



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
EVGENIJE TANČEVA
přednesené dne 16. září 2021¹

Věc C-177/20

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

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Soud pro správní a pracovněprávní věci v Győru, Maďarsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Zásady unijního práva – Přednost – Přímý účinek – Rozpor mezi unijním právem a vnitrostátním právem – Porušení unijního práva, které je konstatováno Soudním dvorem v rozhodnutí o předběžné otázce, jakož i v rámci žaloby pro nesplnění povinnosti – Povinnosti a práva vnitrostátních správních orgánů a soudů – Nepoužití vnitrostátního práva ve věcech, které jsou věcem dotčeným v daném rozhodnutí o předběžné otázce podobné, avšak nejsou s nimi totožné – Nabytí právní moci správního rozhodnutí v případě, že proti němu není podán opravný prostředek k soudu – Nepoužití nebo zrušení takového rozhodnutí z důvodu jeho rozporu s unijním právem – Judikatura vycházející z rozsudku ve věci Kühne & Heitz (C-453/00)“

1. Projednávaná věc staví Soudní dvůr před zásadní corneillovské dilema v oblasti práva: je nutno upřednostnit zásadu legality, nebo zásadu právní jistoty? Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla předložena Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Soud pro správní a pracovněprávní věci v Győru, Maďarsko) v souvislosti s rozhodnutím o zamítnutí opětovného zápisu poživacích práv žalobkyně, která byla vymazána z katastru nemovitostí, k zemědělské půdě.

I. Skutkový základ sporu v původním řízení a předběžná otázka

2. Grossmania je obchodní společnost se sídlem v Maďarsku, jejímiž společníky jsou státní příslušníci jiných členských států než Maďarska. Grossmania byla držitelem poživacích práv k nemovitostem v Maďarsku. Tato práva byla vymazána z katastru nemovitostí na základě § 108 odst. 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, kterým se stanoví přechodná ustanovení a další ustanovení související se zákonem č. CXXII z roku 2013 o prodeji zemědělské a lesní půdy; dále jen „zákon z roku 2013 o přechodných ustanoveních“) a § 94 odst. 5 az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. Évi CXLI. törvény (zákon č. CXLI z roku 1997 o katastru nemovitostí; dále jen „zákon o katastru nemovitostí“). Grossmania nepodala proti výmazu svých poživacích práv opravný prostředek.

¹ – Původní jazyk: angličtina.

3. Soudní dvůr rozsudkem ze dne 6. března 2018, SEGRO a Horváth (spojené věci C-52/16 a C-113/16, EU:C:2018:157, dále jen „rozsudek ve věci SEGRO a Horváth“), konstatoval, že článek 63 SFEU brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená v původních řízeních, podle níž poživací práva zřízená dříve k zemědělské půdě, jejichž držitelé nejsou blízkými příbuznými vlastníka této půdy, ze zákona zanikají, a v důsledku toho jsou vymazána z katastru nemovitostí.

4. V důsledku této skutečnosti podala Grossmania k Vas Megyei Kormányhivatal Celldömölki Járási Hivatala (obecní úřad Celldömölk, při Správním úřadu vykonávajícím přenesenou pravomoc v župě Vas, Maďarsko; dále jen „správní orgán prvního stupně“) žádost o provedení opětovného zápisu svých poživacích práv k uvedeným nemovitostem. Správní orgán prvního stupně rozhodnutím ze dne 17. května 2019 tuto žádost zamítl, a to zejména s odkazem na § 108 odst. 1 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních.

5. Grossmania podala opravný prostředek v rámci správního řízení a Správní úřad vykonávající přenesenou pravomoc v župě Vas rozhodnutím ze dne 5. srpna 2019 výše uvedené rozhodnutí potvrdil. Uvedl, že žádost o provedení opětovného zápisu není přípustná, a to zejména z toho důvodu, že je stále v platnosti § 108 odst. 1 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních. Podle jeho názoru se rozsudek ve věci SEGRO a Horváth a rozsudek ze dne 21. května 2019, Komise v. Maďarsko (Poživací práva k zemědělské půdě) (C-235/17, EU:C:2019:432, dále jen „rozsudek ve věci Komise v. Maďarsko“), na projednávanou věc nepoužijí.

6. Grossmania podala proti rozhodnutí ze dne 5. srpna 2019 správní žalobu k předkládajícímu soudu. Předkládající soud zdůrazňuje, že společnosti Grossmania nelze přiznat žádnou finanční náhradu, neboť neexistují žádné vnitrostátní normy, které by vyplacení takové náhrady umožňovaly. Odkazuje na judikaturu Alkotmánybíróság (Ústavní soud, Maďarsko). Podle této judikatury vznikla situace neslučitelná s maďarskou ústavou, protože zákonodárce v souvislosti s poživacími a užívacími právy k pozemkům, která zanikla podle § 108 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních, nezavedl pravidla umožňující nahradit mimořádnou majetkovou škodu, kterou nebylo možné požadovat v rámci vyrovnání mezi smluvními stranami, ale vztahuje se na platné smlouvy. Alkotmánybíróság (Ústavní soud) vyzval zákonodárce, aby odstranil tento nedostatek, který je v rozporu s ústavou, nejpozději do 1. prosince 2015. Žádné ustanovení však nebylo v tomto ohledu přijato, přestože již uplynulo více než pět a půl roku. Předkládající soud poukazuje na skutečnost, že skutkové okolnosti dané ve věci SEGRO a Horváth se liší od skutkových okolností daných v projednávané věci, neboť Grossmania nepodala proti správním rozhodnutím, na jejichž základě byla její poživací práva vymazána, žalobu.

7. Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Soud pro správní a pracovněprávní věci v Győru) se tudíž rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Má být článek 267 SFEU vykládán v tom smyslu, že pokud Soudní dvůr Evropské unie prostřednictvím rozhodnutí vydaného v rámci řízení o předběžné otázce konstatuje neslučitelnost právního ustanovení členského státu s unijním právem, nelze toto právní ustanovení uplatnit ani v následujících vnitrostátních správních nebo soudních řízeních, a to bez ohledu na to, že skutkové okolnosti následujícího řízení nejsou zcela totožné se skutkovými okolnostmi předchozího řízení o předběžné otázce?“

II. Analýza

A. Stručné shrnutí argumentů účastníků řízení

8. Písemná vyjádření předložily Grossmania, německá, španělská a maďarská vláda, jakož i Evropská komise.

9. Vzhledem k tomu, že se všichni účastníci řízení (s výjimkou maďarské vlády) dovolávají téže judikatury a argumenty, které vznášejí na podporu svého stanoviska, a sice že na první otázku je nutno odpovědět kladně, se překrývají, vyjádřím se ve svém posouzení pouze k hlavní argumentaci jimi předkládané.

