



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
EVGENI TANCHEV IŠVADA,
pateikta 2021 m. rugsėjo 16 d.¹

Byla C-177/20

**„Grossmania“ Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft
prieš
Vas Megyei Kormányhivatal**

(*Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Dėro administracinių ir darbo bylų teismas, Vengrija)
pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Sąjungos teisės principai – Viršenybė – Tiesioginis poveikis – Kolizija tarp Sąjungos teisės ir nacionalinės teisės – Teisingumo Teismo prejudiciniame sprendime ir byloje dėl pažeidimo konstatuotas Sąjungos teisės pažeidimas – Nacionalinių viešojo administravimo institucijų ir teismų pareigos ir teisės – Nacionalinės teisės akto netaikymas aplinkybėmis, kurios panašios į tas, dėl kurių buvo priimtas minėtas sprendimas, bet nėra joms tapачios – Administracinio sprendimo tapimas galutiniu, jo neapskundus teismui – Tokio sprendimo netaikymas ar atšaukimas dėl to, kad jis prieštarauja Sąjungos teisei – Sprendimu *Kühne & Heitz* (C-453/00) paremta jurisprudencija“

1. Šioje byloje Teisingumo Teismui kyla esminė teisinė korneliška dilema – ar pirmenybę teikti teisėtumo principui, ar teisinio tikrumo principui. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikė *Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Dėro administracinių ir darbo bylų teismas, Vengrija) dėl sprendimo, kuriuo atmetas pareiškėjos prašymas iš naujo įregistruoti jos panaikintas uzufukto teises į žemės ūkio paskirties žemę.

I. Faktinės aplinkybės, dėl kurių kilo ginčas pagrindinėje byloje, ir prejudiciniai klausimai

2. *Grossmania* yra komercinė bendrovė, įsteigta Vengrijoje, sudaryta ne iš Vengrijos, o iš kitų valstybių narių piliečių. *Grossmania* turėjo uzufukto teises į nekilnojamąjį turtą Vengrijoje. Šios teisės žemės registre buvo panaikintos pagal *mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény* (2013 m. Įstatymas Nr. CCXII dėl tam tikrų nuostatų ir pereinamojo laikotarpio priemonių, susijusių su 2013 m. Įstatymu Nr. CXXII dėl žemės ūkio paskirties ir miško žemės pardavimo; toliau – 2013 m. Įstatymas dėl pereinamojo laikotarpio priemonių) 108 straipsnio 1 dalį ir *az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény* (1997 m. Įstatymas Nr. CXLI dėl žemės registro; toliau – Įstatymas dėl žemės registro) 94 straipsnio 5 dalį. *Grossmania* uzufukto teisių panaikinimo neginčijo.

¹ Originalo kalba: anglų.

3. 2018 m. kovo 6 d. Sprendime *SEGRO ir G. Horváth* (sujungtos bylos C-52/16 ir C-113/16, EU:C:2018:157; toliau – Sprendimas *SEGRO ir Horváth*) Teisingumo Teismas konstatavo, kad pagal SESV 63 straipsnį draudžiami nacionalinės teisės aktai, kaip antai nagrinėjami pagrindinėse bylose, pagal kuriuos anksčiau suteiktos žemės ūkio paskirties žemės uzufukto teisės, kurių turėtojai nėra artimi šios žemės savininko giminaičiai, baigia galioti ir atitinkamai yra išbraukiamos iš žemės registrų.

4. Tuomet *Grossmania* kreipėsi į *Vas Megyei Kormányhivatal Celldömölki Járás Hivatala* (Celdomolkio rajono žemėtvarkos biuras, priklausantis Vašo medės administracinių paslaugų tarnybai, Vengrija; toliau – pirmosios instancijos viešojo administravimo institucija), kad jos uzufukto teisės į aptariamus žemės sklypus būtų vėl įregistruotos. 2019 m. gegužės 17 d. sprendimu ši institucija minėtą prašymą atmetė, remdamasi, visų pirma, 2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių 108 straipsnio 1 dalimi.

5. *Grossmania* pateikė skundą administracine tvarka, o Vašo medės administracinių paslaugų tarnyba 2019 m. rugpjūčio 5 d. sprendimu minėtą sprendimą paliko galioti. Ji pažymėjo, kad prašymas dėl pakartotinio įregistravimo buvo nepriimtinas visų pirma dėl to, kad vis dar galiojo 2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių 108 straipsnio 1 dalis. Jos nuomone, Teisingumo Teismo Sprendimas *SEGRO ir Horváth* ir 2019 m. gegužės 21 d. Sprendimas *Komisija / Vengrija (Žemės ūkio paskirties žemės uzufuktas)* (C-235/17, EU:C:2019:432; toliau – Sprendimas *Komisija / Vengrija*) šioje byloje netaikytini.

6. *Grossmania* dėl 2019 m. rugpjūčio 5 d. sprendimo pateikė administracinį skundą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teisme. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad *Grossmania* negali gauti jokios piniginės kompensacijos, nes nėra tokią kompensaciją numatančių nacionalinės teisės nuostatų. Jis nurodo *Alkotmánybíróság* (Konstitucinis Teismas, Vengrija) jurisprudenciją. Šioje jurisprudencijoje buvo nuspręsta, kad dėl susiklosčiusios padėties buvo pažeistas Vengrijos Pagrindinis Įstatymas, nes, kiek tai susiję su uzufukto ir naudojimo teisėmis, kurios buvo prarastos pagal 2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių 108 straipsnį, teisės aktų leidėjas nenumatė nuostatų dėl didelės turtinės žalos atlyginimo, kurio, net jei jis susijęs su galiojančia sutartimi, negalima reikalauti sprendžiant šios sutarties šalių santykius. *Alkotmánybíróság* (Konstitucinis Teismas, Vengrija) nurodė teisės aktų leidėjui užpildyti šią Pagrindiniam Įstatymui prieštaraujančią spragą iki 2015 m. gruodžio 1 d. Vis dėlto praėjus daugiau nei penkeriems su puse metų dėl šio klausimo nėra priimta jokių teisės aktų nuostatų. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat pažymi, kad bylos *SEGRO ir Horváth* faktinės aplinkybės yra kitokios nei šioje byloje, nes *Grossmania* neginčijo administracinių sprendimų, kuriais buvo panaikintos jos uzufukto teisės.

7. Taigi *Gyóri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Dėro administracinių ir darbo bylų teismas, Vengrija) nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šį prejudicinį klausimą:

„Ar SESV 267 straipsnis turėtų būti aiškinamas taip, kad tuo atveju, jei Europos Sąjungos Teisingumo Teismas prejudiciniame sprendime konstatavo, jog tam tikra valstybės narės teisės nuostata yra nesuderinama su Sąjungos teise, ši teisės nuostata taip pat negali būti taikoma vėlesnėse nacionalinėse administracinėse procedūrose ar teismo procesuose, neatsižvelgiant į tai, kad tokios vėlesnės procedūros ar tokio proceso faktinės aplinkybės nėra visiškai tapačios ankstesnės prejudicinio sprendimo priėmimo procedūros aplinkybėms?“

II. Analizė

A. Glausta šalių argumentų santrauka

8. Rašytines pastabas pateikė *Grossmania*, Vokietijos, Ispanijos ir Vengrijos vyriausybės bei Europos Komisija.

9. Kadangi visos šalys (išskyrus Vengrijos vyriausybę) teigiamos, kad į prejudicinį klausimą turi būti atsakyta teigiamai, remiasi ta pačia jurisprudencija, o jų pateikti argumentai kartojasi, savo vertinime nurodysiu tik pagrindinius jų argumentus.

