



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
EVGENIJA TANCHEVA,
predstavljeni 16. septembra 2021¹

Zadeva C-177/20

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Győru, Madžarska))

„Predhodno odločanje – Načela prava Unije – Primarnost – Neposredni učinek – Nasprotje med pravom Unije in nacionalnim pravom – Kršitev prava Unije, ki jo je Sodišče ugotovilo v predhodni odločbi in v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti – Obveznosti in pravice nacionalnih upravnih organov in sodišč – Neuporaba nacionalnega prava za zadeve, ki so podobne, vendar ne enake zadevam, obravnavanim v navedeni predhodni odločbi – Upravna odločba, ki je postala pravnomočna, ker ni bila izpodbijana pred sodišči – Neuporaba ali odprava take odločbe zaradi njene neskladnosti s pravom Unije – Sodna praksa, ki izhaja iz sodbe Kühne & Heitz (C-453/00)“

1. Obravnavana zadeva postavlja Sodišče pred temeljno corneillsko dilemo v pravu, kateremu načelu je treba dati prednost: načelu zakonitosti ali načelu pravne varnosti. Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Győru, Madžarska) je predlog za sprejetje predhodne odločbe vložilo v okviru odločbe, s katero je bil zavržen ponovni vpis izbranih pravic užitka tožeče stranke na kmetijskih zemljiščih.

I. Dejansko stanje v postopku o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

2. Grossmania je gospodarska družba s sedežem na Madžarskem, ki so jo ustanovili nemadžarski državljani držav članic. Družba Grossmania je imela na Madžarskem pravico užitka na nepremičninah. Te pravice užitka so bile na podlagi člena 108(1) a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. Törvény (zakon št. CCXII iz leta 2013 o nekaterih določbah in prehodnih ukrepih v zvezi z zakonom št. CXXII iz leta 2013 o prometu s kmetijskimi in gozdarskimi zemljišči, v nadaljevanju: zakon o prehodnih ukrepih iz leta 2013) in člena 94(5) az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. Évi CXLI. törvény (zakon št. CXLI iz leta 1997 o zemljiški knjigi, v nadaljevanju: zakon o zemljiški knjigi) izbrisane iz zemljiške knjige. Družba Grossmania zoper izbris svojih pravic užitka ni vložila pravnega sredstva.

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

3. Sodišče je s sodbo z dne 6. marca 2018, SEGRO in Horváth (združeni zadevi C-52/16 in C-113/16, EU:C:2018:157; v nadaljevanju: sodba SEGRO in Horváth), razsodilo, da člen 63 PDEU nasprotuje nacionalni zakonodaji, kakršna je obravnavana v postopkih v glavni stvari, na podlagi katere pravice užitka, ki so bile predhodno ustanovljene na kmetijskih zemljiščih in katerih imetniki niso v bližnjem sorodstvu z lastnikom teh zemljišč, po samem zakonu ugasnejo in so zato izbrisane iz zemljiške knjige.

4. Družba Grossmania je zato pri Vas Megyei Kormányhivatal Celldömölki Járási Hivatala (upravne službe Železne županije – zemljiški urad okrožja Celldömölk, Madžarska; v nadaljevanju: prvostopenjski upravni organ) vložila predlog za ponovni vpis njenih pravic užitka na zadevnih nepremičninah. Ta je z odločbo z dne 17. maja 2019 navedeni predlog zavrnil, pri čemer se je skliceval zlasti na člen 108(1) zakona o prehodnih ukrepih iz leta 2013.

5. Družba Grossmania je vložila upravno pritožbo, upravne službe Železne županije pa so z odločbo z dne 5. avgusta 2019 potrdile odločbo prvostopenjskega upravnega organa. Navedle so, da zahtevi za ponovni vpis ni mogoče ugoditi, zlasti ker člen 108(1) zakona o prehodnih ukrepih iz leta 2013 še vedno velja. Po njihovem mnenju se sodba SEGRO in Horváth ter sodba z dne 21. maja 2019, Komisija/Madžarska (Užitek na kmetijskih zemljiščih) (C-235/17, EU:C:2019:432; v nadaljevanju: sodba Komisija/Madžarska), v obravnavani zadevi ne uporabljata.

6. Družba Grossmania je zoper odločbo z dne 5. avgusta 2019 pri predložitvenem sodišču vložila tožbo v upravnem sporu. Predložitveno sodišče poudarja, da družba Grossmania ne more dobiti finančnega nadomestila, saj ni nacionalnih določb, ki bi tako nadomestilo omogočale. Napotuje na sodno prakso Alkotmánybíróság (ustavno sodišče, Madžarska). V navedeni sodni praksi naj bi bilo razsojeno, da je nastal položaj, ki je v nasprotju z madžarskim temeljnim zakonom, saj zakonodajalec glede pravic užitka in rabe, ki so ugasnile na podlagi člena 108 zakona o prehodnih ukrepih iz leta 2013, ni sprejel zakonodaje, ki bi omogočila povračilo izjemne premoženjske škode, ki je ni mogoče uveljavljati v okviru prenehanja razmerja med sopogodbenicami, vendar se nanaša na veljavne pogodbe. Alkotmánybíróság (ustavno sodišče) naj bi zakonodajalca pozvalo, naj do 1. decembra 2015 odpravi to pravno praznino, ki je v nasprotju z madžarskim temeljnim zakonom. Vendar naj v zvezi s tem več kot pet let in pol pozneje ne bi bila sprejeta nobena določba. Predložitveno sodišče poudarja, da se dejansko stanje v obravnavani zadevi od tistega iz sodbe SEGRO in Horváth razlikuje po tem, da družba Grossmania ni vložila pravnega sredstva zoper upravne odločbe o izbrisu njenih pravic užitka.

7. Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Győru) je zato prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 267 [PDEU] razlagati tako, da če je Sodišče Evropske unije s predhodno odločbo, sprejeto v postopku predhodnega odločanja, ugotovilo, da je nacionalna zakonodajna določba v nasprotju s pravom Unije, te nacionalne zakonodajne določbe ni mogoče uporabiti niti v poznejših nacionalnih upravnih in sodnih postopkih, tudi če dejansko stanje, ki je podlaga za poznejši postopek, ni popolnoma enako dejanskemu stanju, ki je bilo podlaga za prejšnji postopek predhodnega odločanja?“

II. Analiza

A. Kratek povzetek trditev strank

8. Pisna stališča so predložile družba Grossmania, nemška, španska in madžarska vlada ter Evropska komisija.

9. Ker se vse stranke (razen madžarske vlade) sklicujejo na isto sodno prakso in navajajo medsebojno se prekrivajoče argumente v utemeljitev trditve, da je treba na vprašanje odgovoriti pritrdilno, se bom v presoji skliceval le na njihove glavne trditve.

