



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
EVGENIEGO TANCHEVA  
wydana w dniu 16 września 2021 r.<sup>1</sup>

**Sprawa C-177/20**

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

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság [sąd administracyjny i sąd pracy w Győr, Węgry]]

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Zasady prawa Unii – Pierwszeństwo – Skutek bezpośredni – Kolizja prawa Unii i prawa krajowego – Naruszenie prawa Unii ustanowionego przez Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniach wydanych w trybie prejudycjalnym i w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego – Prawa i obowiązki krajowych organów administracyjnych i sądów – Niestosowanie prawa krajowego do spraw podobnych, lecz nie identycznych, do spraw rozstrzyganych w orzeczeniu wydanym w trybie prejudycjalnym – Ostateczny charakter decyzji administracyjnej w sytuacji niewniesienia skargi do sądu – Zaprzestanie stosowania lub uchylenie decyzji ze względu na sprzeczność z prawem Unii – Linia orzecznicza wywodząca się z wyroku Kühne & Heitz (C-453/00)

1. Niniejsza sprawa stawia Trybunał w sytuacji konfliktu tragicznego: czy uznać wyższość zasady legalizmu czy zasady pewności prawa. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wniósł Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy, Győr, Węgry) w kontekście decyzji, którą odrzucono wniosek o ponowny wpis do księgi wieczystej zniesionych praw użytkowania gruntu rolnego przysługujących wcześniej stronie skarżącej.

### **I. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu w postępowaniu głównym oraz pytanie prejudycjalne**

2. Spółka Grossmania jest spółką handlową utworzoną przez obywateli państw członkowskich innych niż Węgry. Posiadała ona prawo do użytkowania nieruchomości na Węgrzech. Prawa te zostały wykreślone z księgi wieczystej na podstawie § 108 ust. 1 a mezőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. Törvény (ustawy nr CCXII z 2013 r. wprowadzającej przepisy różne i przepisy przejściowe w związku z ustawą nr CXXII z 2013 r. o sprzedaży gruntów rolnych i leśnych, zwanej dalej „ustawą z 2013 r. w sprawie przepisów przejściowych”) oraz § 94 ust. 5 az

<sup>1</sup> Język oryginału: angielski.

ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (ustawy nr CXLI z 1997 r. o księgach wieczystych, zwanej dalej „ustawą o księgach wieczystych”). Spółka Grossmania nie odwołała się od zniesienia jej praw użytkowania.

3. Wyrokiem z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth (sprawy połączone C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157) (zwanym dalej „wyrokiem SEGRO i Horváth”) Trybunał orzekł, że art. 63 TFUE stoi na przeszkodzie obowiązywaniu uregulowania krajowego takiego jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym, na mocy którego prawa użytkowania wcześniej ustanowione na gruntach rolnych i przysługujące osobom, które nie są bliskimi krewnymi właściciela tych gruntów, wygasają z mocy prawa i w konsekwencji zostają wykreślone z ksiąg wieczystych.

4. Spółka Grossmania złożyła w związku z tym wniosek do Vas Megyei Kormányhivatal Celldömölki Járási Hivatala (urzędu rejonowego w Celldömölk, należącego do oddziału administracji rządowej komitatu Vas, Węgry, zwanego dalej „organem administracyjnym pierwszej instancji”), o dokonanie ponownego wpisu jej praw użytkowania tych nieruchomości. Decyzją z dnia 17 maja 2019 r. organ oddalił ten wniosek, powołując się w szczególności na § 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. w sprawie przepisów przejściowych.

5. Spółka Grossmania wniosła odwołanie w trybie administracyjnym, a decyzją z dnia 5 sierpnia 2019 r. oddział administracji rządowej komitatu Vas utrzymał wcześniejszą decyzję w mocy. Stwierdził on, że wniosek o ponowny wpis jest niedopuszczalny, w szczególności ze względu na dalsze obowiązywanie § 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. w sprawie przepisów przejściowych. W jego ocenie wyrok SEGRO i Horváth oraz wyrok z dnia 21 maja 2019 r., Komisja przeciwko Węgrom (użytkowanie gruntu rolnego) (C-235/17, EU:C:2019:432) (zwany dalej „wyrokiem Komisja przeciwko Węgrom”), nie miały zastosowania w niniejszej sprawie.

6. Spółka Grossmania wniosła do sądu odsyłającego skargę sędowoadministracyjną na decyzję z dnia 5 sierpnia 2019 r. Sąd odsyłający zauważa, że spółce Grossmania nie przysługuje rekompensata finansowa, ponieważ nie istnieją przepisy krajowe, które zezwalałyby na taką rekompensatę. Powołuje się on na orzecznictwo Alkotmánybíróság (trybunału konstytucyjnego, Węgry). W orzecznictwie tym stwierdzono, że węgierska ustawa zasadnicza została naruszona z tego względu, że w odniesieniu do praw użytkowania i praw używania utraconych w wyniku zastosowania § 108 ustawy z 2013 r. w sprawie przepisów przejściowych ustawodawca nie przyjął przepisów przewidujących rekompensatę za nadzwyczajne straty finansowe, której nie można dochodzić w ramach rozliczenia pomiędzy stronami umowy, lecz które dotyczą ważnej umowy. Alkotmánybíróság wezwał ustawodawcę do usunięcia tego braku, sprzecznego z ustawą zasadniczą, przed dniem 1 grudnia 2015 r. Przez pięć i pół roku nie przyjęto jednak żadnych przepisów w tym względzie. Sąd odsyłający zauważa, że okoliczności faktyczne sprawy SEGRO i Horváth różnią się od okoliczności faktycznych niniejszej sprawy, w której spółka Grossmania nie wniosła skargi sędowoadministracyjnej na decyzje administracyjne znoszące jej prawa użytkowania.

7. W tych okolicznościach Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy, Győr) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 267 TFUE należy interpretować w ten sposób, że jeżeli w orzeczeniu wydanym w postępowaniu prejudycjalnym Trybunał Sprawiedliwości stwierdził niezgodność przepisu prawa państwa członkowskiego z prawem Unii, to przepis ten nie może być również stosowany

w późniejszych krajowych postępowaniach administracyjnych lub sądowych, niezależnie od tego, że okoliczności faktyczne w takim późniejszym postępowaniu nie są całkowicie identyczne z okolicznościami wcześniejszego postępowania prejudycjalnego?”.

## II. Analiza

### A. Streszczenie argumentów stron

8. Uwagi na piśmie przedłożyły spółka Grossmania, rządy niemiecki, hiszpański i węgierski oraz Komisja Europejska.

9. Z uwagi na fakt, iż wszyscy uczestnicy (za wyjątkiem rządu węgierskiego) powoływali się na to samo orzecznictwo i podnosili pokrywające się wzajemnie argumenty na poparcie twierdzenia, iż odpowiedź na pytanie winna być twierdząca, ograniczę się w swojej ocenie jedynie do przedstawienia ich głównych argumentów.

