



# Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA  
EVGENI TANČEV  
prednesené 16. septembra 2021<sup>1</sup>

**Vec C-177/20**

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság  
(Správny a pracovný súd Győr, Maďarsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Zásady práva Únie – Prednosť – Priamy účinok – Rozpor medzi právom Únie a vnútroštátnym právom – Porušenie práva Únie, ktoré je konštatované Súdnym dvorom v rozhodnutí o prejudiciálnej otázke, ako aj v rámci žaloby o nesplnenie povinnosti – Povinnosti a práva vnútroštátnych správnych orgánov a súdov – Neuplatnenie vnútroštátneho práva vo veciach, ktoré sú veciam dotknutým v danom prejudiciálnom rozhodnutí podobné, ale nie sú s nimi totožné – Nadobudnutie právoplatnosti správneho rozhodnutia v prípade, že proti nemu nie je podané odvolanie na súd – Neuplatnenie alebo zrušenie takéhoto rozhodnutia z dôvodu jeho rozporu s právom Únie – Judikatúra vychádzajúca z rozsudku Kühne & Heitz (C-453/00)“

1. Táto vec stavia Súdny dvor pred zásadnú corneillovskú dilemu v oblasti práva: je potrebné uprednostniť zásadu zákonnosti, alebo zásadu právnej istoty? Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol predložený zo strany Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Správny a pracovný súd Győr, Maďarsko) v súvislosti s rozhodnutím o zamietnutí opätovného zápisu práva na užívanie žalobkyne, ktoré bolo vymazané z katastra nehnuteľností, k poľnohospodárskym pozemkom.

## **I. Skutkový základ sporu vo veci samej a prejudiciálna otázka**

2. Grossmania je obchodná spoločnosť so sídlom v Maďarsku, ktorú založili štátni príslušníci iných členských štátov než Maďarska. Grossmania bola držiteľom práv na užívanie nehnuteľností v Maďarsku. Tieto práva boli vymazané z katastra nehnuteľností na základe § 108 ods. 1 a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (zákon č. CCXII z roku 2013, ktorým sa stanovujú niektoré ustanovenia a prechodné opatrenia týkajúce sa zákona č. CCXII z roku 2013 o predaji poľnohospodárskych a lesných pozemkov; ďalej len „zákon

<sup>1</sup> Jazyk prednesu: angličtina.

z roku 2013 o prechodných opatreniach“), a § 94 ods. 5 az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (zákon č. CXLI z roku 1997 o katastri nehnuteľností; ďalej len „zákon o katastri nehnuteľností“). Grossmania nepodala proti výmazu svojich práv na užívanie odvolanie.

3. Súdny dvor rozsudkom zo 6. marca 2018, SEGRO a Horváth (spojené veci C-52/16 a C-113/16, EU:C:2018:157) (ďalej len „rozsudok vo veci SEGRO a Horváth“), konštatoval, že článok 63 ZFEÚ bráni takej vnútroštátnej právnej úprave, o akú ide vo veci samej, podľa ktorej predtým zriadené práva na užívanie poľnohospodárskych pozemkov, ktorých držitelia nie sú blízkymi príbuznými vlastníka týchto pozemkov, zanikajú *ex lege* a v dôsledku toho sa vymažú z katastrov nehnuteľností.

4. V dôsledku toho Grossmania podala na Vas Megyei Kormányhivatal Celldömölk Járás Hivatala (Okresný úrad Celldömölk, ktorý patrí medzi miestne orgány Vašskej župy, Maďarsko; ďalej len „správny orgán prvého stupňa“) žiadosť o vykonanie opätovného zápisu svojich práv na užívanie uvedených nehnuteľností. Správny orgán prvého stupňa rozhodnutím zo 17. mája 2019 zamietol túto žiadosť s odkazom na § 108 ods. 1 zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach.

5. Grossmania podala v správnom konaní odvolanie a miestny orgán Vašskej župy rozhodnutím z 5. augusta 2019 vyššie uvedené rozhodnutie potvrdil. Uviedol, že žiadosť o opätovné zapísanie práv nie je prípustná, keďže § 108 ods. 1 zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach je stále v platnosti. Podľa jeho názoru rozsudok vo veci SEGRO a Horváth a rozsudok z 21. mája 2019, Komisia/Maďarsko (Užívanie poľnohospodárskych pozemkov) (C-235/17, EU:C:2019:432) (ďalej len „rozsudok vo veci Komisia/Maďarsko“) na túto vec nebolo možné uplatniť.

6. Grossmania podala proti rozhodnutiu z 5. augusta 2019 správnu žalobu na vnútroštátny súd. Vnútroštátny súd zdôrazňuje, že spoločnosti Grossmania nemožno priznať žiadnu finančnú náhradu, pretože neexistujú žiadne vnútroštátne normy, ktoré by vyplatenie takej náhrady umožňovali. Odkazuje na judikatúru Alkotmánybíróság (Ústavný súd, Maďarsko). Podľa tejto judikatúry vznikla situácia nezlučiteľná s maďarskou ústavou, lebo zákonodarca v súvislosti s právami na užívanie pozemkov a branie úžitkov, ktoré zanikli podľa § 108 zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach, nezaviedol pravidlá umožňujúce nahradiť mimoriadnu majetkovú škodu, ktorá sa v rámci vyrovnania medzi zmluvnými stranami nemohla požadovať, ale vzťahovala sa na platnú zmluvu. Alkotmánybíróság (Ústavný súd, Maďarsko) vyzval zákonodarcu, aby odstránil tento nedostatok, ktorý je v rozpore s ústavou, najneskôr do 1. decembra 2015. Žiadne ustanovenie však nebolo v tomto smere prijaté, hoci už uplynulo viac ako päť a pol roka. Vnútroštátny súd poukazuje na skutočnosť, že skutkové okolnosti vo veci SEGRO a Horváth sa líšia od skutkového stavu v tejto veci, lebo Grossmania nepodala proti správnym rozhodnutiam, na základe ktorých boli jej práva na užívanie vymazané, žalobu.

7. Na základe týchto skutočností Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Správny a pracovný súd Győr, Maďarsko) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúcu prejudiciálnu otázku:

„Má sa článok 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie vykladať v tom zmysle, že ak Súdny dvor Európskej únie prostredníctvom rozhodnutia vydaného v rámci prejudiciálneho konania konštatuje nezlučiteľnosť právneho ustanovenia členského štátu s právom Únie, toto právne ustanovenie nemožno uplatniť ani v následných vnútroštátnych správnych alebo súdnych konaniach, a to bez ohľadu na to, že skutkové okolnosti následného konania nie sú úplne totožné so skutkovými okolnosťami predchádzajúceho prejudiciálneho konania?“

## II. Analýza

### A. Stručné zhrnutie tvrdení účastníkov konania

8. Písomné pripomienky predložili spoločnosť Grossmania, nemecká, španielska a maďarská vláda, ako aj Európska komisia.

9. Vzhľadom na to, že sa všetci účastníci konania (s výnimkou maďarskej vlády) odvolávajú na rovnakú judikatúru a argumenty, ktoré vznášajú na podporu tvrdenia, že na danú otázku treba odpovedať kladne, sa prekrývajú, vyjadrim sa vo svojom posúdení iba k ich hlavným argumentom.

