



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Е. ТАНЧЕВ

представено на 16 септември 2021 година¹

Дело C-177/20

„Grossmania“ Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft

срещу

Vas Megyei Kormányhivatal

(Преюдициално запитване, отправено от Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
(Административен и трудов съд Дьор, Унгария))

„Преюдициално запитване — Принципи на правото на Съюза — Предимство — Директен ефект — Противоречие между правото на Съюза и националното право — Нарушение на правото на Съюза, установено от Съда в производство по преюдициално запитване, както и в производство за установяване на неизпълнение на задължения —

Задължения и права на националните административни органи и съдилища — Неприлагане на националното право по отношение на дела, които са сходни, но не са идентични с тези по това преюдициално производство — Административно решение, което влиза в сила, ако не бъде обжалвано пред съд — Неприлагане или оттегляне на такова решение поради противоречието му с правото на Съюза — Съдебна практика, произтичаща от решение Kühne & Heitz (C-453/00)“

1. Настоящото дело изправя Съда пред основна тежка дилема в правото на Съюза — дали да се даде предимство на принципа на законност, или на принципа на правна сигурност. Преюдициалното запитване е отправено от Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Административен и трудов съд Дьор, Унгария) във връзка с решение, с което се отказва ново вписване на заличените права на жалбоподателя на ползване върху земеделски земи.

I. Обстоятелствата по спора в главното производство и преюдициалният въпрос

2. Grossmania е търговско дружество със седалище в Унгария, съдружници в което са граждани на държави членки, различни от Унгария. Grossmania е било носител на права на ползване върху недвижими имоти в Унгария. Тези права са заличени в имотния регистър в съответствие с член 108, параграф 1 от a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (Закон CCXII от 2013 г. за приемане на различни разпоредби и преходни мерки във връзка със Закон CXXII от 2013 г. за продажбата на земеделски и горски земи, наричан по-нататък „Законът за преходните мерки от 2013 г.“) и член 94, параграф 5 от аз

¹ Език на оригиналния текст: английски.

ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Закон CXLI от 1997 г. за имотния регистър, наричан по-нататък „Законът за имотния регистър“). Grossmania не оспорва заличаването на правата му на ползване.

3. С решение от 6 март 2018 г., SEGRO и Horváth (съединени дела C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157) (наричано по-нататък „решение SEGRO и Horváth“) Съдът приема, че член 63 ДФЕС не допуска национална правна уредба като разглежданата в главните производства, съгласно която правата на ползване, които вече са били учредени върху земеделски земи и чиито носители нямат качеството на близък родственик на собственика на тези земи, се погасяват ex lege и съответно се заличават в имотните регистри.

4. В резултат на това Grossmania иска от Vas Megyei Kormányhivatal Celldömölki Járási Hivatala (Служба по вписванията на район Целдъомьолк към Областна администрация Ваш, Унгария, наричана по-нататък „първоинстанционният административен орган“) да извърши ново вписване на правата му на ползване върху съответните имоти. С решение от 17 май 2019 г. службата отхвърля това искане, позовавайки се по-специално на член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г.

5. Grossmania подава жалба по административен ред и с решение от 5 август 2019 г. Областна администрация Ваш потвърждава посоченото решение. Тя посочва, че искането за ново вписване е недопустимо по-специално защото член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г. продължава да е в сила. Според нея решение SEGRO и Horváth и решение от 21 май 2019 г., Комисия/Унгария (Права на ползване върху земеделски земи) (C-235/17, EU:C:2019:432) (наричано по-нататък „решение Комисия/Унгария“) са неприложими спрямо разглеждания случай.

6. Grossmania обжалва решението от 5 август 2019 г. по съдебен ред пред запитващата юрисдикция. Запитващата юрисдикция подчертава, че Grossmania не може да получи финансово обезщетение поради липсата на национални разпоредби, които да допускат такова обезщетяване. Тя се позовава на практиката на Alkotmánybíróság (Конституционен съд, Унгария). В тази съдебна практика се приема, че унгарският Основен закон е бил нарушен, тъй като по отношение на правата на ползване и правата на плодopolзване, погасени по силата на член 108 от Закона за преходните мерки от 2013 г., законодателят не е предвидил разпоредби, позволяващи обезщетяване на извънредни имуществени вреди, което, дори да е свързано с валиден договор, не може да бъде поискано при уреждане на отношенията между страните по този договор. Alkotmánybíróság (Конституционен съд) приканва законодателя да поправи този противоречащ на Основния закон пропуск до 1 декември 2015 г. След повече от пет години и половина обаче все още не са приети никакви нормативни разпоредби в това отношение. Запитващата юрисдикция изтъква, че фактите по настоящото дело се различават от фактите по дело SEGRO и Horváth, доколкото Grossmania не е обжалвало административните решения за заличаване на правата му на ползване.

7. Поради това Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Административен и трудов съд, Дьор) решава да спре производството и да отпрати до Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли член 267 ДФЕС да се тълкува в смисъл, че ако в свое решение, постановено в рамките на преюдициално производство, Съдът на Европейския съюз е установил несъвместимост на нормативна разпоредба на държава членка с правото на Съюза, тази нормативна разпоредба не може да се приложи и в последващи национални

административни или съдебни производства, независимо от обстоятелството, че фактите в последващото производство не са напълно идентични с тези в предходното преюдициално производство?“.

II. Анализ

A. Кратко изложение на доводите на страните

8. Писмени становища представят Grossmania, германското, испанското и унгарското правителство, както и Европейската комисия.

9. Тъй като всички страни (с изключение на унгарското правителство) се позовават на една и съща съдебна практика и изтъкват припокриващи се доводи в подкрепа на твърдението си, че на въпроса следва да се отговори утвърдително, в своята преценка ще разгледам само основните им доводи.

