 r., Królestwo Hiszpanii udzieliło odpowiedzi na uzasadnioną opinię, podtrzymując swoje stanowisko, że hiszpański system odpowiedzialności państwa jest zgodny z zasadami równoważności i skuteczności. W piśmie z dnia 20 listopada 2018 r. to państwo członkowskie wskazało jednak Komisji, że ponownie rozważyło swoje stanowisko i że niezwłocznie przekaże projekt aktu prawnego mającego na celu dostosowanie prawa hiszpańskiego do wymogów prawa Unii. Został on zgłoszony Komisji w dniu 21 grudnia 2018 r.

19. W dniu 15 maja 2019 r., po kolejnym spotkaniu, które odbyło się w dniu 18 marca 2019 r., Komisja przesłała Królestwu Hiszpanii dokument, w którym stwierdziła, że o ile wyżej wymieniony projekt mógłby ewentualnie położyć kres naruszeniu zasady równoważności, to nie dotyczy to naruszenia zasady skuteczności.

20. W piśmie z dnia 31 lipca 2019 r. Królestwo Hiszpanii poinformowało, że przygotowanie nowych projektów legislacyjnych nie jest na razie możliwe, ponieważ rząd działa jako rząd tymczasowy (Gobierno en funciones).

#### **IV. Przebieg postępowania przed Trybunałem i żądania stron**

21. W skardze z dnia 24 czerwca 2020 r. Komisja wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że przyjmując i utrzymując w mocy art. 32 ust. 3–6 i art. 34 ust. 1 akapit drugi ustawy 40/2015 oraz art. 67 ust. 1 akapit trzeci ustawy 39/2015, Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy zasad skuteczności i równoważności.

22. Królestwo Hiszpanii wnosi do Trybunału o uznanie skargi za niedopuszczalną – w zakresie, w jakim Komisja uważa, że z sytuacji, gdyby skarga została uwzględniona, to państwo członkowskie powinno przemodelować swój system odpowiedzialności – i oddalenie skargi.

23. Podczas rozprawy, która odbyła się w dniu 11 marca 2020 r., swoje uwagi ustne przedstawiły Hiszpania i Komisja.

#### **V. Analiza**

##### **A. W przedmiocie dopuszczalności**

24. W odpowiedzi na skargę Królestwo Hiszpanii podnosi, że należy uznać ją za niedopuszczalną w zakresie, w jakim Komisja żąda przemodelowania hiszpańskiego systemu odpowiedzialności majątkowej w całości i w ten sposób rozszerza przedmiot skargi przedstawiony w uzasadnionej opinii.

25. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przedmiot skargi o stwierdzenie uchybienia na podstawie art. 258 TFUE jest bowiem określony w uzasadnionej opinii Komisji, wobec czego skarga musi być oparta na tym samym uzasadnieniu i tych samych zarzutach co uzasadniona opinia<sup>12</sup>.

26. Prawdą jest, jak podnosi Królestwo Hiszpanii, iż Komisja utrzymuje w swojej skardze, że jeżeli Trybunał uzna niniejszą skargę za zasadną, system hiszpański będzie musiał zostać w całości przemodelowany.

27. Zwracam jednak uwagę, że Komisja wyraźnie wskazuje przepisy, o których mowa w niniejszej skardze, a mianowicie art. 32 ust. 3–6 i art. 34 ust. 1 akapit drugi ustawy 40/2015 oraz art. 67 ust. 1 akapit trzeci ustawy 39/2015, które dotyczą powstania odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy za naruszenie prawa Unii. Ponadto ze skargi Komisji wynika, że kwestionuje ona jedynie system prawny odpowiedzialności państwa *jako ustawodawcy* i odnosi się jedynie do odpowiedzialności państwa wynikającej z aktów *ustawodawczych* sprzecznych z prawem Unii.

28. W tym względzie muszę zaznaczyć, że w trakcie rozprawy Komisja doprecyzowała sytuację, których dotyczy niniejsza skarga. Tak więc odpowiedzialność państwa jako ustawodawcy za naruszenie prawa Unii wchodzi w grę zarówno wtedy, gdy poniesiona szkoda wynika bezpośrednio z działania lub zaniechania ustawodawcy, bez wydawania aktu administracyjnego, jak i wtedy, gdy szkoda wynika z wydania przez organ administracji aktu administracyjnego na podstawie ustawy w przypadku, gdy w rzeczywistości organ ten nie miał żadnego marginesu swobody przy wydawaniu tego aktu.

29. Zauważam ponadto, że uzasadniona opinia dotyczyła tych samych przepisów, które są przedmiotem niniejszej skargi, i że Komisja sformułowała w niej zarzuty podobne do zarzutów przedstawionych w skardze, przez co nie można stwierdzić, iż przedmiot skargi został rozszerzony.

30. W związku z tym uważam, że nie ma wątpliwości co do dopuszczalności niniejszej skargi.

## **B. Co do istoty**

### ***1. W przedmiocie zasady skuteczności***

31. Komisja utrzymuje, że przewidziany w art. 32 ust. 5 ustawy 40/2015 hiszpański system odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy za naruszenie prawa Unii jest sprzeczny z zasadą skuteczności, ponieważ uzależnia on naprawienie wyrządzonej szkody od spełnienia trzech przesłanek, a mianowicie, po pierwsze, powstanie odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy jest uzależnione od stwierdzenia przez Trybunał niezgodności aktu ustawodawczego z prawem Unii, po drugie, przed wniesieniem skargi o stwierdzenie odpowiedzialności odszkodowawczej poszkodowana jednostka powinna uzyskać przed sądem prawomocne orzeczenie oddalające skargę na akt administracyjny, który spowodował szkodę, i po trzecie, jednostka ta powinna być w ramach tej wcześniejszej skargi zarzucić naruszenie prawa Unii.

<sup>12</sup> Wyroki: z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 65); z dnia 3 czerwca 2021 r., Komisja/Niemcy (Wartości dopuszczalne – NO<sub>2</sub>), (C-635/18, niepublikowany, EU:C:2021:437, pkt 47); z dnia 24 czerwca 2021 r., Komisja/Hiszpania (pogorszenie się stanu obszaru przyrodniczego Doñana) (C-559/19, EU:C:2021:512, pkt 160).

32. Komisja dodaje, że z jednej strony termin przedawnienia roszczeń z tytułu odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy za naruszenie prawa Unii, przewidziany w art. 67 ust. 1 ustawy 39/2015, a z drugiej strony ograniczenie szkód możliwych do naprawienia do szkód poniesionych pięć lat przed stwierdzeniem niezgodności, o której mowa w art. 34 ust. 1 ustawy 40/2015, stanowią również dwa wymogi niezgodne z zasadą skuteczności.

33. Królestwo Hiszpanii twierdzi jednak na wstępie, że skarga powinna zostać oddalona, ponieważ Komisja dokonała częściowej i niepełnej analizy spornych przepisów. Zdaniem tego państwa członkowskiego Komisja powinna była wziąć pod uwagę całość hiszpańskiego systemu odpowiedzialności władz publicznych za naruszenia prawa Unii oraz szeroki zakres uznania, jakim dysponują państwa członkowskie przy organizowaniu swojego systemu odpowiedzialności państwa, zanim stwierdziła, że system ten jako całość jest sprzeczny z zasadą skuteczności<sup>13</sup>.

34. Rozpocznę swoją analizę od zbadania tego argumentu, ponieważ gdyby okazał się on zasadny, należałoby zaniechać badania zarzutów Komisji dotyczących naruszenia zasady skuteczności przez same przedmiotowe przepisy.

*a) W przedmiocie skoncentrowania się przez Komisję na niektórych przepisach*

35. Królestwo Hiszpanii twierdzi, że Komisja jest zobowiązana do przeanalizowania każdego przepisu krajowego, który może mieć znaczenie dla ustalenia, czy hiszpański system odpowiedzialności majątkowej państwa jako ustawodawcy jest rzeczywiście sprzeczny z zasadami skuteczności i równoważności.