10. Rząd węgierski podnosi, po pierwsze, że – jak zauważył sam sąd odsyłający – sytuacja, z jaką mamy do czynienia w postępowaniu głównym jest odmienna od sytuacji leżącej u podstaw wyroku SEGRO i Horváth, jako że spółka Grossmania nie odwołała się od zniesienia jej praw użytkowania w 2014 r. Z wyroku z dnia 13 stycznia 2004 r., Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17) (zwanego dalej „wyrokiem Kühne & Heitz”) wynika, że organ administracyjny ma obowiązek ponownie zbadać wydaną decyzję jedynie w sytuacji, gdy spełnione są cztery przesłanki z pkt 28 tego wyroku. Jest bezsporne między stronami, że w tym przypadku taka sytuacji nie ma miejsca. W tych okolicznościach konieczne jest osiągnięcie równowagi między zasadą pewności prawa a zasadą legalizmu w świetle prawa Unii oraz ustalenie, czy przestrzegane są zasady równorzędności i skuteczności, tak aby jednostki mogły dochodzić swoich roszczeń na podstawie prawa Unii. Rząd węgierski utrzymuje, że przepisy krajowe dotyczące postępowania sądowego obowiązujące w czasie istotnym dla sprawy były zgodne z tymi wymogami. Po wtóre, rząd węgierski twierdzi, że w najbliższej przyszłości zostaną przyjęte przepisy krajowe, które zagwarantują należyte uwzględnienie interesów zainteresowanych stron, których prawa użytkowania zostały zniesione. Zagadnienie to jest obecnie przedmiotem dyskusji z Komisją.

### B. Ocena

#### 1. Uwagi wstępne

11. W niniejszej sprawie stawia się pytanie, czy wyrok Trybunału Sprawiedliwości, w którym uznano przepis krajowy (§ 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. w sprawie przepisów przejściowych) za sprzeczny z prawem Unii – stoi na przeszkodzie stosowaniu owego przepisu w sytuacjach porównywalnych z sytuacją, która doprowadziła do wydania wyroku, ale nie identycznych. Na pytanie to należy udzielić odpowiedzi twierdzącej.

12. Wynika to między innymi z faktu, że od ciężącego na sądach ostatniej instancji obowiązku kierowania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym istnieje wyjątek, który brzmi: „stawiane pytanie jest zasadniczo identyczne jak pytanie, które było już przedmiotem orzeczenia w trybie prejudycjalnym wydanego w podobnej sprawie”<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Wyrok z dnia 6 października 1982 r., Cilfit i in. (283/81, EU:C:1982:335, pkt 13 i 14).

13. W pkt 129 wyroku SEGRO i Horváth Trybunał orzekł, że art. 63 TFUE wyklucza przepisy takie jak § 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. w sprawie przepisów przejściowych<sup>3</sup>. Mimo iż w pytaniu prejudycjalnym zadany Trybunałowi powołano się jedynie na wyrok SEGRO i Horváth, jasne jest, że w niniejszej opinii należy uwzględnić również wyrok Komisja przeciwko Węgrom. W wyroku tym stwierdzono bowiem w szczególności, że Węgry, przyjmując § 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. w sprawie przepisów przejściowych, nie dotrzymały swoich zobowiązań wynikających z art. 63 TFUE i art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).

14. Po pierwsze, wyrok stwierdzający naruszenie zobowiązań ma powagę rzeczy osądzonej w odniesieniu do stanu faktycznego i prawnego, którego dotyczył. Po wtóre, „stwierdzenie, że państwo członkowskie uchybiło swoim zobowiązaniom wynikającym z prawa [Unii] pociąga za sobą – w pierwszej kolejności – automatyczny zakaz stosowania zarówno przez organy sądowe, jak i administracyjne tego państwa członkowskiego [spornego przepisu krajowego] oraz – po drugie – obowiązek podjęcia przez te organy wszystkich właściwych środków, aby umożliwić pełne stosowanie prawa [Unii]”<sup>4</sup>.

15. W związku z powyższym organy węgierskie (w tym sąd odsyłający) mają obowiązek zaprzestać stosowania § 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. w sprawie przepisów przejściowych, który – po dwóch i pół roku od wydania wyroku stwierdzającego naruszenie zobowiązań przez Węgry – jest przez węgierskiego ustawodawcę nadal utrzymywany w mocy.

16. Węgry de facto nie tylko nie zastosowały się do dwóch wyroków Trybunału, ale wprowadziły też nowe przepisy, które uniemożliwiają w pełni skuteczne stosowanie prawa Unii. Przepisy te utrudniają dokonanie ponownego wpisu praw użytkownika w następstwie ich bezprawnego zniesienia. Kwestię nowych przepisów omówię w końcowej części opinii (§ 108 ust. 4 i 5 ustawy z 2013 r. w sprawie przepisów przejściowych).

## 2. Czy jest to przykład „zaprzestania stosowania ostatecznej decyzji krajowej”?

17. Na podstawie dokumentów przedłożonych Trybunałowi można przyjąć, że stwierdzenie nieważności decyzji znoszących prawa użytkownika nie musi być konieczne. Skoro tak, nie zachodzi sytuacja, w której konieczne jest zaprzestanie stosowania ostatecznej decyzji krajowej.

18. Zdaniem rządu węgierskiego sytuacja spółki Grossmania różni się pod względem faktycznym od sytuacji SEGRO czy Horváth, które zaskarżyły decyzje znoszące ich prawa użytkownika. Decyzje dotyczące spółki Grossmania cieszą się powagą rzeczy osądzonej, czy też innymi słowy są to ostateczne decyzje krajowe, dlatego też nie jest już możliwe dokonanie zmiany decyzji znoszących prawa użytkownika przysługujących wcześniej spółce Grossmania.

19. Wbrew powyższym argumentom wygląda jednak na to, że zgodnie z prawem węgierskim istnieje procedura szczególna, określana mianem „procedury rewizyjnej”, która może zostać wszczęta na wniosek administracji krajowej z urzędu w terminie pięciu lat od chwili, w której decyzja staje się ostateczna.

<sup>3</sup> Zobacz P. Leitner, „Enteignung” in Ungarn?, *ecolex*, 2018, s. 680, R. Guski, *Kapitalverkehrsfreiheit vs. Agrarpolitik*, GPR, 3/2019, s. 102, M.R. Mok, *Redactionele aantekening*, *Nederlandse Jurisprudentie*, 2019/68, s. 1090, Y. Petit, *commentaire*, *Droit rural*, nr 466, październik 2018, 163, M. Ludwigs, *Anmerkung*, *EuZW*, nr 8/2018, s. 339.

<sup>4</sup> Wyrok z dnia 19 stycznia 1993 r., Komisja/Włochy (C-101/91, EU:C:1993:16, pkt 24).

20. Sąd odsyłający będzie musiał zatem rozstrzygnąć kilka kwestii. Po pierwsze, jak zauważyła Komisja, będzie musiał stwierdzić, czy właściwy organ nie podniósł argumentu, że decyzje znoszące prawa użytkowania przysługujące wcześniej spółce Grossmania stały się decyzjami ostatecznymi. Po drugie, będzie musiał nakazać ponowny wpis zniesionych praw spółki Grossmania lub – w razie potrzeby – stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji (którą oddalono wniosek spółki Grossmania o ponowny wpis praw użytkowania). Po trzecie, sąd odsyłający będzie musiał nakazać właściwemu organowi przeprowadzenie nowego postępowania, w toku którego ów organ będzie tym razem zobowiązany do interpretacji przepisów krajowych przez pryzmat skuteczności prawa Unii. W razie potrzeby administracja w celu dokonania ponownego wpisu zniesionych praw będzie musiała skorzystać w tym celu z procedury rewizyjnej, o której mowa powyżej.