10. Maďarská vláda po prvé tvrdí, že – ako uviedol aj samotný vnútroštátny súd – situácia vo veci samej sa líši od situácie, z ktorej vychádza rozsudok vo veci SEGRO a Horváth, keďže Grossmania nepodala v roku 2014 proti zrušeniu jej práv na užívanie žiadny opravný prostriedok. Z rozsudku z 13. januára 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17) (ďalej len „rozsudok vo veci Kühne & Heitz“), vyplýva, že správny orgán je povinný takéto rozhodnutie preskúmať len vtedy, ak sú splnené štyri podmienky uvedené v bode 28 tohto rozsudku. Medzi účastníkmi konania je nesporné, že v prejednávanej veci to tak nie je. Za týchto okolností je nevyhnutné nájsť rovnováhu medzi zásadou právnej istoty a zásadou zákonnosti v práve Únie a overiť, či sú dodržané zásady ekvivalencie a efektivity, aby mohli jednotlivci uplatniť svoje nároky na základe práva Únie. Maďarská vláda tvrdí, že vnútroštátna právna úprava žalôb platná v relevantnom čase tieto požiadavky spĺňala. Maďarská vláda po druhé tvrdí, že v blízkej dobe budú prijaté vnútroštátne pravidlá, ktoré zaručia, že – vo vzťahu k zrušeným právam na užívanie – náležite zohľadnia záujmy dotknutých strán. Táto téma je v súčasnosti predmetom rokovaní s Komisiou.

### B. Posúdenie

#### 1. Úvodné poznámky

11. V tejto veci sa vynára otázka, či rozsudok Súdneho dvora – ktorým bolo ustanovenie vnútroštátneho práva (§ 108 ods. 1 zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach) vyhlásené za odporujúce právu Únie – bráni použitiu tohto ustanovenia na situácie porovnateľné, nie však totožné, so situáciou, ktorá viedla k vydaniu uvedeného rozsudku. Na túto otázku treba odpovedať kladne.

12. To vyplýva okrem iného zo skutočnosti, že existuje výnimka z povinnosti súdov posledného stupňa položiť prejudiciálnu otázku: „ak je vznesená otázka po hmotnej stránke zhodná s otázkou, ktorá už bola predmetom prejudiciálneho konania“<sup>2</sup>.

13. V bode 129 rozsudku vo veci SEGRO a Horváth Súdny dvor rozhodol, že článok 63 ZFEÚ bráni právnej úprave, akou je § 108 ods. 1 zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach.<sup>3</sup> Položená otázka sa síce zmieňuje len o rozsudku vo veci SEGRO a Horváth, je zrejmé, že v týchto návrhoch je potrebné prihliadnuť aj k rozsudku vo veci Komisia/Maďarsko. V poslednom uvedenom rozsudku bolo totiž výslovne uvedené, že Maďarsko tým, že prijalo § 108 ods. 1 zákona

<sup>2</sup> Rozsudok zo 6. októbra 1982, Cilfit a i. (283/81, EU:C:1982:335, body 13 a 14).

<sup>3</sup> Pozri LEITNER, P.: „Enteignung“ in Ungarn? In: *ecolex*, 2018, s. 680, GUSKI, R.: Kapitalverkerhrsfreiheit vs. Agrarpolitik. In: *GPR*, 3/2019, s. 102, MOK, M.R.: Redactionele aantekening. In: *Nederlandse Jurisprudentie*, 2019/68, s. 1090, PETIT, Y.: commentaire. In: *Droit rural*, č. 466, október 2018, 163, a LUDWIGS, M.: Anmerkung. In: *EuZW*, číslo 8/2018, s. 339.

z roku 2013 o prechodných opatreniach, porušilo svoje povinnosti, ktoré mu vyplývajú z ustanovení článku 63 ZFEÚ a článku 17 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“).

14. Po prvé tento rozsudok, ktorým bolo konštatované nesplnenie povinností, zakladá prekážku rozhodnutej veci vo vzťahu ku skutkovým okolnostiam a právnej úprave, o ktorých bolo v tomto rozsudku rozhodnuté. Po druhé „konštatovanie, že členský štát nesplnil povinnosti, ktoré mu vyplývajú z práva [Únie], so sebou nesie automatický zákaz vykonávania [dotknutého vnútroštátneho opatrenia] ako súdnymi, tak správnyimi orgánmi tohto členského štátu, a ďalej povinnosť týchto orgánov prijať všetky primerané opatrenia na uľahčenie uplatňovania práva [Únie] v plnom rozsahu“<sup>4</sup>.

15. Z vyššie uvedeného vyplýva, že maďarské orgány (vrátane vnútroštátneho súdu) sú povinné neuplatňovať § 108 ods. 1 zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach, ktorý je – približne dva a pol roka po rozsudku konštatujúcom nesplnenie povinnosti Maďarska – maďarským zákonodarcom stále ponechávaný v platnosti.

16. Maďarsko nielenže nepodniklo v nadväznosti na tieto dva rozsudky Súdneho dvora žiadne kroky, ale tiež prijalo nové ustanovenia, ktorá bránia plnej účinnosti práva Únie. Tieto ustanovenia sťažujú opätovný zápis práv na užívanie v prípade, keď boli tieto práva predtým protiprávne zrušené. Týmito novými ustanoveniami (§ 108 ods. 4 a 5 zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach) sa budem zaoberať v záverečnej časti týchto návrhov.

## *2. Ide o prípad „neuplatnenia konečného vnútroštátneho rozhodnutia“?*

17. Na základe písomností v spise, ktorý bol predložený Súdnemu dvoru, je možné dospieť k záveru, že možno nebude potrebné zrušiť rozhodnutia, ktorými boli predmetné práva na užívanie zrušené. Ak to tak bude, potom nenastáva situácia, keď je potrebné upustiť od uplatnenia konečného vnútroštátneho rozhodnutia.

18. Podľa maďarskej vlády sa Grossmania nachádza v skutkovo odlišnej situácii než SEGRO alebo pán Horváth, ktorí sa proti rozhodnutiam, ktorými boli ich práva na užívanie zrušené, odvolali. Rozhodnutia vo veci Grossmania predstavujú prekážku rozhodnutej veci, alebo inými slovami, sú konečnými vnútroštátnymi rozhodnutiami, čo znamená, že rozhodnutia, ktorými bola práva na užívanie spoločnosti Grossmania zrušené, už nie je možné zmeniť.

19. Maďarské právo však podľa všetkého, a v rozpore s vyššie uvedenou argumentáciou, upravuje osobitné konanie nazvané „postup preskúmania“, ktorého začatie môže vyžadovať vnútroštátny správny orgán z vlastného podnetu v lehote piatich rokov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia.

20. Vnútroštátny súd teda bude musieť rozhodnúť o niekoľkých otázkach. Po prvé, ako zdôraznila Komisia, bude musieť overiť, či príslušný orgán opomenul uplatniť tvrdenie, že sa rozhodnutia o zrušení práv na užívanie spoločnosti Grossmania stali konečnými. Po druhé bude musieť nariadiť opätovný zápis zrušených práv spoločnosti Grossmania, prípadne, ak to bude nevyhnutné, zrušiť napadnuté rozhodnutie (ktorým bola zamietnutá žiadosť spoločnosti Grossmania o opätovný zápis práva na užívanie). Po tretie vnútroštátny súd bude musieť príslušnému orgánu nariadiť začatie nového konania, pričom tento orgán bude v rámci tohto

<sup>4</sup> Rozsudok z 19. januára 1993, Komisia/Taliansko (C-101/91, EU:C:1993:16, bod 24).

konania povinný vykonať výklad vnútroštátnych pravidiel z hľadiska potrebného účinku práva Únie. Ak je to v tejto súvislosti potrebné, bude štátna správa na účely opätovného zápisu zrušených práv musieť využiť vyššie uvedený postup preskúmania.

21. Zo spisu predloženému Súdnemu dvoru totiž vyplýva, že maďarské orgány jednoducho neoverili, či rozhodnutia o zrušení práva na užívanie spoločnosti Grossmania boli alebo neboli konečné. Takisto nevykonali posúdenie toho, akým spôsobom by mohlo byť maďarské právo uplatnené v súlade s právom Únie.