10. Madžarska vlada trdi, prvič – kot je ugotovilo predložitveno sodišče samo – da se dejansko stanje v postopku v glavni stvari razlikuje od dejanskega stanja, ki je bilo podlaga za sodbo SEGRO in Horváth, saj družba Grossmania ni vložila pravnega sredstva zoper izbris njenih pravic užitka leta 2014. Iz sodbe z dne 13. januarja 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17; v nadaljevanju: sodba Kühne & Heitz), naj bi bilo razvidno, da mora upravni organ o taki odločbi ponovno odločati le, če so izpolnjeni štirje pogoji iz točke 28 te sodbe. Med strankami ni sporno, da v tej zadevi ni tako. V teh okoliščinah naj bi bilo treba uravnotežiti načelo pravne varnosti in načelo zakonitosti iz prava Unije ter ugotoviti, ali sta upoštevani načeli enakovrednosti in učinkovitosti, tako da lahko posamezniki vlagajo zahteve ne podlagi prava Unije. Madžarska vlada trdi, da so nacionalni predpisi v zvezi s tožbami, ki so veljali v upoštevnem času, spoštovali te zahteve. Drugič, madžarska vlada trdi, da bodo v bližnji prihodnosti sprejeti nacionalni predpisi, ki bodo v zvezi z izbrisanimi pravicami užitka zagotavljali, da bodo interesi zadevnih strank ustrezno upoštevani. Ta tema naj bi bila trenutno predmet razprav s Komisijo.

B. Presoja

1. Uvodne ugotovitve

11. V tej zadevi se postavlja vprašanje, ali sodba Sodišča, s katero je bila nacionalna določba (člen 108(1) zakona o prehodnih ukrepih iz leta 2013) razglašena za neskladno s pravom Unije, nasprotuje uporabi te določbe za položaje, ki so primerljivi s položajem, v zvezi s katerim je bila izdana ta sodba, vendar niso enaki. Na to vprašanje je treba odgovoriti pritrdilno.

12. To med drugim sledi iz tega, da v zvezi z obveznostjo sodišč zadnje stopnje glede predložitve vprašanja za predhodno odločanje obstaja izjema: kadar „je postavljeno vprašanje materialno enako vprašanju, ki je že bilo predmet predhodnega odločanja v podobnem primeru“.²

13. Sodišče je v sodbi SEGRO in Horváth (točka 129) razsodilo, da člen 63 PDEU nasprotuje določbi, kot je člen 108(1) zakona o prehodnih ukrepih iz leta 2013.³ Čeprav je v postavljenem vprašanju napoteno samo na sodbo SEGRO in Horváth, je jasno, da je treba v teh sklepnih predlogih upoštevati tudi sodbo Komisija/Madžarska. V zadnjemavedeni sodbi je bilo namreč

² Sodba z dne 6. oktobra 1982, Cilfit in drugi (283/81, EU:C:1982:335, točki 13 in 14).

³ Glej Leitner, P., „*Enteignung*“ in *Ungarn?*, *ecolex*, 2018, str. 680; Guski; R., *Kapitalverkehrsfreiheit vs. Agrarpolitik*, *GPR*, 3/2019, str. 102; Mok, M. R., *Redactionele aantekening*, *Nederlandse Jurisprudentie*, 2019/68, str. 1090; Petit, Y., *commentaire*, *Droit rural*, št. 466, oktober 2018, 163, in Ludwigs, M., *Anmerkung*, *EuZW*, številka 8/2018, str. 339.

izrecno ugotovljeno, da Madžarska s sprejetjem člena 108(1) zakona o prehodnih ukrepih iz leta 2013 ni izpolnila obveznosti iz člena 63 PDEU in člena 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

14. Prvič, sodba, v kateri je bila ugotovljena kršitev obveznosti, je pravno močna v zvezi z dejanskim stanjem in pravom, ki sta bila v tej sodbi obravnavana. Drugič, „ugotovitev, da država članica ni izpolnila svojih obveznosti v skladu s pravom [Unije], pomeni, prvič, samodejno prepoved uporabe [spornega nacionalnega ukrepa] s strani sodnih in upravnih organov te države članice in, drugič, obveznost teh organov, da sprejmejo vse ustrezne ukrepe za doseganje polnega učinka prava [Unije]“.⁴

15. Iz navedenega sledi, da morajo madžarski organi (vključno s predložitvenim sodiščem) zavrnilo uporabo člena 108(1) zakona o prehodnih ukrepih iz leta 2013, katerega veljavnost madžarski zakonodajalec približno dve leti in pol po sodbi, v kateri je bilo ugotovljeno, da je Madžarska kršila svoje obveznosti, še vedno ohranja.

16. Pravzaprav Madžarska na podlagi teh dveh sodb Sodišča ne le, da ni ukrepala, ampak je celo uvedla nove določbe, ki onemogočajo polni učinek prava Unije. Te določbe še otežujejo ponovni vpis pravic užitka po njihovem nezakonitem izbrisu. Nove določbe (člen 108(4) in (5) zakona o prehodnih ukrepih iz leta 2013) bom obravnaval na koncu teh sklepnih predlogov.

2. Je to položaj „neuporabe pravno močne nacionalne odločbe“?

17. Na podlagi spisa, predloženega Sodišču, morda ni treba odpraviti odločb o izbrisu pravic užitka. Če je tako, potem ne gre za položaj, v katerem je treba zavrnilo uporabo pravno močne nacionalne odločbe.

18. Kot trdi madžarska vlada, je družba Grossmania v drugačnem dejanskem položaju kot družba SEGRO ali G. Horváth, ki sta se na odločbi o izbrisu svojih pravic užitka pritožila. Odločbe, ki se nanašajo na družbo Grossmania, naj bi bile *res judicata* ali, drugače povedano, pravno močne nacionalne odločbe, zato naj odločb o izbrisu pravic užitka družbe Grossmania ne bi bilo več mogoče spremeniti.

19. Vendar se v nasprotju s temi trditvami zdi, da v madžarskem pravu obstaja poseben postopek, imenovan „postopek nadzora“, ki ga lahko nacionalna uprava zahteva na lastno pobudo v obdobju petih let po nastopu pravno močnosti odločbe.

20. Predložitveno sodišče bo moralo torej odločiti o več vprašanjih. Prvič, kot je opozorila Komisija, bo moralo ugotoviti, ali pristojni organ ni uveljavljal trditve, da so postale odločbe o izbrisu pravic užitka družbe Grossmania pravno močne. Drugič, naložiti bo moralo ponovni vpis izbranih pravic družbe Grossmania ali, če je to potrebno, odpraviti sporno odločbo (o zavrnitvi predloga družbe Grossmania za ponovni vpis pravic užitka). Tretjič, predložitveno sodišče bo moralo pristojnemu organu naložiti, naj opravi nov postopek, pri čemer bo moral ta organ nacionalne predpise tokrat razlagati z vidika polnega učinka prava Unije. Po potrebi bo morala uprava v zvezi s tem uporabiti navedeni postopek nadzora, da bi ponovno vpisala izbrisane pravice.

