

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA

M. POIARES A MADURA,

predstavljeni 9. julija 2009¹

1. Sklicevanje na postopkovno avtonomijo držav članic za zagotavljanje varstva pravic, podeljenih s pravom Skupnosti, je tradicionalno manjše zaradi obveznosti, po kateri se v nacionalnih pravih upošteva skupnostni načeli enakovrednosti in učinkovitosti. V skladu z načelom učinkovitosti se zahteva, da se z nacionalnimi postopkovnimi pravili zagotavlja učinkovito varstvo pravic, podeljenih s pravom Skupnosti. V skladu z načelom enakovrednosti pa se zahteva, da se v nacionalnem pravu za vsako tožbo, ki temelji na pravu Skupnosti, določi postopkovna obravnava, ki je vsaj tako ugodna kot obravnava podobne tožbe, ki temelji na nacionalnem pravu. Da bi ugotovili obveznost enake postopkovne obravnave, je treba ugotoviti, ali sta ti tožbi primerljivi. Da je taka presoja lahko težavna, dokazuje ta zadeva.

postopkovnih pravil za tožbo zaradi odgovornosti države, glede na to, ali temelji na zakonodajni kršitvi ustavne določbe ali kršitvi predpisa Skupnosti, v skladu s skupnostnima načeloma enakovrednosti in učinkovitosti.

3. Vprašanje je predložil senat za upravne spore Tribunal Supremo (Španija) v okviru spora med družbo Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL in Administración del Estado, ki je zavrnila odškodninsko tožbo zoper Španijo zaradi zakonodajne kršitve prava Skupnosti.

I – Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

2. Vprašanje za predhodno odločanje se v bistvu nanaša na to, ali je določitev različnih

4. Vzrok spora je španski zakon z dne 28. decembra 1992, kot je bil spremenjen z zakonom z dne 30. decembra 1997, s katerim je bila omejena pravica davčnega zavezanca do odbitka davka na dodano vrednost (v nadaljevanju: DDV) za nakup blaga ali storitev, ki se financirajo iz nepovratnih sredstev, davčnemu zavezancu pa je bila naložena obveznost predložitve rednih obračunov, v katerih je moral izračunati prenesene in plačane zneske DDV, hkrati pa je moral plačati preostali davek (obrnjena davčna obveznost). Vseeno je treba

1 – Jezik izvirmika: francoščina.

pojasniti, da ima davčni zavezanec na podlagi španske zakonodaje² pravico zahtevati popravek svojih obračunov preostalega davka in po potrebi zahtevati vračilo neupravičenih plačil, če to stori v štirih letih.

5. Ker se je omejitev odbitnosti DDV, določena v zakonu z dne 28. decembra 1992, štela za nezdržljivo s členom 17(2) in členom 19 Šeste direktive 77/388/EGS³, je tožeča stranka v postopku v glavni stvari, ki je izvedla obračune preostalega davka za poslovni leti 1999 in 2000 ter katere pravica do popravka in povračila neupravičeno plačanih zneskov je zastarala ob izreku zgoraj navedene sodbe Komisija proti Španiji, vložila zahtevek za povračilo nastale škode, ocenjene na 1.228.366,39 EUR za plačila DDV, ki jih je Španija neupravičeno prejela, in povračila, ki bi jih lahko zahtevala za isti poslovni leti.

6. Svet ministrov je 12. januarja 2007 zavrnil zahtevek, ker je menil, da se je, ker tožeča stranka svojih obračunov preostalega davka ni izpodbijala v predpisanem štiriletnem obdobju, prekinila neposredna vzročna zveza med očitano kršitvijo prava Skupnosti in domnevno nastalo škodo. Povedano drugače, prav neobstoj takega izpodbijanja naj bi bil izključni vzrok škode. Svet ministrov

se je pri utemeljitvi odločitve oprl na sodbi Tribunal Supremo z dne 29. januarja 2004 in z dne 24. maja 2005, iz katerih izhaja, da za tožbe zaradi odgovornosti države za kršitev prava Skupnosti velja pravilo predhodnega izčrpanja upravnih in sodnih pravnih sredstev zoper upravni akt, ki posega v položaj, sprejet na podlagi nacionalnega zakona, ki je domnevno v nasprotju s pravom Skupnosti.

7. Tožeča stranka je 6. junija 2007 pri Tribunal Supremo vložila tožbo zoper odločbo sveta ministrov, v kateri je ta zavrnil njen odškodninski zahtevek. Predložitveno sodišče se v predložitveni odločbi sprašuje o skladnosti tega pogoja predhodnega izčrpanja pravnih sredstev, določenega za tožbe zaradi odgovornosti države za kršitev prava Skupnosti, s skupnostnima načeloma enakovrednosti in učinkovitosti. V zvezi s tem opozarja, da zaradi neustavnosti zakona tožba zaradi odgovornosti države ni podrejena pogoju, po katerem mora oškodovanec predhodno izpodbijati akt, ki temelji na tem zakonu in posega v njegov položaj.

8. Predložitveno sodišče je Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

2 – Splošni španski zakon št. 58/2003 z dne 17. decembra 2003.

3 – Direktiva Sveta z dne 17. maja 1977 o usklajevanju zakonodaje držav članic o prometnih davkih – Skupni sistem davka na dodano vrednost; enotna osnova za odmero (UL L 145, str. 1, v nadaljevanju: Šesta direktiva). Glej sodbo z dne 6. oktobra 2005 v zadevi Komisija proti Španiji (C-204/03, ZOdl., str. I-8389).