10. Maďarská vláda zaprvé tvrdí, že – jak uvedl i sám předkládající soud – situace v původním řízení se liší od situace, z níž vychází rozhodnutí ve věci SEGRO a Horváth, neboť Grossmania nepodala v roce 2014 proti zrušení svých požívacích práv žádný opravný prostředek. Z rozsudku ze dne 13. ledna 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, dále jen „rozsudek ve věci Kühne & Heitz“), vyplývá, že správní orgán je povinen takové rozhodnutí přezkoumat pouze, pokud jsou splněny čtyři podmínky uvedené v bodě 28 tohoto rozsudku. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že v projednávané věci tomu tak není. Za těchto okolností je nezbytné nalézt rovnováhu mezi zásadou právní jistoty a zásadou legality v unijním právu a ověřit, zda jsou dodrženy zásady rovnocennosti a efektivity, aby mohli jednotlivci uplatnit své nároky na základě unijního práva. Maďarská vláda tvrdí, že vnitrostátní právní úprava žalob platná v rozhodné době tyto požadavky splňovala. Maďarská vláda zadruhé tvrdí, že v brzké době budou přijata vnitrostátní pravidla, která zaručí, že – ve vztahu ke zrušeným požívacím právům – budou náležitě zohledněny zájmy dotčených stran. Toto téma je v současnosti předmětem jednání s Komisí.

B. Posouzení

1. Úvodní poznámky

11. V projednávané věci vyvstává otázka, zda rozsudek Soudního dvora – kterým bylo ustanovení vnitrostátního práva (§ 108 odst. 1 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních) prohlášeno za odporující unijnímu právu – brání použití tohoto ustanovení na situace srovnatelné, nikoli však totožné, se situací, jež vedla k vydání uvedeného rozsudku. Na tuto otázku je třeba odpovědět kladně.

12. To vyplývá mimo jiné ze skutečnosti, že existuje výjimka z povinnosti soudů posledního stupně položit předběžnou otázku: „je-li vznesená otázka po hmotné stránce shodná s otázkou, která již byla předmětem rozhodnutí o předběžné otázce v obdobném případě“².

13. V bodě 129 rozsudku ve věci SEGRO a Horváth Soudní dvůr rozhodl, že článek 63 SFEU brání takové právní úpravě, jako je § 108 odst. 1 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních³. Položená předběžná otázka se sice zmiňuje pouze o rozsudku ve věci SEGRO a Horváth, nicméně je zřejmé, že v tomto stanovisku je nutno přihlídnout i k rozsudku ve věci Komise v. Maďarsko.

² – Rozsudek ze dne 6. října 1982, Cilfit a další (283/81, EU:C:1982:335, body 13 a 14).

³ – Viz Leitner, P., „Enteignung“ in Ungarn?, *ecolex*, 2018, s. 680, Guski, R., *Kapitalverkehrsfreiheit vs. Agrarpolitik*, GPR, 3/2019, s. 102, Mok, M. R., *Redactionele aantekening*, *Nederlandse Jurisprudentie*, 2019/68, s. 1090, Petit, Y., *commentaire*, *Droit rural*, č. 466, říjen 2018, 163, a Ludwigs, M., *Anmerkung*, *EuZW*, číslo 8/2018, s. 339.

V posledně uvedeném rozsudku bylo totiž výslovně uvedeno, že Maďarsko tím, že přijalo § 108 odst. 1 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních, porušilo povinnosti, které pro něj vyplývají z ustanovení článku 63 SFEU a článku 17 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

14. Zaprvé tento rozsudek, jímž bylo konstatováno nesplnění povinností, zakládá překážku věci pravomocně rozsouzené ve vztahu ke skutkovým okolnostem a právní úpravě, o nichž bylo v tomto rozsudku rozhodnuto. Zadruhé, „konstatování, že členský stát nesplnil povinnosti, které pro něj vyplývají z [unijního] práva, s sebou nese automatický zákaz uplatňování [dotčeného vnitrostátního opatření] jak soudními, tak správními orgány tohoto členského státu, a dále povinnost těchto orgánů přijmout veškerá vhodná opatření k usnadnění uplatňování [unijního] práva v plném rozsahu“⁴.

15. Z výše uvedeného vyplývá, že maďarské orgány (včetně předkládajícího soudu) jsou povinny neuplatňovat § 108 odst. 1 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních, který je – přibližně dva a půl roku po vydání rozsudku konstatujícího nesplnění povinnosti Maďarska – maďarským zákonodárcem stále ponecháván v platnosti.

16. Nejenže totiž Maďarsko nepodniklo v návaznosti na tyto dva rozsudky Soudního dvora žádné kroky, ale rovněž přijalo nová ustanovení, která brání plné účinnosti unijního práva. Tato ustanovení ztěžují opětovný zápis poživacích práv v případě, kdy byla tato práva předtím protiprávně zrušena. Těmito novými ustanoveními (§ 108 odst. 4 a 5 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních) se budu zabývat v závěrečné části svého stanoviska.

2. Jedná se o případ „nepoužití konečného vnitrostátního rozhodnutí“?

17. Na základě písemností ve spise lze dospět k závěru, že možná nebude nutné rozhodnutí, kterými byla dotčená poživací práva zrušena, rušit. Pokud tomu tak bude, pak nenastává situace, kdy je nutno upustit od uplatnění konečného vnitrostátního rozhodnutí.

18. Podle maďarské vlády se Grossmania nachází ve skutkově odlišné situaci než společnost SEGRO nebo G. Horváth, kteří se proti rozhodnutí, jimiž byla jejich poživací práva zrušena, odvolali. Rozhodnutí ve věci Grossmania jsou *res judicata*, či jinými slovy konečnými vnitrostátními rozhodnutími, což znamená, že rozhodnutí, jimiž byla poživací práva společnosti Grossmania zrušena, již nelze změnit.

19. Maďarské právo však podle všeho, a v rozporu s výše uvedenou argumentací, upravuje zvláštní řízení nazvané „přezkumné řízení“, jehož zahájení může požadovat vnitrostátní správní orgán z vlastního podnětu ve lhůtě pěti let od právní moci rozhodnutí.

20. Předkládající soud tedy bude muset rozhodnout o několika otázkách. Zaprvé, jak zdůraznila Komise, bude muset ověřit, zda příslušný orgán opominul uplatnit tvrzení, že se rozhodnutí o zrušení poživacích práv společnosti Grossmania stala konečnými. Zadruhé bude muset nařídit opětovný zápis zrušených práv společnosti Grossmania, popřípadě, bude-li to nezbytné, zrušit napadené rozhodnutí (kterým byla zamítnuta žádost společnosti Grossmania o opětovný zápis poživacích práv). Zatřetí předkládající soud bude muset příslušnému orgánu nařídit provedení nového řízení, přičemž tento orgán bude v rámci tohoto řízení povinen provést výklad

⁴ – Rozsudek ze dne 19. ledna 1993, Komise v. Itálie (C 101/91, EU:C:1993:16, bod 24).

vnitrostátních pravidel ve světle užitečného účinku unijního práva. Bude-li to v tomto ohledu nezbytné, bude státní správa za účelem opětovného zápisu zrušených práv muset využít výše uvedeného přezkumného řízení.

