



# Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
MACIEJA SZPUNARJA,  
predstavljeni 9. decembra 2021<sup>1</sup>

**Zadeva C-278/20**

**Evropska komisija  
proti**

**Kraljevini Španiji**

„Neizpolnitev obveznosti države – Kršitev prava Unije španskega zakonodajalca – Škoda, povzročena posameznikom – Nacionalna zakonodaja, s katero je bila ureditev odgovornosti države zakonodajalke zaradi kršitev prava Unije usklajena z ureditvijo, vzpostavljeno za kršitve španske ustave z akti zakonodajalca – Onemogočena ali preveč otežena povrnitev škode – Načeli učinkovitosti in enakovrednosti“

## I. Uvod

1. Sodišče je večkrat poudarilo, da je načelo odgovornosti države za škodo, povzročeno posameznikom zaradi kršitve prava Unije, za katero odgovarja država, vsebovano v sistemu Pogodb.<sup>2</sup> Oškodovanci imajo pravico do odškodnine, če so izpolnjeni trije pogoji, in sicer: namen kršenega pravila prava Unije mora biti priznavanje pravic posameznikom, kršitev tega pravila mora biti dovolj resna ter obstajati mora neposredna vzročna zveza med to kršitvijo in škodo, povzročeno oškodovancem.<sup>3</sup>

2. Prav tako je treba pojasniti, da mora država, razen pri pravici do odškodnine, katere neposredna podlaga je pravo Unije, če so izpolnjeni ti pogoji, posledice povzročene škode odpraviti v okviru nacionalnih predpisov o odgovornosti, pogoji, ki so jih določile nacionalne zakonodaje na področju povrnitve škode, pa ne smejo biti manj ugodni od pogojev za podobne nacionalne zahtevke (načelo enakovrednosti) in ne smejo biti oblikovani tako, da v praksi onemogočijo ali preveč otežijo pridobitev odškodnine (načelo učinkovitosti).<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Jezik izvirnika: francoščina.

<sup>2</sup> Sodbe z dne 19. novembra 1991, Francovich in drugi (C-6/90 in C-9/90, EU:C:1991:428, točka 35); z dne 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur in Factortame (C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točka 31); z dne 23. maja 1996, Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, točka 24), in z dne 26. januarja 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, točka 29).

<sup>3</sup> Sodbe z dne 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur in Factortame (C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točka 51); z dne 23. maja 1996, Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, točka 25), in z dne 26. januarja 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, točka 30).

<sup>4</sup> Sodbi z dne 30. septembra 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, točka 58), in z dne 26. januarja 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, točka 31).

3. Ti dve načeli sta bistveni vidik te tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti. Evropska komisija namreč s tožbo z dne 24. junija 2020 Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Kraljevina Španija s tem, da je sprejela in ohranila v veljavi nekatere določbe v zvezi z odgovornostjo države zakonodajalke, ni izpolnila obveznosti na podlagi načel učinkovitosti in enakovrednosti, ki omejujeta procesno avtonomijo<sup>5</sup> držav članic pri določanju pogojev, s katerimi je urejena njihova odgovornost za škodo, povzročeno posameznikom s kršitvijo prava Unije.

## II. Špansko pravo

4. Španska ustava v členu 106(2) določa, da imajo „[p]osamezniki [...] pod pogoji, določenimi z zakonom, razen v primeru višje sile pravico do odškodnine za kakršen koli poseg v svoje premoženje in pravice, če je ta poseg posledica delovanja javnih služb“.

5. Ley orgánica 6/1985 del Poder Judicial (sistemski zakon 6/1985 o sodstvu) z dne 1. julija 1985,<sup>6</sup> kakor je bil spremenjen s sistemskim zakonom 7/2015 z dne 21. julija 2015,<sup>7</sup> v členu 4a(1) določa, da „sodniki in sodišča pravo [Unije] uporabljajo v skladu s sodno prakso Sodišča Evropske unije“.

6. Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (zakon 29/1998 o upravnem sporu) z dne 13. julija 1998<sup>8</sup> v členu 31 določa:

„1. Tožeča stranka lahko zahteva, da se akti in določbe, ki jih je mogoče izpodbijati na podlagi prejšnjega poglavja, razglasijo za nezakonite in se po potrebi odpravijo.

2. Zahteva lahko tudi priznanje posamičnega pravnega položaja in sprejetje ustreznih ukrepov za to, da se navedeni položaj v celoti ponovno vzpostavi, po potrebi tudi s povrnitvijo škode.“

7. Člen 71(1)(d) tega zakona določa:

„Kadar je s sodbo prvostopenjskega ali drugega sodišča ugodeno tožbi v upravnem sporu:

[...]

(d) Če je odškodninskemu zahtevku ugodeno, se vsekakor prizna pravica do odškodnine, ob čemer je tudi pojasnjeno, kdo jo mora poravnati. S sodbo je določen še znesek odškodnine, če tožeča stranka to izrecno zahteva in spis v ta namen vsebuje zadostne dokaze. V nasprotnem primeru se določi podlaga za opredelitev tega zneska, dokončna določitev pa se odloži do izvršitve sodbe.“

<sup>5</sup> Ob upoštevanju, da je z izrazom „procesna avtonomija“ napoteno tako na postopkovne pogoje v ozkem pomenu kot na materialne pogoje.

<sup>6</sup> BOE št. 157 z dne 2. julija 1985, str. 20632.

<sup>7</sup> BOE št. 174 z dne 22. julija 2015, str. 61593.

<sup>8</sup> BOE št. 167 z dne 14. julija 1998, str. 23516.

8. Člen 110(1) navedenega zakona določa:

„V davčnih zadevah ter zadevah v zvezi z zaposlenimi v javni upravi in enotnostjo trga se lahko učinki pravnomočne sodbe, s katero je bil priznan posamični pravni položaj v korist ene ali več oseb, na podlagi te sodbe razširijo še na druge osebe, če so izpolnjeni spodaj navedeni pogoji:

- (a) Zainteresirane osebe so v enakem pravnem položaju kot osebe, katerih zahtevku je bilo s sodbo ugodeno.
- (b) Sodišče, ki je izdalo odločbo, je na podlagi ozemeljske pristojnosti pristojno za obravnavo njihovih zahtevkov za priznanje tega posamičnega položaja.
- (c) Zainteresirane osebe zahtevajo razširitev učinkov sodbe v enem letu po zadnji vročitvi te sodbe osebam, ki so bile stranke v postopku. Če je bila vložena zahteva za varstvo zakonitosti ali revizija, začne ta rok teči od zadnje vročitve odločbe, s katero je pravnomočno odločeno o vložnem pravnem sredstvu.“

9. Člen 221 Ley 58/2003 General Tributaria (zakon št. 58/2003 o splošnem davčnem zakonu) z dne 17. decembra 2003<sup>9</sup> določa:

„1. Postopek za priznanje pravice do vračila neupravičeno plačanega zneska se začne po uradni dolžnosti ali na zahtevo zainteresirane osebe v teh primerih:

- (a) če je bilo izvedeno dvojno plačilo davčnih dolgov ali kazni;
- (b) če je bil plačani znesek višji od zneska, ki bi ga bilo treba plačati na podlagi upravnega akta ali samoocene;

[...]“

10. Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (zakon 39/2015 o skupnem upravnem postopku javnih uprav) z dne 1. oktobra 2015<sup>10</sup> (v nadaljevanju: zakon 39/2015) v členu 67, naslovljenem „Vloge za začetek postopka v zvezi z odgovornostjo“, določa:

„1. Zainteresirane osebe lahko zahtevajo uvedbo postopka v zvezi z odgovornostjo le, če njihova pravica do vložitve odškodninskega zahtevka ni zastarala. Pravica do vložitve odškodninskega zahtevka zastara eno leto po nastanku dejstva ali dejanja, zaradi katerega je nastala pravica do odškodnine, ali po tem, ko se je škodljivi učinek pokazal. Če je bila osebam povzročena fizična ali psihološka škoda, začne ta rok teči od ozdravitve ali določitve obsega škodljivih posledic.

[...]

V primerih odgovornosti, na katere je napoteno v členu 32(4) in (5) zakona [40/2015],<sup>[11]</sup> pravica do vložitve odškodninskega zahtevka zastara eno leto po objavi odločbe, s katero je bil predpis

<sup>9</sup> BOE št. 302 z dne 18. decembra 2003, str. 23186.

<sup>10</sup> BOE št. 236 z dne 2. oktobra 2015, str. 89343.

<sup>11</sup> Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (zakon 40/2015 o pravni ureditvi javnega sektorja) z dne 1. oktobra 2015 (BOE št. 236 z dne 2. oktobra 2015, str. 89411; v nadaljevanju: zakon 40/2015).

razglašen za neustaven oziroma s katero je bilo odločeno, da je v nasprotju s pravom [Unije], v *Boletín Oficial del Estado* oziroma v *Uradnem listu Evropske unije*.“

11. Člen 106(4) zakona 39/2015 določa:

„Kadar organi javne uprave razglasijo ničnost določbe ali akta, lahko v isti odločbi določijo odškodnino, ki jo je treba priznati zainteresiranim osebam, če so izpolnjeni pogoji iz [člena] 32(2) in [člena] 34(1) zakona [40/2015] [...]“

12. Zakon 40/2015 v uvodnem naslovu vsebuje poglavje IV, naslovljeno „Odgovornost organov javne uprave“, ki zajema člene od 32 do 37.

