



# Zbierka súdnych rozhodnutí

Vec C-278/20

**Európska komisia  
proti  
Španielskemu kráľovstvu**

**Rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) z 28. júna 2022**

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Zodpovednosť členských štátov za škodu spôsobenú jednotlivcom porušením práva Únie – Porušenie práva Únie pripísateľné vnútroštátnemu zákonodarcovi – Porušenie ústavy členského štátu pripísateľné vnútroštátnemu zákonodarcovi – Zásady ekvivalencie a efektivity“

1. *Právo Európskej únie – Práva priznané jednotlivcom – Porušenie zo strany členského štátu – Povinnosť nahradiť ujmu, ktorá bola spôsobená jednotlivcom – Podmienky – Spôsoby nápravy – Uplatnenie vnútroštátneho práva – Obmedzenia – Dodržiavanie zásad efektivity a ekvivalencie – Vnútroštátna právna úprava, ktorá spája režim zodpovednosti vnútroštátneho zákonodarcu za porušenia práva Únie so systémom zavedeným pre porušenia ústavy členského štátu aktmi zákonodarcu – Náhrada škody, ktorá je nemožná alebo nadmerne sťažená – Porušenie zásady efektivity – Nesplnenie povinnosti*

(pozri body 29 – 33, 59, 60, 84, 106, 123, 124, 141 – 144, 159, 164)

2. *Právo Európskej únie – Práva priznané jednotlivcom – Porušenie zo strany členského štátu – Povinnosť nahradiť ujmu, ktorá bola spôsobená jednotlivcom – Porušenie pripísateľné vnútroštátnemu zákonodarcovi – Neexistencia vplyvu*

(pozri body 30, 105)

## Zhrnutie

Zásada zodpovednosti štátu za škody spôsobené jednotlivcom porušeniami práva Únie, ktoré sú mu pripísateľné, je súčasťou systému Zmlúv.<sup>1</sup> Táto zásada platí bez ohľadu na orgán členského štátu, ktorého konanie alebo opomenutie je dôvodom tohto porušenia.<sup>2</sup> Pokiaľ sú splnené tri podmienky vzniku zodpovednosti štátu za škody spôsobené jednotlivcom,<sup>3</sup> títo jednotlivci majú

<sup>1</sup> Rozsudky z 26. januára 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, bod 29 a citovaná judikatúra), ako aj z 18. januára 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, bod 42 a citovaná judikatúra).

<sup>2</sup> Pozri v tomto zmysle rozsudky z 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, body 32 a 36), ako aj z 25. novembra 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, bod 46 a citovaná judikatúra).

<sup>3</sup> Tri podmienky sú tieto: porušená právna norma Únie musí mať za cieľ priznať jednotlivcom práva, porušenie tejto normy musí byť dostatočne závažné a medzi týmto porušením a škodou spôsobenou jednotlivcom musí existovať priama príčinná súvislosť.

právo na náhradu na základe práva Únie.<sup>4</sup> Štát však musí napraviť následky spôsobenej škody podľa vnútroštátneho práva upravujúceho zodpovednosť 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>5</sup>

Tieto dve zásady sú jadrom prejednávanej veci, v ktorej Európska komisia podala žalobu o nesplnenie povinnosti proti Španielskemu kráľovstvu. V nadväznosti na sťažnosti podané jednotlivcami Komisia začala postup EU Pilot<sup>6</sup> proti tomuto členskému štátu. Tento postup sa týkal niektorých vnútroštátnych ustanovení, ktoré spájali režim zodpovednosti štátu ako zákonodarcu za porušenia práva Únie s režimom zodpovednosti štátu ako zákonodarcu za porušenia Ústavy Španielska.<sup>7</sup> Keďže tento postup bol neúspešný, bol skončený a Komisia začala konanie o porušení voči Španielskemu kráľovstvu.

Svojou žalobou Komisia navrhla, aby Súdny dvor určil, že Španielske kráľovstvo si tým, že prijalo a ponechalo v účinnosti tieto vnútroštátne ustanovenia, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo zásad efektivity a ekvivalencie.