10. Първо, унгарското правителство изтъква, че както отбелязва и самата запитваща юрисдикция, обстоятелствата в главното производство се различават от тези по делото, по което е постановено решение SEGRO и Horváth, тъй като Grossmania не е обжалвало заличаването на правата му на ползване през 2014 г. От решение от 13 януари 2004 г., Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17) (наричано по-нататък „решение Kühne & Heitz“) следвало, че административният орган е длъжен да преразгледа такова решение само ако са изпълнени четирите условия по точка 28 от това съдебно решение. Страните не оспорвали, че настоящият случай не е такъв. При това положение било необходимо да се постигне равновесие между принципа на правна сигурност и принципа на законност в правото на Съюза и да се установи дали са спазени принципите на равностойност и ефективност, така че лицата да могат да предявят искания на основание правото на Съюза. Унгарското правителство твърди, че националната правна уредба относно исковите, която е в сила към момента на настъпване на фактите, отговаря на тези изисквания. Второ, унгарското правителство посочва, че в близко бъдеще ще бъдат приети национални норми, които ще гарантират, че интересите на заинтересованите лица при заличени права на ползване ще бъдат надлежно взети предвид. Понастоящем тази тема била обсъждана с Комисията.

B. Преценка

1. Предварителни бележки

11. Настоящото дело поставя въпроса дали решение на Съда, в което се приема, че национална разпоредба (член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г.) е в противоречие с правото на Съюза, е пречка тази разпоредба да бъде прилагана за случаи, които са сходни, но не и идентични с този, по отношение на които е постановено това решение. На този въпрос следва да се отговори утвърдително.

12. Това следва по-специално от факта, че съществува изключение от задължението на юрисдикциите, чиито решения не подлежат на обжалване, да отправят преюдициален въпрос, а именно когато „повдигнатият въпрос е по същество идентичен с въпрос, който е

бил вече предмет на преюдициално решение по подобно дело“².

13. В точка 129 от решение SEGRO и Horváth Съдът постановява, че член 63 ДФЕС не допуска разпоредба като член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г.³ Въпреки че в преюдициалния въпрос се посочва само решение SEGRO и Horváth, е ясно, че решение Комисия/Унгария също трябва да се вземе предвид в настоящото заключение. Всъщност с последното решение изрично се установява, че като е приела член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г., Унгария не е изпълнила задълженията си по член 63 ДФЕС и член 17 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

14. Първо, това решение, с което се установява неизпълнение на задължения, има сила на пресъдено нещо по отношение на фактическите и правните обстоятелства, разгледани в него. Второ, „констатацията, че дадена държава членка не е изпълнила задълженията си по [правото на Съюза], води, от една страна, до автоматична забрана за прилагане на [въпросната национална правна уредба] от съдебните и административните органи на тази държава членка, а от друга страна, поражда задължение за тези органи да предприемат всички подходящи мерки, за да се улесни пълното прилагане на [правото на Съюза]“⁴.

15. От изложеното по-горе следва, че унгарските органи (включително запитващата юрисдикция) са длъжни да оставят без приложение член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г., който — около две години и половина след постановяване на съдебното решение, установяващо неизпълнението на задължения от страна на Унгария — все още е оставен в сила от унгарския законодател.

16. Всъщност Унгария не само не е предприела действия в съответствие с тези две решения на Съда, а дори е въвела и нови разпоредби, които възпрепятстват пълното действие на правото на Съюза. Тези разпоредби допълнително затрудняват новото вписване на правата на ползване след незаконосъобразното им заличаване. В края на заключението си ще разгледам новите разпоредби (член 108, параграфи 4 и 5 от Закона за преходните мерки от 2013 г.).

2. Налице ли е хипотеза на „неприлагане на влязло в сила национално решение“?

17. Видно от представените на Съда материали, може и да не е необходимо да се отменят решенията за заличаване на правата на ползване. Ако това е така, то тогава не е налице хипотеза на неприлагане на влязло в сила национално решение.

18. Според унгарското правителство Grossmania се намира в различно фактическо положение от това на SEGRO или Horváth, които са обжалвали решенията, с които се заличават техните права на ползване. Приетите за Grossmania решения са придобили сила на пресъдено нещо, или с други думи, са влезли в сила национални решения, поради което вече няма възможност за промяна на решенията за заличаване на правата на Grossmania на ползване.

² Решение от 6 октомври 1982 г., Cilfit и др. (283/81, EU:C:1982:335, т. 13 и 14).

³ Вж. Leitner, P. Enteignung' in Ungarn?, ecolex, 2018, p. 680, Guski, R. Kapitalverkehrsfreiheit vs. Agrarpolitik. — GPR, 3/2019, p. 102, Mok, M.R., Redactionele aantekening. Nederlandse Jurisprudentie, 2019/68, p. 1090, Petit, Y., commentaire. — Droit rural, n. 466, 10/2018, 163 и Ludwigs, M. Anmerkung. — EuZW, No 8/2018, p. 339.

⁴ Решение от 19 януари 1993 г., Комисия/Италия (C-101/91, EU:C:1993:16, т. 24).

19. Противно на тези доводи обаче, изглежда, че съгласно унгарското право има специално производство, наречено „производство по преразглеждане“, което може да бъде поискано служебно от националната администрация в срок от пет години, считано от момента на влизане в сила на решението.

20. Следователно запитващата юрисдикция ще трябва да се произнесе по няколко въпроса. Първо, както подчертава Комисията, тя ще трябва да установи дали компетентният орган е пропуснал да предяви довода, че решенията за заличаване на правата на Grossmania на ползване са влезли в сила. Второ, тя ще трябва да разпорежи повторното вписване на заличените права на Grossmania или евентуално да отмени обжалваното решение (с което се отхвърля искането на Grossmania за ново вписване на правата на ползване). Трето, запитващата юрисдикция ще трябва да изиска от компетентния орган да проведе ново производство, като този път органът ще е длъжен да тълкува националните норми през призмата на полезното действие на правото на Съюза. В това отношение, при необходимост, администрацията ще трябва да приложи горепосоченото производство по преразглеждане, за да впише повторно заличените права.

21. Всъщност от предоставените на Съда материали по делото е видно, че унгарските органи просто не са проверили дали решенията за заличаване на правата на Grossmania на ползване са влезли в сила. Те не са разгледали и въпроса как би могло унгарското право да се приложи в съответствие с правото на Съюза.

22. Всички страни се съсредоточават върху твърдяното противоречие между принципа на правна сигурност и принципите на законност и предимство на правото на Съюза, но е важно е най-напред да се установи дали всъщност в главното производство възниква такова противоречие.

23. Отбелязвам (подобно на германското правителство), че запитващата юрисдикция изхожда от предпоставката, че правата на ползване са заличени *ex lege* и че на практика липсва законосъобразно административно решение. Това обстоятелство следва да се установи от запитващата юрисдикция, но в такъв случай не би била налице хипотезата по дело *Kühne & Heitz*⁵ и по дело *i-21 Germany*⁶.

