



24.7.2019

KÖZLEMÉNY A KÉPVISELŐK RÉSZÉRE

Tárgy: Francisco Verdun Pérez spanyol állampolgár által benyújtott 0559/2017. számú petíció az uniós jog megsértésével kapcsolatos felelősségről

1. A petíció összefoglalása

A petíció benyújtója kifejti, hogy a közigazgatási jogrendszerről szóló 40/2015. sz. új törvény szabályozza a közhatóságok állami felelősségének alapelveit. Amennyiben a jogsértés egy olyan szabály alkalmazásának eredménye, amely ellentétesnek bizonyult az uniós joggal, a kártalanításra akkor kerül sor, ha az érintett személy valamely bíróságtól megkapta a kárt okozó közigazgatási eljárás elleni keresetét elutasító végső határozatot, amennyiben végül megállapítást nyer az uniós jog állítólagos megsértése. A következő követelmények mindegyikének szintén teljesülnie kell: a) az intézkedés jogok biztosítását célozza az egyéneknek; b) a jogsértésnek kellően súlyosnak kell lennie; c) közvetlen oksági viszonynak kell fennállnia a felelős hatóságra az uniós jog által ruházott kötelezettség megszegése és az egyéneket ért kár között. A spanyol jogban lefektetett eljárási mechanizmusok, amelyek lehetővé teszik a fogyasztóknak, hogy kártérítést kérjenek az államtól az uniós jog spanyol igazságügyi szervek általi megsértéséből eredő károkért, ellentmondanak a hatékonyság elvének, mivel nagyon hosszadalmas eljárásokat vezetnek be. Először is, a Legfelsőbb Bíróság előtt indul jogi eljárás, ahol fennáll a költségek megtérítési kötelezettségének kockázata. Majd az Igazságügyi Minisztérium folytat adminisztratív eljárást, és amennyiben elutasítja a keresetet, új jogi eljárás kezdődik a fellebbviteli-közigazgatási bíróságon, ismét a költségek megtérítésének kockázatával. A gyakorlatban ezek az akadályok elveszik a fogyasztók kedvét attól, hogy kártérítést követeljenek az államtól. Ezzel elvesz a jogorvoslat lehetősége, és az egyént eltántorítják olyan keresetek benyújtásától, amelyek teljes mértékben biztosítanák az uniós jog érvényesülését.

2. Elfogadhatóság

Elfogadhatónak nyilvánítva: 2017. október 18. Tájékoztatás kérése a Bizottságtól (az eljárási

szabályzat 227. cikkének (6) bekezdése szerint) megtörtént.

3. A Bizottságtól kapott válasz: 2018. február 28.

A petíció benyújtója azt állítja, hogy a közigazgatási jogrendszerről szóló október 1-i 40/2015. sz. spanyol törvény sérti az uniós jogot, tekintettel azokra a szigorú feltételekre, amelyeket e spanyol törvény 32. cikke ír elő az uniós jogot sértő állami intézkedésekből származó károk megtérítéséhez. A petíció benyújtójának véleménye szerint ezek a követelmények a hatékonyság és az egyenértékűség elvébe ütköznek, amint azokat az Európai Unió Bíróságának (EUB) ítélkezési gyakorlata meghatározza. A petíció benyújtója továbbá megkérdőjelezi a jogalkalmazási hibákkal kapcsolatos állami felelősségre vonatkozó spanyol jogszabályokat is (az igazságszolgáltatási jogkörről szóló július 1-i 6/1985. sz. sarkalatos törvény 292–296. cikke).

A Bizottság észrevételei

2018. január 26-án a Bizottság indokolással ellátott véleményt küldött Spanyolországnak a közigazgatási jogrendszerről szóló október 1-i 40/2015. számú, illetve a közigazgatásban alkalmazott közös adminisztratív eljárásról szóló október 1-i 39/2015. számú spanyol törvényekkel kapcsolatban. A Bizottság úgy véli, hogy e törvények azon rendelkezései, amelyek a jogalkotói minőségében eljáró államnak az uniós jogot sértő intézkedésekért fennálló felelősségével foglalkoznak, nem egyeztethetők össze az egyenértékűség és/vagy a hatékonyság elvével.