„Ali je Tribunal Supremo kršilo načeli enakovrednosti in učinkovitosti s tem, da je v sodbah

z dne 29. januarja 2004 in 24. maja 2005 uporabilo različne rešitve za tožbe zaradi odškodninske odgovornosti države zakonodajke glede upravnih aktov, izdanih na podlagi zakona, ki je bil razglašen za neustaven, in za iste tožbe glede aktov, izdanih na podlagi pravila, ki je bilo razglašeno za nezdržljivo s pravom Skupnosti?“

ljivosti samo nacionalnih upravnih in zakonodajnih ukrepov s pravom Skupnosti, ne pa o sodni praksi vrhovnega sodišča, kakršno je Tribunal Supremo, ker bi to lahko samo spremenilo svojo sodno prakso, da bi jo uskladilo z zahtevami Skupnosti, in ker zato to vprašanje za predhodno odločanje ne bi bilo potrebno za rešitev spora o glavni stvari, temveč bi bilo bolj podobno pravnemu svetovanju.

II – Pravna presoja

9. Preden predložitenemu sodišču ponudimo potreben odgovor za presojo združljivosti sporne sodne prakse Tribunal Supremo s skupnostnima načeloma enakovrednosti in učinkovitosti, je treba odgovoriti na ugovore španske vlade glede dopustnosti tega vprašanja za predhodno odločanje.

A – Dopustnost vprašanja za predhodno odločanje

10. Po mnenju španske vlade naj vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je predložilo predložitevno sodišče, ne bi bilo dopustno, ker je Sodišče v okviru postopka predhodnega odločanja pooblašeno za odločanje o združ-

11. Trditve španske vlade o nedopustnosti predložitvene odločbe očitno ni mogoče sprejeti.

12. Po eni strani je treba najprej opozoriti, da mora Sodišče, če ni pristojno, da v postopku za sprejetje predhodne odločbe presoja združljivost nacionalnih odločb s pravili Skupnosti, potem ko po potrebi preoblikuje besedilo vprašanja, ki mu je bilo predloženo, predložitenemu sodišču ponuditi vse elemente razlage prava Skupnosti, ki bi temu sodišču lahko koristili pri presoji učinkov določb tega prava.⁴ V obravnavanem primeru je Tribunal Supremo z vprašanjem pozvalo Sodišče, naj razloži skupnostni načeli enakovrednosti in učinkovitosti, da bi mu omogočilo presojo

⁴ – Glej sodbi z dne 3. oktobra 2000 v zadevi Corsten (C-58/98, Recueil, str. I-7919, točka 24) in z dne 9. julija 2002 v zadevi Flightline (C-181/00, Recueil, str. I-6139, točka 20).

upoštevanja prava Skupnosti v njegovi sodni praksi.

13. Po drugi strani očitno ni nobene meje glede narave nacionalnih pravil, ki jih je tako mogoče posredno izpodbijati ob predlogu za sprejetje predhodne odločbe glede razlage prava Skupnosti. V nasprotju s trditvijo španske vlade ta pravila lahko izhajajo iz sodne prakse. Sodišče je sicer že bilo zaproseno, naj v postopku predhodnega odločanja posredno odloči o skladnosti nacionalnih sodnih praks s pravom Skupnosti.⁵ Nazadnje dodajam, da je besedilo vprašanja o sodni praksi v vsakem primeru mogoče preoblikovati tako, da se nanaša na nacionalne določbe, iz katerih je izhajalo nacionalno sodišče pri določitvi svojih pravil sodne prakse. Povedano drugače, vprašanje, predloženo v tej zadevi, je mogoče razumeti tako, da predložitveno sodišče z njim sprašuje, ali je razlaga nacionalnih pravil o tožbah zaradi odgovornosti države, ki jo je ponudilo Tribunal Supremo, združljiva s skupnostnima načeloma enakovrednosti in učinkovitosti.

14. Nazadnje načeloma le nacionalna sodišča, ki prejmejo zadevo v odločanje in morajo prevzeti odgovornost za sodno odločitev, ob upoštevanju posebnosti vsake zadeve

presodijo nujnost sprejetja predhodne odločbe, da bi lahko sprejela sodbo, ter upoštevnost vprašanj, ki jih postavijo Sodišču, in če se vprašanja nanašajo na razlago prava Skupnosti, je Sodišče zavezano, da odloči o tem.⁶ Sodišče bi lahko le izjemoma zavrnilo odločanje in razglasilo vprašanje za predhodno odločanje za nedopustno, zlasti če bi bilo očitno, da to vprašanje ni objektivno potrebno za rešitev spora o glavni stvari.⁷ V tej zadevi ne gre za to. Čeprav je res, da Tribunal Supremo lahko samo spremeni svojo sodno prakso, da jo po potrebi uskladi z zahtevami Skupnosti, je odločilo, da je treba Sodišču predložiti vprašanje o razlagi načel enakovrednosti in učinkovitosti, da lahko presodi o svoji sodni praksi. Vendar ni očitno, da gre za enega od primerov, v katerih bi Sodišče dvomilo o „domnevni upoštevnosti“ vprašanj o razlagi prava Skupnosti, ki jih postavi nacionalno sodišče.⁸

15. To vprašanje za predhodno odločanje je torej dopustno.

5 – Glej sodbo z dne 30. septembra 2003 v zadevi Köbler (C-224/01, Recueil, str. I-10239).

6 – Glej sodbi z dne 13. marca 2001 v zadevi PreussenElektra (C-379/98, Recueil, str. I-2099, točka 38) in z dne 15. maja 2003 v zadevi Salzmann (C-300/01, Recueil, str. I-4899, točki 29 in 30), zgoraj navedeno sodbo Flightline, točka 21, in sodbo z dne 23. aprila 2009 v zadevi VTB-VAB (C-261/07, ZOdl., str. I-2949, točka 32).