24. В такъв случай в съответствие с принципа на лоялно сътрудничество (член 4, параграф 3 ДЕС) „държавите членки са длъжни да отстранят неправомерните последици от нарушение на [правото на Съюза]“ и „органите на държавите членки са длъжни да приемат подходящите общи или конкретни мерки за гарантиране на спазването на [правото на Съюза] на тяхната територия [...]. Като запазват правото на избор на необходимите мерки,

⁵ Това решение предизвиква голям спор: вж. *Caranta*, R. Case C-453/00, *Kühne & Hei[t]z*. — CMLR 42, 2005, p. 179 и *Prechal*, S. Annotation of *Kühne & Heitz*. — *Sociaal-Economische Wetgeving*, 2004, p. 278, *Katz*, D. Une autorité administrative peut être tenue de réexaminer une décision administrative définitive pour prendre en compte une interprétation postérieure de la Cour de justice, JCP A, 2004, p. 707, *Peerbux-Beaugendre*, Z. Une administration ne peut invoquer le principe de la force de chose définitivement jugée pour refuser de réexaminer une décision dont une interprétation préjudicielle ultérieure a révélé la contrariété avec le droit communautaire. RDUE, 2004, p. 559 и *Simon*, D. Obligation de réexamen d'une décision administrative définitive. L'autorité d'un arrêt préjudiciel en interprétation postérieur à une décision administrative devenue définitive impose la prise en compte de la demande de retrait de celle-ci. Europe, 2004, p. 66. Относно спецификата на това дело вж. *Lenaerts*, K. et *Corthaut*, T. Rechtsvinding door het Hof van Justitie. 55 AA, 2006, p. 581 et 582.

⁶ Решение от 19 септември 2006 г., *i-21 Germany* и *Argog* (C-392/04 и C-422/04, EU:C:2006:586, наричано по-нататък „решение *i-21 Germany*“). Вж. бележки по делото от *Taborowski*, M. Joined cases C-392/04 & C-422/04. — CMLR 44, 2007, p. 1463.

споменатите органи следва по-специално да следят за това националното право да бъде приведено в съответствие с [правото на Съюза] във възможно най-кратки срокове и да бъдат изцяло осигурени правата, предоставени на лицата от [правото на Съюза]⁷.

25. Освен това „действието на принципа на предимство на правото на Съюза обвързва всички органи на дадена държава членка [...]. [Н]е може да се приеме норми на националното право, макар и да са конституционни, да накърняват единството и ефикасността на правото на Съюза“⁸.

26. Първо, унгарските органи трябва да определят дали решенията за заличаване са влезли в сила. Ако това е така, тогава трябва да установят дали тези решения може да бъдат преразгледани съгласно националното право. След като направят тази преценка, унгарските органи трябва да вземат предвид полезното действие и предимството на правото на Съюза.

3. *Задължението за неприлагане на националното законодателство като последица от решение на Съда по преюдициално запитване*

27. Ако въпреки гореизложените съображения се окаже необходимо запитващата юрисдикция да разгледа задължението за неприлагане на националното законодателство, ще направя следните бележки.

28. Най-напред, всички страни (дори унгарското правителство) по същество са съгласни, че тълкуването, дадено от Съда в решение SEGRO и Horváth (т. 45 и 46), предполага в настоящия случай задължението за неприлагане на унгарската правна уредба, тъй като тя е в противоречие с член 63 ДФЕС.

29. Производството по преюдициално запитване е установено с оглед на сътрудничеството между националните юрисдикции и Съда, за да се гарантира предимството и еднаквото прилагане на правото на Съюза. Следователно, както подчертава испанското правителство, трябва да се гарантира задължителният характер на решенията на Съда, тъй като в противен случай би била застрашена не само предоставената от правото на Съюза защита, но и съгласуваността на правото на Съюза, пораждайки по този начин дискриминация в правото на Съюза.

30. Освен това, макар решението на Съда да е задължително за запитващата юрисдикция, действието *erga omnes* на решенията на Съда се поражда в целия Съюз⁹ спрямо еквивалентни положения.

31. Всъщност задължителната сила на решението на Съда по преюдициално запитване се отнася до тълкуването на норма от правото на Съюза и това тълкуване има „чисто декларативно действие, като последица от което то произвежда действие от датата на влизане в сила на тълкуваната норма“¹⁰. Тази задължителна сила е *свързана с разглежданата норма* от правото на Съюза. Ако тази задължителна сила строго се

⁷ Решение от 21 юни 2007 г., Jonkman и др. (C-231/06—C-233/06, EU:C:2007:373, т. 37 и 38) (наричано по-нататък „решение Jonkman“).

⁸ Решение от 2 март 2021 г., А.В. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — Жалби) (C-824/18, EU:C:2021:153, т. 148).

⁹ Вж. още решение от 5 април 2016 г., PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, т. 38).

¹⁰ Решение от 12 февруари 2008 г., Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78, т. 35). Вж. бележки по делото от *Simon, D.* — Еуропе, 4/2008 г., р. 13.

ограничаваше само до конкретния случай, това би било в противоречие с целта на преюдициалното производство, която е гарантиране на еднообразното тълкуване на правото на Съюза¹¹.

32. Задължителният характер на това тълкуване следва от предимството на правото на Съюза, от съдебната практика, произтичаща от решения *Da Costa* и *Cilfit*¹², от декларативния и ретроактивен характер на даденото от Съда тълкуване, както и от целта на преюдициалното производство, а именно да се гарантират единството и съгласуваността (тоест да се избегнат различията в тълкуването), пълното действие и автономията на правото на Съюза.

33. Действително, в решение от 6 март 2018 г., *Achmea* (C-284/16, EU:C:2018:158, т. 35) Съдът припомня, че „[з]а да гарантират запазването на специфичните особености и на автономията на правния ред на Съюза, Договорите създават система за правораздаване, предназначена да осигури последователност и единство при тълкуването на правото на Съюза“. Във връзка с това „съгласно член 19 ДЕС националните юрисдикции и Съдът са длъжни да гарантират *пълното прилагане* на правото на Съюза във всички държави членки, както и защитата по съдебен ред на правата, които правните субекти черпят от посоченото право“¹³. По-специално, „ключовият елемент в така създадената правораздавателна система е производството за преюдициално запитване, предвидено в член 267 ДФЕС, което с установяването на диалог между съдии именно между Съда и юрисдикциите на държавите членки има за цел да осигури еднообразното тълкуване на правото на Съюза, което дава възможност да се осигурят неговата безпротиворечивост, пълното му действие и автономията му, както и, в последна сметка, присъщият характер на установеното с Договорите право“¹⁴.

