



Határozatok Tára

EVGENI TANCHEV
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2021. szeptember 16.¹

C-177/20. sz. ügy

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

(a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság [Magyarország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatalra utalás – Uniós jogi elvek – Elsőbbség – Közvetlen hatály – Az uniós jog és a nemzeti jog ütközése – A Bíróság által előzetes döntéshozatali eljárás keretében, illetve kötelezettségszegési eljárás keretében megállapított uniós jogi jogsértés – A nemzeti közigazgatási hatóságok, illetve bíróságok kötelezettségei és jogai – Az említett előzetes döntéshozatali eljárásban szóban forgó tényálláshoz hasonló, de nem azonos tényállású ügyek kapcsán a nemzeti jog alkalmazásának mellőzése – Bíróság előtti vitatás hiányában jogerőssé váló közigazgatási határozat – Az ilyen határozat végrehajtásának az uniós joggal való ellentétessége miatti mellőzése vagy visszavonása – Kühne & Heitz (C-453/00) ítélezési irányvonal”

1. Ez az ügy nehéz jogi döntés elé állítja a Bíróságot: a törvényesség elvét, vagy pedig a jogbiztonság elvét részesítse előnyben. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Magyarország) a felperes mezőgazdasági földterületeken létesített, majd megszűnt haszonélvezeti jogainak visszajegyzését megtagadó határozat kapcsán terjesztette elő.

I. Az alapjogvita alapját képező tényállás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

2. A Grossmania Magyarországon kívüli tagállamok állampolgárai által alapított, Magyarországon székhellyel rendelkező gazdasági társaság. A Grossmania Magyarországon lévő ingatlanok vonatkozásában haszonélvezeti joggal rendelkezett. E jogokat a mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban: Fétv.) 108. §-ának (1) bekezdése és az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inytv.) 94. §-ának (5) bekezdése alapján törölték az ingatlan-nyilvántartásból. A Grossmania a haszonélvezeti jogai törlésével kapcsolatban jogorvoslattal nem élt.

¹ Eredeti nyelv: angol.

3. A Bíróság a 2018. március 6-i SEGRO és Horváth ítéletben (C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyek, EU:C:2018:157, a továbbiakban: SEGRO és Horváth ítélet) megállapította, hogy az EUMSZ 63. cikkel ellentétes az alapügyben szereplőhöz hasonló tagállami szabályozás, amelynek értelmében a mezőgazdasági földterületen korábban létesített olyan haszonélvezeti jogok, amelyek jogosultjai e földterületek tulajdonosának nem közeli hozzátartozói, a törvény erejénél fogva megszűnnek, és azokat az ingatlan-nyilvántartásból törölni kell.

4. A Grossmania ezt követően kérelmet nyújtott be a Vas Megyei Kormányhivatal Celldömölki Járási Hivatalához (a továbbiakban: elsőfokú közigazgatási szerv) a szóban forgó ingatlanok kapcsán haszonélvezeti jogai visszajegyzése iránt. 2019. május 17-i határozatával az elsőfokú közigazgatási szerv elutasította e kérelmet, többek között a Fétv. 108. §-ának (1) bekezdésére hivatkozva.

5. A Grossmania fellebbezést nyújtott be, és 2019. augusztus 5-i határozatával a Vas Megyei Kormányhivatal helybenhagyta az említett határozatot. Rögzítette, hogy a visszajegyzési kérelem nem teljesíthető, tekintettel arra, hogy továbbra is hatályos az Fétv. 108. §-ának (1) bekezdése. Álláspontja szerint a SEGRO és Horváth ítélet, valamint a 2019. május 21-i Bizottság kontra Magyarország (Mezőgazdasági földterületeken létesített haszonélvezeti jog) ítélet (C-235/17, EU:C:2019:432; a továbbiakban: Bizottság kontra Magyarország ítélet) nem alkalmazható a jelen ügyben.

6. A Grossmania közigazgatási kereseti kérelmet terjesztett a kérdést előterjesztő bíróság elé a 2019. augusztus 5-i határozattal szemben. A kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozza, hogy a Grossmania nem részesülhet vagyoni kompenzációban az ezt lehetővé tévő nemzeti rendelkezések hiányában. E bíróság az Alkotmánybíróság (Magyarország) ítélezési gyakorlatára hivatkozik. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó az Fétv. 108. §-a alapján megszünt haszonélvezeti, illetve használati jogokhoz kapcsolódóan nem alkotta meg a kivételes, a szerződő felek közötti elszámolás során nem érvényesíthető, de érvényes szerződésekkel összefüggő vagyoni hátrányok kiegyenlítését lehetővé tévő szabályokat. Az Alkotmánybíróság felhívta a törvényalkotót, hogy 2015. december 1-jéig szüntesse meg az alaptörvény-ellenes mulasztást. Márpedig több mint öt és fél év alatt sem fogadtak el rendelkezéseket ebben a vonatkozásban. A kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozza, hogy a SEGRO és Horváth ítélet alapjául szolgáló tényállástól a jelen ügy tényállása eltér annyiban, hogy a Grossmania nem élt jogorvoslattal a haszonélvezeti jogait törölő közigazgatási határozatokkal szemben.

7. E körülmények között a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 267. cikkét akként kell-e értelmezni, miszerint ha az Európai Unió Bírósága egy előzetes döntéshozatali eljárás keretében hozott előzetes döntésében megállapította egy tagállami jogszabályi rendelkezés uniós jogba ütközését, ezen tagállami jogszabályi rendelkezés a későbbi, tagállami hatósági és bírósági eljárásokban sem alkalmazható – függetlenül attól, hogy a későbbi eljárás alapját képező tényállás nem teljesen azonos a korábbi előzetes döntéshozatali eljárás alapját képező tényállással?”

II. Elemzés

A. A felek érveinek rövid összefoglalása

8. A Grossmania, a német, a spanyol és a magyar kormány, valamint az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket terjesztett elő.

9. Tekintettel arra, hogy valamennyi fél (a magyar kormány kivételével) ugyanarra az ítélkezési gyakorlatra hivatkozik, és egymást átfedő érveket hoz fel annak alátámasztására, hogy a kérdésre igenlő választ kell adni, az értékelés során csupán a fő érvekre utalok.

10. A magyar kormány egyrészt arra hivatkozik, hogy – amint arra maga a kérdést előterjesztő bíróság is rámutatott – az alapügy tényállása annyiban eltér a SEGRO és Horváth ítélet alapjául szolgáló helyzettől, hogy a Grossmania nem élt jogorvoslattal a haszonélvezeti jogainak 2014-ben megállapított megszűnésével szemben. A 2004. január 13-i Kühne & Heitz ítéletből (C-453/00, EU:C:2004:17, a továbbiakban: Kühne & Heitz ítélet) következik, hogy a közigazgatási hatóság csak akkor köteles egy ilyen határozatot felülvizsgálni, ha az ezen ítélet 28. pontjában felsorolt négy feltétel teljesül. Márpedig a felek között nem vitatott, hogy a jelen ügyben nem ez a helyzet. E körülmények között egyensúlyba kell hozni a jogbiztonság elvét és az uniós jogra tekintettel való jogszerűség elvét, és meg kell vizsgálni, hogy tiszteletben tartották-e a magánszemélyek uniós jogon alapuló igényeinek érvényesítése kapcsán az egyenértékűség és a hatékony érvényesülés elvét. A magyar kormány arra hivatkozik, hogy az alapügy szempontjából releváns időpontban hatályos eljárási szabályok megfeleltek e követelményeknek. Másrészt a magyar kormány arra hivatkozik, hogy a közeljövőben elfogadandó nemzeti szabályok révén biztosítható lesz az, hogy a megszűnt haszonélvezeti jogok kapcsán kellően figyelembevételre kerüljenek az érintettek érdekei. Ez a téma jelenleg a Bizottsággal folytatott megbeszélések tárgyát képezi.