13. Člen 32 tega zakona o načelih, ki urejajo odgovornost javne uprave, določa:

„1. Razen v primeru višje sile ali v primeru škode, ki jo mora posameznik nositi po zakonu, imajo posamezniki pravico, da jim ustrezni organi javne uprave povrnejo škodo za kakršen koli poseg v njihovo premoženje ali pravice, če je ta poseg posledica običajnega ali neobičajnega delovanja javnih služb.

Zaradi odprave aktov ali upravnih določb v upravnem postopku ali na podlagi sodbe, izdane v upravnem sporu, ne nastane samodejno pravica do odškodnine.

2. Škoda, ki se uveljavlja, mora biti vsekakor dejanska in ekonomsko opredeljiva ter se mora posamično nanašati na osebo ali skupino oseb.

3. Prav tako imajo posamezniki pravico, da jim organi javne uprave povrnejo škodo za kakršen koli poseg v njihovo premoženje in pravice, nastal zaradi uporabe zakonodajnih aktov, ki niso akti o odvzemu pravic, če jim je ni treba nositi po zakonu, kadar zadevni zakonodajni akti to določajo in pod v njih opredeljenimi pogoji.

Odgovornost države zakonodajalke je mogoče uveljavljati tudi v spodaj navedenih primerih, če so izpolnjeni pogoji iz prejšnjih odstavkov:

(a) če je bila škoda povzročena z uporabo predpisa s statusom zakona, ki je bil razglašen za neustavnega, če so izpolnjene zahteve iz odstavka 4;

(b) če je bila škoda povzročena z uporabo predpisa, ki je v nasprotju s pravom [Unije], v skladu z določbami odstavka 5.

4. Če je bila škoda povzročena z uporabo predpisa s statusom zakona, ki je bil razglašen za neustavnega, lahko posameznik prejme odškodnino, če je pri katerem koli sodišču pridobil pravnomočno odločbo o zavrnitvi tožbe zoper upravni akt, ki je povzročil škodo, če se je skliceval na neustavnost, ki je bila pozneje ugotovljena.

5. Če je bila škoda povzročena z uporabo predpisa, v zvezi s katerim je bilo odločeno, da je v nasprotju s pravom [Unije], lahko posameznik prejme odškodnino, če je pri katerem koli sodišču pridobil pravnomočno odločbo o zavrnitvi tožbe zoper upravni akt, ki je povzročil škodo, in če se je skliceval na pozneje ugotovljeno kršitev prava [Unije]. Poleg tega morajo biti izpolnjeni vsi naslednji pogoji:

- (a) pravno pravilo mora podeljevati pravice posameznikom;
- (b) kršitev mora biti dovolj resna;
- (c) obstajati mora neposredna vzročna zveza med neizpolnitvijo obveznosti, ki jo pristojnemu upravnemu organu nalaga pravo [Unije], in škodo, ki so jo utrpeli posamezniki.

6. Če v odločbi, s katero je bil predpis s statusom zakona razglašen za neustavnega ali s katero je bilo odločeno, da je predpis v nasprotju s pravom [Unije], ni določeno drugače, začne taka odločba učinkovati z objavo v *Boletín Oficial del Estado* oziroma v *Uradnem listu Evropske unije*.

[...]

14. Člen 34(1) navedenega zakona, naslovljen „Odškodnina“, določa:

„[...]

Če v odločbi, s katero je bil predpis s statusom zakona razglašen za neustavnega ali s katero je bilo odločeno, da je predpis v nasprotju s pravom [Unije], ni določeno drugače, je lahko v primerih v zvezi z odgovornostjo iz odstavkov 4 in 5 člena 32 predmet odškodnine škoda, nastala pet let pred datumom objave take odločbe.“

### III. Predhodni postopek

15. Komisija je na podlagi pritožb, ki so jih vložili posamezniki, 25. julija 2016 zoper Kraljevino Španijo začela postopek „EU Pilot“ v zvezi s členi 32 in 34 zakona 40/2015, pri čemer se je sklicevala na morebitno kršitev načel enakovrednosti in učinkovitosti. Ker ta postopek ni bil uspešen, se je 18. januarja 2017 končal. Komisija je nato sprožila postopek za ugotavljanje kršitev.

16. Komisija je z dopisom z dne 15. junija 2017 Kraljevini Španiji poslala uradni opomin, s katerim jo je pozvala, naj predloži svoje pripombe o pomislekih v zvezi s členoma 32 in 34 zakona 40/2015 z vidika načel enakovrednosti in učinkovitosti. Ta država članica je 4. avgusta 2017 Komisiji pojasnila, zakaj meni, da sta zadevni določbi v skladu s tema načeloma.

17. Komisija je 26. januarja 2018 izdala obrazloženo mnenje, v katerem je pojasnila, zakaj meni, da so člen 32, od (3) do (6), in člen 34(1), drugi pododstavek, zakona 40/2015 ter člen 67(1), tretji pododstavek, zakona 39/2015 v nasprotju z načeloma učinkovitosti in enakovrednosti, ter zavrnila trditve, ki jih je Kraljevina Španija navedla v dopisu z dne 4. avgusta 2017.

18. Kraljevina Španija je z dopisom z dne 26. marca 2018 po sestanku s službami Komisije, ki je potekal 14. marca 2018, odgovorila na obrazloženo mnenje, pri čemer je ponovila stališče, da španska ureditev v zvezi z odgovornostjo države upošteva načeli enakovrednosti in učinkovitosti.

Vendar je ta država članica z dopisom z dne 20. novembra 2018 Komisijo obvestila, da je ponovno razmislila o svojem stališču in da ji bo kmalu predložila zakonodajni osnutek za uskladitev španskega prava z zahtevami prava Unije. Ta osnutek je bil Komisiji predložen 21. decembra 2018.

19. Komisija je 15. maja 2019 po ponovnem sestanku, ki je potekal 18. marca 2019, Kraljevini Španiji poslala dokument, v katerem je navedla, da je z zgoraj navedenim osnutkom sicer morda mogoče končati kršitev načela enakovrednosti, kar pa ne drži za kršitev načela učinkovitosti.

20. Kraljevina Španija je v dopisu z dne 31. julija 2019 navedla, da priprava novih zakonodajnih predlogov takrat ni bila mogoča, saj je vlada opravljala le tekoče posle (*Gobierno en funciones*).

#### IV. Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

21. Komisija s tožbo z dne 24. junija 2020 Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Kraljevina Španija s tem, da je sprejela in ohranila v veljavi člen 32, od (3) do (6), in člen 34(1), drugi pododstavek, zakona 40/2015 ter člen 67(1), tretji pododstavek, zakona 39/2015, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi načel učinkovitosti in enakovrednosti.

22. Kraljevina Španija Sodišču predlaga, naj ugotovi, da tožba ni dopustna v delu, v katerem Komisija meni, da bi morala ta država članica v primeru ugoditve tožbi preoblikovati svojo ureditev odgovornosti, in tožbo zavrže.

23. Na obravnavi 11. marca 2020 sta Španija in Komisija ustno predstavili svoja stališča.

#### V. Analiza

##### A. Dopustnost

24. Kraljevina Španija v odgovoru na tožbo trdi, da je treba to tožbo razglasiti za nedopustno, saj Komisija predlaga preoblikovanje španske ureditve premoženjske odgovornosti v celoti, s čimer razširja predmet tožbe, kot je bil določen z obrazloženim mnenjem.

25. Iz ustaljene sodne prakse Sodišča namreč izhaja, da je predmet tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU določen z obrazloženim mnenjem Komisije, tako da mora tožba temeljiti na istih razlogih in trditvah kot to obrazloženo mnenje.<sup>12</sup>

26. Kot navaja Kraljevina Španija, Komisija v tožbi sicer res trdi, da bo treba, če bo Sodišče razsodilo, da je ta tožba utemeljena, preoblikovati špansko ureditev v celoti.

27. Vendar ugotavljam, da Komisija izrecno opredeljuje določbe, na katere se ta tožba nanaša, in sicer člen 32, od (3) do (6), in člen 34(1), drugi pododstavek, zakona 40/2015 ter člen 67(1), tretji pododstavek, zakona 39/2015, pri čemer se vse te določbe nanašajo na uveljavljanje odgovornosti države zakonodajalke za kršitev prava Unije. Poleg tega je iz tožbe, ki jo je vložila Komisija, jasno razvidno, da izpodbija samo pravno ureditev odgovornosti države *zakonodajalke* in da se nanaša samo na odgovornost države, ki izhaja iz *zakonodajnih* aktov, ki so v nasprotju s pravom Unije.

<sup>12</sup> Sodbe z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Beloveški gozd) (C-441/17, EU:C:2018:255, točka 65); z dne 3. junija 2021, Komisija/Nemčija (Mejne vrednosti – NO2) (C-635/18, neobjavljena, EU:C:2021:437, točka 47), in z dne 24. junija 2021, Komisija/Španija (Poslabšanje naravnega območja Doñana) (C-559/19, EU:C:2021:512, točka 160).

28. V zvezi s tem moram poudariti, da je Komisija na obravnavi še pojasnila položaje, na katere se nanaša ta tožba. Ta tožba se tako nanaša na uveljavljanje odgovornosti države zakonodajalke zaradi kršitve prava Unije tako v primerih, ko je nastala škoda povzročena neposredno z dejanjem ali opustitvijo zakonodajalca brez vmesnega upravnega akta, kot tudi v primerih, ko to škodo povzroči uprava s sprejetjem upravnega akta na podlagi zakona, če uprava pri sprejetju tega akta dejansko ni imela nikakršnega manevrskega prostora.