34. От това следва, че „[п]о силата на принципа на предимство, при липса на правомощие да тълкува националната правна уредба в съответствие с изискванията на правото на Съюза, националният съд, натоварен в рамките на своята компетентност с прилагането на разпоредбите от правото на Съюза, е длъжен да гарантира пълното им действие, като при необходимост по собствена инициатива оставя без приложение противоречащите им разпоредби от националното законодателство, дори да са по-късни, без да е необходимо да иска или да изчаква тяхната предварителна отмяна по законодателен път или по какъвто и да било друг ред, предвиден в конституцията“¹⁵. В това отношение, при съмнения от страна на националния съд, „независимо от наличието на практика на Съда, която разрешава разглеждания правен въпрос, националните юрисдикции запазват пълна свобода да сезират Съда, ако считат това за уместно“¹⁶. Ясно е обаче, че националната юрисдикция не е длъжна да го направи, ако не изпитва такива съмнения¹⁷.

¹¹ Решение от 16 януари 1974 г., *Rheinmühlen-Düsseldorf* (166/73, EU:C:1974:3, т. 2).

¹² Решения от 27 март 1963 г., 28/62—30/62, EU:C:1963:6 и от 6 октомври 1982 г., 283/81, EU:C:1982:335.

¹³ Курсивът е мой (решение *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, т. 36).

¹⁴ Решение *Achmea* (C-284/16, EU:C:2018:158, т. 37 и цитираната съдебна практика).

¹⁵ Решение от 6 октомври 2020 г., *La Quadrature du Net* и др. (C-511/18, C-512/18 и C-520/18, EU:C:2020:791, т. 214 и 215).

¹⁶ Решение от 3 март 2020 г., *Tesco-Global Áruházak* (C-323/18, EU:C:2020:140, т. 46).

¹⁷ Решение от 19 януари 2010 г., *Kücükdeveci* (C-555/07, EU:C:2010:21, т. 53 и 54).

4. Значението на влизането в сила на решенията за заличаване на права на ползване

35. По-нататък, макар от изложените по-горе съображения да следва, че решения SEGR0 и Horváth и Комисия/Унгария би трябвало да накарат запитващата юрисдикция да не приложи разглежданите национални разпоредби, на които се позовават унгарските органи, за да отхвърлят искането на Grossmania за ново вписване — впрочем запитващата юрисдикция изхожда от предположението, че трябва да направи точно това — от представената на Съда преписка е видно, че съмненията на запитващата юрисдикция по-скоро се отнасят до съществуването на влезли в сила административни решения (за заличаване на тези права).

36. Вярно е, че „вътрешният правов ред на всяка държава членка трябва да определи компетентните съдилища и процесуалните правила за производствата, предназначени да гарантират защитата на правата, които лицата черпят от директния ефект на [правото на Съюза], стига съответните правила да не са по-неблагоприятни от тези, които уреждат аналогични вътрешноправни производства (принцип на равностойност), и да не правят практически невъзможно упражняването на правата, предоставени от [правото на Съюза] (принцип на ефективност)“¹⁸.

37. Както обаче подчертава Комисията, предвид значението на правната сигурност този принцип не може да бъде изтъкнат, за да оправдае омаловажаването на полезното действие на правото на Съюза от държава членка. Съгласно съдебната практика „държавите членки следва да определят съдилищата и/или институциите, които имат компетентност за проверка на валидността на национална разпоредба и да предвидят правните средства за защита и процедурите, които позволяват да се оспори тази валидност, а когато жалбата е основателна, да се отмени посочената разпоредба, и евентуално да се определят последиците от подобна отмяна“¹⁹.

38. От представената на Съда преписка е видно, че унгарските органи не са се позовали на това, че решенията за заличаване на правата на Grossmania за ползване са влезли в сила. Дали тези решения са влезли в сила, зависи от приложимите унгарски процесуални норми, но по принцип подобен пропуск би трябвало да попречи на тези органи да се позоват на такова влизане в сила. Възможно е унгарското право да позволява на посочените органи да се откажат от правото да се позоват на влизането в сила на тези решения или, което е равносилно, националното право да позволява на тези органи да преразгледат подобни решения. Всъщност съгласно съдебната практика, „ако приложимите вътрешноправни процесуални норми предвиждат възможността при определени условия националният съд [или национален административен орган] да отмени ползващо се със сила на пресъдено нещо съдебно решение, за да приведе правоотношението в съответствие с националното право, тази възможност трябва, съгласно принципите на равностойност и ефективност, да надделее, ако тези условия са налице, така че да бъде възстановено съответствието на това правоотношение с правната уредба на Съюза“²⁰. Следователно запитващата юрисдикция ще трябва да вземе това предвид, за да избегне нарушение на принципа на равностойност в разглеждания случай.

¹⁸ Решение от 16 май 2000 г., Preston и др. (C-78/98, EU:C:2000:247, т. 31).

¹⁹ Решение от 4 декември 2018 г., Minister for Justice and Equality и Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, т. 34).

²⁰ Решение от 11 септември 2019 г., Călin (C-676/17, EU:C:2019:700, т. 29).

39. По-специално, съгласно решение от 4 октомври 2012 г., Бянков (C-249/11, EU:C:2012:608) (наричано по-нататък „решение Бянков“) „Съдът вече е признал, че окончателният характер на едно административно решение допринася за правната сигурност, с последицата че правото на Съюза не изисква административен орган да бъде по принцип задължен да преразгледа административно решение, придобило такъв окончателен характер“ (т. 76 от това съдебно решение).

40. Все пак „особени обстоятелства могат по силата на принципа за лоялно сътрудничество, произтичащ от член 4, параграф 3 ДЕС, да наложат на национален административен орган да преразгледа административно решение, станало окончателно, за да се съобрази в частност с възприето по-късно от Съда тълкуване на приложима в случая разпоредба на правото на Съюза [...]. От съдебната практика е видно в този контекст, че Съдът е взел предвид особеностите на разглежданите положения и интереси, за да намери равновесие между изискването за правна сигурност и това за законосъобразност с оглед на правото на Съюза“²¹.