10. Vengrijos vyriausybė teigia, kad, pirma, kaip pažymėjo ir prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, pagrindinės bylos aplinkybės skiriasi nuo tų, dėl kurių buvo priimtas Sprendimas *SEGRO ir Horváth*, nes *Grossmania* 2014 m. neginčijo jos uzufukto teisių panaikinimo. Iš 2004 m. sausio 13 d. Sprendimo *Kühne & Heitz* (C-453/00, EU:C:2004:17; toliau – Sprendimas *Kühne & Heitz*) darytina išvada, kad viešojo administravimo institucija privalo iš naujo peržiūrėti tokį sprendimą tik tuo atveju, jei įvykdytos minėto sprendimo 28 punkte nurodytos keturios sąlygos. Šalys neginčija, kad šioje byloje taip nėra. Tokiomis aplinkybėmis būtina pasiekti pusiausvyrą tarp teisinio tikrumo principo ir teisėtumo principo pagal Sąjungos teisę ir įsitikinti, kad paisoma lygiavertiškumo ir veiksmingumo principų, kad asmenys galėtų reikšti pretenzijas, remdamiesi Sąjungos teise. Vengrijos vyriausybė tvirtina, kad tuo metu galiojusios nacionalinės taisyklės dėl tokių pretenzijų atitiko tokius reikalavimus. Antra, Vengrijos vyriausybė teigia, kad netrukus bus priimtos nacionalinės taisyklės, kuriomis, kalbant apie panaikintas uzufukto teises, bus užtikrinta, kad į atitinkamų šalių interesus būtų tinkamai atsižvelgta. Dėl šio klausimo šiuo metu vyksta diskusijos su Komisija.

B. Vertinimas

1. Pirminės pastabos

11. Šioje byloje keliamas klausimas, ar remiantis Teisingumo Teismo sprendimu, kuriuo nacionalinės teisės nuostata (2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių 108 straipsnio 1 dalis) pripažinta prieštaraujanti Sąjungos teisei, draudžiama šią nuostatą taikyti aplinkybėmis, kurios panašios į tas, dėl kurių buvo priimtas minėtas sprendimas, bet nėra tapačios. Į šį klausimą reikia atsakyti teigiamai.

12. Tokia išvada darytina, atsižvelgiant, *inter alia*, į tai, kad paskutinės instancijos teismų pareigai teikti prejudicinius klausimus numatyta išimtis: jeigu „pateikto klausimo esmė yra tapati, kaip ir klausimo, dėl kurio jau priimtas prejudicinis sprendimas panašioje byloje“².

13. Sprendimo *SEGRO ir Horváth* 129 punkte Teisingumo Teismas konstatavo, kad pagal SESV 63 straipsnį draudžiama tokia nacionalinės teisės nuostata, kaip 2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių 108 straipsnio 1 dalis³. Nepaisant to, kad prejudiciniame klausime užsimenama tik apie Sprendimą *SEGRO ir Horváth*, akivaizdu, jog šioje išvadoje būtina

² 1982 m. spalio 6 d. Sprendimas *Cilfit ir kt.* (283/81, EU:C:1982:335, 13 ir 14 punktai).

³ Žr. P. Leitner „*Enteignung*“ in *Ungarn?*, *ecolex*, 2018, p. 680; R. Guski *Kapitalverkehrsfreiheit vs. Agrarpolitik*, *GPR*, 3/2019, p. 102, M.R. Mok, *Redactionele aantekening*, *Nederlandse Jurisprudentie*, 2019/68, p. 1090; Y. Petit *commentaire*, *Droit rural*, n. 466, 2018 m. spalio mėn., 163, ir M. Ludwigs *Anmerkung*, *EuZW*, Nr. 8/2018, p. 339.

atsižvelgti ir į Sprendimą *Komisija / Vengrija*. Iš tiesų šiame sprendime buvo konkrečiai konstatuota, kad Vengrija, priėmusi 2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių 108 straipsnio 1 dalį, neįvykdė įsipareigojimų pagal SESV 63 straipsnį ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 17 straipsnį.

14. Pirmiausia, šis sprendimas, kuriame konstatuotas įsipareigojimų neįvykdymas, yra *res judicata* faktinių aplinkybių ir teisės aktų, dėl kurių jis priimtas, atžvilgiu. Antra, „išvada, kad valstybė narė neįvykdė įsipareigojimų pagal [Sąjungos] teisę, reiškia, visų pirma, automatinį draudimą tiek tos valstybės narės teisminėms, tiek viešojo administravimo institucijoms taikyti [aptariamą nacionalinę priemonę] ir, antra, minėtų institucijų pareigą imtis visų būtinų priemonių, kad [Sąjungos] teisė būtų visiškai taikoma“⁴.

15. Iš to, kas išdėstyta, darytina išvada, kad Vengrijos valdžios institucijos (įskaitant prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusį teismą) privalo netaikyti 2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių 108 straipsnio 1 dalies, kurią, praėjus maždaug dvejiems su puse metų nuo sprendimo, kuriuo pripažinta, kad Vengrija pažeidė įsipareigojimus, priėmimo, Vengrijos teisės aktų leidėjas vis dar yra palikęs galioti.

16. Iš tiesų Vengrija ne tik neįvykdė minėtų dviejų Teisingumo Teismo sprendimų, bet ir priėmė dvi naujas nuostatas, dėl kurių Sąjungos teisė negali būti visiškai veiksminga. Dėl šių nuostatų tapo sudėtingiau iš naujo įregistruoti uzufukto teises, kurios buvo neteisėtai panaikintos. Naująsias nuostatas (2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių 108 straipsnio 4 ir 5 dalis) išnagrinėsiu savo išvados pabaigoje.

2. Ar šiuo atveju „netaikomas galutinis nacionalinis sprendimas“?

17. Remiantis Teisingumo Teismui pateiktais dokumentais matyti, kad galbūt nebūtina panaikinti sprendimų, kuriais panaikintos uzufukto teisės. Jeigu taip, tuomet nesusiklosto padėtis, kurioje privaloma netaikyti galutinio nacionalinio sprendimo.

18. Kaip teigia Vengrijos vyriausybė, *Grossmania* faktinė padėtis skiriasi nuo *SEGRO* ar *Horváth* padėties, nes pastarieji apskundė sprendimus, kuriais buvo panaikintos jų uzufukto teisės. Dėl *Grossmania* priimti sprendimai turi *res judicata* galią, arba, kitaip tariant, tai yra galutiniai nacionaliniai sprendimai, taigi nebegalima pakeisti sprendimų, kuriais panaikintos *Grossmania* uzufukto teisės.

19. Vis dėlto, priešingai, nei teigiama, matyti, kad Vengrijos teisėje nustatyta speciali procedūra – „peržiūros procedūra“, kurią taikyti per penkerius metus nuo tos dienos, kai sprendimas tampa galutinis, savo iniciatyva gali paprašyti nacionalinė institucija.

20. Taigi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turės išspręsti keletą klausimų. Pirmiausia, kaip nurodė Komisija, jis turės nustatyti, ar kompetentinga valdžios institucija nesirėmė tuo argumentu, kad sprendimai, kuriais panaikintos *Grossmania* uzufukto teisės, tapo galutiniais. Antra, jis turės įpareigoti iš naujo įregistruoti panaikintas *Grossmania* teises arba, jeigu reikia, panaikinti ginčijamą sprendimą (kuriuo buvo atmestas *Grossmania* prašymas iš naujo įregistruoti uzufukto teises). Trečia, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turės pavesti kompetentingai valdžios institucijai atlikti naują procedūrą, įpareigodamas šią

⁴ 1993 m. sausio 19 d. Sprendimas *Komisija / Italija* (C-101/91, EU:C:1993:16, 24 punktas).

instituciją šį kartą nacionalines taisykles aiškinti vadovaujantis Sąjungos teisės *effet utile* požiūriu. Prireikus šiuo klausimu administravimo institucija turės pasinaudoti pirmiau nurodyta peržiūros procedūra, kad panaikintos teisės būtų iš naujo įregistruotos.

21. Iš tiesų iš Teisingumo Teismui pateiktų dokumentų darytina išvada, kad Vengrijos valdžios institucijos tiesiog neišsiaiškino, ar sprendimai, kuriais panaikintos *Grossmania* uzufukto teisės, yra galutiniai. Taip pat jos nesvarstė, kaip būtų galima taikyti Vengrijos teisės aktus nepažeidžiant Sąjungos teisės.