Súdny dvor v rozhodovacom zložení veľkej komory čiastočne vyhovel žalobe Komisie a konštatoval, že Španielske kráľovstvo si tým, že prijalo a ponechalo v účinnosti sporné rozhodnutia, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo zásady efektivity, keďže tieto ustanovenia podmieňujú náhradu škody spôsobenej jednotlivcom španielskym zákonodarcom z dôvodu porušenia práva Únie:

- podmienkou, že existuje rozhodnutie Súdneho dvora, ktorým sa vyhlasuje nezlučiteľnosť uplatňovanej normy s právnou silou zákona, s právom Únie,
- podmienkou, že poškodený jednotlivec dosiahol na akomkoľvek súde právoplatné rozhodnutie o zamietnutí žaloby podanej proti správnomu aktu, ktorým bola spôsobená škoda, bez toho, aby sa stanovila výnimka pre prípady, v ktorých škoda vyplýva priamo z aktu alebo opomenutia zákonodarcu, ktoré je v rozpore s právom Únie, bez toho, aby existoval napadnuteľný správny akt,
- premlčacou lehotou jedného roka od uverejnenia rozhodnutia Súdneho dvora, ktorým sa vyhlasuje nezlučiteľnosť uplatňovanej normy s právnou silou zákona s právom Únie, v *Úradnom vestníku Európskej únie*, bez toho, aby sa to vzťahovalo na prípady, v ktorých takéto rozhodnutie neexistuje, a
- podmienkou, že nahradiť možno iba tie škody, ktoré vznikli v období piatich rokov pred dátumom tohto uverejnenia, pokiaľ v tomto rozhodnutí nie je stanovené inak.

<sup>4</sup> Rozsudky z 26. januára 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, bod 30 a citovaná judikatúra), ako aj z 18. januára 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, bod 44 a citovaná judikatúra).

<sup>5</sup> Rozsudky z 26. januára 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, bod 31 a citovaná judikatúra), ako aj zo 4. októbra 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, bod 123).

<sup>6</sup> Systém, ktorý Komisia použila v skorom štádiu s cieľom objasniť alebo vyriešiť problémy s cieľom vyhnúť sa, pokiaľ je to možné, začatiu konania o nesplnení povinnosti proti dotknutému členskému štátu.

<sup>7</sup> Článok 32 ods. 3 až 6 a článok 34 ods. 1 druhý pododsek 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), ako aj článok 67 ods. 1 tretí pododsek 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 (BOE č. 236 z 2. októbra 2015, s. 89343).

## Posúdenie Súdnyim dvorom

Pokiaľ ide o prvú výhradu založenú na porušení zásady efektivity, Súdny dvor jej čiastočne vyhovel.

Na úvod Súdny dvor pripomenul, že podmienenie náhrady škody, ktorú členský štát spôsobil jednotlivcovi porušením práva Únie, zo strany tohto členského štátu, požiadavkou, aby Súdny dvor najprv konštatoval nesplnenie povinností vyplývajúcich z práva Únie, ktoré možno pripísať tomuto členskému štátu, je v rozpore so zásadou efektivity tohto práva. Rovnako náhrada škody spôsobená porušením práva Únie členským štátom nepodlieha požiadavke, podľa ktorej existencia takého porušenia musí vyplývať z rozsudku Súdneho dvora v prejudiciálnom konaní. V dôsledku toho na účely konštatovania dôvodnosti tvrdení Komisie nie je potrebné určiť, či sporné ustanovenia vyžadujú, aby bolo vyhlásené rozhodnutie Súdneho dvora konštatujúce nesplnenie jednej z povinností Španielskym kráľovstvom, ktoré mu vyplývajú z práva Únie, alebo či treba tieto ustanovenia chápať tak, že odkazujú na každé rozhodnutie Súdneho dvora, z ktorého možno vyvodíť záver o nezlučiteľnosti aktu s právom Únie alebo o opomenutí španielskeho zákonodarcu. Náhrada škody spôsobenej členským štátom, vrátane vnútroštátneho zákonodarcu, z dôvodu porušenia práva Únie nemôže byť v žiadnom prípade, pokiaľ nie je porušená zásada efektivity, podmienená predchádzajúcim vydaním takéhoto rozhodnutia Súdneho dvora.

V nadväznosti na to Súdny dvor konštatoval, že hoci právo Únie nebráni použitiu vnútroštátnej právnej úpravy, podľa ktorej jednotlivcovi nemôže byť nahradená škoda, ktorej vzniku nepredišiel využitím opravného prostriedku, je to tak len pod podmienkou, že použitie tohto opravného prostriedku nespôsobuje neprimerané ťažkosti alebo že ho možno od poškodeného primerane požadovať. Táto podmienka nie je spornými ustanoveniami splnená, keďže tieto podmieňujú náhradu škody spôsobenej jednotlivcom zo strany zákonodarcu podmienkou, že poškodený jednotlivec dosiahol na akomkoľvek súde právoplatné rozhodnutie o zamietnutí žaloby podanej proti správneému aktu, ktorý spôsobil škodu, bez stanovenia výnimky pre prípady, v ktorých škoda vyplýva priamo z aktu alebo opomenutia zákonodarcu, ktoré je v rozpore s právom Únie, bez toho, aby existoval napadnuteľný správny akt. Súdny dvor navyše uviedol, že požiadavka, aby sa poškodený jednotlivec od štádia predchádzajúceho žalobe proti správneému aktu, ktorý viedol ku vzniku škody, dovoľával porušenia práva Únie, ktoré bolo následne uznané, pod hrozbou nemožnosti získať náhradu utrpenej škody, môže predstavovať nadmernú procesnú komplikáciu, ktorá je v rozpore so zásadou efektivity. V takom štádiu totiž môže byť mimoriadne ťažké, ba dokonca nemožné predvídať, aké porušenie práva Únie bude nakoniec uznané Súdnyim dvorom. Súdny dvor však odmietol argumentáciu Komisie v rozsahu, v akom Komisia tvrdí, že v rámci takejto žaloby by sa dalo účinne odvolávať len na ustanovenia práva Únie, ktoré majú priamy účinok.

