



# Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA  
MACIEJ SZPUNAR  
prednesené 9. decembra 2021<sup>1</sup>

**Vec C-278/20**

**Európska komisia  
proti**

**Španielskemu kráľovstvu**

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Porušenie práva Únie španielskym zákonodarcom – Škoda spôsobená jednotlivcom – Vnútroštátna právna úprava, ktorou sa režim zodpovednosti štátu ako zákonodarcu za porušenia práva Únie pripodobňuje k režimu stanovenému pre porušenia španielskej Ústavy aktmi zákonodarcu – Znemožnená alebo nadmerne sťažená náhrada škody – Zásady efektivity a ekvivalencie“

## I. Úvod

1. Súdny dvor opakovane potvrdzuje: zásada zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú jednotlivcom porušením práva Únie, ktorá je mu pripísateľná, je súčasťou systému Zmlúv.<sup>2</sup> Poškodení jednotlivci majú právo na náhradu, keď sú splnené tri predpoklady, t. j. že porušená právna norma Únie má za cieľ priznať jednotlivcom práva, porušenie je dostatočné závažné a že medzi týmto porušením a škodou spôsobenou poškodeným jednotlivcom existuje priama príčinná súvislosť.<sup>3</sup>

2. Treba ešte spresniť, že štát musí, s výhradou práva na náhradu škody, ktorý má v prípade splnenia týchto podmienok svoj základ priamo v práve Únie, napraviť následky spôsobenej škody v rámci vnútroštátneho práva zodpovednosti za spôsobenú škodu, pričom podmienky náhrady škody stanovené vo vnútroštátnych právnych úpravách nemôžu byť menej výhodné ako podmienky týkajúce sa obdobných vnútroštátnych prostriedkov nápravy (zásada ekvivalencie) a nemôžu byť upravené tak, aby viedli k praktickej nemožnosti alebo nadmernému sťaženiu získania náhrady (zásada efektivity).<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Jazyk prednesu: francúzština.

<sup>2</sup> Rozsudky z 19. novembra 1991, Francovich a i. (C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428, bod 35); z 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 31); z 23. mája 1996, Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, bod 24), ako aj z 26. januára 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, bod 29).

<sup>3</sup> Rozsudky z 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 51); z 23. mája 1996, Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, bod 25), ako aj z 26. januára 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, bod 30).

<sup>4</sup> Rozsudky z 30. septembra 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, bod 58), a z 26. januára 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, bod 31).

3. Tieto dve zásady sú jadrom prejednávanej žaloby o nesplnenie povinnosti. Európska komisia sa totiž svojou žalobou z 24. júna 2020 domáha toho, aby Súdny dvor konštatoval, že Španielske kráľovstvo tým, že prijalo a ponechalo v platnosti určité ustanovenia týkajúce sa zodpovednosti štátu ako zákonodarcu, porušilo povinnosti prináležiace mu na základe zásad efektivity a ekvivalencie, ktoré obmedzujú procesnú autonómiu<sup>5</sup>, ktorú majú členské štáty pri stanovovaní podmienok upravujúcich ich zodpovednosť za škodu spôsobenú jednotlivcom porušením práva Únie.

## II. Španielske právo

4. Španielska Ústava vo svojom článku 106 ods. 2 stanovuje, že „jednotlivci majú za podmienok stanovených zákonom právo na náhradu škody za akýkoľvek zásah do ich majetku a ich práv, pokiaľ je tento zásah dôsledkom fungovania služieb vo verejnom záujme, ibaže ide o prípad vyššej moci“.

5. Ley orgánica 6/1985 del Poder Judicial (organický zákon č. 6/1985 o súdnej moci) z 1. júla 1985<sup>6</sup>, v znení organického zákona č. 7/2015 z 21. júla 2015<sup>7</sup>, stanovuje vo svojom článku 4a ods. 1, že „sudcovia a sudy uplatňujú právo Európskej únie v súlade s judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie“.

6. Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (zákon č. 29/1998 o organizácii správneho súdnictva v sporových veciach) z 13. júla 1998<sup>8</sup>, vo svojom článku 31 stanovuje:

„1. Žalobca sa môže domáhať toho, aby sa vyhlásili za nezákonné, a prípadne zrušili akty a ustanovenia, ktoré je možné napadnúť na základe predchádzajúcej kapitoly.

2. Žalobca sa tiež môže domáhať priznania individuálnej právnej situácie a prijatia primeraných opatrení na plnú nápravu tejto situácie, vrátane, v prípade potreby, náhrady škody.“

7. Článok 71 ods. 1 písm. d) tohto zákona stanovuje:

„V prípade, že sa rozhodnutím alebo rozsudkom správnej žalobe vyhovie:

...

d) Ak sa vyhovie návrhu na náhradu škody, právo na náhradu škody sa vyhlási vo všetkých prípadoch, a tiež sa uvedie, kto je povinný škodu nahradiť. V rozhodnutí sa stanoví aj suma náhrady škody, pokiaľ o to žalobca výslovne žiada a spis na tento účel obsahuje dostatočné dôkazy. V opačnom prípade sa určí základ na účel stanovenia tejto sumy a konečné stanovenie sa odloží na obdobie výkonu rozhodnutia.“

<sup>5</sup> Pojem „procesná autonómia“ pritom odkazuje tak na procesné podmienky vo vlastnom slova zmysle, ako aj na hmotnoprávne podmienky.

<sup>6</sup> BOE č. 157 z 2. júla 1985, s. 20632.

<sup>7</sup> BOE č. 174 z 22. júla 2015, s. 61593.

<sup>8</sup> BOE č. 167 zo 14. júla 1998, s. 23516.

8. V článku 110 ods. 1 uvedeného zákona sa uvádza:

„V daňových veciach, vo veciach zamestnancov pracujúcich vo verejnej správe a vo veciach jednotného trhu môžu byť účinky právoplatného rozhodnutia, ktorým sa priznala individuálna právna situácia v prospech jednej alebo viacerých osôb, rozšírené na základe výkonu tohto rozhodnutia aj na iné osoby, pokiaľ sú splnené tieto podmienky:

- a) Dotknuté osoby sa nachádzajú v rovnakej právnej situácii ako osoby, ktorým je priaznivé rozhodnutie na prospech.
- b) Sudca alebo súd, ktorý vydal rozhodnutie, má z dôvodu územnej príslušnosti právomoc rozhodovať aj o ich návrhoch na priznanie tejto individuálnej situácie.
- c) Dotknuté osoby požiadajú o rozšírenie účinkov rozhodnutia v lehote jedného roka od posledného oznámenia tohto rozhodnutia osobám, ktoré boli účastníkmi konania. V prípade podania sťažnosti pre porušenie zákona alebo návrhu na obnovu konania plynie táto lehota od posledného oznámenia rozhodnutia, ktorým sa právoplatne rozhodne o danom opravnom prostriedku.“

9. Článok 221 Ley 58/2003 General Tributaria (všeobecný daňový zákon č. 58/2003) zo 17. decembra 2003<sup>9</sup> stanovuje:

„1. Konanie o priznanie práva na vrátenie nesprávne uhradenej sumy sa začína *ex offio* alebo na návrh dotknutej osoby v nasledovných prípadoch:

- a) Ak došlo k duplicitnému zaplateniu daňových dlhov alebo pokút.
- b) Ak bola zaplatená suma vyššia než suma, ktorá mala byť zaplatená na základe správneho aktu alebo daňového priznania.

...“

10. Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (zákon č. 39/2015 o všeobecnom správnom konaní na orgánoch verejnej správy) z 1. októbra 2015<sup>10</sup> (ďalej len „zákon č. 39/2015“), stanovuje vo svojom článku 67, nazvanom „Návrhy na začatie konaní o určenie zodpovednosti“:

„1. Dotknuté osoby sa môžu domáhať začatia konania o určenie zodpovednosti iba v prípade, že ich nárok na náhradu škody nie je premlčaný. Nárok na náhradu škody sa premlčuje jeden rok po tom, ako došlo ku vzniku skutočnosti alebo vydaniu aktu odôvodňujúcich náhradu škody, alebo po tom, ako sa prejavil ich škodlivý účinok. V prípade fyzickej alebo psychickej ujmy vzniknutej osobám začína lehota plynúť od uzdravenia alebo od stanovenia rozsahu následkov.

...

<sup>9</sup> BOE č. 302 z 18. decembra 2003, s. 23186.

<sup>10</sup> BOE č. 236 z 2. októbra 2015, s. 89343.

V prípadoch zodpovednosti, ktoré sa uvádzajú v článku 32 ods. 4 a 5 zákona [č. 40/2015]<sup>[11]</sup>, sa nárok na náhradu škody premlčuje jeden rok po uverejnení rozhodnutia, ktorým sa rozhodlo o protiústavnosti normy alebo ktorým sa vyhlásilo, že je norma v rozpore s právom [Únie], v *Boletín Oficial del Estado* alebo *Úradnom vestníku Európskej únie*, podľa konkrétneho prípadu.“

11. Článok 106 ods. 4 zákona č. 39/2015 stanovuje:

„V prípade, že orgány verejnej správy vyhlásia neplatnosť ustanovenia alebo aktu, môžu v tom istom rozhodnutí stanoviť náhradu škody, ktorá sa má priznať dotknutým osobám, ak sú splnené podmienky uvedené [v článku] 32 ods. 2 a [článku] 34 ods. 1 zákona [č. 40/2015]...“

12. Zákon č. 40/2015 obsahuje vo svojej úvodnej hlave kapitolu IV, nazvanú „O zodpovednosti orgánov verejnej správy“, v ktorej sú uvedené články 32 až 37.

13. Článok 32 tohto zákona týkajúci sa zásad, ktorými sa spravuje zodpovednosť orgánov verejnej správy, stanovuje:

„1. Jednotlivci majú právo na náhradu škody zo strany príslušných orgánov verejnej správy za akýkoľvek zásah do ich majetku alebo ich práv, pokiaľ je tento zásah dôsledkom obvyklého alebo neobvyklého fungovania služieb vo verejnom záujme, ibaže ide o prípad vyššej moci alebo škody, ktoré je jednotlivec podľa zákona legálne povinný znášať.

Zrušenie správnych aktov alebo ustanovení na základe rozhodnutia vydaného v správnom konaní alebo v konaní vo veciach správneho súdnictva nezakladá samo osebe právo na náhradu škody.