22. Všetci účastníci konania sa sústredili na údajný stret zásady právnej istoty so zásadami zákonnosti a prednosti práva Únie, no najprv je potrebné určiť, či takýto konflikt vo veci samej skutočne nastal.

23. Zdôraznil by som (rovnako ako nemecká vláda), že vnútroštátny súd vychádza z predpokladu, že zrušenie práva na užívanie bolo vykonané *ex lege* a fakticky nebolo v skutočnosti vydané žiadne legitímne správne rozhodnutie. Túto skutočnosť musí overiť vnútroštátny súd, no v takom prípade by situácia v prejednávanej veci nezodpovedala situácii vo veci Kühne & Heitz<sup>5</sup> a i-21 Germany<sup>6</sup>.

24. V takom prípade v súlade so zásadou lojálnej spolupráce (článok 4 ods. 3 ZEÚ), „sú členské štáty povinné odstrániť nezákonné dôsledky porušenia práva [Únie]“ a „prislúcha orgánom predmetného členského štátu prijať všetky všeobecné alebo individuálne opatrenia vhodné na zabezpečenie rešpektovania práva [Únie] na ich území... Zachovávajúc výber opatrení, ktoré majú byť prijaté, uvedené orgány musia predovšetkým dbať o to, aby vnútroštátne právo bolo v súlade s právom [Únie] a aby práva, ktoré jednotlivci odvodzujú z právneho poriadku [Únie], boli plne účinné“<sup>7</sup>.

25. Okrem toho „účinky spojené so zásadou prednosti práva Únie sú záväzné pre všetky orgány členského štátu... nemožno pripustiť, aby pravidlá vnútroštátneho práva, hoci aj ústavnej povahy, ohrozovali jednotu a účinnosť práva Únie“<sup>8</sup>.

26. Po prvé maďarské orgány budú musieť určiť, či sú rozhodnutia o zrušení práv konečné. Ak áno, musia overiť, či môžu byť tieto rozhodnutia podľa vnútroštátneho práva preskúmané. Akonáhle maďarské orgány túto úlohu splnia, budú musieť zohľadniť potrebný účinok a prednosť práva Únie.

<sup>5</sup> Tento rozsudok vyvolal veľkú polemiku: pozri CARANTA, R.: Case C-453/00, Kühne & Hei[t]z. In: *CMLR* 42, 2005, s. 179, PRECHAL, S.: Annotation of Kühne & Heitz. In: *Sociaal-Economische Wetgeving*, 2004, s. 278, KATZ, D.: Une autorité administrative peut être tenue de réexaminer une décision administrative définitive pour prendre en compte une interprétation postérieure de la Cour de justice. In: *JCP A*, 2004, s. 707, PEERBUX BEAUGENDRE, Z.: Une administration ne peut invoquer le principe de la force de chose définitivement jugée pour refuser de réexaminer une décision dont une interprétation préjudicielle ultérieure a révélé la contrariété avec le droit communautaire. In: *RDUE*, 2004, s. 559, a SIMON, D.: Obligation de réexamen d'une décision administrative définitive. L'autorité d'un arrêt préjudiciel en interprétation postérieur à une décision administrative devenue définitive impose la prise en compte de la demande de retrait de celle-ci. In: *Europe*, 2004, s. 66. O špecifickosti tejto veci pozri LENAERTS, K., CORTHAUT, T.: Rechtsvinding door het Hof van Justitie. In: *55 AA*, 2006, s. 581 a 582.

<sup>6</sup> Rozsudok z 19. septembra 2006, i-21 Germany a Arcor (C-392/04 a C-422/04, EU:C:2006:586; ďalej len „rozsudok vo veci i-21 Germany“). Pozri tiež poznámku TABOROWSKI, M.: Joined cases C-392/04 & C-422/04. In: *CMLR* 44, 2007, s. 1463.

<sup>7</sup> Rozsudok z 21. júna 2007, Jonkman a i. (C-231/06 až C-233/06, EU:C:2007:373, body 37 a 38) (ďalej len „rozsudok vo veci Jonkman“).

<sup>8</sup> Rozsudok z 2. marca 2021, A.B. a i. (Vymenovanie sudcov na Najvyšší súd – žaloby) (C-824/18, EU:C:2021:153, bod 148).

### 3. Povinnosť neuplatniť vnútroštátne právne predpisy ako dôsledok rozhodnutia Súdneho dvora o prejudiciálnej otázke

27. Pre prípad, že sa napriek predchádzajúcim úvahám ukáže, že je nevyhnutné, aby sa vnútroštátny súd zaoberal povinnosťou neuplatniť vnútroštátne právne predpisy, uvádzam nasledujúce poznámky.

28. Na úvod je nutné povedať, že sa všetci účastníci konania (aj maďarská vláda) v podstate zhodujú v tom, že výklad podaný Súdny dvorom v rozsudku vo veci SEGRO a Horváth (body 45 a 46) znamená pre túto vec povinnosť neuplatniť predmetné maďarské právne predpisy, pretože sú v rozpore s článkom 63 ZFEÚ.

29. Účelom prejudiciálneho konania je zabezpečiť spoluprácu medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdny dvorom, aby bola zaručená prednosť a jednotnosť práva Únie. Ako zdôraznila španielska vláda, je teda potrebné zabezpečiť záväznú povahu rozsudkov Súdneho dvora, inak by bola ohrozená nielen ochrana poskytovaná právom Únie, ale aj koherencia práva Únie, čím by v rámci práva Únie došlo k diskriminácii.

30. Ďalej rozsudkom Súdneho dvora je síce viazaný vnútroštátny súd, no účinky *erga omnes* rozsudkov Súdneho dvora sú použiteľné v celej Únii<sup>9</sup> na rovnocenné situácie.

31. Záväzný účinok rozsudku vydaného Súdny dvorom v prejudiciálnom konaní sa týka výkladu pravidla práva Únie a tento výklad má „deklaratórny charakter s tým dôsledkom, že jeho účinky sa v zásade vracajú do času nadobudnutia účinnosti pravidla, ktoré je predmetom výkladu“<sup>10</sup>. Tento záväzný účinok *súvisí s predmetnou normou* práva Únie. Záväzný účinok, ktorý by bol striktno *obmedzený iba na danú situáciu*, by bol v rozpore s účelom prejudiciálneho konania, ktorým je zaručiť jednotný výklad práva Únie.<sup>11</sup>

32. Záväznosť tohto výkladu vyplýva z prednosti práva Únie, rozsudkov vo veciach *Da Costa* a *Cilfit*<sup>12</sup>, deklaratórnej a retroaktívnej povahy výkladu Súdneho dvora, ako aj z účelu prejudiciálneho konania, ktorým je zabezpečiť jednotu a súlad (teda zabrániť rozdielnemu výkladu), plný účinok a autonómiu práva Únie.

33. V rozsudku zo 6. marca 2018, *Achmea* (C-284/16, EU:C:2018:158, bod 35), Súdny dvor zdôraznil, že „na zachovanie charakteristických znakov a autonómie právneho poriadku Únie zaviedli Zmluvy súdny systém určený na zabezpečenie súdržného a jednotného výkladu práva Únie“. V tomto rámci „podľa článku 19 ZEÚ vnútroštátnym súdom a Súdnemu dvoru prislúcha, aby zaručili *plné uplatňovanie* práva Únie vo všetkých členských štátoch a súdnu ochranu práv, ktoré pre jednotlivca vyplývajú z tohto práva“<sup>13</sup>. Základom, „celého takto koncipovaného súdneho systému je predovšetkým konanie o prejudiciálnej otázke upravené v článku 267 ZFEÚ, ktoré má za cieľ – prostredníctvom nastoleného dialógu medzi súdmi, konkrétne medzi Súdny dvorom a súdmi členských štátov – zabezpečiť jednotný výklad práva Únie, čím umožňuje zabezpečiť jeho súdržnosť, plný účinok a autonómiu a nakoniec aj špecifický charakter práva vytvoreného Zmluvami“<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Pozri tiež rozsudok z 5. apríla 2016, *PFE*, C-689/13, EU:C:2016:199, bod 38).