21. Z dokumentów przedłożonych Trybunałowi wynika bowiem, że organy węgierskie najzwyczajniej nie ustaliły, czy decyzje znoszące prawa użytkowania przysługujące wcześniej spółce Grossmania były ostateczne. Nie ustaliły też, w jaki sposób można by zastosować prawo węgierskie zgodnie z prawem Unii.

22. Wszyscy uczestnicy skoncentrowali się na podnoszonym konflikcie między zasadą pewności prawa a zasadą legalizmu i pierwszeństwa prawa Unii, gdy tymczasem w pierwszej kolejności należy ustalić, czy w sprawie, której dotyczy postępowanie główne, taki konflikt rzeczywiście zachodzi.

23. Pragnę zaznaczyć (co czyni też rząd niemiecki), że punktem wyjścia sądu odsyłającego jest założenie, że zniesienie praw użytkowania odbyło się *ex lege* i *de facto* nie wydano żadnych uprawnionych decyzji administracyjnych. Ustalenie tej kwestii należy do sądu odsyłającego, jednak wówczas nie mielibyśmy do czynienia z sytuacją z właściwą stanom faktycznym spraw zakończonych wyrokami Kühne & Heitz<sup>5</sup> oraz i-21 Niemcy<sup>6</sup>.

24. W takim przypadku zgodnie z zasadą lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE) „państwa członkowskie mają obowiązek usuwania bezprawnych skutków naruszenia prawa [Unii]” oraz „to na władzach tego państwa członkowskiego spoczywa obowiązek przyjęcia środków ogólnych lub szczególnych odpowiednich do zapewnienia na jego terytorium przestrzegania prawa [Unii] [...] Zachowując wybór środków, które mają być podjęte, władze te winny w szczególności stać na straży tego, by w najkrótszym czasie uzgodniono prawo krajowe z prawem [Unii] i aby nadano pełną skuteczność uprawnieniom, jakie wpływają dla podmiotów prawa z unormowań [Unii]”<sup>7</sup>.

25. Ponadto „skutki powiązane z zasadą pierwszeństwa prawa Unii wiążą wszystkie organy państwa członkowskiego [i] jest niedopuszczalne, by przepisy prawa krajowego, nawet rangi konstytucyjnej, naruszały jedność i skuteczność prawa Unii”<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Wyrok ten wywołał wiele kontrowersji: zob. R. Caranta, *Case C-453/00, Kühne & Hei[t]z*, CMLR 42, 2005, s. 179, S. Prechal, *Annotation of Kühne & Heitz*, *Sociaal-Economische Wetgeving*, 2004, s. 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, s. 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, s. 559, oraz 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, s. 66. W przedmiocie specyfiki tej sprawy – zob. K. Lenaerts i T. Corthaut, *Rechtsvinding door het Hof van Justitie*, 55 AA, 2006, s. 581 i 582.

<sup>6</sup> Wyrok z dnia 19 września 2006 r., i-21 Germany i Arcor (C-392/04 i C-422/04, EU:C:2006:586, zwany dalej „wyrokiem i-21 Germany”). Zobacz glosa: M. Taborowski, *Sprawy połączone C-392/04 i C-422/04*, CMLR 44, 2007, s. 1463.

<sup>7</sup> Wyrok z dnia 21 czerwca 2007 r., Jonkman i in., (C-231/06 do C-233/06, EU:C:2007:373, pkt 37 i 38) (zwany dalej „wyrokiem Jonkman”).

<sup>8</sup> Wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołania) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 148).

26. Organy węgierskie będą musiały najpierw ustalić, czy decyzje znoszące prawa są ostateczne. Jeżeli tak, wówczas muszą ustalić, czy decyzje te zgodnie z prawem krajowym można ponownie zbadać. Po dokonaniu takiej oceny przez organy węgierskie konieczne będzie uwzględnienie skuteczności i pierwszeństwa prawa Unii.

### 3. Obowiązek zaprzestania stosowania przepisów krajowych w konsekwencji orzeczenia wydanego w trybie prejudycjalnym przez Trybunał

27. Jeżeli pomimo powyższych rozważań konieczne okaże się ustosunkowanie się sądu odsyłającego do obowiązku zaprzestania stosowania prawa krajowego, zwróciłbym uwagę na następujące kwestie.

28. Na wstępie należy zauważyć, że wszyscy uczestnicy (nawet rząd węgierski) zgadzają się, co do zasady, że wykładnia dokonana przez Trybunał w wyroku SEGRO i Horváth (pkt 45 i 46) obejmuje w niniejszej sprawie obowiązek zaprzestania stosowania przepisów węgierskich ze względu na ich sprzeczność z art. 63 TFUE.

29. Postępowanie prejudycjalne służy zapewnieniu współpracy sądów krajowych i Trybunału Sprawiedliwości, co ma zagwarantować pierwszeństwo i jednolitość prawa Unii. Z tego względu, jak zauważył rząd hiszpański, konieczne jest zapewnienie wiążącego charakteru wyroków Trybunału, ponieważ w przeciwnym razie zagrożona byłaby nie tylko ochrona przewidziana prawem Unii, ale również spójność prawa Unii, a co za tym idzie – dochodziłoby do dyskryminacji w obrębie prawa Unii.

30. Co więcej, nawet jeżeli wyrok Trybunału jest wiążący dla sądu odsyłającego, skutki erga omnes wyroków Trybunału mają zastosowanie w całej Unii<sup>9</sup> do sytuacji równoważnych.

31. Wiążący skutek orzeczenia wydanego w trybie prejudycjalnym przez Trybunał dotyczy wykładni przepisu prawa Unii, a wykładnia ta ma „czysto deklaracyjny charakter, z tym że co do zasady wywołuje on skutki z mocą wsteczną, od daty wejścia w życie interpretowanego przepisu”<sup>10</sup>. Ów skutek wiążący jest powiązany z normą prawa Unii, której dotyczy sprawa. Gdyby skutek wiążący był ograniczony do danej sytuacji, stałoby to w sprzeczności z celem postępowania prejudycjalnego, jakim jest zagwarantowanie jednolitej wykładni prawa Unii<sup>11</sup>.

32. Wiążący charakter tej wykładni wynika z pierwszeństwa prawa Unii, orzecznictwa Da Costa i Cilfit<sup>12</sup>, deklaracyjnego i retroaktywnego charakteru wykładni Trybunału oraz celu postępowania prejudycjalnego, jakim jest zapewnienie jedności i spójności (a zatem unikanie rozbieżnej interpretacji), pełnej skuteczności oraz autonomii prawa Unii.

33. W wyroku z dnia 6 marca 2018 r., Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, pkt 35), Trybunał przypomniał bowiem, że „[a]by zagwarantować zachowanie szczególnych cech i autonomii porządku prawa Unii, w traktatach ustanowiono system sędziowski mający na celu zapewnienie spójności i jednolitego charakteru wykładni prawa Unii”. W takich ramach „zgodnie z art. 19 ust. 1 TUE, do sądów krajowych i Trybunału należy zapewnienie pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie podmioty

<sup>9</sup> Zobacz także wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, pkt 38).

<sup>10</sup> Wyrok z dnia 12 lutego 2008 r., Kempster (C-2/06, EU:C:2008:78, pkt 35). Zobacz glosa D. Simon, Europe, kwiecień 2008 r., s. 13.

<sup>11</sup> Wyrok z dnia 16 stycznia 1974 r., Rheinmühlen-Düsseldorf (166/73, EU:C:1974:3, pkt 2).