29. Poleg tega ugotavljam, da se je obrazloženo mnenje nanašalo na iste določbe kot ta tožba in da je Komisija v njem navedla podobne očitke kot v tožbi, zato ni mogoče ugotoviti razširitve predmeta tožbe.

30. Menim torej, da ni dvoma o dopustnosti te tožbe.

## **B. Vsebinska presoja**

### **1. Načelo učinkovitosti**

31. Komisija trdi, da je španska ureditev odgovornosti države zakonodajalke zaradi kršitve prava Unije, določena s členom 32(5) zakona 40/2015, v nasprotju z načelom učinkovitosti, saj so za povrnitev povzročene škode določeni trije pogoji, in sicer, prvič, pogoj za uveljavljanje odgovornosti države zakonodajalke je, da je Sodišče razglasilo nezdružljivost zakonodajnega akta s pravom Unije, drugič, oškodovani posameznik mora pred vložitvijo tožbe za ugotovitev odgovornosti pri sodišču pridobiti pravnomočno odločbo o zavrnitvi tožbe zoper upravni akt, ki je povzročil škodo, ter tretjič in nazadnje, posameznik se je moral v okviru predhodne tožbe sklicevati na kršitev prava Unije.

32. Komisija še dodaja, da sta na eni strani zastaralni rok za tožbo za ugotovitev odgovornosti države zakonodajalke zaradi kršitve prava Unije, kakršen je določen s členom 67(1) zakona 39/2015, in na drugi strani omejitev škode, ki je lahko predmet odškodnine, na škodo, nastalo pet let pred razglasitvijo nezdružljivosti iz člena 34(1) zakona 40/2015, tudi zahtevi, nezdružljivi z načelom učinkovitosti.

33. Vendar Kraljevina Španija uvodoma trdi, da je treba tožbo zavrniti, ker je Komisija opravila le delno in nepopolno analizo zadevnih določb. Ta država članica meni, da bi morala Komisija upoštevati celotno špansko ureditev v zvezi z odgovornostjo javnih organov v primeru kršitve prava Unije in široko polje proste presoje, ki ga imajo države članice pri oblikovanju svoje ureditve odgovornosti države, ter da bi lahko šele na podlagi tega ugotovila, da je ta ureditev kot celota v nasprotju z načelom učinkovitosti.<sup>13</sup>

34. Analizo bom začel s preučitvijo te trditve, saj bi bilo treba, če bi se izkazala za utemeljeno, preučitev očitkov Komisije v zvezi s tem, da je načelo učinkovitosti kršeno samo z zadevnimi določbami, zavrniti.

<sup>13</sup> Kraljevina Španija v svojih pisanjih večkrat navaja, da je analiza celotne navedene ureditve potrebna tudi pri dokazovanju obstoja kršitve načela enakovrednosti. Vendar na eni strani iz vsebine trditve, ki jih je navedla ta država članica, jasno izhaja, da bi bilo mogoče na podlagi te celotne analize dokazati samo učinkovitost zadevne ureditve. Na drugi strani ugotavljam, da očitek Komisije glede kršitve načela enakovrednosti temelji izključno na primerjavi med tožbami za ugotovitev odgovornosti države, vloženimi zaradi neustavnega zakona, kakršne določa člen 32(4) zakona 40/2015, in tožbami za ugotovitev odgovornosti države, vloženimi zaradi nezdružljivega zakona, kakršne določa člen 32(5) tega zakona. Torej s tega vidika ni prav zelo pomembna analiza vseh določb španskega pravnega reda v zvezi s povrnitvijo škode, ki so jo povzročili javni organi. Torej to trditev Kraljevine Španije povezujem samo s preučitvijo (ne)obstoja kršitve načela učinkovitosti.

**a) Osredotočenje Komisije na nekatere določbe**

35. Kraljevina Španija trdi, da mora Komisija opraviti analizo vseh nacionalnih določb, ki bi se lahko izkazale za upoštevne pri ugotavljanju, ali je španska ureditev premoženjske odgovornosti države zakonodajalke dejansko v nasprotju z načeloma učinkovitosti in enakovrednosti.

36. Po navedbah te države članice tako „redna“ pravna sredstva<sup>14</sup> kot tudi „splošno pravno sredstvo“ iz člena 32(1) zakona 40/2015, ki omogoča uveljavljanje odgovornosti organov javne uprave, zagotavljajo, da imajo posamezniki, kadar utrpijo škodo, ker so javni organi kršili pravo Unije, na voljo učinkovita pravna sredstva. Iz tega naj bi izhajalo, da je člen 32(5) tega zakona dodatna določba, ki določa posebno pravno sredstvo za posameznike, ki so, ker so že vložili tožbo, pridobili neugodno odločbo, v kateri še ni bila upoštevana nezdružljivost uporabljene zakonske določbe s pravom Unije.

37. Navedena država članica trdi, da je Komisija, ker je opravila le delno analizo, poleg tega prevalila dokazno breme glede očitane neizpolnitve obveznosti.

38. Res je, da je v sodni praksi Sodišča jasno določeno, da je treba vsak primer, v katerem se postavlja vprašanje, ali se z neko nacionalno postopkovno določbo onemogoča ali pretirano otežuje uporaba prava Unije, preizkusiti ob upoštevanju umestitve te določbe v celotnem postopku, poteka postopka in njegovih posebnosti pred različnimi nacionalnimi sodišči<sup>15</sup> ter da, kadar pride v poštev več postopkov, pravo Unije ne določa tistega, ki se mora uporabiti.<sup>16</sup>

39. Vendar menim, da ta zahteva še ne pomeni, da je treba sistematično preučiti vsa pravna sredstva, ki na splošno omogočajo uveljavljanje odgovornosti države, če se tožba zaradi neizpolnitve obveznosti nanaša samo na ureditev v zvezi z odgovornostjo države zakonodajalke.

40. Ta pogoj prej razumem tako, da je z njim naložena analiza sobesedila izpodbijanih določb, ki lahko obrobno privede do preučitve še drugih določb, kadar igrajo vlogo v zadevnem postopku ali imajo dejansko isti cilj, torej omogočiti uveljavljanje odgovornosti države zaradi zakonov, nezdružljivih s pravom Unije.

41. Dalje, da bi bilo Komisiji mogoče očitati, da želi dati prednost enemu od postopkov za uveljavljanje odgovornosti države zakonodajalke pred drugim, morajo imeti postopki, ki jih opisuje Kraljevina Španija, isti cilj, torej prav uveljavljanje odgovornosti države zakonodajalke.

42. Vendar menim, da to ne drži. Cilj nobene od določb, na katere napotuje Kraljevina Španija, ni povrnitev škode, ki jo je povzročila država zakonodajalka s kršitvijo prava Unije, niti – ob upoštevanju njihovega besedila – tega ne omogočajo.

43. Na prvem mestu, Kraljevina Španija trdi, da „redna“ pravna sredstva omogočajo, da se zahteva odškodnina, ker so javni organi kršili pravo Unije.

<sup>14</sup> Torej tožba v upravnem sporu zoper akt, ki je povzročil škodo, postopek revizije upravnih aktov po uradni dolžnosti, postopek za povračilo neupravičeno plačanih zneskov v davčnih zadevah in postopek za razširitev učinkov sodbe prvostopenjskega ali drugega sodišča v davčnih zadevah.

<sup>15</sup> Sodbe z dne 16. julija 2020, Caixabank in Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-224/19 in C-259/19, EU:C:2020:578, točka 85); z dne 20. maja 2021, X (Cisterne za prevoz UNP) (C-120/19, EU:C:2021:398, točka 72), in z dne 10. junija 2021, BNP Paribas Personal Finance (od C-776/19 do C-782/19, EU:C:2021:470, točka 28).

<sup>16</sup> Sodba z dne 4. oktobra 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, točka 130).



44. Drži sicer, da vsako od teh pravnih sredstev zagotavlja, da lahko posamezniki na neki način dobijo odškodnino v primeru škode, ki jo je povzročila uprava na splošno, ali da se vsaj ponovno vzpostavi prejšnje stanje in se njihova škoda omeji, pri čemer je mogoče odškodninski zahtevek vložiti zaradi kršitve prava Unije. Vendar se po preučitvi teh različnih pravnih sredstev izkaže, da nobeno od njih ne omogoča uveljavljanja odgovornosti države *zakonodajalke*.

45. Prvič, postopek za povračilo neupravičeno plačanih zneskov v davčnih zadevah zagotavlja zgolj ponovno vzpostavitev nekega stanja ob predpostavki preplačila davčni upravi, nikakor pa ne omogoča uveljavljanja odgovornosti države zakonodajalke in povrnitve povzročene škode. Poleg tega ugotavljam, da je področje uporabe postopka za povračilo neupravičeno plačanih zneskov, kakršnega določa špansko pravo, stvarno omejeno na davčne zadeve, zato se na ta postopek vsekakor ni mogoče sklicevati kot na „redno“ pravno sredstvo, ki omogoča povrnitev škode, ki jo je povzročila država zakonodajalka zaradi kršitve prava Unije.

