



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
EVGENIJA TANCHEVA
od 16. rujna 2021.¹

Predmet C-177/20

**„Grossmania” Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft.
protiv
Vas Megyei Kormányhivatal**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Sud za upravne i radne sporove u Győru, Mađarska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Načela prava Unije – Nadređenost – Izravni učinak – Sukob između prava Unije i nacionalnog prava – Povreda prava Unije koju je Sud utvrdio u prethodnom postupku i povodom tužbe zbog povrede obveze – Obveze i prava nacionalnih upravnih tijela i sudova – Neprimjena nacionalnog prava na slučajeve koji su slični, ali ne i istovjetni onima o kojima je riječ u presudi povodom zahtjeva za prethodnu odluku – Upravni akt koji je postao pravomoćan jer protiv njega nije podnesen pravni lijek na sudu – Neprimjena ili povlačenje takve odluke zbog njezine suprotnosti s pravom Unije – Smjer sudske prakse iz presude Kühne & Heitz (C-453/00)”

1. Ovaj predmet stavlja Sud pred kornelijansku pravnu dilemu o tome kojem načelu treba dati prednost: načelu zakonitosti ili načelu pravne sigurnosti. Zahtjev za prethodnu odluku uputio je Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Győru, Mađarska) u okviru odluke kojom se odbacuje prijedlog za ponovni upis izbrisanih tužiteljevih prava plodouživanja na poljoprivrednom zemljištu.

I. Činjenice iz kojih proizlazi spor iz glavnog postupka i prethodno pitanje

2. Grossmania je trgovačko društvo sa sjedištem u Mađarskoj, čiji su članovi državljani drugih država članica. Društvo Grossmania u Mađarskoj je imalo prava plodouživanja na nekretninama. Ta su prava izbrisana iz zemljišnih knjiga na temelju članka 108. stavka 1. mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. Törvényja (Zakon br. CCXII iz 2013. kojim je propisuju različite odredbe i prijelazne mjere za Zakon br. CXXII iz 2013. o transakcijama na poljoprivrednim i šumskim zemljištima; u daljnjem tekstu: Zakon iz 2013. o prijelaznim mjerama) i članka 94. stavka 5. az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvényja (Zakon br. CXLI iz 1997. o zemljišnim knjigama; u daljnjem tekstu: Zakon o zemljišnim knjigama). Društvo Grossmania nije podnijelo žalbu protiv odluke o brisanju svojih prava plodouživanja.

¹ Izvorni jezik: engleski

3. Presudom od 6. ožujka 2018., SEGRO i Horváth (spojeni predmeti C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157) (u daljnjem tekstu: presuda SEGRO i Horváth) Sud je presudio da članak 63. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo poput onoga u glavnom postupku, na temelju kojeg prava plodouživanja koja su prethodno uspostavljena na poljoprivrednom zemljištu i čiji nositelji nisu u bliskom obiteljskom srodstvu s vlasnikom tog zemljišta prestaju *ex lege* i zbog toga se brišu iz zemljišnih knjiga.

4. Društvo Grossmania zbog toga se obratilo Vas Megyei Kormányhivatal Celldömölki Járási Hivataliju (Upravni odjel regije Vas, ured za katastar okruga Celldömölki, Mađarska; u daljnjem tekstu: prvostupanjsko upravno tijelo) radi ponovnog upisa svojeg prava plodouživanja na predmetnim zemljištima. To je tijelo odlukom od 17. svibnja 2019. odbacilo taj zahtjev, pozivajući se osobito na članak 108. stavak 1. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama.

5. Društvo Grossmania podnijelo je upravno pravno sredstvo, povodom kojeg je upravni odjel regije Vas odlukom od 5. kolovoza 2019. potvrdio navedenu odluku. Naveo je da je zahtjev za ponovni upis nedopušten, posebno zato što je članak 108. stavak 1. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama još uvijek bio na snazi. Prema njegovu mišljenju, presuda SEGRO i Horváth, kao ni presuda od 21. svibnja 2019., Komisija/Mađarska (Plodouživanje na poljoprivrednom zemljištu) (C-235/17, EU:C:2019:432) (u daljnjem tekstu: presuda Komisija/Mađarska), nije primjenjiva na ovaj predmet.

6. Društvo Grossmania podnijelo je sudu koji je uputio zahtjev upravnu tužbu protiv odluke od 5. kolovoza 2019. Sud koji je uputio zahtjev ističe da društvo Grossmania ne može dobiti novčanu naknadu zbog toga što ne postoje odredbe nacionalnog prava koje omogućavaju davanje takve naknade. Poziva se na sudsku praksu Alkotmánybíróság (Ustavni sud, Mađarska). U njoj se navodi da je došlo do situacije koja je protivna mađarskom Temeljnom zakonu jer zakonodavac u pogledu prava plodouživanja i prava uporabe koja su prestala na temelju članka 108. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama nije donio zakonske odredbe koje omogućuju naknadu iznimne imovinske štete, i to ne one koja se ne može tražiti u okviru nagodbe između ugovornih strana, nego one koja se odnosi na valjane ugovore. Alkotmánybíróság je pozvao zakonodavca da ukloni taj propust, protivan Temeljnom zakonu, zaključno do 1. prosinca 2015. Međutim, više od pet i pol godina kasnije u tom pogledu nije donesena nijedna odredba. Sud koji je uputio zahtjev ističe da se činjenice iz presude SEGRO i Horváth razlikuju od činjenica iz ovog predmeta po tome što društvo Grossmania nije podnijelo tužbu protiv upravnih akata kojima se brišu njegova prava plodouživanja.

7. U tim je okolnostima Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Győru) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Trebali li članak 267. UFEU-a tumačiti na način da se, ako je Sud odlukom donesenom u okviru prethodnog postupka utvrdio da neka zakonska odredba države članice nije u skladu s pravom Unije, ta zakonska odredba ne može primijeniti ni u kasnijim nacionalnim upravnim ili sudskim postupcima, neovisno o tome što činjenice u kasnijem postupku nisu u potpunosti istovjetne činjenicama u ranijem prethodnom postupku?”

II. Analiza

A. Kratak sažetak argumentacije stranaka

8. Društvo Grossmania, njemačka, španjolska i mađarska vlada te Europska komisija dostavili su pisana očitovanja.

9. Budući da se sve stranke (osim mađarske vlade) pozivaju na istu sudsku praksu i ističu međusobno podudarne argumente u prilog tvrdnji da na pitanje valja odgovoriti potvrdno, u svojoj ću se ocjeni osvrnuti samo na njihove glavne argumente.