<sup>12</sup> Wyroki z dnia 27 marca 1963 r., 28/62 do 30/62, EU:C:1963:6 oraz z dnia 6 października 1982 r., 283/81, EU:C:1982:335.

prawa wywodzą z prawa Unii”<sup>13</sup>. W szczególności „kluczowym elementem tak ukształtowanego systemu sadowniczego jest procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w art. 267 TFUE, która – ustanawiając dialog między poszczególnymi sądami, zwłaszcza między Trybunałem a sądami państw członkowskich – ma na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym zapewnienie jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii oraz wreszcie szczególnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach”<sup>14</sup>.

34. Wynika z tego, że „zgodnie z zasadą pierwszeństwa w braku możliwości dokonania wykładni uregulowania krajowego w sposób zgodny z wymogami określonymi w prawie Unii sąd krajowy, do którego należy w ramach jego kompetencji stosowanie przepisów prawa Unii, jest zobowiązany zapewnić pełną ich skuteczność, w razie potrzeby nie stosując, z własnej inicjatywy, wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, także późniejszych, bez konieczności żądania uprzedniego zniesienia tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym ani bez konieczności oczekiwania na takie uchylene”<sup>15</sup>. W tym względzie należy przypomnieć, że jeżeli sąd krajowy ma wątpliwości „nawet w wypadku istnienia orzecznictwa Trybunału, w którym rozstrzygnięto rozpatrywaną kwestię prawną, sądy krajowe zachowują pełną swobodę zwrócenia się do Trybunału, jeśli uważają to za stosowne”<sup>16</sup>. Sąd krajowy nie jest przy tym zobowiązany do tego, jeżeli nie ma takich wątpliwości<sup>17</sup>.

#### 4. Wpływ ostatecznego charakteru decyzji znoszącej prawa użytkowania

35. Co więcej, chociaż z powyższych rozważań wynika, że wyroki SEGRO i Horváth oraz Komisja przeciwko Węgrom powinny prowadzić do zaprzestania stosowania przez sąd odsyłający spornych przepisów krajowych, na które organy węgierskie powoływały się w celu oddalenia wniosku spółki Grossmania o ponowny wpis, a sąd odsyłający wychodzi z założenia, że musi w ten sposób procedować, z dokumentacji przedłożonej Trybunałowi wynika, że wątpliwości sądu odsyłającego dotyczą raczej istnienia decyzji administracyjnych, które stały się ostateczne (znoszących prawa).

36. Prawdą jest, że „do krajowego porządku prawnego każdego z państw członkowskich należy wyznaczenie właściwych sądów i określenie przepisów proceduralnych regulujących prowadzenie postępowania, które służą zapewnieniu ochrony praw nabytych przez jednostki poprzez bezpośrednie działanie prawa [Unii], o ile przepisy te nie są mniej korzystne niż przepisy regulujące podobne sprawy krajowe (zasada równorzędności) i nie są ujęte w taki sposób, by czynić wykonywanie praw przyznanych prawem [Unii] w praktyce niemożliwym (zasada skuteczności)”<sup>18</sup>.

37. Tym niemniej, jak zauważyła Komisja, z uwagi na znaczenie pewności prawa, na zasadę tę nie można się powołać w celu uzasadnienia umniejszenia przez państwa członkowskie skuteczności prawa Unii. Z orzecznictwa wynika, że „do państw członkowskich należy wyznaczenie sądów lub właściwych instytucji do kontroli ważności przepisu krajowego i wprowadzenie w swoich

<sup>13</sup> Wyróżnienie moje (Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, pkt 36).

<sup>14</sup> Wyrok Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>15</sup> Wyrok z dnia 6 października 2020 r., La Quadrature du Net i in. (C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791, pkt 214, 215).

<sup>16</sup> Wyrok z dnia 3 marca 2020 r., Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140, pkt 46).

<sup>17</sup> Wyrok z dnia 19 stycznia 2010 r., Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, pkt 53, 54).

<sup>18</sup> Wyrok z dnia 16 maja 2000 r., Preston i in. (C-78/98, EU:C:2000:247, pkt 31).

porządkach prawnych środków prawnych i procedur pozwalających zakwestionować jego ważność, a jeżeli skarga jest zasadna, uchylenie tego przepisu oraz, w stosownych przypadkach, określenie skutków takiego uchylenia”<sup>19</sup>.

38. Z dokumentów przedłożonych Trybunałowi wynika, że organy węgierskie nie powoływały się na ostateczny charakter decyzji znoszących prawa użytkowania przysługujące wcześniej spółce Grossmania. Ostateczność tych decyzji będzie zależna od mających zastosowanie węgierskich przepisów proceduralnych, przy czym – co do zasady – takie pominięcie powinno prowadzić do uniemożliwienia organom powołania się na taki ostateczny charakter. Możliwe, że prawo węgierskie umożliwia organom zrzeczenie się prawa do powoływania się na ostateczny charakter tych decyzji, lub – co równoznaczne – prawo krajowe umożliwia organom zmianę decyzji. Zgodnie z orzecznictwem bowiem, „jeżeli obowiązujące krajowe zasady proceduralne obejmują możliwość, z zachowaniem pewnych warunków, dokonania przez sąd krajowy [lub krajowy organ administracyjny] zmiany orzeczenia mającego powagę rzeczy osądzonej w celu doprowadzenia do sytuacji zgodnej z prawem krajowym, możliwość ta zgodnie z wymogami równowagi i skuteczności powinna zostać wykorzystana w pierwszej kolejności, jeśli warunki te zostały spełnione, w celu doprowadzenia sytuacji będącej przedmiotem postępowania głównego do stanu zgodnego z prawem Unii”<sup>20</sup>. Sąd odsyłający będzie musiał zatem wziąć to pod uwagę, by zapobiec w tym przypadku naruszeniu zasady równorzędności.

39. W szczególności z wyroku z dnia 4 października 2012 r., Bjankow (C-249/11, EU:C:2012:608) (zwanego dalej „wyrokiem Bjankow”) wynika, że „Trybunał przyznał już, że ostateczny charakter decyzji administracyjnej przyczynia się do zachowania pewności prawa z tą konsekwencją, że prawo Unii nie wymaga, by organ administracji był co do zasady zobowiązany do ponownego rozpatrzenia sprawy zakończonej decyzją administracyjną, która stała się ostateczna” (pkt 76 tego wyroku).

40. Niemniej jednak „szczególne okoliczności mogą – na gruncie zasady lojalnej współpracy wynikającej z art. 4 ust. 3 TUE – wymóc na organie administracji krajowej ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej ostateczną decyzją administracyjną w celu uwzględnienia dokonanej w międzyczasie przez Trybunał wykładni odnośnego przepisu prawa Unii [...] Z orzecznictwa wynika, że w tym kontekście Trybunał brał zawsze pod uwagę specyfikę danych sytuacji oraz wchodzące w grę interesy, tak aby znaleźć równowagę między wymogiem pewności prawa i wymogiem legalności w świetle prawa Unii”<sup>21</sup>.

41. Ponadto z orzecznictwa wynika, że zasadę skuteczności wywodzi się (tak jak i zasadę równorzędności) z zasady lojalnej współpracy przewidzianej w art. 4 ust. 3 TUE (wyrok XC)<sup>22</sup>.