46. Drugič, enako velja za postopek razširitve učinkov sodbe prvostopenjskega ali drugega sodišča, ki je prav tako stvarno omejen. V skladu s tem postopkom je mogoče na nekaterih področjih učinke pravnomočne sodbe, s katero je bil priznan posamični pravni položaj v korist neke osebe, razširiti na še druge osebe v enakem položaju. Pogoj za uporabo tega postopka kot pravnega sredstva, ki omogoča uveljavljanje odgovornosti države zakonodajalke, je torej, da je bila s prvo pravnomočno sodbo prvostopenjskega ali drugega sodišča že priznana odgovornost države zakonodajalke v enakem položaju. Tega pravnega sredstva torej ni mogoče nič bolj obravnavati kot „redno“ pravno sredstvo, ki zagotavlja učinkovitost ureditve odgovornosti države zakonodajalke, saj se lahko uporabi samo ob predpostavki, da je bila odgovornost države zakonodajalke že priznana.

47. Tretjič, v zvezi s postopkom revizije upravnih aktov po uradni dolžnosti ugotavljam, da na eni strani ne omogoča povračila škode, povzročene neposredno z zakonom, ampak zgolj škode, povzročene z upravnimi akti, na drugi strani pa še, da je v celoti odvisen od volje javnih organov. Torej je po mojem mnenju izključeno, da bi lahko kakor koli vplival na presojo ureditve odgovornosti države zakonodajalke v Španiji.

48. Četrto, tudi tožba v upravnem sporu zoper upravni akt, ki je povzročil škodo, se nanaša prav na obrobno in nesistematično možnost pridobitve odškodnine za škodo, *ki je bila povzročena z upravnim aktom*. Izključeno je torej uveljavljanje odgovornosti države zakonodajalke, če škoda ni bila povzročena z upravnim aktom, ampak jo je povzročil *neposredno zakon*,<sup>17</sup> tako da tudi v tem primeru tega postopkovnega sredstva ni mogoče šteti za „redno“ pravno sredstvo, ki omogoča uveljavljanje odgovornosti države zakonodajalke.<sup>18</sup>

49. V zvezi s tem drži, da se Komisija sklicuje tudi na primer, ko je škoda formalno povzročena z upravnim aktom, če ga je sprejela uprava na podlagi zakona, nezdružljivega s pravom Unije, in pri njegovem sprejetju ni imela nikakršnega manevrskega prostora. Tako pravno sredstvo posameznikom, ki so zaradi tega akta utrpeli škodo, nedvomno omogoča njeno povrnitev. Vendar tudi v tem primeru formalno ne gre za uveljavljanje odgovornosti države zakonodajalke, temveč gre za uveljavljanje odgovornosti upravnega organa kot avtorja akta.

<sup>17</sup> Kraljevina Španija je večkrat trdila, da škodo težko povzroči akt zakonodajalca brez kakršnega koli upravnega akta, sprejetega za njegovo uporabo, zato naj bi tožba zoper upravni akt lahko zadostovala za to, da se posameznikom omogoči povrnitev škode, ki so jo utrpeli zaradi zakona, nezdružljivega s pravom Unije. Vendar sodna praksa Sodišča kaže na nasprotno, temeljne sodbe v zvezi z odgovornostjo države zaradi kršitve prava Unije pa se nanašajo prav na to, da zakonodajalec ni (pravilno) prenesel direktiv, ki so povzročile škodo posameznikom.

<sup>18</sup> V zvezi s tem ugotavljam, da Komisija odgovornost države zakonodajalke razume tako, da vključuje tudi položaje, v katerih škodo povzroči upravni akt, sprejet na podlagi zakona, kadar uprava pri sprejetju tega akta ni razpolagala s poljem prostega preudarka.

50. Cilj tako imenovanih „rednih“ pravnih sredstev, na katere se sklicuje Kraljevina Španija, torej ni povrnitev škode, ki jo je povzročila država zakonodajalka zaradi kršitve prava Unije, ampak je njihov cilj zgolj omogočiti povrnitev škode, povzročene z akti, ki jih je sprejela uprava na podlagi nezdružljivega zakona. Komisiji torej ni mogoče očitati, da je opravila le delno analizo španske ureditve odgovornosti države zakonodajalke, ker se je osredotočila samo na člen 32, od (3) do (6), zakona 40/2015, saj so to edine določbe, ki jih je v zvezi s tem mogoče upoštevati.

51. Vsekakor ugotavljam, da se ta tožba zaradi neizpolnitve obveznosti sicer ne nanaša na preostala pravna sredstva, ki jih navaja Kraljevina Španija, vendar so ta kljub vsemu vključena v razlogovanje Komisije v delu, v katerem bi bila njihova uporaba lahko predpogoj za uveljavljanje odgovornosti države zakonodajalke v skladu s členom 32(5) zakona 40/2015. Komisiji ni torej mogoče nič bolj očitati, da pri analizi španske ureditve odgovornosti države zakonodajalke v primeru kršitve prava Unije ni upoštevala celotnega sobesedila.<sup>19</sup>

52. Na drugem mestu, Kraljevina Španija trdi, da člen 32 zakona 40/2015 kot celota omogoča uveljavljanje odgovornosti države zakonodajalke, zato naj Komisija ne bi smela upoštevati samo člena 32, od (3) do (6), tega zakona in se v svojih trditvah v zvezi z domnevno kršitvijo načela učinkovitosti osredotočiti samo na člen 32(5) navedenega zakona.

53. Po navedbah te države članice je člen 32(1) zakona 40/2015 „splošno pravno sredstvo“ za zagotovitev povrnitve škode, ki jo posameznikom povzroči država zakonodajalka zaradi kršitve prava Unije.

54. V zvezi s tem poudarjam, da se je stališče Kraljevine Španije med postopkom nekoliko spreminjalo. Medtem ko se je v trditvah iz svojih pisanj osredotočila na člen 32(1) zakona 40/2015, si je na obravnavi prizadevala dokazati, da je uveljavljanje odgovornosti zakonodajalca urejeno s členom 32(3) tega zakona.

55. Vendar nobene od teh trditev ni mogoče sprejeti.

56. Na eni strani je iz člena 32(1) zakona 40/2015 jasno razvidno, da ta člen omogoča, da „ustrezni organi javne uprave“ povrnejo vsakršno škodo, ki jo utrpijo posamezniki, če je ta škoda „posledica običajnega ali neobičajnega delovanja javnih služb“. Poleg tega, da dvomim, da bi bilo mogoče zakonodajno dejavnost opredeliti kot preprosto „dejavnost javne službe“ in da bi bilo mogoče državo zakonodajalko šteti za enega od organov javne uprave, ugotavljam, da je taka splošna formulacija, ki se nanaša na odgovornost vseh organov javne uprave, popolnoma drugačna od formulacije člena 32, od (3) do (6), tega zakona, ki se nanaša na odgovornost samo države zakonodajalke.

57. Čeprav je torej člen 32(1) zakona 40/2015 res „splošno pravno sredstvo“ za uveljavljanje odgovornosti uprave, se odgovornost države zakonodajalke obravnava v posebnih določbah, ki dejansko ne bi bile potrebne, če bi se štelo, da prvonavedena določba zadostuje za uveljavljanje odgovornosti države zakonodajalke v primeru kršitve prava Unije. Torej ni mogoče šteti, da je cilj navedene določbe omogočiti povrnitev škode, ki jo je povzročila država zakonodajalka, saj je prav taka povrnitev urejena s členom 32, od (3) do (6), tega zakona.

<sup>19</sup> To vprašanje bom podrobneje obravnaval v okviru preučitve očitkov Komisije v zvezi z načelom učinkovitosti. Glej točko 67 in naslednje teh sklepnih predlogov.

58. Na drugi strani trditev, da je člen 32(3) zakona 40/2015 upoštevna določba, ki omogoča povrnitev škode, ki jo povzroči država zakonodajalka zaradi zakona, nezdružljivega s pravom Unije, presega samo besedilo te določbe. Ta namreč določa, da se lahko posameznikom povrne škoda za kakršen koli poseg v njihovo premoženje ali pravice, „nastal zaradi uporabe zakonodajnih aktov, [...] *kadar zadevni zakonodajni akti to določajo in pod v njih opredeljenimi pogoji*“.<sup>20</sup> Navedena določba se torej ne nanaša na odgovornost države zakonodajalke v primeru kršitve prava Unije, ampak samo na to, da ta država povrne škodo, povzročeno z zakonom, ki ne vključuje nikakršne kršitve prava Unije, in sicer, če navedeni zakon to določa.

59. Vendar Kraljevina Španija trdi, da je Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija) to določbo pred kratkim razložilo tako, da omogoča uveljavljanje odgovornosti države zakonodajalke, če ta krši pravo Unije.

60. V zvezi s tem sicer drži, da je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da je treba področje uporabe nacionalnih zakonov in drugih predpisov presojati glede na to, kako jih razlagajo nacionalna sodišča.<sup>21</sup> Čeprav lahko torej Sodišče včasih preseže dobesedni pomen določbe in poišče razlago, ki so jo dala nacionalna sodišča, je prav tako jasno, da osamljenih sodnih odločb v sodni praksi, za katero je sicer značilna drugačna usmeritev, ni mogoče upoštevati<sup>22</sup> in da je treba, če se sodne razlage nacionalne zakonodaje, ki jih je mogoče upoštevati, med seboj razhajajo, ugotoviti najmanj to, da ta zakonodaja ni dovolj jasna, da bi bilo mogoče z njo zagotoviti uporabo, združljivo s pravom Unije.<sup>23</sup>

61. V skladu s to sodno prakso menim, da osamljene sodne razlage, ki odstopa od besedila razložene določbe, ni mogoče upoštevati in da bi se s tako razlago vsekakor vedno tvegalo, da bi postala nacionalna zakonodaja tako nejasna, da ne bi bilo mogoče zagotoviti uporabe, združljive s pravom Unije.

