

## NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA

M. POIARES MADURO

prednesené 9. júla 2009<sup>1</sup>

1. Odkaz na procesnú autonómiu členských štátov na účely zabezpečenia ochrany práv, ktoré priznáva právo Spoločenstva, je tradične zmiernený povinnosťou vnútroštátnych právnych úprav rešpektovať zásady ekvivalencie a efektivity, ktoré sú zakotvené v práve Spoločenstva. Zásada efektivity vyžaduje, aby vnútroštátne procesné podmienky zaručili účinnú ochranu práv priznaných právom Spoločenstva. Zásada ekvivalencie vyžaduje, aby vnútroštátne právo priznalo akejkoľvek žalobe, ktorá je založená na práve Spoločenstva, procesné zaobchádzanie, ktoré nie je menej priaznivé, než zaobchádzanie, ktoré je stanovené pre podobnú žalobu založenú na vnútroštátnom práve. Na stanovenie povinnosti rovnosti procesného zaobchádzania je teda potrebné určiť, či sú obe žaloby porovnateľné. Tento prípad ilustruje, že takéto posúdenie môže byť ťažké.

### **I — Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka**

2. Prejudiciálna otázka sa v podstate týka toho, či podmienenie žaloby o zodpovednosť štátu odlišným procesným náležitostiam podľa toho, či jej základom je legislatívne porušenie ústavného ustanovenia alebo legi-

slatívne porušenie normy Spoločenstva, je v súlade so zásadami ekvivalencie a efektivity, ktoré sú zakotvené v práve Spoločenstva.

3. Túto otázku položil správny senát Tribunal Supremo (Španielsko) v rámci sporu medzi spoločnosťou Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL a Administración del Estado, keďže Administración del Estado zamietol žalobu o zodpovednosť proti španielskemu štátu za legislatívne porušenie práva Spoločenstva.

4. Tento spor má pôvod v španielskom zákone z 28. decembra 1992 v znení zákona z 30. decembra 1997, ktorý obmedzoval právo zdaniteľnej osoby na odpočet dane z pridanej hodnoty (ďalej len „DPH“) vzťahujúcej sa na nákup tovarov alebo služieb financovaných dotáciami a ukladal mu povinnosť predložiť pravidelné daňové priznania, v ktorých mal vypočítať sumy DPH, uplatniteľnej pri intrakomunitárnom nadobudnutí a zároveň zaplatiť dlžnú daň (prenesenie daňovej povinnosti). Je však potrebné spresniť, že zdaniteľná osoba má podľa španielskych právnych pred-

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

pisov<sup>2</sup> právo požiadať o opravu vykonaného prenesenia daňovej povinnosti a prípadne požadovať vrátenie neoprávnených platieb za podmienky, že tak urobí v lehote štyroch rokov.

5. Keďže obmedzenie odpočítateľnosti DPH, ktoré je stanovené v zákone z 28. decembra 1992, sa považuje za nezlučiteľné s článkom 17 ods. 2 a článkom 19 šiestej smernice 77/388/EHS<sup>3</sup>, žalobkyňa vo veci samej, ktorá vykonala prenesenie daňovej povinnosti za roky 1999 a 2000 a ktorej právo na opravu a vydanie bezdôvodného obohatenia bolo premlčané v čase vyhlásenia rozsudku Komisia/Španielsko, podala žiadosť o náhradu škody, ktorú utrpela, ohodnotenú na sumu NaN eura, ktorá zodpovedala platbám DPH neoprávnene vybraným španielskym štátom, ako aj vrátenia, ktorých sa mohla domáhať za tie isté roky.

6. Rada ministrov 12. januára 2007 zamietla túto žiadosť, keďže sa domnievala, že skutočnosť, že žalobkyňa nespochybnila svoje vykonané prenesenie daňovej povinnosti v stanovenej štvorročnej lehote, prerušila priamu príčinnú súvislosť medzi vytýkaným porušením práva Spoločenstva a údajne utrpenou škodou. Inými slovami, takéto nespochybenie je vylučným dôvodom škody. Na

odôvodnenie svojho rozhodnutia sa Rada ministrov opierala o dva rozsudky Najvyššieho súdu z 29. januára 2004 a z 24. mája 2005, z ktorých vyplýva, že žaloby o zodpovednosť štátu za porušenie práva Spoločenstva podliehali pravidlu vyčerpania správnych alebo súdnych opravných prostriedkov proti správne mu aktu spôsobujúcemu ujmu prijatému na základe vnútroštátneho zákona, ktorý je údajne v rozpore s právom Spoločenstva.

7. Dňa 6. júna 2007 podala žalobkyňa žalobu na Najvyšší súd proti rozhodnutiu Rady ministrov o zamietnutí jej žaloby o náhradu škody. Vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa vnútroštátny súd pýta na súlad tejto podmienky predchádzajúceho vyčerpania opravných prostriedkov, ktorá je stanovená v prípade žaloby o zodpovednosť štátu za porušenie práva Spoločenstva, so zásadami ekvivalencie a efektivity zakotvenými v práve Spoločenstva. Uvádza totiž, že žaloba o zodpovednosť štátu z dôvodu protiústavnosti zákona nie je podmienená tým, že poškodený predtým napadol akt spôsobujúci mu ujmu, ktorý je založený na tomto zákone.

8. Najvyšší súd položil Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

2 — Všeobecný daňový zákon č. 58/2003 zo 17. decembra 2003.

3 — Smernica Rady zo 17. mája 1977 o zosúladiení právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa daní z obratu — spoločný systém dane z pridanej hodnoty: jednotný základ jej stanovenia (Ú. v. ES L 145, s. 1; Mím. vyd. 09/001, s. 23, ďalej len „šiesta smernica o DPH“). Pozri rozsudok zo 6. októbra 2005, Komisia/Španielsko, C-204/03, Zb. s. I-8389.