⁴ Sodba z dne 19. januarja 1993, Komisija/Italija (C-101/91, EU:C:1993:16, točka 24).

21. Iz spisa je namreč razvidno, da madžarski organi preprosto niso ugotavljali, ali so odločbe o izbrisu pravic užitka družbe Grossmania pravnomočne. Prav tako niso preučili, kako bi lahko madžarsko pravo uporabili v skladu s pravom Unije.

22. Vse stranke so se osredotočale na domnevno nasprotje med načelom pravne varnosti in načeloma zakonitosti in primarnosti prava Unije, vendar je treba najprej ugotoviti, ali je v postopku v glavni stvari do takega nasprotja sploh prišlo.

23. Opozorim naj (tako kot nemška vlada), da predložitveno sodišče izhaja iz premise, da je bil izbris pravic užitka opravljen *ex lege* in da dejansko ni bila sprejeta nobena legitimna upravna odločba. To mora ugotoviti predložitveno sodišče, vendar v tem primeru ne bi prišlo do položaja iz sodb Kühne & Heitz⁵ in i-21 Germany.⁶

24. V takem primeru morajo v skladu z načelom lojalnega sodelovanja (člen 4(3) PEU) „[d]ržave članice [...] odpraviti nezakonite posledice kršitve prava [Unije]“, „organi zadevne države članice [pa morajo] [...] sprejeti splošne ali posebne ukrepe, s katerimi se na njihovem ozemlju zavaruje spoštovanje prava [Unije] [...] Navedeni organi morajo, ob tem da ohranijo možnost izbire med ukrepi, ki jih je treba sprejeti, med drugim poskrbeti za kar se da hitro uskladitev nacionalnega prava s pravom [Unije] in da se posameznikom omogoči polni učinek pravic, ki zanje izhajajo iz prava [Unije]“.⁷

25. Poleg tega „so učinki načela primarnosti prava Unije zavezujoči za vse organe države članice [...], [zato] ni mogoče dopustiti, da bi predpisi nacionalnega prava, čeprav so ustavnopravni, posegali v enotnost in učinkovitost prava Unije“.⁸

26. Prvič, madžarski organi bodo morali ugotoviti, ali so odločbe o izbrisu pravnomočne. Če je tako, morajo preveriti, ali v okviru nacionalnega prava obstaja možnost ponovne preučitve. Ko opravijo to presojo, bodo morali madžarski organi upoštevati polni učinek in primarnost prava Unije.

3. Obveznost neuporabe nacionalne zakonodaje zaradi predhodne odločbe Sodišča

27. Če se bo kljub navedenim preudarkom izkazalo, da mora predložitveno sodišče obravnavati obveznost neuporabe nacionalne zakonodaje, naj navedem naslednje ugotovitve.

28. Za začetek se vse stranke (tudi madžarska vlada) v bistvu strinjajo, da razlaga, ki jo je Sodišče podalo v sodbi SEGRO in Horváth (točki 45 in 46), v obravnavani zadevi pomeni obveznost neuporabe madžarske zakonodaje, ker je ta v nasprotju s členom 63 PDEU.

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

⁶ Sodba z dne 19. septembra 2006, i-21 Germany in Arcor (C-392/04 in C-422/04, EU:C:2006:586; v nadaljevanju: sodba i-21 Germany). Glej komentar v Taborowski, M., *Joined cases C-392/04 & C-422/04*, CMLR 44, 2007, str. 1463.

⁷ Sodba z dne 21. junija 2007, Jonkman in drugi (od C-231/06 do C-233/06, EU:C:2007:373, točki 37 in 38; v nadaljevanju: sodba Jonkman).

⁸ Sodba z dne 2. marca 2021 A. B. in drugi (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – Pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153, točka 148).

29. Postopek predhodnega odločanja je namenjen zagotavljanju sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem Evropske unije s ciljem zagotoviti primarnost in enotnost prava Unije. Zato je treba zagotoviti, kot je poudarila španska vlada, da so sodbe Sodišča zavezujoče, sicer ne bi bilo ogroženo le varstvo, ki ga zagotavlja pravo Unije, temveč tudi doslednost prava Unije, in bi torej prišlo do diskriminacije znotraj prava Unije.

30. Dalje, čeprav sodba Sodišča zavezuje predložitevno sodišče, se učinki *erga omnes* sodb Sodišča uporabljajo za enake položaje v celotni Uniji.⁹

31. Zavezujoči učinek predhodne odločbe Sodišča se nanaša na razlago pravila prava Unije, ta razlaga pa je „izključno ugotovitvena, kar pomeni, da njene posledice načeloma nastanejo na dan, ko je začela veljati razlagana določba“. ¹⁰ Ta zavezujoči učinek je *povezan z zadevnim predpisom* prava Unije. Če bi bil zavezujoči učinek strogo *omejen zgolj na dani primer*, bi bilo to v nasprotju z namenom postopka predhodnega odločanja, ki je zagotoviti enotno razlago prava Unije.¹¹

32. Zavezujoča narava te razlage izhaja iz primarnosti prava Unije, sodne prakse v zadevah *Da Costa* in *Cilfit*,¹² ugotovitvene in retroaktivne narave razlage Sodišča ter namena postopka predhodnega odločanja, ki je zagotavljati enotnost in skladnost (to je preprečevanje različnih razlag), polni učinek ter avtonomnost prava Unije.

33. Sodišče je namreč v sodbi z dne 6. marca 2018, *Achmea* (C-284/16, EU:C:2018:158, točka 35), opozorilo, da je bil „[z]aradi ohranitve posebnih značilnosti in avtonomije pravnega reda Unije s Pogodbama [...] uveden sodni sistem, katerega namen je zagotoviti skladnost in enotnost pri razlagi prava Unije“. V tem okviru „morajo v skladu s členom 19 PEU *polno uporabo* prava Unije v vseh državah članicah in sodno varstvo pravic, ki jih imajo pravni subjekti na podlagi tega prava, zagotoviti sodišča držav članic in Sodišče“. ¹³ Natančneje, „bistvo tako zasnovanega sodnega sistema [je] postopek predhodnega odločanja, ki je določen v členu 267 PDEU in katerega namen je z vzpostavitvijo dialoga med dvema sodiščema, in sicer prav med Sodiščem in sodiščem države članice, zagotoviti enotnost razlage prava Unije ter tako zagotoviti njegovo skladnost, polni učinek in avtonomijo ter, nazadnje, posebno naravo prava, uvedenega s Pogodbama“. ¹⁴

34. Iz tega sledi, da „[č]e nacionalno sodišče, ki v okviru svojih pristojnosti uporablja določbe prava Unije, ne more podati razlage nacionalne ureditve, ki bi bila skladna z zahtevami prava Unije, ima na podlagi načela primarnosti dolžnost zagotoviti polni učinek teh določb, pri čemer lahko po potrebi po uradni dolžnosti odloči, da ne bo uporabilo neskladne določbe nacionalne zakonodaje, tudi poznejše, ne da bi mu bilo treba zahtevati ali čakati na predhodno odpravo te določbe po zakonodajni poti ali kakšnem drugem ustavnem postopku“. ¹⁵ V zvezi s tem velja, da se lahko, če imajo dvome, „nacionalna sodišča kljub obstoju sodne prakse Sodišča, ki rešuje zadevno pravno vprašanje, povsem svobodno obrnejo na Sodišče, če menijo, da je to primerno“. ¹⁶ Vendar pa je jasno, da nacionalno sodišče tega ni dolžno storiti, če nima takih dvomov.¹⁷

⁹ Glej tudi sodbo z dne 5. aprila 2016, *PFE* (C-689/13, EU:C:2016:199, točka 38).