62. Kraljevina Španija se v podporo svoji trditvi sklicuje na eno samo sodbo Tribunal Supremo (vrhovno sodišče), pri čemer naj bi ta sodba domnevno dokazovala odstopajočo razlago zakonodaje, ki presega to, kar omogoča člen 32(3) zakona 40/2015.<sup>24</sup> Ta država članica poleg tega tudi sama poudarja, da je bilo sicer odločeno, da je tožba dopustna, vendar je bila nato zavrnjena, ker niso bili izpolnjeni pogoji iz te določbe.

63. Ne zdi se mi torej, da bi tak osamljen primer zadostoval kot dokaz, da člen 32(3) zakona 40/2015 omogoča uveljavljanje odgovornosti države zakonodajalke v primeru kršitve prava Unije, čeprav niso izpolnjeni pogoji iz te določbe.

64. Pa tudi če bi bilo mogoče sodbo, na katero se sklicuje Kraljevina Španija, razlagati tako, da je mogoče odgovornost zakonodajalca uveljavljati na podlagi člena 32(3) zakona 40/2015, ne da bi se upoštevali pogoji iz te določbe, je treba vsekakor ugotoviti, da nacionalna zakonodaja v tem primeru ne bi bila dovolj jasna, da bi omogočala uporabo, združljivo s pravom Unije.

<sup>20</sup> Moj poudarek.

<sup>21</sup> Sodbi z dne 18. julija 2007, Komisija/Nemčija (C-490/04, EU:C:2007:430, točka 49), in z dne 16. septembra 2015, Komisija/Slovaška (C-433/13, EU:C:2015:602, točka 81).

<sup>22</sup> Sodba z dne 9. decembra 2003, Komisija/Italija (C-129/00, EU:C:2003:656, točka 32).

<sup>23</sup> Sodba z dne 9. decembra 2003, Komisija/Italija (C-129/00, EU:C:2003:656, točka 33).

<sup>24</sup> V zvezi s tem ugotavljam, da ta država članica ni pojasnila, ali je zadevna sodba kasacijska sodba, katere namen je poenotenje sodne prakse, česar zgolj dejstvo, da jo je izdalo Tribunal Supremo (vrhovno sodišče), še ne pove. Kot navaja ta država članica, je Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) namreč edino pristojno za odločanje o zahtevkih v zvezi z odgovornostjo države zakonodajalke.

65. V teh okoliščinah – in ker ni cilj niti „rednih“ pravnih sredstev niti člena 32(1) in (3) zakona 40/2015 uveljavljanje odgovornosti države zakonodajalke za škodo, povzročeno posameznikom v primeru kršitve prava Unije – Komisiji ni mogoče očitati, da se je pri preverjanju, ali je španska ureditev odgovornosti države zakonodajalke v primeru kršitve prava Unije v skladu z načelom učinkovitosti, osredotočila samo na člen 32(5) zakona 40/2015, ki je v zvezi s tem edina upoštevana določba.

66. Zato menim, da bi bilo treba trditev, ki jo Kraljevina Španija uveljavlja primarno, zavrnilo. Zdaj bom preučil očitke Komisije v zvezi s tem, da se s špansko ureditvijo odgovornosti države zakonodajalke v primeru kršitve prava Unije krši načelo učinkovitosti.

### ***b) Pogoji iz člena 32(5) zakona 40/2015***

67. Komisija trdi, da pogoji iz člena 32(5) zakona 40/2015 za uveljavljanje odgovornosti države zakonodajalke v primeru kršitve prava Unije niso združljivi z načelom učinkovitosti. Torej bom zaporedoma preučil te tri pogoje in na podlagi tega opredelil, ali lahko praktično onemogočijo ali pretirano otežijo povrnitev škode, ki jo je povzročila država zakonodajalka s kršitvijo prava Unije.

#### *1) Pogoj v zvezi s predhodnim obstojem sodbe Sodišča, v kateri je odločeno, da zakonodajni akt ni združljiv s pravom Unije*

68. Komisija poudarja, da člen 32(5) zakona 40/2015 določa, da mora biti škoda „povzročena z uporabo predpisa, v zvezi s katerim je bilo odločeno, da je v nasprotju s pravom Unije“, pri čemer je v členu 67(1) zakona 39/2015 pojasnjeno, da mora biti odločba, v skladu s katero je predpis v nasprotju s pravom Unije, objavljena v *Uradnem listu Evropske unije*.

69. Ker so samo odločbe Sodišča objavljene v *Uradnem listu Evropske unije* in ker je lahko o nezdržljivosti nacionalnega prava s pravom Unije odločeno samo s sodbo, izdano na podlagi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, Komisija člen 32(5) zakona 40/2015 v povezavi s členom 67(1) zakona 39/2015 razlaga tako, da mora za to, da je mogoče vložiti tožbo za ugotovitev odgovornosti države zakonodajalke, predhodno obstajati sodba Sodišča, v kateri je ugotovljena neizpolnitev obveznosti.

70. Kraljevina Španija priznava, da je v skladu s členom 32(5) zakona 40/2015 in člena 67(1) zakona 39/2015 za uveljavljanje odgovornosti države zakonodajalke potrebna odločba Sodišča v zvezi z nezdržljivostjo s pravom Unije, pri čemer pa pojasnjuje, da ni nujno, da je to sodba, izdana na podlagi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti.

71. Iz sodne prakse Sodišča je jasno razvidno, da škoda, ki jo država članica povzroči s kršitvijo prava Unije, ni pogojena niti z zahtevo po predhodni ugotovitvi, da je prišlo do neizpolnitve obveznosti iz prava Unije, za katero odgovarja država članica,<sup>25</sup> niti z zahtevo, da mora obstoj take kršitve izhajati iz sodbe, ki jo izda Sodišče v postopku predhodnega odločanja.<sup>26</sup>

72. Prvi pogoj iz člena 32(5) zakona 40/2015 v povezavi s členom 67(1) zakona 39/2015, ki ga Kraljevina Španija ne prereka in v skladu s katerim je obstoj odločbe o ugotovitvi nezdržljivosti zakonodajnega akta s pravom Unije, objavljene v *Uradnem listu*, predpogoj za uveljavljanje

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

<sup>26</sup> Sodba z dne 26. januarja 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, točka 38).

odgovornosti države zakonodajalke, je torej po mojem mnenju očitno v nasprotju s sodno prakso Sodišča in lahko praktično onemogoči ali pretirano oteži povrnitev škode, ki jo je povzročila država zakonodajalka.

73. Vendar Kraljevina Španija preroka trditev, da je ta zahteva v nasprotju z načelom učinkovitosti. V zvezi s tem ponavlja trditev glede obstoja drugih pravnih sredstev, ki omogočajo uveljavljanje odgovornosti javnih organov v Španiji v primeru kršitve prava Unije. Ta država članica pojasnjuje, da je člen 32(5) zakona 40/2015 dodatno pravno sredstvo,<sup>27</sup> ki omogoča uveljavljanje odgovornosti države zakonodajalke ne glede na pravnomočnost, kadar so bile tožbe, ki so bile pred tem vložene zoper sporni akt, zavrnjene. Po njenem mnenju je mogoče samo s sodbo Sodišča, ki naj bi učinkovala *erga omnes*, poseči v pravnomočnost.

74. Na prvem mestu, in kot sem že navedel, nobeno od pravnih sredstev, ki jih navaja Kraljevina Španija, se ne nanaša na odgovornost države zakonodajalke za zakonodajne akte, ki so v nasprotju s pravom Unije. Člen 32(5) zakona 40/2015 torej še zdaleč ni dodatna možnost za uveljavljanje odgovornosti države, ampak je edina možnost za povrnitev škode, ki jo je povzročila država zakonodajalka zaradi kršitve prava Unije.

75. Poleg tega – in kot navaja Komisija – menim, da je že v sami naravi načela odgovornosti države zaradi kršitve prava Unije to, da se navedena določba uporabi šele na zadnji stopnji, torej po tem, ko posamezniki s preostalimi pravnimi sredstvi, ki so jim na voljo, niso mogli učinkovito zavarovati pravic, ki jih imajo na podlagi prava Unije. Vendar se mehanizem odgovornosti države zaradi kršitve prava Unije zaradi te značilnosti še ne spremeni v „dodatno“ pravno sredstvo, s čimer bi bilo mogoče utemeljiti potrebo po tem, da mora pred njegovo uporabo obstajati sodba Sodišča.

76. Na drugem mestu, ni mi jasno, kako bi bilo mogoče upoštevati trditev Kraljevine Španije v zvezi s potrebo po varovanju pravnomočnosti. Na eni strani nič v člena 32(5) zakona 40/2015 ne kaže na to, da bi se njegovo področje uporabe nanašalo na uveljavljanje odgovornosti države zakonodajalke v nasprotju z načelom pravnomočnosti. Na drugi strani menim, da vložitev tožbe za ugotovitev odgovornosti države zakonodajalke, potem ko je bila tožba zoper akt, ki posega v položaj, zavrnjena, nikakor ne pomeni posega v pravnomočnost sodbe prvostopenjskega ali drugega sodišča, izdane na podlagi te tožbe.