B. Értékelés

1. Előzetes észrevételek

11. A jelen ügy azt a kérdést veti fel, hogy a Bíróságnak valamely nemzeti rendelkezést (a Fétv. 108. §-ának (1) bekezdése) az uniós joggal ellentétesnek nyilvánító ítélete alapján mellőzni kell-e e rendelkezésnek az ezen ítélet alapjául szolgáló ügghöz hasonló, némileg azonban eltérő helyzetekre történő alkalmazását. Erre a kérdésre igenlő választ kell adni.

12. Ez különösen abból következik, hogy a végső fokon eljáró bíróságokat terhelő azon kötelezettség alól, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesszenek elő, kivételt képez az, „ha a felmerült kérdés lényegében megegyezik egy hasonló esetben már előzetes döntés tárgyát képező kérdéssel”².

13. A SEGRO és Horváth ítélet 129. pontjában a Bíróság kimondta, hogy az EUMSZ 63. cikkel ellentétes az olyan rendelkezés, mint a Fétv. 108. §-ának (1) bekezdése.³ Annak ellenére, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés csupán a SEGRO és Horváth ítéletre hivatkozik, a

² 1982. október 6-i Cilfit és társai ítélet (283/81, EU:C:1982:335, 13. és 14. pont).

³ Lásd: Leitner, P., „*‘Enteignung’ in Ungarn?*”, *ecolex*, 2018., 680. o., Guski, R., „*Kapitalverkehrsfreiheit vs. Agrarpolitik*”, *GPR*, 3/2019, 102. o., Mok, M. R., *Redactionele aantekening*, *Nederlandse Jurisprudentie*, 2019/68., 1090. o., Petit, Y., „*commentaire*”, *Droit rural*, 466. szám, 2018. október, 163., és Ludwigs, M., „*Anmerkung*”, *EuZW*, 8/2018. szám, 339. o.

jelen indítványban egyértelműen figyelembe kell venni a Bizottság kontra Magyarország ítéletet is. Ez utóbbi ítélet ugyanis konkrétan megállapította, hogy Magyarország a Fétv. 108. §-a (1) bekezdésének elfogadásával nem teljesítette az EUMSZ 63. cikkből és az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 17. cikkéből eredő kötelezettségeit.

14. Egyrészt a kötelezettségszegést megállapító ezen ítélet az ítéletben megvizsgált tényállás és jogkérdés tekintetében ítélt dolognak minősül. Másrészt „annak megállapítása, hogy valamely tagállam nem teljesítette az [uniós] jogból eredő kötelezettségeit, egyfelől azt vonja maga után, hogy e tagállam igazságügyi és közigazgatási hatóságai automatikusan megtiltják a [szóban forgó nemzeti intézkedés] alkalmazását, másfelől pedig e hatóságok azon kötelezettségét, hogy megtegyenek minden olyan intézkedést, amely elősegíti az uniós jog teljes körű alkalmazását”⁴.

15. A fentiekből következik, hogy a magyar hatóságok (beleértve a kérdést előterjesztő bíróságot) kötelesek mellőzni a Fétv. 108. §-a (1) bekezdésének alkalmazását, amelyet – közel két és fél évvel a Magyarország kötelezettségszegését megállapító ítélet után – a magyar jogalkotó továbbra is hatályban tart.

16. Magyarország ugyanis nemcsak hogy nem tett lépéseket a Bíróság e két ítélete nyomán, hanem még olyan újabb rendelkezéseket is bevezetett, amelyek akadályozzák az uniós jog teljes érvényesülését. E rendelkezések még inkább elnehezítik az eleve jogellenesen megszüntetett haszonélvezeti jogok visszajegyzését. Az újabb rendelkezésekre (a Fétv. 108. §-ának (4) és (5) bekezdése) indítványom végén térek ki.

2. *A „jogerős nemzeti határozat végrehajtásának mellőzéséről” van-e szó?*

17. A Bíróság rendelkezésére álló iratok alapján nem feltétlenül szükséges megsemmisíteni a haszonélvezeti jogok megszűnését megállapító határozatokat. Amennyiben így van, nem beszélhetünk olyan helyzetről, amelyben mellőzni kellene a jogerős nemzeti határozat végrehajtását.

18. A magyar kormány szerint a Grossmania eltérő ténybeli helyzetben van, mint a SEGRO vagy Horváth, akik annak idején jogorvoslattal éltek a haszonélvezeti jogaik megszűnését megállapító határozatokkal szemben. A Grossmaniát érintő határozatok *res iudicata*, vagyis jogerős nemzeti határozatok, következésképpen már nem lehetséges a Grossmania haszonélvezeti jogainak megszűnését megállapító határozatok megváltoztatása.

19. Mindazonáltal ezen érvekkel szemben úgy tűnik, hogy a magyar jog ismeri a „felügyeleti eljárás” mint különleges eljárás intézményét, amelyet a nemzeti hatóság a határozat jogerőre emelkedésének időpontjától számított öt éven belül hivatalból kezdeményezhet.

20. A kérdést előterjesztő bíróságnak tehát több kérdésben kell állást foglalnia. Egyrészt, amint azt a Bizottság hangsúlyozza, meg kell vizsgálnia, hogy az illetékes hatóság nem mulasztotta-e el felhozni azt az érvet, hogy a Grossmania haszonélvezeti jogainak megszűnését megállapító határozatok jogerőssé váltak. Másrészt el kell rendelnie a Grossmania törölt haszonélvezeti jogainak visszajegyzését, vagy adott esetben meg kell semmisítenie a megtámadott határozatot (amely elutasította a Grossmania haszonélvezeti jogok visszajegyzése iránti kérelmét). Harmadszor, a kérdést előterjesztő bíróságnak új eljárás lefolytatására kell köteleznie az illetékes

⁴ 1993. január 19-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-101/91, EU:C:1993:16, 24. pont).

hatóságot, amely hatóságnak ezúttal az uniós jog hatékony érvényesülésének szempontjából kell értelmeznie a nemzeti szabályokat. E tekintetben a közigazgatási szervnek adott esetben a fent említett felügyeleti eljáráshoz kell folyamodnia a törölt jogok visszajegyzése érdekében.

21. A Bíróság elé terjesztett iratokból ugyanis kitűnik, hogy a magyar hatóságok egyszerűen nem győződtek meg arról, hogy a Grossmania haszonélvezeti jogainak megszűnését megállapító határozatok jogerősek voltak-e, vagy sem. Azt sem vették figyelembe, hogy a magyar jogot hogyan lehetne az uniós joggal összhangban alkalmazni.

22. Valamennyi fél a jogbiztonság elve, illetve a jogszerűség és az uniós jog elsőbbségének elve közötti állítólagos ütközésre összpontosított, jóllehet először azt kellett volna megvizsgálni, hogy az alapeljárársbeli ügyben valóban felmerül-e ez az ütközés.