42. Zgodnie z pkt 23 wyroku XC „wymogi wynikające z tych zasad obowiązują zarówno w odniesieniu do wyznaczenia sądów właściwych do rozpatrzenia skarg opartych na tym prawie, jak i w odniesieniu do określenia szczegółowych zasad postępowania stosujących się do tych skarg”.

<sup>19</sup> Wyrok z dnia 4 grudnia 2018 r., Minister for Justice and Equality and Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, pkt 34).

<sup>20</sup> Wyrok z dnia 11 września 2019 r., Călin (C-676/17, EU:C:2019:700, pkt 29).

<sup>21</sup> Punkt 77 tego wyroku. Zobacz orzecznictwo w związku z krajowymi przepisami proceduralnymi, A. Biondi, *The European Court of Justice and certain national procedural limitations: Not such a tough relationship*, 36 CMLR, 1999, s. 1271, oraz M. Hoskins, *Tilting the balance: Supremacy and national procedural rules*, 21 European Law Review, 1996, s. 365.

<sup>22</sup> Wyrok z dnia 24 października 2018 r., XC i in. (C-234/17, EU:C:2018:853, zwany dalej „wyrokiem XC”, pkt 22).



43. Następnie pkt 24 tego samego wyroku stanowi, że „przestrzeganie wspomnianych wymogów należy rozpatrywać z uwzględnieniem miejsca danego przepisu w całości procedury, jej przebiegu i jej cech szczególnych, przed poszczególnymi sądami krajowymi”.

44. Z powyższego wynika, że wymóg poszanowania ostatecznego charakteru decyzji takiej jak decyzja będąca przedmiotem postępowania głównego należy zbadać w świetle zasady skuteczności.

45. W niniejszej sprawie konieczne jest zastosowanie wyroku Bjankow. Trybunał orzekł bowiem w tamtej sprawie, że prawo Unii *stoi na przeszkodzie* stosowaniu uregulowania państwa członkowskiego, na mocy którego postępowanie administracyjne zakończone wydaniem zakazu opuszczania kraju, który stał się ostateczny i wobec którego nie wniesiono sądowego środka zaskarżenia, może, co do zasady, zostać wznowione – w przypadku gdy zakaz ten jest oczywiście sprzeczny z prawem Unii, niezależnie od faktu, że taki zakaz wciąż wywołuje skutki prawne w stosunku do swego adresata.

46. Trybunał stwierdził, że takiego skutku nie można rozsądnie uzasadnić zasadą pewności prawa<sup>23</sup>.

47. Zgodnie z rozstrzygnięciem z wyroku Bjankow uważam (podobnie jak rząd niemiecki i Komisja), że zasady pewności prawa, którą należy wyważyć względem wymogu zapewnienia zgodności z prawem Unii, państwo członkowskie nie może stosować jako sposobu, by uniknąć stosowania prawa Unii<sup>24</sup>.

48. Nie uważam, aby w niniejszej sprawie zasadne było powoływanie się przez Węgry na zasadę pewności prawa, w sytuacji gdy powoduje to utrzymanie przepisów porządku prawnego, które dwa i pół roku temu Trybunał uznał za sprzeczne z prawem Unii. Zgodnie z paremią łacińską: „Commodum ex injuria sua nemo habere debet” (prawo nie może umożliwiać sprawcy szkody czerpania korzyści z jego czynów). Co więcej, łatwo byłoby obalić argument dotyczący zasady pewności prawa, gdyby organy węgierskie stosowały się do wyroków Trybunału i wywiązały ze swoich obowiązków wynikających z prawa Unii. W szczególności ustawodawca węgierski powinien przyjąć przepisy umożliwiające osobom, których prawa użytkowania zostały bezprawnie zniesione, uzyskanie rekompensaty, w tym dające możliwość dokonania ponownego wpisu tych praw, a jeżeli nie jest to już możliwe – przepisy, które pozwalałyby na odpowiednią rekompensatę finansową. Ponieważ takich działań nie podjęto, można zasadnie przyjąć, jak zauważyła na rozprawie Komisja, że w niniejszej sprawie organy węgierskie zamierzają ograniczyć skutki wyroków Trybunału.

49. Prawdą jest, że wyrok Bjankow wydano w sprawie, w której poszanowanie ostatecznego charakteru spornej decyzji skutkowało utrwaleniem zakazu opuszczania terytorium państwa członkowskiego wydanego na czas nieokreślony, co stanowiło naruszenie prawa do swobodnego przemieszczania się wynikającego z art. 21 TFUE.

<sup>23</sup> Wyrok Bjankow, pkt 79, 81 i 82.

<sup>24</sup> Zobacz wyroki Kühne & Heitz (pkt 25, 26) oraz Bjankow (pkt 77).

50. Istnieje jednak jasna analogia między niniejszą sprawą a sprawą Bjankow w zakresie, w jakim w niniejszej sprawie doszło do poważnego naruszenia prawa podstawowego, jakim jest prawo własności wynikające z art. 63 TFUE i art. 17 karty. Tym bardziej, że można odnieść wrażenie, iż naruszenie to odbywa się na szeroką skalę<sup>25</sup>.

51. Trybunał w niniejszej sprawie powinien przyjąć zatem ten sam tok rozumowania co w wyroku Bjankow, aby podkreślić znaczenie, jakie należy przypisać ostatecznemu charakterowi decyzji.

52. Ponadto istotne jest zbadanie, w jaki sposób interpretować fakt, że organy węgierskie wydały swoje decyzje z dnia 17 maja 2019 r. i 5 sierpnia 2019 r. (oddalające wniosek spółki Grossmania o dokonanie ponownego wpisu) nie w oparciu o ostateczny charakter decyzji o zniesieniu praw, ale raczej w oparciu o § 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. w sprawie przepisów przejściowych, który nadal obowiązuje.

53. Uważam (tak jak Komisja), że organy węgierskie dopuściły się w tym względzie naruszenia prawa. Tym niemniej naruszenie to nie polegało jedynie na błędnym określeniu podstawy prawnej. Obawiam się, że wskazuje to na dużo poważniejszy problem systemowy. Wbrew argumentom przedstawionym przez rząd węgierski organy węgierskie nie przyjrzały się problemowi przez pryzmat zasady pewności prawa, a po prostu zignorowały wyroki Trybunału. Stoi to w sprzeczności z zasadą lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE), pierwszeństwem prawa Unii i wynikającą z niego zasadą skuteczności.

#### 5. *Czy istnieje obowiązek ponownego wpisu prawa użytkowania?*

54. Podzielam pogląd spółki Grossmania i Komisji, że ponowny wpis praw spółki Grossmania stanowiłby logiczną konsekwencję ich bezprawnego zniesienia. W niniejszej sprawie posiadacze praw użytkowania zniesionych na podstawie § 108 ustawy z 2013 r. w sprawie przepisów przejściowych powinni bowiem znaleźć się w takiej samej sytuacji, w której znajdowaliby się, gdyby sporne przepisy krajowe nigdy nie zostały przyjęte. Zgodnie z wyrokiem Jonkman organy węgierskie muszą wprowadzić wszystkie konieczne środki indywidualne lub ogólne, aby zagwarantować pełną skuteczność wywodzonych z prawa Unii praw przysługujących jednostkom. Jest tak w szczególności w sprawie takiej jak niniejsza, w której nie tylko istnieje precedens w postaci wydanego przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym (dotyczącego tego samego zagadnienia prawnego), lecz również Trybunał orzekł w toku postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, że sporne przepisy są bezprawne w świetle prawa Unii.