2. V každom prípade musí byť namietaná škoda skutočná, ekonomicky vyčísliteľná a individualizovaná vo vzťahu k osobe alebo ku skupine osôb.

3. Rovnako majú jednotlivci právo na náhradu škody zo strany orgánov verejnej správy za akýkoľvek zásah do ich majetku a ich práv, ktorý vyplýva z uplatnenia legislatívnych aktov nepredstavujúcich akty vyvlastnenia práv, ktoré nie sú legálne povinní znášať, a to pokiaľ to predmetné legislatívne akty stanovujú a za podmienok v nich upravených.

Zodpovednosť štátu ako zákonodarcu môže byť založená aj v nasledovných prípadoch, za predpokladu, že sú splnené podmienky stanovené v predchádzajúcich odsekoch:

- a) Pokiaľ škody vyplývajú z uplatnenia normy s právnou silou zákona, vyhlásenej za protiústavnú, za predpokladu, že sú splnené požiadavky uvedené v odseku 4.
- b) Pokiaľ škody vyplývajú z uplatnenia normy, ktorá je v rozpore s právom [Únie], v súlade s ustanoveniami odseku 5.

4. Ak ujma vyplýva z uplatnenia normy s právnou silou zákona, ktorá bola vyhlásená za protiústavnú, jednotlivcovi môže byť poskytnutá náhrada škody, ak bolo vo vzťahu k nemu na akomkoľvek súde vydané právoplatné rozhodnutie o zamietnutí žaloby podanej proti správne mu aktu, ktorým bola spôsobená škoda, a to za predpokladu, že jednotlivec namietal protiústavnosť, ktorá bola následne uznaná.

<sup>11</sup> Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (zákon č. 40/2015 o právnom režime verejného sektora) z 1. októbra 2015 (BOE č. 236 z 2. októbra 2015, s. 89411) (ďalej len „zákon č. 40/2015“).

5. Ak ujma vyplýva z uplatnenia normy, o ktorej sa vyhlásilo, že je v rozpore s právom [Únie], jednotlivcovi môže byť poskytnutá náhrada škody, ak bolo vo vzťahu k nemu na akomkoľvek súde vydané právoplatné rozhodnutie o zamietnutí žaloby podanej proti správneho aktu, ktorým bola spôsobená škoda, a to za predpokladu, že jednotlivec namietal porušenie práva Únie, ktoré bolo následne uznané. Navyše musia byť splnené všetky tieto podmienky:

- a) Predmetom právnej normy musí byť priznanie práv jednotlivcom.
- b) Porušenie musí byť dostatočne závažné.
- c) Musí existovať priama príčinná súvislosť medzi nedodržaním povinnosti, ktorú zodpovednému orgánu ukladá právo [Únie], a škodou spôsobenou jednotlivcom.

6. Rozhodnutie, ktorým sa rozhodlo o protiústavnosti normy s právnou silou zákona alebo ktorým sa vyhlásilo, že je norma v rozpore s právom [Únie], nadobúda účinnosť od jeho uverejnenia v *Boletín Oficial del Estado* alebo *Úradnom vestníku Európskej únie*, podľa konkrétneho prípadu, ibaže sa v tomto rozhodnutí ustanovuje inak.

...“

14. Článok 34 ods. 1 uvedeného zákona, nazvaný „Náhrada škody“, stanovuje:

”...“

V prípadoch zodpovednosti, ktoré sa uvádzajú v odsekoch 4 a 5 článku 32, môže byť predmetom náhrady škody tá škoda, ktorá vznikla v období piatich rokov pred dňom uverejnenia rozhodnutia, ktorým sa rozhodlo o protiústavnosti normy s právnou silou zákona alebo ktorým sa vyhlásilo, že norma v rozpore s právom [Únie], ibaže sa v tomto rozhodnutí ustanovuje inak.“

### III. Konanie pred podaním žaloby

15. Na základe sťažností podaných jednotlivcami začala Komisia 25. júla 2016 voči Španielskemu kráľovstvu postup „EU Pilot“, označujúc články 32 a 34 zákona č. 40/2015 a namietajúc možné porušenie zásad ekvivalencie a efektivity. Keďže tento postup bol neúspešný, 18. januára 2017 bol ukončený. Komisia teda začala konanie o porušení.

16. Listom z 15. júna 2017 vyzvala Komisia Španielske kráľovstvo, aby predložilo svoje pripomienky, pokiaľ ide o jej obavy týkajúce sa článkov 32 a 34 zákona č. 40/2015 z hľadiska zásad ekvivalencie a efektivity. Dňa 4. augusta 2017 oznámil tento členský štát Komisii dôvody, na základe ktorých sa domnieva, že predmetné ustanovenia sú v súlade s týmito zásadami.

17. Komisia vydala 26. januára 2018 odôvodnené stanovisko, v ktorom vysvetlila dôvody, pre ktoré sú podľa jej názoru článok 32 ods. 3 až 6 a článok 34 ods. 1 druhý pododsek zákona č. 40/2015, ako aj článok 67 ods. 1 tretí pododsek zákona č. 39/2015 v rozpore so zásadami efektivity a ekvivalencie a odmietla tvrdenia uvádzané Španielskym kráľovstvom v jeho liste zo 4. augusta 2017.

18. Listom z 26. marca 2018, v nadväznosti na stretnutie zorganizované s útvarmi Komisie 14. marca 2018, odpovedalo Španielske kráľovstvo na odôvodnené stanovisko tak, že zopakovalo svoje stanovisko, podľa ktorého španielsky režim zodpovednosti štátu rešpektuje zásady ekvivalencie a efektivity. Listom z 20. novembra 2018 však tento členský štát Komisii oznámil, že svoje stanovisko prehodnotil a že urýchlene predloží legislatívny návrh s cieľom zosúladiť španielske právo s požiadavkami práva Únie. Tento návrh bol Komisii predložený 21. decembra 2018.

19. Dňa 15. mája 2019, v nadväznosti na nové stretnutie zorganizované 18. marca 2019, zaslala Komisia Španielskemu kráľovstvu dokument, pričom vyjadrila, že hoci vyššie uvedený návrh môže prípadne ukončiť porušovanie zásady ekvivalencie, nie je to tak v prípade porušovania zásady efektivity.

20. Španielske kráľovstvo listom z 31. júla 2019 oznámilo, že sformulovanie nových legislatívnych návrhov nie je v danej chvíli možné, keďže bola ustanovená dočasná vláda (*Gobierno en funciones*).

#### **IV. Konanie na Súdnom dvore a návrhy účastníkov konania**

21. Žalobou z 24. júna 2020 sa Komisia domáha toho, aby Súdny dvor vyhlásil, že Španielske kráľovstvo si tým, že prijalo a ponechalo v platnosti článok 32 ods. 3 až 6 a článok 34 ods. 1 druhý pododsek zákona č. 40/2015, ako aj článok 67 ods. 1 tretí pododsek zákona č. 39/2015 nesplnilo povinnosti, ktoré mu prináležia na základe zásad efektivity a ekvivalencie.

22. Španielske kráľovstvo navrhuje, aby Súdny dvor vyhlásil žalobu za neprípustnú, keďže sa Komisia domnieva, že v prípade vyhovenia žalobe by tento členský štát mal prepracovať svoj režim zodpovednosti, a aby žalobu zamietol.

23. Španielske kráľovstvo a Komisia predniesli ústne pripomienky na pojednávaní, ktoré sa konalo 11. marca 2020.

#### **V. Analýza**

##### **A. O prípustnosti**

24. Španielske kráľovstvo vo svojom vyjadrení k žalobe tvrdí, že prejednávaniu žalobu treba vyhlásiť za neprípustnú, keďže Komisia navrhuje prepracovanie španielskeho režimu majetkovej zodpovednosti ako celku a rozširuje tak predmet žaloby, tak ako bol tento vymedzený odôvodneným stanoviskom.

25. Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora totiž vyplýva, že predmet žaloby o nesplnenie povinnosti na základe článku 258 ZFEÚ je vymedzený odôvodneným stanoviskom Komisie, takže žaloba musí byť založená na tých istých odôvodneniach a žalobných dôvodoch ako toto odôvodnené stanovisko.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Rozsudky zo 17. apríla 2018, Komisia/Poľsko (Prales Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 65); z 3. júna 2021, Komisia/Nemecko (Limitné hodnoty – NO<sub>2</sub>) (C-635/18, neuvverejnený, EU:C:2021:437, bod 47), a z 24. júna 2021, Komisia/Španielsko (Zhoršenie prírodnej zóny Doñana) (C-559/19, EU:C:2021:512, bod 160).

26. Je pravda, že tak, ako to uvádza Španielske kráľovstvo, Komisia vo svojej žalobe tvrdí, že ak Súdny dvor usúdi, že prejednáváná žaloba je dôvodná, španielsky režim bude musieť byť prepracovaný ako celok.

27. Poukazujem však na to, že Komisia výslovne identifikuje ustanovenia, ktorých sa prejednáváná žaloba týka, t. j. článok 32 ods. 3 až 6 a článok 34 ods. 1 druhý pododsek zákona č. 40/2015, ako aj článok 67 ods. 1 tretí pododsek zákona č. 39/2015, ktoré sa všetky zaoberajú vznikom zodpovednosti štátu ako zákonodarcu za porušenie práva Únie. Okrem toho zo žaloby Komisie jasne vyplýva, že táto spochybňuje jedine právny režim zodpovednosti štátu ako *zákonodarcu* a týka sa iba zodpovednosti štátu vyplývajúcej z *legislatívnych* aktov, ktoré sú v rozpore s právom Únie.

28. V tejto súvislosti musím zdôrazniť, že na pojednávaní Komisia ešte spresnila situácie, ktorých sa prejednáváná žaloba týka. Ide teda o vznik zodpovednosti štátu ako zákonodarcu z dôvodu porušenia práva Únie tak v prípade, že vzniknutá ujma vyplýva priamo z konania zákonodarcu alebo z jeho opomenutia konať, bez medzičlánku v podobe správneho aktu, ako aj v prípade, že táto ujma vyplýva z prijatia správneho aktu správnym orgánom na základe zákona, v prípadoch, keď správny orgán nemal v skutočnosti žiadnu voľnú úvahu na účely prijatia tohto aktu.

29. Okrem toho poukazujem na to, že predmetom odôvodneného stanoviska boli rovnaké ustanovenia ako tie, ktorých sa týka prejednáváná žaloba, a že Komisia v odôvodnenom stanovisku sformulovala výhrady podobné tým, ktoré uviedla vo svojej žalobe, takže nemožno dospieť k záveru o rozšírení predmetu žaloby.