Napokon podľa sporných ustanovení jednak premlčacia lehota na podanie žaloby o určenie zodpovednosti štátu ako zákonodarcu za porušenia práva Únie, ktoré mu možno pripísať, začína plynúť odo dňa uverejnenia rozhodnutia Súdneho dvora konštatujúceho nesplnenie povinnosti vyplývajúcej z práva Únie zo strany Španielskeho kráľovstva v *Úradnom vestníku Európskej únie* alebo z ktorého vyplýva nezlučiteľnosť aktu alebo opomenutia zákonodarcu, ktoré viedlo ku vzniku tejto škody, s právom Únie, a jednak môže byť predmetom náhrady škody vzniknutej len počas piatich rokov predchádzajúcich tomuto dátumu. V tejto súvislosti Súdny dvor na jednej strane konštatuje, že uverejnenie takéhoto rozhodnutia v úradnom vestníku nemôže bez toho, aby bola porušená zásada efektivity, predstavovať jediný možný začiatok plynutia tejto premlčacej lehoty, keďže náhrada škody spôsobenej porušením práva Únie nemôže podliehať podmienke existencie takéhoto rozhodnutia Súdneho dvora, a prípady, v ktorých takéto rozhodnutie

neexistuje, by neboli pokryté. Na druhej strane Súdny dvor pripomína, že v prípade neexistencie ustanovení práva Únie v danej oblasti prináleží vnútroštátnemu právnemu poriadku každého členského štátu určiť rozsah náhrady škody, ako aj pravidlá týkajúce sa posúdenia škôd spôsobených porušením práva Únie. Vnútroštátne právne úpravy stanovujúce kritériá umožňujúce určiť tento rozsah, ako aj uvedené pravidlá však musia dodržiavať najmä zásadu efektivity, a teda umožniť náhradu škody, ktorá je primeraná utrpenej škode v tom zmysle, že musí umožniť v plnom rozsahu nahradiť skutočne vzniknutú škodu, čo napadnuté ustanovenia v každom prípade neumožňujú.

Pri skúmaní druhej výhrady založenej na porušení zásady ekvivalencie sa Súdny dvor domnieval, že táto vychádzala z nesprávneho výkladu jeho judikatúry, a preto musí byť zamietnutá ako nedôvodná.

Súdny dvor pripomenul, že zásada ekvivalencie má teda za cieľ upraviť procesnú autonómiu, ktorou disponujú členské štáty pri vykonávaní práva Únie, a pokiaľ toto právo neuvádza ustanovenie v tejto oblasti. Uvedená zásada sa preto v oblasti zodpovednosti štátu za porušenia práva Únie, ktoré sú mu pripísateľné, má uplatniť len vtedy, ak je táto zodpovednosť založená na práve Únie. V prejednávanvej veci sa Komisia prostredníctvom druhej výhrady nesnaží spochybníť podmienky, za ktorých sa v Španielsku uplatňuje zásada zodpovednosti štátu za porušenia práva Únie, ktoré sú mu pripísateľné, ale samotné podmienky vzniku zodpovednosti štátu ako zákonodarcu za porušenia práva Únie, ktoré sú mu pripísateľné, tak ako sú definované v španielskom práve, ktoré verne odráža podmienky stanovené v judikatúre Súdneho dvora. Preto aj za predpokladu, že podmienky vzniku zodpovednosti štátu ako zákonodarcu za porušenia práva Únie, ktoré sú mu pripísateľné, by boli menej priaznivé ako podmienky vzniku zodpovednosti štátu ako zákonodarcu za porušenie Ústavy, zásada ekvivalencie sa na takýto prípad neuplatní.

Súdny dvor už spresnil, že hoci členské štáty môžu ustanoviť, že ich zodpovednosť vzniká pri menej prísnych podmienkach, než sú podmienky stanovené Súdnym dvorom, táto zodpovednosť sa musí považovať za založenú nie na základe práva Únie, ale vnútroštátneho práva.