36. Jednakże według tego państwa członkowskiego zarówno „zwykłe”<sup>14</sup> środki prawne, jak i „ogólny środek”, przewidziany w art. 32 ust. 1 ustawy 40/2015, umożliwiające powstanie odpowiedzialności organów administracji publicznej, zapewniają jednostkom skuteczne środki prawne, gdy ponoszą one szkodę w wyniku naruszenia prawa Unii przez władze publiczne. Wynikałoby z tego, że art. 32 ust. 5 tej ustawy jest przepisem dodatkowym, przewidującym szczególny środek zaskarżenia dla jednostek, które po uprzednim wniesieniu skargi otrzymały niekorzystne orzeczenie, nieuwzględniające niezgodności z prawem Unii zastosowanego przepisu prawnego.

37. Wspomniane państwo członkowskie twierdzi, że Komisja, dokonując częściowej analizy, odwróciła również ciężar dowodu w zakresie zarzucanego naruszenia.

38. Prawdą jest, że w swoim orzecznictwie Trybunał jasno orzekł, że każdy przypadek, w którym powstaje pytanie, czy krajowy przepis proceduralny nie czyni niemożliwym lub zbyt utrudnionym stosowania prawa Unii, należy rozpatrywać z uwzględnieniem miejsca tego przepisu w całości

<sup>13</sup> Królestwo Hiszpanii wielokrotnie podnosi w swych pismach procesowych, że dla stwierdzenia naruszenia zasady równoważności konieczna jest również całościowa analiza tego systemu. Jednakże z jednej strony z treści argumentów przedstawionych przez to państwo członkowskie wynika wyraźnie, że ta całościowa analiza pozwoliłaby jedynie wykazać skuteczność przedmiotowego systemu. Z drugiej strony zauważam, że zarzut Komisji dotyczący naruszenia zasady równoważności opiera się wyłącznie na porównaniu skarg o stwierdzenie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa wniesionych z powodu niekonstytucyjnej ustawy na podstawie art. 32 ust. 4 ustawy 40/2015 ze skargami o stwierdzenie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa wniesionymi z powodu ustawy niezgodnej na podstawie art. 32 ust. 5 tej ustawy. W tym względzie nie jest konieczne analizowanie wszystkich przepisów hiszpańskiego systemu prawnego dotyczących naprawienia szkód wyrządzonych przez władze publiczne. W związku z tym łączę ten argument Królestwa Hiszpanii wyłącznie z kwestią, czy doszło do naruszenia zasady skuteczności.

<sup>14</sup> A mianowicie: skarga sądowo-administracyjna na akt, który wyrządził szkodę, rewizja aktów administracyjnych z urzędu, procedura zwrotu nienależnych kwot w sprawach podatkowych oraz procedura rozszerzenia skutków wyroku w sprawach podatkowych.



procedury, jej przebiegu i jej cech szczególnych przed poszczególnymi sądami krajowymi<sup>15</sup>, a w przypadku, gdy możliwych jest kilka rodzajów postępowania, to nie prawo Unii powinno wyznaczać, które należy z nich wdrożyć<sup>16</sup>.

39. Nie sądzę jednak, aby wymóg ten oznaczał konieczność systematycznego badania wszystkich środków prawnych, które ogólnie umożliwiają powstanie odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy, podczas gdy przedmiot skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczy wyłącznie systemu odpowiedzialności państwa jako *ustawodawcy*.

40. Rozumiem tę przesłankę raczej w ten sposób, że wymaga ona kontekstowej analizy spornych przepisów, która incydentalnie może pociągać za sobą badanie innych przepisów, jeżeli odgrywają one rolę w danym postępowaniu lub rzeczywiście miały ten sam cel, a mianowicie umożliwienie powstania odpowiedzialności państwa z tytułu *ustaw* niezgodnych z prawem Unii.

41. Podobnie, aby można było zarzucać Komisji dążenie do uprzywilejowania jednej, a nie innej procedury powstania odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy, procedury wskazywane przez Królestwo Hiszpanii musiałyby mieć ten sam cel, a mianowicie właśnie powstanie odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy.

42. Moim zdaniem tak nie jest. Lektura przepisów, na które wskazuje Królestwo Hiszpanii, wskazuje, że żaden z nich nie ma na celu naprawienia szkody wyrządzonej przez państwo jako ustawodawcę w wyniku naruszenia prawa Unii ani na takie naprawienie nie pozwala.

43. W pierwszej kolejności Królestwo Hiszpanii twierdzi, że „zwykłe” środki prawne umożliwiają dochodzenie naprawienia szkody z tytułu naruszenia prawa Unii przez władze publiczne.

44. Prawdą jest, że każdy z tych środków prawnych gwarantuje, że jednostki mogą w jakiś sposób uzyskać naprawienie szkody wyrządzonej ogólnie przez administrację lub przynajmniej przywrócenie stanu poprzedniego i ograniczenie rozmiaru szkody oraz że można wystąpić z roszczeniem o naprawienie szkody wynikającej z naruszenia prawa Unii. Z analizy tych różnych środków prawnych wynika jednak, że żaden z nich nie pozwala na powstanie odpowiedzialności państwa jako *ustawodawcy*.

45. Po pierwsze, procedura zwrotu nienależnych kwot w sprawach podatkowych zapewnia jedynie przywrócenie stanu poprzedniego w przypadku pobrania przez organy podatkowe zbyt wysokiej kwoty i w żaden sposób nie pozwala na powstanie odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy i naprawienie wyrządzonej szkody. Ponadto zauważam, że zakres procedury zwrotu nienależnych kwot, przewidzianej w prawie hiszpańskim, jest przedmiotowo ograniczony do kwestii podatkowych i że w związku z tym w żadnym razie nie można wskazywać na tę procedurę jako na „zwykły” środek prawny umożliwiający naprawienie szkody wyrządzonej przez państwo jako ustawodawcę z naruszeniem prawa Unii.

46. Po drugie, to samo dotyczy procedury rozszerzenia skutków wyroku w sprawach podatkowych, która również jest przedmiotowo ograniczona. Procedura ta przewiduje, że w pewnych dziedzinach skutki prawomocnego orzeczenia ustalającego zindywidualizowaną sytuację prawną na rzecz danej osoby mogą zostać rozszerzone na inne osoby znajdujące się

<sup>15</sup> Wyroki: z dnia 16 lipca 2020 r., Caixabank i Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-224/19 i C-259/19, EU:C:2020:578, pkt 85); z dnia 20 maja 2021 r., X (pojazdy-cysterny LPG) (C-120/19, EU:C:2021:398, pkt 72); z dnia 10 czerwca 2021 r., BNP Paribas Personal Finance (od C-776/19 do C-782/19, EU:C:2021:470, pkt 28).

<sup>16</sup> Wyrok z dnia 4 października 2018 r., Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 130).

w takiej samej sytuacji. Zastosowanie tej procedury jako środka prawnego umożliwiającego powstanie odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy zakłada zatem, że pierwszy prawomocny wyrok lub orzeczenie ustaliły już odpowiedzialność państwa jako ustawodawcy w identycznej sytuacji. Przy takim założeniu tym bardziej środka tego nie można zatem uznać za „zwykły” środek prawny, zapewniający skuteczność systemu odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy, skoro ma on zastosowanie jedynie w przypadkach, w których odpowiedzialność państwa jako ustawodawcy została już ustalona.

47. Po trzecie, w odniesieniu do rewizji aktów administracyjnych z urzędu zauważam z jednej strony, że pozwala ona na naprawienie nie szkód spowodowanych bezpośrednio ustawą, lecz jedynie szkód spowodowanych przez akty administracyjne, a z drugiej strony, że jest całkowicie zależna od woli władz publicznych. Nie uważam zatem, że może mieć ona jakiegokolwiek znaczenie dla oceny systemu odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy w Hiszpanii.