21. Ze spisu totiž vyplývá, že maďarské orgány jednoduše neověřily, zda rozhodnutí o zrušení poživacích práv společnosti Grossmania byla či nebyla konečná. Rovněž neprovedly posouzení toho, jakým způsobem by mohlo být maďarské právo použito v souladu s právem unijním.

22. Všichni účastníci řízení se soustředili na údajný střet zásady právní jistoty se zásadami legality a přednosti unijního práva, nicméně nejprve je třeba zjistit, zda takový konflikt ve věci v původním řízení skutečně nastal.

23. Zdůraznil bych (stejně jako německá vláda), že předkládající soud vychází z předpokladu, že zrušení poživacích práv bylo provedeno *ex lege* a *de facto* nebylo ve skutečnosti vydáno žádné legitimní správní rozhodnutí. Tuto skutečnost přísluší ověřit předkládajícímu soudu, nicméně v takovém případě by situace v projednávané věci neodpovídala situaci ve věci Kühne & Heitz⁵ a situaci ve věci i-21 Germany⁶.

24. V takovém případě jsou v souladu se zásadou loajální spolupráce (čl. 4 odst. 3 SEU) „členské státy povinny odstranit protiprávní důsledky porušení [unijního] práva“ a „orgánům dotčeného členského státu přísluší přijmout obecná i zvláštní opatření k zajištění dodržování [unijního] práva [...] na jeho území [...] Uvedené orgány, byť si zachovávají výběr opatření, která je třeba přijmout, musí zejména dbát na to, aby bylo vnitrostátní právo co nejdříve v souladu s [unijním právem] a aby byla zajištěna plná účinnost práv, která procesním subjektům vyplývají z [unijního] práva“⁷.

25. Kromě toho „účinky spojené se zásadou přednosti unijního práva jsou závazné pro všechny orgány členského státu [...] nelze připustit, aby pravidla vnitrostátního práva, byť ústavní povahy, porušovala jednotnost a účinnost unijního práva“⁸.

26. Zaprvé maďarské orgány budou muset určit, zda jsou rozhodnutí o zrušení práv konečná. Pokud ano, musí tyto orgány ověřit, zda mohou být tato rozhodnutí podle vnitrostátního práva přezkoumána. Jakmile maďarské orgány splní tento úkol, budou muset zohlednit užitečný účinek a přednost unijního práva.

⁵ – Tento rozsudek vyvolal velkou polemiku: viz Caranta, R., *Case C-453/00, Kühne & Hei[t]z*, CMLR 42, 2005, s. 179, Prechal, S., *Annotation of Kühne & Heitz*, 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, 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, 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, Europe, 2004, s. 66. Ke specifčnosti této věci viz Lenaerts, K., a Corthaut, T., *Rechtsvinding door het Hof van Justitie*, 55 AA, 2006, s. 581 a 582.

⁶ – Rozsudek ze dne 19. září 2006, i-21 Germany a Arcor (C-392/04 a C-422/04, EU:C:2006:586; dále jen „rozsudek ve věci i-21 Germany“). Viz poznámka Taborowski, M., *Joined cases C 392/04 & C 422/04*, CMLR 44, 2007, s. 1463.

⁷ – Rozsudek ze dne 21. června 2007, Jonkman a další (C-231/06 až C-233/06, EU:C:2007:373, body 37 a 38, dále jen „rozsudek ve věci Jonkman“).

⁸ – Rozsudek ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – odvolání) (C-824/18, EU:C:2021:153, bod 148).

3. *Povinnost nepoužít vnitrostátní právní předpisy jako důsledek rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce*

27. Pro případ, že se navzdory výše uvedeným úvahám ukáže, že je nezbytné, aby se předkládající soud zabýval povinností nepoužít vnitrostátní právní předpisy, uvádím následující poznámky.

28. Úvodem je nutno říci, že se všichni účastníci řízení (i maďarská vláda) v podstatě shodují na tom, že výklad podaný Soudním dvorem v rozsudku ve věci SEGRO a Horváth (body 45 a 46) znamená pro projednávanou věc povinnost nepoužít dotčené maďarské právní předpisy, neboť jsou v rozporu s článkem 63 SFEU.

29. Účelem řízení o předběžné otázce je zajistit spolupráci mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem, aby byla zaručena přednost a jednotnost unijního práva. Jak zdůraznila španělská vláda, je tedy třeba zajistit závaznou povahu rozsudků Soudního dvora, neboť jinak by byla ohrožena nejen ochrana poskytovaná unijním právem, ale i soudržnost unijního práva, čímž by v rámci unijního práva došlo k diskriminaci.

30. Dále rozsudkem Soudního dvora je sice vázán předkládající soud, nicméně účinky *erga omnes* rozsudků Soudního dvora jsou použitelné v celé Unii⁹ na rovnocenné situace.

31. Závazný účinek rozsudku vydaného Soudním dvorem v řízení o předběžné otázce se týká výkladu pravidla unijního práva a tento výklad je „čistě deklaratorní s tím důsledkem, že jeho účinky sahají v zásadě k datu, kdy vykládané pravidlo vstoupilo v platnost“¹⁰. Tento závazný účinek *souvisí s dotčenou normou* unijního práva. Závazný účinek, který by byl *striktně omezen pouze na danou situaci*, by byl v rozporu s účelem řízení o předběžné otázce, kterým je zaručit jednotný výklad unijního práva¹¹.

32. Závaznost tohoto výkladu vyplývá z přednosti unijního práva, rozhodnutí Da Costa a Cilfit¹², deklaratorní a retroaktivní povahy výkladu Soudního dvora, jakož i z účelu řízení o předběžné otázce, kterým je zajistit jednotu a soulad (tedy zabránit rozdílnému výkladu), plný účinek a autonomii unijního práva.

33. V rozsudku ze dne 6. března 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, bod 35), totiž Soudní dvůr připomněl, že „[v] zájmu zachování specifických rysů a autonomie unijního právního řádu zavedly Smlouvy soudní systém určený k zajištění soudržného a jednotného výkladu unijního práva“. V tomto rámci „přísluší podle článku 19 SEU vnitrostátním soudům a Soudnímu dvoru, aby zaručily *plné uplatňování* unijního práva ve všech členských státech a soudní ochranu práv, která pro jednotlivce z unijního práva vyplývají“¹³. „Stěžejním prvkem celého takto koncipovaného soudního systému je zvláště řízení o předběžné otázce upravené v článku 267 SFEU, které má za cíl – prostřednictvím nastoleného dialogu mezi jednotlivými soudy, konkrétně mezi Soudním dvorem a soudy členských států – zajistit jednotný výklad unijního práva, čímž umožňuje zaručit jeho soudržnost, plný účinek a autonomii a v konečném důsledku i specifický charakter práva zavedeného Smlouvami“¹⁴.