55. Mogą przy tym jednak istnieć obiektywne przeszkody takiego środka naprawczego (przykładowo, jeżeli po zniesieniu praw użytkowania dany grunt nabył nowy właściciel lub jeżeli właściciel gruntu lub były posiadacz praw zawarł umowę o rekompensatę w związku ze zniesieniem praw, lub jeżeli w odniesieniu do gruntu dokonano wpisu innego prawa użytkowania). Wówczas, skoro nie istnieje możliwość zastosowania rekompensaty finansowej, ponieważ węgierski ustawodawca nie wprowadził przepisów w tym względzie, ostatecznością

<sup>25</sup> Z pkt 71 wyroku SEGRO i Horváth wynika, że zniesienie praw użytkowania dotknęło 5058 obywateli państw członkowskich innych niż Węgry. Zniesieniu temu nie towarzyszyła żadna forma rekompensaty, co najwzyczajniej pozbawiło tych obywateli ich własności/inwestycji.

byłoby ustalenie przez sąd odsyłający, czy spółka Grossmania może powołać się na orzecznictwo *Brasserie du pêcheur* and *Factortame*<sup>26</sup>, aby domagać się od państwa naprawienia szkody wyrządzonej spółce wskutek naruszenia prawa Unii z przyczyn leżących po stronie państwa.

#### 6. Rozważania ogólne i krytyka orzecznictwa Trybunału w przedmiocie ostatecznego charakteru decyzji administracyjnych sprzecznych z prawem Unii oraz ich uchylania

56. Uchylenie decyzji administracyjnej jest instytucją prawną znaną, co do zasady, w prawie administracyjnym wszystkich państw członkowskich<sup>27</sup>.

57. Podobnie jak wcześniej rzecznicy generalni P. Léger<sup>28</sup>, D. Ruiz-Jarabo Colomer<sup>29</sup> i Y. Bot<sup>30</sup>, uważam, że Trybunał powinien odejść od swojej linii orzeczniczej wywodzącej się z wyroku w sprawie *Kühne & Heitz*. Prowadzi ona do stwierdzonych problemów z wykładnią, przykładowo w kwestii podniesionej przez *Bundesverwaltungsgericht* (federalny sąd administracyjny, Niemcy) w sprawie, która doprowadziła do wydania wyroku i-21 Germany. Ponadto wyrok *Kühne & Heitz* krytykowany za jego kazuistyczny charakter i niejasność<sup>31</sup> w doktrynie<sup>32</sup>.

58. Po pierwsze, w mojej opinii, aby zabezpieczyć prawa stron takich jak spółka Grossmania preferowane powinno być stanowisko przyjęte w wyroku z dnia 29 kwietnia 1999 r., *Ciola* (C-224/97, EU:C:1999:212, pkt 32) (i w sprawach takich jak *Simmenthal*, *Factorame* i *Larsy*<sup>33</sup>, w których opowiedziano się za pierwszeństwem prawa Unii i skutecznością), a nie stanowisko przyjęte w wyroku *Kühne & Heitz*. W wyroku *Ciola* Trybunał orzekł, że pierwszeństwa prawa Unii można dochodzić również w odniesieniu do indywidualnych decyzji administracyjnych w taki sposób, że pierwszeństwo nie dotyczy wyłącznie kolizji norm abstrakcyjnych<sup>34</sup>. Zatem w ostatecznym rozrachunku niniejsza sprawa pokazuje, że zasadzie pierwszeństwa należy w sytuacjach takich jak występująca w niniejszej sprawie przypisać większą wagę niż zasadzie autonomii proceduralnej<sup>35</sup>. Parafrazując T. Tridimasa<sup>36</sup>, prawdziwym problemem nie jest to, czy sugerowane przeze mnie podejście narusza ostateczny charakter decyzji administracyjnej i pewność prawa, ale czy taki naruszający skutek jest zrównoważony koniecznością zapewnienia

<sup>26</sup> Wyrok z dnia 5 marca 1996 r., C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 21, 22, 31 i 36.

<sup>27</sup> D. Ritleng *Le retrait des actes administratifs contraires au droit communautaire*, Bestand und Perspektiven des europäischen Verwaltungsrechts, 2008, s. 237, M. Taborowski, op. cit., s. 1481. Zobacz także H. Müller, *Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluss des Europarechts*, Duncker & Humblot, Berlin 2000, R. Kovar, *Le retrait des actes administratifs nationaux contraires au droit communautaire*, L. Mél. Favoreu, Dalloz 2007. Ponadto w przedmiocie uchylania aktów administracyjnych Unii – zob. T. Lübbig, *Die Aufhebung (Rücknahme und Widerruf) von Verwaltungsakten der Gemeinschaftsorgane*, EuZW, 2003, s. 233.

<sup>28</sup> Opinia w sprawie *Kühne & Heitz* (C-453/00, EU:C:2003:350).

<sup>29</sup> Opinia w sprawach połączonych i-21 Germany i Arcor (C-392/04 i C-422/04, EU:C:2006:181).

<sup>30</sup> Opinia w sprawie *Kempton* (C-2/06, EU:C:2007:245).

<sup>31</sup> Zobacz bibliografia [w:] A. Wallerman, *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, s. 350.

<sup>32</sup> Jak wskazuje krytycznie doktryna, Trybunał otworzył puszkę Pandory, gdyż wyrok ten, dokonujący obróbki jednej z podstawowych zasad, jaką jest zasada pewności prawa, pozbawiony jest zrozumiałego uzasadnienia przyjętej perspektywy i stwarza niepewność co do wykładni czterech przesłanek ze sprawy *Kühne & Heitz*. W doktrynie zwraca się również uwagę, że wyrok powoduje problemy w jego stosowaniu przez sądy krajowe (M. Taborowski, op. cit., s. 1464, 1465 i 1469). Próba wpisania tego wyroku w ramy zasad nadrzędności, skuteczności, równorzędności i autonomii – zob. F. Becker, *Application of Community Law by Member States' Public Authorities: Between Autonomy and Effectiveness*, 44 CMLR, 2007, s. 1035.

<sup>33</sup> Wyroki: z dnia 9 marca 1978 r., *Simmenthal* (106/77, EU:C:1978:49); z dnia 19 czerwca 1990 r., *Factorame* i in. (C-213/89, EU:C:1990:257) i z dnia 28 czerwca 2001 r., *Larsy* (C-118/00, EU:C:2001:368).

<sup>34</sup> Zobacz ogólnie na ten temat – M. Ruffert, *The Stability of Administrative Decisions in the Light of EC Law: Refining the Case Law*, Review of European Administrative Law, tom 1, nr 2, 2008, s. 127-135.

<sup>35</sup> Zobacz na poparcie tego samego stanowiska m.in. C. Ginter, P. Schasmin, *Options Arising from European Union Law to Review Final Judgments and Administrative Decisions: Implications for Future Developments?*, dostęp: researchgate.net, s. 157.

<sup>36</sup> T. Tridimas, *General Principles of EU Law*, OUP, 2006, s. 528.

poszanowania praworządności i skuteczności prawa Unii. Zdecydowanie jestem zdania, że w tym przypadku pierwszeństwo ma stanowisko wyrażone w wyroku Ciola i konieczność utrzymania praworządności.

59. Stanowisko wyrażone w wyroku Kühne & Heitz nieuchronnie prowadzi do rozbieżności w ochronie praw indywidualnych w poszczególnych państwach członkowskich, dlatego też, aby zapewnić utrzymanie praworządności, należałoby przyjąć tok rozumowania ze sprawy Simmenthal i Ciola<sup>37</sup>.

