

## Дело C-177/20

## Преюдициално запитване

## Дата на постъпване в Съда:

7 април 2020 г.

## Запитваща юрисдикция:

Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудови спорове Гьор, Унгария)

## Дата на акта за преюдициално запитване:

6 март 2020 г.

## Жалбоподател:

„Grossmania“ Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft.

## Ответник:

Vas Megyei Kormányhivatal (Администрация на окръг Ваш)

[...]

По дело относно спор в областта на продажбата на земи, заведено от „Grossmania“ Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft. ([...] Lukácsháza, Унгария), жалбоподател, [...] срещу Vas Megyei Kormányhivatal (Администрация на окръг Ваш) ([...] Сомбатхей, Унгария), ответник [...], Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудови спорове Гьор, Унгария) прие следното

## Определение

Въз основа на член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз запитващата юрисдикция [...] отправя до Съда на Европейския съюз следния преюдициален въпрос:

Трябва ли член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз да се тълкува в смисъл, че ако в свое решение, постановено в рамките на преюдициално производство, Съдът на Европейския съюз е установил несъвместимост на нормативна разпоредба на държава членка с правото на Съюза, тази нормативна разпоредба не може да се приложи и в последващи

национални административни или съдебни производства, независимо от обстоятелството, че фактите в последващото производство не са напълно идентични с тези в преходното преюдициално производство?

[...] [вътрешноправни процесуални въпроси]

Мотиви:

## 1. Фактите

Жалбоподателят е търговско дружество, съдружници в което са граждани на държави членки, различни от Унгария.

Жалбоподателят е бил носител на права на ползване върху следните недвижими имоти: Jánosháza (Унгария), кадастрални данни 0168/2, 0184/24, 0224/1, 0134/15 и 0238/2; Duka (Унгария), кадастрални данни 010/9 и 0241/2.

Правата на ползване на жалбоподателя върху посочените недвижими имоти са заличени в имотния регистър в съответствие с член 108, параграф 1 от a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. Törvény (Закон № CCXII от 2013 г., съдържащ различни разпоредби и преходни мерки във връзка със Закон № CXXII от 2013 г. за продажбата на земеделски и горски земи, наричан по-нататък „Законът за преходните мерки от 2013 г.“) и с член 94, параграф 5 от az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Закон № CXLI от 1997 г. за имотния регистър, наричан по-нататък „Законът за имотния регистър“).

Жалбоподателят не оспорва заличаването на правата му на ползване.

С решение от 6 март 2018 г., [SEGRO и Horváth,], съединени дела С-52/16 и С-113/16, Съдът на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съдът“) приема, че член 63 ДФЕС не допуска национална правна уредба като разглежданата в главните производства, съгласно която правата на ползване, които вече са били учредени върху земеделски земи и чиито носители нямат качеството на близък родственик на собственика на тези земи, се погасяват ex lege и съответно се заличават в имотните регистри.

В резултат на това жалбоподателят иска от Vas Megyei Kormányhivatal Celldömölki Járási Hivatala (Служба по вписванията на район Celldömölk към Администрацията на окръг Ваш, Унгария; наричана по-нататък „първоинстанционният административен орган“) да извърши ново вписване на правата му на ползване върху посочените имоти.

С решение [...] от 17 май 2019 г. първоинстанционният административен орган отхвърля искането на жалбоподателя, позовавайки се на член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г. и на член 37,

параграф 1 от a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (Закон № CXXII от 2013 г. за продажбата на земеделски и горски земи, наричан по-нататък „Законът за земеделските земи от 2013 г.“).

Жалбоподателят подава жалба по административен ред и с решение [...] от 5 август 2019 г. ответникът потвърждава решението [...] на първоинстанционния административен орган. В мотивите към решението си ответникът се позовава на член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г. и на член 94, параграф 5 от Закона за имотния регистър. Той отбелязва, че искането за ново вписване не е допустимо, тъй като член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г. и член 37, параграф 1 от Закона за земеделските земи от 2013 г. продължават да са в сила. Според него решението, постановено от Съда по съединени дела C-52/16 и C-113/16, е прието във връзка с конкретни случаи и може да се приложи единствено спрямо случаите, до които се отнасят преюдициалните запитвания. Това схващане се подкрепяло и от член 108, параграфи 4 и 5 от Закона за преходните мерки от 2013 г. От друга страна, ответникът отбелязва, че в решението си по дело C-235/17 Съдът се е произнесъл не относно новото вписване на заличените права на ползване, а относно финансово обезщетение. Ответникът заключава, че не е оправомощен — нито по искане на страна, нито служебно — да пристъпи към ново вписване на вече заличените права на ползване.