<sup>10</sup> Rozsudok z 12. februára 2008, *Kempter* (C-2/06, EU:C:2008:78, bod 35). Pozri poznámku *SIMON, D.*: In: *Europe*, apríl 2008, s. 13.

<sup>11</sup> Rozsudok zo 16. januára 1974, *Rheinmühlen-Düsseldorf* (166/73, EU:C:1974:3, bod 2).

<sup>12</sup> Rozsudky z 27. marca 1963, 28/62 až 30/62, EU:C:1963:6, a zo 6. októbra 1982, 283/81, EU:C:1982:335.

<sup>13</sup> Kurzívou zvýraznil generálny advokát (*Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, bod 36).

<sup>14</sup> *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, bod 37 a citovaná judikatúra.

34. Z toho vyplýva, že „zásada prednosti práva Únie vyžaduje, aby v prípade nemožnosti vyložiť vnútroštátnu právnu úpravu v súlade s požiadavkami práva Únie vnútroštátny súd, ktorý je v rámci svojej právomoci poverený uplatňovať ustanovenia práva Únie, zabezpečil ich plný účinok, pričom v prípade potreby z vlastnej iniciatívy neuplatní akékoľvek odporujúce ustanovenie vnútroštátneho práva, hoci aj časovo následné, a to bez toho, aby musel požiadať alebo vyčkať na jeho predchádzajúce zrušenie zákonodarnou cestou alebo akýmkoľvek iným ústavným postupom“<sup>15</sup>. V tomto ohľade platí, že ak má vnútroštátny súd pochybnosti, „aj pri existencii judikatúry Súdneho dvora, ktorá dotknutú právnu otázku objasňuje, si vnútroštátne súdy zachovávajú možnosť obrátiť sa na Súdny dvor, pokiaľ to považujú za vhodné“<sup>16</sup>. No vnútroštátny súd teda samozrejme nie je povinný tak urobiť, ak takéto pochybnosti nemá.<sup>17</sup>

#### 4. Dôsledky konečnej povahy rozhodnutia o zrušení práva na užívanie

35. Ďalej, hoci z vyššie uvedeného vyplýva, že by rozsudky vo veci SEGRO a Horváth a Komisia/Maďarsko mali viesť vnútroštátny súd k tomu, aby neuplatnil predmetné vnútroštátne ustanovenia, na ktoré sa odvolávajú maďarské orgány na podporu svojho rozhodnutia o zamietnutí žiadosti spoločnosti Grossmania o opätovný zápis – vnútroštátny súd totiž vychádza z predpokladu, že týmto spôsobom postupovať musí, a zo spisu predloženého Súdnu dvoru vyplýva, že pochybnosti vnútroštátneho súdu sa týkajú skôr existencie správnych rozhodnutí (ktorými boli tieto práva zrušené), ktoré sa stali konečnými.

36. Je pravda, že „prináleží právnemu poriadku každého členského štátu aby určil príslušné súdy a upravil procesné podmienky žalôb určených na zabezpečenie ochrany práv, ktoré jednotlivci vyvodzujú z priameho účinku [práva Únie], za predpokladu, že tieto podmienky nie sú na jednej strane menej priaznivé ako tie, ktorými sa riadia podobné konania na základe vnútroštátneho práva (zásada ekvivalencie), a že na druhej strane nie sú upravené tak, že by v praxi znemožňovali výkon práv priznaných [právom Únie] (zásada efektivity)“<sup>18</sup>.

37. Ako však podotkla Komisia, vzhľadom na význam právnej istoty túto zásadu nie je možné použiť na odôvodnenie oslabenia potrebného účinku práva Únie členským štátom. Z judikatúry vyplýva, že „členským štátom prináleží určiť súdy a/alebo inštitúcie príslušné na preskúmanie platnosti vnútroštátneho ustanovenia a stanoviť opravné prostriedky a postupy, ktoré umožňujú napadnúť platnosť, a ak je žaloba dôvodná, zrušiť uvedené ustanovenie, a prípadne stanoviť účinky takéhoto zrušenia“<sup>19</sup>.

38. Zo spisu vyplýva, že maďarské orgány sa neodvolávali na konečnú povahu rozhodnutí, ktorými boli zrušené práva na užívanie spoločnosti Grossmania. Rozhodnutie o tom, či sú tieto rozhodnutia konečné, bude závisieť od uplatniteľných maďarských procesných pravidiel, no v zásade by takéto opomenutie malo viesť k tomu, aby týmto orgánom nebolo umožnené sa na konečnú povahu týchto rozhodnutí odvolávať. Je možné, že maďarské právo uvedeným orgánom umožňuje, aby sa vzdali možnosti odvolať sa na konečnú povahu týchto rozhodnutí, alebo, čo by znamenalo to isté, vnútroštátne právo týmto orgánom umožňuje takéto rozhodnutia zmeniť. Podľa judikatúry totiž platí, že, „ak uplatniteľné vnútroštátne procesné normy upravujú možnosť

<sup>15</sup> Rozsudok zo 6. októbra 2020, La Quadrature du Net a i. (C-511/18, C-512/18 a C-520/18, EU:C:2020:791, body 214 a 215).

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

<sup>17</sup> Rozsudok z 19. januára 2010, Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, body 53 a 54).

<sup>18</sup> Rozsudok zo 16. mája 2000, Preston a i. (C-78/98, EU:C:2000:247, bod 31).

<sup>19</sup> Rozsudok zo 4. decembra 2018, Minister for Justice and Equality a Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, bod 34).

vnútroštátneho súdu [alebo vnútroštátneho správneho orgánu] za určitých podmienok prejednať svoje rozhodnutie, ktoré má právnu silu rozhodnutej veci, aby sa dosiahol súlad situácie vyplývajúcej z tohto rozhodnutia s vnútroštátnym právom, táto možnosť sa v súlade so zásadami ekvivalencie a efektivity musí uplatniť, ak sú splnené tieto podmienky, na obnovenie súladu tejto situácie s právom Únie“<sup>20</sup>. Vnútroštátny súd by teda musel túto skutočnosť zohľadniť, tak aby sa v tejto veci predišlo porušeniu zásady ekvivalencie.

39. Konkrétne z rozsudku zo 4. októbra 2012, *Biankov* (C-249/11, EU:C:2012:608) (ďalej len „rozsudok vo veci *Biankov*“) vyplýva, že „už Súdny dvor uznal, že konečná povaha správneho rozhodnutia prispieva k právnej istote, v dôsledku čoho právo Únie nevyžaduje, aby bol správny orgán v zásade povinný preskúmať správne rozhodnutie, ktoré sa stalo právoplatným“ (bod 76 tohto rozsudku).

40. No „na základe zásady lojálnej spolupráce vyplývajúcej z článku 4 ods. 3 ZEÚ môžu osobitné okolnosti uložiť vnútroštátnemu správnomu orgánu povinnosť opätovne preskúmať správne rozhodnutie, ktoré nadobudlo právoplatnosť, konkrétne tak, aby bol zohľadnený výklad relevantného ustanovenia práva Únie, ku ktorému neskôr dospel Súdny dvor... Z judikatúry vyplýva, že, Súdny dvor v tomto kontexte zohľadnil osobitosti situácií a dotknuté záujmy, aby našiel rovnováhu medzi požiadavkou právnej istoty a požiadavkou zákonnosti z hľadiska práva Únie“<sup>21</sup>.