„Je uplatnenie odlišnej doktríny stanovenej Najvyšším súdom Španielskeho kráľovstva v rozsudkoch z 29. januára 2004 a z 24. mája

2005 na prípady žaloby o náhradu škody na základe zodpovednosti štátu ako zákonodarcu, ktoré sú založené na správnych aktoch vydaných na základe zákona, ktorý bol vyhlásený za protiústavný, a na tie, ktoré sú založené na právnom predpise, ktorý bol vyhlásený za nezlučiteľný s právom Spoločenstva, v rozpore so zásadami ekvivalencie a efektivity?“

zlučiteľné len vnútroštátne správne a legislatívne opatrenia a nie judikatúra najvyššieho súdu, akým je Tribunal Supremo, keďže by sám mohol zmeniť svoju judikatúru na účely jej zosúladenia s požiadavkami Spoločenstva, a že teda táto prejudiciálna otázka nie je nevyhnutná na rozhodnutie sporu vo veci samej, ale považuje sa skôr za právnu konzultáciu.

## II — Právne posúdenie

9. Predtým, ako sa vnútroštátnemu súdu poskytne odpoveď, ktorá je nevyhnutná na posúdenie zlučiteľnosti spornej judikatúry Najvyššieho súdu so zásadami ekvivalencie a efektivity zakotvenými v práve Spoločenstva, je potrebné odpovedať na námietky španielskej vlády, ktoré sa týkajú prípustnosti tejto prejudiciálnej otázky.

### A — Prípustnosť prejudiciálnej otázky

10. Podľa španielskej vlády je prejudiciálna otázka, ktorú postúpil vnútroštátny súd, neprípustná, a to z dôvodu, že Súdny dvor je v rámci prejudiciálneho konania oprávnený rozhodnúť, či sú s právom Spoločenstva

11. Tvrdenie španielskej vlády o prípustnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania nemôže zjavne uspieť.

12. Na jednej strane je potrebné *a priori* pripomenúť, že hoci Súdny dvor nemá v rámci prejudiciálneho konania právomoc posúdiť zlučiteľnosť vnútroštátnych ustanovení s pravidlami Spoločenstva, prináleží mu, aby po prípadnom potrebnom preformulovaní otázky, ktorá mu bola položená, poskytol vnútroštátnemu súdu všetky výkladové prostriedky práva Spoločenstva, ktoré môžu byť pre neho užitočné na posúdenie účinkov jeho ustanovení.<sup>4</sup> V prejednávanej veci

<sup>4</sup> — Pozri rozsudky z 3. októbra 2000, Corsten, C-58/98, Zb. s. I-7919, bod 24, a z 9. júla 2002, Flightline, C-181/00, Zb. s. I-6139, bod 20.

Najvyšší súd svojou otázkou požaduje, aby Súdny dvor vyložil zásady ekvivalencie a efektivity zakotvené v práve Spoločenstva, aby mohol posúdiť, či jeho judikatúra rešpektuje právo Spoločenstva.

13. Na druhej strane nejde zjavne o žiadne obmedzenie, pokiaľ ide o povahu vnútroštátnych pravidiel, ktoré tak môžu byť nepriamo spochybnené v prejudiciálnom konaní o výklade práva Spoločenstva. Na rozdiel od toho, čo tvrdí španielska vláda, tieto vnútroštátne pravidlá môžu vyplývať z judikatúry. Súdny dvor už bol navyše požiadaný, aby v prejudiciálnom konaní nepriamo rozhodol o zlučiteľnosti vnútroštátnych judikatúr s právom Spoločenstva.<sup>5</sup> Treba napokon dodať, že v každom prípade môže byť otázka týkajúca sa judikatúry vždy preformulovaná tak, že sa týka vnútroštátnych ustanovení, z ktorých vychádzal vnútroštátny súd pri formulovaní svojich pravidiel judikatúry. Inak povedané, otázku, ktorá bola položená v prejednávanej veci, možno chápať ako otázku týkajúcu sa toho, či výklad vnútroštátnych pravidiel týkajúcich sa žalôb o zodpovednosť štátu zo strany Najvyššieho súdu je zlučiteľný so zásadami ekvivalencie a efektivity, ktoré sú zakotvené v práve Spoločenstva.

14. Prislúcha, v zásade, výlučne vnútroštátnemu súdu, ktorý vec prejednáva a ktorý musí

5 — Pozri rozsudok z 30. septembra 2003, Köbler, C-224/01, Zb. s. I-10239.

prevziať zodpovednosť za rozhodnutie sporu, aby s prihliadnutím na osobitosti konkrétneho prípadu posúdil potrebu prejudiciálneho rozhodnutia na vydanie svojho rozhodnutia, ako aj relevantnosť otázok položených Súdnemu dvoru, a preto pokiaľ sa položené otázky týkajú výkladu práva Spoločenstva, Súdny dvor je v zásade povinný rozhodnúť.<sup>6</sup> Len výnimočne môže Súdny dvor odmietnuť rozhodnúť a vyhlásiť prejudiciálnu otázku za neprípustnú, najmä ak by bolo zjavné, že táto prejudiciálna otázka nezodpovedá objektívnej potrebe na účely rozhodnutia sporu vo veci samej.<sup>7</sup> V prejednávanej veci to tak nie je. Ak je pravda, že Najvyšší súd môže sám zmeniť svoju judikatúru na účely jej prípadného zladenia s požiadavkami Spoločenstva, považoval za potrebné požiadať Súdny dvor o výklad zásad ekvivalencie a efektivity, aby mohol posúdiť svoju vlastnú judikatúru. Nie je však zjavné, či k tomu dochádza v niektorej zo situácií, ktoré by viedli Súdny dvor k spochybneniu „prezumpcie relevantnosti“ otázok týkajúcich sa výkladu práva Spoločenstva, ktoré položil vnútroštátny súd.<sup>8</sup>

15. Táto prejudiciálna otázka je teda prípustná.

6 — Pozri rozsudky z 13. marca 2001, PreussenElektra, C-379/98, Zb. s. I-2099, bod 38; z 15. mája 2003, Salzmann, C-300/01, Zb. s. I-4899, body 29 a 30; Flightline, už citovaný, bod 21, a z 23. apríla 2009, VTB-VAB, C-261/07, Zb. s. I-2449, bod 32.