⁹ – Viz též rozsudek ze dne 5. dubna 2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, bod 38).

¹⁰ – Rozsudek ze dne 12. února 2008, Kempster (C-2/06, EU:C:2008:78, bod 35). Viz poznámka Simon, D., Europe, duben 2008, s. 13.

¹¹ – Rozsudek ze dne 16. ledna 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf (166/73, EU:C:1974:3, bod 2).

¹² – Rozsudky ze dne 27. března 1963, 28/62 až 30/62, EU:C:1963:6, a ze dne 6. října 1982, 283/81, EU:C:1982:335.

¹³ – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska (Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, bod 36).

¹⁴ – Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, bod 37 a citovaná judikatura.

34. Z toho vyplývá, že „[z]e zásady přednosti plyne, že pokud vnitrostátní soud, jež má v rámci svých pravomocí uplatnit ustanovení unijního práva, nemůže vyložit vnitrostátní právní úpravu v souladu s požadavky tohoto práva, má povinnost zajistit plný účinek těchto ustanovení tak, že na základě své vlastní pravomoci podle potřeby upustí od použití jakéhokoli odporujícího ustanovení vnitrostátních právních předpisů, i když je pozdějšího data, aniž musí nejprve žádat o jeho odstranění legislativní cestou nebo jakýmkoliv jiným ústavním postupem či na toto odstranění čekat“¹⁵. V tomto ohledu platí, že pokud má vnitrostátní soud pochybnosti, „i v případě existence judikatury Soudního dvora, která řeší dotčenou právní otázku, mají vnitrostátní soudy nadále možnost se obrátit na Soudní dvůr, pokud to považují za vhodné“¹⁶. Ovšem vnitrostátní soud tudíž samozřejmě není povinen učinit, pokud takové pochybnosti nemá¹⁷.

4. *Důsledky konečné povahy rozhodnutí o zrušení požívacích práv*

35. Dále, přestože z výše uvedených úvah vyplývá, že by rozsudky ve věci SEGRO a Horváth a ve věci Komise v. Maďarsko měly vést předkládající soud k tomu, aby nepoužil dotčená vnitrostátní ustanovení, kterých se dovolávají maďarské orgány na podporu svého rozhodnutí o zamítnutí žádosti společnosti Grossmania o opětovný zápis – předkládající soud totiž vychází z předpokladu, že tímto způsobem postupovat musí, ze spisu vyplývá, že pochybnosti předkládajícího soudu se týkají spíše existence správních rozhodnutí (jimiž byla tato práva zrušena), která se stala konečnými.

36. Je pravda, že „přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby určil příslušné soudy a upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která pro jednotlivce vyplývají z přímého účinku [unijního práva], za předpokladu, že tyto podmínky nejsou na jedné straně méně příznivé než ty, kterými se řídí obdobná řízení na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti), a že na druhé straně nejsou upraveny tak, že by v praxi znemožňovaly výkon práv přiznaných [unijním právním řádem] (zásada efektivity)“¹⁸.

37. Jak však podotkla Komise, s ohledem na význam právní jistoty se nelze této zásady dovolávat jako odůvodnění pro oslabení užitečného účinku unijního práva členským státem. Z judikatury vyplývá, že „[j]e totiž na členských státech, aby určily soudy nebo orgány příslušné k přezkumu platnosti vnitrostátního ustanovení a zajistily prostředky a postupy, které umožňují tuto platnost zpochybnit a v případě opodstatněnosti žaloby umožňují uvedené ustanovení zrušit, jakož i případně určit účinky takového zrušení“¹⁹.

38. Ze spisu vyplývá, že maďarské orgány se nedovolávaly konečné povahy rozhodnutí, jimiž byla zrušena požívací práva společnosti Grossmania. Rozhodnutí o tom, zda jsou tato rozhodnutí konečná, bude záviset na použitelných maďarských procesních pravidlech, nicméně v zásadě by takové opominutí mělo vést k tomu, aby těmto orgánům nebylo umožněno se konečné povahy těchto rozhodnutí dovolávat. Je možné, že maďarské právo uvedeným orgánům umožňuje, aby se vzdaly možnosti dovolávat se konečné povahy těchto rozhodnutí, potažmo, což by znamenalo totéž, vnitrostátní právo těmto orgánům umožňuje taková rozhodnutí změnit. Podle judikatury

¹⁵ – Rozsudek ze dne 6. října 2020, La Quadrature du Net a další (C-511/18, C-512/18 a C-520/18, EU:C:2020:791, body 214 a 215).

¹⁶ – Rozsudek ze dne 3. března 2020, Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140, bod 46).

¹⁷ – Rozsudek ze dne 19. ledna 2010, Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, body 53 a 54).

¹⁸ – Rozsudek ze dne 16. května 2000, Preston a další (C-78/98, EU:C:2000:247, bod 31).

¹⁹ – Rozsudek ze dne 4. prosince 2018, Minister for Justice and Equality and Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, bod 34).

totiž platí, že „pokud použitelná vnitrostátní procesní pravidla dávají za určitých podmínek vnitrostátnímu soudu [nebo vnitrostátnímu správnímu orgánu] možnost, aby pozměnil rozhodnutí zakládající překážku věci pravomocně rozsouzené tak, aby byl vzniklý stav slučitelný s vnitrostátním právem, musí být tato možnost v souladu se zásadami rovnocennosti a efektivity využita, jsou-li tyto podmínky splněny, k tomu, aby byl obnoven soulad dotčeného stavu s unijním právem“²⁰. Předkládající soud by tedy musel tuto skutečnost zohlednit, tak aby se v projednávané věci předešlo porušení zásady rovnocennosti.

39. Konkrétně z rozsudku ze dne 4. října 2012, Bjankov (C-249/11, EU:C:2012:608, dále jen „rozsudek ve věci Bjankov“), vyplývá, že „Soudní dvůr [již] uznal, že skutečnost, že správní rozhodnutí nabylo právní moci, přispívá k právní jistotě s tím důsledkem, že unijní právo nevyžaduje, aby správní orgán byl v zásadě povinen přezkoumat správní rozhodnutí, které získalo takovou konečnou povahu“ (bod 76 tohoto rozsudku).

40. Nicméně „v souladu se zásadou spolupráce vyplývající z čl. 4 odst. 3 SEU mohou zvláštní okolnosti ukládat vnitrostátnímu správnímu orgánu, aby přezkoumal správní rozhodnutí, které nabylo právní moci, za účelem zohlednění výkladu relevantního ustanovení unijního práva přijatého později Soudním dvorem [...] Z judikatury vyplývá, že v tomto kontextu Soudní dvůr zohlednil zvláštnosti situací a dotčené zájmy, aby našel rovnováhu mezi požadavkem právní jistoty a požadavkem legality z hlediska unijního práva“²¹.