48. Po czwarte, skarga sądowo-administracyjna na akt administracyjny, który wyrządził szkodę, również dotyczy właśnie ewentualnej i nieusystematyzowanej możliwości uzyskania naprawienia szkody *wyrządzonej przez akt administracyjny*. Wyłączona zatem będzie odpowiedzialność państwa jako ustawodawcy, gdy szkoda będzie spowodowana nie aktem administracyjnym, lecz *bezpośrednio ustawą*<sup>17</sup>, więc również w tym przypadku środka tego nie można uznać za „zwykły” środek prawny powodujący powstanie odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy<sup>18</sup>.

49. W tym względzie prawdą jest, że Komisja odnosi się również do przypadku, w którym szkoda formalnie jest spowodowana przez akt administracyjny, gdy ten ostatni został wydany na podstawie ustawy niezgodnej z prawem Unii przez administrację, która nie dysponowała żadnym marginesem swobody przy wydawaniu tego aktu. Taki środek prawny niewątpliwie umożliwia uzyskanie naprawienia szkody przez jednostki, które jej doznały w wyniku tego aktu. Jednak również w tym przypadku formalnie chodzi o powstanie nie odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy, lecz odpowiedzialności organu administracji jako autora aktu.

50. Tak zwane „zwykłe” środki prawne, na które powołuje się Królestwo Hiszpanii, nie mają zatem na celu naprawienia szkody wyrządzonej przez państwo jako ustawodawcę w wyniku naruszenia prawa Unii, lecz jedynie umożliwienie naprawienia szkody spowodowanej aktami wydanymi przez administrację na podstawie niezgodnej ustawy. Nie można zatem zarzucić Komisji, że przeprowadziła częściową analizę hiszpańskiego systemu odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy, koncentrując się jedynie na art. 32 ust. 3–6 ustawy 40/2015, które pod tym względem są jedynymi istotnymi przepisami.

51. W każdym razie zauważam, że inne środki prawne wskazane przez Królestwo Hiszpanii, mimo że nie są przedmiotem niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, są jednak objęte argumentacją Komisji, ponieważ ich wdrożenie byłoby wstępną przesłanką dochodzenia odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy na podstawie art. 32 ust. 5

<sup>17</sup> Królestwo Hiszpanii wielokrotnie podnosiło, że trudno mówić o wyrządzeniu szkody przez akt ustawodawcy w braku jakiegokolwiek aktu administracyjnego, w którym został on zastosowany, tak więc mogłaby wystarczyć skarga na akt administracyjny, aby umożliwić jednostkom uzyskanie naprawienia szkody, którą poniosły z powodu ustawy niezgodnej z prawem Unii. Orzecznictwo Trybunału wskazuje jednak na coś przeciwnego, a najważniejsze wyroki w sprawie odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa Unii dotyczą właśnie braku lub nieprawidłowej transpozycji dyrektyw przez ustawodawcę, co wyrządziło szkodę jednostkom.

<sup>18</sup> W tym względzie zauważam, że Komisja odpowiedzialność państwa jako ustawodawcy rozumie również w ten sposób, że obejmuje ona sytuacje, w których szkoda jest spowodowana aktem administracyjnym przyjętym na podstawie ustawy, przy czym organ administracji nie dysponował żadnym marginesem swobody przy wydawaniu tego aktu.

ustawy 40/2015. Nie można również zarzucić Komisji, że dokonała oderwanej od kontekstu analizy hiszpańskiego systemu odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy za naruszenie prawa Unii<sup>19</sup>.

52. W drugiej kolejności Królestwo Hiszpanii podnosi, że art. 32 ustawy 40/2015 jako całość umożliwia powstanie odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy, a zatem Komisja nie może wskazywać jedynie na art. 32 ust. 3–6 tej ustawy i koncentrować swojej argumentacji dotyczącej rzekomego naruszenia zasady skuteczności na art. 32 ust. 5 rzeczonyj ustawy.

53. Według tego państwa członkowskiego art. 32 ust. 1 ustawy 40/2015 stanowi „ogólny środek” dochodzenia naprawienia szkody wyrządzonej jednostkom przez państwo jako ustawodawcę w wyniku naruszenia prawa Unii.

54. W tym względzie chciałbym zaznaczyć, że w toku postępowania stanowisko Królestwa Hiszpanii uległo pewnej zmianie. Chociaż jego argumentacja w pismach procesowych koncentruje się na art. 32 ust. 1 ustawy 40/2015, to jednak to państwo członkowskie starało się wykazać na rozprawie, że powstanie odpowiedzialności ustawodawcy reguluje art. 32 ust. 3 tej ustawy.

55. Żaden z tych argumentów jednak do mnie nie przemawia.

56. Z jednej strony z brzmienia art. 32 ust. 1 ustawy 40/2015 wynika, że umożliwia on uzyskanie odszkodowania „od odpowiednich organów administracji publicznej” za wszelkie szkody poniesione przez jednostki, jeżeli szkody te „są konsekwencją prawidłowego lub nieprawidłowego funkcjonowania służb publicznych”. Pomijając fakt, że mam wątpliwości, czy działalność legislacyjną można zakwalifikować po prostu jako „działalność służby publicznej” i czy państwo jako ustawodawcę można uznać za jeden spośród innych organów administracji publicznej, zauważam, że takie ogólne sformułowanie, które odnosi się do odpowiedzialności wszystkich organów administracji publicznej, kontrastuje z art. 32 ust. 3–6 tej ustawy, który odnosi się wyłącznie do odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy.

57. Podczas gdy art. 32 ust. 1 ustawy 40/2015 stanowi zatem „ogólny środek” powstania odpowiedzialności organów administracji, odpowiedzialność państwa jako *ustawodawcy* podlega przepisom szczególnym, które w rzeczywistości byłyby zbędne, gdyby uznać ten pierwszy przepis za wystarczający do powstania odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy w przypadku naruszenia prawa Unii. Nie można zatem uznać, że przepis ten ma na celu umożliwienie naprawienia szkody wyrządzonej przez państwo jako ustawodawcę, gdyż takie naprawienie szkody reguluje właśnie art. 32 ust. 3–6 tej ustawy.

58. Z drugiej strony argument, że art. 32 ust. 3 ustawy 40/2015 jest właściwym przepisem umożliwiającym naprawienie szkody wyrządzonej przez państwo jako ustawodawcę w wyniku wydania ustawy niezgodnej z prawem Unii, wykracza poza samo brzmienie tego przepisu. Ten ostatni stanowi bowiem, że jednostki są uprawnione do odszkodowania za wszelkie szkody dotyczące ich własności i praw „wynikające ze stosowania aktów ustawodawczych [...] jeżeli przewidują to odnośne akty ustawodawcze i na określonych w nich warunkach”<sup>20</sup>. Przepis ten nie

<sup>19</sup> Zajmę się tą kwestią bardziej szczegółowo w kontekście sformułowanych przez Komisję zarzutów do zasady skuteczności. Zobacz pkt 67 i n. niniejszej opinii.

<sup>20</sup> Wyróżnienie własne.

odnosi się zatem do odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy w przypadku naruszenia prawa Unii, lecz jedynie do naprawienia przez państwo szkody wyrządzonej przez ustawę, która nie wiąże się z żadnym naruszeniem prawa Unii, i pod warunkiem, że ustawa tak stanowi.

59. Królestwo Hiszpanii utrzymuje jednak, że niedawno wykładni tego przepisu dokonał Tribunal Supremo (sąd najwyższy, Hiszpania) w ten sposób, że dopuszcza on odpowiedzialność państwa jako ustawodawcy w przypadku naruszenia przez nie prawa Unii.

60. W tym względzie prawdą jest, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału skutki krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych należy oceniać z uwzględnieniem ich wykładni przyjętej przez sądy krajowe<sup>21</sup>. O ile Trybunał może zatem niekiedy wyjść poza dosłowne znaczenie przepisu w celu uwzględnienia wykładni dokonanej przez sądy krajowe, o tyle również oczywiste jest, że nie można brać pod uwagę orzeczeń sądowych, których tezy są odosobnione na tle orzecznictwa będącego wyrazem innej oceny prawnej<sup>22</sup>, a w przypadku gdy wykładnia sądowa przepisów prawa krajowego, jaką można wziąć pod uwagę, wykazuje rozbieżności, należy stwierdzić, iż przepisy te są co najmniej niedostatecznie jasne, by zapewnić stosowanie zgodne z prawem Unii<sup>23</sup>.