7 — Pozri napríklad rozsudok zo 17. mája 1994, Corsica Ferries, C-18/93, Zb. s. I-1783, bod 14.

8 — Na inventarizáciu týchto situácií pozri nakoniec rozsudok zo 16. decembra 2008, Cartesio, C-210/06, Zb. s. I-9641, bod 67; pozri najskôr napríklad rozsudok zo 7. júna 2007, van der Weerd a i., C-222/05 až C-225/05, Zb. s. I-4233, bod 22.

B — *Zásada efektivity*

16. Podmieniť žalobu o zodpovednosť štátu za legislatívne porušenie práva Spoločenstva predchádzajúcemu vyčerpaniu súdnych alebo správnych opravných prostriedkov proti správneho aktu spôsobujúcemu ujmu prijatému na základe zákona, ktorý je v rozpore s právom Spoločenstva, zrejme samo osebe neporušuje zásadu efektivity a súdnej ochrany.

17. Je pravda, že podľa ustálenej judikatúry, ktorá vyplýva zo zásady zodpovednosti štátu za škody spôsobené jednotlivcom porušením práva Spoločenstva, vznik práva na náhradu škody podlieha len splneniu troch podmienok: porušenie právnej normy priznávajúcej práva jednotlivcom, dostatočná závažnosť tohto porušenia, existencia priamej príčinnej súvislosti medzi uvedeným porušením a škodou, ktorú utrpel poškodený.<sup>9</sup> Tieto podmienky sú „nevyhnutné a dostatočné“ na to, aby priznali jednotlivcom právo na náhradu škody.<sup>10</sup> Mohlo by sa teda z toho *a priori* vyvodiť, že členský štát nemôže podmieniť nárok na náhradu škody tým, že osoba podliehajúca súdnej právomoci vopred napadla zákonnosť aktu spôsobujúceho jej ujmu, ktorej náhradu požaduje, pretože v opačnom prípade by bola porušená zásada účinnosti súdnej ochrany, ktorá je základom

zásady zodpovednosti členských štátov z dôvodu porušenia práva Spoločenstva.<sup>11</sup>

18. Predmetná judikatúra Najvyššieho súdu sa však zakladá na skutočnosti, že poškodený mohol získať náhradu celkovej uvádzanej škody, ak by v primeranej lehote napadol platnosť aktu, ktorý spôsobuje ujmu.

19. Zo všeobecnej zásady, ktorá je spoločná pre právne poriadky členských štátov, vyplýva,<sup>12</sup> že určenie nahraditeľnej škody zo strany vnútroštátneho súdu môže závisieť od primeraného úsilia, ktoré vyvinul poškodený na to, aby obmedzil výšku škody, teda od toho, či poškodený v primeranej lehote uplatnil všetky právne prostriedky, ktoré mal primerane k dispozícii na to, aby sa vyhol ujme alebo obmedzil jej rozsah.<sup>13</sup>

9 — Pozri, pokiaľ ide o pripomenutie z nedávnej doby, rozsudok z 24. marca 2009, *Danske Slagterier*, C-445/06, Zb. s. I-2119, body 19 a 20.

10 — Pozri rozsudky *Köbler*, už citovaný, bod 57, a z 5. marca 1996, *Brasserie du pêcheur a Factortame*, C-46/93 a C-48/93, Zb. s. I-1029, bod 66.

11 — Pozri rozsudok z 19. novembra 1991, *Francovich a i.*, C-6/90 a C-9/90, Zb. s. I-5357.

12 — Pozri rozsudok z 19. mája 1992, *Mulder a i./Rada a Komisia*, C-104/89 a C-37/90, Zb. s. I-3061, bod 33.

13 — Pozri rozsudky *Brasserie du pêcheur a Factortame*, už citovaný, body 84 a 85; z 8. marca 2001, *Metallgesellschaft a i.*, C-397/98 a C-410/98, Zb. s. I-1727, bod 101; z 13. marca 2007, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, C-524/04, Zb. s. I-2107, bod 124, a *Danske Slagterier*, už citovaný, body 60 až 62.

20. Okrem toho Súdny dvor na jednej strane rozhodol, že prípustnosť žaloby o mimozmluvnú zodpovednosť Spoločenstva môže byť podmienená vyčerpaním vnútroštátnych opravných prostriedkov, ktoré sú dostupné na účely dosiahnutia zrušenia vnútroštátneho opatrenia spôsobujúceho ujmu, keďže tieto vnútroštátne opravné prostriedky vedú k náhrade údajnej škody,<sup>14</sup> a na druhej strane, že žaloba o náhradu škody smerujúca proti Spoločenstvu je neprípustná, pokiaľ sa týka tej istej nezákonnosti a smeruje k tým istým peňažným účelom ako žaloba o zrušenie aktu inštitúcie spôsobujúceho ujmu, ktorú poškodený opomenul podať v primeranej lehote.<sup>15</sup> Je to tak v oboch týchto prípadoch, ak požadovaná výška náhrady škody zodpovedá výške sumy, ktorú vnútroštátne orgány alebo orgány Spoločenstva získali v rozpore s právom Spoločenstva. Súdny dvor teda určitým spôsobom uplatňuje proti žalobe o náhradu škody výnimku paralelnej žaloby, keďže žaloba na vydanie bezdôvodného plnenia — resp. žaloba o neplatnosť zdanenia na vnútroštátnej úrovni alebo úrovni Spoločenstva — pred vnútroštátnymi orgánmi alebo orgánmi Spoločenstva umožnila primerane nahradiť škodu,<sup>16</sup> a keďže žaloba o náhradu škody v skutočnosti maskuje žalobu na vydanie bezdôvodného obohatenia.