¹⁰ Sodba z dne 12. februarja 2008, *Kempter* (C-2/06, EU:C:2008:78, točka 35). Glej komentar v Simon, D., *Europe*, april 2008, str. 13.

¹¹ Sodba z dne 16. januarja 1974, *Rheinmühlen-Düsseldorf* (166/73, EU:C:1974:3, točka 2).

¹² Sodbi z dne 27. marca 1963 (od 28/62 do 30/62, EU:C:1963:6), in z dne 6. oktobra 1982 (283/81, EU:C:1982:335).

¹³ Moj poudarek (sodba *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, točka 36).

¹⁴ Sodba *Achmea* (C-284/16, EU:C:2018:158, točka 37 in navedena sodna praksa).

¹⁵ Sodba z dne 6. oktobra 2020, *La Quadrature du Net* in drugi (C-511/18, C-512/18 in C-520/18, EU:C:2020:791, točki 214 in 215).

¹⁶ Sodba z dne 3. marca 2020, *Tesco-Global Áruházak* (C-323/18, EU:C:2020:140, točka 46).

¹⁷ Sodba z dne 19. januarja 2010, *Kücükdeveci* (C-555/07, EU:C:2010:21, točki 53 in 54).

4. Učinek pravnomočnosti odločb o izbrisu pravic užitka

35. Dalje, čeprav iz navedenih preudarkov izhaja, da bi morali sodbi SEGRO in Horváth ter Komisija/Madžarska predložitveno sodišče pripeljati do tega, da ne bi uporabilo spornih nacionalnih določb, na katere so se sklicevali madžarski organi, ko so zavrnil predlog družbe Grossmania za ponovni vpis – tudi predložitveno sodišče namreč izhaja iz predpostavke, da mora ravnati tako – iz spisa, ki je na voljo Sodišču, izhaja, da predložitveno sodišče namesto tega dvomi o obstoju upravnih odločb (o izbrisu teh pravic), ki so postale pravnomočne.

36. Res je, da „mora nacionalni pravni red vsake države članice določiti pristojna sodišča in postopkovna pravila za pravna sredstva, katerih namen je varstvo pravic, ki jih posamezniki pridobijo na podlagi neposrednega učinka prava [Unije], pod pogojem, da ta pravila niso manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobna nacionalna pravna sredstva (načelo enakovrednosti), in da niso urejena tako, da bi v praksi onemogočala izvajanje pravic, ki jih priznava pravni red [Unije] (načelo učinkovitosti)“.¹⁸

37. Vendar se, kot je poudarila Komisija, ob upoštevanju pomembnosti pravne varnosti na to načelo ni mogoče sklicevati za utemeljevanje tega, da država članica zmanjša polni učinek prava Unije. Iz sodne prakse izhaja, da „je naloga držav članic, da določijo sodišča in/ali organe, ki so pristojni za preizkus veljavnosti nacionalnih določb, in da vzpostavijo pravna sredstva in postopke, po katerih je mogoče izpodbijati veljavnost take določbe, in, če je pravno sredstvo utemeljeno, odpraviti take določbe in po potrebi določiti učinke take odprave“.¹⁹

38. Iz spisa, ki je na voljo Sodišču, je razvidno, da se madžarski organi niso sklicevali na pravnomočnost odločb o izbrisu pravic užitka družbe Grossmania. Ali so te odločbe pravnomočne, je odvisno od madžarskih postopkovnih pravil, ki se uporabljajo, toda načeloma bi morala biti posledica take opustitve ta, da se ti organi ne morejo sklicevati na to pravnomočnost. Možno je, da madžarsko pravo tem organom omogoča, da se odpovedo pravici do sklicevanja na pravnomočnost teh odločb, ali – kar je enako – da nacionalno pravo tem organom omogoča razveljavitev takih odločb. V skladu s sodno prakso mora namreč, „[č]e [...] nacionalna postopkovna pravila, ki se uporabijo, vsebujejo možnost, da nacionalno sodišče [ali nacionalni upravni organ] pod določenimi pogoji spremeni pravnomočno odločbo, da bi položaj postal združljiv z nacionalnim pravom, [...] ta možnost v skladu z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti prevladati, če so ti pogoji izpolnjeni, da bi bil zadevni položaj v skladu s pravom Unije“.²⁰ Zato bi moralo predložitveno sodišče to upoštevati, da bi preprečilo kršitev načela enakovrednosti v tej zadevi.

39. Iz sodbe z dne 4. oktobra 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608; v nadaljevanju: sodba Byankov), je zlasti razvidno, da je „Sodišče že priznalo, da pravnomočnost upravnih odločb prispeva k pravni varnosti, zaradi česar pravo Unije ne zahteva, da mora upravni organ načeloma preizkusiti upravno odločbo, ki je postala pravnomočna“ (točka 76 te sodbe).

40. Vendar „lahko posebne okoliščine pripeljejo do tega, da mora nacionalni upravni organ na podlagi načela lojalnega sodelovanja, ki izhaja iz člena 4(3) PEU, preizkusiti pravnomočno upravno odločbo, zlasti zaradi upoštevanja razlage upoštevne določbe prava Unije, ki jo je po

¹⁸ Sodba z dne 16. maja 2000, Preston in drugi (C-78/98, EU:C:2000:247, točka 31).

¹⁹ Sodba z dne 4. decembra 2018, The Minister for Justice and Equality in Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, točka 34).

²⁰ Sodba z dne 11. septembra 2019, Călin (C-676/17, EU:C:2019:700, točka 29).

pravnomočnosti podalo Sodišče [...] Iz sodne prakse izhaja, da je v tem smislu Sodišče zaradi zagotovitve ravnotežja med zahtevama po pravni varnosti in zakonitosti z vidika prava Unije upoštevalo posebnosti upoštevanih položajev in interesov“. ²¹

41. Poleg tega iz sodne prakse izhaja, da načelo učinkovitosti (tako kot načelo enakovrednosti) izhaja iz načela lojalnega sodelovanja, določenega v členu 4(3) PEU (sodba XC). ²²

42. V skladu s točko 23 sodbe XC „[z]ahteve, ki izhajajo iz teh načel, veljajo tako za določitev sodišč, pristojnih za odločanje o tožbah, ki temeljijo na tem pravu, kot za opredelitev postopkovnih pravil, ki urejajo te tožbe“.