Kiemelendő, hogy a spanyol jogszabály kevésbé kedvező feltételeket állapított meg az uniós jog megsértésével kapcsolatos felelősségre, mint a spanyol alkotmány megsértésével kapcsolatos felelősségre vonatkozóan. Ráadásul olyan eljárási feltételeket tartalmaz, amelyek nincsenek összhangban az EUB kialakult ítélkezési gyakorlatával. A vitatott nemzeti rendelkezések így aránytalanul megnehezítik az államnak az uniós jog megsértéséért való felelősségre vonását, ami negatívan befolyásolja az uniós jog érvényesülését. Spanyolországnak két hónapja van választ adni a Bizottság által előadott érvekre. Ennek hiányában a Bizottság dönthet úgy, hogy az ügyet az EUB-hoz utalja.¹

A fent említett kötelezettségszegési eljárás nem terjed ki a petíció második, a jogalkalmazási hibákkal kapcsolatos állami felelősségre vonatkozó spanyol jogszabályokat érintő részére. A petíció benyújtója azt kifogásolja, hogy a jogalkalmazási hibákkal kapcsolatos állami felelősségre vonatkozó spanyol rendelkezések nem egyeztethetők össze a hatékonyság elvével.² A petíció benyújtója hivatkozik például az előírt határidőre, a jogalkalmazási hiba megállapításának nehézségére, az eljárás bonyolultságára, valamint arra a tényre, hogy az eljárási költségeket adott esetben a kérelmezőnek kell megfizetnie.

A jogalkalmazási hibákkal kapcsolatos felelősség elismerésére vonatkozó spanyol jogszabályok több feltételt is meghatároznak: i. a hiba előzetes bejelentése iránti kérelmet az érvényesíthetőségtől számított három hónapon belül be kell nyújtani; ii. a Legfelsőbb Bíróság által elkövetett hiba előzetes bejelentésével az ítélet-felülvizsgálati eljárás keretében kell foglalkozni; iii. jogalkalmazási hiba bejelentése esetén kérelmet kell benyújtani az

¹ Lásd a 2018. január 25-i MEMO/18/349 sajtóközleményt.

² C-224/01. sz. *Köbler*-ügy, EU:C:2003:513.

Igazságügyi Minisztériumhoz; iv. az utóbbi határozata ellen közigazgatási bíróságok előtt lehet fellebbezni.

A Bizottság úgy véli, hogy a három hónapos határidő, még ha rövid is, elfogadható azzal a feltétellel, hogy azt a hatékonyság elvének megfelelően alkalmazzák. Ezen időszak kezdő időpontját nem lehet úgy meghatározni, hogy az lehetetlenné tegye vagy aránytalanul megnehezítse az uniós jogot megsértő, végső fokon eljáró nemzeti bíróság által okozott károkért járó kártérítés megszerzését.

Másodszor, a Bizottság megjegyzi, hogy a spanyol jogszabályok tartalmilag nem tűnnek ellentétesnek az uniós joggal, amennyiben a „jogalkalmazási hiba” követelményét az uniós jog megsértésére való hivatkozás esetén a *Köbler*-ügyben hozott ítéletben megállapított minimumkövetelménnyel összhangban értelmezik és alkalmazzák. Másként fogalmazva a Spanyol Legfelsőbb Bíróság által alkalmazott jogi vizsgálat nem lehet kevésbé kedvező a kérelmezőre nézve, mint a *Köbler*-vizsgálat. Az említett ítélettel összhangban „a végső fokon ítélező nemzeti bíróság határozatáért fennálló állami felelősséget *csak abban a kivételes esetben lehet megállapítani, ha a bíróság az alkalmazandó jogot nyilvánvaló módon hagyta figyelmen kívül*”. „Annak megítélése érdekében, hogy e feltétel teljesül-e, a kártérítési keresetet tárgyaló nemzeti bíróságnak figyelembe kell vennie minden tényezőt, amely az előtte lévő ügyet jellemzi.” „Ilyen tényezők különösen a megsértett jogszabály egyértelműségének és pontosságának foka, a jogsértés szándékossága, a jogi hiba menthetősége vagy menthetetlensége, esetleg valamely közösségi intézmény állásfoglalása, illetve az a körülmény, hogy a kérdéses bíróság nem tett eleget az előzetes döntéshozatalra utalás – EK 234. cikk harmadik bekezdésében foglalt – kötelezettségének.” „Mindenesetre a közösségi jog megsértése kellően súlyos akkor, ha az adott határozat meghozatala a Bíróság e tárgyban kialakított ítélkezési gyakorlatának nyilvánvaló figyelmen kívül hagyásával történik.”¹

Harmadszor, a Bizottság véleménye szerint az eljárás bonyolult volta önmagában nem jelenti a hatékonyság elvének megsértését. A Bizottság hangsúlyozni kívánja, hogy amennyiben a vizsgált ítéletet maga a Legfelsőbb Bíróság hozta, a hiba bejelentésére vonatkozó kérelemről a Legfelsőbb Bíróság külön tanácsa határoz, elkerülendő a részrehajlást az ügygel kapcsolatos döntés során. Az eljárás költségeinek sikertelenség esetén való esetleges felszámítása nem szokatlan a tagállamok eljárásjogában, és nem sérti a hatékonyság elvét, kivéve, ha olyan magas összegben állapítják meg, amely eltántorítja a kérelmezőket az ügyük előterjesztésétől.