41. Z judikatúry okrem toho vyplýva, že zásada efektivity (rovnako ako zásada ekvivalencie) je odvodzovaná zo zásady lojálnej spolupráce zakotvenej v článku 4 ods. 3 ZEÚ (rozsudok vo veci *XC*).<sup>22</sup>

42. Podľa bodu 23 rozsudku vo veci *XC* „požiadavky vyplývajúce z týchto zásad platia tak na určenie súdov s právomocou na rozhodovanie o žalobách založených na tomto práve, ako aj pokiaľ ide o vymedzenie procesných podmienok upravujúcich také žaloby“.

43. Ďalej bod 24 toho istého rozsudku uvádza, že „dodržiavanie uvedených požiadaviek sa musí skúmať s prihliadnutím na postavenie predmetných ustanovení v celom konaní, priebeh tohto konania a osobitosti týchto ustanovení na rôznych stupňoch vnútroštátnych súdov“.

44. Z vyššie uvedeného vyplýva, že povinnosť rešpektovať konečnú povahu takých rozhodnutí, ako sú rozhodnutia vo veci *samej*, musí byť posudzovaná z hľadiska zásady efektivity.

45. V tejto veci je nutné uplatniť rozsudok vo veci *Biankov*. Súdny dvor totiž v uvedenej veci rozhodol, že právo Únie *bráni* právnej úprave členského štátu, podľa ktorej nemôže byť správne konanie, v ktorom bol uložený zákaz opustiť územie, ktorý nadobudol právoplatnosť a proti ktorému nebola podaná súdna žaloba, v zásade obnovené v prípade, keď je tento zákaz zjavne v rozpore s právom Únie, a to bez ohľadu na to, že takýto zákaz naďalej vyvoláva právne účinky voči osobe, ktorej je určený.

<sup>20</sup> Rozsudok z 11. septembra 2019, *Călin* (C-676/17, EU:C:2019:700, bod 29).

<sup>21</sup> Bod 77 predmetného rozsudku. O judikatúre týkajúcej sa vnútroštátnych procesných pravidiel pozri BIONDI, A.: The European Court of Justice and certain national procedural limitations: Not such a tough relationship. In: 36 *CMLR*, 1999, s. 1271, a HOSKINS, M.: Tilting the balance: Supremacy and national procedural rules. In: 21 *European Law Review*, 1996, s. 365.

<sup>22</sup> Rozsudok z 24. októbra 2018, *XC* a i. (C-234/17, EU:C:2018:853, ďalej len „rozsudok vo veci *XC*“, bod 22).



46. Takýto výsledok nemôže byť podľa rozhodnutia Súdneho dvora primerane odôvodnený zásadou právnej istoty.<sup>23</sup>

47. V súlade s rozsudkom vo veci *Biankov* zastávam názor (rovnako ako nemecká vláda a Komisia), že zásadu právnej istoty, ktorá musí byť vyvažovaná proti požiadavke na dodržiavanie práva Únie, nemôže členský štát využiť ako prostriedok na to, aby sa vyhýbal uplatňovaniu práva Únie.<sup>24</sup>

48. Nedomnievam sa, že sa Maďarsko môže v prejednávanej veci legitímne odvolávať na zásadu právnej istoty, zatiaľ čo vo svojom právnom poriadku zachováva ustanovenia, ktoré boli Súdny dvorom vyhlásené za odporujúce právu Únie pred približne dvoma a pol rokmi. Ako stanovilo rímske právo: *Commodum ex injuria sua nemo habere debet* (právo nesmie nikomu umožňovať, aby mal prospech z vlastného porušovania právnych predpisov). Navyše by bolo jednoduché argumentáciu týkajúcu sa zásady právnej istoty ukončiť hneď na začiatku, ak by maďarské orgány postupovali v súlade s týmito rozsudkami Súdneho dvora a splnili povinnosti, ktoré im vyplývajú z práva Únie. Najmä maďarský zákonodarca by mal prijať také pravidlá, ktoré by osobám, ktorých práva na užívanie boli protiprávne zrušené, umožnili dosiahnuť náhradu, vrátane možnosti opätovného zápisu týchto práv, prípadne zakotviť možnosť vyplatenia primeranej finančnej náhrady v prípadoch, keď už prvá uvedená alternatíva nie je možná. Vzhľadom na skutočnosť, že takéto opatrenia prijaté neboli, a ako uviedla Komisia na pojednávaní, je rozumné v tejto veci predpokladať, že maďarské orgány majú v úmysle obmedziť účinky rozsudkov Súdneho dvora.

49. Je pravda, že rozsudok vo veci *Biankov* bol vydaný vo veci, v ktorej by rešpektovanie konečnej povahy predmetného rozhodnutia viedlo k pokračovaniu zákazu opustiť územie členského štátu, prijatého na neobmedzenú dobu, a predstavovalo tak porušenie práva na voľný pohyb zakotveného v článku 21 ZFEÚ.

50. Medzi prejednávanou vecou a rozhodnutím vo veci *Biankov* však existuje zreteľná paralela, keď v tejto veci došlo k závažnému porušeniu základného práva na vlastníctvo podľa článku 63 ZFEÚ a článku 17 Charty. To platí o to viac, že k tomuto porušovaniu dochádza podľa všetkého vo veľkom rozsahu.<sup>25</sup>

51. V tejto veci by teda mal Súdny dvor prijať rovnakú argumentáciu, akú uplatnil vo veci *Biankov* aby oslabil význam, ktorý je nutné prikladať konečnej povahe rozhodnutia.

52. Ďalej je relevantné posúdiť otázku, ako vykladať skutočnosť, že maďarské orgány nezaložili svoje rozhodnutia zo 17. mája 2019 a z 5. augusta 2019 (ktorými bola zamietnutá žiadosť spoločnosti *Grossmania* o opätovný zápis) na konečnej povahe rozhodnutia o zrušení, ale skôr na trvajúcej platnosti § 108 ods. 1 zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach.

53. Domnievam sa (rovnako ako Komisia), že sa maďarské orgány dopustili v tomto ohľade nesprávneho právneho posúdenia. Toto pochybenie však nespočíva iba v určení nesprávneho právneho základu. Obávam sa, že tento postup nasvedčuje existencii vážnejšieho a systémového problému. Na rozdiel od toho, čo tvrdí maďarská vláda, maďarské orgány nepreskúmavali tento

<sup>23</sup> Rozsudok vo veci *Biankov*, body 79, 81 a 82.

<sup>24</sup> Pozri rozsudky vo veci *Kühne & Heitz* (body 25 a 26) a vo veci *Biankov* (bod 77).

<sup>25</sup> Z bodu 71 rozsudku vo veci *SEGRO* a *Horváth* vyplýva, že práva na užívanie boli zrušené celkom 5 058 štátnym príslušníkom iných členských štátov ako Maďarska. Toto zrušenie nebolo spojené so žiadnou náhradou škody, čím boli uvedení štátni príslušníci jednoducho zbavení svojho majetku/investícií.

problém z hľadiska zásady právnej istoty – jednoducho len ponechali bez povšimnutia rozsudky Súdneho dvora. To je v rozpore so zásadami lojálnej spolupráce (článok 4 ods. 3 ZEÚ), prednosti práva Únie či z toho vyplývajúcej zásady efektivity.