43. Dalje, v točki 24 iste sodbe je pojasnjeno, da je treba „[s]poštovanje navedenih zahtev [...] preizkusiti ob upoštevanju položaja zadevnih pravil v celotnem postopku, poteka tega postopka in posebnosti teh pravil pred različnimi nacionalnimi sodišči“.

44. Iz navedenega izhaja, da je treba zahtevo po spoštovanju pravnomočnosti odločb, kot so te iz postopka v glavni stvari, preučiti glede na načelo učinkovitosti.

45. V obravnavani zadevi je treba uporabiti sodbo Byankov. Sodišče je namreč v njej razsodilo, da pravo Unije *nasprotuje* ureditvi države članice, na podlagi katere upravnega postopka, v katerem je bila sprejeta prepoved zapustitve ozemlja, ki je postala pravnomočna in zoper katero ni bilo vloženo pravno sredstvo, če je ta prepoved v očitnem nasprotju s pravom Unije in čeprav ima še vedno pravne učinke zoper naslovnika, v bistvu ni mogoče ponovno obravnavati.

46. Sodišče je razsodilo, da takega rezultata ni mogoče razumno upravičiti z načelom pravne varnosti. ²³

47. Kot je bilo odločeno v sodbi Byankov, menim (tako kot nemška vlada in Komisija), da načela pravne varnosti, ki mora biti uravnoteženo z zahtevo po spoštovanju prava Unije, država članica ne sme uporabiti kot sredstvo za izogibanje uporabi prava Unije. ²⁴

48. Menim, da se Madžarska v obravnavani zadevi ne more legitimno sklicevati na načelo pravne varnosti, obenem pa v svojem pravnem redu ohraniti določbe, glede katerih je Sodišče pred približno dvema letoma in pol ugotovilo, da nasprotujejo pravu Unije. Kot je namreč določalo rimsko pravo: „*Commodum ex injuria sua nemo habere debet*“ (pravo storilcu ne sme omogočati, da se okoristi s svojimi dejanji). Poleg tega bi bilo razpravo o načelu pravne varnosti preprosto prekiniti, če bi madžarski organi spoštovali te sodbe Sodišča in izpolnili svoje obveznosti na podlagi prava Unije. Madžarski zakonodajalec bi moral zlasti sprejeti predpise, ki bi omogočali, da osebe, katerih pravice užitka so bile nezakonito izbrisane, prejmejo nadomestilo, vključno z možnostjo ponovnega vpisa teh pravic, če to ni več mogoče, pa ustrezno finančno nadomestilo. Ker taki ukrepi niso bili sprejeti, je – kot je na obravnavi navedla Komisija – v obravnavani zadevi mogoče razumno domnevati, da nameravajo madžarski organi zmanjšati učinek sodb Sodišča.

²¹ Točka 77 te sodbe. Glej, glede sodne prakse v zvezi z nacionalnimi postopkovnimi pravili, Biondi, A., *The European Court of Justice and certain national procedural limitations: Not such a tough relationship*, 36 CMLR, 1999, str. 1271, in Hoskins, M., *Tilting the balance: Supremacy and national procedural rules*, 21 European Law Review, 1996, str. 365.

²² Sodba z dne 24. oktobra 2018, XC in drugi (C-234/17, EU:C:2018:853, točka 22; v nadaljevanju: sodba XC).

²³ Sodba Byankov (točke 79, 81 in 82).

²⁴ Glej sodbi Kühne & Heitz (točki 25 in 26) in Byankov (točka 77).

49. Res je, da je bila sodba Byankov izrečena v zadevi, v kateri bi spoštovanje pravnomočnosti sporne odločbe povzročilo ohranitev prepovedi zapustitve ozemlja države članice, ki je bila sprejeta za neomejeno obdobje in je zato pomenila kršitev pravice do prostega gibanja iz člena 21 PDEU.

50. Vendar obstaja jasna vzporednica med obravnavano zadevo in zadevo Byankov, ker je v obravnavani zadevi prišlo do resne kršitve temeljne pravice do lastnine iz člena 63 PDEU in člena 17 Listine. To drži toliko bolj, ker se zdi, da se ta kršitev dogaja v velikem obsegu.²⁵

51. Zato bi moralo Sodišče v obravnavani zadevi uporabiti enako razlogovanje kot v sodbi Byankov, da bi zmanjšalo pomen, ki ga je treba pripisati pravnomočnosti odločbe.

52. Dalje je pomembno preučiti, kako naj se razlaga dejstvo, da madžarski organi svojih odločb z dne 17. maja 2019 in z dne 5. avgusta 2019 (o zavrnitvi predloga družbe Grossmania za ponovni vpis) niso utemeljili s pravnomočnostjo odločb o izbrisu, temveč z dejstvom, da člen 108(1) zakona o prehodnih ukrepih iz leta 2013 še vedno velja.

53. Menim (tako kot Komisija), da so madžarski organi v zvezi s tem napačno uporabili pravo. Vendar napaka ni zgolj v opredelitvi napačne pravne podlage. Bojim se, da namesto tega kaže na resnejši, sistemski problem. V nasprotju s trditvami madžarske vlade madžarski organi k težavi niso pristopili z vidika načela pravne varnosti – sodb Sodišča preprosto niso upoštevali. To je v nasprotju z načeloma lojalnega sodelovanja (člen 4(3) TEU), primarnosti prava Unije in/ali načelom učinkovitosti, ki izhajata iz njiju.

5. Ali obstaja obveznost ponovnega vpisa pravic užitka?

54. Strinjam se z družbo Grossmania in Komisijo, da bi bil ponovni vpis pravic te družbe logična posledica njihovega nezakonitega izbrisa. V obravnavani zadevi bi bilo namreč treba imetnike pravic užitka, ki so bile izbrisane na podlagi člena 108 zakona o prehodnih ukrepih iz leta 2013, postaviti v enak položaj, kot bi ga imeli, če sporna nacionalna zakonodaja sploh ne bi bila sprejeta. V skladu s sodbo Jonkman morajo madžarski organi sprejeti vse potrebne posamične ali splošne ukrepe, da bi zagotovili polni učinek pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije. To še zlasti velja v primerih, kot je obravnavana zadeva, kjer ne obstaja le precedens Sodišča, sprejet v postopku predhodnega odločanja (v katerem je bilo obravnavano isto pravno vprašanje), temveč je Sodišče v okviru postopka zaradi kršitve poleg tega ugotovilo, da sporna zakonodaja ni zakonita z vidika prava Unije.