Жалбоподателят оспорва по съдебен ред решението на ответника.

Ответникът иска подадената по съдебен ред жалба да бъде отхвърлена.

## **2. Правото на Съюза**

### ***Член 63, параграф 1 ДФЕС***

„В рамките на разпоредбите на настоящата глава, всички ограничения върху движението на капитали между държавите членки и между държавите членки и трети страни се забраняват“.

### ***Член 267 ДФЕС***

„Съдът на Европейския съюз е компетентен да се произнася преюдициално относно:

- a) тълкуването на настоящия договор;
- б) валидността и тълкуването на актовете на институциите, органите, службите или агенциите на Съюза.

Когато такъв въпрос бъде повдигнат пред юрисдикция в държава членка, тази юрисдикция би могла, ако счита, че по този въпрос е необходимо

решение, за да бъде постановено нейното решение, да поиска от Съда на Европейския съюз да се произнесе.

Когато такъв въпрос е повдигнат по висящо дело пред национална юрисдикция на дадена държава, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, тази юрисдикция е длъжна да сезира Съда на Европейския съюз.

Ако такъв въпрос бъде повдигнат по висящо дело пред национален съдебен орган във връзка със задържано лице, Съдът на Европейския съюз се произнася в най-кратък срок“.

### ***Член 91 от Процедурния правилник на Съда***

„Съдебното решение има задължителна сила от деня на неговото обявяване“.

## **3. Националното право**

### ***Член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г.:***

„Съществуващите към 30 април 2014 г. права на ползване или плодopolзване, учредени с договор между лица, които не са близки родственици, за неопределен срок или за срок, изтичащ след 30 април 2014 г., се погасяват ex lege на 1 май 2014 г.“.

### ***Член 37, параграф 1 от Закона за земеделските земи от 2013 г.:***

„Договорът за учредяване на право на ползване или плодopolзване е нищожен, освен ако правото не се учредява в полза на близък родственик“.

## **4. Мотиви за преюдициалното запитване**

### ***4.1 Прецеденти и решения на Съда***

Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудови спорове Сомбатхей, Унгария) отправя до Съда преюдициално запитване относно член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г. и относно член 94, параграф 5 от Закона за имотния регистър.

С решение, постановено по съединени дела C-52/16 и C-113/16, Съдът приема, че член 63 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата в главните производства, съгласно която правата на ползване, които вече са били учредени върху земеделски земи и чиито носители нямат качеството на близък родственик

на собственика на тези земи, се погасяват ех lege и съответно се заличават в имотните регистри.

Въз основа на това решение на Съда в производствата, спрени заради посоченото преюдициално запитване, унгарските съдилища отменят административните решения, с които е било разпоредено заличаването на правата на ползване.

Във връзка с посочената национална правна уредба срещу Унгария е образувано и производство за установяване на неизпълнение на задължения, по което е постановено решение на Съда от 21 май 2019 г. по дело C-235/17. Съгласно това решение Унгария не е доказала, че като прекратява правата на ползване, притежавани пряко или непряко от гражданите на различни от Унгария държави членки, спорната правна уредба цели да гарантира осъществяването на цели от общ интерес, признати в практиката на Съда или посочени в член 65, параграф 1, буква б) ДФЕС, нито че прекратяването на тези права е подходящ и последователен начин за постигането на такива цели и остава в границите на необходимото за постигането им. От друга страна, прекратяването на посочените права не е в съответствие с член 17, параграф 1 от [Хартата на основните права на Европейския съюз, наричана по-нататък „Хартата“]. Следователно не могат да бъдат обосновани пречките пред свободното движение на капитали, породени по този начин от лишаването на съответните лица от имущество, придобито чрез капитали, ползващи се със защитата по член 63 ДФЕС. При тези условия следва да се приеме за установено, че като е приела спорната правна уредба и като по този начин е прекратила ех lege притежаваните пряко или непряко от граждани на други държави членки права на ползване върху разположени в Унгария земеделски земи, Унгария не е изпълнила задълженията си по член 63 ДФЕС във връзка с член 17 от Хартата.

#### ***4.2 Действащата понастоящем унгарска правна уредба***

Член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г. продължава да действа след постановяването на посочените решения на Съда.

Законодателят е допълнил този член с два нови параграфа.

Съгласно член 108, параграф 4 от Закона за преходните мерки от 2013 г., когато въз основа на съдебно решение следва да се възстанови погасено по силата на параграф 1 право, но поради процесуално нарушение или материалноправен порок това право не е трябвало да бъде вписано в съответствие с правната уредба, действала към момента на първоначалното му вписване, органът, управляващ имотния регистър, уведомява прокуратурата и спира производството до приключване на разследването и на съответното съдебно производство.