21. Súdny dvor však rovnako rozhodol, že „podmienky na vznik zodpovednosti štátu za škody spôsobené jednotlivcom z dôvodu porušenia práva Spoločenstva sa nemusia v prípade neexistencie osobitného odôvodnenia líšiť od tých, ktoré upravujú zodpovednosť Spoločenstva za porovnateľných okolností. Ochrana práv, ktoré jednotlivci vyvodzujú z práva Spoločenstva, sa totiž nemôže meniť v závislosti od vnútroštátnej alebo komunitárnej povahy orgánu, ktorý spôsobil škodu“.<sup>17</sup>

22. Ak sa teraz pozrieme na vec samu, je dôležité uviesť, že škoda, o ktorej náhradu sa žiada, nespočíva v ničom inom ako v sume DPH zvýšenej o zákonné úroky, ktoré žalobkyňa vo veci samej musela zaplatiť v rozpore s právom Spoločenstva. V takomto prípade jej stačilo na to, aby bola odstránená spôsobená škoda, domáhať sa vydania neoprávnene zaplatených daní na základe priameho účinku porušených ustanovení Šiestej smernice o DPH.<sup>18</sup> Z ustálenej judikatúry totiž vyplýva, že právo získať vrátenie daní vybraťých v členskom štáte v rozpore s pravidlami práva Spoločenstva je následkom a súčasťou

14 — Pozri rozsudky z 26. februára 1986, Krohn Import-Export/Komisía, 175/84, Zb. s. 753, bod 27; z 29. septembra 1987, De Boer Buitzen/Rada a Komisía, 81/86, Zb. s. 3677, bod 9, a z 30. mája 1989, Roquette frères/Komisía, 20/88, Zb. s. 1553, bod 15.

15 — Pozri rozsudky z 12. novembra 1981, Birke/Komisía a Rada, 543/79, Zb. s. 2669, bod 28, a Bruckner/Komisía a Rada, 799/79, Zb. s. 2697, bod 19; uznesenie z 26. októbra 1995, Pevasa a Inpesca/Komisía, C-199/94 P a C-200/94 P, Zb. s. I-3709, body 26 až 28, a rozsudok zo 14. septembra 1999, Komisía/AssiDomän Kraft Products a i., C-310/97 P, Zb. s. I-5363, bod 59.

16 — Pozri rozsudok z 18. januára 2001, Stockholm Lindöpark, C-150/99, Zb. s. I-493, bod 35.

17 — Rozsudok Brasserie du pêcheur a Factortame, už citovaný, bod 42; rozsudok zo 4. júla 2000, Bergaderm a Goupil/Komisía, C-352/98 P, Zb. s. I-5291, bod 41.

18 — Článku 17 ods. 2 uvedenej smernice bol totiž priznaný priamy účinok (pozri rozsudok zo 6. júla 1995, BP Soupergaz, C-62/93, Zb. s. I-1883, body 32 až 36).

práv, ktoré vyplývajú jednotlivcom z porušenia ustanovenia o priamom účinku.<sup>19</sup> Žalobkyňa vo veci samej tak mohla, keďže španielska právna úprava jej takúto možnosť poskytuje, žiadať v stanovenej štvorročnej lehote o opravu vykonaných prenesení daňovej povinnosti za roky 1999 a 2000 a o vrátenie neoprávnených platieb DPH, ktoré boli usku-točnené za tieto roky, čo však neurobila. Najvyšší súd tým, že za týchto okolností podmieňuje prípustnosť žaloby o zodpovednosť štátu ako zákonodarcu za porušenie práva Spoločenstva uplatnením námietky voči správne mu aktu spôsobujúcemu ujmu, prijatému na základe zákona, ktorý je v rozpore s právom Spoločenstva, sa teda obmedzuje na podmienenie žaloby o zodpovednosť podaním žaloby na vydanie bezdôvodného obohatenia, ktorú mohla žalobkyňa vo veci samej podať.

23. Z toho vyplýva, že podmieniť prípustnosť žaloby o zodpovednosť štátu z dôvodu legislatívneho porušenia práva Spoločenstva tým, že poškodený vopred napadol správny akt, ktorý je založený na tomto zákone, nie je v zásade v rozpore so zásadou efektivity, keďže napadnutím platnosti aktu spôsobujúceho ujmu v primeranej lehote mohol poškodený získať náhradu celkovej uvádzanej škody.

19 — Pozri napríklad rozsudky z 9. novembra 1983, San Giorgio, 199/82, Zb. s. 3595, bod 12, a Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, už citovaný.

24. Na rešpektovanie zásady efektivity je však ešte potrebné, aby žaloba o mimozmluvnú zodpovednosť štátu z dôvodu legislatívneho porušenia práva Spoločenstva nepodliehala podľa vnútroštátneho práva procesným podmienkam, ktoré by viedli k praktickej nemožnosti alebo nadmernému sťaženiu získania náhrady. Vnútroštátna právna úprava zároveň nesmie podmieňovať podanie žaloby o vydanie bezdôvodného obohatenia, ktoré je zase podmienkou prípustnosti žaloby o zodpovednosť, splnením procesných náležitostí, prakticky znemožňujúcich alebo nadmerne sťažujúcich uplatnenie tohto právneho prostriedku.<sup>20</sup>

25. Ide teda o to, či lehota štyroch rokov, ktorá začína plynúť od vykonania prenesenia daňovej povinnosti zdaniteľnou osobou, na ktorú španielske právo obmedzuje žiadosť o opravu, vedie k praktickej nemožnosti alebo nadmernému sťaženiu podania žaloby na vrátenie daní, ktoré boli uhradené v rozpore s právom Spoločenstva.