55. Vendar lahko obstajajo objektivne ovire za tako pravno sredstvo (na primer, če je po izbrisu pravic užitka zadevno zemljišče pridobil nov lastnik ali če lastnik zemljišča in prejšnji imetnik teh pravic skleneta sporazum o odškodnini v zvezi z izbrisom pravic ali če je za zadevno zemljišče vpisana druga pravica do uporabe). V takem primeru, če finančno nadomestilo ni mogoče, ker madžarski zakonodajalec ni sprejel predpisov v zvezi s tem, bi moralo predložitveno sodišče kot skrajno pravno sredstvo ugotoviti, ali se družba Grossmania lahko sklicuje na sodno prakso, ki izhaja iz sodbe Brasserie du pêcheur in Factortame,²⁶ da bi od države zahtevala povračilo škode, ki ji je bila povzročena s kršitvijo prava Unije, za katero odgovarja država.

²⁵ Iz točke 71 sodbe SEGRO in Horváth izhaja, da so bile pravice užitka izbrisane 5058 državljanom drugih držav članic. Tega izbrisa ni spremljalo nobeno nadomestilo, kar pomeni, da je bilo navedenim državljanom preprosto odvzeto njihovo premoženje oziroma naložbe.

²⁶ Sodba z dne 5. marca 1996 (C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točke 21, 22, 31 in 36).

6. *Splošni preudarki in kritika sodne prakse Sodišča v zvezi s pravnomočnostjo upravnih odločb, ki so v nasprotju s pravom Unije, in njihovo odpravo*

56. Odprava upravnih odločb je pravni instrument, ki ga načeloma pozna upravno pravo vseh držav članic.²⁷

57. V skladu s pristopom, ki so ga že zagovarjali generalni pravobranilci P. Léger,²⁸ D. Ruiz-Jarabo²⁹ in Y. Bot,³⁰ menim, da bi se moralo Sodišče odmakniti od sodne prakse, ki izhaja iz sodbe Kühne & Heitz. Ta sodna praksa povzroča dobro dokumentirane težave v zvezi z razlago, na primer vprašanje, ki ga je postavilo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija) v zadevi, v kateri je bila izdana sodba i-21 Germany. Poleg tega je bila sodba Kühne & Heitz kritizirana kot kazuistična in nejasna³¹ v pravni literaturi³².

58. Prvič, menim, da bi za varstvo pravic strank, kot je družba Grossmania, pristop iz sodbe z dne 29. aprila 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, točka 32) (in zadev, kot so Simmenthal, Factortame in Larsy,³³ ki dajejo prednost primarnosti prava Unije in učinkovitosti), moral imeti prednost pred pristopom, uporabljenim v sodbi Kühne & Heitz. V sodbi Ciola je Sodišče ugotovilo, da se je mogoče na primarnost prava Unije sklicevati tudi v zvezi s posamičnimi upravnimi odločbami, tako da primarnost ni upoštevna samo v nasprotjih abstraktnih pravil.³⁴ Zato se v obravnavani zadevi po tehtnem premisleku pokaže, da bi bilo treba načelu primarnosti v položajih, kot je ta v zadevi v glavni stvari, pripisati večjo težo kot načelu postopkovne avtonomije.³⁵ Če parafraziram Tridimasa,³⁶ dejansko vprašanje ni, ali pristop, ki ga predlagam, spodkopava pravnomočnost upravnih odločb in pravno varnost, temveč ali potreba po zagotavljanju spoštovanja pravne države in učinkovitosti prava Unije prevlada nad tem učinkom spodkopavanja. Trdno sem prepričan, da tu prevladata pristop iz sodbe Ciola in potreba po spoštovanju pravne države.

²⁷ Ritleng, D., *Le retrait des actes administratifs contraires au droit communautaire*, Bestand und Perspektiven des europäischen Verwaltungsrechts, 2008, str. 237, in Taborowski, M., *op. cit.*, str. 1481. Glej tudi Müller, H., *Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluss des Europarechts*, Duncker & Humblot, Berlin 2000, in Kovar, R., *Le retrait des actes administratifs nationaux contraires au droit communautaire*, Mél. L. Favoreu, Dalloz 2007. Poleg tega glej v zvezi z odpravo upravnih aktov Unije Lübbig, T., *Die Aufhebung (Rücknahme und Widerruf) von Verwaltungsakten der Gemeinschaftsorgane*, EuZW, 2003, str. 233.

²⁸ Sklepni predlogi v zadevi Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2003:350).

²⁹ Sklepni predlogi v združenih zadevah i-21 Germany in Arcor (C-392/04 in C-422/04, EU:C:2006:181).

³⁰ Sklepni predlogi v zadevi Kempter (C-2/06, EU:C:2007:245).

³¹ Glej nadaljnja sklicevanja v Wallerman, A., *Towards an EU Law Doctrine on the Exercise of Discretion in National Courts? The Member States' Self-Imposed Limits on National Procedural Autonomy*, CMLR, 53, 2016, str. 350.

³² Kot kritično opozarja pravna literatura o tej sodbi, je Sodišče v tej zadevi odprlo Pandorino skrinjico, ker ob poseganju v eno najbolj temeljnih načel pravne varnosti ta sodba ne vsebuje razumljive utemeljitve sprejetega stališča in širi negotovost glede razlage štirih pogojev iz zadeve Kühne & Heitz. V literaturi se poudarja tudi, da ta sodba nacionalnim sodiščem povzroča težave v zvezi z njeno uporabo (Taborowski, M., *op. cit.*, str. 1464, 1465 in 1469). Za poskus umestitve te sodbe v okvir, ki ga določajo načela primarnosti, učinkovitosti, enakovrednosti in avtonomije, glej Becker, F., *Application of Community Law by Member States' Public Authorities: Between Autonomy and Effectiveness*, 44 CMLR, 2007, str. 1035.

³³ Sodbe z dne 9. marca 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49); z dne 19. junija 1990, Factortame in drugi (C-213/89, EU:C:1990:257), in z dne 28. junija 2001, Larsy (C-118/00, EU:C:2001:368).

³⁴ V zvezi s temi temami na splošno glej Ruffert, M., *The Stability of Administrative Decisions in the Light of EC Law: Refining the Case Law*, Review of European Administrative Law, zv. 1, št. 2, 2008, str. od 127 do 135.

³⁵ Glej v podporo istemu stališču med drugim Ginter, C., in Schasmin, P., *Options Arising from European Union Law to Review Final Judgments and Administrative Decisions: Implications for Future Developments?*, na voljo na researchgate.net, str. 157.

