

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

20. ledna 2011 *

Ve věci C-155/09,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 4. května 2009,

Evropská komise, zastoupená R. Lyalem a D. Triantafyllouem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Řecké republice, zastoupené P. Mylonopoulosem a V. Karra, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalované,

* Jednací jazyk: řečtina.

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení A. Tizzano, předseda senátu, J.-J. Kasel, E. Levits, M. Safjan a M. Berger (zpravodajka), soudci,

generální advokát: J. Mazák,
vedoucí soudní kanceláře: R. Şereş, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 20. května 2010,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Řecká republika
 - tím, že osvobozuje od daně z převodu nemovitostí (dále jen „daň“) pouze osoby s trvalým bydlištěm v Řecku, ačkoli se uvedené osvobození nevztahuje na nerezidenty, kteří se v tomto státě chtějí v budoucnosti usadit, a

- tím, že za určitých podmínek osvobozuje od téže daně pouze řecké státní příslušníky při koupi první nemovitosti určené k bydlení v Řecku, přičemž tak zavádí výslovnou diskriminaci zahraničních rezidentů, kteří nejsou řeckými státními příslušníky,

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 18 ES, 39 ES a 43 ES, posuzovaných s ohledem na článek 12 ES, jakož i z článků 4, 28 a 31 Dohody o Evropském hospodářském prostoru ze dne 2. května 1992 (Úř. věst. 1994, L 1, s. 3, dále jen „Dohoda o EHP“), v rozsahu, v němž tento členský stát brání výkonu základních svobod, které vyplývají z těchto ustanovení.

Právní rámec

Právo Unie

- 2 Článek 12 první pododstavec ES stanoví:

„V rámci použití této smlouvy, aniž jsou dotčena její zvláštní ustanovení, je zakázána jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti.“

3 Článek 18 odst. 1 ES stanoví:

„Každý občan Unie má právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených v této smlouvě a v opatřeních přijatých k jejímu provedení.“

4 Článek 39 odst. 1 až 3 ES zní následovně:

„1. Je zajištěn volný pohyb pracovníků ve Společenství.

2. Volný pohyb pracovníků zahrnuje odstranění jakékoli diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky.

3. S výhradou omezení odůvodněných veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví zahrnuje právo:

a) ucházet se o skutečně nabízená pracovní místa;

b) pohybovat se za tím účelem volně na území členských států;

- c) pobývat v některém z členských států za účelem výkonu zaměstnání v souladu s právními a správními předpisy, jež upravují zaměstnávání vlastních státních příslušníků;

- d) zůstat na území členského státu po skončení zaměstnání za podmínek, které budou předmětem prováděcích nařízení vydaných Komisí.“

5 Článek 43 ES zní:

„V rámci níže uvedených ustanovení jsou zakázána omezení svobody usazování pro státní příslušníky jednoho členského státu na území státu druhého. Stejně tak jsou zakázána omezení při zřizování zastoupení, poboček nebo dceřiných společností státními příslušníky jednoho členského státu usazenými na území druhého státu.

Svoboda usazování zahrnuje přístup k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkon, jakož i zřizování a řízení podniků, zejména společností ve smyslu čl. 48 druhého pododstavce, za podmínek stanovených pro vlastní státní příslušníky právem země usazení, nestanoví-li kapitola o pohybu kapitálu jinak.“

6 Ustanovení zmíněná v bodech 2 až 5 tohoto rozsudku jsou s výjimkou článku 18 ES obdobná těm, jež jsou uvedena v člancích 4, 28 a 31 Dohody o EHP.

Vnitrostátní právní úprava

- 7 Článek 1 odst. 1 zákona 1078/1980 stanoví:

„Smlouvy o koupi nemovitosti do výlučného a neomezeného vlastnictví sezdané osoby jsou osvobozeny od daně z převodu nemovitostí v případě, že kupující, jeho manžel nebo nezletilé děti nemají právo neomezeného vlastnictví, užívání nebo bydlení v jiném domě nebo bytě postačující pro potřeby bydlení jeho rodiny nebo právo neomezeného vlastnictví ke stavebnímu pozemku nebo jeho části odpovídající ploše budovy postačující pro jejich potřeby bydlení, které se nacházejí ve městě nebo obci s více než třemi tisíci (3000) obyvateli.“

- 8 Článek 1 odst. 3 téhož zákona zní následovně:

„Ustanovení tohoto článku se nevztahují na smlouvy o úplatném převodu nemovitostí v případě, že kupující nemá v Řecku trvalé bydliště.“