10. Mađarska vlada ističe, kao prvo, da se – kao što je to primijetio i sam sud koji je uputio zahtjev – situacija u glavnom postupku razlikuje od situacije na kojoj se temelji presuda SEGRO i Horváth, s obzirom na to da društvo Grossmania nije podnijelo pravni lijek protiv odluke iz 2014. o brisanju svojih prava plodouživanja. Iz presude od 13. siječnja 2004., Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17) (u daljnjem tekstu: presuda Kühne & Heitz) proizlazi da je upravno tijelo dužno preispitati takvu odluku samo ako su ispunjena četiri uvjeta navedena u točki 28. te presude. Među strankama nije sporno da u ovom predmetu to nije slučaj. U tim okolnostima, potrebno je pronaći ravnotežu između načela pravne sigurnosti i načela zakonitosti u pravu Unije te provjeriti jesu li poštovana načela ekvivalentnosti i djelotvornosti, tako da pojedinci mogu iznijeti svoje zahtjeve na temelju prava Unije. Mađarska vlada tvrdi da su nacionalni propisi kojima se reguliraju tužbe koji su bili na snazi u relevantno vrijeme poštovali te zahtjeve. Kao drugo, mađarska vlada tvrdi da će u bliskoj budućnosti biti donesena nacionalna pravila koja će jamčiti da će u odnosu na izbrisana prava plodouživanja biti valjano uzeti u obzir interesi zainteresiranih osoba. O toj se temi trenutačno raspravlja s Komisijom.

B. Ocjena

1. Uvodna zapažanja

11. U ovom se predmetu postavlja pitanje sprečava li presuda Suda kojom je utvrđeno da je nacionalna odredba (članak 108. stavak 1. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama) protivna pravu Unije primjenu te odredbe na situacije koje su usporedive, ali ne i istovjetne onoj koja je dovela do te presude. Na to se pitanje mora odgovoriti potvrdno.

12. To proizlazi, *inter alia*, iz činjenice da postoji iznimka od obveze sudova zadnjeg stupnja da upute prethodno pitanje: kada je „postavljeno pitanje materijalno istovjetno pitanju koje je već bilo predmet prethodne odluke u sličnom slučaju”².

13. U točki 129. presude SEGRO i Horváth Sud je presudio da se članku 63. UFEU-a protivi odredba poput članka 108. stavka 1. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama³. Unatoč činjenici da upućeno pitanje spominje samo presudu SEGRO i Horváth, jasno je da je u ovom mišljenju nužno uzeti u obzir i presudu Komisija/Mađarska. Naime, u toj je presudi posebno utvrđeno da je

² Presuda od 6. listopada 1982., Cilfit i dr. (283/81, EU:C:1982:335, t. 13. i 14.)

³ Vidjeti Leitner, P., „Enteignung” in Ungarn?, *ecolex*, 2018., str. 680., Guski, R., *Kapitalverkehrsfreiheit vs. Agrarpolitik*, GPR, 3/2019, str. 102., M. R., *Redactionele aantekening*, *Nederlandse Jurisprudentie*, 2019/68, str. 1090., Petit, Y., *Commentaire*, *Droit Rural*, br. 466, listopad 2018., 163. i Ludwigs, M., *Anmerkung*, *EuZW*, broj 8/2018, str. 339.

Mađarska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 63. UFEU-a i članka 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) kada je donijela članak 108. stavak 1. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama.

14. Prvo, ta presuda kojom se utvrđuje povreda obveze je *res iudicata* u odnosu na činjenice i pravo o kojima je u njoj odlučeno. Drugo, „utvrđenje da država članica nije poštovala obveze koje ima na temelju prava [Unije] podrazumijeva, kao prvo, da je pravosudnim i upravnim tijelima države članice automatski zabranjeno primijeniti [predmetnu nacionalnu mjeru] i, kao drugo, da ta tijela imaju obvezu poduzeti sve prikladne mjere za omogućavanje pune primjene prava [Unije]”⁴.

15. Iz navedenog proizlazi da su mađarska tijela (uključujući i sud koji je uputio zahtjev) dužna izuzeti iz primjene članak 108. stavak 1. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama, koji mađarski zakonodavac – oko dvije i pol godine nakon donošenja presude kojom se utvrđuje povreda obveze Mađarske – i dalje drži na snazi.

16. Naime, ne samo da Mađarska nije postupila u skladu s tim dvjema presudama Suda nego je čak donijela nove odredbe koje su prepreka potpunom učinku prava Unije. Te odredbe otežavaju ponovni upis prava plodouživanja nakon njihova protupravnog brisanja. Nove odredbe (članak 108. stavke 4. i 5. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama) razmotrit ću na kraju svojeg mišljenja.

2. Je li ovo situacija „neprimjenjivanja pravomoćne nacionalne odluke”?

17. Prema sadržaju spisa kojim Sud raspolaže, možda neće biti potrebno poništiti odluke o brisanju prava plodouživanja. Ako je to tako, tada ne postoji situacija u kojoj se ne bi smjela primijeniti pravomoćna nacionalna odluka.

18. Prema mišljenju mađarske vlade, društvo Grossmania nalazi se u različitoj činjeničnoj situaciji od situacije društava SEGRO ili Horváth, koja su podnijela pravno sredstvo protiv odluke o brisanju svojih prava plodouživanja. Odluke koje se odnose na društvo Grossmania su *res iudicata* ili, drugim riječima, pravomoćne nacionalne odluke, što za posljedicu ima to da više nije moguće izmijeniti odluke o brisanju prava plodouživanja društva Grossmania.

19. Međutim, suprotno tim argumentima, čini se da mađarsko pravo predviđa poseban postupak, nazvan „postupak nadzora”, koji nacionalna upravna tijela mogu pokrenuti po službenoj dužnosti u roku od pet godina od dana kada odluka postane pravomoćna.

20. Stoga će sud koji je uputio zahtjev trebati utvrditi nekoliko okolnosti. Kao prvo, kao što to ističe Komisija, morat će provjeriti je li nadležno tijelo propustilo istaknuti argument da su odluke o brisanju prava plodouživanja društva Grossmania postale pravomoćne. Kao drugo, morat će naložiti ponovni upis izbrisanih prava društva Grossmania ili, ako bude potrebno, poništiti pobijanu odluku (kojom je odbačen zahtjev tog društva za ponovni upis prava plodouživanja). Kao treće, sud koji je uputio zahtjev trebat će naložiti nadležnom tijelu da provede novi postupak, pri čemu će ono morati tumačiti nacionalne propise uvažavajući načelo korisnog učinka prava Unije. U slučaju potrebe, upravna tijela u tom će pogledu morati pokrenuti navedeni postupak nadzora kako bi ponovno upisala izbrisana prava.

⁴ Presuda od 19. siječnja 1993., Komisija/Italija (C-101/91, EU:C:1993:16, t. 24.).