23. Megjegyzem (a német kormányhoz hasonlóan), hogy a kérdést előterjesztő bíróság abból az előfeltevésből indul ki, hogy a haszonélvezeti jogok a törvény erejénél fogva szűntek meg, és hogy valójában nem hoztak jogszerű közigazgatási határozatot. Ennek megállapítása a kérdést előterjesztő bíróság feladata, ilyen esetben azonban nem beszélhetnénk a Kühne & Heitz⁵ és az i-21 Germany⁶ ítéletekben felmerült helyzetről.

24. Ilyen esetben a lojális együttműködés elvének (az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése) megfelelően „[a] tagállamok kötelesek a[z uniós] jog megsértéséből eredő jogellenes következményeket megszüntetni”, és „az érintett tagállam hatóságainak feladata megtenni azokat a megfelelő általános vagy egyedi intézkedéseket, amelyek a területén a[z uniós] jog betartását biztosítják, [...] a meghozandó intézkedések megválasztását teljes mértékben rájuk bízva, az említett hatóságoknak különösen arra kell ügyelniük, hogy a nemzeti jog a lehető leghamarabb megfeleljen a[z uniós] jognak, és hogy azok a jogok, amelyeket az érintettek a[z uniós] jogra alapítanak, teljes mértékben érvényesüljenek”⁷.

25. Egyébiránt „az uniós jog elsőbbsége elvéhez kapcsolódó hatások a tagállamok valamennyi szervére vonatkoznak, [...] ugyanis nem engedhető meg, hogy a nemzeti jog – akár alkotmányos jellegű – rendelkezései sértsék az uniós jog egységességét és hatékonyságát”⁸.

26. Először is a magyar hatóságoknak meg kell határozniuk, hogy a megszűnést megállapító határozatok jogerősek-e. Amennyiben igen, meg kell vizsgálniuk, hogy a nemzeti jog szerint lehetőség van-e a felülvizsgálatra. Ezen értékelést követően a magyar hatóságoknak figyelembe kell venniük az uniós jog hatékony érvényesülését és elsőbbségét.

⁵ Ez az ítélet vitára adott okot, lásd: Caranta, R., *Case C-453/00, Kühne & Hei[t]z*, CMLR 42, 2005, 179. o., és Prechal, S., „Annotation of Kühne & Heitz”, *Sociaal-Economische Wetgeving*, 2004, 278. o., 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, 707. o., 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, 559. o., és 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, 66. o. Ezen ügy sajátos jellegével kapcsolatban lásd: Lenaerts, K., és Cortaut, T., „Rechtsvinding door het Hof van Justitie”, 55 AA, 2006, 581. és 582. o.

⁶ 2006. szeptember 19-i i-21 Germany és Arcor ítélet (C-392/04 és C-422/04, EU:C:2006:586; a továbbiakban: i-21 Germany ítélet). Lásd az ügyre vonatkozó jegyzetet: Taborowski, M., „Joined cases C-392/04 & C-422/04”, CMLR 44, 2007, 1463. o.

⁷ 2007. június 21-i Jonkman és társai ítélet (C-231/06–C-233/06, EU:C:2007:373, 37. és 38. pont; a továbbiakban: Jonkman ítélet).

⁸ 2021. március 2-i A. B. és társai (A legfelsőbb bíróság bírónak kinevezése – Jogorvoslat) ítélet (C-824/18, EU:C:2021:153, 148. pont)

3. A nemzeti jogszabálynak a Bíróság előzetes döntéshozatala következtében való mellőzésére vonatkozó kötelezettség

27. Arra az esetre, ha a fenti megfontolások ellenére a kérdést előterjesztő bíróságnak mégis meg kellene vizsgálnia a nemzeti jogszabály alkalmazásának mellőzésére vonatkozó kötelezettséget, az alábbi észrevételeket teszem.

28. Elöljáróban valamennyi fél (köztük a magyar kormány) lényegében egyetért abban, hogy a Bíróság által a SEGRO és Horváth ítéletben (45. és 46. pont) elfogadott értelmezés a jelen ügy vonatkozásában magában foglalja magyar szabályozás alkalmazásának mellőzésére vonatkozó kötelezettséget, mivel az az EUMSZ 63. cikkel ellentétes.

29. Az előzetes döntéshozatali eljárás a nemzeti bíróságok és a Bíróság közötti együttműködés biztosítását szolgálja, az uniós jog elsőbbségének és egységességének biztosítása céljából. Így, amint azt a spanyol kormány hangsúlyozza, biztosítani kell a Bíróság ítéleteinek kötelező jellegét, mivel ennek hiányában nemcsak az uniós jog által biztosított védelem válna kétségessé, hanem az uniós jogrend egységessége is sérülne, és hátrányos megkülönböztetésekhez vezetne az uniós jogrenden belül.

30. Ezenkívül, bár a kérdést előterjesztő bíróságot teljes mértékben köti is a Bíróság ítélete, a Bíróság ítéleteinek általános joghatásait azonos helyzetekben az egész Európai Unióban⁹ alkalmazni kell.

31. A Bíróság előzetes döntéshozatal során hozott ítéletének kötelező hatálya ugyanis valamely uniós jogi szabály értelmezésére vonatkozik, és ezen értelmezés „tisztán deklaratív jellegű, következésképpen annak hatásai főszabály szerint az értelmezett szabály hatálybalépésének napjára visszamenőleg érvényesülnek”¹⁰. E kötelező hatály a szóban forgó uniós jogi normához kapcsolódik. Amennyiben e kötelező hatály szigorúan *az adott esetre korlátozódna*, ellentétben állna az előzetes döntéshozatali eljárás céljával, amely az uniós jog egységes értelmezésének biztosítására irányul.¹¹

32. Ezen értelmezés kötelező jellege az uniós jog elsőbbségéből, a Da Costa és Cilfit ítélezési gyakorlatból,¹² a Bíróság értelmezésének deklaratív és visszaható jellegéből, valamint az előzetes döntéshozatali eljárás céljából ered, amely az uniós jog egységességének és koherenciájának (vagyis az eltérő értelmezés elkerülésének), illetve az uniós jog teljes körű érvényesülésének és autonómiájának biztosítására irányul.

33. A 2018. március 6-i Achmea ítéletben (C-284/16, EU:C:2018:158, 35. pont) ugyanis a Bíróság emlékeztetett arra, hogy „az uniós jogrend sajátos jellemzői és autonómiája megőrzésének biztosítása érdekében a Szerződések az uniós jog értelmezése terén a koherencia és egységesség biztosítására szolgáló bírósági rendszert hoztak létre”. Ennek keretében „az EUSZ 19. cikkel összhangban a nemzeti bíróságok és a Bíróság feladata biztosítani az uniós jog *teljes körű alkalmazását* valamennyi tagállamban, valamint azoknak a jogoknak a bírói védelmét, amelyek a jogalanyokat e jog alapján megilletik”¹³. Ebben az összefüggésben „a bírósági rendszer ekképp

⁹ Lásd még: 2016. április 5-i PFE-ítélet (C-689/13, EU:C:2016:199, 38. pont).

¹⁰ 2008. február 12-i Kempter ítélet (C-2/06, EU:C:2008:78, 35. pont). Lásd az ítéletre vonatkozó jegyzetet: Simon, D., Europe, 2008. április, 13. o.

¹¹ 1974. január 16-i Rheinmühlen-Düsseldorf ítélet (166/73, EU:C:1974:3, 2. pont).

¹² 1963. március 27-i ítélet (28/62–30/62, EU:C:1963:6); 1982. október 6-i ítélet (283/81, EU:C:1982:335).