7 – Glej na primer sodbo z dne 17. maja 1994 v zadevi Corsica Ferries (C-18/93, Recueil, str. I-1783, točka 14).

8 – Za seznam teh primerov glej nazadnje sodbo z dne 16. decembra 2008 v zadevi Cartesio (C-210/06, ZOdl., str. I-9641, točka 67); glej pred tem na primer sodbo z dne 7. junija 2007 v združenih zadevah van der Weerd in drugi (od C-222/05 do C-225/05, ZOdl., str. I-4233, točka 22).

B – Načelo učinkovitosti

16. Zdi se, da določitev pogoja predhodnega izčrpanja upravnih in sodnih pravnih sredstev zoper upravni akt, ki je vzrok škode in je bil sprejet na podlagi zakona, ki je v nasprotju s pravom Skupnosti, za tožbo zaradi odgovornosti države za zakonodajno kršitev prava Skupnosti ne nasprotuje načelu učinkovitosti sodnega varstva.

17. Res je, da nastanek pravice do odškodnine, ki izhaja iz načela odgovornosti države za škodo, ki je povzročena posameznikom zaradi kršitev prava Skupnosti in za katero odgovarja država, ni odvisen od izpolnjevanja treh pogojev: namen kršenega pravila prava Skupnosti je, da posameznikom priznava pravice, kršitev tega pravila mora biti dovolj resna in obstajati mora neposredna vzročna zveza med to kršitvijo in škodo, povzročeno oškodovancu.⁹ Ti pogoji so „potrebni in zadostni“, da posamezniki pridobijo pravico do odškodnine.¹⁰ Iz tega je torej mogoče *a priori* sklepati, da država članica za pravico do odškodnine ne more določiti pogoja, da je

posameznik predhodno izpodbijal zakonitost akta, ki je vzrok škode, za katero zahteva povračilo, razen če krši načelo učinkovitosti sodnega varstva, ki je temelj načela odgovornosti držav članic za kršitev prava Skupnosti.¹¹

18. Vendar zadevna sodna praksa Tribunal Supremo temelji na tem, da bi oškodovanec lahko dobil odškodnino za celotno navedeno škodo, če bi pravočasno uporabil vsa pravna sredstva, ki je vzrok škode.

19. Vendar iz splošnega načela, skupnega pravom držav članic¹², izhaja, da nacionalno sodišče pri določitvi škode, ki jo je treba povrniti, upošteva razumno skrbnost, ki jo je izkazal oškodovanec, da bi se izognil škodi, torej da je pravočasno uporabil vsa pravna sredstva, ki jih je imel razumno na voljo, da bi se izognil škodi oziroma omejil njen obseg.¹³

9 – Za novejšje primere glej sodbo z dne 24. marca 2009 v zadevi Danske Slagterier (C-445/06, ZOdl., str. I-2119, točki 19 in 20).

10 – Glej zgoraj navedeno sodbo Köbler, točka 57, in sodbo z dne 5. marca 1996 v združenih zadevah Brasserie du pêcheur in Factortame (C-46/93 in C-48/93, Recueil, str. I-1029, točka 66).

11 – Glej sodbo z dne 19. novembra 1991 v združenih zadevah Francovich in drugi (C-6/90 in C-9/90, Recueil, str. I-5357).

12 – Glej sodbo z dne 19. maja 1992 v združenih zadevah Mulder in drugi proti Svetu in Komisiji (C-104/89 in C-37/90, Recueil, str. I-3061, točka 33).

13 – Glej zgoraj navedeno sodbo Brasserie du pêcheur in Factortame, točki 84 in 85, ter sodbe z dne 8. marca 2001 v združenih zadevah Metallgesellschaft in drugi (C-397/98 in C-410/98, Recueil, str. I-1727, točka 101); z dne 13. marca 2007 v zadevi Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, ZOdl., str. I-2107, točka 124) in z dne 24. marca 2009 v zadevi Danske Slagterier (C-445/06, ZOdl., str. I-2119, točke od 60 do 62).

20. Poleg tega je Sodišče po eni strani odločilo, da je dopustnost tožbe zaradi nepogodbene odgovornosti Skupnosti lahko pogojena z izčrpanjem nacionalnih pravnih sredstev, ki so na voljo, da se doseže razveljavitev nacionalnega ukrepa, ki je vzrok škode, ker se s temi pravnimi sredstvi doseže povračilo zatrjevane škode¹⁴, po drugi strani pa je odločilo, da odškodninska tožba, vložena zoper Skupnost, ni dopustna, kadar je njen predmet ista nezakonitost in je njen namen dobiti isto odškodnino kot v ničnostni tožbi zoper akt institucije, ki povzroča škodo in ki je oškodovanec ni vložil pravočasno¹⁵. V teh primerih je tako, če znesek zahtevane odškodnine ustreza znesku, ki ga je nacionalni ali skupnostni organ prejel v nasprotju s pravom Skupnosti. Sodišče torej nekako zoper odškodninsko tožbo navedlo izjemo vzporedne tožbe, če bi tožba za povračilo neupravičeno plačanih zneskov – torej, če nam je tako ljubše, ničnostna tožba zoper nacionalni ali skupnostni davčni ukrep – pred nacionalnim ali skupnostnim organom omogočila ustrezno odškodnino¹⁶ in če odškodninska tožba dejansko prikriva tožbo za povračilo neupravičeno izplačanih zneskov.