30. Zastávam teda názor, že o prípustnosti prejednávanej žaloby nie sú pochybnosti.

## **B. O veci samej**

### **1. O zásade efektivity**

31. Komisia tvrdí, že španielsky režim zodpovednosti štátu ako zákonodarcu za porušenie práva Únie, tak ako je stanovený v článku 32 ods. 5 zákona č. 40/2015, je v rozpore so zásadou efektivity, keďže podmieňuje náhradu spôsobených škôd splnením troch podmienok, ktorými sú po prvé, že vznik zodpovednosti štátu ako zákonodarcu je podmienený tým, že Súdny dvor vyhlási nesúlad legislatívneho aktu s právom Únie, po druhé, že vo vzťahu k poškodenému jednotlivcovi bolo pred podaním žaloby o určenie zodpovednosti vydané na súde právoplatné rozhodnutie o zamietnutí žaloby podanej proti správne mu aktu, ktorým bola spôsobená škoda, a napokon po tretie, že jednotlivec musel v rámci tejto predchádzajúcej žaloby namietat porušenie práva Únie.

32. Komisia dodáva, že jednak premlčacia lehota uplatňujúca sa pri žalobe o určenie zodpovednosti štátu ako zákonodarcu za porušenie práva Únie, upravená v článku 67 ods. 1 zákona č. 39/2015, a po druhé obmedzenie škody, ktorá môže byť predmetom náhrady škody, na škodu spôsobenú v období piatich rokov pred vyhlásením nesúladu, stanovené v článku 34 ods. 1 zákona č. 40/2015, sú tiež dvomi požiadavkami, ktoré nie sú v súlade so zásadou efektivity.

33. Španielske kráľovstvo však v úvode tvrdí, že žaloba sa musí zamietnuť vzhľadom na to, že Komisia vykonala čiastočnú a neúplnú analýzu predmetných ustanovení. Podľa názoru tohto členského štátu mala Komisia vziať do úvahy celý španielsky režim týkajúci sa zodpovednosti

orgánov verejnej moci v prípade porušenia práva Únie, ako aj širokú mieru voľnej úvahy, ktorú majú členské štáty v rámci organizácie svojho režimu zodpovednosti štátu, keď chceta preukázať, že tento režim je ako celok v rozpore so zásadou efektivity.<sup>13</sup>

34. Svoju analýzu začnem preskúmaním tohto tvrdenia, keďže v prípade, že by sa ukázalo ako dôvodné, preskúmanie výhrad Komisie týkajúcich sa porušenia zásady efektivity iba označenými ustanoveniami by sa malo odmietnuť.

#### *a) O zameraní sa Komisie na určité ustanovenia*

35. Španielske kráľovstvo tvrdí, že Komisia má povinnosť uskutočniť analýzu každého vnútroštátneho ustanovenia, ktoré by sa mohlo ukázať ako relevantné na účely posúdenia toho, či je španielsky režim majetkovej zodpovednosti štátu ako zákonodarcu skutočne v rozpore so zásadami efektivity a ekvivalencie.

36. Podľa tohto členského štátu pritom tak „riadne“ opravné prostriedky,<sup>14</sup> ako aj „všeobecný opravný prostriedok“, upravený v článku 32 ods. 1 zákona č. 40/2015, ktorý umožňuje vznik zodpovednosti orgánov verejnej správy, zaručujú, aby mali jednotlivci k dispozícii účinné opravné prostriedky v prípade, že im vznikne škoda z dôvodu porušenia práva Únie zo strany orgánov verejnej moci. Z toho by vyplývalo, že článok 32 ods. 5 zákona č. 40/2015 je dodatočným ustanovením upravujúcim osobitný opravný prostriedok pre jednotlivcov, vo vzťahu ku ktorým po tom, ako už opravný prostriedok podali, bolo vydané nepriaznivé rozhodnutie, ktoré nezohľadnilo nesúlad uplatneného právneho ustanovenia s právom Únie.

37. Španielske kráľovstvo tvrdí, že Komisia tým, že vykonala čiastočnú analýzu, navyše vo vzťahu k vytykávanému porušeniu uskutočnila prenesenie dôkazného bremena.

38. Je pravda, že judikatúra Súdneho dvora jasne stanovila, že každý prípad, v ktorom sa kladie otázka, či vnútroštátne procesné ustanovenie vedie k nemožnosti alebo nadmernému sťaženiu výkonu práva Únie, sa musí skúmať s prihliadnutím na postavenie tohto ustanovenia v celom konaní, jeho priebeh a jeho osobitosti na rôznych vnútroštátnych súdoch,<sup>15</sup> a že nie je úlohou práva Únie, aby určovalo, ktoré z konaní sa má uplatniť v prípade, ak prichádzajú do úvahy viaceré konania.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Španielske kráľovstvo vo svojich písomných podaniach viackrát tvrdí, že na preukázanie existencie porušenia zásady ekvivalencie je potrebná aj analýza celého uvedeného režimu. Na jednej strane z podstaty tvrdení uvádzaných týmto členským štátom však jasne vyplýva, že táto celková analýza by umožnila iba preukázať efektívnosť predmetného režimu. Na druhej strane poukazujem na to, že výhrada Komisie týkajúca sa porušenia zásady ekvivalencie je založená výlučne na porovnaní medzi žalobami o určenie zodpovednosti štátu, podaných z dôvodu protiústavného zákona, ktoré sú upravené v článku 32 ods. 4 zákona č. 40/2015, a žalobami o určenie zodpovednosti štátu, podanými z dôvodu nezlučiteľného zákona, ktoré sú upravené v článku 32 ods. 5 tohto zákona. V tejto súvislosti preto nie je dôležité analyzovať všetky ustanovenia španielskeho právneho poriadku týkajúce sa náhrady škôd spôsobených orgánmi verejnej moci. V dôsledku uvedeného spájam toto tvrdenie Španielskeho kráľovstva iba s preskúmaním existencie alebo neexistencie porušenia zásady efektivity.

<sup>14</sup> Sú nimi konkrétne správna žaloba proti aktu, ktorým bola spôsobená škoda, *ex officio* konanie o revízií správnych aktov, konanie o vydaní plnenia poskytnutého bez právneho dôvodu v daňovej oblasti a konanie o rozšírení účinkov rozsudku alebo rozhodnutia v daňovej oblasti.

<sup>15</sup> Rozsudky zo 16. júla 2020, Caixabank a Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-224/19 a C-259/19, EU:C:2020:578, bod 85); z 20. mája 2021, X (Cisternové vozidlá LPG) (C-120/19, EU:C:2021:398, bod 72), a z 10. júna 2021, BNP Paribas Personal Finance (C-776/19 až C-782/19, EU:C:2021:470, bod 28).

<sup>16</sup> Rozsudok zo 4. októbra 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, bod 130).



39. Nemyslím si však, že by z tejto požiadavky vyplývalo, že je potrebné systematicky skúmať všetky opravné prostriedky umožňujúce vo všeobecnosti vznik zodpovednosti štátu, keď sa predmet žaloby o nesplnenie povinnosti vzťahuje iba na režim týkajúci sa zodpovednosti štátu ako *zákonodarcu*.

40. Tejto podmienke rozumiem skôr tak, že ukladá povinnosť uskutočniť kontextuálnu analýzu spochybnených ustanovení, ktorá môže incidenčne viesť k preskúmaniu ďalších ustanovení, pokiaľ tieto zohrávajú úlohu v predmetnom konaní alebo majú skutočne rovnaký predmet, ktorým je umožnenie vzniku zodpovednosti štátu z dôvodu *zákonov*, ktoré nie sú v súlade s právom Únie.

41. Rovnako platí, že na to, aby sa Komisii dalo vytýkať, že chce dosiahnuť, aby sa uprednostnilo určité konanie o určenie vzniku zodpovednosti štátu ako zákonodarcu, a nie iné konanie, je ešte potrebné, aby konania, ktoré opisuje Španielske kráľovstvo, mali rovnaký predmet, ktorým je konkrétne vznik zodpovednosti štátu ako zákonodarcu.

42. Podľa môjho názoru však to tak nie je. Žiadne z ustanovení, na ktoré sa odvoláva Španielske kráľovstvo, podľa svojho znenia nemá za predmet ani neumožňuje náhradu škody spôsobenej štátom ako zákonodarcom za porušenie práva Únie.

43. V prvom rade Španielske kráľovstvo tvrdí, že „riadne“ opravné prostriedky umožňujú domáhať sa náhrady škody za porušenie práva Únie zo strany orgánov verejnej moci.

44. Je pravda, že každý z týchto opravných prostriedkov zaručuje, aby jednotlivci mohli určitým spôsobom dosiahnuť náhradu škody v prípade škôd spôsobených administratívou vo všeobecnosti, alebo prinajmenšom navrátenie do pôvodného stavu a obmedzenie ich ujmy, a že návrh na náhradu škody môže byť sformulovaný z dôvodu porušenia práva Únie. Skúmanie týchto jednotlivých opravných prostriedkov však ukazuje, že žiaden z nich neumožňuje vznik zodpovednosti štátu ako *zákonodarcu*.

45. Po prvé konanie o vydaní plnenia poskytnutého bez právneho dôvodu v daňovej oblasti zabezpečuje iba navrátenie do pôvodného stavu v prípade, že sa daňovému orgánu zaplatí suma navyše, a nijako neumožňuje vznik zodpovednosti štátu ako zákonodarcu a náhradu spôsobenej škody. Okrem toho poukazujem na to, že rozsah konania o vydaní plnenia poskytnutého bez právneho dôvodu, tak ako je upravené v španielskom práve, je hmotnoprávne obmedzený na daňovú oblasť, a tak sa na toto konanie v každom prípade nemožno odvolávať ako na „riadny“ opravný prostriedok umožňujúci náhradu škody spôsobenej štátom ako zákonodarcom za porušenie práva Únie.