Съгласно член 108, параграф 5 от Закона за преходните мерки от 2013 г. се счита, че е налице нарушение/порок по смисъла на параграф 4, ако:

- a) носителят на правото на използване е юридическо лице;
- b) правото на ползване или правото на плодopolзване е вписано в имотния регистър след 31 декември 2001 г. в полза на носител, който е юридическо лице или физическо лице, което не е унгарски гражданин;
- c) когато е отправено искането за вписване на правото на ползване или на правото на плодopolзване, съгласно действащата тогава нормативна уредба за придобиването на правото се е изисквало удостоверение или разрешение, издадено от друг орган, и заинтересованото лице не е представило този документ.

#### **4.3. Решение № 25 на Alkotmánybíróság (Конституционен съд, Унгария) от 21 юли 2015 г. и последиците от него**

В своето решение № 25 от 21 юли 2015 г. Alkotmánybíróság (Конституционен съд) се произнася по член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г. В диспозитива на посоченото решение той приема, че унгарският Основен закон е бил нарушен, тъй като по отношение на правата на ползване и правата на плодopolзване, погасени по силата на член 108 от Закона за преходните мерки от 2013 г., законодателят не е предвидил разпоредби, позволяващи обезщетяване на имуществените вреди, което, дори да е свързано с валиден договор, не може да бъде поискано при уреждане на отношенията между страните по този договор. Alkotmánybíróság (Конституционен съд) приканва законодателя да поправи този противоречащ на Основния закон пропуск до 1 декември 2015 г.

До днес не са приети нормативни разпоредби, които да сложат край на това положение, определено от Alkotmánybíróság (Конституционен съд) като противоречащо на Основния закон, и които по-конкретно да предвиждат обезщетение за носителите правата на ползване и на правата на плодopolзване.

За физическите и юридическите лица (като жалбоподателя) това означава, от една страна, че позовавайки се на член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г., унгарските органи не разглеждат исканията за ново вписване на правата на ползване и на правата на плодopolзване, и от друга страна, че с оглед на липсата на нормативни разпоредби, които да предвиждат финансово обезщетение за заличаването на тези права, не е възможно да се определи сума, която да позволи обезщетяването на имуществените вреди.

Освен това в решението по дело C-235/17 Съдът приема, че предприетото със спорната правна уредба лишаване от собственост не е обосновано със



съображения за обществена полза, нито пък е съпътствано от режим за справедливо и своевременно обезщетяване. Поради това посочената правна уредба съставлява посегателство върху правото на собственост, гарантирано с член 17, параграф 1 от Хартата (точка 129).

#### **4.4. Разлика във фактите**

Фактите в основата на настоящия спор се различават от тези по съединени дела C-52/16 и C-113/16, по които Съдът се е произнесъл, доколкото жалбоподателят в настоящото дело не е обжалвал административните решения, с които се заличават правата му на ползване, докато в посочените преюдициални производства жалбоподателите са обжалвали административните решения за заличаване на правата им на ползване.

В настоящия случай въз основа на решението на Съда, постановено по съединени дела C-52/16 и C-113/16, жалбоподателят иска ново вписване на заличените му права на ползване, тъй като Съдът е приел, че унгарската правна уредба в тази област противоречи на правото на Съюза. Жалбоподателят не е получил и финансово обезщетение за заличаването на правата му на ползване, тъй като не са приети нормативни разпоредби в това отношение.

Следователно, имайки предвид, че унгарската правна уредба противоречи на правото на Съюза и че той не може да получи финансово обезщетение, единствената възможност за жалбоподателя е била да поиска ново вписване на неговите заличени права на ползване.

Ответникът обаче твърди, че заличаването на правата на ползване е извършено законосъобразно — в съответствие с действалата тогава правна уредба — и че член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г. — който все още е в сила — възпрепятства новото вписване.

#### **4.5. Действие *erga omnes* и действие във времето на решенията, постановени по преюдициални запитвания**

Първият аспект на поставения преюдициален въпрос е свързан с обвързващото действие по отношение на всички на преюдициалните решения, тоест с тяхното действие *erga omnes*.