21. Naime, iz spisa kojim Sud raspolaze proizlazi da mađarska tijela jednostavno nisu provjerila jesu li odluke o brisanju prava plodouživanja društva Grossmania pravomoćne. Također nisu razmotrila način primjene mađarskog prava u skladu s pravom Unije.

22. Sve stranke usredotočile su se na navodni sukob između načela pravne sigurnosti i načela zakonitosti i nadređenosti prava Unije, ali je najprije važno provjeriti postoji li doista takav sukob u predmetu u glavnom postupku.

23. Ističem (kao što to čini i njemačka vlada) da sud koji je uputio zahtjev polazi od pretpostavke da je brisanje prava plodouživanja učinjeno *ex lege* i da zapravo nije donesen nikakav valjani upravni akt. Na sudu koji je uputio zahtjev je da to utvrdi, ali ako to jest tako, tada se ne bi radilo o situacijama poput onih iz predmeta Kühne & Heitz⁵ i i-21 Germany⁶.

24. U takvom slučaju, u skladu s načelom lojalne suradnje (članak 4. stavak 3. UEU-a), „države članice obvezne su otkloniti nezakonite posljedice povrede prava [Unije]”, a „na tijelima dotične države članice je da poduzmu sve potrebne opće ili posebne mjere kako bi se osiguralo poštovanje prava [Unije] u toj državi [...]. Iako i dalje imaju pravo izbora mjera koje će poduzeti, ta tijela osobito moraju osigurati izmjenu nacionalnog prava tako da ono bude što je prije moguće u skladu s pravom [Unije] i da prava koja pojedinci izvode iz prava [Unije] imaju puni učinak”⁷.

25. Štoviše, „učinci načela nadređenosti prava Unije obvezuju sva tijela države članice [...]. [N]e može se prihvatiti da nacionalna pravna pravila, makar i ustavne naravi, ugrožavaju jedinstvo i djelotvornost prava Unije”⁸.

26. Kao prvo, mađarska tijela morat će utvrditi jesu li odluke o brisanju pravomoćne. Ako jesu, tada će morati provjeriti postoji li prema nacionalnom pravu mogućnost njihova preispitivanja. Nakon što to učine, mađarska tijela morat će voditi računa o korisnom učinku i nadređenosti prava Unije.

3. Obveza izuzimanja iz primjene nacionalnog zakonodavstva zbog prethodne odluke Suda

27. Za slučaj da se, unatoč prethodnim razmatranjima, pokaže nužnim da sud koji je uputio zahtjev razmotri obvezu izuzimanja iz primjene nacionalnog zakonodavstva, iznosim sljedeće napomene.

28. Uvodno, sve stranke (čak i mađarska vlada) u biti se slažu da tumačenje Suda u presudi SEGRO i Horváth (t. 45. i 46.) u ovom slučaju podrazumijeva obvezu izuzimanja iz primjene mađarskog zakonodavstva jer je protivno članku 63. UFEU-a.

⁵ Ova je presuda prouzročila mnogo kontroverze: vidjeti Caranta, R., *Case C-453/00, Kühne & Hei[t]z*, CMLR 42, 2005., str. 179., Prechal, S., *Annotation of Kühne & Heitz*, Sociaal-Economische Wetgeving, 2004., str. 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., str. 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., str. 559. i 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., str. 66. O posebnosti tog predmeta vidjeti Lenaerts, K. i Corthaut, T., *Rechtsvinding door het Hof van Justitie*, 55 AA, 2006., str. 581. i 582.

⁶ Presuda od 19. rujna 2006., i-21 Germany i Arcor (C-392/04 i C-422/04, EU:C:2006:586; u daljnjem tekstu: presuda i-21 Germany). Vidjeti bilješku o predmetu u Taborowski, M., *Joined cases C-392/04 & C-422/04*, CMLR 44, 2007., str. 1463.

⁷ Presuda od 21. lipnja 2007., Jonkman i dr. (C-231/06 do C-233/06, EU:C:2007:373, t. 37. i 38.) (u daljnjem tekstu: presuda Jonkman)

⁸ Presuda od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – Tužbe) (C-824/18, EU:C:2021:153, t. 148.)

29. Prethodni postupak osmišljen je radi ostvarivanja suradnje između nacionalnih sudova i Suda, u cilju jamčenja nadređenosti i ujednačenosti prava Unije. Stoga, kao što to ističe španjolska vlada, nužno je osigurati obvezujuću narav presuda Suda jer bi u suprotnom bila ugrožena ne samo zaštita koju pruža pravo Unije nego i dosljednost prava Unije, čime bi se stvorila diskriminacija unutar tog prava.

30. Nadalje, iako je sud koji je uputio zahtjev vezan presudom Suda, učinci presuda Suda *erga omnes* primjenjuju se na istovjetne situacije u cijeloj Europskoj uniji⁹.

31. Obvezujući učinak presude Suda u prethodnom postupku odnosi se na tumačenje pravila prava Unije i to je tumačenje „isključivo deklaratornog karaktera, što za posljedicu ima to da učinci tih presuda načelno nastaju na dan stupanja na snagu pravila koje se tumači”¹⁰. Taj je obvezujući učinak *povezan s pravilom prava* Unije o kojem je riječ. Ako bi taj obvezujući učinak bio *strogo ograničen samo na određenu situaciju*, to bi bilo protivno svrsi prethodnog postupka, to jest osiguranju ujednačenog tumačenja prava Unije¹¹.

32. Obvezujuća narav tog tumačenja proizlazi iz nadređenosti prava Unije, sudske prakse u predmetima *Da Costa* i *Cilfit*¹², deklaratorne i retroaktivne prirode tumačenja Suda i cilja prethodnog postupka, a to je osigurati jedinstvo i dosljednost (to jest izbjegavanje različitog tumačenja) te puni učinak i autonomiju prava Unije.

33. Naime, u presudi od 6. ožujka 2018., *Achmea* (C-284/16, EU:C:2018:158, t. 35.) Sud je podsjetio na to da, „[k]ako bi se zajamčilo očuvanje posebnih značajki i autonomije pravnog poretka Unije, Ugovori su uspostavili pravosudni sustav namijenjen osiguranju usklađenosti i jedinstva u tumačenju prava Unije”. U tom kontekstu, „u skladu s člankom 19. UEU-a, na nacionalnim sudovima i na Sudu jest da zajamče *punu primjenu* prava Unije u svim državama članicama kao i sudsku zaštitu prava pojedinaca koja proizlaze iz tog prava”¹³. Konkretno, „zaglavni kamen tako zamišljenog pravosudnog sustava uspostavljen je postupkom povodom zahtjeva za prethodnu odluku, predviđenim u članku 267. UFEU-a, koji uspostavljanjem dijaloga između sudova, točnije između Suda i sudova država članica, ima za cilj osigurati jedinstveno tumačenje prava Unije, omogućujući tako osiguranje njegove usklađenosti, njegova punog učinka i njegove autonomije kao i u konačnici posebne naravi prava uspostavljenog Ugovorima”¹⁴.

34. Prema tome, „[n]a temelju načela nadređenosti, ako nacionalni propis nije moguće tumačiti u skladu sa zahtjevima prava Unije, nacionalni sud koji je u okviru svojih nadležnosti zadužen za primjenu odredbi prava Unije dužan je osigurati njihov puni učinak izuzimajući [po službenoj dužnosti] iz primjene, prema potrebi, svaku suprotnu odredbu nacionalnog prava, pa bila ona i naknadna, a da pritom ne mora zatražiti ni čekati prethodno stavljanje izvan snage te nacionalne odredbe kroz zakonodavni ili bilo koji drugi postupak predviđen Ustavom”¹⁵. U tom pogledu, ako nacionalni sud ima dvojbe, treba istaknuti da, „čak i uz postojanje sudske prakse Suda koja rješava

⁹ Vidjeti također presudu od 5. travnja 2016., *PFE* (C-689/13, EU:C:2016:199, t. 38.).

¹⁰ Presuda od 12. veljače 2008., *Kempter* (C-2/06, EU:C:2008:78, t. 35.). Vidjeti bilješku o predmetu u *Simon, D., Europe*, travanj 2008., str. 13.

¹¹ Presuda od 16. siječnja 1974., *Rheinmühlen-Düsseldorf* (166/73, EU:C:1974:3, t. 2.)

¹² Presude od 27. ožujka 1963., 28/62 do 30/62, EU:C:1963:6 i od 6. listopada 1982., 283/81, EU:C:1982:335

¹³ Moje isticanje (presuda *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, t. 36.)

¹⁴ Presuda *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, t. 37. i navedena sudska praksa

¹⁵ Presuda od 6. listopada 2020., *La Quadrature du Net i dr.* (C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791, t. 214. i 215.)

predmetno pravno pitanje, nacionalni sudovi imaju potpunu slobodu obratiti se Sudu kada to smatraju svrsishodnim”¹⁶. Međutim, jasno je da nacionalni sud to nije dužan učiniti ako takve dvojbe ne postoje¹⁷.

4. Utjecaj pravomoćnosti odluka o brisanju prava plodouživanja

35. Nadalje, iako iz prethodnih razmatranja proizlazi da bi presude SEGRO i Horváth te Komisija/Mađarska trebale navesti sud koji je uputio zahtjev da izuzme iz primjene predmetne nacionalne odredbe na koje su se pozvala mađarska tijela radi odbacivanja zahtjeva društva Grossmania za ponovni upis – a sud koji je uputio zahtjev doista polazi od pretpostavke da se tako mora postupiti – iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da se dvojbe suda koji je uputio zahtjev zapravo odnose na postojanje pravomoćnih upravnih akata (na temelju kojih su ta prava izbrisana).

36. Točno je da „unutarnji pravni poredak svake države članice mora odrediti nadležne sudove i postupovna pravila za pravna sredstva namijenjena zaštiti prava koja pojedinci stječu na temelju izravnog učinka prava [Unije], pod uvjetom da ta pravila nisu nepovoljnija od onih koja se odnose na slična pravna sredstva nacionalnog prava (načelo ekvivalentnosti) niti su oblikovana tako da u praksi onemogućavaju ostvarivanje prava dodijeljenih pravom [Unije] (načelo djelotvornosti)”¹⁸.

37. Međutim, kao što je to istaknula Komisija, na to se načelo ne može pozivati, s obzirom na važnost pravne sigurnosti, kako bi se opravdalo to da država članica smanjuje koristan učinak prava Unije. Iz sudske prakse proizlazi da je „zadaca [...] država članica odrediti sudove i/ili institucije nadležne za provjeru valjanosti nacionalne odredbe te predvidjeti pravna sredstva i postupke kojima se može osporiti ta valjanost i, u slučaju osnovanosti pravnog sredstva, staviti izvan snage tu odredbu kao i, prema potrebi, odrediti učinke takvog stavljanja izvan snage”¹⁹.

38. Iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da se mađarska tijela nisu pozvala na pravomoćnost odluka o brisanju prava plodouživanja društva Grossmania. Jesu li te odluke pravomoćne ili ne ovisit će o mjerodavnim mađarskim postupovnim odredbama, ali načelno se navedena tijela zbog takvog propusta ne bi mogla pozvati na tu pravomoćnost. Moguće je da mađarsko pravo dopušta tim tijelima da se odreknu prava na isticanje pravomoćnosti tih odluka ili, što se pak svodi na isto, nacionalno pravo dopušta tim tijelima da preinače takve odluke. Naime, prema sudskoj praksi, „[ako] primjenjiva nacionalna postupovna pravila, pod određenim uvjetima, predviđaju mogućnost da nacionalni sud [ili nacionalno upravno tijelo] preispita pravomoćnu odluku kako bi situaciju uskladio s nacionalnim pravom, ta mogućnost mora, u skladu s načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti, prevladati ako su ispunjeni ti uvjeti kako bi se situacija o kojoj je riječ u glavnom postupku uskladila s pravom Unije”²⁰. Stoga bi sud koji je uputio zahtjev trebao uzeti to u obzir radi sprečavanja kršenja načela ekvivalentnosti u ovom slučaju.

¹⁶ Presuda od 3. ožujka 2020., Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140, t. 46.)

¹⁷ Presuda od 19. siječnja 2010., Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, t. 53. i 54.)

¹⁸ Presuda od 16. svibnja 2000., Preston i dr. (C-78/98, EU:C:2000:247, t. 31.)

¹⁹ Presuda od 4. prosinca 2018., Minister for Justice and Equality i Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, t. 34.)

²⁰ Presuda od 11. rujna 2019., Călin (C-676/17, EU:C:2019:700, t. 29.)

39. Iz presude od 4. listopada 2012., Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608) (u daljnjem tekstu: presuda Byankov) konkretno proizlazi da je „Sud [...] već priznao da pravomoćnost upravnog akta pridonosi pravnoj sigurnosti, zbog čega se u pravu Unije ne zahtijeva da upravno tijelo u načelu mora biti obvezno ponovno razmotriti upravnu odluku koja je postala pravomoćna” (t. 76. te presude).

40. Međutim, „na temelju načela lojalne suradnje koje proizlazi iz članka 4. stavka 3. UEU-a, nacionalno upravno tijelo može zbog osobitih okolnosti biti dužno preispitati pravomoćni upravni akt, posebno kako bi uzelo u obzir tumačenje relevantne odredbe prava Unije koje je nakon njezina donošenja usvojio Sud [...]. Iz sudske je prakse vidljivo da je Sud u tom kontekstu vodio računa o posebnim okolnostima predmetnih situacija i interesa kako bi postigao ravnotežu između zahtjeva pravne sigurnosti i zahtjeva zakonitosti na temelju prava Unije”²¹.

41. Osim toga, iz sudske prakse proizlazi da se načelo djelotvornosti (kao i načelo ekvivalentnosti) temelji na načelu lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a (presuda XC)²².

42. Prema točki 23. presude XC, „[z]ahtjevi koji proizlaze iz tih načela vrijede kako u pogledu određivanja sudova nadležnih za rješavanje tužbi koje se temelje na [pravu Unije] tako i u pogledu određivanja postupovnih zahtjeva koji uređuju takve tužbe”.

43. Nadalje, u točki 24. iste presude navodi se da se „[p]oštovanje navedenih zahtjeva mora [...] ispitati vodeći računa o mjestu tih pravila u cjelokupnom postupku, tijeku postupka i posebnostima tih pravila pred različitim nacionalnim tijelima”.

44. Iz navedenog proizlazi da zahtjev poštovanja pravomoćnosti odluka poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku treba ispitati s obzirom na načelo djelotvornosti.

45. U ovom slučaju valja primijeniti presudu iz predmeta Byankov. Naime, Sud je u tom predmetu presudio da se pravu Unije *protivi* propis države članice na temelju kojeg se upravni postupak koji je doveo do odluke o zabrani napuštanja državnog područja, koja je postala pravomoćna i protiv koje nije uloženi pravni lijek, u biti ne može ponoviti u slučaju kada je ta zabrana očito protivna pravu Unije, unatoč tomu što takva zabrana i dalje proizvodi pravne učinke u odnosu na svoje adresate.

46. Sud je presudio da takav ishod ne može biti razumno opravdan načelom pravne sigurnosti²³.

47. Baš kao što je odlučeno u predmetu Byankov, smatram (kao i njemačka vlada i Komisija) da se država članica ne može koristiti načelom pravne sigurnosti – koje treba odvagati u odnosu na zahtjev poštovanja prava Unije – tako da izbjegava primjenu prava Unije²⁴.

48. Mislim da se Mađarska u ovom slučaju ne može valjano pozivati na načelo pravne sigurnosti, dok u svojem pravnom poretku zadržava na snazi odredbe koje je Sud prije otprilike dvije i pol godine proglasio protivnima pravu Unije. Naime, kao što je to rimsko pravo predviđalo: *Commodum ex injuria sua nemo habere debet* (nitko ne može ostvariti korist iz svojih krivih

²¹ Točka 77. te presude. Vidjeti, o sudskoj praksi koja se odnosi na nacionalna postupovna pravila, Biondi, A., *The European Court of Justice and certain national procedural limitations: Not such a tough relationship*, 36 CMLR, 1999., str. 1271. i Hoskins, M., *Tilting the balance: Supremacy and national procedural rules*, 21 European Law Review, 1996., str. 365.

²² Presuda od 24. listopada 2018., XC i dr. (C-234/17, EU:C:2018:853, t. 22., u daljnjem tekstu: presuda XC)

²³ Presuda Byankov (t. 79., 81. i 82.)

²⁴ Vidjeti presude Kühne & Heitz (t. 25. i 26.) i Byankov (t. 77.).

čina). Osim toga, bilo bi lako odbaciti argument o načelu pravne sigurnosti da su mađarska tijela postupila u skladu s tim presudama Suda i ispunila svoje obveze koje proizlaze iz prava Unije. Konkretno, mađarski zakonodavac trebao bi donijeti pravila kojima se omogućuje naknada štete osobama čija su prava plodouživanja nezakonito izbrisana, uključujući mogućnost ponovnog upisa tih prava, a kada to više nije moguće, davanje odgovarajuće financijske naknade. Budući da takvi koraci nisu poduzeti, kao što je to Komisija istaknula na raspravi, u ovom je slučaju razumno pretpostaviti da mađarska tijela kane umanjiti učinak presuda Suda.

49. Točno je da je presuda Byankov donesena u predmetu u kojem bi poštovanje pravomoćnosti sporne odluke dovelo do produljenja zabrane napuštanja državnog područja države članice, donesene na neodređeno vrijeme, i da bi stoga ta zabrana predstavljala povredu prava na slobodno kretanje iz članka 21. UFEU-a.

50. Međutim, postoji jasna paralela između ovog predmeta i predmeta Byankov jer se u ovom predmetu radilo o teškoj povredi temeljnog prava na vlasništvo iz članka 63. UFEU-a i članka 17. Povelje. To je *a fortiori* tako zato što je ovdje, prema svemu sudeći, riječ o dalekosežnoj povredi.²⁵

51. Stoga bi Sud u ovom slučaju trebao dati isto obrazloženje kakvo je izneseno u predmetu Byankov radi relativiziranja važnosti koju treba pridati pravomoćnosti neke odluke.

52. Nadalje, svrsishodno je razmotriti kako tumačiti činjenicu da mađarska tijela svoje odluke od 17. svibnja 2019. i 5. kolovoza 2019. (kojom je odbačen zahtjev društva Grossmania za ponovni upis) nisu temeljila na pravomoćnosti odluka o brisanju, nego na činjenici da je članak 108. stavak 1. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama još uvijek na snazi.

53. Smatram (kao i Komisija) da su mađarska tijela u tom pogledu počinila pogrešku koja se tiče prava. Međutim, pogreška se ne sastoji samo od utvrđivanja pogrešne pravne osnove. Umjesto toga, bojim se da je riječ o težem, sustavnom problemu. Suprotno onomu što tvrdi mađarska vlada, mađarska tijela nisu razmotrila problem s aspekta načela pravne sigurnosti, nego su jednostavno zanemarila presude Suda. To je protivno načelima lojalne suradnje (članak 4. stavak 3. UEU-a), nadređenosti prava Unije i/ili načelu djelotvornosti koje iz njega proizlazi.

5. Postoji li obveza ponovnog upisa prava plodouživanja?

54. Slažem se s mišljenjima društva Grossmania i Komisije da bi ponovni upis prava društva Grossmania bio logična posljedica njihova nezakonitog brisanja. Naime, u ovom bi slučaju nositelji prava plodouživanja, izbrisanih na temelju članka 108. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama, trebali biti stavljani u isti položaj u kojem bi bili da predmetni nacionalni propis nikada nije donesen. U skladu s presudom Jonkman, mađarska tijela moraju poduzeti sve nužne pojedinačne ili opće mjere kako bi se zajamčio puni učinak prava koja pojedinci uživaju na temelju prava Unije. To je osobito tako u slučaju poput ovoga, u kojem ne samo da postoji presedan koji je Sud donio u prethodnom postupku (koji se bavi istim pravnim pitanjem) nego je Sud, štoviše, u kontekstu predmeta zbog povrede obveze presudio da je predmetno zakonodavstvo protivno pravu Unije.

²⁵ Iz točke 71. presude SEGRO i Horváth proizlazi da su izbrisana prava plodouživanja 5058 državljana drugih država članica, različitih od Mađarske. To brisanje nije bilo popraćeno nikakvom naknadom štete, čime su ti državljani naprosto ostali bez svoje imovine/ulaganja.

55. Međutim, mogu postojati objektivne prepreke takvom pravnom lijeku (primjerice, ako je nakon brisanja prava plodouživanja novi vlasnik stekao predmetna zemljišta, ili ako su vlasnik zemljišta i raniji nositelj tih prava postigli dogovor o naknadi štete koji se odnosi na brisanje prava, ili ako je upisano drugo pravo korištenja na dotičnom zemljištu). U tom slučaju, ako nije moguća nikakva financijska naknada jer s tim u vezi mađarski zakonodavac nije donio propise, tada bi sud koji je uputio zahtjev trebao, kao posljednje pravno sredstvo, provjeriti može li se društvo Grossmania pozvati na sudsku praksu u predmetu *Brasserie du pêcheur* i *Factortame*²⁶ kako bi od države zahtijevalo da nadoknadi štetu koja mu je prouzročena povredom prava Unije koja se može pripisati državi.

6. *Općenita razmatranja i kritika sudske prakse Suda koja se odnosi na pravomoćnost upravnih akata protivnih pravu Unije i njihovo povlačenje*

56. Povlačenje upravnih akata pravni je instrument načelno poznat u upravnim zakonima svih država članica²⁷.

57. Slično pristupu koji su već zagovarali nezavisni odvjetnici Léger²⁸, Ruiz-Jarabo Colomer²⁹ i Bot³⁰, smatram da bi Sud trebao odstupiti od svoje sudske prakse iz presude *Kühne & Heitz*. Ta sudska praksa uzrokuje dobro dokumentirane probleme u tumačenju, primjerice, pitanje koje je postavio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka) u predmetu u kojem je donesena presuda *i-21 Germany*. Osim toga, presuda *Kühne & Heitz* kritizirana je kao kazuistična i opskurna³¹ u pravnoj teoriji³².

58. Kao prvo, smatram da, radi zaštite prava stranaka, poput društva Grossmania, pristupu zauzetom u presudi od 29. travnja 1999., *Ciola* (C-224/97, EU:C:1999:212, t. 32.) (i, primjerice, presudama *Simmenthal*, *Factortame* i *Larsy*³³, koje prednost daju načelima nadređenosti prava Unije i djelotvornosti) treba dati prednost u odnosu na pristup iz presude *Kühne & Heitz*. U presudi *Ciola* Sud je smatrao da nadređenost prava Unije može biti istaknuta i u odnosu na pojedinačne upravne akte, tako da ona nije bitna samo kod sukoba apstraktnih pravnih pravila³⁴. Stoga, u konačnici, ovaj predmet pokazuje da u situacijama poput one iz ovog predmeta načelu

²⁶ Presuda od 5. ožujka 1996., C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 21., 22., 31. i 36.

²⁷ Ritleng, D., *Le retrait des actes administratifs contraires au droit communautaire*, Bestand und Perspektiven des europäischen Verwaltungsrechts, 2008., str. 237. i Taborowski, M., op. cit., str. 1481. Vidjeti također Müller, H., *Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluss des Europarechts*, Duncker & Humblot, Berlin 2000. i Kovar, R., *Le retrait des actes administratifs nationaux contraires au droit communautaire*, MéL. L. Favoreu, Dalloz 2007. Osim toga, što se tiče povlačenja upravnih akata Unije, vidjeti Lübbig, T., *Die Aufhebung (Rücknahme und Widerruf) von Verwaltungsakten der Gemeinschaftsorgane*, EuZW, 2003., str. 233.

²⁸ Mišljenje u predmetu *Kühne & Heitz* (C-453/00, EU:C:2003:350)

²⁹ Mišljenje u spojenim predmetima *i-21 Germany* i *Arcor* (C-392/04 i C-422/04, EU:C:2006:181)

³⁰ Mišljenje u predmetu *Kempter* (C-2/06, EU:C:2007:245)

³¹ Vidjeti daljnja upućivanja u 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., str. 350.

³² Pravna teorija kritizira tu presudu ističući da je Sud ovdje otvorio Pandorinu kutiju jer je dirao u jedno od najosnovnijih načela pravne sigurnosti, pri čemu ta presuda ne sadržava razumljivo objašnjenje zauzetog stajališta te se njome potiče nesigurnost u pogledu tumačenja četiriju uvjeta iz presude *Kühne & Heitz*. U pravnoj se teoriji također naglašava da ta presuda zadaje probleme nacionalnim sudovima u njezinoj primjeni (Taborowski, M., op. cit., str. 1464., 1465. i 1469.). Za pokušaj integracije ove presude u okvire načela nadređenosti, djelotvornosti, ekvivalentnosti i autonomije vidjeti Becker, F. *Application of Community Law by Member States' Public Authorities: Between Autonomy and Effectiveness*, 44 CMLR, 2007., str. 1035.

³³ Presude od 9. ožujka 1978., *Simmenthal* (106/77, EU:C:1978:49); od 19. lipnja 1990., *Factortame* i dr. (C-213/89, EU:C:1990:257) i od 28. lipnja 2001., *Larsy* (C-118/00, EU:C:2001:368)

³⁴ Općenito o tim pitanjima vidjeti Ruffert, M. *The Stability of Administrative Decisions in the Light of EC Law: Refining the Case Law*, Review of European Administrative Law, sv. 1., br. 2, 2008., str. 127.-135.

nadredenosti treba dati veću važnost od načela postupovne autonomije³⁵. Da parafraziram Tridimasa³⁶, nije pitanje podriva li predloženi pristup pravomoćnost upravnih akata i pravnu sigurnost, nego ima li nužnost osiguranja poštovanja vladavine prava i djelotvornosti prava Unije veću težinu od takvog podrivajućeg učinka. Čvrsto smatram da su pristup iz presude Ciola i potreba za održanjem vladavine prava važniji.

59. Pristup iz presude Kühne & Heitz sigurno će u različitim državama članicama dovesti do razlika u zaštiti pojedinačnih prava, zbog čega bi shvaćanjima iz presuda u predmetima Simmenthal i Ciola trebalo dati prednost radi održavanja vladavine prava³⁷.

60. Kao drugo, snažan razlog zbog kojeg Sud treba odstupiti od sudske prakse iz presude Kühne & Heitz jest taj da prema toj sudskoj praksi „postojanje” prava na povlačenje nacionalnog upravnog akta koji je protivan pravu Unije ne proizlazi iz prava Unije, nego u ovom trenutku ovisi o nacionalnim zakonima različitih država članica³⁸.

61. Naime, slažem se s nezavisnim odvjetnikom Botom kada navodi da „[članak 4. stavak 3. UEU-a] traži da se iskoriste sva moguća sredstva dostupna u nacionalnom postupovnom pravu kako bi se, ako nacionalno postupovno pravo to dopušta, preispitao i eventualno povukao pravomoćni upravni akt koji je protivan pravu [Unije]”³⁹.

62. Sud je već prepoznao važnost dosljednosti u području privremene pravne zaštite, presudivši da „privremena pravna zaštita koju pravo [Unije] osigurava pojedincima pred nacionalnim sudovima mora ostati ista, neovisno o tome osporavaju li oni usklađenost normi nacionalnog prava s pravom [Unije] ili valjanost sekundarnog prava [Unije], imajući u vidu činjenicu da se spor u oba slučaja temelji na samom pravu [Unije]”⁴⁰.

63. Sud je također u presudi Brasserie du pêcheur i Factortame istaknuo da se „pretpostavke pod kojima država može biti odgovorna za štetu prouzročenu pojedincima povredom prava [Unije] ne mogu [...], osim ako za to ne postoji poseban razlog, razlikovati od onih koje uređuju odgovornost [Unije] u sličnim okolnostima. Zaštita prava koja pojedinci izvode iz prava [Unije] ne može se razlikovati ovisno o tome je li za štetu odgovorno nacionalno tijelo ili tijelo [Unije]”⁴¹.

64. Prema tome, Sud je uskladio sustav odgovornosti država članica zbog povrede prava Unije i sustav izvanugovorne odgovornosti Unije⁴².

65. Kao što je to već pravna teorija pravilno istaknula⁴³, zahtjev dosljednosti već je u određenoj mjeri izražen u području pravne zaštite građana u pogledu pitanja koje nije toliko različito od pitanja povlačenja nacionalnih upravnih akata koji su protivni pravu Unije.

³⁵ U prilog istom stajalištu vidjeti, *inter alia*, Ginter, C. i Schasmin, P., *Options Arising from European Union Law to Review Final Judgments and Administrative Decisions: Implications for Future Developments?*, dostupno na researchgate.net, str. 157.

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

³⁷ Tu tezu također zagovaraju Groussot, X. i Minssen, T., *Res Judicata in the Court of Justice Case-Law: Balancing Legal Certainty with Legality?*, *European Constitutional Law Review*, 3, str. 401.

³⁸ Vidjeti također Ritleng, D., *op. cit.*, str. 248.

³⁹ Vidjeti njegovo mišljenje u predmetu Kempter (C-2/06, EU:C:2007:245, t. 79.).

⁴⁰ Presuda od 21. veljače 1991., Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest (C-143/88 i C-92/89, EU:C:1991:65, t. 20.)

⁴¹ Presuda od 5. ožujka 1996., C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 42.

⁴² Presuda od 4. srpnja 2000., Bergaderm i Goupil/Komisija (C-352/98 P, EU:C:2000:361, t. 41. do 44.)

⁴³ Ritleng, D., *op. cit.*, str. 252.

66. Naime, u presudi *Gerekens i Procola*⁴⁴ Sud je presudio da „zahtjevi koji proizlaze iz zaštite općih načela priznatih u pravnom poretku [Unije] obvezuju i države članice prilikom provedbe uredbi [Unije] [...]. Iako, prema općem pravilu, načelo pravne sigurnosti sprečava stupanje na snagu mjere [Unije] od trenutka koji prethodi njezinoj objavi, iznimno može biti drugačije kada svrha koju treba ostvariti to traži i kada su legitimna očekivanja dotičnih osoba poštovana”.

67. Stoga, kao što je to navedeno u točki 24. te presude, u mjeri u kojoj je to važno za pitanja u ovom predmetu, „isto tako, načelo pravne sigurnosti nije povrijeđeno nacionalnim propisom koji se primjenjuje retroaktivno, kada to traži svrha koju treba ostvariti i kada su legitimna očekivanja zainteresiranih osoba poštovana”.

68. Slično tomu, budući da je potrebno primijeniti dosljedan pristup prilikom odvagivanja načela zakonitosti i načela pravne sigurnosti, taj pristup, prema mojem mišljenju, ne bi trebao biti različit ovisno o tome je li riječ o povlačenju nezakonitog akta Unije ili nezakonitog nacionalnog akta. Stoga Sud ne bi trebao prepustiti utvrđenje tog pristupa pravima država članica u ime nacionalne postupovne autonomije⁴⁵. Naprotiv, kao što je to bio slučaj u presudi *Gerekens i Procola*, Sud bi trebao uskladiti sustav povlačenja nezakonitih nacionalnih upravnih akata sa sustavom nezakonitih upravnih akata Unije⁴⁶.

69. Naime, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik Ruiz-Jarabo Colomer⁴⁷, Sud bi trebao „postići ravnotežu između nadređenosti prava [Unije] i pravne sigurnosti [...] te tako promijeniti smjer postavljen u presudi *Kühne & Heitz* [...] čije pravilo vodi u slijepu ulicu”, a „pouzdanje u nacionalno pravo, kako ga zagovara Sud u takvim predmetima, uzrokuje ozbiljne probleme, a osobito razlike u zaštiti prava koja se izvode iz pravnog poretka [Unije]”⁴⁸.

7. Novi stavci 4. i 5. članka 108. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama

70. Naposljetku, iako to izričito ne stoji u prethodnom pitanju, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi i da sud koji je uputio zahtjev također dovodi u pitanje stavke 4. i 5. članka 108. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama, koji su usvojeni nakon donošenja presude *SEGRO i Horváth*. Sud koji je uputio zahtjev jasno smatra da su ti stavci primjenjivi u ovom predmetu (stranica 11. odluke kojom se upućuje prethodno pitanje). Stoga, kako bi se tom sudu dao odgovor koji je koristan za rješenje spora iz glavnog postupka, razmotrit ću pitanje protive li

⁴⁴ Presuda od 15. srpnja 2004., *Gerekens i Procola* (C-459/02, EU:C:2004:454, t. 21. do 24.; u daljnjem tekstu: presuda *Gerekens i Procola*)

⁴⁵ O raspravi o stanju postupovne autonomije u pravu Unije vidjeti Kakouris, K. N., *Do the Member States possess judicial procedural „autonomy”?*, 34 CMLR, 1997., str. 1389. i Rodriguez Iglesias, G.-C. i Keppenne, J.-P. *L'incidence du droit communautaire sur le droit national*, u *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, sv. 1., Bruylant, 1999., str. 517. Vidjeti također Bobek, M., *Why There is no „Principle of Procedural Autonomy” of the Member States*, u de Witte, B. i Micklitz, H.-W. (ured.), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Intersentia, 2011., str. 305.