21. Sodišče je tudi razsodilo, da se „pogoji za izvajanje odgovornosti države za škodo, povzročeno posameznikom zaradi kršitve prava Skupnosti, ne smejo zaradi neobstoja posebne utemeljitve razlikovati od pogojev, ki urejajo odgovornost Skupnosti v primerljivih okoliščinah. Varstvo pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Skupnosti, se namreč ne sme spreminjati glede na to, ali je organ, ki je povzročil škodo, nacionalni ali skupnostni“.¹⁷

22. Če se zdaj sklicujemo na zadevo v postopku v glavni stvari, je treba opozoriti, da je škoda, za katero se zahteva odškodnina, samo znesek DDV, povečan za zakonsko določene obresti, ki ga je tožeča stranka v postopku v glavni stvari morala plačati v nasprotju s pravom Skupnosti. V podobnem primeru bi bilo dovolj, če bi ta stranka za odpravo nastale škode zahtevala vračilo neupravičeno plačanega davka na podlagi neposrednega učinka kršenih določb Šeste direktive DDV.¹⁸ Iz ustaljene sodne prakse namreč izhaja, da je pravica do povračila

14 – Glej sodbe z dne 26. februarja 1986 v zadevi Krohn Import-Export proti Komisiji (175/84, Recueil, str. 753, točka 27); z dne 29. septembra 1987 v zadevi De Boer Buizen proti Svetu in Komisiji (81/86, Recueil, str. 3677, točka 9) in z dne 30. maja 1989 v zadevi Roquette frères proti Komisiji (20/88, Recueil, str. 1553, točka 15).

15 – Glej sodbi z dne 12. novembra 1981 v zadevi Birke proti Komisiji in Svetu (543/79, Recueil, str. 2669, točka 28) in v zadevi Bruckner proti Komisiji in Svetu (799/79, Recueil, str. 2697, točka 19), sklep z dne 26. oktobra 1995 v združenih zadevah Pevasa in Inpesca proti Komisiji (C-199/94 P in C-200/94 P, Recueil, str. I-3709, točke od 26 do 28) ter sodbo z dne 14. septembra 1999 v zadevi Komisija proti AssiDomän Kraft Products in drugim (C-310/97 P, Recueil, str. I-5363, točka 59).

16 – Glej sodbo z dne 18. januarja 2001 v zadevi Stockholm Lindöpark (C-150/99, Recueil, str. I-493, točka 35).

17 – Zgoraj navedena sodba Brasserie du pêcheur in Factortame, točka 42, in sodba z dne 4. julija 2000 v zadevi Bergaderm in Goupil proti Komisiji (C-352/98 P, Recueil, str. I-5291, točka 41).

18 – Členu 17(2) navedene direktive je bil namreč priznan neposredni učinek (glej sodbo z dne 6. julija 1995 v zadevi BP Soupergaz, C-62/93, Recueil, str. I-1883, točke od 32 do 36).

davkov, ki so bili v državi članici pobrani v nasprotju s pravom Skupnosti, posledica in dopolnitev pravic, podeljenih posameznikom s kršeno določbo z neposrednim učinkom.¹⁹ Tako naj bi lahko tožeča stranka v postopku v glavni stvari, ker ji je ta možnost ponujena v španski zakonodaji, v predpisanem štiriletnem roku zahtevala popravek svojih obračunov preostalih davkov za poslovni leti 1999 in 2000 ter povračilo neupravičenih plačil DDV za ti leti, česar ni storila. Ker se v teh okoliščinah dopustnost tožbe zaradi odgovornosti države zakonodajalke za kršitev prava Skupnosti pogojuje s predhodnim izpodbijanjem upravnega akta, ki je vzrok škode in je bil izdan na podlagi zakona, ki je v nasprotju s pravom Skupnosti, Tribunal Supremo torej tožbo zaradi odgovornosti pogojuje le z vložitvijo tožbe za povračilo neupravičeno plačanih zneskov, ki je bila na voljo tožeči stranki v postopku v glavni stvari.

23. Iz tega izhaja, da pogojevanje dopustnosti tožbe zaradi odgovornosti države za kršitev prava Skupnosti s tem, da je oškodovanec predhodno izpodbijal upravni akt, ki temelji na tem zakonu, ni v nasprotju z načelom učinkovitosti, ker bi oškodovanec s pravočasnim izpodbijanjem veljavnosti akta, ki povzroča škodo, lahko dobil odškodnino za celotno navedeno škodo.

19 – Glej na primer sodbo z dne 9. novembra 1983 v zadevi San Giorgio (199/82, Recueil, str. 3595, točka 12) ter zgoraj navedeno sodbo *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*.

24. Da bi se načelo učinkovitosti upoštevalo, tožba zaradi nepogodbene odgovornosti države za kršitev prava Skupnosti vseeno v nacionalnem pravu ne sme biti odvisna od postopkovnih pravil, ki bi v praksi onemogočala ali čezmerno oteževala pridobitev odškodnine. Poleg tega tožba za povračilo neupravičeno plačanih zneskov, od vložitve katere je odvisna dopustnost navedene tožbe zaradi odgovornosti, v skladu z nacionalnim pravom ni odvisna od postopkovnih pravil, ki bi v praksi onemogočala ali čezmerno oteževala vložitev te tožbe.²⁰

25. Vprašanje je torej, ali štiriletni rok, ki teče od takrat, ko davčni zavezanec predloži svoje obračune preostalih davkov, in je v španskem pravu določen za vložitev zahtevka za popravek, v praksi onemogoča ali čezmerno otežuje vložitev tožbe za povračilo davkov, plačanih v nasprotju s pravom Skupnosti.