26. V tejto súvislosti právo Spoločenstva pripúšťa stanovenie primeraných prekluzívnych lehôt na podanie žaloby na vydanie

20 — Ako to opakovane pripomína judikatúra. Pozri napríklad, pokiaľ ide o žalobu o zodpovednosť štátu z dôvodu porušenia práva Spoločenstva, rozsudky z 10. júla 1997, Palmisani, C-261/95, Zb. s. I-4025, bod 27; z 12. decembra 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, Zb. s. I-11753, bod 219; pokiaľ ide o žalobu na vydanie bezdôvodného plnenia, rozsudky Metallgesellschaft a i., už citovaný, bod 85, a Test Claimants in the FII Group Litigation, už citovaný, bod 203.

bezdôvodného obohatenia v záujme právnej istoty, ktorá chráni súčasne daňovníka a dotknutý správny orgán.<sup>21</sup> Takéto primerané lehoty nemožno považovať za lehoty, ktoré sú v rozpore so zásadou efektivity, aj keď, ako to vyplýva z definície, ich uplynutie vedie k zamietnutiu podanej žaloby.<sup>22</sup> V oblasti vydania bezdôvodného obohatenia sa teda napríklad vnútroštátna trojročná prekluzívna lehota, ktorá začala plynúť odo dňa zaplatenia sporenej dane, považovala za primeranú.<sup>23</sup>

27. Lehota štyroch rokov, ktorú stanovuje španielska právna úprava, je teda *a fortiori* v súlade so zásadou efektivity, a to napriek tomu, že už uplynula, a teda neumožňovala ani požadovať opravu podaných daňových priznaní vyhotovených za roky 1999 a 2000 v čase, keď Súdny dvor vydal svoj rozsudok, v ktorom konštatoval nezlučiteľnosť španielskeho zákona s ustanoveniami siedmej smernice o DPH. Žaloba na vydanie bezdôvodného plnenia totiž nezávisí od toho, či Súdny dvor vopred konštatoval rozpor zdanenia s právom Spoločenstva, keďže zásada prednosti zaväzuje správny orgán a vnútroštátny súd vylúčiť zo svojej vlastnej právomoci daňový zákon, o ktorom sa domnievajú, že je v rozpore s právom Spoločenstva bez toho, aby vyčkávali

na takéto konštatovanie zo strany Súdneho dvora.<sup>24</sup>

### C — Zásada ekvivalencie

28. Ide o určenie, či odlišné procesné podmienky — , ktorým podľa španielskeho práva podlieha žaloba o zodpovednosť štátu ako zákonodarcu, a to podľa toho, či je táto žaloba založená na porušení práva Spoločenstva alebo na porušení ústavy — neporušujú zásadu ekvivalencie. Podmienka predchádzajúceho vyčerpania opravných prostriedkov proti správne mu aktu spôsobujúcemu ujmu, ktorý bol prijatý na základe zákona, je totiž stanovená len pre žaloby o zodpovednosť štátu z dôvodu legislatívneho porušenia práva Spoločenstva, a nie pre žaloby, ktoré sú založené na legislatívnom porušení ústavy. Procesné podmienky týchto prvých uvedených žalôb sú teda *a priori* prísnejšie než procesné podmienky druhých uvedených žalôb.

29. Rešpektovanie zásady ekvivalencie však vyžaduje, aby podmienky, ktoré ukladá

21 — Pozri rozsudky zo 16. decembra 1976, Rewe-Zentralfinanz a Rewe-Zentral, 33/76, Zb. s. 1989, bod 5; zo 17. júla 1997, Haahr Petroleum, C-90/94, Zb. s. I-4085, bod 48; zo 17. novembra 1998, Aprile, C-228/96, Zb. s. I-7141, bod 19, a z 28. novembra 2000, Roquette Frères, C-88/99, Zb. s. I-10465, bod 22.  
22 — Pozri rozsudky z 2. decembra 1997, Fantask a i., C-188/95, Zb. s. I-6783, bod 48, a z 28. novembra 2000, Roquette Frères, už citovaný, bod 23.  
23 — Pozri rozsudok z 15. septembra 1998, Edis, C-231/96, Zb. s. I-4951, body 39 a 49.

24 — Pozri rozsudky z 9. marca 1978, Simmenthal, 106/77, Zb. s. 629, a z 22. júna 1989, Costanzo, 103/88, Zb. s. 1839, bod 31. Aj keď je známe, že v súčasnosti v Španielsku prebieha diskusia o rozsahu a konkrétnych podmienkach plnenia tejto povinnosti Spoločenstva (pozri rozsudok Tribunal Constitucional č. 58/2004 z 19. apríla 2004); poznámky ALONSO GARCIA, R.: in: *CMLR*, 2005, s. 535; MARTÍN RODRÍQUEZ, P. J.: in: *Revista Espanola de Derecho Constitucional*, 2004, s. 315.



vnútroštátne právo v oblasti náhrady škody, neboli menej výhodné v prípade, ak je žaloba o zodpovednosť založená na práve Spoločenstva, než v prípade, ak je založená na vnútroštátnom práve,<sup>25</sup> alebo tiež, aby sa sporná procesná podmienka uplatňovala bez rozdielu na žaloby založené na porušení práva Spoločenstva a na žaloby založené na porušení vnútroštátneho práva, pričom však členský štát nie je povinný rozšíriť na všetky žaloby o náhradu škody, ktoré sú založené na porušení práva Spoločenstva, svoj najpriaznivejší vnútroštátny režim zodpovednosti.<sup>26</sup>

30. Na to, aby sa zásada ekvivalencie uplatnila, je však ešte potrebné, aby obe žaloby boli podobné.<sup>27</sup> Na účely takéhoto rozhodnutia je potrebné porovnať tieto žaloby z hľadiska ich cieľa, ich dôvodu a ich základných prvkov.<sup>28</sup> Keďže zjavne majú ten istý cieľ (náhrada škody) a ten istý dôvod (protiprávnosť škodlivého konania), ide o určenie, či sa žaloba o zodpovednosť štátu, ktorá je založená na legislatívnom porušení práva Spoločenstva, vo svojich základných prvkoch odlišuje<sup>29</sup> od žaloby o zodpovednosť štátu z dôvodu porušenia ústavy na základe zákona, takže odlišné

procesné zaobchádzanie, ktoré na nich uplatňuje španielske právo, by bolo odôvodnené.