##### 5. *Existuje povinnosť opätovného zápisu práv na užívanie?*

54. Súhlasím s názorom spoločnosti Grossmania a Komisie, že opätovný zápis práv spoločnosti Grossmania by predstavoval logický dôsledok ich nezákonného zrušenia. V tejto veci by totiž mal byť vo vzťahu k držiteľom práv na užívanie, ktoré boli zrušené na základe § 108 zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach, nastolený taký stav, aký by panoval v prípade, že by dotknutá vnútroštátna úprava nikdy prijatá nebola. V súlade s rozsudkom vo veci Jonkman musia maďarské orgány prijať všetky individuálne alebo všeobecné opatrenia potrebné na zabezpečenie plnej účinnosti práv, ktoré jednotlivcom vyplývajú z práva Únie. To platí najmä v prípade, ako je tento, kde nielenže existuje precedens vo forme rozhodnutia Súdneho dvora vydaného v prejudiciálnom konaní (ktoré sa zaoberá rovnakou právnou otázkou), ale kde navyše Súdny dvor rozhodol, že dotknutá právna úprava je z hľadiska práva Únie protiprávna, a to v rámci konania o nesplnení povinnosti.

55. Môžu však existovať objektívne prekážky pre uplatnenie takéhoto prostriedku nápravy (napríklad v prípade, že po zrušení práva na užívanie nadobudol predmetný pozemok nový vlastník, alebo v prípade, že vlastník pozemku a bývalý držiteľ týchto práv uzatvorila dohodu o náhrade vo vzťahu k zrušeniu týchto práv, či ak dôjde k zápisu iného užívacieho práva k predmetnému pozemku). Ak následne neprichádza do úvahy žiadna finančná náhrada, pretože maďarský zákonodarca nezaviedol v tomto smere žiadne pravidlá, potom by – ako posledná možnosť nápravy – musel vnútroštátny súd overiť, či sa môže Grossmania dovolávať judikatúry *Brasserie du pêcheur* a *Factortame*<sup>26</sup>, aby mohla od štátu požadovať náhradu škody, ktorá jej bola spôsobená porušením práva Únie, ktoré možno pripísať štátu.

##### 6. *Všeobecné úvahy a kritika judikatúry Súdneho dvora o konečnej povahe správnych rozhodnutí, ktoré sú v rozpore s právom Únie a ich rušenie*

56. Rušenie správnych rozhodnutí je právnym nástrojom, ktorý je v zásade zakotvený v správnom práve všetkých členských štátov.<sup>27</sup>

57. Zastávam názor podobný stanovisku, ktoré už obhajovali generálni advokáti Léger,<sup>28</sup> Ruiz-Jarabo Colomer<sup>29</sup> a Bot,<sup>30</sup> že by sa Súdny dvor mal odchyliť od línie judikatúry vychádzajúcej z rozhodnutia vo veci *Kühne & Heitz*. Táto judikatúra prináša dobre známe výkladové problémy,

<sup>26</sup> Rozsudok z 5. marca 1996, C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, body 21, 22, 31 a 36.

<sup>27</sup> RITLENG, D.: *Le retrait des actes administratifs contraires au droit communautaire*. In: *Bestand und Perspektiven des europäischen Verwaltungsrechts*, 2008, s. 237, a TABOROWSKI, M.: c. d., s. 1481. Pozri tiež MÜLLER, H.: *Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluss des Europarechts*. Berlin: Duncker & Humblot, 2000, a KOVAR, R.: *Le retrait des actes administratifs nationaux contraires au droit communautaire*. Dalloz: MéL. L. Favoreu, 2007. Vo vzťahu k rušeniu správnych aktov Únie navyše pozri LÜBBIG, T.: *Die Aufhebung (Rücknahme und Widerruf) von Verwaltungsakten der Gemeinschaftsorgane*. In: *EuZW*, 2003, s. 233.

<sup>28</sup> Návrhy vo veci *Kühne & Heitz* (C-453/00, EU:C:2003:350).

<sup>29</sup> Návrhy v spojených veciach *i-21 Germany a Arcor* (C-392/04 a C-422/04, EU:C:2006:181).

<sup>30</sup> Návrhy vo veci *Kempter* (C-2/06, EU:C:2007:245).

napríklad pokiaľ ide o otázku vznesenú Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko) vo veci, ktorá viedla k rozsudku vo veci i-21 Germany. Okrem toho bol rozsudok vo veci Kühne & Heitz kritizovaný ako kazuistický a nezrozumiteľný<sup>31</sup> aj v odbornej literatúre.<sup>32</sup>

58. Po prvé sa domnievam, že na to, aby boli chránené práva účastníkov konania, ako je Grossmania, je potrebné pred postojom, ktorý Súdny dvor zaujal vo veci Kühne & Heitz, uprednostniť prístup, ktorý Súdny dvor uplatnil v rozsudku z 29. apríla 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, bod 32) (a vo veciach ako Simmenthal, Factortame a Larsy,<sup>33</sup> ktoré uprednostnili zásady prednosti práva Únie a účinnosti). V rozsudku vo veci Ciola, Súdny dvor rozhodol, že sa možno dovolávať prednosti práva Únie i vo vzťahu k individuálnym správnym rozhodnutiam, takže táto prednosť nie je relevantná len v prípade stretov abstraktných noriem.<sup>34</sup> Vo výsledku sa tak v tejto veci ukazuje, že zásade prednosti by mala byť v situáciách, ako je situácia, ktorá nastala v tejto veci, priznaná väčšia váha než zásade procesnej autonómie.<sup>35</sup> Ak mám parafrázovať Tridimasa<sup>36</sup>, otázka nezníe tak, či mnou navrhovaný prístup oslabuje konečný charakter správnych rozhodnutí a právnu istotu, ale či je takýto oslabujúci účinok vyvážený potrebou zabezpečiť dodržiavanie zásad právneho štátu a účinnosť práva Únie. Som pevne presvedčený o tom, že prístup uplatnený v rozhodnutí vo veci Ciola a potreba zabezpečiť rešpektovanie zásad právneho štátu tu prevažujú.

59. Prístup vo veci Kühne & Heitz nepochybne povedie k vzniku rozporov v ochrane práv jednotlivcov v rôznych členských štátoch, a z tohto dôvodu by malo byť prioritou uplatnenie odôvodnenia uvedeného vo veciach Simmenthal a Ciola, aby sa zabezpečilo dodržiavanie zásad právneho štátu.<sup>37</sup>

60. Po druhé pádnym dôvodom na to, aby sa Súdny dvor odchyľil od rozsudku vo veci Kühne & Heitz je, že podľa tohto rozhodnutia „existencia“ práva na zrušenie vnútroštátneho správneho aktu, ktorý je v rozpore s právom Únie, nevyplýva z práva Únie, ale závisí v tomto okamihu od vnútroštátnych právnych úpravách členských štátov.<sup>38</sup>

61. Súhlasím totiž s generálnym advokátom Y. Botom, keď uvádza, že „[článok 4 ods. 3 ZEÚ] ukladá povinnosť použiť všetky prostriedky, ktoré sú potenciálne k dispozícii podľa vnútroštátneho procesného práva, aby sa dosiahlo opätovné preskúmanie a prípadne zrušenie právoplatného správneho rozhodnutia, ktoré je v rozpore s právom [Únie], pokiaľ to vnútroštátne právo umožňuje“<sup>39</sup>.

<sup>31</sup> Pozri odkazy vo WALLERMAN, A.: Towards an EU Law Doctrine on the Exercise of Discretion in National Courts? The Member States' Self-Imposed Limits on National Procedural Autonomy. In: *CMLR*, 53, 2016, s. 350.

<sup>32</sup> Ako sa k tomuto rozsudku kriticky vyjadřila odborná literatúra, Súdny dvor tu otvoril Pandorinu skrinku, lebo hoci si toto rozhodnutie zahráva s jednou z najzákladnejších zásad, zásadou právnej istoty, neobsahuje zrozumiteľné odôvodnenie prijatého názoru a šíri neistotu o výklade štyroch podmienok formulovaných vo veci Kühne & Heitz. Odborná literatúra tiež zdôrazňuje, že tento rozsudok pôsobí vnútroštátnym súdom problémy pri jeho uplatňovaní (TABOROWSKI, M.: c. d., s. 1464, 1465 a 1469). O pokuse vtesnať toto rozhodnutie do rámca zásad nadržadenosti, efektivity, ekvivalencie a autonómie pozri BECKER, F.: Application of Community Law by Member States' Public Authorities: Between Autonomy and Effectiveness. In: *44 CMLR*, 2007, s. 1035.