41. Z judikatury kromě toho vyplývá, že zásada efektivity (stejně jako zásada rovnocennosti) je dovozována ze zásady loajální spolupráce zakotvené v čl. 4 odst. 3 SEU (rozsudek ve věci XC)²².

42. Podle bodu 23 rozsudku ve věci XC „[p]ožadavky vyplývající z těchto zásad platí jak pro určení soudů příslušných k rozhodování o žalobách založených na tomto právu, tak pro stanovení procesních podmínek upravujících takové žaloby“.

43. Bod 24 téhož rozsudku dále upřesňuje, že „[d]održování uvedených požadavků musí být analyzováno s ohledem na postavení daných pravidel v řízení jako celku, na průběh řízení a zvláštnosti těchto pravidel před jednotlivými vnitrostátními orgány“.

44. Z výše uvedeného vyplývá, že požadavek respektovat konečnou povahu takových rozhodnutí, jako jsou rozhodnutí dotčená v původním řízení, musí být posuzován z hlediska zásady efektivity.

45. V projednávané věci je nutno použít rozsudek ve věci Bjankov. Soudní dvůr totiž v uvedené věci rozhodl, že unijní právo *brání* právní úpravě členského státu, podle níž nemůže být správní řízení, v němž byl uložen zákaz opustit území, který nabyl právní moci a proti němuž nebyla podána soudní žaloba, v zásadě obnoveno v případě, kdy je tento zákaz zjevně v rozporu s unijním právem, a to bez ohledu na to, že takový zákaz nadále vyvolává právní účinky vůči osobě, které je určen.

46. Takový výsledek nemůže být dle rozhodnutí Soudního dvora přiměřeně odůvodněn zásadou právní jistoty²³.

²⁰ – Rozsudek ze dne 11. září 2019, Călin (C-676/17, EU:C:2019:700, bod 29).

²¹ – Bod 77 tohoto rozsudku. K judikatuře týkající se vnitrostátních procesních pravidel viz Biondi, A., *The European Court of Justice and certain national procedural limitations: Not such a tough relationship*, 36 CMLR, 1999, s. 1271, a Hoskins, M., *Tilting the balance: Supremacy and national procedural rules*, 21 European Law Review, 1996, s. 365.

²² – Rozsudek ze dne 24. října 2018, XC a další (C-234/17, EU:C:2018:853, dále jen „rozsudek ve věci XC“, bod 22).

²³ – Rozsudek ve věci Bjankov, body 79, 81 a 82.

47. V souladu s rozsudkem ve věci Bjankov se domnívám (stejně jako německá vláda a Komise), že zásadu právní jistoty, která musí být vyvažována proti požadavku na dodržování unijního práva, nemůže členský stát využít jako prostředek k tomu, aby se vyhýbal používání unijního práva²⁴.

48. Nedomnívám se, že se Maďarsko může v projednávané věci legitimně dovolávat zásady právní jistoty, zatímco ve svém právním řádu zachovává ustanovení, která byla Soudním dvorem prohlášena za odporující unijnímu právu před přibližně dvěma a půl lety. Jak totiž stanovilo římské právo: „*Commodum ex injuria sua nemo habere debet*“ (právo nesmí nikomu umožňovat, aby těžil z vlastního protiprávního jednání). Navíc by bylo snadné argumentaci týkající se zásady právní jistoty utnout hned na počátku, pokud by maďarské orgány postupovaly v souladu s těmito rozsudky Soudního dvora a splnily povinnosti, které pro ně vyplývají z unijního práva. Zejména maďarský zákonodárce by měl přijmout taková pravidla, která by osobám, jejichž poživací práva byla protiprávně zrušena, umožnila dosáhnout náhrady, včetně možnosti opětovného zápisu těchto práv, případně zakotvit možnost vyplacení odpovídající finanční náhrady v případech, kdy již prvně uvedená alternativa není možná. S ohledem na skutečnost, že taková opatření přijata nebyla, a jak uvedla Komise na jednání, je rozumné v projednávané věci předpokládat, že maďarské orgány mají v úmyslu omezit účinky rozsudků Soudního dvora.

49. Rozsudek ve věci Bjankov byl sice vydán ve věci, v níž by respektování konečné povahy dotčeného rozhodnutí vedlo k přetrvávání zákazu opustit území členského státu, přijatého na neomezenou dobu, a představovalo tak porušení práva volného pohybu zakotveného v článku 21 SFEU.

50. Mezi projednávanou věcí a rozhodnutím ve věci Bjankov však existuje zřetelná paralela, když v projednávané věci došlo k závažnému porušení základního práva na vlastnictví podle článku 63 SFEU a článku 17 Listiny. To platí tím spíše, že k tomuto porušování dochází podle všeho ve velkém rozsahu²⁵.

51. V projednávané věci by tedy měl Soudní dvůr přijmout stejnou argumentaci, jakou uplatnil ve věci Bjankov, aby oslabil význam, který je nutno přikládat konečné povaze rozhodnutí.

52. Dále je relevantní posoudit otázku, jak vykládat skutečnost, že maďarské orgány nezaložily svá rozhodnutí ze dne 17. května 2019 a ze dne 5. srpna 2019 (jimiž byla zamítnuta žádost společnosti Grossmania o opětovný zápis) na konečné povaze rozhodnutí o zrušení, ale spíše na trvající platnosti § 108 odst. 1 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních.

53. Domnívám se (stejně jako Komise), že se maďarské orgány dopustily v tomto ohledu nesprávného právního posouzení. Toto pochybení však nespočívá pouze v určení nesprávného právního základu. Obávám se, že tento postup nasvědčuje existenci vážnějšího a systémového problému. Na rozdíl od toho, co tvrdí maďarská vláda, maďarské orgány neposuzovaly tento problém ve světle zásady právní jistoty – jednoduše jen ponechaly bez povšimnutí rozsudky Soudního dvora. To je v rozporu se zásadami loajální spolupráce (čl. 4 odst. 3 SEU), přednosti unijního práva či z toho vyplývající zásadou efektivity.

²⁴ – Viz rozsudky ve věcech Kühne & Heitz (body 25 a 26) a Bjankov (bod 77).

²⁵ – Z bodu 71 rozsudku ve věci SEGRO a Horváth vyplývá, že poživací práva byla zrušena celkem 5 058 státním příslušníkům jiných členských států než Maďarska. Toto zrušení nebylo spojeno s žádnou náhradou škody, čímž byli uvedeni státní příslušníci jednoduše zbaveni svého majetku/investic.