31. Na odôvodnenie rozdielu v procesnom zaobchádzaní medzi oboma žalobami o zodpovednosť vnútroštátny súd uvádza rôzne úvahy, ktoré v podstate ukazujú, že predchádzajúce napadnutie správneho aktu spôsobujúceho ujmu je na rozdiel od prípadu, keď bol základom uvedeného aktu zákon, ktorý je v rozpore s právom Spoločenstva, prakticky znemožnené alebo nadmerne sťažené, ak bol uvedený akt prijatý na základe protiústavného zákona. Preto podmieňovanie podania žaloby o zodpovednosť štátu ako zákonodarcu z dôvodu porušenia ústavy napadnutím správneho aktu, by viedlo k jej neúčinnosti. Jednotlivec by teda mohol ťažšie spochybniť ústavnosť zákona ako jeho zlučiteľnosť s právom Spoločenstva.

32. Rovnako je to predovšetkým z dôvodu rozdielnych účinkov rozsudkov Ústavného súdu vyhlasujúcich protiústavnosť španielskeho zákona a rozsudkov Súdneho dvora v prejudiciálnych konaniach, z ktorých vyplýva nezlučiteľnosť vnútroštátneho zákona s právom Spoločenstva. Vyhlásenie neústavnosti zákona spôsobuje neplatnosť zákona, čiže jeho zánik *ex tunc*, zatiaľ čo

25 — Pozri rozsudky Brasserie du pêcheur a Factortame, už citovaný, bod 67; Palmisani, už citovaný, bod 27, a Danske Slagterier, už citovaný, bod 31.

26 — Pozri v tomto zmysle, pokiaľ ide o žalobu na vrátenie bezdôvodného plnenia, rozsudok Edis, už citovaný, bod 36. Treba poznamenať, že Súdny dvor používa obe formulácie bez rozdielu, aj keď možno nie sú úplne rovnaké (pozri napríklad rozsudok z 1. decembra 1998, Levez, C-326/96, Zb. s. I-7835, body 37 a 41).

27 — To znamená „porovnateľné“ (pozri moje návrhy, ktoré som predniesol vo veci van der Weerd a i., už citovanej, bod 15).

28 — Pozri rozsudok zo 16. mája 2000, Preston a i., C-78/98, Zb. s. I-3201, bod 57.

29 — Pozri v tom istom zmysle rozsudok Palmisani, už citovaný, bod 38.

samotný rozsudok Súdneho dvora, z ktorého vyplýva nezlučiteľnosť vnútroštátneho zákona s právom Spoločenstva, naopak nespôsobuje neplatnosť vnútroštátneho zákona. To je pravda.

33. Toto tvrdenie týkajúce sa retroaktívneho účinku vyhlásenia neplatnosti protiústavného zákona je však v rozpore s logikou argumentácie Najvyššieho súdu pri odôvodňovaní priaznivejšieho zaobchádzania, ktoré sa priznáva žalobám o zodpovednosť z dôvodu protiústavných zákonov v porovnaní so zaobchádzaním uplatňovaným na žaloby o neplatnosť z dôvodu zákonov, ktoré sú v rozpore s právom Spoločenstva. To by svedčilo skôr v prospech (najväčšej) účinnosti opravných prostriedkov proti aktu spôsobujúcemu ujmu, ktorý bol prijatý na základe protiústavného zákona, a v dôsledku toho by sa v mene rešpektovania zásady ekvivalencie ako podmienky žaloby o zodpovednosť štátu z dôvodu legislatívneho porušenia ústavy tiež vyžadovalo predchádzajúce vyčerpanie týchto opravných prostriedkov.

34. Toto tvrdenie nie je okrem iného skutkovo podložené. Podľa ustálenej judikatúry<sup>30</sup>, účinky rozsudku v prejudiciálnom konaní

o výklade sú v zásade tiež retroaktívne, a to vzhľadom na ich deklaratórnu povahu: výklad pravidiel Spoločenstva poskytnutý Súdny dvorom objasňuje a spresňuje význam a dosah uvedeného pravidla tak, ako by sa malo chápať a uplatňovať od okamihu, keď nadobudlo účinnosť, takže uvedený výklad má retroaktívny účinok ku dňu nadobudnutia účinnosti vykladaného pravidla, a že takto vykladané pravidlo sa musí uplatňovať aj na právne vzťahy, ktoré vznikli alebo boli založené pred vyhlásením rozsudku Súdneho dvora. Navyše, ako uviedol vnútroštátny súd a ako to spresnila španielska vláda na pojednávaní, neplatnosť španielskeho protiústavného zákona automaticky nespôsobuje neplatnosť správnych aktov, ktoré boli prijaté na jeho základe; súdu, ktorý rozhoduje o veci, v každom prípade prislúcha určiť dosah neplatnosti protiústavného zákona. Z toho vyplýva, že jednotliviec, odvolávajú sa na vyhlásenie neplatnosti protiústavného zákona, musí požiadať o zrušenie správnych aktov prijatých na jeho základe, a že prípadne bude môcť z dôvodov právnej istoty naraziť na právnu silu veci rozhodnutej s konečnou platnosťou, ak to neurobí v stanovených lehotách. Inými slovami, v dôsledku uplynutia premlčacej lehoty nemôže platiteľ dane viac napadnúť svoj daňový výmer, aj keď sa odvoláva na vyhlásenie protiústavnosti daňového zákona. Rovnako, ak samotné vnútroštátne právo nestanovuje túto možnosť, právo Spoločenstva neukladá správnemu orgánu zrušiť rozhodnutie, ktoré sa už stalo konečným v dôsledku uplynutia primeraných lehôt na podanie žalôb, aby sa zabezpečil úplný účinok práva Spoločenstva tak, ako to vykladal neskorší prejudiciálny rozsudok, a to bez ohľadu na účinok *ex tunc* tohto prejudiciálneho rozsudku.<sup>31</sup> Neexistuje teda významný rozdiel, pokiaľ ide o účinky, medzi vyhláseniami protiústavnosti vnútroštátneho

30 — Pozri nakoniec rozsudok z 12. februára 2008, Kempster, C-2/06, Zb. s. I-411, body 35 a 36 a tam citovanú judikatúru.