77. Iz sodne prakse Sodišča je razvidno, da postopek, katerega namen je uveljavitev odgovornosti države, nima istega cilja in ne vključuje nujno istih strank kot postopek v zvezi z aktom, ki posega v položaj, v katerem je prišlo do izdaje odločbe, ki je postala pravnomočna.<sup>28</sup> Cilj uveljavitve odgovornosti države zakonodajalke ni omogočiti ponovno preučitev pravnomočne sodne odločbe in ponovno izpodbijanje z njo vzpostavljenih pravnih razmerij, ampak je njen cilj odpraviti pomanjkljivosti, ki so privedle do tega, da ni zagotovljeno varovanje pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije. Čeprav to vprašanje za to tožbo ni pomembno, ugotavljam, da je Sodišče izrecno navedlo, da v primeru tožb za ugotovitev odgovornosti države, ki izhajajo iz kršitve prava Unije nacionalnega sodišča, načelo *res judicata* načeloma ne nasprotuje priznanju načela odgovornosti države.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> To pravno sredstvo opredeljuje celo kot „rezidualno“, vendar si je na obravnavi v zvezi s tem izrazom premislila.

<sup>28</sup> Glej v tem smislu sodbo z dne 30. septembra 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, točka 39).

<sup>29</sup> Sodbe z dne 30. septembra 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, točka 40); z dne 24. oktobra 2018, XC in drugi (C-234/17, EU:C:2018:853, točka 58), in z dne 29. julija 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, točka 64).

78. Torej s trditvami, ki jih je navedla Kraljevina Španija, ni mogoče izpodbijati ugotovitve, da je zahteva, da mora pred uveljavljanjem odgovornosti države zakonodajalke obstajati sodba Sodišča, v nasprotju z načelom učinkovitosti.

*2) Pogoj v zvezi z obstojem pravnomočne odločbe o zavrnitvi tožbe, ki jo je vložil oškodovani posameznik zoper upravni akt, ki je povzročil škodo*

79. Komisija trdi, da je formulacija člena 32(5) zakona 40/2015, v skladu s katero mora posameznik, preden lahko vloži tožbo na tej podlagi, pri katerem koli sodišču pridobiti pravnomočno odločbo o zavrnitvi tožbe zoper upravni akt, ki je povzročil škodo, absolutna in zato v nasprotju z načelom učinkovitosti, saj ne določa nobene izjeme za primere, v katerih lahko predhodna vložitev pravnega sredstva predstavlja prevelike težave, zlasti če škodo povzroči neposredno zakon.

80. Kraljevina Španija navaja, da je ta pogoj postavljen zaradi potrebe po uskladitvi načela pravne varnosti z načelom povrnitve škode, ki jo je povzročila država zakonodajalka. Prav tako naj bi bilo težko predstavljivo, da bi lahko škodo povzročil neposredno zakonodajni akt brez vmesnega upravnega akta. Ta država članica poleg tega trdi, da navedenega pogoja ni mogoče razlagati tako, da nalaga izčrpanje pravnih sredstev pred vložitvijo tožbe na podlagi člena 32(5) zakona 40/2015, saj je v tem besedilu napoteno zgolj na „pravnomočno odločbo“.

81. V zvezi s tem opozarjam, da lahko nacionalno sodišče v primeru odgovornosti države članice za kršitev prava Unije preveri, ali si je oškodovanec ustrezno prizadeval, da bi se izognil škodi oziroma da bi omejil njen obseg, in zlasti, ali je pravočasno uporabil vsa pravna sredstva, ki jih je imel na voljo.<sup>30</sup> V skladu s splošnim načelom, ki je skupno vsem pravnim sistemom držav članic, mora namreč oškodovanec pokazati ustrezno prizadevanje za omejitev obsega škode ali pa tvega, da jo bo moral nositi sam.<sup>31</sup>

82. Prav to določa člen 32(5) zakona 40/2015 s tem, da za uveljavljanje odgovornosti države zakonodajalke postavlja pogoj, da je moral oškodovani posameznik pred tem vložiti tožbo zoper upravni akt, sprejet na podlagi nezdružljivega zakona. Povsem očitno je, da bi se lahko oškodovani posameznik s pravočasnim izpodbijanjem veljavnosti upravnega akta, ki posega v položaj, pa naj bo to s tožbo v upravnem sporu, tožbo za povračilo neupravičeno plačanih zneskov ali postopkom za razširitev učinkov sodbe prvostopenjskega ali drugega sodišča, izognil škodi, na katero se sklicuje, ali vsaj omejil njen obseg.<sup>32</sup>

83. Kot poleg tega navaja Kraljevina Španija, člen 32(5) zakona 40/2015 ne nalaga, da morajo biti pred vložitvijo tožbe za ugotovitev odgovornosti države zakonodajalke izčrpana vsa pravna sredstva, ampak samo to, da je tožbo zavrnilo katero koli sodišče. Zahteva po predhodnem izpodbijanju veljavnosti akta, ki posega v položaj, torej ne pomeni, da mora oškodovanec sistematično izčrpati vsa pravna sredstva, ki so mu na voljo, in ne presega skrbnosti, ki jo je mogoče od njega razumno pričakovati za omejitev obsega škode.

<sup>30</sup> Sodbi z dne 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur in Factortame (C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točka 84), in z dne 24. marca 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, točka 60).

<sup>31</sup> Sodbi z dne 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur in Factortame (C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točka 84), in z dne 24. marca 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, točka 61).

<sup>32</sup> Glej v zvezi s tem sklepe predloge generalnega pravobranilca M. Poiaresa Madura v zadevi Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2009:437, točka 19 in naslednje).

84. Navedeni drugi pogoj v zvezi z izvajanjem mehanizma odgovornosti države zakonodajalke v primeru kršitve prava Unije, določen s členom 32(5) zakona 40/2015, torej po mojem mnenju ni v nasprotju z načelom učinkovitosti, če je škodo formalno povzročil upravni akt, sprejet na podlagi zakona, nezdržljivega s pravom Unije.

85. Poleg tega ugotavljam, da tak pogoj obstaja tudi v zvezi s tožbami za ugotovitev odgovornosti Unije, za katere Kraljevina Španija Sodišču predlaga, naj jih upošteva pri analizi načela učinkovitosti, saj je Sodišče odločilo, da odškodninska tožba zoper Unijo ni dopustna, kadar je njen predmet ista nezakonitost in sledi istemu finančnemu cilju kot ničnostna tožba zoper akt institucije, ki povzroča škodo, ki je oškodovanec ni vložil pravočasno.<sup>33</sup>

86. Drugače pa je ob predpostavki, da škodo povzroči neposredno zakon brez vmesnega upravnega akta. Kot sem že pojasnil – in v nasprotju s trditvijo Kraljevine Španije – je taka predpostavka zlahka predstavljiva: zakon ne učinkuje samo prek upravnih aktov.

87. Iz sodne prakse Sodišča je jasno razvidno, da je sicer v skladu z načelom učinkovitosti, če posameznik ne more dobiti odškodnine za škodo, katere nastanka namenoma ali iz malomarnosti ni odvrnil z uporabo pravnega sredstva, vendar le če se lahko uporaba tega pravnega sredstva od oškodovanca razumno zahteva.<sup>34</sup>

88. Kot navaja Komisija, formulacija člena 32(5) zakona 40/2015 ne določa nobene izjeme od pogoja v zvezi s tem, da je oškodovani posameznik že vložil tožbo zoper upravni akt, ki je povzročil škodo, in sicer niti takrat, kadar tak akt ne obstaja, ker je neposredni razlog za škodo sam zakon. Očitno pa je, da od posameznika ni mogoče razumno pričakovati, da bo vložil tožbo zoper neobstoječi akt, da bo lahko uveljavljal odgovornost države zakonodajalke na podlagi te določbe.

89. Ta pogoj v položaju, v katerem je škodo povzročil neposredno zakon, dejansko učinkuje tako, da se prepreči vložitev kakršne koli tožbe za ugotovitev odgovornosti države zakonodajalke, če je škoda neposredna posledica zakona.

90. Kraljevina Španija se je med obravnavo sklicevala na sodbo Tribunal Supremo (vrhovno sodišče), v skladu s katero je bila priznana možnost uveljavljanja odgovornosti države zakonodajalke zaradi kršitve španske ustave tudi brez izvedbenega upravnega akta, in sicer čeprav člen 32(4) zakona 40/2015 določa enako zahtevo po vložitvi predhodne tožbe kot člen 32(5) tega zakona. Kot pa sem že navedel, osamljene sodne razlage, ki odstopa od besedila razložene določbe, po mojem mnenju ni mogoče upoštevati in bi se z njo vsekakor vedno tvegalo, da bi postala nacionalna zakonodaja tako nejasna, da ne bi bilo mogoče zagotoviti uporabe, združljive s pravom Unije. To še toliko bolj drži, če gre – kot trdi Kraljevina Španija – za razlogovanje po analogiji z razlago druge določbe, ne pa določbe, ki se obravnava.

91. Menim torej, da je člen 32(5) zakona 40/2015 v nasprotju z načelom učinkovitosti, ker se s to določbo možnost uveljavljanja odgovornosti države zakonodajalke zaradi kršitve prava Unije vedno pogojuje s tem, da mora oškodovanec prej vložiti tožbo zoper upravni akt, tudi če je bila škoda povzročena neposredno z zakonom.