46. Rovnako to platí po druhé aj vtedy, pokiaľ ide o konanie o rozšírení účinkov rozsudku alebo rozhodnutia, ktoré je tiež hmotnoprávne obmedzené. Toto konanie stanovuje, že v určitých oblastiach môžu byť účinky právoplatného rozhodnutia, ktorým sa priznala individuálna právna situácia v prospech určitej osoby, rozšírené aj na iné osoby v rovnakej situácii. Použitie tohto konania ako opravného prostriedku umožňujúceho vznik zodpovednosti štátu ako zákonodarcu tak predpokladá, aby už prvým právoplatným rozhodnutím alebo rozsudkom bola uznaná zodpovednosť štátu ako zákonodarcu v totožnej situácii. Tento opravný prostriedok tak navyše nemožno považovať za „riadny“ opravný prostriedok zaručujúci efektivitu režimu zodpovednosti štátu ako zákonodarcu, pretože jeho poslaním je za takéhoto predpokladu zohrávať úlohu len v prípadoch, že zodpovednosť štátu ako zákonodarcu už bola uznaná.

47. Po tretie, pokiaľ ide o *ex officio* konanie o revízii správnych aktov, poznamenávam jednak to, že toto neumožňuje nahradiť škodu spôsobenú priamo zákonom, ale iba škodu spôsobenú správnymi aktmi, a po druhé, že je plne závislé od vôle orgánov verejnej moci. Zdá sa mi teda byť vylúčené, aby mohlo mať akýkoľvek dopad na posúdenie režimu zodpovednosti štátu ako zákonodarcu v Španielsku.

48. Po štvrté aj správna žaloba smerujúca proti správne mu aktu, ktorým bola spôsobená škoda, sa týka práve incidenčnej a nesystematickej možnosti dosiahnuť náhradu škody *spôsobenej správnym aktom*. Je tak vylúčený vznik zodpovednosti štátu ako zákonodarcu v prípade, že škoda nie je spôsobená správnym aktom, ale *priamo zákonom*,<sup>17</sup> takže ani v tomto prípade nemožno tento procesný postup považovať za „riadny“ opravný prostriedok umožňujúci vznik zodpovednosti štátu ako zákonodarcu.<sup>18</sup>

49. V tejto súvislosti je pravda, že Komisia zmieňuje aj situáciu, v ktorej je škoda formálne spôsobená správnym aktom, pokiaľ bol tento akt prijatý správnym orgánom na základe zákona, ktorý nie je v súlade s právom Únie, bez toho, aby mal pri prijímaní tohto aktu voľnú úvahu. Takýto opravný prostriedok nepochybne umožňuje, aby jednotlivci, ktorým vznikla škoda z dôvodu tohto aktu, mohli dosiahnuť náhradu škody. Avšak aj v tomto prípade nejde formálne o založenie zodpovednosti štátu ako zákonodarcu, ale zodpovednosti správneho orgánu ako autora aktu.

50. Takzvané „riadne“ opravné prostriedky, o ktoré sa opiera Španielske kráľovstvo, tak nemajú za cieľ nahradiť škodu spôsobenú štátom ako zákonodarcom z dôvodu porušenia práva Únie, ale iba umožniť náhradu škody spôsobenej z dôvodu aktov, ktoré prijal správny orgán na základe nezlučiteľného zákona. Komisii tak nemožno vytýkať, že vykonala čiastočnú analýzu španielskeho režimu zodpovednosti štátu ako zákonodarcu, keď sa zamerala iba na článok 32 ods. 3 až 6 zákona č. 40/2015, ktoré sú v tejto súvislosti jedinými relevantnými ustanoveniami.

51. V každom prípade poukazujem na to, že hoci ostatné opravné prostriedky zmieňované Španielskym kráľovstvom nie sú predmetom prejednávanej žaloby o nesplnenie povinnosti, sú začlenené do dôvodu Komisie, keďže ich uplatnenie je údajne podmienkou, ktorú treba splniť na vznik zodpovednosti štátu ako zákonodarcu podľa článku 32 ods. 5 zákona č. 40/2015. Komisii tak nemožno vytýkať ani to, že vykonala takú analýzu španielskeho režimu zodpovednosti štátu ako zákonodarcu v prípade porušenia práva Únie, ktorá nie je kontextuálna.<sup>19</sup>

52. V druhom rade Španielske kráľovstvo tvrdí, že článok 32 zákona č. 40/2015 ako celok umožňuje vznik zodpovednosti štátu ako zákonodarcu, takže Komisia nemôže zmieňovať len článok 32 ods. 3 až 6 tohto zákona a sústrediť svoju argumentáciu týkajúcu sa podozrenia z porušenia zásady efektivity na článok 32 ods. 5 uvedeného zákona.

<sup>17</sup> Španielske kráľovstvo viackrát uvádza, že škoda sa dá ťažko spôsobiť aktom zákonodarcu, pokiaľ neexistuje žiaden správny akt, ktorý ho vykonáva, takže žaloba proti správne mu aktu by mohla postačovať na to, aby umožnila jednotlivcom dosiahnuť náhradu škody, ktorá im vznikla z dôvodu zákona, ktorý nie je v súlade s právom Únie. Judikatúra Súdneho dvora však svedčí o opaku a zakladajúce rozsudky týkajúce sa zodpovednosti štátu za porušenie práva Únie sa týkajú práve neprevzatia alebo nesprávneho prevzatia smerníc zákonodarcom, ktoré spôsobilo škodu jednotlivcom.

<sup>18</sup> V tejto súvislosti poukazujem na to, že Komisia zodpovednosti štátu ako zákonodarcu tiež rozumie tak, že zahŕňa situácie, keď je škoda spôsobená správnym aktom prijatým na základe zákona, pokiaľ správny orgán nemal pri prijímaní tohto aktu voľnú úvahu.

<sup>19</sup> Touto otázkou sa budem konkrétnejšie zaoberať v rámci preskúmania výhrad týkajúcich sa zásady efektivity, sformulovaných Komisiou. Pozri bod 67 a nasl. nižšie.

53. Podľa tohto členského štátu je článok 32 ods. 1 zákona č. 40/2015 „všeobecným opravným prostriedkom“ na zabezpečenie náhrady škody, ktorú jednotlivcom spôsobil štát ako zákonodarca z dôvodu porušenia práva Únie.

54. V tejto súvislosti zdôrazňujem, že stanovisko Španielskeho kráľovstva sa v priebehu konania do určitej miery zmenilo. Zatiaľ čo sa jeho argumentácia v jeho písomných podaniach sústreďuje na článok 32 ods. 1 zákona č. 40/2015, na pojednávaní sa tento členský štát snažil preukázať, že vznik zodpovednosti zákonodarcu sa spravuje článkom 32 ods. 3 tohto zákona.

55. So žiadaným z týchto tvrdení sa však nedá súhlasiť.

56. Jednak zo znenia článku 32 ods. 1 zákona č. 40/2015 vyplýva, že tento umožňuje náhradu akejkoľvek škody vzniknutej jednotlivcom „zo strany príslušných orgánov verejnej správy“, pokiaľ „je [táto škoda] dôsledkom obvyklého alebo neobvyklého fungovania služieb vo verejnom záujme“. Okrem toho, že pochybujem o tom, že by sa legislatívna činnosť dala jednoducho kvalifikovať ako „činnosť služieb vo verejnom záujme“ a že by sa štát ako zákonodarca mohol považovať len za ďalší orgán verejnej správy, poukazujem na to, že takáto všeobecná formulácia, ktorá sa vzťahuje na zodpovednosť všetkých orgánov verejnej správy, je v protiklade s formuláciou článku 32 ods. 3 až 6 tohto zákona, ktorá je vlastná zodpovednosti jedine štátu ako zákonodarcu.

57. Pokiaľ je tak článok 32 ods. 1 zákona č. 40/2015 skutočne „všeobecným opravným prostriedkom“ na založenie zodpovednosti správneho orgánu, zodpovednosť štátu ako *zákonodarcu* je zase predmetom osobitných ustanovení, ktoré by v skutočnosti boli zbytočné, ak by sa prvé uvedené ustanovenie považovalo za dostatočné na vznik zodpovednosti štátu ako zákonodarcu v prípade porušenia práva Únie. Uvedené ustanovenie tak nemožno považovať za ustanovenie, ktorého predmetom je umožniť náhradu škody spôsobenej štátom ako zákonodarcom, keďže práve túto náhradu upravuje článok 32 ods. 3 až 6 tohto zákona.

58. Tvrdenie, podľa ktorého je článok 32 ods. 3 zákona č. 40/2015 relevantným ustanovením na umožnenie náhrady škody spôsobenej štátom ako zákonodarcom z dôvodu zákona, ktorý nie je v súlade s právom Únie, ide nad rámec samotného znenia tohto ustanovenia. V tomto ustanovení sa totiž uvádza, že jednotlivcom môže byť poskytnutá náhrada škody za akýkoľvek zásah do ich majetku alebo ich práv „ktorý vyplýva z uplatnenia legislatívnych aktov... *pokiaľ to predmetné legislatívne akty stanovujú a za podmienok v nich upravených*“<sup>20</sup>. Uvedené ustanovenie sa tak netýka zodpovednosti štátu ako zákonodarcu v prípade porušenia práva Únie, ale iba náhrady zo strany tohto štátu, pokiaľ ide o škodu spôsobenú zákonom, z ktorého nevyplýva žiadne porušenie práva Únie, a pod podmienkou, že to tento zákon stanovuje.

59. Španielske kráľovstvo však tvrdí, že toto ustanovenie nedávno vyložil Tribunal Supremo (Najvyšší súd, Španielsko) tak, že umožňuje založiť zodpovednosť štátu ako zákonodarcu v prípade porušenia práva Únie zo strany tohto štátu.

60. V tejto súvislosti je pravda, že judikatúra Súdneho dvora stanovila, že rozsah vnútroštátnych zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení sa má posudzovať so zohľadnením ich výkladu vnútroštátnymi súdmi.<sup>21</sup> Hoci tak Súdny dvor môže niekedy ísť nad rámec doslovného významu ustanovenia na účel zisťovania výkladu, aký poskytujú vnútroštátne súdy, je pritom tiež jasné, že súdne rozhodnutia, ktoré sú v odlišnom kontexte judikatúry izolované, nemožno

<sup>20</sup> Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

<sup>21</sup> Rozsudky z 18. júla 2007, Komisia/Nemecko (C-490/04, EU:C:2007:430, bod 49), a zo 16. septembra 2015, Komisia/Slovensko (C-433/13, EU:C:2015:602, bod 81).

zohľadňovať<sup>22</sup> a že pokiaľ je vnútroštátna právna úprava predmetom rozličných súdnych výkladov, ktoré by bolo možné zohľadniť, treba konštatovať, že táto právna úprava nie je prinajmenšom dostatočne jasná na zabezpečenie jej uplatňovania v súlade s právom Únie.<sup>23</sup>

61. V súlade s touto judikatúrou zastávam taký názor, že izolovaný súdny výklad, ktorý sa rozchádza s doslovným znením vykladaného ustanovenia, nemožno zohľadňovať a že vždy, v každom prípade, hrozí, že by takýto výklad znejasnil vnútroštátnu právnu úpravu do takej miery, že by nemohlo byť zaručené také uplatňovanie, ktoré je v súlade s právom Únie.