31 — Pozri rozsudok z 13. januára 2004, Kühne & Heitz, C-453/00, Zb. s. I-837.

zákona zo strany španielskeho Ústavného súdu a prejudiciálnymi rozsudkami o výklade Súdneho dvora.

35. Druhý rozdiel uvádzaný Najvyšším súdom, podľa ktorého predchádzajúce napadnutie aktu spôsobujúceho ujmu je ľahšie v prípade, ak bol prijatý na základe zákona, ktorý je v rozpore s právom Spoločenstva, než v prípade, ak bol prijatý na základe protiústavného zákona, súvisí s prezumpciou ústavnosti, ktorú požíva španielsky zákon. Z toho totiž vyplývajú dva následky.

36. Prvým následkom je, že jednotlivец nie je aktívne legitimovaný na to, aby mohol napadnúť protiústavnosť zákona, ale môže iba požiadať, avšak nijako prinútiť, súd, ktorý rozhoduje o veci, aby postúpil túto otázku Ústavnému súdu. Naopak, Súdny dvor rozhodol, že zásada prednosti zaväzuje vnútroštátny súd, ktorý rozhoduje o veci, aby sa na návrh jedného z účastníkov konania zdržal uplatnenia zákona, ktorý je v rozpore s právom Spoločenstva.<sup>32</sup> Konštatovanie nezlučiteľnosti zákona s pravidlom Spoločenstva však často závisí od výkladu, ktorý treba dať tomuto zákonu, a podanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania na Súdny

dvor, ktoré je prípadne uskutočnené s cieľom spresniť uvedený výklad, nesúvisí s akoukoľvek iniciatívou účastníkov konania, ale závisí výlučne na tom, ako vnútroštátny súd posúdi relevantnosť a potrebu takéhoto návrhu.<sup>33</sup> Vnútroštátne súdy, ktorých rozhodnutia nemožno napadnúť opravným prostriedkom, nepochybne musia, ak sa vynára otázka výkladu práva Spoločenstva, postúpiť ich preskúmanie Súdnemu dvoru podľa článku 234 ES. Je však známe, že teória *acte clair*<sup>34</sup> v určitých prípadoch a za určitých podmienok oslobodzuje najvyšší vnútroštátny súd od tejto povinnosti postúpiť vec. Na druhej strane, sloboda španielskeho súdu postúpiť otázku súladu zákona s ústavou nie je taká veľká. Z článku 163 španielskej ústavy a z článku 35 organického zákona o Ústavnom súde<sup>35</sup> tak, ako ich vykladá samotný Ústavný súd<sup>36</sup>, totiž vyplýva, že jednotlivci môžu spochybnením súladu zákona s ústavou pred súdom, ktorý rozhoduje o veci samej, prinútiť ho k predbežnému preskúmaniu protiústavného zákona, a ak sa tento súd tiež domnieva, že zákon je protiústavný, postúpiť uvedenú otázku súladu zákona s ústavou Ústavnému súdu. Možnosti spochybnenia súladu zákona s ústavou alebo jeho zlučiteľnosti s právom Spoločenstva pred vnútroštátnym súdom, ktorý rozhoduje o veci samej, sa teda významne neodlišujú.<sup>37</sup> Okrem toho je potrebné dodať, že v prípade, ak by vnútroštátny súd, ktorý rozhoduje o veci samej, nepostúpil Ústavnému súdu otázku ústavnosti zákona, má jednotlivец ešte možnosť obrátiť sa s touto otázkou priamo na Ústavný súd prostredníctvom opravného prostriedku

33 — Pozri, pokiaľ ide o pripomenutie z nedávnej doby, rozsudky Cartesio, už citovaný, body 90 a 91, a Kempter, už citovaný, body 41 a 42 a tam citovanú judikatúru.

34 — Zakotvené Súdnym dvorom: pozri rozsudok zo 6. októbra 1982, Cilfit a i., 283/81, Zb. s. 3415.

35 — Organický zákon č. 2/1979 z 3. októbra 1979, BOE z 5. októbra 1979, s. 23180.

36 — Pozri rozsudok č. 67/1988 z 18. apríla 1988.

37 — Pozri v tomto zmysle rovnako ALONSO GARCIA, R.: La responsabilidad patrimonial del Estado-legislador, en especial en los casos de infracción del Derecho Comunitario. In: QDL, č. 19, 2009.

32 — Pozri rozsudok Simmenthal, už citovaný.

„amparo“, zatiaľ čo takýto priamy prostriedok spochybnenia zákona z hľadiska práva Spoločenstva zrejme nemá ani pred vnútroštátnym súdom, ani pred Súdny dvorom.

37. Druhým následkom, ktorý vyplýva z prezumpcie ústavnosti španielskeho zákona je, že správny orgán má povinnosť ho uplatňovať. Z toho vyplýva prezumpcia legitímnosti správnych aktov, ktoré ho vykonávajú. Inými slovami, akákoľvek správna žaloba smerujúca k spochybneniu správneho aktu z dôvodu protiústavnosti zákona, ktorý tento správny akt vykonáva, je odsúdená na neúspech. Naopak, zásada prednosti zaväzuje nielen vnútroštátny súd, ale tiež vnútroštátny správny orgán vylúčiť uplatňovanie zákona, ktorý je v rozpore s právom Spoločenstva,<sup>38</sup> a v dôsledku toho vyhovieť správnej žalobe smerujúcej proti správne opatreniu, ktoré tento zákon vykonáva.