5. *Existuje povinnost opětovného zápisu poživacích práv?*

54. Sdílím názor společnosti Grossmania a Komise, že opětovný zápis práv společnosti Grossmania by představoval logický důsledek jejich protiprávního zrušení. V projednávané věci by totiž měl být ve vztahu k držitelům poživacích práv, která byla zrušena na základě § 108 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních, nastolen takový stav, jaký by panoval v případě, že by dotčená vnitrostátní právní úprava nikdy přijata nebyla. V souladu s rozsudkem ve věci Jonkman musí maďarské orgány přijmout veškerá individuální nebo obecná opatření nezbytná k zajištění plné účinnosti práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva. To platí zejména v případě, jako je projednávaná věc, kde nejenže existuje precedenční rozhodnutí Soudního dvora vydané v řízení o předběžné otázce (které se zabývá stejnou právní otázkou), ale kde navíc Soudní dvůr rozhodl, že dotčená právní úprava je z hlediska unijního práva protiprávní, a to v rámci řízení o nesplnění povinnosti.

55. Mohou nicméně existovat objektivní překážky bránící použití takového prostředku nápravy (například v případě, že po zrušení poživacích práv nabyl dotčený pozemek nový vlastník, nebo v případě, že vlastník pozemku a bývalý držitel těchto práv uzavrou dohodu o náhradě ve vztahu ke zrušení těchto práv či dojde k zápisu jiného užívacího práva k dotčenému pozemku). Pokud následně nepřichází v úvahu žádná finanční náhrada, neboť maďarský zákonodárce nezavedl v tomto ohledu žádná pravidla, pak by – jakožto poslední možnost nápravy – musel předkládající soud ověřit, zda se může Grossmania dovolávat judikatury Brasserie du pêcheur a Factortame²⁶, aby mohla po státu požadovat náhradu škody, která jí byla způsobena porušením unijního práva, jež je přičitatelné státu.

6. *Obecné úvahy a kritika judikatury Soudního dvora týkající se konečné povahy správních rozhodnutí, která jsou v rozporu s unijním právem, a jejich rušení*

56. Rušení správních rozhodnutí je právním nástrojem, který je v zásadě zakotven ve správním právu všech členských států²⁷.

57. Zastávám názor podobný stanovisku, které již obhajovali generální advokáti P. Léger²⁸, D. Ruiz-Jarabo Colomer²⁹ a Y. Bot³⁰, že by se Soudní dvůr měl odchýlit od linie judikatury vycházející z rozhodnutí ve věci Kühne & Heitz. Tato judikatura přináší dobře známé výkladové

²⁶ – Rozsudek ze dne 5. března 1996, C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, body 21, 22, 31 a 36.

²⁷ – Ritleng, D., *Le retrait des actes administratifs contraires au droit communautaire*, Bestand und Perspektiven des europäischen Verwaltungsrechts, 2008, s. 237, a Taborowski, M., op. cit., s. 1481. Viz též Müller, H., *Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluss des Europarechts*, Duncker & Humblot, Berlín 2000, a Kovar, R., *Le retrait des actes administratifs nationaux contraires au droit communautaire*, Mél. L. Favoreu, Dalloz 2007. Ve vztahu k rušení unijních správních aktů navíc viz Lübbig, T., *Die Aufhebung (Rücknahme und Widerruf) von Verwaltungsakten der Gemeinschaftsorgane*, EuZW, 2003, s. 233.

²⁸ – Stanovisko ve věci Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2003:350).

²⁹ – Stanovisko ve spojených věcech i-21 Germany a Arcor (C-392/04 a C-422/04, EU:C:2006:181).

³⁰ – Stanovisko ve věci Kempter (C-2/06, EU:C:2007:245).

problémy, například pokud jde o otázku vznesenou Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo) ve věci, která vedla k vydání rozsudku i-21 Germany. Kromě toho byl rozsudek ve věci Kühne & Heitz kritizován jako kazuistický a nesrozumitelný³¹ i v právní nauce³².

58. Zaprvé se domnívám, že k tomu, aby byla chráněna práva účastníků řízení, jako je Grossmania, je nutno před postojem, který Soudní dvůr zaujal ve věci Kühne & Heitz, upřednostnit přístup, který Soudní dvůr uplatnil v rozsudku ze dne 29. dubna 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, bod 32) (a ve věcech, jako byly Simmenthal, Factortame a Larsy³³, které upřednostnily zásady přednosti unijního práva a účinnosti). Ve věci Ciola Soudní dvůr rozhodl, že se lze dovolávat přednosti unijního práva i ve vztahu k individuálním správním rozhodnutím, takže tato přednost není relevantní pouze v případě střetů abstraktních norem³⁴. Ve výsledku se tak v projednávané věci ukazuje, že zásadě přednosti by měla být v situacích, jako je situace, jež nastala v projednávané věci, přiznána větší váha než zásadě procesní autonomie³⁵. Mám-li parafrázovat Tridimase³⁶, otázka nezní tak, zda mnou navrhovaný přístup oslabuje konečnou povahu správních rozhodnutí a právní jistotu, ale zda je takový oslabující účinek vyvážen potřebou zajistit dodržování zásad právního státu a účinnost unijního práva. Jsem pevně přesvědčen o tom, že přístup uplatněný v rozhodnutí ve věci Ciola a potřeba zajistit respektování zásad právního státu zde převažují.

59. Přístup ve věci Kühne & Heitz nepochybně povede ke vzniku rozporů v ochraně práv jednotlivců v různých členských státech, a z tohoto důvodu by mělo být upřednostněno uplatnění odůvodnění uvedeného ve věcech Simmenthal a Ciola, aby bylo zajištěno dodržování zásad právního státu³⁷.

60. Zadruhé, pádným důvodem pro to, aby se Soudní dvůr odchýlil od rozhodnutí ve věci Kühne & Heitz, je, že podle tohoto rozhodnutí „existence“ práva na zrušení vnitrostátního správního aktu, který je v rozporu s unijním právem, nevyplyvá z unijního práva, ale závisí v tomto okamžiku na vnitrostátních právních úpravách jednotlivých členských států³⁸.

61. Souhlasím totiž s generálním advokátem Y. Botem, když tento uvádí, že „[čl. 4 odst. 3 SEU] v tomto případě ukládá využít veškerých možných nástrojů dostupných ve vnitrostátním procesním právu k tomu, aby se dosáhlo přezkumu, pakliže to toto právo dovoluje, a případně zrušení konečného správního rozhodnutí, které je v rozporu s [unijním] právem“³⁹.

³¹ – Viz další odkazy ve 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, s. 350.