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

59. Pristop iz sodbe Kühne & Heitz nujno pripelje do razlik v varstvu pravic posameznika v različnih državah članicah, zato bi bilo treba dajati prednost razlogovanju iz sodb Simmenthal in Ciola, da se zagotovi spoštovanje pravne države.³⁷

60. Drugič, pomemben razlog, zakaj bi moralo Sodišče odstopiti od sodne prakse, ki izhaja iz sodbe Kühne & Heitz, je ta, da v skladu s to sodno prakso „obstoj“ pravice do odprave nacionalnega upravnega akta, ki je v nasprotju s pravom Unije, ne izhaja iz prava Unije, temveč je trenutno odvisen od nacionalne zakonodaje različnih držav članic.³⁸

61. Strinjam se namreč z navedbo generalnega pravobranilca Y. Bota, da „[člen 4(3) PEU] nalaga, da je treba uporabiti vsa morebitna sredstva iz nacionalnega procesnega prava, da bi, če navedeno pravo to dovoljuje, dosegli ponovno preučitev, in kadar je to primerno, odpravo pravnoomočne upravne odločbe, ki je v nasprotju s pravom [Unije]“.³⁹

62. Sodišče je že priznalo pomen skladnosti na področju začasnega pravnega varstva, ko je razsodilo, da „mora začasno pravno varstvo, ki ga pravo [Unije] zagotavlja posameznikom pred nacionalnimi sodišči, ostati enako ne glede na to, ali izpodbijajo skladnost nacionalnih predpisov s pravom [Unije] ali pa veljavnost sekundarne zakonodaje [Unije], in sicer na podlagi dejstva, da spor v obeh primerih temelji na pravu [Unije]“.⁴⁰

63. Sodišče je v sodbi Brasserie du pêcheur in Factortame prav tako navedlo, da se „pogoji, pod katerimi lahko pride do odgovornosti države za škodo, povzročeno posameznikom zaradi kršitve prava [Unije], [...], razen če ni za to posebej utemeljenih razlogov, ne morejo razlikovati od tistih, ki urejajo odgovornost [Unije] v primerljivih okoliščinah. Varstvo pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava [Unije], se namreč ne sme spreminjati glede na to, ali je organ, ki je povzročil škodo, nacionalni organ ali organ [Unije]“.⁴¹

64. Zato je Sodišče harmoniziralo sistem odgovornosti držav članic za kršitev prava Unije in sistem nepogodbene odgovornosti Unije.⁴²

65. Kot je bilo umestno poudarjeno v pravni literaturi,⁴³ je zahteva po skladnosti že nekoliko izražena na področju pravnega varstva državljanov v zvezi z vprašanjem, ki je razmeroma podobno vprašanju odprave nacionalnih upravnih aktov, ki nasprotujejo pravu Unije.

66. Sodišče je namreč v sodbi Gerekens in Procola⁴⁴ razsodilo, da „[z]ahteve, ki izhajajo iz varstva splošnih načel, ki jih priznava pravni red [Unije], prav tako zavezujejo države članice pri izvajanju predpisov [Unije] [...] Čeprav načelo pravne varnosti praviloma nasprotuje temu, da bi akt [Unije] začel veljati pred objavo, je to lahko izjemoma drugače, če cilj, ki ga je treba uresničiti, to zahteva in če se ustrezno upoštevajo legitimna pričakovanja zadevnih oseb“.

³⁷ To stališče se zagovarja tudi v Groussot, X., in Minssen, T., *Res Judicata in the Court of Justice Case-Law: Balancing Legal Certainty with Legality?*, *European Constitutional Law Review*, 3, str. 401.

³⁸ Glej tudi Ritleng, D., *op. cit.*, str. 248.

³⁹ Glej njegove sklepne predloge v zadevi Kempter (C-2/06, EU:C:2007:245, točka 79).

⁴⁰ Sodba z dne 21. februarja 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen in Zuckerfabrik Soest (C-143/88 in C-92/89, EU:C:1991:65, točka 20).

⁴¹ Sodba z dne 5. marca 1996 (C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točka 42).

⁴² Sodba z dne 4. julija 2000, Bergaderm in Goupil/Komisija (C-352/98 P, EU:C:2000:361, točke od 41 do 44).

⁴³ Ritleng, D., *op. cit.*, str. 252.

⁴⁴ Sodba z dne 15. julija 2004, Gerekens in Procola (C-459/02, EU:C:2004:454, točke od 21 do 24; v nadaljevanju: sodba Gerekens in Procola).

67. Zato, kot je bilo razsojeno v točki 24 te sodbe in je upoštevno za vprašanja v obravnavani zadevi, „[e]nako načela pravne varnosti ne ogrozi retroaktivna nacionalna ureditev, če cilj, ki ga je treba uresničiti, to zahteva in če se ustrezno upoštevajo legitimna pričakovanja zadevnih oseb“.

68. Podobno, glede na to, da je treba za vzpostavitev ravnotežja med načeloma zakonitosti in pravne varnosti sprejeti skladen pristop, se ta pristop po mojem mnenju ne bi smel razlikovati glede na to, ali gre za odpravo nezakonitega akta Unije ali nezakonitega nacionalnega akta. Zato Sodišče določitve tega pristopa ne bi smelo prepustiti zakonodaji držav članic zaradi nacionalne postopkovne avtonomije.⁴⁵ Nasprotno, Sodišče bi moralo enako kot v sodbi Gerekens in Procola sistem odprave nezakonitih nacionalnih upravnih aktov uskladiti s sistemom odprave nezakonitih upravnih aktov Unije.⁴⁶

69. Kot je namreč poudaril generalni pravobranilec D. Ruiz-Jarabo,⁴⁷ bi moralo Sodišče „poi[skati] ravnotežje med primarnostjo prava [Unije] in pravno varnostjo [...] ter se tako oddalji[ti] od sodne prakse, začrtane s sodbo v zadevi Kühne & Heitz [...], ki vodi v slepo ulico“, ter „[n]avezanost na nacionalno pravo, h kateri na tem področju spodbuja Sodišče, [...] sproža resne težave, med katerimi je treba izpostaviti raznolikost sistemov sodnega varstva pravic, ki temeljijo na pravnem sistemu [Unije]“.⁴⁸

7. Nova odstavka 4 in 5 člena 108 zakona o prehodnih ukrepih iz leta 2013

70. Nazadnje, čeprav to v vprašanju za predhodno odločanje ni izrecno navedeno, iz predložitvene odločbe izhaja, da predložitveno sodišče dvomi tudi o odstavkih 4 in 5 člena 108 zakona o prehodnih ukrepih iz leta 2013, ki sta bila uvedena po sodbi Sodišča v zadevi SEGRO in Horváth. Predložitveno sodišče očitno meni, da se ta odstavka uporabljata v obravnavani zadevi (str. 11 predložitvene odločbe). Da bi temu sodišču podal koristen odgovor za rešitev zadeve v glavni stvari, bom torej obravnaval vprašanje, ali pravo Unije nasprotuje nacionalnim določbam, kot sta navedena odstavka, v skladu s katerima so postopki za ponovni vpis pravic, ki so bile izbrisane v nasprotju s pravom Unije, prekinjeni do zaključka preiskave državnega tožilstva in sodnega postopka, ki iz tega izhaja.