62. Španielske kráľovstvo sa pritom na podporu svojho tvrdenia odvoláva iba na jeden jediný rozsudok Tribunal Supremo (Najvyšší súd), hoci aj tento rozsudok údajne svedčí o výklade rozchádzajúcom sa s právnou úpravou, idúc nad rámec toho, čo umožňuje znenie článku 32 ods. 3 zákona č. 40/2015.<sup>24</sup> Navyše samotný tento členský štát zdôrazňuje, že hoci bola žaloba vyhlásená za prípustnú, následne bola zamietnutá z dôvodu, že podmienky tohto ustanovenia neboli splnené.

63. Takýto izolovaný príklad sa mi teda nezdá byť dostatočným na preukázanie toho, že by článok 32 ods. 3 zákona č. 40/2015 umožnil založiť zodpovednosť štátu ako zákonodarcu v prípade porušenia práva Únie, pokiaľ podmienky, ktoré stanovuje toto ustanovenie, nie sú splnené.

64. V každom prípade aj za predpokladu, že by sa rozsudok, na ktorý sa odvoláva Španielske kráľovstvo, dal vykladať tak, že umožňuje vznik zodpovednosti zákonodarcu na základe článku 32 ods. 3 zákona č. 40/2015, pri nesplnení podmienok, ktoré stanovuje toto ustanovenie, treba konštatovať, že vnútroštátna právna úprava by potom nebola dostatočne jasná na to, aby umožnila také uplatnenie, ktoré je v súlade s právom Únie.

65. Za týchto okolností a vzhľadom na to, že ani „riadne“ opravné prostriedky, ani článok 32 ods. 1 a 3 zákona č. 40/2015 nemajú za predmet vznik zodpovednosti štátu ako zákonodarcu za škodu spôsobenú jednotlivcom v prípade porušenia práva Únie, Komisii nemožno vytýkať, že sa zamerala iba na článok 32 ods. 5 zákona č. 40/2015, ktorý je v tejto súvislosti jediným relevantným ustanovením na účel preverenia toho, či je španielsky režim zodpovednosti štátu ako zákonodarcu v prípade porušenia práva Únie v súlade so zásadou efektivity.

66. Zastávam teda názor, že tvrdenie, ktoré Španielske kráľovstvo uvádza ako hlavné tvrdenie, by sa malo odmietnuť. Teraz preskúvam výhrady sformulované Komisiou, pokiaľ ide o porušenie zásady efektivity španielskym režimom zodpovednosti štátu ako zákonodarcu v prípade porušenia práva Únie.

<sup>22</sup> Rozsudok z 9. decembra 2003, Komisia/Taliansko (C-129/00, EU:C:2003:656, bod 32).

<sup>23</sup> Tamže, bod 33.

<sup>24</sup> V tejto súvislosti poukazujem na to, že tento členský štát nespresnil, či je predmetný rozsudok rozsudkom vydaným v kasačnom konaní na účely zjednotenia judikatúry, o čom nemôže svedčiť jednoducho len tá skutočnosť, že ho vydal Tribunal Supremo (Najvyšší súd). Ako totiž tvrdí uvedený členský štát, vzhľadom na to, že Tribunal Supremo (Najvyšší súd) je jediným súdom, ktorý koná vo veci návrhov týkajúcich sa zodpovednosti štátu ako zákonodarcu.

**b) O podmienkach stanovených v článku 32 ods. 5 zákona č. 40/2015**

67. Komisia tvrdí, že podmienky stanovené v článku 32 ods. 5 zákona č. 40/2015 na vznik zodpovednosti štátu ako zákonodarcu v prípade porušenia práva Únie nie sú v súlade so zásadou efektivity. Postupne tak preskúmam tieto tri podmienky na účel posúdenia toho, či sú spôsobilé prakticky znemožniť alebo nadmerne sťažiť dosiahnutie náhrady škody spôsobenej štátom ako zákonodarcom z dôvodu porušenia práva Únie.

*1) Podmienka týkajúca sa predchádzajúcej existencie rozsudku Súdneho dvora, ktorým sa vyhlasuje nesúlad legislatívneho aktu s právom Únie*

68. Komisia zdôrazňuje, že článok 32 ods. 5 zákona č. 40/2015 stanovuje, že ujma musí „vyplýva[t] z uplatnenia normy, o ktorej sa vyhlásilo, že je v rozpore s právom [Ú]nie“, pričom v článku 67 ods. 1 zákona č. 39/2015 sa spresňuje, že rozhodnutie, ktorým sa vyhlásilo, že norma je v rozpore s právom Únie, sa musí uverejniť v *Úradnom vestníku Európskej únie*.

69. Vzhľadom na to, že iba rozhodnutia Súdneho dvora sa uverejňujú v *Úradnom vestníku Európskej únie* a že navyše iba rozsudky vydané na základe žaloby o nesplnenie povinnosti môžu mať za dôsledok vyhlásenie nesúladu vnútroštátneho práva s právom Únie, Komisia rozumie článok 32 ods. 5 zákona č. 40/2015 v spojení s článkom 67 ods. 1 zákona č. 39/2015 tak, že na to, aby bolo možné podať žalobu o určenie zodpovednosti štátu ako zákonodarcu, vyžaduje predchádzajúcu existenciu rozsudku Súdneho dvora konštatujúceho nesplnenie povinnosti.

70. Španielske kráľovstvo pripúšťa, že podľa článku 32 ods. 5 zákona č. 40/2015 a článku 67 ods. 1 zákona č. 39/2015 je rozhodnutie Súdneho dvora týkajúce sa nesúladu s právom Únie nevyhnutné na vznik zodpovednosti štátu ako zákonodarcu, pričom spresňuje, že nemusí ísť nevyhnutne o rozsudok vydaný na základe žaloby o nesplnenie povinnosti.

71. Z judikatúry Súdneho dvora jasne vyplýva, že náhrada škody spôsobená porušením práva Únie zo strany členského štátu nepodlieha ani požiadavke predchádzajúceho konštatovania porušenia povinnosti stanovenej právom Únie pripísateľného štátu,<sup>25</sup> ani požiadavke, podľa ktorej existencia takého porušenia musí vyplývať z rozsudku Súdneho dvora v prejudiciálnom konaní.<sup>26</sup>

72. Prvá podmienka článku 32 ods. 5 zákona č. 40/2015 v spojení s článkom 67 ods. 1 zákona č. 39/2015, ktorú Španielske kráľovstvo nespochybňuje a ktorá vytvára z existencie vyhlásenia o nesúlade legislatívneho aktu s právom Únie uverejneného v úradnom vestníku predpoklad na vznik zodpovednosti štátu ako zákonodarcu, je tak podľa môjho názoru zjavne v rozpore s judikatúrou Súdneho dvora a spôsobilá v praxi znemožniť alebo nadmerne sťažiť dosiahnutie náhrady škody spôsobenej štátom ako zákonodarcom.

73. Španielske kráľovstvo však spochybňuje, že by táto požiadavka bola v rozpore so zásadou efektivity. V tejto súvislosti opakuje svoje tvrdenie týkajúce sa existencie ostatných opravných prostriedkov umožňujúcich založiť zodpovednosť orgánov verejnej moci v Španielsku v prípade porušenia práva Únie. Tento členský štát vysvetľuje, že článok 32 ods. 5 zákona č. 40/2015 je doplnkovým<sup>27</sup> opravným prostriedkom, ktorý umožňuje založiť zodpovednosť štátu ako zákonodarcu, s tým, že sa nerešpektuje právna sila rozhodnutej veci, keď opravné prostriedky,

<sup>25</sup> Rozsudok z 24. marca 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, bod 37).

<sup>26</sup> Rozsudok z 26. januára 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, bod 38).

<sup>27</sup> Dokonca označuje tento opravný prostriedok za „reziduálny“, ale od použitia tohto pojmu na pojednávaní upustil.

ktoré boli predtým podané proti spornému aktu, boli zamietnuté. Podľa jeho názoru iba rozsudok Súdneho dvora, ktorý má účinok *erga omnes*, by mohol umožniť spochybnenie právnej sily rozhodnutej veci.

74. V prvom rade, ako som už uviedol, žiaden z opravných prostriedkov, ktoré uvádza Španielske kráľovstvo, nemá za predmet zodpovednosť štátu ako zákonodarcu za legislatívne akty, ktoré sú v rozpore s právom Únie. Článok 32 ods. 5 zákona č. 40/2015 tak vôbec nepredstavuje dodatočnú možnosť založenia zodpovednosti štátu, ale jedinou možnosť dosiahnutia náhrady škody spôsobenej štátom ako zákonodarcom z dôvodu porušenia práva Únie.

75. Okrem toho a ako na to poukazuje Komisia, zdá sa mi byť dokonca inherentným zásade zodpovednosti štátu za porušenie práva Únie, že toto ustanovenie má zohrávať úlohu až ako krajné riešenie, keď už ostatné právne prostriedky, ktoré majú jednotlivci k dispozícii, neumožnili týmto jednotlivcom účinne chrániť svoje práva, ktoré im vyplývajú z práva Únie. Tento charakteristický znak mechanizmu zodpovednosti štátu za porušenie práva Únie z neho však aj tak nerobí „dodatočný“ opravný prostriedok tak, aby sa odôvodňovala predchádzajúca existencia rozsudku Súdneho dvora na jeho uplatnenie.

76. V druhom rade nerozumiem relevantnosti tvrdenia Španielskeho kráľovstva týkajúceho sa potreby chrániť právnu silu rozhodnutej veci. Jednak nič v znení článku 32 ods. 5 zákona č. 40/2015 nenaznačuje, že by sa jeho pôsobnosť týkala vzniku zodpovednosti štátu ako zákonodarcu, s tým, že sa nerešpektuje právna sila rozhodnutej veci. Podľa môjho názoru podanie žaloby o určenie zodpovednosti štátu ako zákonodarcu po tom, ako bola žaloba proti aktu spôsobujúcemu ujmu zamietnutá, nijako neporušuje právnu silu rozhodnutej veci rozhodnutia alebo rozsudku vydaného na základe tejto žaloby.