Végezetül pedig a spanyol jogszabályok nem értelmezhetők és alkalmazhatók oly módon, hogy az uniós jogot érintő jogalkalmazási hiba előzetes bejelentése „a gyakorlatban kizárt”² legyen, sértve a hatékonyság elvét.

Következtetés

A petíció benyújtója által felvetett első problémával kapcsolatban a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított a Spanyol Királysággal szemben.

A jogalkalmazási hibákkal kapcsolatos állami felelősségre vonatkozó spanyol jogszabályokat

¹ Ugyanott, 53–56. pont.

² C-160/14. sz. Ferreira da Silva-ügy, EU:C:2015:565.

illetően a Bizottság nem rendelkezik elegendő bizonyítékkal a kötelezettségszegés fennállásának feltételezéséhez.

4. A Bizottságtól kapott válasz (REV.): 2019. július 24.

A petíció benyújtója azt állítja, hogy a közigazgatási jogrendszerről szóló október 1-i 40/2015. sz. spanyol törvény sérti az uniós jogot, tekintettel azokra a szigorú feltételekre, amelyeket e spanyol törvény 32. cikke ír elő az uniós jogot sértő jogalkotási intézkedésekből származó károk megtérítéséhez. A petíció benyújtójának véleménye szerint ezek a követelmények a hatékonyság és az egyenértékűség elvébe ütköznek, amint azokat az Európai Unió Bíróságának (EUB) ítélkezési gyakorlata meghatározza. A petíció benyújtója továbbá megkérdőjelezi a jogalkalmazási hibákkal kapcsolatos állami felelősségre vonatkozó spanyol jogszabályokat is (az igazságszolgáltatási jogköréről szóló július 1-i 6/1985. sz. sarkalatos törvény 292–296. cikke).

A Bizottság észrevételei

Az első szemponttal kapcsolatban 2018. január 26-án a Bizottság indokolással ellátott véleményt küldött Spanyolországban a közigazgatási jogrendszerről szóló október 1-i 40/2015. számú, illetve a közigazgatásban alkalmazott közös adminisztratív eljárásról szóló október 1-i 39/2015. számú spanyol törvényekkel kapcsolatban. A Bizottság úgy véli, hogy e törvények azon rendelkezései, amelyek a jogalkotói minőségében eljáró államnak az uniós jogot sértő intézkedésekért fennálló felelősségével foglalkoznak, nem egyeztethetők össze az egyenértékűség és/vagy a hatékonyság elvével.

Kiemelendő, hogy a spanyol jogszabály kevésbé kedvező feltételeket állapított meg az uniós jog megsértésével kapcsolatos felelősségre, mint a spanyol alkotmány megsértésével kapcsolatos felelősségre vonatkozóan. Ráadásul olyan eljárási feltételeket tartalmaz, amelyek nincsenek összhangban az EUB kialakult ítélkezési gyakorlatával. A vitatott nemzeti rendelkezések így aránytalanul megnehezítik az államnak az uniós jog megsértéséért való felelősségre vonását, ami negatívan befolyásolja az uniós jog érvényesülését.

Spanyolország 2018 márciusában válaszolt az indokolással ellátott véleményre. Ezenkívül 2018. december 21-én kiegészítő választ küldött a Bizottságnak. A Bizottság szervezeti egységei jelenleg vizsgálják ezeket a válaszokat.

A fent említett kötelezettségszegési eljárás nem terjed ki a petíció második, a jogalkalmazási hibákkal kapcsolatos állami felelősségre vonatkozó spanyol jogszabályokat érintő részére. A petíció benyújtója azt kifogásolja, hogy a jogalkalmazási hibákkal kapcsolatos állami felelősségre vonatkozó spanyol rendelkezések nem egyeztethetők össze a hatékonyság elvével¹. A petíció benyújtója hivatkozik például az előírt határidőre, a jogalkalmazási hiba megállapításának nehézségére, az eljárás bonyolultságára, valamint arra a tényre, hogy az eljárási költségeket adott esetben a kérelmezőnek kell megfizetnie.