¹³ Kiemelés tőlem. Achmea ítélet (C-284/16, EU:C:2018:158, 36. pont).

felfogott sarokkövét az EUMSZ 267. cikkben szereplő előzetes döntéshozatali eljárás alkotja, amelynek – a bírák közötti párbeszédnek a Bíróság és a tagállami bíróságok közötti létrehozatalával – a célja az uniós jog értelmezése egységességének biztosítása, így lehetővé téve az uniós jog koherenciájának, teljes érvényesülésének és autonómiájának, valamint végső soron a Szerződésekkel létrehozott jog sajátos jellegének biztosítását”¹⁴.

34. Ebből következik, hogy „az uniós jogi rendelkezéseket hatáskörének keretei között alkalmazni hivatott nemzeti bíróság köteles biztosítani e normák teljes érvényesülését, szükség esetén – saját hatáskörénél fogva – mellőzve a nemzeti jogszabályok uniós joggal ellentétes rendelkezéseinek alkalmazását, utólagosan is, anélkül hogy előzetesen kérelmeznie vagy várnia kellene azok jogalkotói vagy bármilyen egyéb alkotmányos úton történő megsemmisítésére”¹⁵. E tekintetben, ha a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak, „még ha a Bíróságnak van is az adott jogkérdést megoldó ítélkezési gyakorlata, a nemzeti bíróságok továbbra is teljesen szabadon fordulhatnak a Bírósághoz, ha azt célszerűnek tartják”¹⁶. Mindazonáltal a nemzeti bíróság természetesen nem köteles ezt megtenni, ha nem támaszt ilyen kétségeket.¹⁷

4. A haszonélvezeti jogok megszűnését megállapító határozatok végleges jellegének joghatásáról

35. Ezt követően, bár a fenti megfontolásokból az következik, hogy a SEGRO és Horváth ítélet, valamint a Bizottság kontra Magyarország ítélet alapján a kérdést előterjesztő bíróságnak mellőznie kellene a magyar hatóságok által a Grossmania visszajegyzés iránti kérelmének elutasítása érdekében hivatkozott nemzeti rendelkezések alkalmazását, és a kérdést előterjesztő bíróság valóban abból a feltevésből indul ki, hogy így kell eljárnia, a Bírósághoz benyújtott iratokból az tűnik ki, hogy a kérdést előterjesztő bíróság kétségei inkább a jogerőssé vált (e jogok megszűnését megállapító) közigazgatási határozatok létezésére vonatkoznak.

36. Igaz, hogy „az egyes tagállamok belső jogrendjének feladata kijelölni a hatáskörrel rendelkező bíróságot, és meghatározni azon jogorvoslati kérelmekre vonatkozó eljárási szabályokat, amelyek célja, hogy biztosítsák a jogalanyokat a [z uniós] jog közvetlen hatályából eredően megillető jogok védelmét, feltéve hogy ezek a szabályok nem kedvezőtlenebbek, mint a hasonló jellegű, belső jogi keresetekre vonatkozó szabályok (egyenértékűség elve), és nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné a [z uniós] jog által biztosított jogok gyakorlását”¹⁸.

37. Mindazonáltal, amint azt a Bizottság hangsúlyozta, figyelembe véve a jogbiztonság fontosságát, ez az elv nem használható fel annak igazolására, hogy egy tagállam csökkentse az uniós jog hatékony érvényesülését. Az ítélkezési gyakorlatból következik, hogy „a tagállamok feladata, hogy kijelöljék a hatáskörrel rendelkező bíróságot és/vagy a nemzeti rendelkezések érvényességének felülvizsgálatért felelős intézményeket, és gondoskodjanak azon jogorvoslati eszközökről és eljárásokról, amelyek lehetővé teszik ezen érvényesség vitatását, és a kérelem megalapozottsága esetén megsemmisítsék e rendelkezést, valamint adott esetben meghatározzák e megsemmisítés joghatásait”¹⁹.

¹⁴ Achmea ítélet (C-284/16, EU:C:2018:158, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

¹⁵ 2020. október 6-i La Quadrature du Net és társai ítélet (C-511/18, C-512/18 és C-520/18, EU:C:2020:791, 214. és 215. pont).

¹⁶ 2020. március 3-i Tesco-Global Áruházak ítélet (C-323/18, EU:C:2020:140, 46. pont).

¹⁷ 2010. január 19-i Küçükdeveci ítélet (C-555/07, EU:C:2010:21, 53. és 54. pont).

¹⁸ 2000. május 16-i Preston és társai ítélet (C-78/98, EU:C:2000:247, 31. pont).

¹⁹ 2018. december 4-i Minister for Justice and Equality és Commissioner of An Garda Síochána ítélet (C-378/17, EU:C:2018:979, 34. pont).

38. A Bírósághoz benyújtott iratokból kitűnik, hogy a magyar hatóságok nem hivatkoztak a Grossmania haszonélvezeti jogainak megszűnését megállapító határozatok végleges jellegére. Az, hogy e határozatok jogerősek-e, az alkalmazandó magyar eljárási szabályoktól függ, az ilyen mulasztás azonban főszabály szerint ahhoz vezet, hogy e hatóságok nem vehetik alapul e végleges jelleget. Nem zárható ki, hogy a magyar jog lehetővé teszi az említett hatóságok számára, hogy lemondjanak e határozatok jogerejére való hivatkozáshoz való jogukról, vagy akár – végeredményben ugyanazt eredményezve –, hogy a nemzeti jog lehetővé teszi e hatóságok számára az ilyen határozatok visszavonását. Az ítélkezési gyakorlat szerint ugyanis, „ha az alkalmazandó belső eljárási szabályok bizonyos feltételek mellett lehetővé teszik a nemzeti bíróság [vagy valamely nemzeti közigazgatási hatóság] számára, hogy visszavonjon egy jogerős határozatot annak érdekében, hogy a helyzetet a nemzeti joggal összeegyeztethetővé tegye, e feltételek teljesülése esetén az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés követelményének megfelelően e lehetőségnek kell érvényesülnie, hogy a helyzet uniós joggal való összeegyeztethetőségét helyreállítsák”²⁰. Ennélfogva a kérdést előterjesztő bíróságnak ezt figyelembe kell vennie ahhoz, hogy a jelen ügyben elkerülje az egyenértékűség elvének megsértését.

39. Többek között a 2012. október 4-i Byankov ítéletből (C-249/11, EU:C:2012:608, a továbbiakban: Byankov ítélet) kitűnik, hogy „a Bíróság már korábban kimondta, hogy a közigazgatási határozatok jogerőre emelkedése hozzájárul a jogbiztonsághoz, amelynek következménye, hogy az uniós jog nem követeli meg, hogy a közigazgatási szerv főszabály szerint újból vizsgáljon egy már jogerőre emelkedett közigazgatási határozatot” (ezen ítélet 76. pontja).

40. Ugyanakkor, „különleges körülmények az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése szerinti lojális együttműködés elve értelmében arra kötelezhetik a nemzeti közigazgatási szervet, hogy vizsgáljon felül egy jogerőssé vált közigazgatási határozatot különösen a releváns uniós jogi rendelkezésre vonatkozóan időközben a Bíróság által adott értelmezésnek a figyelembevételére érdekében [...]”. Az ítélkezési gyakorlatból következik, hogy ebben a vonatkozásban a Bíróság figyelembe vette az adott jogi helyzetek és érdekek sajátosságait annak érdekében, hogy egyensúlyba hozza a jogbiztonság követelményét és az uniós jogra tekintettel való jogszerűség követelményét”²¹.