41. Освен това съгласно съдебната практика принципът на ефективност е изведен (както и принципът на равностойност) от принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС (решение ХС)²².

42. Съгласно точка 23 от решение ХС „[и]зискванията, произтичащи от тези принципи, важат както при определянето на юрисдикциите, компетентни да се произнасят по основания на правото на Съюза искиове и жалби, така и при определянето на процесуалните правила за производствата по такива искиове и жалби“.

43. По-нататък, в точка 24 от същото решение се отбелязва, че „[к]огато се преценява дали са спазени посочените изисквания, трябва да се държи сметка за мястото на съответните правила в цялото производство, за развитието на това производство и за особеностите на тези правила пред различните национални инстанции“.

44. От гореизложеното следва, че изискването да се зачита, че решения като разглежданите в главното производство са влезли в сила, трябва да се преценява с оглед на принципа на ефективност.

45. В настоящия случай е необходимо да се приложи разрешението, възприето в решение Бянков. Всъщност в това решение Съдът постановява, че правото на Съюза *не допуска* правна уредба на държава членка, по силата на която административното производство, довело до приемане на забрана за напускане на територията, която не е била оспорена пред съда и е станала окончателна, по същество не може да бъде възобновено, в случай че тази забрана е в явно противоречие с правото на Съюза и въпреки факта, че такава забрана продължава да поражда правно действие по отношение на адресата си.

46. Съдът приема, че такава последица не може да бъде разумно обоснована с принципа на правна сигурност²³.

²¹ Точка 77 от това решение. Вж., относно съдебната практика във връзка с националните процесуални норми, *Biondi*, A. The European Court of Justice and certain national procedural limitations: Not such a tough relationship. — 36 CMLR, 1999, p. 1271 и *Hoskins*, M. Tilting the balance: Supremacy and national procedural rules. — 21 European Law Review, 1996, p. 365.

²² Решение от 24 октомври 2018 г., ХС и др. (C-234/17, EU:C:2018:853, наричано по-нататък „решение ХС“, т. 22).

²³ Решение Бянков, точки 79, 81 и 82.

47. Както бе постановено в решение Бянков, считам (както и германското правителство и Комисията), че принципът на правна сигурност, който трябва да бъде съвместен с изискването за съответствие с правото на Съюза, не може да се използва от държава членка като средство за избягване на прилагането на правото на Съюза²⁴.

48. Не мисля, че в случая Унгария може основателно да се позове на принципа на правна сигурност, като същевременно оставя в сила в правния си ред разпоредби, които Съдът е обявил за противоречащи на правото на Съюза още преди около две години и половина. Както предвижда и римското право: „*Commodum ex injuria sua nemo habere debet*“ (правонарушителят не може да черпи права от собственото си неправомерно поведение). Освен това щеше да е лесно да се сложи край на дебата относно принципа на правна сигурност, ако унгарските органи се бяха съобразили с тези решения на Съда и изпълнили задълженията си, произтичащи от правото на Съюза. По-специално, унгарският законодател трябва да приеме норми, които да позволят лицата, чиито права на ползване са били заличени незаконосъобразно, да бъдат обезщетени, включително и възможността за ново вписване на тези права, а ако това вече не е възможно, да се предвиди съответно финансово обезщетение. Тъй като не са предприети такива стъпки и както посочва Комисията в съдебното заседание, в случая може основателно да се допусне, че унгарските власти са решени да ограничат действието на решенията на Съда.

49. Наистина, решение Бянков е постановено по дело, в което зачитането на окончателния характер на спорното решение би довело до продължаване на действието на приетата за неограничен срок забрана за напускане на територията на държавата членка и поради това представлява нарушение на правото на свободно движение, закрепено в член 21 ДФЕС.

50. Въпреки това очевидно може да се направи паралел между настоящото дело и дело Бянков, доколкото по настоящото дело е налице тежко нарушение на основното право на собственост по член 63 ДФЕС и по член 17 от Хартата. Това е така на по-силно основание, като се има предвид, че нарушението видимо е извършвано в големи мащаби²⁵.

51. Поради това в настоящия случай Съдът трябва да възприеме същото разрешение като приложеното в решение Бянков, за да смекчи значението, което следва да се придаде на това, че дадено решение е влязло в сила.

52. По-нататък е важно да се проучи как следва да се тълкува фактът, че унгарските органи са обосновавали решенията си от 17 май 2019 г. и от 5 август 2019 г. (отхвърлящи искането на Grossmania за ново вписване) не с това, че решенията за заличаване са влезли в сила, а по-скоро с това, че член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г. продължава да бъде в сила.

53. Считам (подобно на Комисията), че в това отношение унгарските органи са допуснали грешка при прилагане на правото. Грешката обаче не се състои само в неправилно определяне на правното основание. Напротив, опасявам се, че тя насочва към по-сериозен и системен проблем. Противно на твърденията на унгарското правителство, унгарските органи не са подходили към проблема с оглед принципа на правна сигурност — те просто

²⁴ Вж. решения Kühne & Heitz (т. 25 и 26) и Бянков (т. 77).

²⁵ От точка 71 от решение SEGRO и Horváth става ясно, че са били отнети правата на ползване на 5058 граждани от държави членки, различни от Унгария. Отнемането не е придружено от никакво обезщетение, като по този начин посочените граждани просто биват лишени от своите имоти/инвестиции.

са пренебрегнали решенията на Съда. Това противоречи на принципите на лоялно сътрудничество (член 4, параграф 3 ДЕС), на предимство на правото на Съюза и/или на произтичащия от тях принцип на ефективност.

5. Налице ли е задължение за ново вписване на правата на ползване?

54. Споделям мнението на Grossmania и на Комисията, че новото вписване на правата на Grossmania би представлявало логична последица от незаконосъобразното им заличаване. Всъщност в случая носителите на права на ползване, които са били заличени на основание член 108 от Закона за преходните мерки от 2013 г., би следвало да се поставят в положението, в което биха се намирали, ако разглежданата национална правна уредба изобщо не е била приемана. Съгласно решение Jonkman унгарските органи трябва да предприемат всички необходими конкретни или общи мерки за гарантиране пълното действие на правата, които лицата черпят от правото на Съюза. Това важи особено в случай като настоящия, в който не само съществува предишна практика на Съда, постановена по преюдициално запитване (третираща същия правен въпрос), но Съдът освен това е постановил в рамките на производство за установяване на неизпълнение на задължения, че разглежданата правна уредба е незаконосъобразна от гледна точка на правото на Съюза.

55. Възможни са обаче обективни пречки пред такова правно средство за защита (например когато след прекратяване на правата на ползване нов собственик е придобил съответните земи или когато собственикът на земята и предишният носител на тези права сключат споразумение за обезщетение във връзка с прекратяването на правата, или пък за съответния поземлен имот е вписано друго право на ползване). При това положение, ако не е възможно и никакво финансово обезщетение, тъй като унгарският законодател не е въвел норми в това отношение, като последна възможност за защита запитващата юрисдикция трябва да провери дали Grossmania може да се позове на съдебната практика, произтичаща от решения Brasserie du pêcheur и Factortame²⁶, за да задължи държавата да обезщети вредите, причинени на Grossmania вследствие на нарушение на правото на Съюза, за което държавата носи отговорност.

6. Общи съображения и критика на практиката на Съда относно влизането в сила на административните решения, които противоречат на правото на Съюза, и тяхното оттегляне

56. Оттеглянето на административни решения е правен инструмент, принципно познат на административните законодателства на всички държави членки²⁷.

²⁶ Решение от 5 март 1996 г., C-46/93 и C-48/93 (EU:C:1996:79, т. 21, 22, 31 и 36).

²⁷ Rittleng, D. Le retrait des actes administratifs contraires au droit communautaire, Bestand und Perspektiven des europäischen Verwaltungsrechts. 2008, p. 237 и Taborowski, M. Op. cit., p. 1481. Вж. още Müller, H. Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluss des Europarechts. Duncker & Humblot, Berlin 200 и Kovar, R. Le retrait des actes administratifs nationaux contraires au droit communautaire. Mél. L. Favoreu, Dalloz 2007. Освен това, във връзка с оттеглянето на административни актове на Съюза, вж. Lübbig, T. Die Aufhebung (Rücknahme und Widerruf) von Verwaltungsakten der Gemeinschaftsorgane. — EuZW, 2003, p. 233.

57. Подобно на подхода, вече застъпен от генералните адвокати Léger²⁸, Ruiz-Jarabo Colomer²⁹ и Bot³⁰, считам, че Съдът би трябвало да се отклони от практиката си, установена с решение Kühne & Heitz. Тази съдебна практика поражда надлежно документиранни проблеми при тълкуването, например въпросът, поставен от Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия) по делото, по което е постановено решение i-21 Германия. Освен това в правната литература³¹ срещу решение Kühne & Heitz е отправяна критиката, че е казуистично и неясно³².

58. Първо, според мен, за да се гарантира защитата на правата на страни като Grossmania, подходът, възприет в решение от 29 април 1999 г., Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, т. 32) (и в решения като Simmenthal, Factortame и Larsy³³, които акцентират върху принципите на предимство на правото на Съюза и на ефективност), е за предпочитане пред подхода в решение Kühne & Heitz. В решение Ciola Съдът приема, че предимството на правото на Съюза може да бъде изтъквано и по отношение на индивидуални административни решения, така че предимството не е релевантно само при колизии на абстрактни норми³⁴. Следователно в крайна сметка настоящото дело показва, че в случаи като разглеждания по това дело принципът на предимство трябва да се ползва с по-голяма тежест от принципа на процесуална автономия³⁵. Перифразирайки Tridimas³⁶, истинският въпрос е не дали предлаганият от мен подход накърнява окончателния характер на административните решения и правната сигурност, а дали това накърняване е обосновано от необходимостта да се гарантира зачитането на правовата държава и ефективността на правото на Съюза. Твърдо смятам, че в случая имат надмощие възприетият в решение Ciola подход и необходимостта от зачитане на правовата държава.

59. Подходът, възприет по дело Kühne & Heitz, неизбежно води до различия в защитата на индивидуалните права в отделните държави членки, поради което прилагането на съображенията, обосноваващи решения Simmenthal и Ciola, би било за предпочитане, за да се гарантира зачитането на правовата държава³⁷.

²⁸ Заключение по дело Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2003:350).

²⁹ Заключение по съединени дела i-21 Germany и Arcor (C-392/04 и C-422/04, EU:C:2006:181).

³⁰ Заключение по дело Kempter (C-2/06, EU:C:2007:245).

³¹ Както критично се изтъква в правната литература по повод на това решение, с него Съдът отваря кутията на Пандора, тъй като, макар да се занимава с един от основните принципи — този на правната сигурност, това решение не съдържа разбираема обосновка на възприетото в него становище и оставя несигурност относно тълкуването на четирите предпоставки в решение Kühne & Heitz. Освен това в доктрината се подчертава, че това решение създава проблеми за националните юрисдикции при прилагането му (Taborowski, М. Op.cit., p. 1464, 1465 et 1469). За опит за вместване на това решение в рамката на принципите на предимство, ефективност, равностойност и автономия вж. в Becker, F. Application of Community Law by Member States' Public Authorities Between Autonomy and Effectiveness. — 44 CMLR, 2007, p. 1035.

³² За допълнителна информация вж. Wallerman, A. Towards an EU Law Doctrine on the Exercise of Discretion in National Courts? The Member States' Self-Imposed Limits on National Procedural Autonomy. — CMLR, 53, 2016, p. 350.

³³ Решения от 9 март 1978 г., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49), от 19 юни 1990 г., Factortame и др. (C-213/89, EU:C:1990:257) и от 28 юни 2001 г., Larsy (C-118/00, EU:C:2001:368).

³⁴ По-общо по тези въпроси вж. Ruffert, M. The Stability of Administrative Decisions in the Light of EC Law: Refining the Case Law. — Review of European Administrative Law, Vol. 1, No 2, 2008, 127—135.

³⁵ В подкрепа на същото становище вж. по-специално Ginter, C. et Schasmin, P. Options Arising from European Union Law to Review Final Judgments and Administrative Decisions: Implications for Future Developments?, достъпно на researchgate.net, p. 157.

³⁶ Tridimas, T. General Principles of EU Law. OUP, 2006, p. 528.

³⁷ Същото становище е застъпено и от Groussot, X. et Minssen, T. Res Judicata in the Court of Justice Case-Law: Balancing Legal Certainty with Legality? — European Constitutional Law Review, 3, p. 401.

60. Второ, сериозно съображение, поради което Съдът следва да се отклони от практиката, установена в решение *Kühne & Heitz*, е че съгласно тази практика „съществуването“ на право на оттегляне на национален административен акт, който противоречи на правото на Съюза, не произтича от правото на Съюза, а понастоящем зависи от националното право на отделните държави членки³⁸.

61. Действително, съгласен съм с генералния адвокат Bot, който посочва, че „[член 4, параграф 3 ДЕС] налага мобилизирането на всички възможни налични средства на националното процесуално право, за да се стигне, ако то позволява това, до преразглеждането и евентуално до оттеглянето на окончателното административно решение, противоречащо на [правото на Съюза]“³⁹.

62. Съдът вече е признал значението на съгласуваността в областта на временната защита, като е постановил, че „[в]ременната защита, която [правото на Съюза] гарантира на правните субекти пред националните юрисдикции, трябва да бъде еднаква, независимо от това дали те оспорват съответствието на националните правни разпоредби с [правото на Съюза] или действителността на вторичното [право на Съюза], с оглед на факта, че спорът и в двата случая се основава на самото [право на Съюза]“⁴⁰.

63. Освен това в решение *Brasserie du pêcheur* и *Factortame* Съдът посочва, че „изискванията за прилагане на отговорността на държавата за вреди, причинени на частноправни субекти вследствие на нарушението на [правото на Съюза], не трябва при липса на особен довод да се различават от тези, които уреждат отговорността на [Съюза] при сравними обстоятелства. [З]ащитата на правата, които частноправните субекти извличат от [правото на Съюза], не може да се изменя в зависимост от [това дали национален орган или орган на Съюза] е причинил вредата“⁴¹.

64. Следователно Съдът е хармонизирал режима на отговорност на държавите членки за нарушение на правото на Съюза и режима на извъндоговорната отговорност на Съюза⁴².

65. Както вече правилно е изтъкнато в правната литература⁴³, изискването за съгласуваност вече има известен отзвук в областта на правната защита на гражданите във връзка с въпрос, който не е твърде далеч от въпроса за оттеглянето на противоречащи на правото на Съюза национални административни актове.

66. Всъщност в решение *Gereken* и *Procola*⁴⁴ Съдът е приел, че „изискванията, произтичащи от защитата на общите принципи, признати в [правния ред на Съюза], са задължителни и за държавите членки, когато прилагат [нормативни актове на Съюза]. [...] Въпреки че в общия случай принципът на правна сигурност не допуска [акт на Съюза] да породи действие от момент, предхождащ публикуването му, по изключение това е възможно, когато го изисква целта, която трябва да бъде постигната, и когато оправданите правни очаквания на заинтересованите лица са надлежно зачетени“.

³⁸ Вж. още *Ritleng*, D. Op. cit., p. 248.

³⁹ Вж. неговото заключение по дело *Kempter* (C-2/06, EU:C:2007:245, т. 79).

⁴⁰ Решение от 21 февруари 1991 г., *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* и *Zuckerfabrik Soest* (C-143/88 и C-92/89, EU:C:1991:65, т. 20).

⁴¹ Решение от 5 март 1996 г., съединени дела C-46/93 и C-48/93 (EU:C:1996:79, т. 42).

⁴² Решение от 4 юли 2000 г., *Bergaderm* и *Goupil/Комисия* (C-352/98 P, EU:C:2000:361, т. 41—44).

⁴³ *Ritleng*, D. Op. cit., p. 252.

⁴⁴ Решение от 15 юли 2004 г., *Gereken* и *Procola* (C-459/02, EU:C:2004:454, т. 21—24, наричано по-нататък „решение *Gereken* и *Procola*“).

67. Следователно, както се отбелязва в точка 24 от посоченото съдебно решение, и това е от значение за разглежданите по настоящото дело въпроси, „по същия начин принципът на правна сигурност не се нарушава от национална правна уредба, която се прилага с обратна сила, когато поставената цел го изисква и когато оправданите правни очаквания на заинтересованите лица са надлежно зачетени“.

68. Също така, доколкото трябва да се възприеме последователен подход, за да се установи равновесие между принципа на законност и принципа на правна сигурност, според мен този подход не би трябвало да е различен в зависимост от това дали става въпрос за оттегляне на незаконосъобразен акт на Съюза, или на незаконосъобразен национален акт. Затова Съдът не трябва в името на националната процесуална автономия да оставя определянето на този подход на законодателствата на държавите членки⁴⁵. Напротив, както в случая с решение *Gerekenis* и *Procola*, Съдът следва да уеднакви режима за оттегляне на незаконосъобразни национални административни актове с този за незаконосъобразните административни актове на Съюза⁴⁶.

69. Действително, както подчертава генералният адвокат Ruiz-Jarabo Colomer⁴⁷, Съдът следва „да постигне равновесие между предимството на [правото на Съюза] и правната сигурност, [...] като по този начин промени установената с решение *Kühne & Heitz* практика, [...] която води до безизходно положение“ и „позоваването на националното право, както препоръчва Съдът по такива дела, повдига сериозни проблеми, сред които по-специално различията в защитата на правата, произтичащи от [правния ред на Съюза]“⁴⁸.

7. Новите параграфи 4 и 5 на член 108 от Закона за преходните мерки от 2013 г.

70. Накрая, дори това да не е изрично посочено в преюдициалния въпрос, от акта за преюдициално запитване е видно, че запитващата юрисдикция също така поставя под съмнение член 108, параграфи 4 и 5 от Закона за преходните мерки от 2013 г., които са приети след решение на Съда *SEGRO* и *Horváth*. Запитващата юрисдикция очевидно счита, че тези параграфи са приложими в случая (стр. 11 от акта за преюдициално запитване). Ето защо, за да се даде на тази юрисдикция полезен отговор за разрешаването на спора в главното производство, ще разгледам въпроса дали правото на Съюза допуска национални разпоредби като тези два параграфа, съгласно които производството за ново вписване на правата, заличени в нарушение на правото на Съюза, се спира до приключване на разследването на прокуратурата и на съответното съдебно производство.