⁴⁶ Rittleng, D., op. cit., str. 253.

⁴⁷ Vidjeti njegovo mišljenje u spojenim predmetima i-21 *Germany i Arcor* (C-392/04 i C-422/04, EU:C:2006:181, t. 3. i 67.). Galetta, D. U., *Autotutela decisoria e diritto comunitario*, u *Rivista Italiana di Diritto Pubblico*, 2005., str. 35. do 59., tvrdi da svako preispitivanje upravne mjere koja se ne može pobijati zahtijeva oprezno odvagivanje vrijednosti. Na jednoj strani vage je nadređenost prava Zajednice, koje se temelji na načelima zakonitosti, ekvivalentnosti, djelotvornosti i lojalne suradnje. Na drugoj je strani vage pravna sigurnost (str. 50.).

⁴⁸ To mišljenje citira Coutron, A., *Cour de Justice, 13. janvier 2004, Kühne & Heitz NV/Productschap voor Pluimvee en Eieren*, u *Revue des affaires européennes*, 13. godina (2003.-2004.), 3, str. 417. do 434. Peerbux-Beaugendre, Z., *Commentaire de l'arrêt de la CJCE du 13 janvier 2004*, u *Revue du droit de l'Union européenne*, 3 – 2004., str. 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*, u *Revista General de Derecho Europeo*, br. 5, listopad 2004. (www.iustel.com).

se pravu Unije nacionalne odredbe poput ovih dvaju stavaka, prema kojima se postupak ponovnog upisa prava izbrisanih povredom prava Unije prekida do okončanja istrage Državnog odvjetništva i sudskog postupka koji iz toga proizlazi.

71. Slažem se s njemačkom vladom i Komisijom da su te odredbe očito protivne članku 63. UFEU-a jer (ponovno) štetno utječu na slobodno kretanje kapitala i lišavaju pravo Unije njegova korisnog učinka, ne samo zato što se učincima tih odredbi sprečava djelotvorna primjena presude SEGRO i Horváth nego i zato što oni otežavaju nositeljima prava koja se temelje na pravu Unije (koji su već oštećeni na nezakonit način u predmetu SEGRO i Horváth) da ostvare svoja prava.

72. Tim novim odredbama nositelji prava plodouživanja iz drugih država članica stavljaju se u nepovoljan položaj, barem neizravno, s obzirom na to da te odredbe dovode do toga da su im prava plodouživanja, koja su nositeljima oduzeta protivno pravu Unije, tijekom tog postupka i dalje uskraćena. Štoviše, nije jasno koji su zahtjevi primjenjivi na ulagače u okviru tog postupka, a ni s kojim se poteškoćama oni u tom kontekstu mogu susresti.

73. Nadalje, uvođenje stavaka 4. i 5. protivno je načelu lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a. Naime, u članku 108. stavku 4. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama mađarski je zakonodavac krenuo od pretpostavke ili situacije (brisanja stvarnih prava primjenom stavka 1.) koja je protivna pravu Unije te želi održati tu situaciju u situacijama predviđenima u stavku 5. Međutim, utvrđenje neispunjenja obveze u presudi Komisija/Mađarska trebalo je navesti Mađarsku da u potpunosti i što je moguće prije ukloni nezakonitu situaciju koju je stvorio članak 108. stavak 1. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama, bez daljnjeg ograničavanja slobodnog kretanja kapitala posredstvom stavaka 4. i 5. tog članka.

74. Prema tome, kao što je to istaknula španjolska vlada, uzimajući u obzir presude Suda u predmetima SEGRO i Horváth i Komisija/Mađarska kao i nove stavke 4. i 5. članka 108. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama, nema nikakve sumnje da se u ovom slučaju iz činjenice da društvo Grossmania nije podnijelo žalbu protiv odluka o brisanju svojih prava plodouživanja ne može zaključiti da je postavka u ovom slučaju bitno drukčija, tako da opravda neprimjenjivanje u ovom predmetu zaključka do kojeg je Sud došao u presudi SEGRO i Horváth – u kojoj je on utvrdio a da nije ostavio nikakvu diskrecijsku slobodu u odnosu na činjenice da članak 108. stavak 1. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama i članak 94. stavak 5. Zakona o zemljišnim knjigama nisu u skladu s pravom Unije.

75. Isti zaključak traži nužnost osiguravanja dobrog funkcioniranja unutarnjeg tržišta, kojim se pokušava izbjeći razlika u primjeni prava Unije između različitih država članica tako da se jamči ujednačena primjena prava Unije, kao i razmatranja koja se odnose na učinke presuda Suda *erga omnes* i *ex tunc*, načelo nadređenosti prava Unije i funkciju nacionalnih sudova da izvršavaju svoju ulogu kao suci prava Unije.

III. Zaključak

76. Predlažem Sudu da na prethodno pitanje koje je postavio Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Győru, Mađarska) odgovori na sljedeći način:

1. Sud koji je uputio zahtjev mora postupiti u skladu s presudom od 6. ožujka 2018., *SEGRO i Horváth* (C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157) te, kako bi osigurao koristan učinak prava Unije, mora po službenoj dužnosti izuzeti iz primjene nacionalne odredbe koje su, prema tumačenju Suda, protivne članku 63. UFEU-a. Obveza osiguravanja korisnog učinka prava Unije nameće se ne samo sudu pred kojim se vodi postupak nego i svakom drugom nacionalnom tijelu. Ta tijela moraju izuzeti iz primjene odredbe nacionalnog prava kojima se krši pravo Unije i moraju primijeniti nacionalno pravo na način kojim se u najkraćem mogućem roku okončavaju suprotnosti između nacionalnog prava i prava Unije te uklanjaju pravne posljedice povrede prava Unije.
2. Pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, članak 63. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protive nacionalne odredbe kao što su stavci 4. i 5. članka 108. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama, s obzirom na to da je postupak ponovnog upisa prava izbrisanog protivno pravu Unije prekinut do okončanja istrage Državnog odvjetništva i sudskih postupaka koji iz toga proizlaze.