71. Strinjam se z nemško vlado in Komisijo, da se zdi, da sta ti določbi v nasprotju s členom 63 PDEU, ker (ponovno) negativno vplivata na prosti pretok kapitala in pravo Unije jemljeta polni učinek – ne le, ker se poskuša z njunimi učinki ovirati učinkovita uporaba sodbe SEGRO in Horváth, temveč tudi ker imetnikom pravic, ki temeljijo na pravu Unije (že nezakonito oškodovanim v zadevi SEGRO in Horváth), otežujejo uveljavljanje njihovih pravic.

⁴⁵ V zvezi z razpravo o obsegu postopkovne avtonomije v pravu Unije glej Kakouris, K.N., *Do the Member States possess judicial procedural „autonomy“?*, 34 CMLR, 1997, str. 1389, ter Rodríguez Iglesias, G.-C., in Keppenne, J.-P., *L'incidence du droit communautaire sur le droit national*, v *Mélanges en hommage à Michel Waëlbroeck*; zv. 1, Bruylant, 1999, str. 517. Glej tudi Bobek, M., *Why There is no „Principle of Procedural Autonomy“ of the Member States*, v de Witte, B., in Micklitz, H.-W., (ur.), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Intersentia, 2011, str. 305.

⁴⁶ Glej Ritleng, D., *op. cit.*, str. 253.

⁴⁷ Glej njegove sklepne predloge v združenih zadevah i-21 Germany in Arcor (C-392/04 in C-422/04, EU:C:2006:181, točki 3 in 67). D. U. Galetta v delu „Autotutela decisoria e diritto comunitario“, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico*, 2005, str. od 35 do 59, meni, da je morebitna ponovna preučitev upravnega akta, ki ga ni mogoče izpodbijati, odvisna od preudarne vrednot. Na eni strani tehtnice je primarnost prava Unije, ki temelji na načelih zakonitosti, enakovrednosti, učinkovitosti in lojalnega sodelovanja. Na drugi strani je pravna varnost (str. 50).

⁴⁸ V teh sklepnih predlogih je napoteno na Coutron, A., *Cour de Justice*, 13 janvier 2004, Kühne & Heitz NV/Productschap voor Pluimvee en Eieren, v *Revue des affaires européennes*, 13. letnik (2003–2004), 3, str. od 417 do 434. Peerbux-Beaugendre, Z., *Commentaire de l'arrêt de la CJCE du 13 janvier 2004*, v *Revue du droit de l'Union européenne*, 3-2004, str. 566. Martín Rodríguez, P., „La revisión de los actos administrativos firmes: ¿Un nuevo instrumento de garantía de la primacía y efectividad del derecho comunitario? Comentario a la sentencia del TJCE de 13 de enero de 2004, C-453/00, Kühne & Heitz NV“, v *Revista General de Derecho Europeo*, št. 5, oktober 2004 (www.iustel.com).

72. Zaradi teh novih določb so imetniki pravic užitka iz drugih držav članic vsaj posredno v slabšem položaju, saj so ti imetniki s tema določbama v teh postopkih še vedno prikrajšani za svoje pravice užitka, ki so bile odvzete v nasprotju s pravom Unije. Poleg tega ni jasno, katere zahteve se uporabljajo za vlagatelje v okviru teh postopkov niti s katerimi težavami se ti lahko soočajo v tem okviru.

73. Dalje, zdi se, da je uvedba odstavkov 4 in 5 v nasprotju z načelom lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU. V členu 108(4) zakona o prehodnih ukrepih iz leta 2013 namreč madžarski zakonodajalec izhaja iz premise ali položaja (izbris stvarne pravice z uporabo odstavka 1), ki je v nasprotju s pravom Unije, in želi ta položaj ohraniti v položajih, določenih v odstavku 5. Vendar bi morala ugotovitev o neizpolnitvi obveznosti v sodbi Komisija/Madžarska pripeljati do tega, da bi Madžarska v celoti in čim prej odpravila nezakoniti položaj, ki ga povzroča člen 108(1) zakona o prehodnih ukrepih iz leta 2013, ne da bi še bolj omejila prosti pretok kapitala z odstavkoma 4 in 5 te določbe.

74. Posledično, kot je opozorila španska vlada, glede na sodbi Sodišča SEGRO in Horváth ter Komisija/Madžarska ter nova odstavka 4 in 5 člena 108 zakona o prehodnih ukrepih iz leta 2013 ni dvoma, da v obravnavani zadevi dejstvo, da družba Grossmania ni vložila pravnega sredstva zoper odločbe o izbrisu njenih pravic užitka nikakor ni element dejanskega stanja, na podlagi katerega bi se lahko sklepalo, da je hipoteza tu bistveno drugačna in bi v obravnavani zadevi upravičevala neuporabo sklepa, do katerega je prišlo Sodišče v sodbi SEGRO in Horváth, v kateri je, ne da bi dopustilo kakršno koli polje proste presoje glede dejstev, ugotovilo, da člen 108(1) zakona o prehodnih ukrepih iz leta 2013 in člen 94(5) zakona o zemljiški knjigi nista združljiva s pravom Unije.

75. Do enakega sklepa je treba priti zaradi potrebe po zagotavljanju dobrega delovanja notranjega trga, cilja preprečevanja razlik v uporabi prava Unije med različnimi državami članicami, da se zagotovi enotna uporaba prava Unije, pa tudi zaradi preudarkov o učinkih *erga omnes* in *ex tunc* sodb Sodišča, načelu primarnosti prava Unije ter nalogi nacionalnih sodišč, da opravljajo vlogo sodišč prava Unije.

III. Predlog

76. Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Gyóru, Madžarska), odgovori:

1. Predložitveno sodišče mora upoštevati sodbo z dne 6. marca 2018, SEGRO in Horváth (C-52/16 in C-113/16, EU:C:2018:157), in mora, da bi zagotovilo polni učinek prava Unije, po uradni dolžnosti zavrniti uporabo nacionalnih določb, ki so glede na razlago Sodišča v nasprotju s členom 63 PDEU. Obveznost zagotovitve polnega učinka prava Unije ne zavezuje le sodišča, ki mu je zadeva predložena, ampak tudi vse druge nacionalne organe. Ti organi morajo zavrniti uporabo predpisov nacionalnega prava, s katerimi je kršeno pravo Unije, ter uporabiti nacionalno pravo tako, da je mogoče čim prej odpraviti protislovje med nacionalnim pravom in pravom Unije in izničiti pravne posledice kršitve prava Unije.

2. Člen 63 PDEU je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalnim določbam, kot sta odstavka 4 in 5 člena 108 zakona o prehodnih ukrepih iz leta 2013, ker je postopek ponovnega vpisa pravice, ki je bila izbrisana v nasprotju s pravom Unije, prekinjen do zaključka preiskave državnega tožilstva in sodnega postopka, ki iz tega izhaja, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.