<sup>33</sup> Rozsudky z 9. marca 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49); z 19. júna 1990, Factortame a i. (C-213/89, EU:C:1990:257), a z 28. júna 2001, Larsy (C-118/00, EU:C:2001:368).

<sup>34</sup> O týchto témam pozri všeobecne RUFFERT, M.: The Stability of Administrative Decisions in the Light of EC Law: Refining the Case Law. In: *Review of European Administrative Law*, zväzok 1, číslo 2, 2008, s. 127 – 135.

<sup>35</sup> Na podporu toho istého názoru pozri najmä GINTER, C., SCHASMIN, P.: *Options Arising from European Union Law to Review Final Judgments and Administrative Decisions: Implications for Future Developments?* dostupné na researchgate.net, s. 157.

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

<sup>37</sup> Tento názor obhajujú aj GROUSSOT, X., MINSSEN, T.: Res Judicata in the Court of Justice Case-Law: Balancing Legal Certainty with Legality? In: *European Constitutional Law Review*, 3, s. 401.

<sup>38</sup> Pozri tiež RITLENG, D.: c. d., s. 248.

<sup>39</sup> Pozri návrhy, ktoré predniesol vo veci Kempter (C-2/06, EU:C:2007:245, bod 79).

62. Súdny dvor už uznal dôležitosť koherencie v oblasti prechodnej právnej ochrany, keď rozhodol, že „prechodná ochrana, ktorú jednotlivcom na vnútroštátnych súdoch zaručuje [právo Únie], sa nemôže meniť podľa toho, či spochybňujú zlučiteľnosť ustanovení vnútroštátneho práva s [právom Únie], alebo platnosť [aktov Únie] sekundárneho práva, keďže v oboch prípadoch sa spochybnenie zakladá na samotnom [práve Únie]“<sup>40</sup>.

63. Vo veci *Brasserie du pêcheur* a *Factortame* Súdny dvor pripomenul, že „podmienky, za ktorých môže štátom vzniknúť zodpovednosť za škodu spôsobenú jednotlivcom porušením [práva Únie], sa bez konkrétneho dôvodu nemôžu líšiť od podmienok, ktorými sa riadi zodpovednosť [Únie] za porovnateľných okolností. Ochrana práv, ktorú občanom priznáva [právo Únie], sa totiž nemôže meniť v závislosti na tom, či je pôvodcom škody orgán štátu, alebo orgán [Únie]“<sup>41</sup>.

64. Súdny dvor tak harmonizoval režim zodpovednosti členských štátov za porušenie práva Únie a režim mimozmluvnej zodpovednosti Únie.<sup>42</sup>

65. Ako bolo výstižne konštatované v odbornej literatúre,<sup>43</sup> požiadavka koherencie už určitým spôsobom rezonuje v oblasti právnej ochrany občanov vo vzťahu k otázke, ktorá nie je natoľko vzdialená otázke rušenia vnútroštátnych správnych aktov, ktoré sú v rozpore s právom Únie.

66. V rozsudku vo veci *Gereken* a *Procola*<sup>44</sup>, Súdny dvor konštatoval, že „povinnosti vyplývajúce z ochrany všeobecných zásad uznávaných v právnom poriadku [Únie] zaväzujú rovnako členské štáty, keď vykonávajú právne predpisy [Únie]... Aj keď vo všeobecnosti zásada ochrany právneho postavenia nedovoľuje, aby účinnosť aktu [Únie] vznikla v čase pred jeho uverejnením, výnimočne sa tak môže stať v prípadoch, keď to vyžaduje cieľ, ktorý má byť dosiahnutý, a primerane sa chráni legitímna dôvera dotknutých osôb“.

67. Z tohto dôvodu, ako bolo uvedené v bode 24 tohto rozsudku a ako je relevantné aj pre riešenie otázok v tejto veci, „rovnako neporušuje zásadu právnej istoty vnútroštátna právna úprava, ktorá je uplatniteľná retroaktívne, ak to vyžaduje cieľ, ktorý sa má dosiahnuť, a je primerane chránená legitímna dôvera dotknutých osôb“.

68. Podobne platí, že vzhľadom na skutočnosť, že vyvažovanie zásady zákonnosti a zásady právnej istoty by malo byť vykonávané jednotne, nemôže sa podľa môjho názoru tento prístup meniť v závislosti od toho, či ide vo veci samej o zrušenie protiprávneho aktu Únie alebo o zrušenie protiprávneho vnútroštátneho aktu. Súdny dvor by preto nemal ponechávať určenie tohto prístupu na právnej úprave členských štátov v mene národnej procesnej autonómie.<sup>45</sup> Naopak, ako to bolo v rozsudku vo veci *Gereken* a *Procola*, Súdny dvor by mal zladať režim rušenia protiprávných vnútroštátnych správnych aktov s režimom rušenia protiprávných správnych aktov Únie.<sup>46</sup>

<sup>40</sup> Rozsudok z 21. februára 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen a Zuckerfabrik Soest* (C-143/88 a C-92/89, EU:C:1991:65, bod 20).

<sup>41</sup> Rozsudok z 5. marca 1996, C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 42.

<sup>42</sup> Rozsudok zo 4. júla 2000, *Bergaderm a Goupil/Komisija* (C-352/98 P, EU:C:2000:361, body 41 až 44).

<sup>43</sup> RITLENG, D.: c. d., s. 252.

<sup>44</sup> Rozsudok z 15. júla 2004, *Gereken* a *Procola* (C-459/02, EU:C:2004:454, body 21 až 24; ďalej len „rozsudok vo veci *Gereken* a *Procola*“).

<sup>45</sup> O diskusii týkajúcej sa postavenia procesnej autonómie v práve Únie pozri KAKOURIS, K.N.: Do the Member States possess judicial procedural „autonomy“? In: 34 *CMLR*, 1997, s. 1389, a RODRIGUEZ IGLESIAS, G.-C., KEPPELNE, J.-P.: L'incidence du droit communautaire sur le droit national. In: *Mélanges en hommage à Michel Waëlbroeck*; zväzok 1, Bruylant, 1999, s. 517. Pozri tiež BOBEK, M.: Why There is no 'Principle of Procedural Autonomy' of the Member States. In: de WITTE, B., MICKLITZ, H. W. (eds.): *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Intersentia, 2011, s. 305.

<sup>46</sup> Pozri RITLENG, D.: c. d., s. 253.

69. Ako totiž uviedol generálny advokát Ruiz-Jarabo Colomer,<sup>47</sup> Súdny dvor by mal „nájsť rovnováhu medzi prednosťou práva [Únie] a právnou istotou,... a tým vystúpiť z tieňa rozsudku Kühne & Heitz,... ktorý je bezvýchodiskový“ a „odkazovanie na vnútroštátne právo, ktoré v tejto oblasti navrhuje Súdny dvor, okrem toho vyvoláva vážne problémy, medzi ktoré patrí zdôraznenie nerovnosti pri súdnej ochrane základných práv vyplývajúcich z právneho poriadku Spoločenstva“<sup>48</sup>.