41. Egyébiránt az ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy a tényleges érvényesülés elve (csakúgy, mint az egyenértékűség elve) az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében rögzített lojális együttműködés elvéből következik (XC ítélet).²²

42. Az XC ítélet 23. pontja szerint „az ezen elvekből eredő követelmények úgyszintén érvényesek mind az e jogra alapított keresetek elbírálására hatáskörrel rendelkező bíróságok kijelölésére, mind az ilyen keresetekre irányadó eljárási szabályokra”.

43. Ezt követően ugyanezen ítélet 24. pontja kimondja, hogy „e követelmények tiszteletben tartását az érintett rendelkezéseknek a különböző nemzeti hatóságok előtti eljárás egésze során betöltött helyének, valamint alkalmazásának és sajátosságainak figyelembevételével kell megvizsgálni”.

²⁰ 2019. szeptember 11-i Călin ítélet (C-676/17, EU:C:2019:700, 29. pont).

²¹ Ezen ítélet 77. pontja. A nemzeti eljárási szabályokra vonatkozó ítélkezési gyakorlattal kapcsolatban lásd: Biondi, A., „*The European Court of Justice and certain national procedural limitations: Not such a tough relationship*”, 36 CMLR, 1999., 1271. o., és Hoskins, M., „*Tilting the balance: Supremacy and national procedural rules*”, 21 European Law Review, 1996, 365. o.

²² 2018. október 24-i XC és társai ítélet (C-234/17, EU:C:2018:853, a továbbiakban: XC ítélet, 22. pont).

44. A fentiekből következik, hogy az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló határozatok jogereje tiszteletben tartásának követelményét a tényleges érvényesülés elvének fényében kell megvizsgálni.

45. A jelen ügyben a Byankov ítéletet szükséges alkalmazni. Márpedig a Bíróság ebben az ítéletben kimondta, hogy az uniós joggal *ellentétes* valamely tagállam azon szabályozása, amelynek alapján lényegében előfordulhat, hogy azt a közigazgatási eljárást, amely az alapügyben szereplőhöz hasonló, jogerőssé vált és bíróság előtt meg nem támadott, az államterület elhagyására vonatkozó tilalom megállapításához vezetett, nem nyitják meg újból olyan esetekben, amikor e tilalom nyilvánvalóan ellentétes az uniós joggal, annak ellenére, hogy egy ilyen tilalom a címzettjére nézve továbbra is joghatásokat vált ki.

46. A Bíróság kimondta, hogy ez az eredmény nem igazolható észszerűen a jogbiztonság elvével.²³

47. A Byankov ítéletben kimondottaknak megfelelően (a német kormánnyal és a Bizottsággal egyetértve) úgy vélem, hogy a jogbiztonság elve – amelyet egyensúlyba kell helyezni az uniós jog tiszteletben tartásának követelményével – nem használható fel arra, hogy valamely tagállam valamiképpen elkerülje az uniós jog alkalmazását.²⁴

48. Nem gondolom, hogy Magyarország a jelen ügyben érvényesen hivatkozhatna a jogbiztonság elvére mindaddig, amíg jogrendjében megtartja azokat a rendelkezéseket, amelyeket a Bíróság az uniós joggal ellentétesnek nyilvánított, mintegy két és fél évvel ezelőtt. Ahogyan azt már a római jog is kimondta: *„Commodum ex injuria sua nemo habere debet”* (senki nem szerezhethet előnyt saját felróható magatartása révén). Ezenkívül könnyen rövidre lehetne zárni a jogbiztonság elvére vonatkozó vitát, ha a magyar hatóságok eleget tennének a Bíróság ezen ítéleteinek, és teljesítenék az uniós jogból eredő kötelezettségeiket. Konkrétabban, a magyar jogalkotónak olyan szabályokat kellene elfogadnia, amelyek lehetővé tennék azon személyek kompenzálását, akiknek haszonélvezeti jogai jogellenes módon megszűntek, fenntartva e jogok visszajegyzésének lehetőségét, és amennyiben az már nem lehetséges, lehetővé téve a megfelelő pénzügyi ellentételezést. Mivel ilyen lépésekre még nem került sor, és amint azt a Bizottság a tárgyaláson hangsúlyozta, a jelen ügyben észszerűen feltételezhető, hogy a magyar hatóságok a Bíróság ítéleteiből eredő joghatásokat szándékoztak csökkenteni.

49. Kétségtelen, hogy a Byankov ítéletet olyan ügyben hozták, amelyben a vitatott határozat jogerős jellegének tiszteletben tartása a tagállam területének elhagyására vonatkozó, határozatlan idejű tilalom fenntartásához vezetett volna, éppen ezért az EUMSZ 21. cikkben biztosított szabad mozgáshoz való jog megsértésének minősült volna.

50. Mindazonáltal a jelen ügy és a Byankov ítélet alapjául szolgáló tényállás egyértelműen párhuzamba állítható, mivel a jelen ügyben az EUMSZ 63. cikk, valamint a Charta 17. cikke szerinti tulajdonhoz való alapvető jog súlyos megsértéséről van szó. Ez annál is inkább így van, mivel úgy tűnik, hogy e jogsértésre széles körben került sor.²⁵

51. Ennélfogva a jelen ügyben a Bíróságnak a Byankov ítéletben alkalmazott érvelést kell követnie a valamely határozat végleges jellegének tulajdonítandó jelentőség mérséklése érdekében.

²³ A Byankov ítélet 79., 81. és 82. pontja.

²⁴ Lásd: Kühne & Heitz ítélet (25. és 26. pont), valamint Byankov ítélet (77. pont).

²⁵ A SEGRO és Horváth ítélet 71. pontjából kitűnik, hogy 5058 más tagállami állampolgárt érintett a haszonélvezeti jogok megszűnése. E jogok megszűnését nem kísérte semmiféle kártalanítás, így az említett állampolgárokat egyszerűen megfosztották vagyonuktól, illetve befektetéseiktől.

52. Ezt követően meg kell vizsgálni, hogy hogyan értelmezendő az a tény, hogy a magyar hatóságok a 2019. május 17-i és a 2019. augusztus 5-i (a Grossmania visszajegyzés iránti kérelmét elutasító) határozataikat nem a megszűnést megállapító határozatok végleges jellegére, hanem arra alapították, hogy a Fétv. 108. §-ának (1) bekezdése továbbra is hatályban van.

53. Úgy vélem (a Bizottsággal egyetértve), hogy a magyar hatóságok e tekintetben tévesen alkalmazták a jogot. Mindazonáltal a hiba nem csupán a téves jogalap megválasztásából ered. Attól tartok ugyanis, hogy egy súlyosabb és rendszerszintű problémára utal. Ellentétben a magyar kormány által felhozott érvekkel, a magyar hatóságok a kérdést nem a jogbiztonság elvének szemszögéből közelítették meg, hanem egyszerűen figyelmen kívül hagyták a Bíróság ítéleteit. Ez ellentétben áll a lojális együttműködés elvével (az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése), az uniós jog elsőbbségével és/vagy az abból eredő tényleges érvényesülés elvével.