В решение от 27 март 1963 г., *Da Costa и др.* (съединени дела 28/62—30/62, *Rec*, стр. 75) Съдът постановява, че „макар последната алинея от член 177 безусловно да задължава националните юрисдикции, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, да отнасят до Съда всеки въпрос за тълкуване, повдигнат пред тях, авторитетният характер на вече дадено от Съда тълкуване по член 177 може да лиши задължението от неговата цел и така да го изпразни от съдържание; такъв е случаят по-

специално, когато повдигнатият въпрос е по същество идентичен с въпрос, който е бил вече предмет на преюдициално решение по подобно дело“.

В решение от 6 октомври 1982 г., CILFIT и др. (283/81), позовавайки се на посоченото решение Da Costa и др., Съдът уточнява, че „по отношение на ограниченията на определеното в член 177, трета алинея задължение същите последици могат да произтекат от установена практика на Съда, в която вече е разрешен разглежданият правен въпрос, независимо от естеството на производствата, довели до тази практика, дори ако спорните въпроси не са строго идентични“.

Накрая, в решение CILFIT и др. Съдът приема, че юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, е длъжна, когато пред нея бъде повдигнат въпрос, свързан с общностното право, да изпълни задължението си за сезиране, освен ако е установила, че повдигнатият въпрос е ирелевантен или че съответната общностна разпоредба вече е била тълкувана от Съда, или че надлежното прилагане на общностното право е толкова очевидно, че не оставя място за каквото и да е основателно съмнение; наличието на такава възможност трябва да се преценява в светлината на специфичните характеристики на общностното право, на особените трудности, свързани с неговото тълкуване, и на риска от отклонения в съдебната практика в рамките на Общността.

Що се отнася до въпроса за действието във времето, обикновено в практиката на Съда тълкувателните решения, постановени по преюдициални запитвания, имат действие *ex tunc*, тоест обратно действие. Това всъщност означава, че общностната правна уредба трябва да се прилага по посочения в тълкуването начин, считано от влизането ѝ в сила. В решението си по дела [66/79, 127/79 и 128/79] Съдът посочва — във връзка с обратното действие на тълкуването — че тълкуването, което Съдът дава на общностна правна норма, изяснява и уточнява, когато е необходимо, значението и обхвата на тази норма, така както трябва или е трябвало тя да се разбира и прилага от момента на влизането ѝ в сила. Следователно, така разтълкувана, нормата може и трябва да се прилага от съда дори към правоотношения, възникнали и установени преди решението по искането за тълкуване.

Legfelsőbb Bíróság (Върховен съд, Унгария) се произнася по посочените въпроси във връзка с регистрационния данък в своето принципно решение относно административните дела № 1815/2008. Съгласно фактите по това дело съответният административен орган е начислил регистрационен данък в тежест на жалбоподателя, без да се съобрази с твърдението на последния, съгласно което Съдът е приел, че унгарският регистрационен данък нарушава правото на Съюза. Първоинстанционният съд отхвърля подадената по съдебен ред жалба, тъй като счита, че в хода на административното производство ответникът (административният орган) е действал в съответствие с действащата правна уредба.



Според Legfelsőbb Bíróság (Върховен съд) унгарските съдилища не могат да пренебрегват практиката на Съда. Той припомня, че Съдът е постановявал принципи решения относно връзката между общностното и националното право, на които се позовава и жалбоподателят в касационната си жалба, като самият Legfelsőbb Bíróság (Върховен съд) посочва най-значимите от тях в своето решение.

Legfelsőbb Bíróság (Върховен съд) изтъква, че всъщност според първоинстанционния съд ответникът е приел решението си в съответствие с действащото към онзи момент законодателство, поради което се поставя въпросът за обвързващото действие и действието във времето на общностното право и на решенията на Съда. Що се отнася до обвързващото действие по отношение на всички (действие erga omnes) на преюдициалните решения, практиката не е единна, тъй като Съдът не се е произнесъл ясно по въпроса. Въпреки това от съдебната практика може да се заключи, че същата е приложима по отношение на всички и има обвързващо действие. В подкрепа на това е схващането на Съда, изразено по дела Da Costa и др. [28/62—30/62] и CILFIT и др. [283/81], съгласно което преюдициалните решения всъщност имат задължителна сила, която им позволява да пораждат правни последици също и по други дела, имайки предвид, че задължението за отправяне на преюдициално запитване може евентуално да бъде лишено от неговата цел и дори изпразнено от съдържание, когато повдигнатият въпрос е по същество идентичен с въпрос, който е бил вече предмет на преюдициално решение по подобно дело. Legfelsőbb Bíróság (Върховен съд) отбелязва, че тези съображения са релевантни, защото Съдът се е произнесъл по две [съединени дела] (C-290/05 и C-333/05) относно съвместимостта на унгарския регистрационен данък с общностното право.