#### 7. *Nové odseky 4 a 5 § 108 zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach*

70. Nakoniec je potrebné podotknúť, hoci sa týmto problémom prejudiciálna otázka výslovne nezaobera, že z vnútroštátneho rozhodnutia vyplýva, že vnútroštátny súd spochybňuje aj odseky 4 a 5 § 108 zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach, ktoré boli do tohto ustanovenia doplnené po vydaní rozsudku Súdneho dvora vo veci SEGRO a Horváth. Vnútroštátny súd sa zjavne domnieva, že tieto odseky sú v tejto veci uplatniteľné (strana 11 vnútroštátneho rozhodnutia). Aby som mohol poskytnúť súdu odpoveď, ktorá bude pre vyriešenie sporu vo veci samej užitočná, budem sa zaoberať otázkou, či právo Únie bráni takým vnútroštátnym ustanoveniam, ako sú oba tieto odseky, podľa ktorých je konanie o opätovnom zápise práv, ktoré boli zrušené v rozpore s právom Únie, prerušené do skončenia vyšetrovania veci prokuratúrou a z toho vyplývajúceho súdneho konania.

71. Súhlasím s nemeckou vládou a Komisiou, že tieto ustanovenia sú pravdepodobne v rozpore s článkom 63 ZFEÚ, pretože majú (opäť) negatívny dosah na voľný pohyb kapitálu a zbavujú právo Únie potrebného účinku, a to nielen preto, že ich cieľom je prostredníctvom účinkov, ktoré vyvolávajú, brániť účinnému uplatneniu rozsudku vo veci SEGRO a Horváth, ale tiež z toho dôvodu, že držiteľom práv vyplývajúcich z práva Únie (ktorí už boli protiprávne poškodení vo veci SEGRO a Horváth) uplatnenie ich práv sťažujú.

72. Tieto nové ustanovenia znevýhodňujú držiteľov práv na užívanie z iných členských štátov prinajmenšom nepriamo, keďže tieto ustanovenia spôsobujú to, že sú týmto osobám ich práva na užívanie, ktoré im boli odňaté v rozpore s právom Únie, aj naďalej – v priebehu tohto konania – upierané. Okrem toho nie je jasné, aké požiadavky sa v rámci tohto konania uplatnia na investorov, ani s akými ťažkosťami môžu v tejto súvislosti zápasiť.

73. Ďalej prijatie odsekov 4 a 5 je podľa všetkého v rozpore so zásadou lojálnej spolupráce stanovenej v článku 4 ods. 3 ZEÚ. V § 108 ods. 4 zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach totiž maďarský zákonodarca vychádza z premisy či situácie (zrušenie vecného práva použitím odseku 1), ktorá je v rozpore s právom Únie, a usiluje o zachovanie tejto situácie v prípadoch upravených v odseku 5. Konštatovanie nesplnenia povinnosti v rozsudku vo veci Komisia/Maďarsko malo pritom Maďarsko primäť k úplnému a čo najrýchlejšiemu odstráneniu

<sup>47</sup> Pozri návrhy, ktoré predniesol v spojených veciach i-21 Germany a Arcor (C-392/04 a C-422/04, EU:C:2006:181, body 3 a 67). GALETTA, D.U.: „utotutela decisoria e diritto comunitario. In: *Rivista Italiana di Diritto Pubblico*, 2005, s. 35 – 59, tvrdí, že prehodnotenie správneho opatrenia, ktoré nemožno napadnúť opravnými prostriedkami, vyžaduje starostlivé vyvažovanie hodnôt. Na jednej miske váh je prednosť práva Únie podložená zásadami zákonnosti, ekvivalencie, efektivity a lojálnej spolupráce. Na druhej miske váh je právna istota (s. 50).

<sup>48</sup> Dané návrhy citujú COUTRON, A.: Cour de Justice, 13 janvier 2004, Kühne & Heitz NV/Productschap voor Pluimvee en Eieren. In: *Revue des affaires européennes*, 13. ročník (2003 – 2004), 3, s. 417 – 434. PEERBUX-BEAUGENDRE, Z.: Commentaire de l'arrêt de la CJCE du 13 janvier 2004. In: *Revue du droit de l'Union européenne*, 3-2004, s. 566. MARTÍN RODRÍGUEZ, P.: La revisión de los actos administrativos firmes: ¿Un nuevo instrumento de garantía de la primacía y efectividad del derecho comunitario? Comentario a la sentencia del TJCE de 13 de enero de 2004, C-453/00, Kühne & Heitz NV“. In: *Revista General de Derecho Europeo*, č. 5, október 2004 (www.iustel.com).

protiprávnej situácie vytvorenej ustanovením § 108 ods. 1 zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach bez ďalšieho obmedzovania voľného pohybu kapitálu prostredníctvom odsekov 4 a 5 tohto ustanovenia.

74. Z toho dôvodu, ako uviedla španielska vláda, vzhľadom na rozsudky Súdneho dvora vo veci SEGRO a Horváth a vo veci Komisia/Maďarsko, ako aj na nové odseky 4 a 5 § 108 zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach nie je pochýb o tom, že v tomto prípade skutočnosť, že Grossmania nepodala odvolanie proti rozhodnutiam, ktorými boli zrušené jej práva na užívanie, v každom prípade nie je faktickou skutočnosťou, z ktorej by bolo možné vyvodiť, že prípad v tejto veci je podstatne odlišný do tej miery, aby odôvodnil to, že v tejto veci nebude použitý záver, ku ktorému Súdny dvor dospel v rozsudku SEGRO a Horváth, v ktorom bolo konštatované, pričom nebol ponechaný žiadny priestor na voľnú úvahu vo vzťahu ku skutkovým okolnostiam, že § 108 ods. 1 zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach a § 94 ods. 5 zákona o katastri nehnuteľností sú nezlučiteľné s právom Únie.

75. Rovnaký záver vyžaduje aj potreba zabezpečiť riadne fungovanie vnútorného trhu, cieľ, ktorým je zabrániť vytváraniu rozdielov v uplatňovaní práva Únie medzi jednotlivými členskými štátmi, aby bolo zaručené jednotné uplatňovanie práva Únie, ako aj úvahy týkajúce sa účinkov rozsudkov Súdneho dvora *erga omnes* a *ex tunc*, zásady prednosti práva Únie a funkcie vnútroštátnych sudcov spočívajúcej v plnení ich úlohy sudcov podľa práva Únie.

### III. Návrh

76. Navrhujem, aby Súdny dvor na prejudiciálnu otázku položenú Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Správny a pracovný súd Győr, Maďarsko) odpovedal takto:

1. Vnútroštátny súd musí postupovať v súlade s rozsudkom zo 6. marca 2018, SEGRO a Horváth (C-52/16 a C-113/16, EU:C:2018:157), a s cieľom zabezpečiť potrebný účinok práva Únie musí zo svojej vlastnej právomoci upustiť od použitia vnútroštátnych ustanovení, ktoré sú podľa výkladu Súdneho dvora v rozpore s článkom 63 ZFEÚ. Povinnosť zabezpečiť potrebný účinok práva Únie platí nielen pre súd, ktorému bola vec predložená, ale aj pre akýkoľvek iný vnútroštátny orgán. Tieto orgány musia upustiť od uplatnenia noriem vnútroštátneho práva, ktoré porušujú právo Únie, a uplatňovať vnútroštátne právo spôsobom, ktorý umožní čo najrýchlejšie odstránenie rozporu medzi vnútroštátnym právom a právom Únie a odstráni právne následky porušenia práva Únie.
2. S výhradou overenia vnútroštátnym súdom musí byť článok 63 ZFEÚ vykladaný v tom zmysle, že bráni vnútroštátnym ustanoveniam, ako sú odseky 4 a 5 § 108 zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach, v rozsahu, v akom je konanie o opätovnom zápise práva zrušeného v rozpore s právom Únie prerušené do skončenia vyšetrovania veci prokuratúrou a z toho vyplývajúceho súdneho konania.