61. Zgodnie z tym orzecznictwem jestem zdania, że odosobnionej wykładni sądowej odbiegającej od litery interpretowanego przepisu nie można brać pod uwagę i że taka wykładnia zawsze stwarzałaby ryzyko powstania niejasności przepisów krajowych w stopniu uniemożliwiającym ich stosowanie w sposób zgodny z prawem Unii.

62. Królestwo Hiszpanii zaś na poparcie swojego argumentu powołuje się tylko na jeden wyrok Tribunal Supremo (sądu najwyższego), nawet jeśli wyrok ten ma jakoby świadczyć o odmiennej wykładni przepisów, wykraczającej poza to, na co pozwala treść art. 32 ust. 3 ustawy 40/2015<sup>24</sup>. Ponadto samo państwo członkowskie wskazuje, że chociaż skarga została uznana za dopuszczalną, to została następnie oddalona ze względu na niespełnienie przesłanek określonych w tym przepisie.

63. Taki odosobniony przykład nie wydaje mi się zatem wystarczający do wykazania, że nawet jeśli nie zostały spełnione przesłanki określone w art. 32 ust. 3 ustawy 40/2015, to przepis ten umożliwia dochodzenie odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy w przypadku naruszenia prawa Unii.

64. W każdym razie, nawet zakładając, że wyrok, na który powołuje się Królestwo Hiszpanii, można by interpretować w ten sposób, że dopuszcza on odpowiedzialność ustawodawcy na podstawie art. 32 ust. 3 ustawy 40/2015 z pominięciem przesłanek określonych w tym przepisie, to należy stwierdzić, że przepisy krajowe nie byłyby wówczas wystarczająco jasne, aby umożliwić ich stosowanie zgodne z prawem Unii.

<sup>21</sup> Wyroki: z dnia 18 lipca 2007 r., Komisja/Niemcy (C-490/04, EU:C:2007:430, pkt 49); z dnia 16 września 2015 r., Komisja/Słowacja (C-433/13, EU:C:2015:602, pkt 81).

<sup>22</sup> Wyrok z dnia 9 grudnia 2003 r., Komisja/Włochy (C-129/00, EU:C:2003:656, pkt 32).

<sup>23</sup> Wyrok z dnia 9 grudnia 2003 r., Komisja/Włochy (C-129/00, EU:C:2003:656, pkt 33).

<sup>24</sup> W tym względzie zauważam, że to państwo członkowskie nie wyjaśniło, czy przedmiotowy wyrok jest wyrokiem wydanym w postępowaniu kasacyjnym zmierzającym do ujednoczenia orzecznictwa, na co nie może wskazywać sama okoliczność, że został wydany przez Tribunal Supremo (sąd najwyższy). Jest tak bowiem dlatego, że jak twierdzi wspomniane państwo członkowskie Tribunal Supremo (sąd najwyższy) jest jedynym sądem powołanym do rozpoznawania skarg dotyczących odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy.

65. W tych okolicznościach i ponieważ ani „zwykłe” środki prawne, ani art. 32 ust. 1 i 3 ustawy 40/2015 nie mają na celu powstania odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy za szkody wyrządzone jednostkom w przypadku naruszenia prawa Unii, nie można zarzucać Komisji, że skupiła się wyłącznie na art. 32 ust. 5 ustawy 40/2015, który jest jedynym przepisem mającym w tym względzie zastosowanie, w celu zbadania, czy hiszpański system odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy za naruszenie prawa Unii jest zgodny z zasadą skuteczności.

66. Dlatego jestem zdania, że nie można uwzględnić głównego argumentu przedstawionego przez Królestwo Hiszpanii. Zbadam teraz zarzuty podniesione przez Komisję w odniesieniu do naruszenia – przez hiszpański system odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy za naruszenie prawa Unii – zasady skuteczności.

#### ***b) W przedmiocie przesłanek określonych w art. 32 ust. 5 ustawy 40/2015***

67. Komisja twierdzi, że przesłanki powstania odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy za naruszenie prawa Unii, określone w art. 32 ust. 5 ustawy 40/2015, są niezgodne z zasadą skuteczności. Zbadam zatem kolejno te trzy przesłanki w celu ustalenia, czy w praktyce mogą one uniemożliwić lub nadmiernie utrudnić uzyskanie naprawienia szkody wyrządzonej przez państwo jako ustawodawcę w wyniku naruszenia prawa Unii.

##### *1) Przesłanka uprzedniego istnienia wyroku Trybunału stwierdzającego niezgodność aktu ustawodawczego z prawem Unii*

68. Komisja przypomina, że art. 32 ust. 5 ustawy 40/2015 stanowi, że szkoda musi „wynika[ć] z zastosowania przepisu uznanego za sprzeczny z prawem Unii”, przy czym art. 67 ust. 1 ustawy 39/2015 stanowi, że orzeczenie uznające normę za sprzeczną z prawem Unii musi zostać opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

69. Ponieważ jedynie orzeczenia Trybunału są publikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, a ponadto jedynie wyroki wydane w następstwie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego mogą prowadzić do stwierdzenia niezgodności prawa krajowego z prawem Unii, Komisja rozumie to w ten sposób, że aby można było wnieść skargę o stwierdzenie odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy, art. 32 ust. 5 ustawy 40/2015 w związku z art. 67 ust. 1 ustawy 39/2015 wymaga uprzedniego istnienia wyroku Trybunału stwierdzającego uchybienie.

70. Królestwo Hiszpanii przyznaje, że na podstawie z art. 32 ust. 5 ustawy 40/2015 i art. 67 ust. 1 ustawy 39/2015 orzeczenie Trybunału o niezgodności z prawem Unii jest niezbędne do powstania odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy, stwierdzając jednocześnie, że nie musi to być koniecznie wyrok wydany w następstwie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

71. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że naprawienie szkody spowodowanej naruszeniem prawa Unii przez państwo członkowskie nie podlega wymogowi uprzedniego stwierdzenia uchybienia prawu Unii przez państwo członkowskie<sup>25</sup> ani wymogowi, by istnienie takiego naruszenia wynikało z wyroku wydanego przez Trybunał w trybie prejudycjalnym<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Wyrok z dnia 24 marca 2009 r., *Danske Slagterier* (C-445/06, EU:C:2009:178, pkt 37).

<sup>26</sup> Wyrok z dnia 26 stycznia 2010 r., *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, pkt 38).

72. Pierwsza przesłanka art. 32 ust. 5 ustawy 40/2015 w związku z art. 67 ust. 1 ustawy 39/2015, przez Królestwo Hiszpanii niekwestionowana, która czyni stwierdzenie niezgodności aktu ustawodawczego z prawem Unii opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* przesłanką wstępną powstania odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy, wydaje się zatem oczywiście sprzeczna z orzecznictwem Trybunału i może uniemożliwić lub nadmiernie utrudnić w praktyce uzyskanie naprawienia szkody wyrządzonej przez państwo jako ustawodawcę.

73. Królestwo Hiszpanii zaprzecza jednak, by wymóg ten był sprzeczny z zasadą skuteczności. Powtarza w tym względzie swój argument dotyczący istnienia innych środków prawnych umożliwiających dochodzenie odpowiedzialności władz publicznych Hiszpanii w przypadku naruszenia prawa Unii. To państwo członkowskie wyjaśnia, że art. 32 ust. 5 ustawy 40/2015 jest dodatkowym<sup>27</sup> środkiem prawnym, który umożliwia dochodzenie odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy z pominięciem powagi rzeczy osądzonej, gdy wniesione uprzednio skargi na sporny akt zostały oddalone. Jego zdaniem jedynie wyrok Trybunału mający skutek erga omnes mogłoby pozwolić na podważenie powagi rzeczy osądzonej.