26. V zvezi s tem je v pravu Skupnosti dovoljena določitev razumnih prekluzivnih

20 – Kot je bilo večkrat opozorjeno v sodni praksi. Glej na primer v zvezi s tožbami zaradi odgovornosti države za kršitev prava Skupnosti sodbi z dne 10. julija 1997 v zadevi *Palmisani* (C-261/95, Recueil, str. I-4025, točka 27) in z dne 12. decembra 2006 v zadevi *Test Claimants in the FII Group Litigation* (C-446/04, Z.Odl., str. I-11753, točka 219), v zvezi s tožbami za povračilo neupravičeno plačanih zneskov glej zgoraj navedeni sodbi *Metallgesellschaft* in drugi, točka 85, ter *Test Claimants in the FII Group Litigation*, točka 203.

rokov za vložitev tožbe za povračilo neupravičeno plačanih zneskov v interesu pravne varnosti, ki štiti davčnega zavezanca in zadevno upravo.²¹ Taki razumni roki se ne smejo šteti za nezdržljive z načelom učinkovitosti, čeprav se po definiciji zaradi njihovega izteka vložena tožba zavrne.²² Tako je bil na področju povračila neupravičeno plačanih zneskov za razumen razglašen nacionalni prekluzivni rok treh let od datuma plačila zadevnih davkov.²³

davčnega zakona, ki je po njunem mnenju v nasprotju s pravom Skupnosti.²⁴

C – Načelo enakovrednosti

27. Štiriletni rok, kot je določen v španski zakonodaji, je torej *a fortiori* skladen z načelom učinkovitosti, čeprav se je že iztekel in torej ni več omogočal, da bi se zahteval popravek obračunov preostalega davka, izvedenih za poslovni leti 1999 in 2000, v katerih je Sodišče izreklo sodbo, v kateri je ugotovilo nezdržljivost španskega zakona z določbami Šeste direktive DDV. Tožba za povračilo neupravičeno plačanih zneskov namreč ni odvisna od tega, da je Sodišče predhodno ugotovilo neskladnost davka s pravom Skupnosti, saj načelo prednosti zavezuje upravo in nacionalno sodišče, da na svojo pobudo, ne da bi čakala na tako ugotovitev Sodišča, ne upoštevata

28. Zdaj je treba ugotoviti, ali različna postopkovna pravila, ki so v španskem pravu določena kot pogoj za tožbo zaradi odgovornosti države zakonodajalke, glede na to, ali ta temelji na kršitvi prava Skupnosti ali na neupoštevanju ustave, niso v nasprotju z načelom enakovrednosti. Pogoj predhodnega izčrpanja pravnih sredstev zoper upravni akt, ki posega v položaj in je bil sprejet na podlagi zakona, je namreč določen samo za tožbe zaradi odgovornosti države za zakonodajno kršitev prava Skupnosti in ne za tožbe, ki temeljijo na zakonodajni kršitvi ustave. Postopkovna pravila za prvonavedene tožbe so torej *a priori* strožja kot za zadnjenaavedene.

29. Vendar upoštevanje načela enakovrednosti zahteva, da pogoji, določeni z nacional-

21 – Glej sodbe z dne 16. decembra 1976 v zadevi Rewe-Zentralfinanz in Rewe-Zentral (33/76, Recueil, str. 1989, točka 5); z dne 17. julija 1997 v zadevi Haahr Petroleum (C-90/94, Recueil, str. 1-4085, točka 48); z dne 17. novembra 1998 v zadevi Aprile (C-228/96, Recueil, str. 1-7141, točka 19) in z dne 28. novembra 2000 v zadevi Roquette Frères (C-88/99, Recueil, str. 1-10465, točka 22).

22 – Glej sodbo z dne 2. decembra 1997 v zadevi Fantask in drugi (C-188/95, Recueil, str. 1-6783, točka 48) in zgoraj navedeno sodbo z dne 28. novembra 2000 v zadevi Roquette Frères, točka 23.

23 – Glej sodbo z dne 15. septembra 1998 v zadevi Edis (C-231/96, Recueil, str. 1-4951, točke od 39 do 49).

24 – Sodbi z dne 9. marca 1978 v zadevi Simmenthal (106/77, Recueil, str. 629) in z dne 22. junija 1989 v zadevi Constanzo (103/88, Recueil, str. 1839, točka 31). Čeprav vemo, da zdaj v Španiji poteka razprava o obsegu in konkretnih podrobnih pravilih izvajanja te obveznosti Skupnosti (glej sodbo Tribunal Constitucional št. 58/2004 z dne 19. aprila 2004); komentarji Alonso García, R., *CMLR*, 2005, str. 535; Martín Rodríguez, P. J., *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2004, str. 315.

nimi zakonodajami na področju povrnitve škode, ne smejo biti manj ugodni, kadar tožba zaradi odgovornosti temelji na pravu Skupnosti, kot so, kadar temelji na nacionalnem pravu²⁵, ali da se sporno postopkovno pravilo uporablja brez razlikovanja za tožbe, ki temeljijo na kršitvi prava Skupnosti, in tožbe, ki temeljijo na neupoštevanju nacionalnega prava, ker je treba upoštevati, da država članica ni dolžna svoj ugodnejši nacionalni sistem odgovornosti razširiti na vse odškodninske tožbe, ki temeljijo na kršitvi prava Skupnosti.²⁶

30. Da se načelo enakovrednosti lahko uporablja, morata biti ti tožbi podobni.²⁷ Da bi presodili o tem, je treba primerjati njun namen, razlog in bistvene značilnosti.²⁸ Ker imata očitno enak namen (nadomestilo škode) in enak razlog (nezakonitost škodljivega ravnanja), je treba torej ugotoviti, ali se tožba zaradi odgovornosti države, ki temelji na zakonodajni kršitvi prava Skupnosti, v bistvenih značilnostih²⁹ razlikuje od tožbe zaradi odgovornosti države za neupoštevanje ustave v zakonu, tako da bi bila upravičena

drugačna postopkovna obravnava, določena v španskem pravu.