60. Po drugie, ważnym powodem, dla którego Trybunał powinien odejść od linii orzeczniczej wywodzącej się z wyroku w sprawie Kühne & Heitz, jest to, że według tej linii orzeczniczej „istnienie” prawa do uchylenia krajowego aktu administracyjnego, który jest sprzeczny z prawem Unii, nie wynika z prawa Unii, ale na ten moment zależy od przepisów krajowych poszczególnych państw członkowskich<sup>38</sup>.

61. Zgadzam się zatem z rzecznikiem generalnym Y. Botem, który stwierdził, że „[Artykuł 4 ust. 3 TUE] nakłada tu obowiązek wykorzystania wszystkich instrumentów potencjalnie istniejących w krajowych uregulowaniach proceduralnych w celu doprowadzenia – o ile prawo krajowe to dopuszcza – do ponownego rozpatrzenia, a w niektórych wypadkach, do wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej sprzecznej z prawem [Unii]”<sup>39</sup>.

62. Trybunał uznał już znaczenie spójności w dziedzinie tymczasowej ochrony prawnej, gdy orzekł, że „tymczasowa ochrona prawna, którą prawo [Unii] zapewnia jednostkom przed sądami krajowymi musi pozostać taka sama, niezależnie od tego, czy kwestionują one zgodność krajowych przepisów prawa z prawem [Unii] czy ważność prawa wtórnego [Unii], zważywszy, że spór w obydwu przypadkach opiera się na prawie [Unii]”<sup>40</sup>.

63. Również w wyroku Brasserie du pêcheur and Factortame Trybunał orzekł, że „przesłanki dochodzenia odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom na skutek naruszenia prawa [Unii] nie mogą być, bez szczególnego powodu, odmienne od zasad normujących odpowiedzialność [Unii] w porównywalnych okolicznościach. Stopień ochrony praw przysługujących jednostkom na podstawie prawa [Unii] nie może bowiem różnić się w zależności od krajowego lub [unijnego] charakteru organu, który spowodował szkodę”<sup>41</sup>.

64. Trybunał ujedynolicił zatem system odpowiedzialności państw członkowskich za naruszenie prawa Unii oraz system odpowiedzialności pozaumownej Unii<sup>42</sup>.

65. Jak trafnie wskazuje się w doktrynie<sup>43</sup>, wymóg spójności znalazł już odzwierciedlenie w dziedzinie ochrony prawnej obywateli w związku z kwestią, która nie odbiega dalece od zagadnienia, jakim jest uchylanie krajowych aktów administracyjnych niezgodnych z prawem Unii.

<sup>37</sup> Takiego stanowiska bronią również X. Groussot i T. Minssen, *Res Judicata in the Court of Justice Case-Law: Balancing Legal Certainty with Legality?*, *European Constitutional Law Review*, 3, s. 401.

<sup>38</sup> Zobacz także D. Ritleng, op. cit., s. 248.

<sup>39</sup> Zobacz opinia rzecznika Y. Bota w sprawie Kempter (C-2/06, EU:C:2007:245, pkt 79).

<sup>40</sup> Wyrok z dnia 21 lutego 1991 r., Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest (C-143/88 i C-92/89, EU:C:1991:65, pkt 20).

<sup>41</sup> Wyrok z dnia 5 marca 1996 r. (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 42).

<sup>42</sup> Wyrok z dnia 4 lipca 2000 r., Bergaderm i Goupil/Komisja (C-352/98 P, EU:C:2000:361, pkt 41–44).

<sup>43</sup> D. Ritleng, op. cit., s. 252.

66. W sprawie *Gerekens i Procola*<sup>44</sup> Trybunał orzekł bowiem, że „wymogi wynikające z ochrony ogólnych zasad uznanych w porządku prawnym [Unii] wiążą również [p]aństwa [c]złonkowskie, gdy wprowadzają one w życie rozporządzenia [Unii] [...] O ile, z reguły, zasada pewności prawa sprzeciwia się temu, by początek obowiązywania aktu prawnego [Unii] przypadła przed datą jego publikacji, o tyle w drodze wyjątku dopuszczalne jest odstępstwo od tej reguły, jeżeli wymaga tego zamierzony cel i jeżeli uzasadnione oczekiwania zainteresowanych osób są należycie respektowane”.

67. Z tego względu, jak zostało stwierdzone w pkt 24 tego wyroku i w zakresie istotnym dla kwestii występujących w niniejszej sprawie „[z]asada pewności prawa nie zostaje zatem naruszona przez regulację krajową, która jest stosowana z mocą wsteczną, jeżeli wymaga tego zamierzony cel, a uzasadnione oczekiwania zainteresowanych osób są należycie respektowane”.

68. Co więcej, ze względu na konieczność przyjęcia spójnego stanowiska w celu osiągnięcia równowagi między zasadą legalizmu a zasadą pewności prawa, stanowisko to nie powinno – w mojej ocenie – różnić się w zależności od tego, czy chodzi o uchylenie bezprawnego aktu Unii czy bezprawnego aktu krajowego. Trybunał nie powinien zatem w imię krajowej autonomii proceduralnej pozostawiać rozstrzygnięcia tego podejścia przepisom państw członkowskich<sup>45</sup>. Wręcz przeciwnie, jak miało to miejsce w przypadku wyroku *Gerekens i Procola*, Trybunał powinien dostosować system uchylania bezprawnych krajowych aktów administracyjnych do systemu uchylania bezprawnych aktów administracyjnych Unii<sup>46</sup>.

69. Jak bowiem zauważył rzecznik generalny Ruiz-Jarabo Colomer<sup>47</sup>, Trybunał powinien „znaleźć równowagę pomiędzy pierwszeństwem prawa [Unii] a pewnością prawa” [...] i pozwolić na „zmianę kierunku przyjętego w wyroku w sprawie *Kühne & Heitz*, który prowadzi w ślepią uliczkę”, a „związanie prawem krajowym, propagowane w tej dziedzinie przez Trybunał, wiąże się z poważnymi problemami, w szczególności z różnicami pomiędzy systemami ochrony praw opartych na [unijnym] porządku prawnym”<sup>48</sup>.

#### 7. Nowe ust. 4 i 5 § 108 ustawy z 2013 r. w sprawie przepisów przejściowych

70. Wreszcie, nawet jeżeli w pytaniu prejudycjalnym nie wyrażono tego wprost, z postanowienia odsyłającego wynika, że sąd odsyłający kwestionuje również ust. 4 i 5 § 108 ustawy z 2013 r. w sprawie przepisów przejściowych, wprowadzone po wydaniu przez Trybunał wyroku *SEGRO i Horváth*. Sąd odsyłający jednoznacznie uważa, że mają one zastosowanie w niniejszej sprawie

<sup>44</sup> Wyrok z dnia 15 lipca 2004 r., *Gerekens i Procola* (C-459/02, EU:C:2004:454, pkt 21–24; zwany dalej „wyrokiem w sprawie *Gerekens i Procola*”).