74. Po pierwsze, jak już wskazałem, żaden ze środków prawnych, na które powołuje się Królestwo Hiszpanii, nie dotyczy odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy za akty ustawodawcze sprzeczne z prawem Unii. Artykuł 32 ust. 5 ustawy 40/2015, który bynajmniej nie stanowi dodatkowej możliwości dochodzenia odpowiedzialności państwa, jest zatem jedyną możliwością uzyskania naprawienia szkody wyrządzonej przez państwo jako ustawodawcę w wyniku naruszenia prawa Unii.

75. Ponadto sądzę, jak również zauważa Komisja, że nieodłącznym elementem samej zasady odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa Unii jest to, że przepis ten ma funkcjonować jedynie jako środek ostateczny w przypadku, gdy inne środki prawne dostępne dla jednostek okazały się nieskuteczne przy ochronie uprawnień, które przyznaje im prawo Unii. Ta cecha mechanizmu odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa Unii nie czyni go jednak środkiem „dodatkowym”, co dla jego wdrożenia uzasadniałoby konieczność uprzedniego istnienia wyroku Trybunału.

76. Po drugie, nie dostrzegam znaczenia dla sprawy argumentu Królestwa Hiszpanii dotyczącego konieczności ochrony powagi rzeczy osądzonej. Z jednej strony w treści art. 32 ust. 5 ustawy 40/2015 nie ma nic, co mogłoby sugerować, że jego zakres zastosowania miałby dotyczyć powstania odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy z pominięciem powagi rzeczy osądzonej. Z drugiej strony moim zdaniem wniesienie skargi o stwierdzenie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa jako ustawodawcy, po oddaleniu skargi dotyczącej niekorzystnego aktu, nie wpływa w żaden sposób na powagę rzeczy osądzonej wyroku lub orzeczenia wydanego w wyniku tej skargi.

77. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że postępowanie, którego celem jest powstanie odpowiedzialności państwa, ma inny przedmiot i niekoniecznie musi toczyć się pomiędzy tymi samymi stronami co postępowanie, w którym zapadło orzeczenie korzystające z powagi rzeczy osądzonej<sup>28</sup>. Celem powstania odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy nie jest umożliwienie ponownego zbadania prawomocnego orzeczenia sądu i zakwestionowanie ustanowionych przez nie stosunków prawnych, lecz usunięcie wad, które doprowadziły do tego, że nie ma gwarancji ochrony praw przyznanych jednostkom na mocy prawa Unii. Pragnę zauważyć, chociaż kwestia ta nie ma znaczenia dla skargi niniejszej, że w kontekście skarg

<sup>27</sup> Określa ono nawet ten środek prawny jako „ostateczny”, ale na rozprawie zmieniło podejście do tego terminu.

<sup>28</sup> Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 30 września 2003 r., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 39).

o stwierdzenie odpowiedzialności państwa wynikających z naruszenia prawa Unii przez sąd krajowy Trybunał wyraźnie stwierdził: zasada powagi rzeczy osądzonej nie stoi zasadniczo w sprzeczności z uznaniem zasady odpowiedzialności państwa<sup>29</sup>.

78. Tak więc argumenty podniesione przez Królestwo Hiszpanii nie mogą podważyć stwierdzenia, że wymóg istnienia wyroku Trybunału przed wszczęciem postępowania w sprawie odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy jest sprzeczny z zasadą skuteczności.

*2) Przesłanka istnienia prawomocnego orzeczenia oddalającego skargę wniesioną przez poszkodowaną jednostkę na akt administracyjny, który spowodował szkodę*

79. Komisja podnosi, że sformułowanie art. 32 ust. 5 ustawy 40/2015, na mocy którego jednostka, zanim będzie mogła wnieść skargę na tej podstawie, musi uzyskać przed jakimkolwiek sądem prawomocne orzeczenie oddalające skargę na akt administracyjny, który spowodował szkodę, jest bezwzględne, a jako takie jest sprzeczne z zasadą skuteczności, ponieważ nie przewiduje wyjątku dla przypadków, w których uprzednie skorzystanie ze środka prawnego może wiązać się z nadmiernymi trudnościami, w szczególności w przypadkach, gdy szkoda jest spowodowana bezpośrednio ustawą

80. Według Królestwa Hiszpanii przesłanka ta wynika z konieczności pogodzenia zasady pewności prawa z zasadą naprawienia szkody wyrządzonej przez państwo jako ustawodawcę. Trudno byłoby również wyobrazić sobie, że szkoda mogłaby zostać wyrządzona bezpośrednio przez akt ustawodawczy bez wydawania aktu administracyjnego. Ponadto to państwo członkowskie twierdzi, że przesłanki tej nie można interpretować w ten sposób, że wymaga ona wyczerpania środków prawnych przed wniesieniem skargi na podstawie art. 32 ust. 5 ustawy 40/2015, ponieważ przepis ten odnosi się jedynie do „prawomocnego orzeczenia”.

81. Pragnę przypomnieć w tym względzie, że jeśli chodzi o odpowiedzialność państwa członkowskiego za naruszenie prawa Unii, sąd krajowy może dokonać weryfikacji, czy poszkodowany wykazał należytą staranność w celu uniknięcia szkody lub ograniczenia jej rozmiarów oraz czy w szczególności wykorzystał w stosownym czasie wszystkie środki prawne, które były do jego dyspozycji<sup>30</sup>. W świetle ogólnych zasad wspólnych systemom prawnym państw członkowskich osoba poszkodowana, pod rygorem poniesienia ciężaru szkody, powinna bowiem wykazać należytą staranność w celu ograniczenia jej rozmiarów<sup>31</sup>.

82. To właśnie przewiduje art. 32 ust. 5 ustawy 40/2015, który uzależnia odpowiedzialność państwa jako ustawodawcy od tego, czy poszkodowana jednostka wniosła wcześniej skargę na akt administracyjny wydany na podstawie niezgodnej ustawy. Kwestionując w odpowiednim czasie ważność zaskarżonego aktu administracyjnego, czy to w skardze sądowo-administracyjnej, w drodze powództwa o zwrot nienależnych kwot, czy w skardze w sprawie rozszerzenia skutków wyroku lub postanowienia, poszkodowana jednostka mogła w sposób oczywisty uniknąć szkody, na którą się powołuje, lub przynajmniej ograniczyć jej zakres<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Wyroki: z dnia 30 września 2003 r., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 40); z dnia 24 października 2018 r., XC i in. (C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 58); a także z dnia 29 lipca 2019 r., Hochtief Solutions Magyarország Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, pkt 64).

<sup>30</sup> Wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 84); a także z dnia 24 marca 2009 r., Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, pkt 60).

<sup>31</sup> Wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 84); a także z dnia 24 marca 2009 r., Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, pkt 61).

<sup>32</sup> Zobacz w tym względzie opinia rzecznika generalnego M. Poiraresa Madura w sprawie Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2009:437, pkt 19 i nast.).

83. Ponadto, jak wskazuje Królestwo Hiszpanii, art. 32 ust. 5 ustawy 40/2015 nie wymaga wyczerpania środków prawnych przed wniesieniem skargi o stwierdzenie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa jako ustawodawcy, lecz jedynie oddalenia skargi przez jakikolwiek sąd. Wymóg zakwestionowania ważności zaskarżonego aktu nie oznacza zatem, że poszkodowany musi systematycznie wykorzystać wszystkie dostępne środki prawne, i nie wykracza poza staranność, jakiej można od niego rozsądnie oczekiwać w celu ograniczenia zakresu szkody.

84. Ta druga przesłanka dotycząca wdrożenia mechanizmu odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy w przypadku naruszenia prawa Unii, przewidziana w art. 32 ust. 5 ustawy 40/2015, nie jest więc moim zdaniem sprzeczna z zasadą skuteczności, jeżeli szkoda jest formalnie spowodowana aktem administracyjnym wydanym na podstawie ustawy niezgodnej z prawem Unii.

85. Stwierdzam ponadto, że taka przesłanka istnieje również w odniesieniu do skarg o stwierdzenie odpowiedzialności odszkodowawczej Unii, czego uwzględnienia w ramach analizy zasady skuteczności domaga się od Trybunału Królestwo Hiszpanii, ponieważ Trybunał orzekł, że skarga o odszkodowanie przeciwko Unii jest niedopuszczalna, jeżeli dotyczy tej samej niezgodności z prawem i ma ten sam cel majątkowy co skarga o stwierdzenie nieważności aktu instytucji, który spowodował szkodę, a której poszkodowany nie wniósł w odpowiednim czasie<sup>33</sup>.

86. Sytuacja jest jednak inna, gdy szkoda jest spowodowana bezpośrednio ustawą bez wydawania aktu administracyjnego. Jak już stwierdziłem, wbrew temu, co utrzymuje Królestwo Hiszpanii, łatwo wyobrazić sobie taką sytuację: ustawa nie wywołuje skutków wyłącznie poprzez akty administracyjne.

87. Z orzecznictwa Trybunału wynika wyraźnie, że o ile zgodny z zasadą skuteczności jest przepis, w myśl którego jednostka nie może uzyskać naprawienia szkody, której wystąpieniu w sposób zamierzony lub przez zaniedbanie nie zapobiegła za pomocą środka prawnego, o tyle jest tak pod warunkiem, że wykorzystania tego środka prawnego można od poszkodowanego w sposób rozsądny wymagać<sup>34</sup>.

88. Jak zauważa Komisja, brzmienie art. 32 ust. 5 ustawy 40/2015 nie przewiduje żadnego wyjątku od przesłanki, aby poszkodowana jednostka zaskarżyła już akt administracyjny, który spowodował szkodę, nawet w przypadku, gdy taki akt nie istnieje, jeżeli sama ustawa jest bezpośrednią przyczyną szkody. Oczywiście jest, że nie można racjonalnie wymagać od jednostki, aby wniosła skargę przeciwko aktowi nieistniejącemu, aby móc dochodzić odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy na podstawie tego przepisu.

89. Przesłanka ta w sytuacji szkody wyrządzonej bezpośrednio ustawą faktycznie skutkuje tym, że uniemożliwia wniesienie jakiegokolwiek skargi o stwierdzenie odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy w sytuacji, gdy szkoda wynika bezpośrednio z ustawy.

90. Na rozprawie Królestwo Hiszpanii powołało się na wyrok Tribunal Supremo (sądu najwyższego), zgodnie z którym została uznana możliwość dochodzenia odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy za naruszenie konstytucji hiszpańskiej nawet w braku aktu administracyjnego, który ją stosuje, pomimo że art. 32 ust. 4 ustawy 40/2015 przewiduje taki sam wymóg uprzedniego zaskarżenia jak art. 32 ust. 5 tej ustawy. Jednakże, jak już wskazałem,

<sup>33</sup> Wyrok z dnia 14 września 1999 r., Komisja/AssiDomän Kraft Products i in. (C-310/97 P, EU:C:1999:407, pkt 59).

<sup>34</sup> Wyrok z dnia 24 marca 2009 r., Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, pkt 69).



pojedynczej wykładni sądowej, która jest sprzeczna z literą interpretowanego przepisu, nie można moim zdaniem brać pod uwagę i zawsze stwarzałyby ona ryzyko powstania niejasności przepisów krajowych w stopniu uniemożliwiającym ich stosowanie w sposób zgodny z prawem Unii. Jest tak tym bardziej w podnoszonej przez Królestwo Hiszpanii sytuacji, gdy chodzi o wykładnię w drodze analogii do wykładni innego przepisu niż ten, który jest przedmiotem sporu.

91. Jestem zatem zdania, że art. 32 ust. 5 ustawy 40/2015 jest sprzeczny z zasadą skuteczności, ponieważ przepis ten zawsze uzależnia powstanie odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy za naruszenie prawa Unii od uprzedniego skorzystania przez poszkodowanego ze środka zaskarżenia aktu administracyjnego, nawet jeżeli szkoda wynika bezpośrednio z ustawy.

*3) Przesłanka polegająca na podniesieniu przez poszkodowaną jednostkę zarzutu – który został następnie uwzględniony w postępowaniu ze skargi na akt administracyjny, który wyrządził szkodę – naruszenia prawa Unii*

92. Artykuł 32 ust. 5 ustawy 40/2015 stanowi, że powstanie odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy jest uzależnione od podniesienia – w ramach skargi na niekorzystny akt administracyjny – zarzutu naruszenia prawa Unii, który został następnie uwzględniony. Zdaniem Komisji taki wymóg ogranicza możliwość uzyskania naprawienia szkody wyrządzonej przez państwo jako ustawodawcę do przypadków, w których naruszony przepis prawa Unii ma skutek bezpośredni, co jest sprzeczne z zasadą skuteczności.

93. Zdaniem Komisji, ponieważ tylko przepisy bezpośrednio skuteczne zobowiązują sąd krajowy do niestosowania przepisu prawa krajowego sprzecznego z tymi przepisami prawa Unii, nie można racjonalnie wymagać od poszkodowanych jednostek, aby powoływały się na przepisy, które nie są bezpośrednio skuteczne, nawet jeśli takie powołanie się nie miałyby żadnego wpływu na wynik postępowania.

94. Królestwo Hiszpanii twierdzi, że ograniczenie odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa Unii do przepisów bezpośrednio skutecznych nie znajduje oparcia w żadnym przepisie hiszpańskiego porządku prawnego. Okoliczność, że tylko przepisy o skutku bezpośrednim mogą pociągać za sobą obowiązek niestosowania przez sąd krajowy sprzecznych z nimi przepisów krajowych, nie ma wpływu na możliwość i celowość powołania się w ramach skargi na niekorzystny akt administracyjny również na naruszenie przepisów prawa Unii, które nie są bezpośrednio skuteczne na podstawie prawa krajowego.

95. Zwracam uwagę, że ten zarzut szczegółowy jest zasadny tylko w przypadku szkody wyrządzonej ustawą w sytuacji wydania aktu administracyjnego, ponieważ, jak wykazałem w pkt 83 i następnych niniejszej opinii, tylko w tej sytuacji uzależnienie wniesienia powództwa o stwierdzenie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa od wniesienia skargi na akt administracyjny, który spowodował szkodę, jest zgodne z zasadą skuteczności. Jeżeli szkoda jest wyrządzona bezpośrednio ustawą, nie ma znaczenia, czy wymóg powołania się na naruszenie prawa Unii na etapie skargi na niekorzystny akt administracyjny jest zgodny z zasadą skuteczności, ponieważ w sposób oczywisty nie można narzucić wymogu wystąpienia z taką skargą.

96. Jak podnosi Komisja, Trybunał jasno wykazał, że sąd krajowy nie jest zobowiązany odstąpić od stosowania przepisu prawa krajowego sprzecznego z przepisem prawa Unii, jeżeli ten ostatni przepis nie wywiera bezpośredniego skutku<sup>35</sup>. Jednakże wbrew temu, co twierdzi Komisja, nie uważam, że oznacza to, iż w ramach środka zaskarżenia aktu administracyjnego zbyteczne byłoby powoływanie się na naruszenie przez przepisy krajowe przepisów prawa Unii, które nie są bezpośrednio skuteczne.

97. Oczywiste jest, że powołanie się przez poszkodowanego na naruszenie przez prawo krajowe przepisu, który nie jest bezpośrednio skuteczny, nie może prowadzić do niezastosowania odpowiednich przepisów krajowych w ramach skargi na niekorzystny akt administracyjny.

98. Przydatności powoływania się na normy prawa Unii przed sądami krajowymi nie można jednak sprowadzać do samej możliwości powoływania się na normy prawa Unii w celu wyłączenia przepisu prawa krajowego, jak zdaje się sugerować Komisja. W szczególności przepisy prawa Unii, które nie są bezpośrednio skuteczne, mogą być powoływane przed sądem krajowym w ramach ciężącego na nim obowiązku dokonywania zgodnej z nimi wykładni prawa krajowego i mogą mieć wpływ na wynik sporu, nawet jeśli nie mają skutku bezpośredniego.

99. Komisja nie może zatem zasadnie utrzymywać, że trzecia przesłanka, której spełnienie jest wymagane w celu wniesienia powództwa o stwierdzenie odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy, dotycząca podniesienia zarzutu naruszenia prawa Unii w ramach skargi na akt niekorzystny, skutkuje ograniczeniem odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy za naruszenia przepisów bezpośrednio skutecznych.

100. Nie oznacza to jednak, że przesłanka, zgodnie z którą zarzut naruszenia prawa Unii musi zostać podniesiony w ramach skargi na niekorzystny akt administracyjny, aby następnie można było skutecznie powołać się na odpowiedzialność państwa jako ustawodawcy, jest zgodna z zasadą skuteczności.

101. Artykuł 32 ust. 5 ustawy 40/2015 przewiduje bowiem, że jednostka w ramach uprzedniej skargi musi podnieść zarzut naruszenia prawa Unii „który został następnie uwzględniony” w orzeczeniu uznającym normę za sprzeczną z prawem Unii. W związku z tym jednostka nie tylko musi zakwestionować ważność niekorzystnego dla niej aktu administracyjnego, ale musi również prawidłowo wskazać konkretny przepis prawa Unii, który został naruszony, wyprzedzając, zgodnie z logiką tego art. 32 ust. 5, orzeczenie Trybunału w tej kwestii.

102. O ile prawdą jest, że wniesienie skargi na niekorzystny akt z jednej strony dowodzi, że poszkodowany dołożył należytej staranności w celu uniknięcia lub ograniczenia zakresu szkody, a z drugiej strony może w tym względzie stanowić przesłankę wniesienia następczej skargi o stwierdzenie odpowiedzialności, o tyle brak prawidłowego wskazania konkretnego przepisu prawa Unii, który został naruszony, nie może moim zdaniem uniemożliwić naprawienia szkody. Nie można zarzucać jednostce, że sama nie wskazała przepisu prawa Unii naruszonego przez państwo, w wyniku czego traci ona roszczenie o naprawienie poniesionej szkody, gdyż to przede wszystkim do państwa należy zapewnienie zgodności jego prawa z prawem Unii, a do sądu krajowego – stosowanie przepisów prawa Unii.

<sup>35</sup> Wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 68).

103. Taki wymóg byłby zatem równoznaczny z nałożeniem na poszkodowane jednostki ciężaru, który wykracza poza rozsądną staranność, jakiej oczekuje się od nich w celu ograniczenia rozmiaru szkody, co byłoby sprzeczne z zasadą skuteczności.

104. Z powyższego wynika, że art. 32 ust. 5 ustawy 40/2015 jest sprzeczny z zasadą skuteczności, ponieważ przepis ten uzależnia odpowiedzialność państwa jako ustawodawcy od uprzedniego stwierdzenia przez Trybunał niezgodności prawa krajowego z prawem Unii oraz od uprzedniego wniesienia skargi na niekorzystny akt administracyjny, w której podniesiony zostałby zarzut naruszenia prawa Unii, który został następnie uwzględniony w wyroku Trybunału, przy czym wspomniany przepis nie przewiduje sytuacji, w której szkoda została wyrządzona przez akt ustawodawczy bez wydania aktu administracyjnego.

*4) Obliczanie okresu przedawnienia i ograniczenie szkód możliwych do naprawienia na podstawie art. 32 ust. 5 ustawy 40/2015*

105. Komisja twierdzi, że art. 67 ustawy 39/2015, który stanowi, że prawo do żądania naprawienia szkody przedawnia się po upływie roku od dnia opublikowania w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* orzeczenia stwierdzającego sprzeczność aktu ustawodawczego z prawem Unii, oraz art. 34 ust. 1 ustawy 40/2015, który stanowi, że można żądać naprawienia wyłącznie szkód, które wystąpiły w okresie pięciu lat przed datą tej samej publikacji, są sprzeczne z zasadą skuteczności.

106. Zdaniem Komisji, ponieważ orzeczenie Trybunału nie jest konieczne dla dochodzenia odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy, przepisy uzależniające termin przedawnienia i możliwe do naprawienia szkody od takiego orzeczenia Trybunału są również sprzeczne z prawem Unii.

107. Królestwo Hiszpanii twierdzi, że uprzednie wydanie wyroku Trybunału jako przesłanki odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy nie jest sprzeczne z zasadą skuteczności, tak więc przedawnienie i ograniczenie szkód możliwych do naprawienia również nie są sprzeczne z zasadą skuteczności, tym bardziej że Komisja nie kwestionuje długości tych terminów.

108. W tym względzie wystarczy zauważyć, jak wykazałem w pkt 68 i następnym niniejszej opinii, że ustanowiona w art. 32 ust. 5 ustawy 40/2015 przesłanka dochodzenia odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy, polegająca na uprzednim istnieniu orzeczenia Trybunału stwierdzającego sprzeczność przepisów prawa krajowego z prawem Unii, jest sprzeczna z zasadą skuteczności.

109. W tych okolicznościach zarówno termin przedawnienia roszczeń z tytułu odpowiedzialności odszkodowawczej państwa jako ustawodawcy, jak i ograniczenie szkód możliwych do naprawienia z tego tytułu, z których każde zależy od wydania takiego orzeczenia Trybunału, ponieważ stanowi ono początek biegu obydwu tych terminów, są również sprzeczne z zasadą skuteczności.

110. Z powyższego wynika, że hiszpański system odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy za naruszenie prawa Unii jest moim zdaniem sprzeczny z zasadą skuteczności.

## 2. W przedmiocie zasady równoważności

111. Komisja podnosi, że hiszpański system odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy jest sprzeczny z zasadą równoważności, ponieważ art. 32 ust. 5 ustawy 40/2015 stanowi, że do powstania odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy w przypadku naruszenia prawa Unii konieczne jest, aby naruszona norma prawa Unii miała na celu przyznanie uprawnień jednostce i aby naruszenie to było wystarczająco istotne, podczas gdy te dwie przesłanki nie są wymagane w przypadku skargi o stwierdzenie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa jako ustawodawcy w przypadku naruszenia konstytucji hiszpańskiej. Powództwo o stwierdzenie odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy za naruszenie prawa Unii podlega zatem mniej korzystnym przesłankom niż powództwo o stwierdzenie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa jako ustawodawcy za naruszenie konstytucji hiszpańskiej, przewidziane w art. 32 ust. 4 ustawy 40/2015, pomimo że te dwa powództwa są równoważne.

112. Królestwo Hiszpanii odpowiada, że zasada równoważności nie zobowiązuje państwa członkowskiego do objęcia swoim najkorzystniejszym systemem wewnętrznym wszystkich powództw wniesionych w określonej dziedzinie prawa i że zastosowanie zasady równoważności zakłada zatem, że skargi są podobne, ponieważ mają podobny przedmiot i podstawę. Jego zdaniem tak nie jest w tym przypadku. To państwo członkowskie twierdzi ponadto, że nawet gdyby uznać, że skargi są podobne, to art. 32 ust. 5 ustawy 40/2015 jedynie kodyfikuje wymogi ustanowione w orzecznictwie Trybunału i że w każdym razie wymogi te są nieodłącznie związane z systemem odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy w przypadku niezgodności z konstytucją.

113. Prawdą jest, że zasada równoważności wymaga, by całość uregulowań dotyczących środka prawnego znajdowała zastosowanie jednakowo do środków prawnych opartych na naruszeniu prawa Unii oraz podobnych środków opartych na naruszeniu prawa wewnętrznego<sup>36</sup>.