31. Da bi predložitveno sodišče upravičilo različno postopkovno obravnavo obeh tožb zaradi odgovornosti, navaja različne premisleke, ki v bistvu pomenijo, da predhodno izpodbijanje škodljivega upravnega akta, drugače kot če navedeni akt temelji na zakonu, ki je v nasprotju s pravom Skupnosti, v praksi ne bi bilo mogoče ali bi bilo čezmerno oteženo, kadar bi bil navedeni akt sprejet na podlagi zakona, ki je bil razglašen za neustaven, tako da bi določitev takega izpodbijanja kot predpogoja za tožbo zaradi odgovornosti države zakonodajalke za kršitev ustave povzročila neučinkovitost te tožbe. Skratka, posameznik bi težje izpodbijal ustavnost zakona kot njegovo združljivost s pravom Skupnosti.

32. Tako naj bi bilo najprej zaradi različnih učinkov sodb Tribunal Constitucional, v katerih je to sodišče razglasilo neustavnost španskega zakona in sodb, ki jih je Sodišče izreklo v postopkih predhodnega odločanja, iz katerih naj bi izhajala nezdržljivost nacionalnega zakona s pravom Skupnosti. Razglasitev neustavnosti zakona povzroči njegovo ničnost, torej njegovo neveljavnost *ex tunc*, medtem ko sodba Sodišča, iz katere izhaja nezdržljivost nacionalnega zakona s pravom

25 – Glej zgoraj navedene sodbe Brasserie du pêcheur in Factortame, točka 67; Palmisani, točka 27, in Danske Slagterier, točka 31.

26 – Glej v tem smislu v zvezi s tožbo za povračilo neupravičeno plačanih zneskov zgoraj navedeno sodbo Edis, točka 36. Ugotoviti je mogoče, da Sodišče brez razlikovanja uporablja obe formulaciji, čeprav verjetno nista popolnoma enakovredni (glej na primer sodbo z dne 1. decembra 1998 v zadevi Levez, C-326/96, Recueil, str. I-7835, točki 37 in 41).

27 – Torej „primerljivi“ (glej moje sklepne predloge, predstavljene k zgoraj navedeni sodbi Van der Weerd in drugi, točka 15).

28 – Glej sodbo z dne 16. maja 2000 v zadevi Preston in drugi (C-78/98, Recueil, str. I-3201, točka 57).

29 – Glej v podobnem smislu zgoraj navedeno sodbo Palmisani, točka 38.

Skupnosti, ne povzroči ničnosti navedenega zakona. To je res.

33. Ta trditev o retroaktivnem učinku razglasitve ničnosti zakona, ki je bil razglašen za neustaven, je vseeno v nasprotju z logiko utemeljitve, ki jo je navedlo Tribunal Supremo, da bi upravičilo ugodnejšo obravnavo tožb zaradi odgovornosti za zakone, ki so bili razglašeni za neustavne, v primerjavi z obravnavo tožb zaradi odgovornosti za zakone, ki so v nasprotju s pravom Skupnosti. Naj bi bila bolj v korist (večje) učinkovitosti pravnih sredstev zoper akt, ki povzroča škodo in je bil sprejet na podlagi zakona, ki je bil razglašen za neustaven, in zato v imenu upoštevanja načela enakovrednosti nalaga predhodno izčrpanje teh pravnih sredstev tudi kot pogoj za tožbe zaradi odgovornosti države za zakonodajno kršitev ustave.

34. Ta trditev sicer ni podprta z dejstvi. Na podlagi ustaljene sodne prakse³⁰ so učinki sodbe v zvezi z vprašanjem za predhodno odločanje o razlagi praviloma tudi retroaktivni, če se upošteva njihova ugotovitvena

narava: razlaga pravila Skupnosti, ki jo je ponudilo Sodišče, pojasnjuje in natančneje določa pomen in obseg tega pravila, kot ga je treba ali bi ga bilo treba razumeti in uporabljati od začetka njegove veljave, tako da navedena razlaga učinkuje za nazaj pred datumom začetka veljavnosti razloženega pravila, zato je treba tako razloženo pravilo uporabljati za pravna razmerja, ki so nastala in se oblikovala pred izrekom sodbe Sodišča. Poleg tega, kot je navedlo predložitveno sodišče in je španska vlada pojasnila na obravnavi, ničnost neustavnega španskega zakona ne povzroči samodejno ničnosti upravnih aktov, sprejetih na njegovi podlagi; sodišče, ki odloča o zadevi, mora ugotoviti obseg ničnosti zakona, ki je bil razglašen za neustaven, v vsakem primeru posebej. Iz tega sledi, da mora posameznik s sklicevanjem na razglasitev ničnosti zakona, ki je bil razglašen za neustaven, zahtevati razveljavitev upravnih aktov, sprejetih na njegovi podlagi, in da bo lahko iz razlogov pravne varnosti naletel na dokončno odločeno pravnomočnost, če tega ne stori v predpisanem roku. Povedano drugače, po izteku zastaralnega roka davčni zavezanec ne more več izpodbijati odločbe o obračunu davka, čeprav se sklicuje na razglasitev neustavnosti davčnega zakona. Prav tako, če ta možnost v nacionalnem pravu ni predvidena, v pravu Skupnosti za upravo ni določeno, da mora spremeniti odločbo, ki je postala dokončna po izteku razumnih rokov za vložitev tožbe, da bi se zagotovil polni učinek prava Skupnosti v razlagi tega prava, kot izhaja iz sodbe v zvezi z vprašanjem za predhodno odločanje, ne glede na učinek *ex tunc* tega prava.³¹ Torej ni bistvene razlike v učinkih med razglasitvami neustavnosti nacionalnega zakona s strani španskega Tribunal Constitucional