5. Fennáll-e a haszonélvezeti jogok visszajegyzésének kötelezettsége?

54. Egyetértek a Grossmania és a Bizottság azon véleményével, amely szerint a Grossmania jogainak visszajegyzése azok jogellenes törlésének logikus következménye lenne. A jelen ügyben ugyanis a Fétv. 108. §-a alapján megszűnt haszonélvezeti jogok jogosultjait ugyanolyan helyzetbe kell hozni, mintha a szóban forgó nemzeti szabályozást el sem fogadták volna. A Jonkman ítéletnek megfelelően a magyar hatóságoknak minden egyedi vagy általános intézkedést meg kell tenniük a jogalanyok uniós jogból eredő jogai teljes érvényesülésének biztosítása érdekében. Ez annál is inkább így van egy, a jelen ügghöz hasonló esetben, amikor nemcsak hogy létezik egy előzetes döntéshozatali eljárás során hozott precedens (amely ugyanerre a jogkérdésre vonatkozik), hanem a Bíróság ráadásul egy kötelezettségszegési eljárásban úgy ítélte meg, hogy a szóban forgó szabályozás az uniós jog szempontjából jogellenes.

55. Mindazonáltal ennek orvoslása objektív akadályokba ütközhet (például abban az esetben, ha a haszonélvezeti jogok megszűnését követően új tulajdonos szerezte meg az érintett földterületet, vagy ha a földtulajdonos és e jogok korábbi jogosultja az érintett földterületre bejegyzett haszonélvezeti vagy más használati jogok megszűnése folytán kártalanítási megállapodást köt). Továbbá, amennyiben semmiféle vagyoni kompenzáció nem lehetséges (mivel a magyar jogalkotó erre vonatkozóan nem fogadott el rendelkezéseket), *ultima ratio* jelleggel a kérdést előterjesztő bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy a Grossmania hivatkozhat-e a Brasserie du pêcheur és Factortame ítéletre²⁶ annak érdekében, hogy az államtól az uniós jog neki felróható megsértésével a Grossmaniának okozott károk megtérítését követelje.

6. Általános megfontolások és kritika a Bíróságnak az uniós joggal ellentétes közigazgatási határozatok jogerős jellegére és visszavonására vonatkozó ítélkezési gyakorlatával kapcsolatban

56. A közigazgatási határozatok visszavonása olyan jogintézmény, amely főszabály szerint valamennyi tagállam közigazgatási törvényeiben megtalálható.²⁷

²⁶ 1996. március 5-i ítélet (C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79, 21., 22., 31. és 36. pont).

²⁷ Ritleng, D., „Le retrait des actes administratifs contraires au droit communautaire”, Bestand und Perspektiven des europäischen Verwaltungsrechts, 2008, 237. o. és Taborowski, M., i. m., 1481. o. Lásd még: Müller, H., „Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluss des Europarechts”, Duncker & Humblot, Berlin 2000, és Kovar, R., „Le retrait des actes administratifs nationaux contraires au droit communautaire”, Mél. L. Favoreu, Dalloz 2007. Egyébiránt az uniós közigazgatási aktusok visszavonását illetően lásd: Lübbig, T., „Die Aufhebung (Rücknahme und Widerruf) von Verwaltungsakten der Gemeinschaftsorgane”, EuZW, 2003, 233. o.

57. A Léger,²⁸ Ruiz-Jarabo Colomer²⁹ és Bot³⁰ főtanácsnokok által követett megközelítéshez hasonlóan úgy vélem, hogy a Bíróságnak el kellene térnie a Kühne & Heitz ítélkezési gyakorlatától. Ez az ítélkezési gyakorlat jól dokumentált értelmezési problémákat vet fel, így például a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország) által az i-21 Germany ítélet alapjául szolgáló ügyben előterjesztett kérdést. Ráadásul a Kühne & Heitz ítéletet a jogirodalomban kazuisztikusként és homályosként³¹ kifogásolták.³²

58. Egyrészt, véleményem szerint a Grossmaniához hasonló jogalanyok jogainak védelme érdekében az 1999. április 29-i Ciola ítéletben (C-224/97, EU:C:1999:212, 32. pont) (és az uniós jog elsőbbségének elvét, illetve a hatékony érvényesülés elvét előtérbe helyező Simmenthal, Factortame és Larys ítéletekhez³³ hasonló ügyekben) elfogadott megoldást kellene inkább követni, mintsem a Kühne & Heitz ítéletben elfogadott megoldást. A Ciola ítéletben a Bíróság kimondta, hogy az uniós jog elsőbbségére egyedi közigazgatási határozatok esetében is hivatkozni lehet, az elsőbbség tehát nem csak az absztrakt jogi normák ütközése esetén releváns.³⁴ Mindent összevetve a jelen ügy azt bizonyítja, hogy az elsőbbség elvének a jelen ügghöz hasonló helyzetekben nagyobb jelentőséget kell tulajdonítani, mint az eljárási autonómia elvének.³⁵ Tridimas idézve³⁶ a kérdés valójában nem az, hogy az általam javasolt megközelítés aláássa-e a közigazgatási határozatok végleges jellegét és a jogbiztonságot, hanem az, hogy a veszélyeztetésnél erősebbnek bizonyul-e a jogállamiság tiszteletben tartása és az uniós jog tényleges érvényesülése biztosításának szükségessége. Meggyőződésem, hogy a jelen ügyben a Ciola ítélet szerinti megközelítés és a jogállamiság fenntartásának szükségessége elsőbbséget élvez.

59. A Kühne & Heitz ítélet szerinti megközelítés szükségszerűen eltérésekhez vezet a különböző tagállamokban az egyéni jogok védelme tekintetében, éppen ezért a Simmenthal és a Ciola ítéletben alkalmazott érvelést kellene követni a jogállamiság fenntartásának biztosítása érdekében.³⁷

60. Másrészt a Kühne & Heitz ítélkezési gyakorlatról való eltérés mellett szóló jelentős érv az, hogy ezen ítélkezési gyakorlat szerint az uniós joggal ellentétes nemzeti közigazgatási aktus visszavonásához való jog „léte” nem az uniós jogból ered, hanem jelenleg a különböző tagállamok nemzeti jogától függ.³⁸

²⁸ Kühne & Heitz ügyre vonatkozó indítvány (C-453/00, EU:C:2003:350).

²⁹ Az i-21 Germany és Arcor egyesített ügyekre vonatkozó indítvány (C-392/04 és C-422/04, EU:C:2006:181).

³⁰ A Kempter ügyre vonatkozó indítvány (C-2/06, EU:C:2007:245).

³¹ További hivatkozásokkal kapcsolatban lásd: 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, 350. o.

³² Amint arra a jogtudomány ezen ítélet kapcsán kritikusan rámutat, a Bíróság – a jogbiztonság egyik legalapvetőbb elvével machinálva – kinyitotta Pandóra szelencéjét, mindemellett ez az ítélet nem fejt ki az elfogadott nézőpont indokolását, továbbá bizonytalanságot teremt a Kühne & Heitz ítéletben megfogalmazott négy feltétel értelmezését illetően. A jogtudomány azt is hangsúlyozza, hogy ezen ítélet alkalmazása a nemzeti bíróságok számára problémát jelent (Taborowski, M., i. m., 1464., 1465. és 1469. o.). A jelen ítéletnek az elsőbbség, a tényleges érvényesülés, az egyenértékűség és az autonómia elveinek keretébe való beillesztésére tett kísérletet illetően lásd: Becker, F., „Application of Community Law by Member States’ Public Authorities: Between Autonomy and Effectiveness”, 44 CMLR, 2007, 1035. o.