³² – Jak se k tomuto rozsudku kriticky vyjádřila právní nauka, Soudní dvůr zde otevřel Pandořinu skříňku, neboť ačkoli si toto rozhodnutí zahrává s jednou z nejzákladnějších zásad, zásadou právní jistoty, postrádá srozumitelné odůvodnění přijatého názoru a šíří nejistotu ohledně výkladu čtyř podmínek formulovaných ve věci Kühne & Heitz. Právní nauka rovněž zdůrazňuje, že tento rozsudek působí vnitrostátním soudům problémy při jeho uplatňování (Taborowski, M., op. cit., s. 1464, 1465 a 1469). K pokusu vměstnat toto rozhodnutí do rámce zásad nadřazenosti, efektivity, rovnocennosti a autonomie viz Becker, F., *Application of Community Law by Member States' Public Authorities: Between Autonomy and Effectiveness*, 44 CMLR, 2007, s. 1035.

³³ – Rozsudky ze dne 9. března 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49), ze dne 19. června 1990, Factortame a další (C-213/89, EU:C:1990:257), a ze dne 28. června 2001, Larsy (C-118/00, EU:C:2001:368).

³⁴ – K těmto tématům viz obecně Ruffert, M., *The Stability of Administrative Decisions in the Light of EC Law: Refining the Case Law*, Review of European Administrative Law, sv. 1, č. 2, 2008, s. 127–135.

³⁵ – Na podporu téhož náhledu viz zejména Ginter, C., a 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.

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

³⁷ – Tento názor obhajují i Groussot, X., a Minssen, T., *Res Judicata in the Court of Justice Case-Law: Balancing Legal Certainty with Legality?*, European Constitutional Law Review, 3, s. 401.

³⁸ – Viz též Ritleng, D., op. cit., s. 248.

³⁹ – Viz jeho stanovisko ve věci Kempter (C-2/06, EU:C:2007:245, bod 79).

62. Soudní dvůr již uznal důležitost soudržnosti v oblasti prozatímní právní ochrany, když rozhodl, že „[p]rozatímní ochrana, kterou procesním subjektům u vnitrostátních soudů zaručuje [unijní právo], se nemůže měnit podle toho, zda zpochybňují slučitelnost ustanovení vnitrostátního práva s [unijním právem] nebo platnost [unijních aktů] sekundárního práva, jelikož v obou případech se zpochybnění zakládá na samotném [unijním právu]“⁴⁰.

63. Ve věci *Brasserie du pêcheur a Factortame* Soudní dvůr rovněž připomněl, že „podmínky, za nichž může státům vzniknout odpovědnost za škodu způsobenou jednotlivcům porušením [unijního práva], se bez konkrétního důvodu nemohou lišit od podmínek, kterými se řídí odpovědnost [Unie] za srovnatelných okolností. Ochrana práv, která občanům přiznává [unijní právo], se totiž nemůže měnit v závislosti na tom, zda je původcem škody orgán státu, nebo orgán [Unie]“⁴¹.

64. Soudní dvůr tak harmonizoval režim odpovědnosti členských států za porušení unijního práva a režim mimosmluvní odpovědnosti Unie⁴².

65. Jak bylo výstižně konstatováno v právní nauce⁴³, požadavek soudržnosti již určitým způsobem rezonuje v oblasti právní ochrany občanů ve vztahu k otázce, která není natolik vzdálená otázce rušení vnitrostátních správních aktů, jež jsou v rozporu s unijním právem.

66. Ve věci *Gereken a Procola*⁴⁴ totiž Soudní dvůr rozhodl, že „[p]ožadavky vyplývající z ochrany obecných zásad uznaných [unijním právním řádem] zavazují i členské státy, které provádějí [unijní právní předpisy] [...] Jestliže zásada právní jistoty obecně brání tomu, aby časová působnost [unijního právního aktu] byla stanovena k datu předcházejícímu jeho zveřejnění, může tomu však být výjimečně jinak, pokud to vyžaduje sledovaný cíl a pokud je náležitě respektováno legitimní očekávání dotčených osob“.

67. Z tohoto důvodu, jak bylo uvedeno v bodě 24 tohoto rozsudku a jak je relevantní i pro řešení otázek v projednávané věci, „[z]ásada právní jistoty rovněž nemůže být porušena zpětně účinnou vnitrostátní právní úpravou, pokud sledovaný cíl takovou zpětnou účinnost vyžaduje a je náležitě respektováno legitimní očekávání dotčených osob“.

68. Podobně platí, že s ohledem na skutečnost, že vyvažování zásady legality a zásady právní jistoty by mělo být prováděno soudržným způsobem, nemůže se dle mého názoru tento přístup měnit v závislosti na tom, zda jde ve věci o zrušení protiprávního unijního aktu nebo o zrušení protiprávního vnitrostátního aktu. Soudní dvůr by tudíž neměl ponechávat určení tohoto přístupu na právní úpravě členských států ve jménu vnitrostátní procesní autonomie⁴⁵. Naopak,

⁴⁰ – Rozsudek ze dne 21. února 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen a Zuckerfabrik Soest* (C-143/88 a C-92/89, EU:C:1991:65, bod 20).

⁴¹ – Rozsudek ze dne 5. března 1996, C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 42.

⁴² – Rozsudek ze dne 4. července 2000, *Bergaderm a Goupil v. Komise* (C-352/98 P, EU:C:2000:361, body 41 až 44).

⁴³ – Ritleng, D., op. cit., s. 252.

⁴⁴ – Rozsudek ze dne 15. července 2004, *Gereken a Procola* (C-459/02, EU:C:2004:454, body 21 až 24, dále jen „rozsudek ve věci Gereken a Procola“).

⁴⁵ – K diskusi týkající se postavení procesní autonomie v unijním právu viz Kakouris, K. N., *Do the Member States possess judicial procedural „autonomy“?*, 34 CMLR, 1997, s. 1389, a Rodríguez Iglesias, G.-C., a Keppenne, J.-P., *L'incidence du droit communautaire sur le droit national*, in *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*; sv. 1, Bruylant, 1999, s. 517. Viz též Bobek, M., *Why There is no „Principle of Procedural Autonomy“ of the Member States*, v de Witte, B., a Micklitz, H.-W., (eds), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Intersentia, 2011, s. 305.

jak tomu bylo v rozsudku ve věci Gerekenis a Procola, Soudní dvůr by měl sladit režim rušení protiprávních vnitrostátních správních aktů s režimem rušení protiprávních unijních správních aktů⁴⁶.

69. Jak totiž podotkl generální advokát D. Ruiz-Jarabo Colomer⁴⁷, Soudní dvůr by měl „najít rovnováhu mezi předností [unijního práva] a právní jistotou[...], a vymanit se tím ze slepé uličky judikatury rozsudku Kühne & Heitz“ a „[l]pění na vnitrostátním právu, které v této oblasti doporučuje Soudní dvůr, kromě toho vyvolává vážné obtíže, z nichž je namístě zdůraznit odlišnost systémů soudní ochrany práv založených na [unijním] právním řádu“⁴⁸.