38. Obe situácie však nie sú skutočne porovnateľné. Prezumpcia ústavnosti vnútroštátneho zákona vyplýva z toho, že zákonodarcovi sa na účely výkladu ústavy priznáva postavenie nadradeného orgánu. Samotný ústavný súd

môže vyvrátiť túto prezumpciu v rámci centralizovaného systému kontroly ústavnosti. To je následok rozdelenia vnútroštátnych právomocí v ústavnom poriadku tohto štátu. Ak správny orgán musí riešiť rozpor medzi vnútroštátnym pravidlom a pravidlom Spoločenstva, nekoná už výlučne v rámci svojho vnútroštátneho ústavného poriadku. Naopak, je konfrontovaný s dvomi opačnými legislatívnymi vôľami pochádzajúcimi od dvoch odlišných právnych poriadkov bez ohľadu na ich integráciu, ktoré majú odlišné prezumpcie platnosti. To je dôvod, pre ktorý sa úcta voči vnútroštátnemu zákonu, ktorá sa vyžaduje od správneho orgánu v rámci vnútroštátneho ústavného poriadku, nemôže jednoducho a jednoznačne uplatniť v rámci vzťahov medzi týmto právnym poriadkom a právnym poriadkom Spoločenstva. Povinnosť vnútroštátneho správneho orgánu zdržať sa uplatnenia akýchkoľvek vnútroštátnych pravidiel, ktoré sú nezlučiteľné s právom Spoločenstva, sama osebe nevyplýva z opačnej hypotetickej prezumpcie o nezlučiteľnosti vnútroštátneho práva s právom Spoločenstva. Je to práve naopak, lebo akty Spoločenstva požívajú v právnym poriadku Spoločenstva prezumpciu platnosti, ktorá je rovnocenná prezumpciou vnútroštátnych zákonov vo vnútroštátnom právnym poriadku, v prípade ktorej, ak je vystavená rozporu medzi právom Spoločenstva a vnútroštátnym zákonom, musí mať správny orgán kritérium na vyriešenie tohto rozporu. Toto kritérium mu poskytuje zásada prednosti. V dôsledku toho, keď správny orgán vylúči uplatnenie vnútroštátneho zákona, ktorý je v rozpore s právom Spoločenstva, nevyvracia prezumpciu platnosti vnútroštátnych zákonov, ani nespochybňuje vnútroštátnu ústavnú zásadu rozdelenia právomocí. Naopak, čelí rovnocennej prezumpcii platnosti normy Spoločenstva a rieši tento rozpor na základe zásady prednosti práva Spoločenstva. Skutočnosťou zostáva, že aj keď sú predpoklady odlišné, a teda obe situácie možno ťažko porovnať z hľadiska zásad,

38 — Pozri rozsudok Costanzo, už citovaný, bod 31, a z 9. septembra 2003, CIF, C-198/01, Zb. s. I-8055, bod 49.

v praxi z toho vyplýva, že jednotlivec požíva pred správnym orgánom ochranu pred zákonom, ktorý je v rozpore s právom Spoločenstva, ktorú nemá pred protiústavným zákonom.

o zodpovednosť štátu ako zákonodarcu z dôvodu porušenia ústavy.

39. Nie je však isté, či obmedzenejšie možnosti jednotlivca napadnúť ústavnosť zákona z dôvodu prezumpcie ústavnosti tohto zákona v porovnaní s možnosťami spochybnenia zlučiteľnosti zákona s právom Spoločenstva odôvodňujú, že žaloba o zodpovednosť štátu ako zákonodarcu z dôvodu porušenia práva Spoločenstva bude podliehať vyčerpaniu všetkých súdnych a správnych opravných prostriedkov proti správne mu aktu spôsobujúcemu ujmu, ktorý bol prijatý na základe tohto zákona, na rozdiel od žaloby

40. V skutočnosti, ako bolo uvedené, až pred správnym orgánom je ochrana pred zákonom, nezlučiteľným s právom Spoločenstva, nepopierateľne silnejšia než ochrana pred protiústavným zákonom. Tento rozdiel, pri zachovaní komunitárnej zásady ekvivalencie, však neodôvodňuje podmienenie podania žaloby o zodpovednosť štátu z dôvodu legislatívneho porušenia práva Spoločenstva vyčerpaním všetkých opravných prostriedkov, a to *nielen správnych alebo aj súdnych*, proti správne mu aktu, ktorý bol prijatý na základe zákona. Takáto podmienka sa naopak nevyžaduje v prípade žaloby o zodpovednosť z dôvodu porušenia ústavy zákonom.

### III — Návrh

41. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy je potrebné na otázku, ktorú položil Tribunal Supremo, odpovedať takto:

1. Podmienenie podania žaloby o zodpovednosť štátu z dôvodu legislatívneho porušenia práva Spoločenstva napadnutím platnosti správneho aktu, prijatého na základe zákona, neporušuje zásadu efektivity, keďže námietkou napádajúcou platnosť uvedeného správneho aktu, ktorá bola podaná v primeranej lehote, mohol jednotlivec získať náhradu celkovej uvádzanej škody.

2. Podmienenie podania žaloby o zodpovednosť štátu z dôvodu legislatívneho porušenia práva Spoločenstva napadnutím platnosti správneho aktu, prijatého na základe zákona, porušuje zásadu ekvivalencie, keďže žaloba o zodpovednosť štátu z dôvodu legislatívneho porušenia ústavy nepodlieha takejto podmienke a možnosti spochybnenia správneho aktu, prijatého na základe zákona, sa podstatne nelíšia podľa toho, či je spochybnený jeho súlad s ústavou alebo s právom Spoločenstva.