30 – Glej nazadnje sodbo z dne 12. februarja 2008 v zadevi *Kempter* (C-2/06, ZOdl., str. I-411, točki 35 in 36 ter navedena sodna praksa).

31 – Glej sodbo z dne 13. januarja 2004 v zadevi *Kühne & Heitz* (C-453/00, Recueil, str. I-837).

in sodbami v zvezi z vprašanji za predhodno odločanje o razlagi, ki jo izreče Sodišče.

35. Druga razlika, ki jo je navedlo Tribunal Supremo, v skladu s katero bi bilo prehodno izpodbijanje akta, ki povzroča škodo, lažje, če bi bil ta sprejet na podlagi zakona, ki je v nasprotju s pravom Skupnosti, kot pa če bi bil sprejet na podlagi zakona, ki je bil razglašen za neustaven, je povezana z domnevo ustavnosti, ki velja za španski zakon. Iz tega namreč izhajata dve posledici.

36. Prva posledica bi bila, da posameznik ne more vložiti tožbe zaradi neustavnosti zakona, temveč lahko samo pozove, nikakor pa ne prisili, sodišče, ki odloča o zadevi, naj to vprašanje predloži Tribunal Constitucional. Nasprotno pa je Sodišče razsodilo, da načelo prednosti zavezuje nacionalno sodišče, ki odloča o zadevi, da na zahtevo ene od strank ne uporablja zakona, ki je v nasprotju s pravom Skupnosti.³² Vendar je ugotovitev nezdržljivosti zakona s predpisom Skupnosti

pogosto odvisna od razlage tega predpisa, predložitvena odločba, vložena pri Sodišču, da se po potrebi pojasni ta razlaga, pa tudi ni odvisna od pobude strank, temveč v celoti od tega, kako nacionalno sodišče presodi upoštevnost in nujnost te odločbe.³³ Seveda morajo nacionalna sodišča, zoper odločbe katerih ni mogoče vložiti pravnega sredstva, če se pojavlja vprašanje v zvezi z razlago prava Skupnosti, to vprašanje v skladu s členom 234 ES predložiti v preučitev Sodišču. Vendar je znano, da je na podlagi teorije „*acte clair*“³⁴ v določenih primerih in pod določenimi pogoji nacionalno vrhovno sodišče oproščeno te obveznosti predložitve vprašanja. Po drugi strani svoboda španskega sodišča, da predloži vprašanje o ustavnosti zakona, ni tako velika. Iz člena 163 španske ustave in člena 35 sistemskega zakona o Tribunal Constitucional³⁵, kot ju je razložilo samo Tribunal Constitucional³⁶, namreč izhaja, da posamezniki, kadar izpodbijajo ustavnost zakona pred sodiščem, ki odloča v postopku v glavni stvari, lahko prisilijo to sodišče k predhodni preučitvi, in če to sodišče razglasi zakon za neustaven, k predložitvi tega vprašanja o ustavnosti zakona Tribunal Constitucional. Možnosti, da se pred nacionalnim sodiščem, ki odloča v postopku v glavni stvari, izpodbija ustavnost zakona ali njegova združljivost s pravom Skupnosti, se torej ne razlikujeta zelo.³⁷ Poleg tega je treba dodati, da če posameznik ne bi dosegel, da nacionalno sodišče, ki odloča v postopku v glavni stvari, Tribunal Constitucional predloži vprašanje o ustavnosti zakona, ima še vedno možnost, da to vprašanje neposredno predloži Tribunal Constitucional s pravnim sredstvom *amparo*, čeprav očitno nima na voljo takega sredstva za neposredno izpodbi-

33 – V zadnjem času glej zgoraj navedeni sodbi Cartesio, točki 90 in 91, in Kempter, točki 41 in 42, ter navedeno sodno prakso.

34 – Ki jo je Sodišče potrdilo: glej sodbo z dne 6. oktobra 1982 v zadevi Cilfit in drugi (283/81, Recueil, str. 3415).

35 – Organski zakon št. 2/1979 z dne 3. oktobra 1979, BOE z dne 5. oktobra 1979, str. 23180.

36 – Glej sodbo št. 67/1988 z dne 18. aprila 1988.

37 – V tem smislu glej tudi Alonso García, R., „La responsabilidad patrimonial del Estado-legislador, en especial en los casos de infracción del Derecho Comunitario“, *QDL* št. 19, 2009.

32 – Glej zgoraj navedeno sodbo Simmenthal.

janje zakona z vidika prava Skupnosti niti pred nacionalnim sodiščem niti pred Sodiščem.