7. Nové odstavce 4 a 5 § 108 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních

70. Konečně je nutno podotknout, byť se tímto problémem předběžná otázka výslovně nezabývá, že z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že předkládající soud zpochybňuje i odstavce 4 a 5 § 108 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních, které byly do tohoto ustanovení doplněny po vydání rozsudku Soudního dvora ve věci SEGRO a Horváth. Předkládající soud má zjevně za to, že tyto odstavce jsou v projednávané věci použitelné (strana 11 předkládacího rozhodnutí). Abych mohl poskytnout soudu odpověď, která bude pro vyřešení sporu v původním řízení užitečná, budu se zabývat otázkou, zda unijní právo brání takovým vnitrostátním ustanovením, jako jsou oba tyto odstavce, podle kterých je řízení o opětovném zápisu práv, jež byla zrušena v rozporu s unijním právem, přerušeno do skončení vyšetřování věci státním zastupitelstvím a z toho vyplývajících soudního řízení.

71. Souhlasím s německou vládou a Komisí, že tato ustanovení jsou patrně v rozporu s článkem 63 SFEU, neboť mají (opět) negativní dopad na volný pohyb kapitálu a zbavují unijní právo užitečného účinku, a to nejen proto, že jejich účelem je prostřednictvím účinků, které vyvolávají, bránit účinnému uplatnění rozsudku ve věci SEGRO a Horváth, ale též z toho důvodu, že držitelům práv vyplývajících z unijního práva (kteří již byli protiprávně poškozeni ve věci SEGRO a Horváth) uplatnění jejich práv ztěžují.

72. Tato nová ustanovení znevýhodňují držitele požívacích práv z jiných členských států přinejmenším nepřímo, jelikož tato ustanovení způsobují to, že jsou těmto osobám jejich požívací práva, která jim byla odňata v rozporu s unijním právem, i nadále – v průběhu tohoto řízení – upírána. Kromě toho není jasné, jaké požadavky se v rámci tohoto řízení uplatní na investory, ani s jakými obtížemi se mohou v této souvislosti potýkat.

73. Dále zavedení odstavců 4 a 5 je podle všeho v rozporu se zásadou loajální spolupráce stanovenou v čl. 4 odst. 3 SEU. V § 108 odst. 4 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních totiž maďarský zákonodárce vychází z premisy či situace (zrušení věcného práva použitím odstavce 1), která je v rozporu s unijním právem, a usiluje o zachování této situace v případech

⁴⁶ – Viz Rittleng, D., op. cit., s. 253.

⁴⁷ – Viz jeho stanovisko ve spojených věcech i-21 Germany a Arcor (C-392/04 a C-422/04, EU:C:2006:181, body 3 a 67). Galetta, D. U., „Autotutela decisoria e diritto comunitario“, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico*, 2005, s. 35 až 59, tvrdí, že přehodnocení správního opatření, které nelze napadnout opravnými prostředky, vyžaduje pečlivé vyvažování hodnot. Na jedné misce vah je přednost unijního práva podložená zásadami legality, rovnocennosti, efektivitu a loajální spolupráce. Na druhé misce vah je právní jistota (s. 50).

⁴⁸ – Toto stanovisko cituje Coutron, A., „Cour de Justice, 13 janvier 2004, Kühne & Heitz NV/Productschap voor Pluimvee en Eieren“, v *Revue des affaires européennes*, 13. ročník (2003–2004), 3, s. 417 až 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, 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“, v *Revista General de Derecho Europeo*, č. 5, říjen 2004 (www.iustel.com).

upravených v odstavci 5. Konstatování nesplnění povinnosti v rozsudku ve věci Komise v. Maďarsko mělo přitom Maďarsko přimět k úplnému a co nejrychlejšímu odstranění protiprávní situace vytvořené ustanovením § 108 odst. 1 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních bez dalšího omezování volného pohybu kapitálu prostřednictvím odstavců 4 a 5 tohoto ustanovení.

74. Z toho důvodu, jak uvedla španělská vláda, s ohledem na rozsudky Soudního dvora ve věci SEGRO a Horváth a ve věci Komise v. Maďarsko, jakož i na nové odstavce 4 a 5 § 108 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních, není pochyb o tom, že v projednávané věci skutečnost, že Grossmania nepodala opravný prostředek proti rozhodnutím, jimiž byla zrušena její požívací práva, v každém případě není faktickou skutečností, z níž by bylo možno dovozovat, že případ v projednávané věci je podstatně odlišný do té míry, aby odůvodnil to, že v projednávané věci nebude použit závěr, k němuž Soudní dvůr dospěl v rozsudku ve věci SEGRO a Horváth, v němž bylo konstatováno, aniž by byl ponechán jakýkoli prostor pro uvážení ve vztahu ke skutkovým okolnostem, že § 108 odst. 1 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních a § 94 odst. 5 zákona o katastru nemovitostí jsou neslučitelné s unijním právem.

75. Stejný závěr vyžaduje i potřeba zajistit řádné fungování vnitřního trhu, cíl, kterým je zabránit vytváření rozdílů v uplatňování unijního práva mezi jednotlivými členskými státy, aby bylo zaručeno jednotné uplatňování unijního práva, jakož i úvahy týkající se účinků rozsudků Soudního dvora *erga omnes* a *ex tunc*, zásady přednosti unijního práva a funkce vnitrostátních soudců spočívající v plnění jejich role soudců dle unijního práva.

III. Závěry

76. Navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžnou otázku položenou Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Soud pro správní a pracovněprávní věci v Győru, Maďarsko) odpověděl následovně:

- „1. Předkládající soud musí vyhovět rozsudku ze dne 6. března 2018, SEGRO a Horváth (C-52/16 a C-113/16, EU:C:2018:157), a za účelem zajištění užitečného účinku unijního práva musí ze své vlastní pravomoci upustit od použití vnitrostátních ustanovení, která jsou podle výkladu Soudního dvora v rozporu s článkem 63 SFEU. Povinnost zajistit užitečný účinek unijního práva platí nejen pro soud, jemuž byla věc předložena, ale i pro jakýkoli jiný vnitrostátní orgán. Tyto orgány musí upustit od použití norem vnitrostátního práva, které porušují unijní právo, a uplatňovat vnitrostátní právo způsobem, který umožní co nejrychlejší odstranění rozporu mezi vnitrostátním právem a unijním právem a odstraní právní následky porušení unijního práva.
2. S výhradou ověření předkládajícím soudem musí být článek 63 SFEU vykládán v tom smyslu, že brání takovým vnitrostátním ustanovením, jako jsou odstavce 4 a 5 § 108 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních, v rozsahu, v němž je řízení o opětovném zápisu práva zrušeného v rozporu s unijním právem přerušeno do skončení vyšetřování věci státním zastupitelstvím a z toho vyplývajícího soudního řízení.“