³³ 1978. március 9-i Simmenthal ítélet (106/77, EU:C:1978:49); 1990. június 19-i Factortame és társai ítélet (C-213/89, EU:C:1990:257); 2001. június 28-i Larys ítélet (C-118/00, EU:C:2001:368).

³⁴ Lásd általánosságban e témákkal kapcsolatban: Ruffert, M., „The Stability of Administrative Decisions in the Light of EC Law: Refining the Case Law”, Review of European Administrative Law, 1. kötet, 2. szám, 2008, 127–135. o.

³⁵ Ugyanezen álláspont alátámasztására lásd többek között: Ginter, C. és Schasmin, P., „Options Arising from European Union Law to Review Final Judgments and Administrative Decisions: Implications for Future Developments?”, elérhető: researchgate.net, 157. o.

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

³⁷ Ezt az álláspontot képviseli: Groussot, X. és Minssen, T., „Res judicata in the Court of Justice Case-Law: Balancing Legal Certainty with Legality?”, European Constitutional Law Review, 3, 401. o.

³⁸ Lásd még: Ritleng, D., i. m., 248. o.

61. Egyetértek ugyanis Bot főtanácsnok azon állításával, hogy „az [EUSZ 4. cikk (3) bekezdése] ebben az esetben a nemzeti eljárási jogban létező minden lehetséges eszköz igénybevételét előírja annak érdekében, hogy a[z uniós] joggal ellentétes jogerős közigazgatási határozat felülvizsgálatra, vagy adott esetben visszavonásra kerüljön, amennyiben a nemzeti jog erre lehetőség ad”³⁹.

62. A Bíróság már elismerte a koherencia fontosságát az ideiglenes jogvédelem területén, amikor úgy ítélte meg, hogy „a[z uniós] jog által a nemzeti bíróságok előtt biztosított ideiglenes védelem nem változhat aszerint, hogy a nemzeti jog rendelkezéseinek a[z uniós] joggal való összeegyeztethetőségét vagy a másodlagos [uniós] jogi aktusok érvényességét vitatják, mivel a vitatás mindkét esetben magán a[z uniós] jogon alapul”⁴⁰.

63. Ugyanígy a Brasserie du pêcheurs és Factortame ítéletben a Bíróság kiemelte, hogy „a[z uniós] jog megsértésével a magánszemélyeknek okozott károkért fennálló állami felelősség megállapításának feltételei – különleges indokok hiányában – nem térhetnek el a hasonló körülmények között az [Unió] felelősségére vonatkozó szabályoktól. Ugyanis a magánszemélyek [uniós] jogból származó jogának védelme nem változhat aszerint, hogy a károkozásért [uniós] vagy nemzeti hatóság a felelős”⁴¹.

64. Következésképpen a Bíróság harmonizálta a tagállamoknak az uniós jog megsértéséért való felelősségének rendszerét és az Unió szerződésen kívüli felelősségére vonatkozó rendszert.⁴²

65. Amint azt a jogtudomány már találóan kiemelte,⁴³ a koherencia követelménye már bizonyos visszhangra talált az állampolgárok jogvédelmének területén egy olyan kérdéssel kapcsolatban, amely nem esik túl távol az uniós joggal ellentétes nemzeti közigazgatási aktusok visszavonásának kérdésétől.

66. A Gerekens és Procola ítéletben⁴⁴ ugyanis a Bíróság kimondta, hogy „a[z uniós] jogrendben elismert általános elvek védelméből eredő követelmények [az uniós] jogszabályok alkalmazása során is kötelezik a tagállamokat [...] bár a jogbiztonság elvével általában ellentétes az, hogy a[z uniós] jogi aktus időbeli hatálya a közzétételét megelőző időponttól kezdődjék, ez kivételesen mégis lehetséges, ha az elérendő cél ezt követeli, és ha tiszteletben tartják az érdekelték jogos elvárásait”.

67. Következésképpen, amint azt az említett ítélet 24. pontja is megállapította, és mint az a jelen ügyben felmerülő kérdések szempontjából is releváns, „[h]asonlóképpen: ha az elérendő cél azt követeli, és ha az érdekelték jogos elvárásait tiszteletben tartják, nem sérti a jogbiztonság elvét az, hogy egy nemzeti jogszabályt visszaható hatállyal kell alkalmazni”.

68. Ugyanígy, mivel egységes megközelítést kell alkalmazni a jogszerűség elve és a jogbiztonság elve között egyensúly megteremtésekor, e megközelítés – véleményem szerint – nem változhat aszerint, hogy az Unió jogellenes aktusának visszavonásáról vagy valamely jogellenes nemzeti jogi aktus visszavonásáról van-e szó. Éppen ezért a Bíróság nem hagyhatja e megközelítés

³⁹ Lásd a Kempter ügyre vonatkozó indítványát (C-2/06, EU:C:2007:245, 79. pont).

⁴⁰ 1991. február 21-i Zuckerfabrik Süderdithmarschen és Zuckerfabrik Soest ítélet (C-143/88 és C-92/89, EU:C:1991:65, 20. pont).

⁴¹ 1996. március 5-i ítélet (C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79, 42. pont).

⁴² 2000. július 4-i Bergaderm és Goupil kontra Bizottság ítélet (C-352/98 P, EU:C:2000:361, 41–44. pont).

⁴³ Ritleng, D., i. m., 252. o.

⁴⁴ 2004. július 15-i Gerekens és Procola ítélet (C-459/02, EU:C:2004:454, 21–24. pont; a továbbiakban: Gerekens és Procola ítélet).

meghatározását a tagállamok jogára a nemzeti eljárási autonómia címén.⁴⁵ Éppen ellenkezőleg, amint a Gerekenis és a Procola ítéletben is, a Bíróságnak a jogellenes nemzeti közigazgatási aktusok visszavonásának rendszerét hozzá kell igazítani a jogellenes uniós közigazgatási aktusok visszavonására irányadó rendszerhez.⁴⁶

69. Ugyanis, amint arra Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok rámutatott⁴⁷, a Bíróságnak „egyensúlyt [kell találnia] a[z uniós] jog elsőbbsége és a jogbiztonság között, [...] eltérve az ítélkezési gyakorlatot zsákutcába vezető Kühne & Heitz ügyben hozott ítélet sodrától”, és „a Bíróságnak e témában a nemzeti jogra való utalása komoly problémákat okoz, amelyek közül a[z uniós] jogrenden alapuló jogok bírósági védelmi rendszerei közötti különbséget kell kiemelni”.⁴⁸

7. A Fétv. 108. §-ának új (4) és (5) bekezdése

70. Végül, bár ezt az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés kifejezetten nem érinti, az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság a Fétv. 108. §-ának (4) és (5) bekezdésével kapcsolatban is kétségeit fejezi ki, amelyeket a Bíróság SEGRO és Horváth ügyben hozott ítéletét követően illesztettek be. A kérdést előterjesztő bíróság nyilvánvalóan úgy véli, hogy ezen bekezdések alkalmazandók a jelen ügyben (az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 11. oldala). Ennélfogva annak érdekében, hogy e bíróságnak az alapügy megoldása szempontjából hasznos választ lehessen adni, kitérek arra a kérdésre, hogy ellentétesek-e az uniós joggal az e két bekezdéshez hasonló nemzeti rendelkezések, amelyek szerint az uniós jog megsértésével megszűnt jogok visszajegyzése iránti eljárást az ügyész vizsgálata és az az alapján indított per befejezéséig felfüggesztik.