77. Z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že konanie na určenie zodpovednosti štátu nemá nevyhnutne ten istý predmet a tých istých účastníkov konania ako konanie, ktoré sa týka aktu spôsobujúceho ujmu a ktoré viedlo k právoplatnému rozhodnutiu.<sup>28</sup> Založenie zodpovednosti štátu ako zákonodarcu nemá za cieľ umožniť opätovné preskúmanie právoplatného súdneho rozhodnutia a spochybnenie právnych vzťahov, ktoré toto rozhodnutie zakladá, ale napraviť nedostatky, ktoré viedli k tomu, že nie je zaručená ochrana práv, ktoré jednotlivcom vyplývajú z práva Únie. Hoci táto problematika nemá nič spoločné s prejednávanou žalobou, poukazujem na to, že Súdny dvor to výslovne uvádza, pokiaľ ide o žaloby o určenie zodpovednosti štátu z dôvodu porušenia práva Únie vnútroštátnym súdom: zásada právnej sily rozhodnutej veci v zásade nebráni uznaniu zásady zodpovednosti štátu.<sup>29</sup>

78. Tvrdenia sformulované Španielskym kráľovstvom teda nemôžu spochybniť konštatovanie, že požiadavka predchádzajúcej existencie rozsudku Súdneho dvora na vznik zodpovednosti štátu ako zákonodarcu je v rozpore so zásadou efektivity.

<sup>28</sup> Pozri v tomto zmysle rozsudok z 30. septembra 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, bod 39).

<sup>29</sup> Rozsudky z 30. septembra 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, bod 40); z 24. októbra 2018, XC a i. (C-234/17, EU:C:2018:853, bod 58), ako aj rozsudok z 29. júla 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, bod 64).

2) *Podmienka týkajúca sa existencie právoplatného rozhodnutia o zamietnutí opravného prostriedku podaného poškodeným jednotlivcom proti správneho aktu, ktorým bola spôsobená škoda*

79. Komisia tvrdí, že formulácia článku 32 ods. 5 zákona č. 40/2015, podľa ktorého predtým, ako môže jednotlivec podať žalobu na tomto základe, musí byť vo vzťahu k nemu na akomkoľvek súde vydané právoplatné rozhodnutie o zamietnutí žaloby proti správneho aktu, ktorým bola spôsobená škoda, je absolútna a z tohto dôvodu v rozpore so zásadou efektivity, keďže nestanovuje výnimku pre prípady, v ktorých predchádzajúce uplatnenie opravného prostriedku môže spôsobiť nadmerné ťažkosti, predovšetkým v prípadoch, že je škoda spôsobená priamo zákonom.

80. Podľa Španielskeho kráľovstva táto podmienka vyplýva z potreby zladiť zásadu právnej istoty so zásadou náhrady škody spôsobenej štátom ako zákonodarcom. Taktiež by bolo ťažké si predstaviť, že by škoda mohla byť spôsobená priamo legislatívnym aktom bez medzičlánku v podobe správneho aktu. Navyše tento členský štát tvrdí, že uvedenú podmienku nemožno vykladať tak, že by ukladala povinnosť vyčerpať opravné prostriedky pred podaním žaloby na základe článku 32 ods. 5 zákona č. 40/2015, keďže jeho text odkazuje iba na „právoplatné rozhodnutie“.

81. V tejto súvislosti pripomínam, že pokiaľ ide o zodpovednosť členského štátu za porušenie práva Únie, vnútroštátny súd môže overiť, či poškodená osoba vyvinula primerané úsilie na to, aby sa vyhla škode alebo obmedzila jej výšku, a či najmä využila v primeranom čase všetky opravné prostriedky, ktoré mala k dispozícii.<sup>30</sup> Podľa zásady, ktorá je spoločná právnym systémom členských štátov, poškodená osoba pod hrozbou toho, že sama bude musieť znášať škodu, totiž musí vyvinúť primerané úsilie na to, aby obmedzila výšku škody.<sup>31</sup>

82. Práve to pritom stanovuje článok 32 ods. 5 zákona č. 40/2015, ktorý podmieňuje vznik zodpovednosti štátu ako zákonodarcu splnením podmienky, že poškodený jednotlivec predtým podal žalobu proti správneho aktu prijatému na základe nezlučiteľného zákona. Poškodený jednotlivec sa tým, že včas napadol platnosť správneho aktu spôsobujúceho ujmu, a to či už prostredníctvom správnej žaloby, žaloby o vydanie plnenia poskytnutého bez právneho dôvodu, alebo žaloby o rozšírenie účinkov rozsudku alebo rozhodnutia, jednoznačne mohol vyhnúť škode, ktorej vznik namieta, alebo prinajmenšom obmedziť jej výšku.<sup>32</sup>

83. Okrem toho, ako na to poukazuje Španielske kráľovstvo, článok 32 ods. 5 zákona č. 40/2015 nestanovuje povinnosť vyčerpať opravné prostriedky pred podaním žaloby o určenie zodpovednosti štátu ako zákonodarcu, ale iba to, aby došlo k zamietnutiu žaloby zo strany ktoréhokoľvek súdu. Požiadavka vopred napadnúť platnosť aktu spôsobujúceho ujmu tak neznamená, že by poškodená osoba musela systematicky využiť všetky dostupné právne prostriedky, a nejde nad rámec úsilia, ktoré od nej možno primerane očakávať na účel obmedzenia rozsahu škody.

<sup>30</sup> Rozsudky z 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 84), ako aj z 24. marca 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, bod 60).

<sup>31</sup> Rozsudky z 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 84), ako aj z 24. marca 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, bod 61).

<sup>32</sup> Pozri v tejto súvislosti návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Poiares Maduro vo veci Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2009:437, bod 19 a nasl.).

84. Táto druhá podmienka týkajúca sa uplatnenia mechanizmu zodpovednosti štátu ako zákonodarcu v prípade porušenia práva Únie, upravená v článku 32 ods. 5 zákona č. 40/2015, tak podľa môjho názoru nie je v rozpore so zásadou efektivity, pokiaľ je škoda formálne spôsobená správnym aktom vydaným na základe zákona, ktorý nie je v súlade s právom Únie.

85. Napokon poukazujem na to, že takáto podmienka existuje aj vtedy, pokiaľ ide o žalobu o určenie zodpovednosti Únie, ktorú Španielske kráľovstvo navrhuje Súdnemu dvoru zohľadniť v analýze zásady efektivity, keďže Súdny dvor rozhodol, že žaloba o náhradu škody smerujúca proti Únii je neprípustná, pokiaľ sa týka tej istej nezákonnosti a má ten istý finančný cieľ ako žaloba o zrušenie aktu inštitúcie spôsobujúceho ujmu, ktorú poškodený opomenul včas podať.<sup>33</sup>

86. Odlišne je to však v prípade, že je škoda spôsobená priamo zákonom, bez medzičlánku v podobe správneho aktu. Ako som už spresnil, a v rozpore s tým, čo tvrdí Španielske kráľovstvo, takýto prípad je ľahko predstaviteľný: zákon nevyvoláva svoje účinky iba prostredníctvom správnych aktov.

87. Z judikatúry Súdneho dvora jasne vyplýva, že hoci je v súlade so zásadou efektivity stanoviť, že jednotlivcovi nemôže byť nahradená škoda, ktorej vzniku úmyselne alebo z nedbanlivosti nepredišiel využitím opravného prostriedku, je to tak pod podmienkou, že využitie tohto opravného prostriedku je od poškodeného možné primerane požadovať.<sup>34</sup>

88. Ako uvádza Komisia, formulácia článku 32 ods. 5 zákona č. 40/2015 nestanovuje žiadnu výnimku z podmienky týkajúcej sa toho, či poškodený jednotlivec už podal žalobu proti správne mu aktu, ktorým bola spôsobená škoda, a to ani pre prípad, že takýto akt neexistuje, keďže priamou príčinou škody je samotný zákon. Zjavne pritom od jednotlivca nemožno primerane požadovať, aby podal žalobu proti neexistujúcemu aktu, s cieľom môcť založiť zodpovednosť štátu ako zákonodarcu na základe tohto ustanovenia.

89. Táto podmienka v situácii, kedy je škoda spôsobená priamo zákonom, má v skutočnosti za dôsledok zabránenie podaniu akejkoľvek žaloby o určenie zodpovednosti štátu ako zákonodarcu v situácii, kedy škoda vyplýva priamo zo zákona.

90. Španielske kráľovstvo sa na pojednávaní oprelo o rozsudok Tribunal Supremo (Najvyšší súd), podľa ktorého bola uznaná možnosť založiť zodpovednosť štátu ako zákonodarcu za porušenie španielskej Ústavy aj v prípade neexistencie vykonávacieho správneho aktu, a to napriek tomu, že článok 32 ods. 4 zákona č. 40/2015 stanovuje rovnakú požiadavku predchádzajúcej žaloby ako článok 32 ods. 5 tohto zákona. Ako som pritom už vyjadril, neobvyklý súdny výklad, ktorý odporuje zneniu vykladaného ustanovenia, nemožno podľa môjho názoru zohľadniť a vždy, v každom prípade, hrozí, že by takýto výklad znejasnil vnútroštátnu právnu úpravu do takej miery, že by nemohlo byť zaručené také uplatňovanie, ktoré je v súlade s právom Únie. Je to tak tým viac v prípade, že, tak ako to tvrdí Španielske kráľovstvo, ide o dôvodenie analogické s výkladom iného ustanovenia, než je predmetné ustanovenie.

91. Zastávam teda názor, že článok 32 ods. 5 zákona č. 40/2015 je v rozpore so zásadou efektivity, keďže toto ustanovenie vždy podmieňuje vznik zodpovednosti štátu ako zákonodarcu z dôvodu porušenia práva Únie predchádzajúcim podaním žaloby proti správne mu aktu zo strany poškodenej osoby, a to aj pokiaľ škoda vyplýva priamo zo zákona.

<sup>33</sup> Rozsudok zo 14. septembra 1999, Komisia/AssiDomän Kraft Products a i. (C-310/97 P, EU:C:1999:407, bod 59).