37. Druga posledica, ki izhaja iz domneve ustavnosti, ki velja za španski zakon, je, da je uprava dolžna uporabljati ta zakon. Iz tega sledi domneva zakonitosti upravnih aktov, ki izhajajo iz tega zakona. Povedano drugače, vsako upravno pravno sredstvo za izpodbijanje upravnega akta, ker naj zakon, ki se s tem aktom izvaja, ne bi bil ustaven, je obsojeno na neuspeh. Nasprotno pa načelo prednosti zavezuje ne samo nacionalno sodišče, ampak tudi nacionalno upravo, da ne uporabljata zakona, ki je v nasprotju s pravom Skupnosti³⁸, in zato ugodita upravni pritožbi, vloženi zoper upravni ukrep, ki izhaja iz tega zakona.

38. Vendar ta položaja nista zares primerljiva. Domneva ustavnosti nacionalnega zakona izhaja iz pristojnosti, podeljene zakonodajalcu za razlago ustave, ki je večja od pristojnosti uprave. Samo ustavno sodišče lahko obrne to domnevo v centraliziranem sistemu nadzora ustavnosti. To je posledica ločitve pristojnosti

v ustavnem redu te države. Vendar kadar mora uprava odločiti o navzkrižju med nacionalnim in skupnostnim predpisom, ne deluje več izključno v okviru notranjega ustavnega reda. Nasprotno, srečuje se z nasprotnima zakonodajnama željama, ki izhajata iz dveh različnih, čeprav povezanih pravnih redov, in se jima se priznavajo različne domneve veljavnosti. Zato razlike z vidika nacionalnega prava, naloženega upravi v okviru notranjega pravnega reda, ni mogoče preprosto prenesti v odnose med tem pravnim redom in pravnim redom Skupnosti. Obveznost nacionalne uprave, da ne uporablja nacionalnih predpisov, ki niso združljivi s pravom Skupnosti, ne glede na to, za kakšne predpise gre, ne izhaja iz obratne hipotetične domneve nezdržljivosti nacionalnega prava s pravom Skupnosti. Prav nasprotno, ker akti Skupnosti v pravnem redu Skupnosti uživajo enako domnevo veljavnosti kot nacionalni zakoni v nacionalnem pravnem redu, mora uprava, kadar se sooči z navzkrižjem med pravom Skupnosti in nacionalnim zakonom, imeti na voljo merilo za rešitev tega spora. To merilo pa ji daje načelo prednosti. Zato kadar uprava zavrne uporabo nacionalnega zakona, ki je v nasprotju s pravom Skupnosti, ne izpodbije domneve veljavnosti nacionalnih zakonov niti vzbuja pomislekov glede nacionalnega ustavnega načela delitve pristojnosti. Nasprotno, srečuje se z enakovredno domnevo veljavnosti predpisa Skupnosti in to navzkrižje reši na podlagi načela prednosti prava Skupnosti. Čeprav so domneve različne in je oba položaja torej težko primerjati na ravni načel, iz tega v praksi sledi, da ima posameznik pred upravo varstvo pred zakonom, ki je v nasprotju

38 – Glej zgoraj navedeno sodbo Costanzo, točka 31, in sodbo z dne 9. septembra 2003 v zadevi CIF (C-198/01, Recueil, str. I-8055, točka 49).

s pravom Skupnosti, nima pa ga pred zakonom, ki je bil razglašen za neustaven.

zakona, drugače kot pri tožbi zaradi odgovornosti države zakonodajalke za kršitev ustave.

39. Vendar ni gotovo, da so bolj omejene možnosti posameznikov za izpodbijanje ustavnosti zakona zaradi domneve ustavnosti, ki jo ta zakon uživa, v primerjavi z možnostmi za izpodbijanje združljivosti zakona s pravom Skupnosti take, da upravičujejo, da je tožba zaradi odgovornosti države zakonodajalke za kršitev prava Skupnosti pogojena s predhodnim izčrpanjem vseh upravnih in sodnih pravnih sredstev zoper upravni akt, ki povzroča škodo in je sprejet na podlagi

40. Kot smo lahko videli, je dejansko samo pred upravo varstvo pred zakonom, ki ni združljiv s pravom Skupnosti, gotovo močnejše kot varstvo pred zakonom, ki je bil razglašen za neustaven. Razen če se krši skupnostno načelo enakovrednosti, podobna razlika vseeno ni taka, da bi upravičevala pogojevanje tožbe zaradi odgovornosti države za zakonodajno kršitev prava Skupnosti s predhodnim izčrpanjem vseh pravnih sredstev, *ne samo upravnih, temveč tudi sodnih*, zoper upravni akt, sprejet na podlagi zakona, medtem ko tak pogoj ni določen za tožbo zaradi odgovornosti za kršitev ustave v zakonu.

III – Predlog

41. Ob upoštevanju zgornjih ugotovitev je treba na vprašanje, ki ga je postavilo Tribunal Supremo, odgovoriti:

1. S pogojevanjem tožbe zaradi odgovornosti države za zakonodajno kršitev prava Skupnosti s predhodnim izpodbijanjem veljavnosti upravnega akta, sprejetega na podlagi zakona, se ne krši načelo učinkovitosti, ker bi posameznik s pravočasnim izpodbijanjem veljavnosti navedenega upravnega akta lahko dobil odškodnino za vso zatrjevano škodo.

2. S pogojevanjem tožbe zaradi odgovornosti države za zakonodajno kršitev prava Skupnosti s predhodnim izpodbijanjem veljavnosti upravnega akta, sprejetega na podlagi zakona, se krši načelo enakovrednosti, ker za tožbo zaradi odgovornosti države za zakonodajno kršitev ustave ni določen tak pogoj in ker se možnosti izpodbijanja upravnega akta, sprejetega na podlagi zakona, ne razlikujejo zelo glede na to, ali se izpodbija njegova ustavnost ali skladnost s pravom Skupnosti.