71. Egyetértek a német kormánnyal és a Bizottsággal abban, hogy e rendelkezések ellentétesnek tűnnek az EUMSZ 63. cikkel, mivel (ebben az esetben is) sértik a tőke szabad mozgását, és megfosztják az uniós jogot hatékony érvényesülésétől, nemcsak azért, mert hatásaiknál fogva arra irányulnak, hogy megakadályozzák a SEGRO és Horváth ítélet hatékony alkalmazását, hanem azért is, mert megnehezítik az uniós jogból származó jogok jogosultjai számára (akiknek jogai már a SEGRO és Horváth ügyben jogellenesen sérültek) jogaik érvényesítését.

72. Ezek az új rendelkezések a haszonélvezeti jogok más tagállamokból származó jogosultjait legalábbis közvetve hátrányos helyzetbe hozzák, mivel e rendelkezések értelmében ezen eljárás során továbbra is megfosztják őket – az uniós jog megsértésével megszűnt – haszonélvezeti

⁴⁵ Az uniós jogban az eljárási autonómia helyzetére vonatkozó vitát illetően lásd: Kakouris, K. N., „Do the Member States possess judicial procedural ‘autonomy’?”, 34 CMLR, 1997, 1389. o., valamint Rodriguez Iglesias, G.-C. és Keppenne, J.-P., „L’incidence du droit communautaire sur le droit national”, in Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck; 1. kötet, Bruylant, 1999, 517. o. Lásd még: Bobek, M., „Why There is no ‘Principle of Procedural Autonomy’ of the Member States”, in: de Witte, B. és Micklitz, H.-W. (szerk.), The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States, Intersentia, 2011, 305. o.

⁴⁶ Lásd: Rittleng, D., i. m., 253. o.

⁴⁷ Lásd az i-21 Germany és Arcor egyesített ügyekre vonatkozó indítványát (C-392/04 és C-422/04, EU:C:2006:181, 3. és 67. pont). Galetta, D. U., „Autotutela decisoria e diritto comunitario”, in: Rivista Italiana di Diritto Pubblico, 2005, 35–59. o., azt állítja, hogy a keresettel meg nem támadható közigazgatási aktus felülvizsgálatához az értékek alapos mérlegelése szükséges. A mérleg egyik serpenyőjében az uniós jog elsőbbsége helyezkedik el, amely a jogszerűség, a méltányosság, a hatékony érvényesülés és a jóhiszemű együttműködés elveire támaszkodik. A másik serpenyőben pedig a jogbiztonság elve található (50. o.).

⁴⁸ Az indítványban erre vonatkozóan tett hivatkozás: Coutron, A., „Cour de Justice, 13 janvier 2004, Kühne & Heitz NV/Productschap voor Pluimvee en Eieren”, in Revue des affaires européennes, 13. évad (2003–2004), 3. 417–434. o. Peerbux-Beaugendre, Z., „Commentaire de l’arrêt de la CJCE du 13 janvier 2004”, in Revue du droit de l’Union européenne, 3–2004, 566. o. Martín Rodríguez, P., „La revisión de los actos administrativos firmes: ¿Un nuevo instrumento de garantía de la primacía y efectividad del derecho comunitario? Comentario a la sentencia del TJCE de 13 de enero de 2004, C-453/00, Kühne & Heitz NV”, in Revista General de Derecho Europeo, 5. szám, 2004. október (www.iustel.com).

joguktól. Ezenkívül nem világos, hogy ezen eljárás keretében milyen követelmények alkalmazandók a befektetőkre, és az sem, hogy milyen nehézségek merülhetnek fel ebben az összefüggésben.

73. Egyébiránt a (4) és (5) bekezdés beiktatása ellentétesnek tűnik az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében előírt lojális együttműködés elvével. Ugyanis a Fétv. 108. §-ának (4) bekezdésében a magyar jogalkotó olyan előfeltevésből vagy helyzetből (az (1) bekezdés alapján megszűnt dologi jog) indul ki, amely ellentétes az uniós joggal, és az (5) bekezdésben meghatározott esetekben e helyzetet igyekszik fenntartani. Márpedig a Bizottság kontra Magyarország ítéletben megállapított kötelezettségszegésnek arra kellett volna indítania Magyarországot, hogy a Fétv. 108. §-ának (1) bekezdésével okozott jogellenes helyzet megszüntesse, anélkül hogy tovább korlátozná a tőke szabad mozgását e rendelkezés (4) és (5) bekezdése által.

74. Következésképpen, amint arra a spanyol kormány rámutatott, a SEGRO és Horváth ítéletre, és a Bizottság kontra Magyarország ítéletre, valamint a Fétv. 108. §-ának (4) és (5) bekezdésére tekintettel kétségtelen, hogy a jelen ügyben az a tény, hogy a Grossmania nem támadta meg a megszűnést megállapító határozatokat, semmiképpen sem elegendő ténybeli körülmény annak megállapításához, hogy alapvetően eltérő tényállásról van szó, illetve ahhoz, hogy az alapjogvitában mellőzni lehessen a SEGRO és Horváth ítéletben tett megállapítás alkalmazását, amely következtetés szerint – anélkül, hogy bármely mozgásteret biztosítana a tények értelmezésének – a Fétv. 108. §-ának (1) bekezdése és az Inyvtv. 94. §-ának (5) bekezdése nem egyeztethető össze az uniós joggal.

75. Ugyanezt a következtetést támasztja alá a belső piac megfelelő működése biztosításának szükségessége, az uniós jog különböző tagállamok általi eltérő alkalmazásának elkerülésére irányuló célkitűzés, és az uniós jog egységes alkalmazása biztosításának szükségessége, valamint a Bíróság ítéleteinek *erga omnes* és *ex tunc* hatályával, az uniós jog elsőbbségének elvével és a nemzeti bíróságok azon feladatával kapcsolatos megfontolások, hogy uniós jogi bírakként gyakorolják feladataikat.

III. Véggkövetkeztetés

76. Azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Magyarország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket a következőképpen válaszolja meg:

1. A kérdést előterjesztő bíróságnak teljesítenie kell a 2018. március 6-i SEGRO és Horváth ítéletben (C-52/16 és C-113/16, EU:C:2018:157) foglaltakat, és az uniós jog hatékony érvényesülésének biztosítása érdekében saját hatáskörénél fogva mellőznie kell a Bíróság értelmezése szerint az EUMSZ 63. cikkel ellentétes nemzeti rendelkezések alkalmazását. Az uniós jog hatékony érvényesülésének biztosítására vonatkozó kötelezettség nemcsak az eljáró bíróságot köti, hanem minden más nemzeti hatóságot is. E hatóságoknak mellőzniük kell az uniós jogot sértő belső jogi normák alkalmazását, és úgy kell alkalmazniuk a nemzeti jogot, hogy az lehetővé tegye az uniós jog és a nemzeti jog közötti ellentmondás mielőbbi megszüntetését és az uniós jog megsértéséből eredő jogkövetkezmények megszüntetését.

2. A kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálat függvényében az EUMSZ 63. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétesek az olyan nemzeti rendelkezések, mint a Fétv. 108. §-ának (4) és (5) bekezdése, amennyiben az uniós jog megsértésével megszűnt jog visszajegyzése iránti eljárást az ügyész vizsgálata és az az alapján indított per befejezéséig felfüggesztik.