<sup>34</sup> Rozsudok z 24. marca 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, bod 69).



3) *Podmienka týkajúca sa toho, aby poškodený jednotlivec namietal porušenie práva Únie, ktoré bolo následne uznané v rámci žaloby podanej proti správne mu aktu, ktorým bola spôsobená škoda*

92. V článku 32 ods. 5 zákona č. 40/2015 sa uvádza, že vznik zodpovednosti štátu ako zákonodarcu je podmienený tým, že sa v rámci žaloby podanej proti správne mu aktu spôsobujúcemu ujmu namieta porušenie práva Únie, ktoré je následne uznané. Podľa Komisie takáto požiadavka obmedzuje možnosť dosiahnuť náhradu škody spôsobenej štátom ako zákonodarcom v prípadoch, v ktorých porušené ustanovenie práva Únie vyvoláva priamy účinok, čo je v rozpore so zásadou efektivity.

93. Podľa Komisie vzhľadom na to, že jedine ustanovenia s priamym účinkom majú pre vnútroštátny súd za dôsledok povinnosť ponechať neuplatnené to ustanovenie jeho vnútroštátneho práva, ktoré je s týmito ustanoveniami práva Únie v rozpore, od poškodených jednotlivcov nemožno primerane požadovať, aby sa dovolávali ustanovení, ktoré nemajú priamy účinok, keďže takéto dovolávanie by nemalo žiaden dopad na výsledok žaloby.

94. Španielske kráľovstvo namieta, že obmedzenie zodpovednosti štátu za porušenie práva Únie na ustanovenia s priamym účinkom nemá základ v žiadnom ustanovení španielskeho právneho poriadku. Skutočnosť, že jedine ustanovenia s priamym účinkom môžu založiť povinnosť vnútroštátneho súdu neuplatňovať odporujúce vnútroštátne ustanovenia, nemá žiaden dopad na možnosť a príležitosť namietat aj porušenia ustanovení práva Únie, ktoré nemajú priamy účinok, vnútroštátnym právom, a to v rámci žaloby proti správne mu aktu spôsobujúcemu ujmu.

95. Spresňujem, že táto ujma má relevanciu len vtedy, pokiaľ ide o škodu spôsobenú zákonom, s medzičlánkom v podobe správne mu aktu, keďže, tak ako som vysvetlil v bode 83 a nasl. vyššie, iba v tejto situácii je v súlade so zásadou efektivity podmieniť žalobu o určenie zodpovednosti štátu podaním žaloby proti správne mu aktu, ktorým bola spôsobená škoda. V prípade, že je škoda spôsobená priamo zákonom, je bezpredmetné, či je v súlade so zásadou efektivity to, že sa vyžaduje namietanie porušenia práva Únie v štádiu žaloby proti správne mu aktu spôsobujúcemu ujmu, keďže podanie takejto žaloby zjavne nemožno požadovať.

96. Ako uvádza Komisia, Súdny dvor jasne stanovil, že vnútroštátny súd nie je povinný neuplatňovať ustanovenie svojho vnútroštátneho práva odporujúce ustanoveniu práva Únie, ak toto posledné uvedené ustanovenie nemá priamy účinok.<sup>35</sup> Na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia, si však nemyslím, že z toho vyplýva, že by bolo zbytočné v rámci žaloby proti správne mu aktu namietat porušenie ustanovení práva Únie, ktoré nemajú priamy účinok, vnútroštátnymi ustanoveniami.

97. Je pravda, že ak poškodená osoba namieta porušenie ustanovenia, ktoré nemá priamy účinok, vnútroštátnym právom, nebude to tak môcť mať za následok neuplatnenie predmetných vnútroštátnych ustanovení v rámci žaloby proti správne mu aktu spôsobujúcemu ujmu.

98. Užitočné dovolávanie sa noriem práva Únie pred vnútroštátnymi súdmi sa však nemôže obmedziť iba na dovolávanie sa vylúčenia uplatnenia, tak ako to zrejme naznačuje Komisia. Ustanovení práva Únie, ktoré nemajú priamy účinok, je možné sa predovšetkým dovolávať na vnútroštátnom súde v rámci povinnosti konformného výkladu, ktorú má tento súd, a toto dovolávanie sa môže mať dopad na výsledok sporu, a to aj v prípade neexistencie priameho účinku.

<sup>35</sup> Rozsudok z 24. júna 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, bod 68).

99. Komisia tak nemôže oprávnene tvrdiť, že tretia podmienka stanovená na podanie žaloby na určenie zodpovednosti štátu ako zákonodarcu za porušenie práva Únie, ktorá sa týka namietania porušenia práva Únie v rámci žaloby proti aktu spôsobujúcemu ujmu, má za dôsledok obmedzenie založenia zodpovednosti štátu ako zákonodarcu iba na porušenia ustanovení s priamym účinkom.

100. Toto konštatovanie však neznamená, že podmienka týkajúca sa potreby najprv namietat porušenie práva Únie v rámci žaloby proti správneho aktu spôsobujúcemu ujmu, na to, aby bolo následne možné platne založiť zodpovednosť štátu ako zákonodarcu, je v súlade so zásadou efektivity.

101. Článok 32 ods. 5 zákona č. 40/2015 totiž stanovuje, že jednotlivec musí najprv v rámci vopred podanej žaloby namietat porušenie práva Únie, ktoré bolo „následne uznané“ v rozhodnutí, ktorým sa vyhlásilo, že je norma v rozpore s právom Únie. Nielenže tak jednotlivec musí najprv napadnúť platnosť správneho aktu, ktorým mu bola spôsobená škoda, ale okrem toho musí správne identifikovať konkrétne ustanovenie práva Únie, ktoré bolo porušené, a v zmysle logiky tohto článku 32 ods. 5 predvídať rozhodnutie Súdneho dvora v tejto otázke.

102. Hoci je pravda, že podanie žaloby proti aktu spôsobujúcemu ujmu po prvé svedčí o tom, že poškodená osoba vyvinula primerané úsilie na to, aby zabránila škode alebo obmedzila jej rozsah, a po druhé tak v tejto súvislosti môže byť podmienkou následnej žaloby o určenie zodpovednosti skutočnosť, že nedošlo k správneho označeniu konkrétneho ustanovenia práva Únie, ktoré bolo porušené, nemôže podľa môjho názoru zabrániť náhrade škody. Jednotlivcovi totiž nemožno s dôsledkom straty jeho práva na náhradu vzniknutej škody vytýkať to, že sám neurčil ustanovenie práva Únie, ktoré štát porušil, hoci prináleží predovšetkým štátu, aby zaručil súlad svojho právneho poriadku s právom Únie, a vnútroštátnemu súdu, aby uplatňoval ustanovenia práva Únie.

103. Takáto požiadavka by tak znamenala, že sa v rozpore so zásadou efektivity na poškodených jednotlivcov kladie záťaž, ktorá ide nad rámec primeraného úsilia, ktoré sa od nich očakáva na účel obmedzenia rozsahu škody.

104. Z vyššie uvedeného vyplýva, že článok 32 ods. 5 zákona č. 40/2015 je v rozpore so zásadou efektivity, keďže toto ustanovenie podmieňuje vznik zodpovednosti štátu ako zákonodarcu predchádzajúcim konštatovaním nesúladu vnútroštátneho práva s právom Únie zo strany Súdneho dvora a predchádzajúcim podaním žaloby proti správneho aktu spôsobujúcemu ujmu, v rámci ktorej sa namietalo porušenie práva Únie, ktoré bolo následne uznané rozsudkom Súdneho dvora, pričom uvedené ustanovenie neupravuje spôsob riešenia pre prípad, že je škoda spôsobená legislatívnym aktom bez medzičlánku v podobe správneho aktu.

#### *4) Výpočet premlčacej lehoty a obmedzenie škôd, ktoré môžu byť predmetom náhrady škody na základe článku 32 ods. 5 zákona č. 40/2015*

105. Komisia tvrdí, že článok 67 zákona č. 39/2015, ktorý stanovuje, že nárok na náhradu škody sa premlčuje jeden rok po uverejnení rozhodnutia, ktorým sa vyhlásilo, že norma je v rozpore s právom Únie, v *Úradnom vestníku Európskej únie*, a článok 34 ods. 1 zákona č. 40/2015, ktorý stanovuje, že predmetom náhrady môže byť len tá škoda, ktorá vznikla v období piatich rokov pred dňom tohto uverejnenia, sú v rozpore so zásadou efektivity.

106. Podľa Komisie vzhľadom na to, že rozhodnutie Súdneho dvora nie je na vznik zodpovednosti štátu ako zákonodarcu nevyhnutné, ustanovenia, na základe ktorých od takéhoto rozhodnutia Súdneho dvora závisí premlčacia lehota a škoda, ktorá môže byť nahradená, sú tiež v rozpore s právom Únie.

107. Španielske kráľovstvo znova tvrdí, že predchádzajúca existencia rozsudku Súdneho dvora ako podmienka na vznik zodpovednosti štátu ako zákonodarcu nie je v rozpore so zásadou efektivity, takže ani premlčacia lehota a obmedzenie škody, ktorá môže byť nahradená, nie sú v rozpore so zásadou efektivity, a to tým viac, že dĺžku predmetných lehôt Komisia nespochybňuje.

108. V tejto súvislosti stačí uviesť, tak ako som to vysvetlil v bode 68 a nasl. vyššie, že podmienka stanovená v článku 32 ods. 5 zákona č. 40/2015 týkajúca sa predchádzajúcej existencie rozhodnutia Súdneho dvora, ktorým sa vyhlásilo, že ustanovenia vnútroštátneho práva sú v rozpore s právom Únie, na vznik zodpovednosti štátu ako zákonodarcu, je v rozpore so zásadou efektivity.

109. Za týchto okolností tak premlčacia lehota na podanie žaloby o určenie zodpovednosti štátu ako zákonodarcu, ako aj obmedzenie škody spôsobiteľ byť predmetom náhrady škody z tohto dôvodu, ktoré obe závisia od existencie takéhoto rozhodnutia Súdneho dvora, pretože toto rozhodnutie predstavuje moment, od ktorého začínajú tieto dve lehoty plynúť, sú rovnako v rozpore so zásadou efektivity.

110. Zo všetkého, čo je uvedené vyššie, vyplýva, že španielsky režim zodpovednosti štátu ako zákonodarcu za porušenie práva Únie je podľa môjho názoru v rozpore so zásadou efektivity.