114. Aby sprawdzić, czy nie naruszono zasady równoważności, należy więc przede wszystkim zbadać, czy biorąc pod uwagę przedmiot, podstawę i zasadnicze elementy powództwa o stwierdzenie odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy z tytułu naruszenia prawa Unii i powództwa opartego na niezgodności aktu ustawodawczego z konstytucją, oba te środki prawne można uznać za podobne<sup>37</sup>.

115. Właśnie w odniesieniu do dwóch przedmiotowych powództw o stwierdzenie odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy Trybunał udzielił już odpowiedzi twierdzącej. Powództwo o stwierdzenie odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy za naruszenie konstytucji hiszpańskiej i powództwo oparte na naruszeniu prawa Unii mają ten sam przedmiot, a mianowicie naprawienie szkody, i mają tę samą podstawę, czyli naruszenie normy prawnej wyższego rzędu<sup>38</sup>. Ponadto Trybunał stwierdził, że jedyna różnica między tymi dwoma powództwami, a mianowicie fakt, że naruszenia prawa, na których się opierają, zostały stwierdzone, w przypadku jednego z nich, przez Trybunał, a w przypadku drugiego wyrokiem

<sup>36</sup> Wyroki: z dnia 15 września 1998 r., Edis (C-231/96, EU:C:1998:401, pkt 36); z dnia 1 grudnia 1998 r., Levez (C-326/96, EU:C:1998:577, pkt 41); z dnia 26 stycznia 2010 r., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, pkt 33).

<sup>37</sup> Wyrok z dnia 26 stycznia 2010 r., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, pkt 35).

<sup>38</sup> Wyrok z dnia 26 stycznia 2010 r., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, pkt 36). W tej kwestii zob. także opinia rzecznika generalnego M. Poiraresa Madura w sprawie Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2009:437, pkt 30).

Tribunal Constitucional (trybunału konstytucyjnego, Hiszpania), nie może być wystarczająca do wprowadzenia rozróżnienia między tymi dwoma powództwami w świetle zasady równoważności<sup>39</sup>.

116. Ponieważ Królestwo Hiszpanii nie przedstawiło w tym względzie żadnych nowych argumentów, które mogłyby zmienić tę ocenę, należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie należy przyjąć takie samo rozwiązanie. Dlatego też moim zdaniem te dwa powództwa można uznać za podobne.

117. Królestwo Hiszpanii podnosi również, że art. 32 ust. 5 ustawy 40/2015 ogranicza się do skodyfikowania orzecznictwa Trybunału dotyczącego przesłanek koniecznych do dochodzenia odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia prawa Unii.

118. Wydaje mi się, że jest to czynnik decydujący.

119. Artykuł 32 ust. 5 ustawy 40/2015 dokładnie powtarza trzy wymogi ustanowione w orzecznictwie Trybunału, niezbędne do powstania roszczenia odszkodowawczego po stronie jednostek w przypadku naruszenia prawa Unii przez państwo. To właśnie połączenie tych trzech przesłanek – wymogu, aby naruszona norma prawna miała na celu przyznanie uprawnień jednostkom, aby naruszenie było wystarczająco istotne i aby istniał związek przyczynowy między naruszeniem a poniesioną szkodą – powoduje powstanie odpowiedzialności państwa i obowiązek naprawienia wyrządzonej szkody. Jeżeli jedna z tych przesłanek nie zostanie spełniona, roszczenie odszkodowawcze na mocy prawa Unii nie przysługuje.

120. Dopiero po stwierdzeniu istnienia takiego roszczenia w wyniku spełnienia tych trzech przesłanek na państwie spoczywa obowiązek naprawienia skutków wyrządzonej szkody w ramach prawa krajowego i na warunkach zgodnych z zasadami skuteczności i równoważności.

121. Te trzy przesłanki, które są konieczne i wystarczające do powstania roszczenia odszkodowawczego<sup>40</sup> na rzecz jednostek, są zatem moim zdaniem uprzednie w stosunku do problemu skuteczności i równoważności przesłanek ustanowionych przez prawo krajowe, które mają jedynie zapewnić ramy dla dochodzenia tego roszczenia. To prawo krajowe reguluje proceduralne i materialne przesłanki dochodzenia roszczenia odszkodowawczego, jak również jego treść, która może się także różnić w zależności od przesłanek nałożonych przez prawo krajowe (np. rodzaju szkody, która ma zostać naprawiona), z zastrzeżeniem zasad skuteczności i równoważności. Samo istnienie tego prawa krajowego jest natomiast regulowane wyłącznie przez prawo Unii, gdyż w przeciwnym wypadku zagrożone byłoby jednolite stosowanie prawa Unii w porządkach prawnych państw członkowskich.

122. Innymi słowy, zasada równoważności ma znaczenie dopiero po powstaniu roszczenia odszkodowawczego, zgodnie z przesłankami określonymi w orzecznictwie Trybunału i powtórzonymi w art. 32 ust. 5 ustawy 40/2015. Zasada ta nie może jednak stanowić podstawy zobowiązania państw członkowskich do umożliwienia *powstania* roszczenia odszkodowawczego na warunkach korzystniejszych niż te, które wynikają z orzecznictwa Trybunału.

123. Komisja zauważa w tym względzie, że Trybunał orzekł, iż prawo Unii w żaden sposób nie wyklucza, aby odpowiedzialność państwa za naruszenie tego prawa mogła być realizowana na mniej restrykcyjnych warunkach. Muszę jednak podkreślić, że Trybunał wyjaśnił, że dochodzenie

<sup>39</sup> Wyrok z dnia 26 stycznia 2010 r., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, pkt 43, 44).

<sup>40</sup> Wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Hochtief Solutions Magyarország Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, pkt 37).

odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa Unii jest możliwe na mniej surowych warunkach „na gruncie prawa krajowego”<sup>41</sup>. W takim przypadku powstanie roszczenia odszkodowawczego w sytuacji, która nie wiąże się z wystarczająco istotnym naruszeniem przepisu przyznającego uprawnienia jednostkom, nie jest zatem oparte na prawie Unii, a jego dochodzenie nie może podlegać zasadzie skuteczności i równoważności.

124. W tym stanie rzeczy okoliczność, że skarga o stwierdzenie odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy za naruszenie konstytucji hiszpańskiej nie jest uzależniona od istnienia wystarczająco istotnego naruszenia normy prawnej przyznającej prawa jednostkom, w przeciwieństwie do skargi o stwierdzenie odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy w wyniku naruszenia prawa Unii, nie może oznaczać naruszenia zasady równoważności, ponieważ zasada ta nie powinna mieć zastosowania w takim przypadku.

125. W związku z tym ze wszystkich przedstawionych powyżej powodów jestem zdania, że system odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy w przypadku naruszenia prawa Unii nie narusza zasady równoważności.

### **C. W przedmiocie kosztów**

126. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Zgodnie z art. 138 § 3 tego regulaminu w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań stron każda z nich pokrywa własne koszty.

127. Ponieważ w niniejszej sprawie żądania zarówno Komisji, jak i Królestwa Hiszpanii uwzględniono tylko częściowo, pokrywają one własne koszty.

## **VI. Wnioski**

128. W świetle wszystkich powyższych uwag proponuję, aby Trybunał orzekł następująco:

- przyjmując i utrzymując w mocy art. 32 ust. 3–6 i art. 34 ust. 1 Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (ustawy 40/2015 o systemie prawnym sektora publicznego) z dnia 1 października 2015 r., jak również art. 67 ust. 1 Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (ustawy 39/2015 – wspólny kodeks postępowania w administracji publicznej) z dnia 1 października 2015 r., Królestwo Hiszpanii uchybiło ciążącym na nim zobowiązaniom wynikającym z zasady skuteczności, która ogranicza autonomię proceduralną, z jakiej korzystają państwa członkowskie przy określaniu przesłanek ich odpowiedzialności za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia prawa Unii;
- w pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona;
- Komisja Europejska i Królestwo Hiszpanii pokrywają własne koszty.

<sup>41</sup> Wyrok z dnia 25 listopada 2010 r., Fufß (C-429/09, EU:C:2010:717, pkt 66).