<sup>33</sup> Sodba z dne 14. septembra 1999, Komisija/AssiDomän Kraft Products in drugi (C-310/97 P, EU:C:1999:407, točka 59).

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

3) *Pogoj, da se mora oškodovani posameznik sklicevati na kršitev prava Unije, ki je bila pozneje priznana v okviru tožbe zoper upravni akt, ki je povzročil škodo*

92. Člen 32(5) zakona 40/2015 določa, da je uveljavljanje odgovornosti države zakonodajalke pogojeno s tem, da se je v okviru tožbe zoper upravni akt, ki posega v položaj, sklicevalo na pozneje priznano kršitev prava Unije. Komisija meni, da se s tako zahtevo omejuje možnost povrnitve škode, ki jo je povzročila država zakonodajalka v primerih, ko kršena določba prava Unije povzroči neposredni učinek, kar naj bi bilo v nasprotju z načelom učinkovitosti.

93. Komisija navaja, da samo določbe z neposrednim učinkom povzročijo obveznost nacionalnega sodišča, da ne uporabi določbe nacionalnega prava, ki je v nasprotju z določbami prava Unije, zato naj od oškodovanih posameznikov ne bi bilo mogoče razumno zahtevati, da se sklicujejo na določbe brez neposrednega učinka, čeprav tako sklicevanje ne bi nikakor vplivalo na izid tožbe.

94. Kraljevina Španija ugovarja, da omejitev odgovornosti države zaradi kršitve prava Unije na določbe z neposrednim učinkom ne temelji na nobeni določbi španskega pravnega reda. To, da lahko samo določbe z neposrednim učinkom povzročijo obveznost nacionalnega sodišča, da ne uporabi nacionalnih določb, ki so z njimi v nasprotju, naj nikakor ne bi vplivalo na možnost in primernost sklicevanja tudi na kršitve določb prava Unije, ki v nacionalnem pravu nimajo neposrednega učinka, v okviru tožbe zoper upravni akt, ki posega v položaj.

95. Naj pojasnim, da je ta očitek upošteven samo v delu, v katerem se nanaša na škodo, ki jo povzroči zakon prek vmesnega upravnega akta, saj – kot sem pokazal v točki 83 in naslednjih teh sklepnih predlogov – je lahko samo v tem položaju z načelom učinkovitosti v skladu to, da se tožba za ugotovitev odgovornosti države pogojuje z vložitvijo tožbe zoper upravni akt, ki je povzročil škodo. Če je škodo povzročil neposredno zakon, ni prav zelo pomembno, ali se z načelom učinkovitosti sklada zahteva po sklicevanju na kršitev prava Unije v fazi tožbe zoper upravni akt, ki je povzročil škodo, saj je očitno, da take tožbe ni mogoče zahtevati.

96. Kot poudarja Komisija, je Sodišče jasno navedlo, da nacionalno sodišče ni zavezano, da ne uporabi določbe svojega nacionalnega prava, ki je v nasprotju z določbo prava Unije, če zadnjenavedena določba nima neposrednega učinka.<sup>35</sup> Vendar se ne strinjam s trditvijo Komisije, da to pomeni, da bi se bilo odveč v okviru tožbe zoper upravni akt sklicevati na to, da nacionalne določbe kršijo določbe prava Unije brez neposrednega učinka.

97. Drži sicer, da sklicevanje oškodovanca na to, da nacionalno pravo krši določbo brez neposrednega učinka, torej ne bo moglo povzročiti neuporabe zadevnih nacionalnih določb v okviru tožbe zoper upravni akt, ki posega v položaj.

98. Vendar učinkovitega sklicevanja na predpise prava Unije pred nacionalnimi sodišči ni mogoče omejiti samo na možnost sklicevanja na neuporabo, na kar se zdi, da napeljuje Komisija. Na določbe prava Unije brez neposrednega učinka se je mogoče pred nacionalnim sodiščem sklicevati zlasti v okviru obveznosti skladne razlage tega prava in lahko vplivajo na izid spora, tudi če nimajo neposrednega učinka.

<sup>35</sup> Sodba z dne 24. junija 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, točka 68).



99. Komisija torej ne more uspeti s trditvijo, da tretji pogoj, ki mora biti izpolnjen za vložitev tožbe za ugotovitev odgovornosti države zakonodajalke zaradi kršitve prava Unije in se nanaša na sklicevanje na kršitev prava Unije v okviru tožbe zoper akt, ki posega v položaj, učinkuje tako, da se uveljavljanje odgovornosti države zakonodajalke omeji na kršitve določb z neposrednim učinkom.

100. Vendar ta ugotovitev še ne pomeni, da se pogoj, da se je treba v okviru tožbe zoper upravni akt, ki posega v položaj, sklicevati na kršitev prava Unije, da bi bilo nato mogoče uspešno uveljavljati odgovornost države zakonodajalke, sklada z načelom učinkovitosti.

101. Člen 32(5) zakona 40/2015 namreč določa, da se je moral posameznik v okviru predhodne tožbe sklicevati na kršitev prava Unije, ki je bila „pozneje ugotovljena“ v odločbi, s katero je bilo odločeno, da je predpis v nasprotju s pravom Unije. Torej ne samo, da mora posameznik izpodbijati veljavnost upravnega akta, ki posega v njegov položaj, ampak mora poleg tega pravilno opredeliti posamezno določbo prava Unije, ki je bila kršena, in – po logiki navedenega člena 32(5) – predvideti, da bo Sodišče v zvezi s tem sprejelo odločbo.

102. Čeprav drži, da vložitev tožbe zoper akt, ki posega v položaj, na eni strani kaže na to, da si je oškodovanec z razumno skrbnostjo prizadeval za preprečitev ali omejitev obsega škode, in je zato, na drugi strani, vložitev take tožbe s tega vidika lahko pogoj za poznejšo tožbo za ugotovitev odgovornosti, menim, da to, da oškodovanec ni pravilno opredelil posamične določbe prava Unije, ki je bila kršena, ne sme preprečevati povrnitve škode. Posamezniku namreč ni mogoče očitati – s posledico izgube njegove pravice do povrnitve nastale škode – da ni sam opredelil določbe prava Unije, ki jo je država kršila, čeprav mora predvsem država zagotoviti skladnost svojega prava s pravom Unije, nacionalno sodišče pa mora uporabljati določbe prava Unije.

103. S tako zahtevo bi bilo torej oškodovancem naloženo breme, ki presega razumno skrbnost, ki se od njih pričakuje, da se omeji obseg škode, kar je v nasprotju z načelom učinkovitosti.

104. Iz navedenega izhaja, da je člen 32(5) zakona 40/2015 v nasprotju z načelom učinkovitosti v delu, v katerem je s to določbo uveljavljanje odgovornosti države zakonodajalke pogojeno s tem, da Sodišče predhodno ugotovi nezdržljivost nacionalnega prava s pravom Unije, in s predhodno vložitvijo tožbe zoper upravni akt, ki posega v položaj, v okviru katere se je uveljavljala kršitev prava Unije, ki je bila nato priznana s sodbo Sodišča, ne da bi navedena določba vsebovala prilagoditev za primer, v katerem škodo povzroči zakonodajni akt brez vmesnega upravnega akta.

*4) Izračun zastaralnega roka in omejitev škode, ki je lahko predmet odškodnine, na podlagi člena 32(5) zakona 40/2015*

105. Komisija trdi, da sta člen 67 zakona 39/2015, ki določa, da pravica do vložitve odškodninskega zahtevka zastara eno leto po objavi odločbe, s katero je bilo odločeno, da je zakonodajni akt v nasprotju s pravom Unije, v *Uradnem listu Evropske unije*, in člen 34(1) zakona 40/2015, ki določa, da je lahko predmet odškodnine le škoda, nastala pet let pred datumom te objave, v nasprotju z načelom učinkovitosti.

106. Komisija meni, da so – ker za uveljavljanje odgovornosti države zakonodajalke ni potrebna odločba Sodišča – določbe, ki predpisujejo, da sta od take odločbe Sodišča odvisna zastaralni rok in škoda, ki jo je mogoče povrniti, prav tako v nasprotju s pravom Unije.

107. Kraljevina Španija znova trdi, da predhodni obstoj sodbe Sodišča kot pogoj za uveljavljanje odgovornosti države zakonodajalke ni v nasprotju z načelom učinkovitosti, zato zastaralni rok in omejitve škode, ki jo je mogoče povrniti, prav tako nista v nasprotju z načelom učinkovitosti, kar še toliko bolj velja, ker Komisija dolžine zadevnih rokov ne izpodbija.

108. Kot sem pokazal v točki 68 in naslednjih teh sklepnih predlogov, v zvezi s tem zadostuje ugotovitev, da je pogoj iz člena 32(5) zakona 40/2015 – v skladu s katerim mora za uveljavljanje odgovornosti države zakonodajalke predhodno obstajati odločba Sodišča, s katero je bilo odločeno, da so določbe nacionalnega prava v nasprotju s pravom Unije – v nasprotju z načelom učinkovitosti.

109. V teh okoliščinah sta tako zastaralni rok za tožbo za ugotovitev odgovornosti države zakonodajalke kot tudi omejitve škode, ki je lahko predmet odškodnine iz tega naslova – ki sta oba odvisna od obstoja take odločbe Sodišča kot izhodišča za začetek teka teh dveh rokov – prav tako v nasprotju z načelom učinkovitosti.