22. Visos šalys sutelkė dėmesį į tariamą koliziją tarp teisinio tikrumo principo ir teisėtumo bei Sąjungos teisės viršenybės principų; vis dėlto pirmiausia svarbu nustatyti, ar pagrindinės bylos atveju tokia kolizija iš tiesų kyla.

23. Norėčiau pažymėti (kaip ir Vokietijos vyriausybė), kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas darė prielaidą, jog uzufukto teisių panaikinimas atliktas *ex lege* ir kad iš tiesų nebuvo priimtas joks teisėtas administracinis sprendimas. Šį klausimą turi išsiaiškinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, bet tokiu atveju šioje byloje padėtis būtų kitokia nei byloje *Kühne & Heitz*⁵ ir *i-21 Germany*⁶.

24. Tokiu atveju vadovaudamosi lojalaus bendradarbiavimo principu (ESS 4 straipsnio 3 dalis) „valstybės narės privalo panaikinti neteisėtas [Sąjungos] teisės pažeidimo pasekmes“, ir „[atitinkamos valstybės narės institucijoms] kyla pareiga imtis bendrų arba konkrečių priemonių, kad jos teritorijoje būtų užtikrintas [Sąjungos] teisės laikymasis <...>. Išsaugodamos teisę pasirinkti priemones, šios institucijos turi būtent užtikrinti, kad nacionalinė teisė būtų kuo skubiau suderinta su [Sąjungos] teise ir kad teisės subjektai galėtų visiškai naudotis iš [Sąjungos] teisės kylančiomis teisėmis.“⁷

25. Be to, „Sąjungos teisės viršenybės principo pasekmės taikomos visoms valstybės narės institucijoms <...> [N]eleistina, kad nacionalinės teisės normos, net konstitucinio pobūdžio, pažeistų Sąjungos teisės vienodą taikymą ir veiksmingumą“⁸.

26. Pirmiausia Vengrijos valdžios institucijos turės nustatyti, ar sprendimai dėl panaikinimo yra galutiniai. Jeigu taip, tuomet joms reikia patikrinti, ar pagal nacionalinę teisę šiuos sprendimus galima peržiūrėti. Atlikusios šį vertinimą, Vengrijos valdžios institucijos turės atsizvelgti į Sąjungos teisės *effet utile* ir jos viršenybę.

⁵ Dėl šio sprendimo kilo daug ginčų: žr. R. Caranta *Case C-453/00, Kühne & Heit[z]*, CMLR 42, 2005, p. 179; S. Prechal *Annotation of Kühne & Heitz*, *Sociaal-Economische Wetgeving*, 2004, p. 278; D. Katz *Une autorité administrative peut être tenue de réexaminer une décision administrative définitive pour prendre en compte une interprétation postérieure de la Cour de justice*, JCP A, 2004, p. 707; Z. Peerbux-Beaugendre *Une administration ne peut invoquer le principe de la force de chose définitivement jugée pour refuser de réexaminer une décision dont une interprétation préjudicielle ultérieure a révélé la contrariété avec le droit communautaire*, RDUE, 2004, p. 559, ir D. Simon *Obligation de réexamen d'une décision administrative définitive. L'autorité d'un arrêt préjudiciel en interprétation postérieur à une décision administrative devenue définitive impose la prise en compte de la demande de retrait de celle-ci*, Europe, 2004, p. 66. Dėl šios bylos specifikos žr. K. Lenaerts ir T. Corthaut *Rechtsvinding door het Hof van Justitie*, 55 AA, 2006 m., p. 581 ir 582.

⁶ 2006 m. rugsėjo 19 d. Sprendimas *i-21 Germany ir Arcor* (C-392/04 ir C-422/04, EU:C:2006:586; toliau – Sprendimas *i-21 Germany*). Žr. M. Taborowski pastabą *Sujungtos bylos C-392/04 ir C-422/04*, CMLR 44, 2007, p. 1463.

⁷ 2007 m. birželio 21 d. Sprendimas *Jonkman ir kt.* (C-231/06–C-233/06, EU:C:2007:373, 37 ir 38 punktai; toliau – Sprendimas *Jonkman*).

⁸ 2021 m. kovo 2 d. Sprendimas *A.B. ir kt. (Aukščiausiojo Teismo teisėjų skyrimas – skundai)* (C-824/18, EU:C:2021:153, 148 punktas).

3. Pareiga netaikyti nacionalinės teisės aktų kaip Teisingumo Teismo prejudicinio sprendimo pasekmė

27. Jeigu nepaisant to, kas išdėstyta, paaiškėtų, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui reiks išspręsti klausimą dėl pareigos netaikyti nacionalinės teisės aktų, toliau pateiksiu keletą pastabų.

28. Visų pirma, visos šalys (net ir Vengrijos vyriausybė) iš esmės sutaria, kad Teisingumo Teismo išaiškinimas Sprendime *SEGRO ir Horváth* (45 ir 46 punktai) nagrinėjamoje byloje reiškia, kad egzistuoja pareiga netaikyti Vengrijos teisės aktų, nes jie prieštarauja SESV 63 straipsniui.

29. Prašymo priimti prejudicinį sprendimą procedūra skirta nacionalinių teismų ir Teisingumo Teismo bendradarbiavimui užtikrinti, siekiant garantuoti Sąjungos teisės viršenybę ir vienodą aiškinimą. Taigi, kaip nurodė Ispanijos vyriausybė, būtina užtikrinti privalomą Teisingumo Teismo sprendimų pobūdį; kitaip būtų pakenkta ne tik Sąjungos teisės suteikiamai apsaugai, bet ir jos darnai, taip sukuriant diskriminaciją Sąjungos teisėje.

30. Be to, nors prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui Teisingumo Teismo sprendimas privalomas, Teisingumo Teismo sprendimų *erga omnes* poveikis taikomas visoje Sąjungoje⁹, kai situacijos yra lygiavertės.

31. Teisingumo Teismo priimto prejudicinio sprendimo privalomas poveikis susijęs su Sąjungos teisės nuostatos aiškinimu, ir toks išaiškinimas „ne nustato teisės normą, bet paprasčiausia ją aiškina, todėl jo pasekmės iš principo atsiranda nuo aiškinamos teisės normos įsigaliojimo momento“¹⁰. Privalomasis poveikis *susijęs su* aptariama Sąjungos teisės *norma*. Jeigu toks privalomas poveikis būtų taikomas griežtai *tik atitinkamoje situacijoje*, tai prieštarautų prejudicinio sprendimo procedūros tikslui – užtikrinti vienodą Sąjungos teisės aiškinimą¹¹.

32. Privalomas tokio išaiškinimo pobūdis kyla iš Sąjungos teisės viršenybės, jurisprudencijos byloje *Da Costa* ir *Cilfit*¹², Teisingumo Teismo išaiškinimo deklaratyvaus ir atgalinio taikymo pobūdžio ir prejudicinio sprendimo procedūros tikslo – užtikrinti Sąjungos teisės vienovę ir nuoseklumą (t. y. vengti skirtingo aiškinimo), visišką veiksmingumą ir autonomiją.

33. 2018 m. kovo 6 d. Sprendime *Achmea* (C-284/16, EU:C:2018:158, 35 punktas) Teisingumo Teismas priminė, kad, „siekiant užtikrinti šios teisės sistemos ypatumų ir autonomijos išlaikymą, Sutartyse sukurta teisminė sistema, turinti garantuoti nuoseklų ir vienodą Sąjungos teisės aiškinimą“. Tokiomis aplinkybėmis „pagal ESS 19 straipsnį nacionaliniai teismai ir Teisingumo Teismas turi garantuoti *visišką* Sąjungos teisės *taikymą* visose valstybėse narėse ir iš šios teisės jos subjektams kylančių teisių teisminę apsaugą“¹³. Visų pirma, „kertinis taip sukurto teisminės sistemos akmuo yra SESV 267 straipsnyje numatytas prejudicinio sprendimo priėmimo procesas, kuriuo, užmezgant dialogą tarp teismų, t. y. Teisingumo Teismo ir valstybių narių teismų, siekiama užtikrinti vienodą Sąjungos teisės aiškinimą ir taip garantuoti jos nuoseklumą, visišką veiksmingumą, autonomiją ir galiausiai savitą Sutartimis sukurto teisės pobūdį“¹⁴.

⁹ Taip pat žr. 2016 m. balandžio 5 d. Sprendimą *PFE* (C-689/13, EU:C:2016:199, 38 punktas).

¹⁰ 2008 m. vasario 12 d. Sprendimas *Kempton* (C-2/06, EU:C:2008:78, 35 punktas). Žr. D. Simon pastabą, *Europe*, 2008 m. balandžio mėn., p. 13.

¹¹ 1974 m. sausio 16 d. Sprendimas *Rheinmühlen-Düsseldorf* (166/73, EU:C:1974:3, 2 punktas).

¹² 1963 m. kovo 27 d. Sprendimas 28/62–30/62, EU:C:1963:6, ir 1982 m. spalio 6 d. Sprendimas 283/81, EU:C:1982:335.

¹³ Išskirta mano (*Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, 36 punktas).

¹⁴ *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, 37 punktas ir nurodyta jurisprudencija.

34. Darytina išvada, kad „pagal viršenybės principą nacionalinis teismas, įpareigotas taikyti Sąjungos teisės nuostatas pagal jam suteiktą jurisdikciją, tuo atveju, jei neturi įgaliojimų aiškinti nacionalinės teisės aktų atsižvelgdamas į Sąjungos teisės reikalavimus, turi pareigą užtikrinti visišką šių nuostatų veiksmingumą, prireikus savo iniciatyva netaikydamas jokios, net ir vėliau priimtos, joms prieštaraujančios nacionalinės teisės nuostatos, ir neprivalo prašyti, kad ši nacionalinė nuostata būtų panaikinta teisėkūros arba kitokiomis konstitucinėmis priemonėmis, arba laukti, kol tai bus padaryta“¹⁵. Šiuo klausimu, jeigu nacionaliniam teismui kyla abejonių, „net jeigu egzistuoja Teisingumo Teismo jurisprudencija, kuria išsprendžiamas nagrinėjamas teisės klausimas, nacionaliniai teismai išsaugo visišką laisvę kreiptis į Teisingumo Teismą, jei mano, kad to reikia“¹⁶. Vis dėlto, be abejo, nacionalinis teismas neprivalo to daryti, jei jam tokių abejonių nekyla¹⁷.

4. Poveikis, kuris kyla dėl užufukto teisės panaikinamųjų sprendimų galutinio pobūdžio

35. Net jeigu iš pirmiau pateiktų svarstymų darytina išvada, kad, atsižvelgdamas į Sprendimus *SEGRO ir Horváth ir Komisija / Vengrija*, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turėtų netaikyti aptariamų nacionalinės teisės nuostatų, kuriomis Vengrijos vyriausybė rėmėsi atmesdama *Grossmania* prašymą dėl naujo įregistravimo (ir iš tiesų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pirmiausia padaro prielaidą, kad taip ir turėtų daryti), iš Teisingumo Teismui pateiktų dokumentų matyti, kad nacionalinio teismo abejonės veikia susijusios su galutiniais tapusių administracinių sprendimų, kuriais panaikintos tos teisės, egzistavimu.

36. Tiesa, kad „kiekviena valstybė narė savo teisės sistemoje paskiria kompetentingus teismus ir nustato proceso taisykles, skirtas užtikrinti teisių, kurias asmenys įgyja tiesiogiai taikant [Sąjungos] teisę, apsaugą, tačiau tokios taisyklės negali būti mažiau palankios nei tos, kuriomis reglamentuojami panašūs nacionaliniai ieškiniai (lygiavertiškumo principas), ir neturi būti tokios, kad jomis tampa neįmanoma praktiškai pasinaudoti pagal [Sąjungos] teisę suteiktomis teisėmis (veiksmingumo principas)“¹⁸.

37. Vis dėlto, kaip pažymėjo Komisija, atsižvelgiant į teisinio tikrumo svarbą, šiuo principu negalima remtis siekiant pateisinti valstybės narės veiksmus, kuriais sumažinamas Sąjungos teisės *effet utile*. Iš jurisprudencijos matyti, kad „valstybės narės turi nustatyti teismus ir (arba) institucijas, turinčius jurisdikciją tikrinti nacionalinės teisės nuostatos galiojimą, ir numatyti teisinės gynybos priemones ir procedūras, leidžiančias ginčyti šį galiojimą, o jeigu skundas pagrįstas, – panaikinti tą nuostatą ir prireikus nustatyti tokio panaikinimo padarinius“¹⁹.

38. Iš Teisingumo Teismui pateiktų dokumentų atrodo, kad Vengrijos valdžios institucijos nesirėmė sprendimų, kuriais panaikintos *Grossmania* užufukto teisės, galutiniu pobūdžiu. Tai, ar šie sprendimai galutiniai, priklauso nuo taikytinų Vengrijos procesinių taisyklių, bet iš principo, kadangi šios valdžios institucijos to nepadarė, joms turėtų būti nebeleidžiama remtis tokiu galutiniu pobūdžiu. Gali būti, kad Vengrijos teisės aktais šioms institucijoms leidžiama atsisakyti savo teisės remtis šių sprendimų galutiniu pobūdžiu arba nacionalinės teisės aktais

¹⁵ 2020 m. spalio 6 d. Sprendimas *La Quadrature du Net ir kt.* (C-511/18, C-512/18 ir C-520/18, EU:C:2020:791, 214 ir 215 punktai).

¹⁶ 2020 m. kovo 3 d. Sprendimas *Tesco-Global Áruházak* (C-323/18, EU:C:2020:140, 46 punktas).

¹⁷ 2010 m. sausio 19 d. Sprendimas *Küçükdeveci* (C-555/07, EU:C:2010:21, 53 ir 54 punktai).

¹⁸ 2000 m. gegužės 16 d. Sprendimas *Preston ir kt.* (C-78/98, EU:C:2000:247, 31 punktas).

¹⁹ 2018 m. gruodžio 4 d. Sprendimas *Minister for Justice and Equality ir Commissioner of the Garda Síochána* (C-378/17, EU:C:2018:979, 34 punktas).

valdžios institucijoms leidžiama atšaukti tokius sprendimus, o tai turėtų tą patį poveikį. Iš tiesų pagal jurisprudenciją, „jei taikytinos vidaus proceso taisyklės numato nacionaliniam teismui [ar nacionalinei viešojo administravimo institucijai] galimybę, esant tam tikroms sąlygoms, peržiūrėti *res judicata* galią įgijusį sprendimą, kad situacija atitiktų nacionalinę teisę, pagal lygiavertiškumo ir veiksmingumo principus šia galimybe, jeigu šios sąlygos tenkinamos, turi būti pasinaudota pirmiausia, kad būtų atkurta nagrinėjamos situacijos atitiktis Sąjungos teisei“²⁰. Taigi į tai turėtų atsižvelgti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, siekdamas, kad šioje byloje nebūtų pažeistas lygiavertiškumo principas.

39. Visų pirma, iš 2012 m. spalio 4 d. Sprendimo *Byankov* (C-249/11, EU:C:2012:608; toliau – Sprendimas *Byankov*) matyti, kad „Teisingumo Teismas jau yra pripažinęs, kad aplinkybė, jog administracinis sprendimas tapo galutinis, sustiprina teisinį tikrumą, todėl Sąjungos teisėje nenumatytas reikalavimas, iš principo įpareigojantis administracinę įstaigą persvarstyti tokį galutiniu tapusį administracinį sprendimą“ (minėto sprendimo 76 punktą).

40. Vis dėlto „dėl susiklosčiusių ypatingų aplinkybių pagal ESS 4 straipsnio 3 dalyje įtvirtintą lojalios bendradarbiavimo principą nacionalinei administracinei įstaigai gali kilti pareiga persvarstyti administracinį sprendimą, kuris tapo galutinis, kad būtų atsižvelgta į vėliau Teisingumo Teismo pateiktą atitinkamos Sąjungos teisės nuostatos išaiškinimą <...> Iš teismo praktikos matyti, kad šiomis aplinkybėmis Teisingumo Teismas, siekdamas rasti pusiausvyrą tarp teisinio tikrumo ir teisėtumo Sąjungos teisės atžvilgiu reikalavimų, atsižvelgė į situacijos ypatumus ir atitinkamus interesus.“²¹

41. Be to, iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos matyti, kad veiksmingumo principas (kaip ir lygiavertiškumo principas) yra išvedamas iš lojalios bendradarbiavimo principo, įtvirtinto ESS 4 straipsnio 3 dalyje (Sprendimas *XC*)²².

42. Kaip nurodyta Sprendimo *XC* 23 punkte, „iš šių principų kylantys reikalavimai galioja tiek apibrėžiant tai, kas yra teismai, turintys jurisdikciją nagrinėti šia teise pagrįstus ieškinius, tiek apibrėžiant tokius ieškinius reglamentuojančias procesines taisykles“.

43. To paties sprendimo 24 punkte taip pat nurodyta, kad „šių reikalavimų laikymąsi reikia analizuoti atsižvelgiant į atitinkamų nuostatų svarbą visam procesui, proceso eigą ir šių nuostatų ypatybes įvairiose nacionalinėse institucijose“.

44. Iš to, kas išdėstyta, darytina išvada, kad, nagrinėjant reikalavimą atsižvelgti į tokių sprendimų, kokie aptariamai pagrindinėje byloje, galutinį pobūdį, reikia taikyti veiksmingumo principą.

45. Šioje byloje būtina taikyti Sprendimą *Byankov*. Toje byloje Teisingumo Teismas nusprendė, kad pagal Sąjungos teisę draudžiamos valstybės narės teisės nuostatos, pagal kurias administracinis procesas, per kurį nustatytas draudimas išvykti iš šalies, kuris nebuvo apskūstas teisme ir tapo galutinis, tokiu atveju, kai šis draudimas akivaizdžiai prieštarauja Sąjungos teisei, iš esmės negali būti atnaujintas, neatsižvelgiant į tai, kad toks draudimas toliau sukelia teisinių pasekmių asmeniui, kuriam jis skirtas.

²⁰ 2019 m. rugsėjo 11 d. Sprendimas *Călin* (C-676/17, EU:C:2019:700, 29 punktą).

²¹ Minėto sprendimo 77 punktą. Dėl jurisprudencijos, susijusios su nacionalinėmis procesinėmis taisyklėmis, žr. A. Biondi *The European Court of Justice and certain national procedural limitations: Not such a tough relationship*, 36 CMLR, 1999, p. 1271, ir M. Hoskins *Tilting the balance: Supremacy and national procedural rules*, 21 European Law Review, 1996, p. 365.

²² 2018 m. spalio 24 d. Sprendimas *XC ir kt.* (C-234/17, EU:C:2018:853, toliau – Sprendimas *XC*, 22 punktą).

46. Teisingumo Teismas nusprendė, kad tokios pasekmės negali būti pagrįstai pateisinamos pagal teisinio tikrumo principą²³.

47. Kaip konstatuota Sprendime *Byankov*, manau (tokios nuomonės yra ir Vokietijos vyriausybė bei Komisija), kad reikia rasti pusiausvyrą tarp teisinio tikrumo principo ir reikalavimo laikytis Sąjungos teisės, ir šiuo principu valstybė narė negali remtis siekdama išvengti Sąjungos teisės taikymo²⁴.

48. Nemanau, kad Vengrija šioje byloje gali pagrįstai remtis teisinio tikrumo principu, kartu savo teisės sistemoje išlaikydama nuostatas, kurias prieš maždaug dvejus su puse metų Teisingumo Teismas pripažino prieštaraujančiomis Sąjungos teisei. Romėnų teisėje buvo nustatyta: *commodum ex injuria sua nemo habere debet* (pažeidėjui teisė neturėtų suteikti galimybės iš savo veiksmų gauti naudos). Be to, būtų paprasta greitai išspręsti ginčą dėl teisinio tikrumo principo, jeigu Vengrijos valdžios institucijos būtų laikiusiosi minėtų Teisingumo Teismo sprendimų ir įvykdžiusios išipareigojimus pagal Sąjungos teisę. Visų pirma, Vengrijos teisės aktų leidėjas turi priimti taisykles, pagal kurias būtų numatyta kompensavimo galimybė asmenims, kurių uzufukto teisės buvo neteisėtai panaikintos, įskaitant galimybę iš naujo įregistruoti šias teises, kai nebegalima išmokėti atitinkamos finansinės kompensacijos. Kadangi tai nebuvo padaryta, ir kaip per posėdį nurodė Komisija, šiuo atveju būtų pagrįsta daryti prielaidą, kad Vengrijos valdžios institucijos sąmoningai siekia sumažinti Teisingumo Teismo sprendimų poveikį.

49. Tiesa, kad Sprendimas *Byankov* buvo priimtas byloje, kurioje, jeigu būtų buvę atsižvelgta į galutinį aptariamo sprendimo pobūdį, draudimas išvykti iš valstybės narės teritorijos, kuris buvo nustatytas neribotam laikotarpiui, būtų likęs galioti visą laiką, taigi tai pažeidė SESV 21 straipsnyje nustatytą teisę laisvai judėti.

50. Vis dėlto tarp šios bylos ir bylos *Byankov* esama aiškių panašumų, nes šioje byloje buvo padarytas šiurkštus rimtas pagrindinės teisės į nuosavybę pagal SESV 63 straipsnį ir Chartijos 17 straipsnį pažeidimas. Taip yra, *a fortiori*, dėl to, kad, kaip matyti, šio pažeidimo mastas yra didelis²⁵.

51. Taigi šioje byloje Teisingumo Teismas turėtų remtis tais pačiais argumentais, kuriais remtasi priimant Sprendimą *Byankov*, siekiant sumažinti galutiniam sprendimo pobūdžiui suteiktą reikšmę.

52. Taip pat svarbu išnagrinėti, kaip reikėtų aiškinti aplinkybę, kad Vengrijos valdžios institucijos savo 2019 m. gegužės 17 d. ir 2019 m. rugpjūčio 5 d. sprendimus (kuriais atmesti *Grossmania* prašymai dėl naujo įregistravimo) grindė ne galutiniu sprendimų dėl panaikinimo pobūdžiu, o tuo, kad vis dar galioja 2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių 108 straipsnio 1 dalis.

53. Manau (kaip ir Komisija), kad šiuo klausimu Vengrijos valdžios institucijos padarė teisės klaidą. Ši klaida neapsiriboja tik klaidingo teisinio pagrindo nustatymu. Bijau, kad ji veikiau parodo rimtesnę sistemine problemą. Priešingai, nei savo argumentuose nurodo ši vyriausybė, Vengrijos valdžios institucijos nesprendė problemos remdamosi teisinio tikrumo principu; jos

²³ Sprendimas *Byankov*, 79, 81 ir 82 punktai.

²⁴ Žr. Sprendimą *Kühne & Heitz* (25 ir 26 punktai) ir Sprendimą *Byankov* (77 punktas).

²⁵ Iš Sprendimo *SEGRO ir Horváth* 71 punkto matyti, kad uzufukto teisės buvo panaikintos 5 058 kitų valstybių narių, ne Vengrijos, piliečiams. Už šį panaikinimą nebuvo niekaip kompensuota, taigi minėtieji piliečiai tiesiog prarado savo nuosavybę (investicijas).

tiesiog ignoravo Teisingumo Teismo sprendimus. Tai prieštarauja lojalaus bendradarbiavimo principui (ESS 4 straipsnio 3 dalis) ir iš jo išvedamai Sąjungos teisės viršenybei ir (ar) veiksmingumo principui.

5. Ar privaloma iš naujo įregistruoti uzufrukto teises?

54. Sutinku su *Grossmania* ir Komisija, kad *Grossmania* teisių įregistravimas iš naujo būtų logiška neteisėto jų panaikinimo pasekmė. Iš tiesų šiuo atveju uzufrukto teisių, kurios buvo panaikintos remiantis 2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių 108 straipsniu, turėtojų padėtis turėtų būti tokia, kokia būtų egzistavusi, jeigu aptariamoms nacionalinės teisės nuostatos niekada nebūtų priimtos. Remiantis Sprendimu *Jonkman*, Vengrijos valdžios institucijos privalo imtis visų būtinų individualių ir bendrų priemonių, siekdamas užtikrinti, kad asmenims pagal Sąjungos teisę suteikiamomis teisėmis būtų galima veiksmingai naudotis. Taip yra, visų pirma, tokioje byloje kaip ši, kai ne tik egzistuoja Teisingumo Teismo precedentas, suformuotas byloje dėl prejudicinio sprendimo (susijusioje su tuo pačiu teisiniu klausimu), bet ir kai Teisingumo Teismas nagrinėdamas pažeidimo bylą nusprendė, kad aptariamais teisės aktais prieštarauja Sąjungos teisei.

55. Vis dėlto tokiam teisių gynimo būdai gali kilti objektyvių kliūčių (pavyzdžiui, jeigu panaikinus uzufrukto teises atitinkamą žemę įsigijo naujas savininkas, žemės savininkas ir ankstesnis šių teisių turėtojas susitarė dėl kompensavimo už panaikintas teises arba dėl atitinkamos žemės registruota kita naudojimo teisė). Tokiu atveju, jeigu negalima išmokėti finansinės kompensacijos dėl to, kad Vengrijos teisės aktų leidėjas nepriėmė tai numatančių taisyklių, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turėtų nustatyti, ar *Grossmania* galėtų remtis bylos *Brasserie du pêcheur and Factortame*²⁶ jurisprudencija kaip paskutine gynybos priemone ir reikalauti, kad valstybė atlygintų *Grossmania* patirtą žalą, padarytą Sąjungos teisę pažeidžiančiais valstybės veiksmais.

6. Bendrosios pastabos ir kritika dėl Teisingumo Teismo jurisprudencijos, susijusios su Sąjungos teisei prieštaraujančių administracinių sprendimų galutiniu pobūdžiu ir jų atšaukimu

56. Administracinių sprendimų atšaukimas yra valstybių narių administraciniuose teisės aktuose iš esmės įprastai įtvirtinamas teisinis instrumentas²⁷.

57. Kaip yra išdėstę generaliniai advokatai P. Léger²⁸, D. Ruiz-Jarabo Colomer²⁹ ir Y. Bot³⁰, manau, kad Teisingumo Teismas turėtų atsisakyti savo Sprendimu *Kühne & Heitz* paremtos jurisprudencijos krypties. Šioje jurisprudencijoje keliamos gerai žinomos aiškinimo problemos,

²⁶ 1996 m. kovo 5 d. Sprendimas C-46/93 ir C-48/93, EU:C:1996:79, 21, 22, 31 ir 36 punktai.

²⁷ D. Ritleng *Le retrait des actes administratifs contraires au droit communautaire, Bestand und Perspektiven des europäischen Verwaltungsrechts*, 2008, p. 237, ir M. Taborowski, *op. cit.*, p. 1481. Taip pat žr. H. Müller *Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluss des Europarechts*, Duncker & Humblot, Berlynas, 2000, ir R. Kovar *Le retrait des actes administratifs nationaux contraires au droit communautaire*, Mél. L. Favoreu, Dalloz 2007. Be to, dėl Sąjungos administracinių aktų atšaukimo žr. T. Lübbig *Die Aufhebung (Rücknahme und Widerruf) von Verwaltungsakten der Gemeinschaftsorgane*, EuZW, 2003, p. 233.

²⁸ Išvada byloje *Kühne & Heitz* (C-453/00, EU:C:2003:350).

²⁹ Išvada sujungtose bylose *i-21 Germany ir Arcor* (C-392/04 ir C-422/04, EU:C:2006:181).

³⁰ Išvada byloje *Kempter* (C-2/06, EU:C:2007:245).

pavyzdžiui, *Bundesverwaltungsgericht* (Federalinis administracinis teismas, Vokietija) klausimas, iškeltas byloje, kurioje priimtas Sprendimas *i-21 Germany*. Be to, kaip kazuistinis ir neaiškus³¹ Sprendimas *Kühne & Heitz* buvo kritikuotas teisinėje literatūroje³².

58. Pirmiausia, mano nuomone, siekiant apsaugoti šalių, kaip antai *Grossmania*, teises, reikėtų teikti pirmenybę 1999 m. balandžio 29 d. Sprendime *Ciola* (C-224/97, EU:C:1999:212, 32 punktas) (taip pat tokiose bylose, kaip *Simmenthal*, *Factortame* ir *Larsy*³³, kuriose pirmenybė teikiama Sąjungos teisės viršenybei ir veiksmingumui), o ne Sprendime *Kühne & Heitz* pateiktai pozicijai. Sprendime *Ciola* Teisingumo Teismas padarė išvadą, kad Sąjungos teisės viršenybe galima remtis ir individualių administracinių sprendimų atžvilgiu, todėl viršenybė yra reikšminga ne tik ginčiuose dėl abstrakčių normų³⁴. Taigi, kalbant apie pusiausvyrą, šioje byloje matyti, kad viršenybės principui tokiose situacijose kaip ši turėtų būti suteikiama didesnė reikšmė nei procesinės autonomijos principui³⁵. Perfrazuojant T. Tridimas³⁶, iš tiesų klausimas yra ne tas, ar vadovaujantis mano siūloma pozicija pažeidžiamas administracinių sprendimų galutinis poveikis ir teisinis tikrumas, o tas, ar už tokį neigiamą poveikį yra svarbesnis poreikis užtikrinti pagarbą teisinės valstybės principui ir Sąjungos teisės veiksmingumui. Esu įsitikinęs, kad šiuo atveju pirmenybė turi būti teikiama Sprendime *Ciola* pateiktai nuomonei ir poreikiui laikytis teisinės valstybės principo.

59. Vadovaujantis Sprendime *Kühne & Heitz* pateikta pozicija įvairiose valstybėse narėse neišvengiamai kils asmens teisių apsaugos skirtumų, todėl Sprendimų *Simmenthal* ir *Ciola* argumentams turėtų būti teikiama pirmenybė, siekiant užtikrinti, kad būtų laikomasi teisinės valstybės principo³⁷.

60. Antra, rimta priežastis, dėl kurios Teisingumo Teismas turėtų atsisakyti *Kühne & Heitz* jurisprudencijos, yra ta, kad remiantis šia jurisprudencija teisės atšaukti Sąjungos teisei prieštaraujantį nacionalinį administracinį aktą „egzistavimas“ nekyla iš Sąjungos teisės, o šiuo metu priklauso nuo nacionalinių skirtingų valstybių narių įstatymų³⁸.

61. Sutinku su generaliniu advokatu Y. Bot, kuris teigė, kad „[ESS 4 straipsnio 3 dalyje] reikalaujama pasinaudoti visomis galimomis nacionalinio proceso teisės priemonėmis, kad, jei ši [teisė] leidžia, būtų persvarstytas ir prireikus atšauktas [Sąjungos] teisei prieštaraujantis galutinis administracinis sprendimas“³⁹.

³¹ Žr. daugiau nuorodų A. Wallerman *Towards an ES Law Doctrine on the Exercise of Discretion in National Courts? The Member States' Self-Imposed Limits on National Procedural Autonomy*, CMLR, 53, 2016, p. 350.

³² Kaip kritiškai dėl šio sprendimo pažymėta teisinėje literatūroje, Teisingumo Teismas čia atvėrė Pandoros skrynią, nes, nors sprendime analizuotas vienas iš svarbiausių principų – teisinis tikrumas, jame trūksta suprantamo pateiktos nuomonės pagrindimo ir sukuriamas netikrumas dėl keturių Sprendime *Kühne & Heitz* nustatytų sąlygų aiškinimo. Literatūroje taip pat pažymima, kad taikydami šį sprendimą nacionaliniai teismai patiria sunkumų (M. Taborowski, *op. cit.*, p. 1464, 1465 ir 1469). Dėl bandymo šį sprendimą įvertinti atsižvelgiant į viršenybės, veiksmingumo, lygiavertiškumo ir autonomijos principus žr. F. Becker *Application of Community Law by Member States' Public Authorities: Between Autonomy and Effectiveness*, 44 CMLR, 2007, p. 1035.

³³ 1978 m. kovo 9 d. Sprendimas *Simmenthal* (106/77, EU:C:1978:49), 1990 m. birželio 19 d. Sprendimas *Factortame ir kt.* (C-213/89, EU:C:1990:257) ir 2001 m. birželio 28 d. Sprendimas *Larsy* (C-118/00, EU:C:2001:368).

³⁴ Dėl šių klausimų apskritai žr. M. Ruffert *The Stability of Administrative Decisions in the Light of EC Law: Refining the Case Law*, *Review of European Administrative Law*, 1 t., Nr. 2, 2008 m., p. 127–135.

³⁵ Ta pati nuomonė išreikšta, *inter alia*, C. Ginter ir P. Schasmin, *Options Arising from European Union Law to Review Final Judgments and Administrative Decisions: Implications for Future Developments?*, prieinama adresu researchgate.net, p. 157.

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

³⁷ Tokią nuomonę taip pat palaiki X. Groussot ir T. Minssen *Res Judicata in the Court of Justice Case-Law: Balancing Legal Certainty with Legality?*, *European Constitutional Law Review*, 3, p. 401.

³⁸ Taip pat žr. D. Ritleng, *op. cit.*, p. 248.

³⁹ Žr. jo išvadą byloje *Kempton* (C-2/06, EU:C:2007:245, 79 punktas).

62. Teisingumo Teismas jau pripažino nuoseklumo svarbą laikinosios teisinės apsaugos srityje, kai nusprendė, kad „laikinoji apsauga, kurią [Sąjungos] teisė užtikrina asmenims nacionaliniuose teismuose, privalo likti tokia pati, nepaisant to, ar šie asmenys ginčija nacionalinės teisės aktų atitiktį [Sąjungos] teisei, ar [Sąjungos] antrinės teisės aktų galiojimą, nes ginčas abiem atvejais yra grindžiamas pačia [Sąjungos] teise“⁴⁰.

63. Sprendime *Brasserie du pêcheur and Factortame* Teisingumo Teismas taip pat pažymėjo, kad „valstybės atsakomybės už [Sąjungos] teisės pažeidimu asmenims padarytą žalą sąlygos negali, jei nėra konkretaus pateisinimo, skirtis nuo tų sąlygų, kurios reglamentuoja [Sąjungos] atsakomybę panašiomis aplinkybėmis. Teisių, kurias asmenys įgyja pagal [Sąjungos] teisę, apsauga negali skirtis pagal tai, ar atsakomybė už žalą tenka nacionalinei valdžios institucijai, ar [Sąjungos] institucijai.“⁴¹

64. Taigi Teisingumo Teismas suderino valstybių narių atsakomybės už Sąjungos teisės pažeidimą režimą su nesutartinės Sąjungos atsakomybės režimu⁴².

65. Kaip taikliai pažymėta teisinėje literatūroje⁴³, dėl nuoseklumo reikalavimo jau kilo tam tikras rezonansas, kalbant apie teisinę piliečių apsaugą, susijusią su klausimu, ne itin nutolusiu nuo Sąjungos teisei prieštaraujančių nacionalinių administracinių aktų atšaukimo klausimo.

66. Iš tiesų Sprendime *Gerekenis ir Procola*⁴⁴ Teisingumo Teismas konstatavo, kad „valstybės narės, įgyvendindamos [Sąjungos] teisę, taip pat yra saistomos [Sąjungos] teisės sistemoje pripažint[ų] bendr[ųjų] princip[ų] <...> Teisinio tikrumo principas iš esmės draudžia nustatyti, kad [Sąjungos] teisės aktas pradeda galioti anksčiau, nei jis buvo paskelbtas, tačiau išimtiniais atvejais ši taisyklė gali būti netaikoma, jei to reikalauja siekiamas tikslas ir yra tinkamai atsižvelgta į suinteresuotų asmenų teisėtus lūkesčius“.

67. Taigi, kaip nurodyta minėto sprendimo 24 punkte, ir tai yra reikšminga šioje byloje nagrinėjamiems klausimams, „atgaline data galiojantys nacionalinės teisės aktai nepažeidžia teisinio tikrumo principo, jeigu galiojimas atgaline data yra būtinas tikslui pasiekti ir yra tinkamai atsižvelgta į suinteresuotų asmenų teisėtus lūkesčius“.

68. Kadangi reikėtų vadovautis nuosekliu požiūriu ieškant pusiausvyros tarp teisėtumo principo ir teisinio tikrumo principo, šis požiūris, mano nuomone, neturėtų būti skirtingas priklausomai nuo to, ar kalbama apie neteisėto Sąjungos akto, ar neteisėto nacionalinio akto atšaukimą. Taigi Teisingumo Teismas neturėtų leisti to apibrėžti valstybių narių teisės aktais, taip siekdamas nacionalinės procesinės autonomijos⁴⁵. Priešingai, kaip Sprendimo *Gerekenis ir Procola* atveju, Teisingumo Teismas turėtų suderinti neteisėtų nacionalinių administracinių aktų atšaukimo režimą su atitinkamu režimu, nustatytu dėl neteisėtų Sąjungos administracinių aktų⁴⁶.

⁴⁰ 1991 m. vasario 21 d. Sprendimas *Zuckerfabrik Süderdithmarschen ir Zuckerfabrik Soest* (C-143/88 ir C-92/89, EU:C:1991:65, 20 punktas).

⁴¹ 1996 m. kovo 5 d. sprendimas, C-46/93 ir C-48/93, EU:C:1996:79, 42 punktas.

⁴² 2000 m. liepos 4 d. Sprendimas *Bergaderm ir Goupil prieš Komisiją* (C-352/98 P, EU:C:2000:361, 41–44 punktai).

⁴³ D. Ritleng, *op. cit.*, p. 252.

⁴⁴ 2004 m. liepos 15 d. Sprendimas *Gerekenis ir Procola* (C-459/02, EU:C:2004:454, 21–24 punktai; toliau – Sprendimas *Gerekenis ir Procola*).

⁴⁵ Dėl ginčo, susijusio su procesinės autonomijos Sąjungos teisėje padėtimi, žr. K. N. Kakouris *Do the Member States possess judicial procedural „autonomy“?*, 34 CMLR, 1997, p. 1389, ir G.-C. Rodriguez Iglesias ir J.-P. Keppenne *L'incidence du droit communautaire sur le droit national, Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*; 1 t., Bruylant, 1999, p. 517. Taip pat žr. M. Bobek, *Why There is no „Principle of Procedural Autonomy“ of the Member States*, B. de Witte ir H.-W. Micklitz (red.), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Intersentia, 2011, p. 305.

⁴⁶ Žr. D. Ritleng, *op. cit.*, p. 253.

69. Iš tiesų, kaip pažymėjo generalinis advokatas D. Ruiz-Jarabo Colomer⁴⁷, Teisingumo Teismas turėtų „rasti pusiausvyrą tarp [Sąjungos] teisės viršenybės ir teisinio saugumo <...> bei nurodyti kryptį, leidžiančią nukrypti nuo į aklavietę vedančio Sprendimo *Kühne & Heitz* <...> kelio“, o „rėmimasis nacionaline teise, kuri tokiais atvejais rekomendavo Teisingumo Teismas, sukelia rimtų problemų, įskaitant, pirmiausia, iš [Sąjungos] teisinės sistemos išplaukiančių teisių teisminės apsaugos sistemų skirtumus“⁴⁸.