<sup>45</sup> Debata na temat stanu autonomii proceduralnej w prawie Unii, zob. K.N. Kakouris, *Do the Member States possess judicial procedural 'autonomy'?*, 34 CMLR, 1997, s. 1389, oraz G.-C. Rodriguez Iglesias i J.-P. Keppenne, *L'incidence du droit communautaire sur le droit national*, w: *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*; tom 1, Bruylant, 1999, s. 517. Zobacz także M. Bobek, *Why There is no 'Principle of Procedural Autonomy' of the Member States*, [w:] B. de Witte, H.-W. Micklitz, (red.), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Intersentia, 2011, s. 305.

<sup>46</sup> Zobacz D. Rittleng, op. cit., s. 253.

<sup>47</sup> Zobacz jego opinię w sprawach połączonych i-21 *Germany i Arcor* (C-392/04 i C-422/04, EU:C:2006:181, pkt 3 i 67). D.U. Galetta, „Autotutela decisoria e diritto comunitario”, [w:] *Rivista Italiana di Diritto Pubblico*, 2005, s. 35–59, twierdzi, że wszelkie ponowne rozpoznanie środka administracyjnego, od którego nie przysługuje odwołanie, wymaga ostrożnego wyważenia wartości. Na jednej szali stoi pierwszeństwo prawa Unii, opierającego się na zasadach legalizmu, równoważności, skuteczności i lojalnej współpracy. Na drugiej szali znajduje się pewność prawa (s. 50).

<sup>48</sup> W opinii tej przytoczono: A. Coutron, „Cour de Justice, 13 janvier 2004, *Kühne & Heitz NV/Productschap voor Pluimvee en Eieren*” [w:] *Revue des affaires européennes*, 13th year (2003–2004), 3, s. 417–434. Z. Peerbux-Beaugendre, „Commentaire de l'arrêt de la CJCE du 13 janvier 2004” [w:] *Revue du droit de l'Union européenne*, 3-2004, s. 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*” [w:] *Revista General de Derecho Europeo*, nr 5, październik 2004 r. ([www.iustel.com](http://www.iustel.com)).

(s. 11 postanowienia odsyłającego). Z tego względu, aby udzielić sądowi odsyłającemu odpowiedzi mogącej przyczynić się do rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu głównym, odniosę się do kwestii tego, czy prawo Unii sprzeciwia się przepisom krajowym takim jak dwa wspomniane ustępy, na mocy których postępowanie w sprawie ponownego wpisu praw zniesionych z naruszeniem prawa Unii ulega zawieszeniu do czasu zakończenia postępowania przygotowawczego prowadzonego przez prokuratora i późniejszego postępowania sądowego.

71. Podzielam stanowisko rządu niemieckiego i Komisji, zgodnie z którym przepisy te stoją w sprzeczności z art. 63 TFUE, ponieważ (ponownie) mają one niekorzystny wpływ na swobodny przepływ kapitału i pozbawiają prawo Unii jego skuteczności – nie tylko z tego powodu, że prowadzą poprzez swoje skutki do utrudnienia w skutecznym stosowaniu wyroku SEGRO i Horváth, ale również dlatego, że utrudniają posiadaczom praw wynikających z prawa Unii (którym już bezprawnie wyrządzono szkodę w sprawie SEGRO i Horváth) dochodzenie przysługujących im praw.

72. Nowe przepisy stawiają posiadaczy praw użytkowania z innych państw członkowskich w sytuacji mniej korzystnej, przynajmniej pośrednio, ponieważ przepisy te sprawiają, że tacy posiadacze – w trakcie takiego postępowania – nadal są pozbawieni praw użytkowania zniesionych z naruszeniem prawa Unii. Ponadto nie jest jasne, które wymogi mają zastosowanie wobec inwestorów w kontekście tego postępowania ani z jakimi trudnościami mogą mieć oni do czynienia w tym kontekście.

73. Co więcej, wprowadzenie ust. 4 i 5 narusza lojalnej współpracy w świetle art. 4 ust. 3 TUE. W § 108 ust. 4 ustawy z 2013 r. w sprawie przepisów przejściowych ustawodawca węgierski wychodzi bowiem od przesłanki lub sytuacji (zniesienie prawa in rem poprzez zastosowanie ust. 1), która jest sprzeczna z prawem Unii, i dąży do utrzymania tej sytuacji w okolicznościach przewidzianych w ust. 5. Tymczasem stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom w wyroku Komisja przeciwko Węgrom powinno doprowadzić Węgry do pełnego wyeliminowania w możliwie najszybszym czasie stanu bezprawności wynikającego z § 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. w sprawie przepisów przejściowych, bez dalszego ograniczania swobodnego przepływu kapitału poprzez ust. 4 i 5 tego przepisu.

74. W rezultacie, jak zauważył rząd hiszpański, w świetle wydanego przez Trybunał wyroku SEGRO i Horváth oraz wyroku Komisja przeciwko Węgrom, a także w świetle nowych ust. 4 i 5 § 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. w sprawie przepisów przejściowych, nie ulega wątpliwości, że w niniejszej sprawie fakt, że spółka Grossmania nie odwołała się od decyzji znoszących jej prawa użytkowania, nie jest w żadnym razie elementem stanu faktycznego, z którego można wywodzić, że hipoteza w tym przypadku jest zasadniczo odmienna, co miałoby uzasadniać niestosowanie w niniejszej sprawie wniosków, do których Trybunał doszedł w wyroku SEGRO i Horváth, a mianowicie rozstrzygnięcia – bez pozostawienia marginesu swobody w przedmiocie okoliczności faktycznych – że § 108 ust. 1 ustawy z 2013 r w sprawie przepisów przejściowych oraz § 94 ust. 5 ustawy o księgach wieczystych są niezgodne z prawem Unii.

75. Do takiego samego wniosku należy dojść ze względu na konieczność zapewnienia dobrego funkcjonowania rynku wewnętrznego, dążąc do unikania rozbieżności w stosowaniu prawa Unii w poszczególnych państwach członkowskich, aby zapewnić jednolite stosowanie prawa Unii, jak również ze względu na rozważania co do skutków erga omnes i ex tunc wyroków Trybunału, zasady pierwszeństwa prawa Unii oraz funkcji sędziów krajowych wykonujących swoją rolę sędziów prawa Unii.

### III. Wniosek

76. Proponuję, aby na pytanie prejudycjalne przedłożone przez Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy, Győr, Węgry) Trybunał udzielił następującej odpowiedzi:

1. Sąd odsyłający musi zastosować się do wyroku z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth (C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157) i w celu zapewnienia skuteczności prawa Unii musi z własnej inicjatywy zaprzestać stosowania przepisów krajowych, które według wykładni Trybunału są sprzeczne z art. 63 TFUE. Obowiązek zapewnienia skuteczności prawa Unii wiąże nie tylko sąd rozpoznający sprawę, ale również wszelkie inne organy krajowe. Organy te muszą zaprzestać stosowania krajowych norm prawnych, które naruszają prawo Unii, jak również muszą stosować prawo krajowe w sposób umożliwiający wyeliminowanie w możliwie najkrótszym terminie sprzeczności między prawem krajowym a prawem Unii oraz znoszący skutki prawne naruszenia prawa Unii.
2. Z zastrzeżeniem dokonania weryfikacji przez sąd odsyłający art. 63 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak ust. 4 i 5 § 108 ustawy z 2013 r. w sprawie przepisów przejściowych, w zakresie, w jakim postępowanie w sprawie ponownego wpisu prawa zniesionego z naruszeniem prawa Unii ulega zawieszeniu do czasu zakończenia postępowania przygotowawczego prowadzonego przez prokuratora i późniejszego postępowania sądowego.