A jogalkalmazási hibákkal kapcsolatos felelősség elismerésére vonatkozó spanyol jogszabályok több feltételt is meghatároznak: i. a hiba előzetes bejelentése iránti kérelmet az érvényesíthetőségtől számított három hónapon belül be kell nyújtani; ii. a Legfelsőbb Bíróság

¹ C-224/01. sz. *Köbler*-ügy, EU:C:2003:513.

által elkövetett hiba előzetes bejelentésével az ítélet-felülvizsgálati eljárás keretében kell foglalkozni; iii. jogalkalmazási hiba bejelentése esetén kérelmet kell benyújtani az Igazságügyi Minisztériumhoz; iv. az utóbbi határozata ellen közigazgatási bíróságok előtt lehet fellebbezni.

A Bizottság úgy véli, hogy a három hónapos határidő, még ha rövid is, elfogadható azzal a feltétellel, hogy azt a hatékonyság elvének megfelelően alkalmazzák. Ezen időszak kezdő időpontját nem lehet úgy meghatározni, hogy az lehetetlenné tegye vagy aránytalanul megnehezítse az uniós jogot megsértő, végső fokon eljáró nemzeti bíróság által okozott károkért járó kártérítés megszerzését.

Másodszor, a Bizottság megjegyzi, hogy a spanyol jogszabályok tartalmilag nem tűnnek ellentétesnek az uniós joggal, amennyiben a „jogalkalmazási hiba” követelményét az uniós jog megsértésére való hivatkozás esetén a *Köbler*-ügyben hozott ítéletben megállapított minimumkövetelménnyel összhangban értelmezik és alkalmazzák. Másként fogalmazva a Spanyol Legfelsőbb Bíróság által alkalmazott jogi vizsgálat nem lehet kevésbé kedvező a kérelmezőre nézve, mint a *Köbler*-vizsgálat. Az említett ítélettel összhangban „a végső fokon ítélező nemzeti bíróság határozatáért fennálló állami felelősséget *csak abban a kivételes esetben lehet megállapítani, ha a bíróság az alkalmazandó jogot nyilvánvaló módon hagyta figyelmen kívül*”. „Annak megítélése érdekében, hogy e feltétel teljesül-e, a kártérítési keresetet tárgyaló nemzeti bíróságnak figyelembe kell vennie minden tényezőt, amely az előtte lévő ügyet jellemzi.” „Ilyen tényezők különösen a megsértett jogszabály egyértelműségének és pontosságának foka, a jogsértés szándékossága, a jogi hiba menthetősége vagy menthetetlensége, esetleg valamely közösségi intézmény állásfoglalása, illetve az a körülmény, hogy a kérdéses bíróság nem tett eleget az előzetes döntéshozatalra utalás – EK 234. cikk harmadik bekezdésében foglalt – kötelezettségének.” „Mindenesetre a közösségi jog megsértése kellően súlyos akkor, ha az adott határozat meghozatala a Bíróság e tárgyban kialakított ítélkezési gyakorlatának nyilvánvaló figyelmen kívül hagyásával történik.”¹

Harmadszor, a Bizottság véleménye szerint az eljárás bonyolult volta önmagában nem jelenti a hatékonyság elvének megsértését. A Bizottság hangsúlyozni kívánja, hogy amennyiben a vizsgált ítéletet maga a Legfelsőbb Bíróság hozta, a hiba bejelentésére vonatkozó kérelemről a Legfelsőbb Bíróság külön tanácsa határoz, elkerülendő a részrehajlást az ügygel kapcsolatos döntés során. Az eljárás költségeinek sikertelenség esetén való esetleges felszámítása nem szokatlan a tagállamok eljárásjogában, és nem sérti a hatékonyság elvét, kivéve, ha olyan magas összegben állapítják meg, amely eltántorítja a kérelmezőket az ügyük előterjesztésétől.

Végezetül pedig a spanyol jogszabályok nem értelmezhetők és alkalmazhatók oly módon, hogy az uniós jogot érintő jogalkalmazási hiba előzetes bejelentése „a gyakorlatban kizárt”² legyen, sértve a hatékonyság elvét.

Következtetés

Ami a petíció benyújtójának első kérdését illeti, a Bizottság szervezeti egységei jelenleg vizsgálják a Spanyolország által 2018. március 26-án és 2018. december 21-én küldött, indokolással ellátott véleményre adott válaszokat.

¹ Ugyanott, 53–56. pont.

² C-160/14. sz. *Ferreira da Silva*-ügy, EU:C:2015:565.

A jogalkalmazási hibákkal kapcsolatos állami felelősségre vonatkozó spanyol jogszabályokat illetően a Bizottság nem rendelkezik elegendő bizonyítékkal a kötelezettségszegés fennállásának feltételezéséhez.