7. Naujosios 2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių 108 straipsnio 4 ir 5 dalys

70. Galiausiai, net jeigu to nėra aiškiai nurodyta pateiktame prejudiciniame klausime, iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad nacionaliniam teismui taip pat kyla abejonių dėl 2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių 108 straipsnio 4 ir 5 dalių, kurios įtrauktos po Teisingumo Teismo Sprendimo *SEGRO ir Horváth* priėmimo. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas aiškiai mano, kad šios dalys taikomos šioje byloje (nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą 11 p.). Taigi, siekdamas pateikti šiam teismui atsakymą, kuris jam būtų naudingas sprendžiant pagrindinę bylą, išnagrinėsiu klausimą, ar pagal Sąjungos teisę draudžiamos tokios nacionalinės nuostatos, kaip šios dvi dalys, pagal kurias teisių, panaikintų pažeidžiant Sąjungos teisę, įregistravimo procedūra sustabdoma, kol bus baigtas prokuratūros tyrimas ir atitinkamas teismo procesas.

71. Sutinku su Vokietijos vyriausybe ir Komisija, kad, kaip matyti, šios nuostatos prieštarauja SESV 63 straipsniui, nes jomis (taip pat) daromas neigiamas poveikis laisvam kapitalo judėjimui, o Sąjungos teisė netenka savo *effet utile*; taip yra ne tik dėl to, kad jomis (dėl jų poveikio) siekiama sutrukdyti veiksmingai taikyti Sprendimą *SEGRO ir Horváth*, bet ir dėl to, kad jomis kliudoma Sąjungos teise grindžiamų teisių turėtojams (kuriems jau neteisėtai padaryta žala pagal Sprendimą *SEGRO ir Horváth*) ginti savo teises.

72. Dėl šių nuostatų uzufukto teisių turėtojų iš kitų valstybių narių, bent netiesiogiai, padėtis mažiau palanki, nes dėl šių nuostatų, vykdamas jose nustatytą procedūrą, iš tokių turėtojų ir toliau atimamos jų uzufukto teisės, kurios buvo panaikintos pažeidžiant Sąjungos teisę. Be to, neaišku, kokie reikalavimai taikant šią procedūrą taikomi investuotojams ir kokių sunkumų šiame kontekste jie gali patirti.

73. Be to, atrodo, kad priėmus 4 ir 5 dalis buvo pažeistas lojalus bendradarbiavimo principas pagal ESS 4 straipsnio 3 dalį. Iš tiesų 2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių 108 straipsnio 4 dalyje Vengrijos teisės aktų leidėjas pirmiausia daro prielaidą ar numato padėti (daiktinės teisės panaikinimas taikant 1 dalį), kuri prieštarauja Sąjungos teisei, ir siekia išlaikyti tą padėtį 5 dalyje nurodytais atvejais. Vis dėlto Sprendime *Komisija / Vengrija* konstatavus

⁴⁷ Žr. jo išvadą sujungtose bylose *i-21 Germany ir Arcor* (C-392/04 ir C-422/04, EU:C:2006:181, 3 ir 67 punktai). D. U. Galetta „Autotutela decisoria e diritto comunitario“, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico*, 2005, p. 35–59, teigiama, kad iš naujo vertinant bet kokią administracinę priemonę, kurios negalima ginčyti, reikia atidžiai nustatyti vertybių pusiausvyrą. Vienoje svarstyklių pusėje yra Sąjungos teisės viršenybė, grindžiama teisėtumo, lygiavertiškumo, veiksmingumo ir lojalus bendradarbiavimo principais. Kitoje pusėje yra teisinis tikrumas (p. 50).

⁴⁸ Minėtoje išvadoje čia nurodytas A. Coutron „Cour de Justice, 13 janvier 2004, *Kühne & Heitz NV/Productschap voor Pluimvee en Eieren*“, *Revue des affaires européennes*, 13-ieji metai (2003–2004), 3, p. 417–434. Z. Peerbux-Beaugendre „Commentaire de l'arrêt de la CJCE du 13 janvier 2004“, *Revue du droit de l'Union européenne*, 3–2004, p. 566. P. Martín Rodríguez „La revisión de los actos administrativos firmes: ¿Un nuevo instrumento de garantía de la primacía y efectividad del derecho comunitario? Comentario a la sentencia del TJCE de 13 de enero de 2004, C-453/00, *Kühne & Heitz NV*“, *Revista General de Derecho Europeo*, Nr. 5, 2004 m. spalio mėn. (www.iustel.com).

įsipareigojimų neįvykdymą Vengrija turėjo visiškai ir kuo greičiau ištaisyti 2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių 108 straipsnio 1 dalimi sukurtą neteisėtą situaciją, o ne toliau varžyti laisvą kapitalo judėjimą šios nuostatos 4 ir 5 dalimis.

74. Taigi, kaip nurodo Ispanijos vyriausybė, atsižvelgiant į Teisingumo Teismo sprendimus *SEGRO ir Horváth* ir *Komisija / Vengrija* ir į naująsias 2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių 108 straipsnio 4 ir 5 dalis, šioje byloje nekyla abejonių, kad tai, jog *Grossmania* neapskundė sprendimų, kuriais buvo panaikintos jos uzufukto teisės, bet kuriuo atveju nėra faktinė aplinkybė, kuria remiantis būtų galima daryti išvadą, kad šiuo atveju kyla visiškai kitokia hipotezė, dėl kurios būtų pagrįsta šioje byloje netaikyti Teisingumo Teismo Sprendime *SEGRO ir Horváth* padarytos išvados – kurioje nėra palikta diskrecija atsižvelgti į faktines aplinkybes, – kad 2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių 108 straipsnio 1 dalis ir Įstatymo dėl žemės registro 94 straipsnio 5 dalis nesuderinamos su Sąjungos teise.

75. Tos pačios išvados reikalauja būtinybė užtikrinti tinkamą vidaus rinkos veikimą, tikslas išvengti skirtingo Sąjungos teisės taikymo skirtingose valstybėse narėse, kad būtų užtikrintas vienodas Sąjungos teisės taikymas, taip pat argumentai, susiję su Teisingumo Teismo sprendimų *erga omnes* ir *ex tunc* poveikiu, Sąjungos teisės viršenybės principu ir nacionalinių teismų misija veikti kaip Sąjungos teisės teismams.

III. Išvada

76. Siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Dėro administracinių ir darbo bylų teismas, Vengrija) pateiktą prejudicinį klausimą:

1. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas privalo laikytis 2018 m. kovo 6 d. Sprendimo *SEGRO ir Horváth* (C-52/16 ir C-113/16, EU:C:2018:157) ir, siekdamas užtikrinti Sąjungos teisės *effet utile*, privalo savo iniciatyva netaikyti nacionalinės teisės nuostatų, kurios, remiantis Teisingumo Teismo išaiškinimu, prieštarauja SESV 63 straipsniui. Pareigą užtikrinti Sąjungos teisės *effet utile* turi ne tik byla nagrinėjantis teismas, bet ir bet kuri kita nacionalinė valdžios institucija. Šios institucijos privalo netaikyti Sąjungos teisę pažeidžiančių nacionalinės teisės normų ir nacionalinę teisę taikyti taip, kad būtų kuo greičiau panaikinti nacionalinės teisės ir Sąjungos teisės prieštaravimai bei Sąjungos teisės pažeidimo teisinės pasekmės.
2. SESV 63 straipsnį reikėtų aiškinti taip, kad pagal jį draudžiamos tokios nacionalinės teisės nuostatos, kaip 2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių 108 straipsnio 4 ir 5 dalys, tiek, kiek teisių, panaikintų pažeidžiant Sąjungos teisę, įregistravimo procedūra sustabdoma, kol bus baigtas prokuratūros tyrimas ir atitinkamas teismo procesas, tačiau tai turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.