## **2. O zásade ekvivalencie**

111. Komisia tvrdí, že španielsky režim zodpovednosti štátu ako zákonodarcu je v rozpore so zásadou ekvivalencie, keďže v článku 32 ods. 5 zákona č. 40/2015 stanovuje, že na to, aby mohla byť založená zodpovednosť štátu ako zákonodarcu v prípade porušenia práva Únie, je potrebné, aby predmetom porušeného pravidla práva Únie bolo priznanie práv jednotlivcovi a aby bolo porušenie dostatočne závažné, zatiaľ čo tieto dve podmienky nie sú vyžadované pri žalobe o určenie zodpovednosti štátu ako zákonodarcu v prípade porušenia španielskej Ústavy. Žaloba o určenie zodpovednosti štátu ako zákonodarcu za porušenie práva Únie tak podlieha menej priaznivým podmienkam než žaloba o určenie zodpovednosti štátu ako zákonodarcu za porušenie španielskej Ústavy, upravená v článku 32 ods. 4 zákona č. 40/2015, hoci obidve žaloby sú ekvivalentné.

112. Španielske kráľovstvo namieta, že zásada ekvivalencie nezaväzuje členský štát k tomu, aby rozšíril svoj najpriaznivejší vnútroštátny režim na všetky žaloby podané v určitej oblasti práva a že uplatnenie zásady ekvivalencie tak predpokladá, aby boli žaloby podobné v tom, že majú porovnateľný predmet a dôvod. Podľa názoru Španielskeho kráľovstva to tak v danej veci nie je. Tento členský štát napokon tvrdí, že aj keby sa žaloby mali považovať za podobné, článok 32 ods. 5 zákona č. 40/2015 iba kodifikuje požiadavky stanovené judikatúrou Súdneho dvora a že v každom prípade sú tieto požiadavky vlastné režimu zodpovednosti štátu ako zákonodarcu v prípade protiústavnosti.

113. Je pravda, že zásada ekvivalencie vyžaduje, aby sa všetky pravidlá, ktoré sa uplatňujú na opravné prostriedky, uplatňovali bez rozdielu na opravné prostriedky založené na porušení práva Únie a na podobné opravné prostriedky založené na porušení vnútroštátneho práva.<sup>36</sup>

114. S cieľom overiť, či je zásada ekvivalencie dodržaná, je teda predovšetkým potrebné preskúmať, či je so zreteľom na predmet, dôvod a základné znaky možné považovať žalobu o určenie zodpovednosti štátu ako zákonodarcu, ktorá sa zakladá na porušení práva Únie, za podobnú so žalobou založenou na protiústavnosti legislatívneho aktu.<sup>37</sup>

115. Pokiaľ ide konkrétne o predmetné dve žaloby o určenie zodpovednosti štátu ako zákonodarcu, Súdny dvor už poskytol kladnú odpoveď. Žaloba o určenie zodpovednosti štátu ako zákonodarcu z dôvodu porušenia španielskej Ústavy a žaloba z dôvodu porušenia práva Únie majú rovnaký predmet, t. j. náhrada ujmy, a rovnaký dôvod, ktorým je porušenie právnej normy najvyššej právnej sily.<sup>38</sup> Okrem toho Súdny dvor spresnil, že vzhľadom na to, že jediný rozdiel medzi danými dvoma žalobami spočíva v skutočnosti, že porušenia práva, na ktorých sa tieto žaloby zakladajú, sú konštatované v jednom prípade rozsudkom Súdneho dvora a v druhom prípade rozsudkom Tribunal Constitucional (Ústavný súd, Španielsko), táto skutočnosť nemôže postačovať na stanovenie rozlišovania medzi týmito dvoma žalobami z hľadiska zásady ekvivalencie.<sup>39</sup>

116. Keďže Španielske kráľovstvo v tejto súvislosti neposkytuje nové tvrdenia, ktoré by mohli toto posúdenie zmeniť, treba konštatovať, že v prejednávanej veci treba prijať rovnaké riešenie. Obidve žaloby sa tak podľa môjho názoru môžu považovať za podobné.

117. Ostáva posledné tvrdenie Španielskeho kráľovstva, podľa ktorého sa predovšetkým článkom 32 ods. 5 zákona č. 40/2015 iba kodifikuje judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa podmienok potrebných na založenie zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú jednotlivcom porušením práva Únie.

118. Táto skutočnosť je podľa môjho názoru rozhodujúca.

119. V článku 32 ods. 5 zákona č. 40/2015 sú verne reprodukované tri požiadavky stanovené judikatúrou Súdneho dvora potrebné na vznik práva jednotlivcov na náhradu škody v prípade porušenia práva Únie štátom. Práve splnenie týchto troch podmienok stanovujúcich, aby bolo predmetom porušenej právnej normy priznanie práv jednotlivcom, aby bolo toto porušenie dostatočne závažné a aby existovala priama príčinná súvislosť medzi porušením a spôsobenou škodou, zakladá zodpovednosť štátu a povinnosť nahradiť spôsobenú škodu. Pokiaľ jedna z týchto podmienok nie je splnená, právo na náhradu škody na základe práva Únie neexistuje.

120. Až po tom, ako bola existencia takéhoto práva konštatovaná, a to z dôvodu splnenia týchto troch podmienok, prináleží štátu odstrániť dôsledky spôsobenej ujmy v rámci vnútroštátneho práva a za podmienok, ktoré rešpektujú zásady efektivity a ekvivalencie.

<sup>36</sup> Rozsudky z 15. septembra 1998, Edis (C-231/96, EU:C:1998:401, bod 36); z 1. decembra 1998, Levez (C-326/96, EU:C:1998:577, bod 41), a z 26. januára 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, bod 33).

<sup>37</sup> Rozsudok z 26. januára 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, bod 35).

<sup>38</sup> Rozsudok z 26. januára 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, bod 36). K tejto otázke tiež pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Poiares Maduro vo veci Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2009:437, bod 30).

<sup>39</sup> Rozsudok z 26. januára 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, body 43 a 44).

121. Tieto tri podmienky, ktoré sú potrebné a postačujúce na to, aby jednotlivcovi vzniklo právo na náhradu škody,<sup>40</sup> tak podľa môjho názoru treba skúmať pred problematikou týkajúcej sa efektivity a ekvivalencie, a to ako podmienky stanovené vnútroštátnym právom, ktorých cieľom je iba vymedziť rámec výkonu tohto práva. Práve vnútroštátne právo je tým, ktoré upravuje procesné aj hmotnoprávne pravidlá výkonu práva na náhradu škody, ako aj jeho obsah, ktorý sa môže tiež líšiť v závislosti od podmienok stanovených vnútroštátnym právom (napríklad druh škody, ktorá sa má nahradiť), za predpokladu rešpektovania zásad efektivity a ekvivalencie. Samotná existencia tohto vnútroštátneho práva sa naopak spravuje výlučne právom Únie, pokiaľ neohrozuje jednotné uplatňovanie práva Únie v právnych poriadkoch členských štátov.

122. Inak povedané, zásada ekvivalencie má relevantnosť iba vtedy, keď už právo na náhradu škody vzniklo, a to v súlade s podmienkami uvedenými v judikatúre Súdneho dvora a prevzatých do článku 32 ods. 5 zákona č. 40/2015. Táto zásada naopak nemôže založiť povinnosť členských štátov umožniť vznik práva na náhradu škody za priaznivejších podmienok, než sú podmienky stanovené judikatúrou Súdneho dvora.

123. Komisia v tejto súvislosti poukazuje na to, že Súdny dvor rozhodol, že právo Únie nijako nevyklučuje, aby zodpovednosť štátu za porušenie tohto práva mohla byť založená aj za menej prísnych podmienok. Musím pritom zdôrazniť, že Súdny dvor spresnil, že vznik zodpovednosti štátu za porušenie práva Únie za menej prísnych podmienok je dovolené „na základe vnútroštátneho práva“<sup>41</sup>. Za takéhoto predpokladu vznik práva na náhradu škody v situácii, ktorá so sebou neprináša dostatočne závažné porušenie normy priznávajúcej práva jednotlivcom, tak nie je založený na práve Únie a jeho výkon tak nemôže podliehať zásade efektivity a ekvivalencie.

124. Za týchto okolností skutočnosť, že žaloba o určenie zodpovednosti štátu ako zákonodarcu z dôvodu porušenia španielskej Ústavy nie je podmienená existenciou dostatočne závažného porušenia právnej normy priznávajúcej práva jednotlivcom, na rozdiel od žaloby o určenie zodpovednosti štátu ako zákonodarcu z dôvodu porušenia práva Únie, nemôže mať za dôsledok porušenie zásady ekvivalencie, keďže táto zásada sa v takomto prípade nemá uplatňovať.

125. Zo všetkých uvedených dôvodov teda zastávam taký názor, že režim zodpovednosti štátu ako zákonodarcu v prípade porušenia práva Únie neporušuje zásadu ekvivalencie.

### C. O trovách

126. Na základe článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý nemal vo veci úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Podľa článku 138 ods. 3 rokovacieho poriadku, ak mali účastníci konania úspech len v časti predmetu konania, každý z účastníkov konania znáša svoje vlastné trovy konania.

127. Keďže v prejednávanej veci mali Komisia aj Španielske kráľovstvo úspech len v určitej časti konania, každý z nich znáša svoje vlastné trovy konania.

<sup>40</sup> Rozsudok z 29. júla 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, bod 37).

<sup>41</sup> Rozsudok z 25. novembra 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, bod 66).

## VI. Návrh

128. So zreteľom na všetko, čo je uvedené vyššie, navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol, že:

- Španielske kráľovstvo si tým, že prijalo a ponechalo v platnosti článok 32 ods. 3 až 6 a článok 34 ods. 1 Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (zákon č. 40/2015 o právnom režime verejného sektora) z 1. októbra 2015, ako aj článok 67 ods. 1 Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (zákon č. 39/2015 o všeobecnom správnom konaní na orgánoch verejnej správy) z 1. októbra 2015, nesplnilo povinnosti, ktoré má na základe zásady efektivity, ktorá obmedzuje procesnú autonómiu, ktorou disponujú členské štáty v rámci stanovovania podmienok upravujúcich ich zodpovednosť za škodu spôsobenú jednotlivcom porušením práva Únie,
- vo zvyšnej časti sa žaloba zamieta,
- Európska komisia a Španielske kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania.