



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

10 март 2022 година*

„Преюдициално запитване — Принципи на правото на Съюза — Предимство — Директен ефект — Лоялно сътрудничество — Член 4, параграф 3 ДЕС — Член 63 ДФЕС — Задължения на държава членка, произтичащи от преюдициално решение — Тълкуване от Съда в преюдициално решение на правна норма на Съюза — Задължение да се осигури пълното действие на правото на Съюза — Задължение на националния съд да остави без приложение национална правна уредба, която е в противоречие с правото на Съюза, така както то е тълкувано от Съда — Административно решение, станало окончателно поради липсата на съдебно обжалване — Принципи на равностойност и ефективност — Отговорност на държавата членка“

По дело C-177/20

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Административен и трудов съд, Дьор, Унгария) с акт от 6 март 2020 г., постъпил в Съда на 7 април 2020 г., в рамките на производство по дело

„Grossmania“ Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft.

срещу

Vas Megyei Kormányhivatal

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: А. Prechal (докладчик), председател на втори състав, изпълняващ функцията на председател на трети състав, J. Passer, F. Biltgen, L. S. Rossi и N. Wahl, съдии,

генерален адвокат: Е. Танчев,

секретар: М. Krausenböck, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 2 юни 2021 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за „Grossmania“ Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft., от Т. Szendrő-Németh, ügyvéd,

* Език на производството: унгарски.

- за унгарското правителство, от M. Z. Fehér, в качеството на представител,
- за германското правителство, от J. Möller и R. Kanitz, в качеството на представители,
- за испанското правителство, от J. Rodríguez de la Rúa Puig, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от F. Erlbacher, L. Malferrari и L. Navas, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 16 септември 2021 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 267 ДФЕС.
- 2 Запитването е отправено във връзка със спор между „Grossmania“ Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft. (наричано по-нататък „Grossmania“) и Vas Megyei Kormányhivatal (Областна администрация Ваш, Унгария) относно законосъобразността на отказ да се извърши ново вписване в имотния регистър на погасени *ex lege* и заличени от този регистър права на ползване.

Правна уредба

Правото на Съюза

- 3 Актът относно условията на присъединяването на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република и промените в Учредителните договори на Европейския съюз (ОВ L 236, 2003 г., стр. 33) съдържа приложение X, озаглавено „Списък по член 24 от Акта за присъединяване: Унгария“. Глава 3 от това приложение е озаглавена „Свободно движение на капитали“ и точка 2 от нея гласи:

„Независимо от задълженията съгласно Учредителните договори, Унгария може да запази в сила за срок от седем години от датата на присъединяване ограниченията, съществуващи в нейното законодателство към датата на подписване на настоящия акт по отношение придобиването на право на собственост върху земеделска земя от физически лица, които не пребивават в Унгария или не са граждани на Унгария, и от юридически лица. В никакъв случай граждани на държава членка или юридически лица, учредени в съответствие със законите на друга държава членка, не могат да бъдат третирани по-неблагоприятно по отношение придобиването на право на собственост върху земеделска земя отколкото към датата на подписване на Договора за присъединяване. [...]

Граждани на друга държава членка, които желаят да се установят като самостоятелно заети земеделски производители и които са пребивавали на законно основание и са работили в областта на земеделието в Унгария в продължение най-малко на три години, са изключени от

обхвата на разпоредбите на предходната алинея или на други правила и процедури, различни от тези, които се прилагат за граждани на Унгария.

[...]

Ако налице са достатъчно данни, че след изтичане на преходния период ще настъпят сериозни затруднения или ще възникне опасност от такива смущения на пазара на земеделска земя в Унгария, [Европейската комисия], по искане на Унгария, може да реши да удължи преходния период с максимум три години“.

- 4 С Решение 2010/792/ЕС на Комисията от 20 декември 2010 година за удължаване на преходния период за придобиването на земеделска земя в Унгария (ОВ L 336, 2010 г., стр. 60) преходният период, установен в глава 3, точка 2 от приложение X към Акта за присъединяване, споменат в предходната точка на настоящото решение, се удължава до 30 април 2014 г.

Унгарското право

- 5 Член 38, параграф 1 от Földről szóló 1987. évi I. törvény (Закон I за земята от 1987 г.) е предвиждал, че физическите лица, които не са унгарски граждани, както и тези, които са унгарски граждани, но имат постоянно местопребиваване в чужбина, а също и юридическите лица със седалище извън Унгария и тези със седалище в Унгария, чийто капитал обаче е собственост на чуждестранни физически или юридически лица, нямат право да придобиват собственост върху обработваеми земи чрез покупка, замяна или дарение, освен ако преди това не получат разрешение от министъра на финансите.
- 6 Член 1, параграф 5 от 171/1991 Korm. Rendelet (Указ № 171/1991 на правителството) от 27 декември 1991 г., влязъл в сила на 1 януари 1992 г., изключва възможността лица без унгарско гражданство да придобиват обработваеми земи, освен ако не разполагат с разрешение за постоянно пребиваване или имат признат статут на бежанец.
- 7 Termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (Закон LV за обработваемите земи от 1994 г., наричан по-нататък „Законът за обработваемите земи от 1994 г.“) запазва тази забрана за придобиване и разширява приложното ѝ поле и по отношение на юридическите лица, независимо дали са установени в Унгария, или не.
- 8 Считано от 1 януари 2002 г., посоченият закон е изменен с Termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXVII. törvény (Закон CXVII от 2001 г. за изменение на Закон LV за обработваемите земи от 1994 г.), като целта на изменението е да се изключи и възможността договорно да се учредява право на ползване върху обработваеми земи в полза на физически лица без унгарско гражданство или на юридически лица. След тези изменения член 11, параграф 1 от Закона за обработваемите земи от 1994 г. предвижда, че „[з]а договорното учредяване на право на ползване и право на плодopolзване се прилагат разпоредбите на глава II относно ограничаването на придобиването на собственост. [...]“.
- 9 Член 11, параграф 1 от Закона за обработваемите земи от 1994 г. впоследствие е изменен с Egyes agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. törvény (Закон CCXIII от 2012 г. за изменение на някои закони, свързани със селското стопанство). В новата си редакция, включваща това изменение и влязла в сила на 1 януари 2013 г., споменатият член 11, параграф 1 предвижда, че „[д]оговорът за учредяване на право на ползване е

нищожен, освен ако правото не се учредява в полза на близък родственик“. Със Закон ССХІІІ от 2012 г. в този закон от 1994 г. се създава и нов член 91, параграф 1, който гласи, че „[с]ъществуващите към 1 януари 2013 г. права на ползване, учредени с договор между лица, които не са близки родственици, за неопределен срок или за срок, изтичащ след 30 декември 2032 г., се погасяват ex lege на 1 януари 2033 г.“.

- 10 Mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (Закон СХХІІ за продажбата на земеделски и горски земи от 2013 г., наричан по-нататък „Законът за земеделските земи от 2013 г.“) е приет на 21 юни 2013 г. и влиза в сила на 15 декември 2013 г.
- 11 Член 37, параграф 1 от Закона за земеделските земи от 2013 г. запазва правилото, че договорите, с които се учредява право на ползване или плодopolзване върху такива земи, са нищожни, освен ако правото не се учредява в полза на близък родственик.
- 12 Mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (Закон ССХІІ от 2013 г. за приемане на различни разпоредби и преходни мерки във връзка със Закон СХХІІ за продажбата на земеделски и горски земи от 2013 г., наричан по-нататък „Законът за преходните мерки от 2013 г.“) е приет на 12 декември 2013 г. и влиза в сила на 15 декември 2013 г.
- 13 Член 108, параграф 1 от този закон, който отменя член 91, параграф 1 от Закона за земеделските земи от 1994 г., гласи:

„Съществуващите към 30 април 2014 г. права на ползване или плодopolзване, учредени с договор между лица, които не са близки родственици, за неопределен срок или за срок, изтичащ след 30 април 2014 г., се погасяват ex lege на 1 май 2014 г.“.
- 14 След постановяването на решение от 6 март 2018 г., SEGRO и Horváth (C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157) член 108 от Закона за преходните мерки от 2013 г. е изменен с добавянето, считано от 11 януари 2019 г., на два нови параграфа 4 и 5, които гласят следното:

„4. Когато въз основа на съдебно решение следва да се възстанови погасено по силата на параграф 1 право, но съгласно правната уредба, действала към момента на първоначалното му вписване, това право не е можело да бъде вписано поради нарушение на процесуалния или материалния закон, органът, отговарящ за имотния регистър, уведомява прокуратурата и спира процедурата до приключване на разследването и на съответното съдебно производство.

5. Нарушение по смисъла на параграф 4 е налице, ако:

- а) носителят на правото на използване е юридическо лице;
- б) правото на ползване или плодopolзване е вписано в имотния регистър след 31 декември 2001 г. в полза на носител, който е юридическо лице или физическо лице, което не е унгарски гражданин;

с) към момента на подаването на искането за вписване на правото на ползване или плодopolзване действащата нормативна уредба е изисквала за целите на придобиването на правото удостоверение или разрешение, издадено от друг орган, и съответното лице не е представило такъв документ“.

15 Съгласно член 94 от *Ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény* (Закон CXLI за имотния регистър от 1997 г., наричан по-нататък „Законът за имотния регистър“):

„1. С оглед на заличаването от имотния регистър на правата на ползване и на плодopolзване, погасени по силата на член 108, параграф 1 от [Закона за преходните мерки от 2013 г.] (наричани по-нататък в настоящия член заедно „правата на ползване“), след уведомление, изпратено от органа, отговарящ за регистъра, не по-късно от 31 октомври 2014 г., физическото лице, което е носител на право на ползване, трябва в петнадесетдневен срок от получаване на уведомлението да декларира по утвърден от министъра образец родствената си връзка с лицето, посочено като собственик на недвижимия имот в документа, послужил като основание за вписването. Ако не е подадена такава декларация в срок, исканията за удостоверения след 31 декември 2014 г. няма да бъдат разглеждани.

[...]

3. Ако от декларацията не се установява близка родствена връзка или не е подадена декларация в срок, органът, отговарящ за имотния регистър, заличава служебно правата на ползване от посочения регистър в шестмесечен срок от изтичане на срока за подаване на декларация, но не по-късно от 31 юли 2015 г.

[...]

5. Поземлената администрация заличава служебно от имотния регистър до 31 декември 2014 г. правата на ползване, които са вписани в полза на юридически лица или в полза на непersonифицирани субекти, способни да придобиват подлежащи на вписване в регистъра права, и които са прекратени на основание член 108, параграф 1 от [Закона за преходните мерки от 2013 г.]“.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

16 *Grossmania*, търговско дружество със седалище в Унгария, но със съдружници физически лица, граждани на други държави членки, е придобило и притежава права на ползване върху земеделски парцели, находящи се в Яношхаза и Дука (Унгария).

17 Считано от 1 май 2014 г. тези права на ползване са погасени *ex lege* на основание член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г. и съответно заличени в имотния регистър от компетентния орган съгласно член 94, параграф 5 от Закона за имотния регистър. *Grossmania* не оспорва това заличаване.

18 След като с решение от 6 март 2018 г., *SEGRO и Horváth* (C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157) Съдът постановява, че член 63 ДФЕС не допуска национална правна уредба, 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 от имотните регистри, на 10 май 2019 г. Grossmania подава пред Vas Megyei Kormányhivatal Celldömölki Járási Hivatala (Служба по вписванията на район Целдъмьолк към Областна администрация Ваш, Унгария) искане за ново вписване на правата му на ползване.

- 19 С решение от 17 май 2019 г. тази служба обявява това искане за недопустимо, позовавайки се на член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г. и на член 37, параграф 1 от Закона за земеделските земи от 2013 г.
- 20 Grossmania подава жалба по административен ред и с решение от 5 август 2019 г. Областна администрация Ваш потвърждава обжалваното решение от 17 май 2019 г., с мотива че член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г. и член 37, параграф 1 от Закона за земеделските земи от 2013 г. продължават да са в сила и са пречка за исканото ново вписване. Във връзка с довода, изведен от решение от 6 март 2018 г., SEGRO и Horváth (C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157), тя посочва, че същото е приложимо само за конкретните случаи, за които е постановено. Що се отнася до решение от 21 май 2019 г., Комисия/Унгария (Права на ползване върху земеделски земи) (C-235/17, EU:C:2019:432), постановено по иск за установяване на неизпълнение на задължения във връзка със същата национална правна уредба, подчертава, че то е меродавно за обезщетяването, а не за новото вписване на вече заличени права на ползване.
- 21 Grossmania обжалва решението от 5 август 2019 г. пред запитващата юрисдикция Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Административен и трудов съд, Дьор, Унгария).
- 22 Тази юрисдикция отбелязва най-напред, че към момента на спора по главното производство във вътрешното право все още няма разпоредба, на основание на която Grossmania да бъде обезщетено за вредите, произтичащи от погасяването ex lege и заличаването на правата му на ползване.
- 23 Наистина в решение от 21 юли 2015 г. Alkotmánybíróság (Конституционен съд, Унгария), от една страна, констатирал, че Magyarország Alaptörvénye (унгарският Основен закон) е нарушен, тъй като по отношение на правата на ползване и на плодopolзване, погасени по силата на член 108 от Закона за преходните мерки от 2013 г., националният законодател не е предвидил разпоредби, позволяващи обезщетяване при извънредни имуществени вреди, които са причинени от прекратяването на тези права и не могат да бъдат поправени при уреждането на отношенията между страните по съответния договор, и от друга страна, приканил националният законодател да отстрани този пропуск най-късно до 1 декември 2015 г. Към момента на спора по главното производство обаче все още не били предприети никакви мерки в това отношение.
- 24 По-нататък запитващата юрисдикция уточнява, че тъй като не е можело да получи обезщетение, Grossmania не е имало друга възможност освен да поиска ново вписване на правата му на ползване. В този контекст посочената юрисдикция иска да установи обхвата на задължителните последици от постановените от Съда преюдициални решения.
- 25 В това отношение тя припомня, че съгласно практиката на Съда поради обвързващия характер на по-рано даденото от Съда на основание член 267 ДФЕС тълкуване националният съд, който разглежда спора като последна инстанция, няма задължение да отправи преюдициално запитване, когато повдигнатият въпрос е по същество идентичен с въпрос, който е бил вече предмет на преюдициално решение по подобно дело, или е налице

установена практика на Съда, в която вече е разрешен разглежданият правен проблем, независимо от естеството на производствата, довели до тази практика, дори да няма пълно съвпадане на спорните въпроси. Отбелязва също, че даденото от Съда тълкуване има действие *ex tunc* в смисъл, че така разтълкувана, нормата може и трябва да се прилага от националния съд дори към правоотношения, възникнали и установени преди решението по искането за тълкуване.

- 26 Според запитващата юрисдикция от решение от 6 март 2018 г., *SEGRO и Horváth* (C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157) ясно личи, че член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г., на основание на който е приет процесният акт, противоречи на правото на Съюза и че тази констатация важи и по отношение на спора в главното производство.
- 27 Тази юрисдикция обаче отбелязва, че за разлика от случаите, по които е постановено решение от 6 март 2018 г., *SEGRO и Horváth* (C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157), *Grossmania* не оспорва по съдебен ред заличаването на правата му на ползване. Ето защо тя иска да установи дали изводите, произтичащи от посоченото съдебно решение, са относими към спора по главното производство, и по-специално дали може да остави без приложение член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г. поради противоречието му с правото на Съюза и да задължи ответника в главното производство да извърши ново вписване на правата на ползване на *Grossmania*, като се има предвид и междувременното влизане в сила на параграфи 4 и 5 от посочения член 108.
- 28 При това положение *Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Административен и трудов съд, Дьор) решава да спре производството и да отправи 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] 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?“.

По преюдициалния въпрос

- 29 Най-напред следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда задачата на последния е да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това при необходимост Съдът може да преформулира въпросите, които са му зададени (решение от 26 октомври 2021 г., *C-109/20, PL Holdings*, EU:C:2021:875, т. 34 и цитираната съдебна практика).
- 30 В това отношение от акта за преюдициално запитване е видно, първо, че колебанията на запитващата юрисдикция дали е длъжна да остави без приложение национална правна уредба, която счита за несъвместима с правото на Съюза, така както то е тълкувано от Съда в решение по преюдициално запитване, и по-точно решение от 6 март 2018 г., *SEGRO и Horváth* (C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157), отнасящо се до член 63 ДФЕС, са в контекста на спор, който макар да има за предмет искане за отмяна на отказа да се извърши ново

вписване на права на ползване, погасени *ex lege* и заличени от имотния регистър на основание на същата национална правна уредба като разглежданата в делата, по които е постановено цитираното решение, се различава от тези дела, тъй като противно на засегнатите по тях лица, жалбоподателят в главното производство не е оспорил по съдебен ред в законоустановените срокове заличаването на правата си на ползване.

- 31 Второ, запитващата юрисдикция иска да установи дали при липсата в унгарското право на правно основание за обезщетяването на Grossmania за вредите, произтичащи от погасяването *ex lege* и заличаването на правата му на ползване, може да задължи ответника в главното производство да извърши ново вписване на въпросните права съобразно направено от това дружество нарочно искане.
- 32 При това положение поставеният от запитващата юрисдикция въпрос следва да се разбира като въпрос дали правото на Съюза, и по-специално член 267 ДФЕС, трябва да се тълкува в смисъл, че националният съд, сезиран с жалба против отказ да се извърши ново вписване на права на ползване, погасени *ex lege* и заличени от имотния регистър по силата на национална правна уредба, несъвместима с член 63 ДФЕС, така както същият е тълкуван от Съда в преюдициално решение, е длъжен, от една страна, да остави без приложение тази правна уредба, а от друга страна, да задължи компетентния административен орган да извърши ново вписване на тези права на ползване, въпреки че заличаването им не е било оспорено по съдебен ред в законоустановените срокове.
- 33 В това отношение следва да се отбележи, че макар в преюдициалното си запитване запитващата юрисдикция да се позовава единствено на решение от 6 март 2018 г., SEGRO и Horváth (C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157), националната правна уредба, разглеждана в делото, по което е постановено това решение, и в случая по главното производство, е предмет и на решение от 21 май 2019 г., Комисия/Унгария (Права на ползване върху земеделски земи) (C-235/17, EU:C:2019:432), постановено по иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен от Комисията на основание член 258 ДФЕС.
- 34 С това решение Съдът постановява, че като е приела член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г. и като по този начин е прекратила *ex lege* притежаваните пряко или непряко от граждани на други държави членки права на ползване върху разположени в Унгария земеделски и горски земи, Унгария не е изпълнила задълженията си по член 63 ДФЕС във връзка с член 17 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).
- 35 Съгласно член 260, параграф 1 ДФЕС обаче, ако Съдът установи, че държава членка не е изпълнила задълженията си по Договорите, тази държава членка е длъжна да предприеме мерките, нужни за изпълнението на решението на Съда, което има сила на пресъдено нещо по отношение на фактическите и правните въпроси, които действително или по необходимост са разрешени с него (вж. в този смисъл решение от 24 януари 2013 г., Комисия/Испания, C-529/09, EU:C:2013:31, т. 65 и 66).
- 36 Упражняващите законодателна власт органи на съответната държава членка съответно са длъжни да изменят националните разпоредби, предмет на установяващо неизпълнение на задължения съдебно решение, така че да ги приведат в съответствие с изискванията на правото на Съюза, а съдилищата на тази държава членка от своя страна трябва да осигурят спазването на това решение при изпълнението на своите функции, което предполага поради силата на пресъдено нещо, с която се ползва същото, националният съд да вземе предвид,

ако е необходимо, правните постановки в него, за да определи обхвата на разпоредбите от правото на Съюза, които трябва да приложи (вж. в този смисъл решение от 14 декември 1982 г., *Waterkeyn* и др., 314/81—316/81 и 83/82, EU:C:1982:430, т. 14 и 15).

- 37 В случая от акта за преюдициално запитване е видно, че към момента на постановяването на отказа да се извърши ново вписване на процесните права на ползване член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г. все още е бил в сила, като компетентните национални органи са се позовали на тази национална разпоредба, за да обосноват въпросния отказ. Така към тази дата упражняващите законодателна власт унгарски органи не са предприели мерките, необходими за изпълнението на решението за установяване на неизпълнение на задължения, посочено в точка 33 от настоящото решение.
- 38 Вярно е обаче и че макар такива мерки да не са приети, запитващата юрисдикция е длъжна да вземе всички мерки, улесняващи постигането на пълното действие на правото на Съюза в съответствие с насоките, съдържащи се в решението за установяване на неизпълнение на задължения (вж. в този смисъл решения от 19 януари 1993 г., *Комисия/Италия*, C-101/91, EU:C:1993:16, т. 24 и от 18 януари 2022 г., *Thelen Technopark Berlin*, C-261/20, EU:C:2022:33, т. 39).
- 39 В случая следва да се припомни, на първо място, че в решение от 6 март 2018 г., *SEGRO и Horváth* (C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157), посочено от запитващата юрисдикция, Съдът постановява, че член 63 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, 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.
- 40 Всъщност Съдът най-напред приема в точки 62—64 от това решение, че като предвижда погасяване *ex lege* на притежаваните от граждани на държави членки, различни от Унгария, права на ползване върху земеделски земи, въпросната национална правна уредба ограничава — със самия си предмет и само поради този факт — правото на заинтересованите лица на свободно движение на капитали, гарантирано в член 63 ДФЕС, тъй като ги лишава както от възможността да продължат да упражняват правото си на ползване, доколкото ги възпрепятства да използват и експлоатират съответните земи или да ги дават под аренда и по този начин да извличат от тях печалба, така и от евентуалната възможност да отчуждят това право. По-нататък, в точка 65 от посоченото решение Съдът добавя, че посочената правна уредба може да възпре чуждестранните лица да инвестират за в бъдеще в Унгария. Накрая, в точки 24, 94 и 107 от същото решение Съдът констатира, че това ограничение на свободното движение на капитали не може да бъде обосновано с изтъкнатите от Унгария съображения.
- 41 Що се отнася, на второ място, до това дали такова тълкуване на член 63 ДФЕС, направено в постановено на основание член 267 ДФЕС преюдициално решение, предполага задължение за запитващата юрисдикция да остави без приложение разглежданата национална правна уредба, следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда тълкуването, което той дава на норма от правото на Съюза при упражняване на предоставените му с член 267 ДФЕС правомощия, изяснява и уточнява, когато е необходимо, значението и приложното поле на тази норма, както тя трябва или е трябвало да се разбира и прилага от момента на влизането ѝ в сила (решение от 7 август 2018 г., *Nochtief*, C-300/17,

EU:C:2018:635, т. 55). С други думи, постановеното в производство по преюдициално запитване решение има не конститутивно, а чисто декларативно действие (решение от 28 януари 2015 г., *Starjakob*, C-417/13, EU:C:2015:38, т. 63).

- 42 Затова, когато в практиката на Съда е даден ясен отговор на въпрос, отнасящ се до тълкуването на правото на Съюза, националният съд трябва да направи всичко възможно, за да бъде това тълкуване приложено (вж. в този смисъл решение от 5 април 2016 г., *PFE*, C-689/13, EU:C:2016:199, т. 42).
- 43 Освен това по силата на принципа на предимство, когато не може 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 сам вземе решение да не приложи национална правна уредба, дори последваща, която противоречи на разпоредба от правото на Съюза с директен ефект, без да е необходимо да изисква или да изчаква премахването на въпросната уредба по законодателен или друг конституционен ред (вж. в този смисъл решение от 24 юни 2019 г., *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, т. 58 и 61).
- 44 Що се отнася до посочения в преюдициалното запитване член 63 ДФЕС, от постоянната практика на Съда следва, че този член има директен ефект, поради което може да бъде изтъкван пред националния съд и да доведе до неприложимост на националните норми, които му противоречат (вж. в този смисъл решение от 14 септември 2017 г., *The Trustees of the VT Pension Scheme*, C-628/15, EU:C:2017:687, т. 49).
- 45 В случая, след като разглежданата в главното производство национална правна уредба е несъвместима с член 63 ДФЕС, както следва от решение от 6 март 2018 г., *SEGRO и Horváth* (C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157), запитващата юрисдикция, сезирана с жалба за отмяна на акт, основан именно на тази правна уредба, е длъжна да гарантира пълното действие на член 63 ДФЕС, като при разрешаването на висящия пред нея спор остави без приложение въпросната национална правна уредба.
- 46 Следва да се добави, че същото задължение се носи и от националните административни органи, сезирани от жалбоподателя в главното производство с искане за ново вписване на правото му на ползване в имотния регистър (вж. в този смисъл решение от 4 декември 2018 г., *Minister for Justice and Equality и Commissioner of An Garda Síochána*, C-378/17, EU:C:2018:979, т. 38 и цитираната съдебна практика), но в нарушение на това задължение тези органи са продължили да прилагат разглежданата в главното производство национална правна уредба и съответно са отхвърлили това искане.
- 47 Що се отнася, на трето място, до обстоятелството, че в предвидените за целта срокове *Grossmania* не е оспорило по съдебен ред заличаването на правата му на ползване, следва да се отбележи, че запитващата юрисдикция не е обяснила защо подобно обстоятелство може да затрудни разрешаването на спора по главното производство. Всъщност в този контекст посочената юрисдикция просто отбелязва, че компетентната национална администрация отказва да извърши ново вписване на правата на ползване на жалбоподателя в главното производство поради обстоятелството, че член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г. и член 37, параграф 1 от Закона за земеделските земи от 2013 г. продължават да са в сила. Унгарското правителство обаче подчертава в

становището си пред Съда, че тъй като не е оспорено, заличаването е станало съгласно националното право окончателно и е пречка за новото вписване на правата на ползване в имотния регистър.

- 48 Така, макар да е вярно, че в рамките на сътрудничеството по член 267 ДФЕС Съдът не следва да проверява точността на нормативната и фактическата рамка, чието определяне е в правомощията на националния съд, в случая не е изключено съмненията на запитващата юрисдикция да се дължат на факта, че окончателното заличаване на правата на ползване не ѝ позволява да изведе за целите на решаването на спора в главното производство всички последици, произтичащи от констатираната незаконосъобразност на разглежданата в главното производство национална правна уредба.
- 49 За да се даде полезен отговор на запитващата юрисдикция, в случай че това се окаже така, следва да се припомни, че по силата на принципа на процесуалната автономия във вътрешния правен ред на всяка държава членка трябва да се установят процесуалните правила за съдебните производства, предназначени да гарантират зачитането на правата на правните субекти, като тези правила обаче следва да не са по-неблагоприятни от правилата, които уреждат подобни положения по националното право (принцип на равностойност), и да не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правото на Съюза (принцип на ефективност) (вж. в този смисъл решение от 10 март 2021 г., *Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.*, C-949/19, EU:C:2021:186, т. 43 и цитираната съдебна практика).
- 50 Що се отнася до спазването на принципа на равностойност, запитващата юрисдикция следва да провери дали съгласно унгарското право възможността да се оспори станала окончателна мярка по заличаване на права на ползване, по повод на жалба против отказ да се извърши ново вписване на тези права, не се различава според това дали тази мярка нарушава националното право, или правото на Съюза.
- 51 Що се отнася до спазването на принципа на ефективност, важно е да се подчертае, че съгласно съдебната практика всеки случай, в който се поставя въпросът дали национална процесуална разпоредба прави невъзможно или прекомерно трудно прилагането на правото на Съюза, трябва да се анализира, като се държи сметка за мястото на тази разпоредба в цялото производство, неговия ход и неговите особености пред различните национални инстанции. В тази перспектива следва, ако е необходимо, да се вземат предвид принципите, които стоят в основата на националната правораздавателна система, като гарантирането на правото на защита, принципа на правната сигурност и правилното развитие на производството (решение от 20 май 2021 г., *X (Автоцистерни ВНГ)*, C-120/19, EU:C:2021:398, т. 72 и цитираната съдебна практика).
- 52 Съдът обаче вече е признал, че окончателният характер на административното решение, придобит с изтичането на разумни срокове за обжалване, допринася за правната сигурност, поради което правото на Съюза не изисква административният орган да е поначало длъжен да оттегли едно окончателно административно решение (решение от 12 февруари 2008 г., *Kempter*, C-2/06, EU:C:2008:78, т. 37). Така спазването на принципа на правната сигурност позволява да се избегне безкрайното оспорване на пораждани правни последици административни актове (решение от 19 септември 2006 г., *i-21 Germany и Arcor*, C-392/04 и C-422/04, EU:C:2006:586, т. 51).

- 53 В случая от преписката, с която разполага Съдът, е видно, че срокът за подаване по административен ред на жалба против решенията на отговарящия за имотния регистър национален орган, е петнадесет дни, считано от съобщаването им, и че в случай на отхвърляне на съответната жалба срокът за обжалване по съдебен ред е тридесет дни, считано от съобщението за отхвърлянето ѝ. Тези срокове поначало са достатъчни, за да могат засегнатите лица да оспорят такова решение.
- 54 Съдът обаче приема по същество, че особени обстоятелства могат по силата на принципите на ефективност и на лоялно сътрудничество, произтичащи от член 4, параграф 3 ДЕС, да наложат на националния административен орган да преразгледа административно решение, станало окончателно. В този контекст следва да се вземат предвид особеностите на разглежданите положения и интереси, за да се намери равновесие между изискването за правна сигурност и това за законосъобразност от гледна точка на правото на Съюза (решение от 20 декември 2017 г., *Incyte*, C-492/16, EU:C:2017:995, т. 48 и цитираната съдебна практика).
- 55 В случая правата на ползване на *Grossmania* са били заличени от имотния регистър на основание на национална правна уредба, която, както бе посочено в точка 40 от настоящото решение, като предвижда погасяване *ex lege* на правата на ползване, които граждани на различни от Унгария държави членки притежават върху земеделски земи, ограничава — със самия си предмет и само поради този факт — правото на заинтересованите лица на гарантираното от член 63 ДФЕС свободно движение на капитали, без да са налице никакви съображения, които да обосноват подобно ограничение.
- 56 Освен това, както следва от решение от 21 май 2019 г., Комисия/Унгария (Права на ползване върху земеделски земи) (C-235/17, EU:C:2019:432), и в частност от точки 81, 86, 124, 125 и 129 от него, тази национална правна уредба представлява и посегателство върху правото на собственост, гарантирано с член 17, параграф 1 от Хартата, тъй като по дефиниция съставлява принудително, цялостно и окончателно лишаване на заинтересованите лица от правата им на ползване, без да е обоснована със съображения за обществена полза, нито пък да е съпътствана от режим за справедливо и своевременно обезщетяване.
- 57 От изложеното следва, че разглежданата в главното производство национална правна уредба, също както и прилагашите я решения, представлява явно и тежко нарушение едновременно на основна свобода, предвидена в член 63 ДФЕС, и на правото на собственост, гарантирано с член 17, параграф 1 от Хартата. Впрочем това нарушение, изглежда, има сериозни отражения, тъй като, както отбелязва генералният адвокат в точка 50 от заключението си, основавайки се на уточненията, дадени от унгарското правителство по делата, по които е постановено решение от 6 март 2018 г., *SEGRO и Horváth* (C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157, т. 71), били са прекратени правата на ползване на повече от 5000 граждани на държави членки, различни от Унгария.
- 58 При това положение, предвид мащабните неблагоприятни последици, предизвикани от разглежданата в главното производство национална правна уредба и от извършеното на нейно основание заличаване на права на ползване, трябва да се придаде особено значение на изискването за законосъобразност от гледна точка на правото на Съюза.

- 59 Що се отнася до изискването за правна сигурност, следва да се добави, че член 108 от Закона за преходните мерки от 2013 г. предвижда по отношение на визираните в него права на ползване погасяване „ex lege“ на 1 май 2014 г. и впоследствие съгласно член 94 от Закона за имотния регистър заличаване от имотния регистър с нарочно решение.
- 60 Такова погасяване „ex lege“ на правата на ползване, предвид самото му естество, произвежда последици независимо от решенията за заличаване, постановени по-късно на основание член 94 от Закона за имотния регистър.
- 61 При това положение, макар заличаването на правата на ползване да представлява, както подчертава унгарското правителство в съдебното заседание, отделно от погасяването ex lege на тези права събитие, разглежданата в главното производство национална правна уредба, определяйки по този начин реда и условията за погасяването на тези права, може да доведе до объркване по отношение на необходимостта носителите на погасявани ex lege права на ползване да оспорват последващите решения за заличаване, за да запазят тези си права.
- 62 Следователно, ако се потвърди, че унгарското право не допуска да се оспорва пред съд — по повод на жалба срещу отказа да се извърши ново вписване на права на ползване — станалото междувременно окончателно заличаване на тези права, тази невъзможност не би могла да бъде обоснована с изискването за правна сигурност и следователно трябва да бъде отхвърлена от тази юрисдикция като противоречаща на принципа на ефективност и на принципа на лоялно сътрудничество, произтичащи от член 4, параграф 3 ДЕС.
- 63 Що се отнася, на четвърто място, до това дали при обстоятелства като тези по главното производство компетентните органи са длъжни, след като оставят без приложение националната правна уредба, във всички случаи да извършат ново вписване на съответните права на ползване, или е възможно въпросното незаконно прекратяване на права да бъде поправено с други методи, трябва да се отбележи, че съгласно принципа на лоялно сътрудничество, предвиден в член 4, параграф 3 ДЕС, държавите членки са длъжни да отстранят незаконосъобразните последици от нарушение на правото на Съюза (решение от 25 юни 2020 г., А и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле), C-24/19, EU:C:2020:503, т. 83).
- 64 Следователно, когато постановено по преюдициално запитване съдебно решение обявява дадена национална правна уредба за несъвместима с правото на Съюза, органите на съответната държава членка трябва не само да оставят без приложение тази правна уредба в съответствие със съдебната практика, припомнена в точка 43 от настоящото решение, но и да вземат всички други общи или конкретни мерки, годни да гарантират спазването на това право на тяхна територия (вж. в този смисъл решение от 21 юни 2007 г., Jonkman и др., C-231/06—C-233/06, EU:C:2007:373, т. 38).
- 65 При липсата на конкретни правила в правото на Съюза относно реда и условията за отстраняване на незаконосъобразните последици от нарушение на член 63 ДФЕС при обстоятелства като тези по главното производство, такава мярка може да бъде например новото вписване в имотния регистър на незаконосъобразно прекратените права на ползване, тъй като то е най-подходящият способ за възстановяване, поне с действие занаяпред, на правното и фактическото положение, в което заинтересованото лице би се намирало, ако правата му не бяха незаконосъобразно прекратени.

- 66 При все това, както по същество отбелязва и генералният адвокат в точка 55 от заключението си, в особени случаи пред подобна мярка са възможни обективни и легитимни пречки, по-специално от правен порядък, например когато след прекратяване на правата на ползване нов собственик добросъвестно е придобил земите, върху които са били учредени съответните права, или когато е налице реструктуриране във връзка с тези земи.
- 67 В случая ще е задача на запитващата юрисдикция да провери с оглед на правното и фактическо положение, съществуващо към момента, в който се произнася, дали следва да задължи компетентния орган да извърши ново вписване на правата на ползване, които е притежавало Grossmania.
- 68 Само ако подобно ново вписване се окаже действително невъзможно, би било необходимо — за отстраняването на незаконосъобразните последици от нарушението на правото на Съюза — на бившите носители на прекратените права на ползване да се предостави право на обезщетение, финансово или друго, което като стойност да може да поправи във финансово отношение икономическата загуба, произтичаща от прекратяването на тези права.
- 69 Освен това, независимо от посочените в точки 65 и 68 от настоящото решение мерки за отстраняване на незаконосъобразните последици от нарушението на член 63 ДФЕС, пълната ефективност на правото на Съюза предполага увредените частноправни субекти да имат, по силата на принципа на отговорността на държавата за вредите, причинени с такова нарушение, и право на обезщетение, стига да са изпълнение три условия, а именно нарушената норма от правото на Съюза да има за предмет предоставянето на права на частноправните субекти, нарушението на тази норма да е достатъчно съществено и да съществува пряка причинно-следствена връзка между нарушението и претърпяната от тези субекти вреда (решения от 5 март 1996 г., *Brasserie du pêcheur et Factortame*, C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79, т. 51 и от 24 март 2009 г., *Danske Slagterier*, C-445/06, EU:C:2009:178, т. 20).
- 70 В случая, най-напред, член 63 ДФЕС предоставя права на частноправните субекти, доколкото при обстоятелства като тези по главното производство дава на носителите на права на ползване правото да не бъдат лишавани от тези права в разрез с посочения член (вж. по аналогия решение от 14 септември 2017 г., *The Trustees of the BT Pension Scheme*, C-628/15, EU:C:2017:687, т. 48). Член 17 от Хартата също е правна норма, която цели да предостави права на частноправните субекти (решение от 21 май 2019 г., Комисия/Унгария (Права на ползване върху земеделски земи), C-235/17, EU:C:2019:432, т. 68).
- 71 По-нататък, от постоянната практика на Съда следва, че нарушението на правото на Съюза е явно съществено, когато е продължило въпреки наличието на съдебно решение, установяващо твърдяното неизпълнение на задължения, на решение по преюдициално запитване или на трайно установена практика на Съда в конкретната област, от които е видно, че въпросното поведение съставлява нарушение (решение от 30 май 2017 г., *Safa Nicu Serapan/Съвет*, C-45/15 P, EU:C:2017:402, т. 31). Настоящият случай е такъв, както бе припомнено в точка 37 от настоящото решение.
- 72 Накрая, с оглед на решения от 6 март 2018 г., *SEGRO и Horváth* (C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157) и от 21 май 2019 г., Комисия/Унгария (Права на ползване върху земеделски земи) (C-235/17, EU:C:2019:432), изглежда, че е налице пряка причинно-следствена връзка

между нарушението на член 63 ДФЕС и претърпените от Grossmania вследствие на това нарушение вреди, обстоятелство, което запитващата юрисдикция или евентуално компетентният съгласно унгарското право съд трябва да провери.

- 73 Що се отнася, на пето и последно място, до споменатото от запитващата юрисдикция влизане в сила на параграфи 4 и 5 от член 108 от Закона за преходните мерки от 2013 г., следва да се отбележи, че тази юрисдикция не обяснява защо тези нови разпоредби са от значение за разрешаването на спора по главното производство, нито уточнява дали те са приложими на настоящия етап от производството. От своя страна унгарското правителство оспорва приложимостта на тези разпоредби, тъй като тя във всички случаи предполагала решение за ново вписване на правата на ползване на Grossmania, каквото на този етап липсва.
- 74 При това положение е достатъчно да се уточни, че член 108, параграфи 4 и 5 от Закона за преходните мерки от 2013 г. трябва да е съвместим и с принципа на ефективност, припомнен в точка 51 от настоящото решение, което означава, че не трябва да прави практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правото на Съюза, както и с основните свободи, и в частност с предвиденото в член 63 ДФЕС свободно движение на капитали.
- 75 С оглед на всички изложени по-горе съображения на преюдициалния въпрос следва да се отговори, че правото на Съюза, и по-специално член 4, параграф 3 ДЕС и член 267 ДФЕС, трябва да се тълкува в смисъл, че националният съд, сезиран с жалба против отказ да се извърши ново вписване на права на ползване, погасени *ex lege* и заличени от имотния регистър по силата на национална правна уредба, несъвместима с член 63 ДФЕС, така както същият е тълкуван от Съда в преюдициално решение, е длъжен:
- да остави без приложение тази правна уредба, и
 - освен при обективни и легитимни пречки, по-специално от правен порядък, да задължи компетентния административен орган да извърши ново вписване на правата на ползване, въпреки че заличаването на тези права не е било оспорено по съдебен ред в законоустановените срокове и съответно е станало окончателно съгласно националното право.

По съдебните разноски

- 76 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

Правото на Съюза, и по-специално член 4, параграф 3 ДЕС и член 267 ДФЕС, трябва да се тълкува в смисъл, че националният съд, сезиран с жалба против отказ да се извърши ново вписване на права на ползване, погасени *ex lege* и заличени от имотния регистър

по силата на национална правна уредба, несъвместима с член 63 ДФЕС, така както същият е тълкуван от Съда в преюдициално решение, е длъжен:

- да остави без приложение тази правна уредба, и**
- освен при обективни и легитимни пречки, по-специално от правен порядък, да задължи компетентния административен орган да извърши ново вписване на правата на ползване, въпреки че заличаването на тези права не е било оспорено по съдебен ред в законоустановените срокове и съответно е станало окончателно съгласно националното право.**

Подписи