Що се отнася до действието във времето Legfelsőbb Bíróság (Върховен съд) уточнява, че към момента на постановяване на решението на първоинстанционния съд Съдът вече е бил приел решението си по делото относно унгарския регистрационен данък, поради което съдържанието на последното решение не е трябвало да бъде пренебрегвано с мотива, че то не е било постановено към момента на приемането на административното решение на ответника.

Всъщност въз основа на правния принцип, установен от Съда, самият ответник е трябвало да тълкува връзката между унгарския регистрационен данък и общностното право по същия начин като Съда по [съединени дела C-290/05 и C-333/05]. Имайки предвид действието ex tunc, решението на ответника вече е било незаконосъобразно съгласно действащото към момента на приемането му законодателство, тъй като определена част от това законодателство (регистрационният данък) е нарушавала общностното право.

Ето защо в разглежданото от него дело първоинстанционният съд също е трябвало да се съобрази със съображенията на Съда по [съединени дела

C-290/05 и C-333/05] и не е трябвало да пренебрегне това решение с довода, че жалбоподателят би могъл да търси разликата в данъчните задължения в отделно производство.

#### **4.6. Проблеми, свързани с настоящото съдебно производство**

В хода на административното производство, предхождащо настоящото съдебно производство, както ответникът, така и първоинстанционният административен орган са наясно със съдържанието на решението на Съда по съединени дела C-52/16 и C-113/16, съгласно което член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г. нарушава правото на Съюза. Затова за разлика от делото, разгледано от Legfelsőbb Bíróság (Върховен съд), в хода на административното производство вече е било постановено преюдициалното решение, в което се приема, че приложимата национална разпоредба противоречи на правото на Съюза.

Разликите във фактите пораждат съмнения. Всъщност съгласно фактите, посочени в решението по съединени дела C-52/16 и C-113/16, жалбоподателите са подали жалба по съдебен ред срещу административните решения, с които са заличени правата им на ползване или на плодopolзване. За сметка на това фактите по настоящото дело се различават от горепосочените, доколкото жалбоподателят не е подал никаква жалба срещу административните решения за заличаване на правата му на ползване, а въз основа на решението, постановено от Съда по съединени дела C-52/16 и C-113/16, е поискал ново вписване на правата си на ползване, тъй като член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г. противоречи на правото на Съюза. Ответникът е отхвърлил искането на жалбоподателя.

Съгласно решение *Da Costa* и др. юрисдикцията, която разглежда спора като последна инстанция, няма задължение да отправи преюдициално запитване, ако авторитетният характер на вече дадено от Съда тълкуване по член 177 [бел. прев.: понастоящем член 267 ДФЕС] може да лиши посоченото задължение от неговата цел; такъв е случаят по-специално, когато повдигнатият въпрос е по същество идентичен с въпрос, който е бил вече предмет на преюдициално решение по подобно дело.

Съгласно решение *CILFIT* и др. същите последици могат да произтекат от установена практика на Съда, в която вече е разрешен разглежданият правен въпрос, независимо от естеството на производствата, довели до тази практика, дори ако спорните въпроси не са строго идентични.

Линията, очертана с посочените решения на Съда, позволява да се заложи на отговора, че решение, което е прието в преюдициално производство, образувано във връзка с конкретен случай, е приложимо и в последващо производство, водено пред национална юрисдикция, дори когато поставеният въпрос не е строго идентичен на предходния въпрос или когато двата въпроса са само аналогични по същество.

Що се отнася до настоящия случай, Съдът ясно е приел в решението си по съединени дела C-52/16 и C-113/16, че член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г. — на който се позовава ответникът — противоречи на правото на Съюза. Според запитващата юрисдикция същото следва да се приеме и по настоящото дело, поради което отправеното преюдициално запитване не се отнася до този въпрос, а до това дали в случай на факти, които не са напълно идентични, националната юрисдикция може да не приложи национална разпоредба, която съгласно предходно решение на Съда нарушава правото на Съюза. Тоест фактите по двете дела се различават, но приложимата нормативна разпоредба е една и съща.

Възниква и съмнението дали юрисдикцията, която разглежда настоящото дело и не прилага член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г. поради несъвместимостта му с правото на Съюза, може да задължи ответника да проведе — в случая на жалбоподателя — производство за ново вписване, в хода на което ответникът би могъл да приложи параграфи 4 и 5 на член 108 от Закона за преходните мерки от 2013 г., които междувременно са влезли в сила.

[...] [вътрешноправни процесуални въпроси]

Гьор, 6 март 2020 г.

[...] [подписи]

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