110. Iz vsega navedenega izhaja, da je španska ureditev odgovornosti države zakonodajalke zaradi kršitve prava Unije po mojem mnenju v nasprotju z načelom učinkovitosti.

## **2. Načelo enakovrednosti**

111. Komisija trdi, da je španska ureditev odgovornosti države zakonodajalke v nasprotju z načelom enakovrednosti, ker v členu 32(5) zakona 40/2015 določa, da mora za to, da bi bilo mogoče v primeru kršitve prava Unije uveljavljati odgovornost države zakonodajalke, kršeno pravilo prava Unije podeljevati pravice posameznikom, kršitev pa mora biti dovolj resna, medtem ko se ta pogoja ne zahtevata za tožbo za ugotovitev odgovornosti države zakonodajalke v primeru kršitve španske ustave. Torej so za tožbo za ugotovitev odgovornosti države zakonodajalke zaradi kršitve prava Unije določeni manj ugodni pogoji kot za tožbo za ugotovitev odgovornosti države zakonodajalke zaradi kršitve španske ustave, določeno v členu 32(4) zakona 40/2015, čeprav sta ti tožbi enakovredni.

112. Kraljevina Španija ugovarja, da načelo enakovrednosti državi članici ne nalaga, da mora najugodnejšo nacionalno ureditev razširiti na vse tožbe, vložene na določenem pravnem področju, pogoj za uporabo načela enakovrednosti pa je, da so tožbe podobne, ker imajo podoben predmet in podlago. Po njenem mnenju to v tem primeru ne drži. Ta država članica nazadnje še trdi, da tudi če bi bilo treba ti tožbi obravnavati kot podobni, člen 32(5) zakona 40/2015 zgolj uzakonja zahteve, izoblikovane s sodno prakso Sodišča, in da so te zahteve vsekakor vgrajene že v samo naravo ureditve odgovornosti države zakonodajalke v primeru neustavnosti.

113. Načelo enakovrednosti zahteva, da se vsa pravila glede pravnih sredstev brez razlikovanja uporabljajo za pravna sredstva, ki temeljijo na kršitvi prava Unije, in tista, ki temeljijo na kršitvi nacionalnega prava.<sup>36</sup>

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

114. Da bi se preverilo, ali je načelo enakovrednosti spoštovano, je zato treba najprej preveriti, ali je mogoče tožbo za ugotovitev odgovornosti države zakonodajalke, ki temelji na kršitvi prava Unije, in tožbo, ki temelji na neustavnosti zakonodajnega akta, glede na njun predmet, podlago in bistvene elemente šteti za podobni.<sup>37</sup>

115. Sodišče je prav v zvezi z zadevnima tožbama za ugotovitev odgovornosti države zakonodajalke odgovorilo pritrdilno. Tožba za ugotovitev odgovornosti države zakonodajalke za kršitev španske ustave in za kršitev prava Unije imata enak predmet, in sicer povrnitev škode, ter enako podlago, in sicer kršitev pravnega pravila višje veljave.<sup>38</sup> Poleg tega je Sodišče pojasnilo, da edina razlika med tožbama, in sicer okoliščina, da so bile kršitve prava, na katerih temeljita, pri prvi ugotovljene od Sodišča, pri drugi pa s sodbo Tribunal Constitucional (ustavno sodišče, Španija), ne zadostuje za ugotovitev razlike med tema tožbama glede na načelo enakovrednosti.<sup>39</sup>

116. Ker Kraljevina Španija v zvezi s tem ni predložila novih trditev, ki bi lahko spremenile to presojo, je treba ugotoviti, da je treba enako rešitev uporabiti v obravnavani zadevi. Torej menim, da je mogoče ti tožbi obravnavati kot podobni.

117. Vendar Kraljevina Španija zlasti še trdi, da je s členom 32(5) zakona 40/2015 zgolj uzakonjena sodna praksa Sodišča v zvezi s pogoji, ki jih je treba izpolniti za uveljavljanje odgovornosti države zaradi škode, povzročene posameznikom s kršitvijo prava Unije.

118. Ta element se mi zdi odločilen.

119. S členom 32(5) zakona 40/2015 so dobesečno povzete vse tri zahteve, ki so bile v sodni praksi Sodišča izoblikovane za to, da za posameznike nastane pravica do odškodnine v primeru kršitve prava Unije. Če naj nastane odgovornost države in obveznost povrnitve škode, morajo biti izpolnjeni ti trije pogoji, ki narekujejo, da mora kršeno pravno pravilo podeljevati pravice posameznikom, da mora biti kršitev dovolj resna in da mora med kršitvijo in nastalo škodo obstajati vzročna zveza. Če eden od teh pogojev ni izpolnjen, na podlagi prava Unije ne obstaja več pravica do odškodnine.

120. Šele ko je ugotovljen obstoj take pravice, ker so izpolnjeni ti trije pogoji, mora država odpraviti posledice povzročene škode v okviru nacionalnega prava in pod pogoji, ki se skladajo z načeloma učinkovitosti in enakovrednosti.

121. Ti trije pogoji so potrebni in zadostni za to, da v korist posameznikov nastane pravica do odškodnine,<sup>40</sup> zato menim, da jih je treba upoštevati pred obravnavo problematike učinkovitosti in enakovrednosti pogojev, določenih z nacionalnim pravom, s katerimi je urejeno uresničevanje te pravice. Prav nacionalno pravo je tisto, ki ureja podrobna – postopkovna in materialna – pravila uresničevanja pravice do odškodnine in njeno vsebino, ki se lahko prav tako spreminja glede na pogoje, naložene z nacionalnim pravom (na primer vrsta škode, ki jo je treba povrniti), vendar s pridržkom upoštevanja načel učinkovitosti in enakovrednosti. Nasprotno, sam obstoj tega nacionalnega prava je urejen izključno s pravom Unije, saj bi bila sicer omajana enotna uporaba prava Unije v pravnih redih držav članic.

<sup>37</sup> Sodba z dne 26. januarja 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, točka 35).

<sup>38</sup> Sodba z dne 26. januarja 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, točka 36). V zvezi s tem glej tudi sklepane predloge generalnega pravobranilca M. Poiaresa Madura v zadevi Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2009:437, točka 30).

<sup>39</sup> Sodba z dne 26. januarja 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, točki 43 in 44).

<sup>40</sup> Sodba z dne 29. julija 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, točka 37).

122. Drugače povedano, načelo enakovrednosti je upoštevno šele, ko je pravica do odškodnine že nastala, in sicer v skladu s pogoji iz sodne prakse Sodišča, povzetimi v členu 32(5) zakona 40/2015. Nasprotno, to načelo ne more biti podlaga za to, da za države članice nastane obveznost omogočiti *nastanek* pravice do odškodnine pod ugodnejšimi pogoji, kot jih določa sodna praksa Sodišča.

123. Komisija v zvezi s tem navaja, da je Sodišče razsodilo, da pravo Unije v ničemer ne izključuje možnosti, da se odgovornost države zaradi kršitve tega prava uveljavlja pod manj strogimi pogoji. Vendar moram poudariti, da je Sodišče pojasnilo, da lahko „nacionalno pravo [...] določi“ manj stroge pogoje za uveljavljanje odgovornosti države zaradi kršitve prava Unije.<sup>41</sup> Ob taki predpostavki nastanek pravice do odškodnine v položaju, v katerem kršitev pravila, s katerim so posameznikom podeljene pravice, ni dovolj resna, torej ne temelji na pravu Unije, zato se za njeno uresničevanje ne uporabljata načeli učinkovitosti in enakovrednosti.

124. V teh okoliščinah dejstvo, da za tožbo za ugotovitev odgovornosti države zakonodajalke zaradi kršitve španske ustave – drugače kakor za tožbo za ugotovitev odgovornosti države zakonodajalke zaradi kršitve prava Unije – ni potrebno, da obstaja dovolj resna kršitev pravnega pravila, s katerim so posameznikom podeljene pravice, ne more pomeniti kršitve načela enakovrednosti, saj se to načelo ob taki predpostavki ne uporablja.

125. Iz vseh zgoraj navedenih razlogov tako menim, da ureditev odgovornosti države zakonodajalke za kršitev prava Unije ne krši načela enakovrednosti.

### C. Stroški

126. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. V skladu s členom 138(3) tega poslovnika vsaka stranka nosi svoje stroške, če vsaka uspe samo deloma.

127. Ker sta v obravnavani zadevi Komisija in Kraljevina Španija s svojimi predlogi uspeli samo deloma, nosita vsaka svoje stroške.

## VI. Predlog

128. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj:

- ugotovi, da Kraljevina Španija s tem, da je sprejela in ohranila v veljavi člen 32, od (3) do (6), in člen 34(1) Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (zakon 40/2015 o pravni ureditvi javnega sektorja) z dne 1. oktobra 2015 ter člen 67(1) Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (zakon št. 39/2015 o skupnem upravnem postopku javnih uprav) z dne 1. oktobra 2015, ni izpolnila obveznosti na podlagi načela učinkovitosti, ki omejuje procesno avtonomijo držav članic pri določanju pogojev, s katerimi je urejena njihova odgovornost za škodo, povzročeno posameznikom s kršitvijo prava Unije;
- v preostalem tožbo zavrne;
- odredi, da Evropska komisija in Kraljevina Španija nosita vsaka svoje stroške.

<sup>41</sup> Sodba z dne 25. novembra 2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, točka 66).