⁴⁵ Относно спора за мястото на процесуалната автономия в правото на Съюза вж. *Kakouris*, K. N. Do the Member States possess judicial procedural 'autonomy'? — 34 CMLR, 1997, p. 1389 и *Rodríguez Iglesias*, G.-C., и *Keppenne*, J.-P., L'incidence du droit communautaire sur le droit national, in *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*. Vol. 1, Bruylant, 1999, p. 517. Вж. още *Bobek*, M. Why There is no 'Principle of Procedural Autonomy' of the Member States. — In: *Witte*, B. et *Micklitz*, H.-W. (eds). The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States. Intersentia, 2011, p. 305.

⁴⁶ Вж. *Ritleng*, D. Op. cit., p. 253.

⁴⁷ Вж. заключението му по съединени дела *i-21 Germany* и *Arcor* (C-392/04 и C-422/04, EU:C:2006:181, т. 3 и 67). *Galetta*, D. U. Autotutela decisoria e diritto comunitario. — *Rivista Italiana di Diritto Pubblico*, 2005, 35—59, счита, че всяко преразглеждане на административен акт, който не подлежи на обжалване, изисква внимателно балансиране на ценностите. От едната страна на възните е предимството на правото на Съюза, което се основава на принципите на законност, равностойност, ефективност и лоялно сътрудничество. От другата страна е правната сигурност (p. 50).

⁴⁸ В това заключение се цитира *Coutron*, A. Cour de Justice, 13 janvier 2004, *Kühne & Heitz NV/Productschap voor Pluimvee en Eieren*. — *Revue des affaires européennes*, 13th year (2003—2004), 3, 417—434. *Peerbux-Beaugendre*, Z. Commentaire de l'arrêt de la CJCE du 13 janvier 2004. — *Revue du droit de l'Union européenne*, 3-2004, p. 566. *Martín Rodríguez*, P. La revisión de los actos administrativos firmes: ¿Un nuevo instrumento de garantía de la primacía y efectividad del derecho comunitario? Comentario a la sentencia del TJCE de 13 de enero de 2004, C-453/00, *Kühne & Heitz NV*. — *Revista General de Derecho Europeo*, No 5, 10/2004 (www.iustel.com).

71. Съгласен съм с германското правителство и Комисията, че тези разпоредби, изглежда, противоречат на член 63 ДФЕС, тъй като (отново) накърняват свободното движение на капитали и лишават правото на Съюза от полезното му действие не само защото с последиците си целят да попречат на ефективното прилагане на решение SEGRO и Horváth, а и защото затрудняват носителите на права, произтичащи от правото на Съюза (вече ощетени незаконосъобразно в случая по дело SEGRO и Horváth), да защитят правата си.

72. Тези нови разпоредби поставят носителите на права на ползване от други държави членки, поне непряко, в по-неблагоприятно положение, тъй като вследствие на тях носителите на права на ползване, които са били прекратени в нарушение на правото на Съюза, продължават да бъдат лишени от тези права, докато трае това производство. Освен това не е ясно кои изисквания са приложими към инвеститорите в рамките на това производство, нито какви трудности биха могли да срещнат във връзка с това.

73. Освен това приемането на параграфи 4 и 5 изглежда в противоречие с принципа на лоялно сътрудничество съгласно член 4, параграф 3 ДЕС. Всъщност в член 108, параграф 4 от Закона за преходните мерки от 2013 г. унгарският законодател изхожда от определена предпоставка или положение (заличаването на вещно право чрез прилагането на параграф 1) — положение, което противоречи на правото на Съюза — и иска да поддържа това положение в случаите, предвидени в параграф 5. Констатацията в решение Комисия/Унгария за наличие на неизпълнение на задължения обаче е трябвало да накара Унгария изцяло и във възможно най-кратки срокове да премахне незаконосъобразното положение, създадено с член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г., без допълнително да ограничава свободното движение на капитали посредством параграфи 4 и 5 от тази разпоредба.

74. Следователно, както отбелязва испанското правителство, като се имат предвид решенията на Съда SEGRO и Horváth и Комисия/Унгария, както и с оглед на новите параграфи 4 и 5 на член 108 от Закона за преходните мерки от 2013 г. няма никакво съмнение, че в случая фактът, че Grossmania е пропуснало да подаде жалба срещу решенията за заличаване на правата му на ползване, при всички положения не е фактическо обстоятелство, от което може да се направи извод, че разглежданата хипотеза е коренно различна, така че да обосновава неприлагането в настоящия случай на констатацията, до която стига Съдът в решение SEGRO и Horváth, като установява, без да оставя никаква възможност за преценка с оглед на фактите, че член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г. и член 94, параграф 5 от Закона за имотния регистър са несъвместими с правото на Съюза.

75. Същият извод се налага и от необходимостта да се осигури добро функциониране на вътрешния пазар, от целта да се избегнат различията в прилагането на правото на Съюза в отделните държави членки, за да се гарантира еднакво прилагане на правото на Съюза, както и от съображенията, свързани с действието *erga omnes* и *ex tunc* на решенията на Съда, с принципа на предимство на правото на Съюза и с функцията на националните съдилища да прилагат правото на Съюза.

III. Заключение

76. Предлагам на Съда да отговори на поставения от Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Административен и трудов съд Дьор, Унгария) преюдициален въпрос по следния начин:

- „1. Запитващата юрисдикция трябва да се съобрази с решение от 6 март 2018 г., SEGRO и Horváth (C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157) и за да гарантира полезното действие на правото на Съюза, служебно да остави без приложение националните разпоредби, които съгласно тълкуването на Съда са в противоречие с член 63 ДФЕС. Задължението да се осигури полезното действие на правото на Съюза, съществува не само за сезирания с делото съд, а и за всички други национални органи. Тези органи трябва да оставят без приложение нормите на вътрешното право, които нарушават правото на Съюза, и да прилагат националното право по начин, който позволява във възможно най-кратки срокове да се сложи край на противоречието между националното право на правото на Съюза и заличава правните последици от нарушението на правото на Съюза.
2. Член 63 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национални разпоредби като член 108, параграфи 4 и 5 от Закона за преходните мерки от 2013 г., доколкото процедурата за ново вписване на право, заличено в нарушение на правото на Съюза, се спира до приключване на разследването на прокуратурата и на съответното съдебно производство, което обаче запитващата юрисдикция трябва да провери“.