Jako výjimka se osvobození od daně přiznává v případě koupě domu, bytu nebo pozemku Řeky nebo osobami řeckého původu, kteří pracovali v zahraničí nejméně po dobu šesti (6) let a jsou zapsáni ve státním obecním rejstříku, a to i tehdy, pokud nemají ke dni koupě v Řecku trvalé bydliště.“

- 9 Článek 1 odst. 7 uvedeného zákona stanoví, že osvobození od daně se přiznává pod podmínkou, že nemovitost zůstane ve vlastnictví kupujícího nejméně po dobu pěti let.
- 10 Na základě zmocnění obsaženého v čl. 1 odst. 12 zákona 1078/1980 byla rozhodnutím ministerstva ze dne 7. dubna 2005 stanovena minimální nepřetržitá doba, po kterou musely mít osoby mající zájem o uplatnění osvobození od daně bydliště v Řecku, na jeden rok.

Postup před zahájením soudního řízení

- 11 Komise zaslala dne 6. prosince 2007 Řecké republice výzvu dopisem, ve které tvrdila, že uvedený členský stát tím, že zaprvé osvobozuje od daně pouze osoby s trvalým bydlištěm v Řecku, ačkoli se uvedené osvobození nevztahuje na nerezidenty, kteří se v tomto členském státě chtějí v budoucnosti usadit, a zadruhé osvobozuje od daně za určitých podmínek pouze řecké státní příslušníky při koupi první nemovitosti určené k bydlení v Řecku, čímž zavádí výslovnou diskriminaci zahraničních rezidentů, kteří nejsou řeckými státními příslušníky, nesplnil povinnosti, které pro něj vyplývají z článků 12 ES, 18 ES, 39 ES a 43 ES, jakož i z článků 4, 28 a 31 Dohody o EHP.
- 12 V odpovědi na uvedený dopis ze dne 13. února 2008 Řecká republika zcela popřela výtky Komise.
- 13 Vzhledem k tomu, že Komise nepovažovala tuto odpověď za přesvědčivou, zaslala dne 23. září 2008 Řecké republice odůvodněné stanovisko, kterým ji vyzvala, aby splnila své povinnosti ve lhůtě dvou měsíců od obdržení tohoto stanoviska. Tento členský stát odpověděl na uvedené stanovisko dne 21. listopadu 2008, přičemž zopakoval tvrzení obsažená v jeho odpovědi na výzvu dopisem.

- 14 Jelikož měla Komise za to, že vysvětlení podaná Řeckou republikou nejsou uspokojivá, rozhodla se podat projednávanou žalobu.

K žalobě

K prvnímu žalobnímu důvodu vycházejícímu z omezení některých základních svobod

Argumentace účastnic řízení

- 15 Komise s odkazem na rozsudek ze dne 13. července 1993, Commerzbank (C-330/91, Recueil, s. I-4017) zaprvé tvrdí, že i když kritérium trvalého bydliště stanovené v čl. 1 odst. 3 prvním pododstavci zákona 1078/1980 nutně neznamená diskriminační zacházení vůči státním příslušníkům Unie, jelikož se uplatní bez ohledu na státní příslušnost dotčených osob, nic to nemění na tom, že osoby s trvalým bydlištěm v Řecku jsou většinou řečtí státní příslušníci, z čehož je možné dovodit diskriminační povahu dotčeného ustanovení.
- 16 Komise v tomto ohledu tvrdí, že uvedené ustanovení vylučuje, aby o osvobození od daně mohli požádat nerezidenti, kteří si kupují v Řecku první nemovitost určenou k bydlení s cílem se v tomto státě v budoucnosti usadit. Toto rozdílné zacházení tak s sebou nese diskriminační zacházení mezi současnými a budoucími rezidenty.

- 17 Zadruhé Komise s odkazem zejména na rozsudky ze dne 15. září 2005, Komise v. Dánsko (C-464/02, Sb. rozh. s. I-7929), jakož i ze dne 13. listopadu 2003, Schilling a Fleck-Schilling (C-209/01, Recueil, s. I-13389), připomíná, že obecná formulace článku 18 ES, který stanoví právo každého občana Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, je konkretizována v člancích 39 ES a 43 ES. Podle Komise z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že ustanovení Smlouvy o ES týkající se volného pohybu osob mají za cíl usnadnění výkonu výdělečné činnosti jakékoli povahy pro státní příslušníky Unie a brání opatřením, která by mohla znevýhodňovat osoby, které chtějí vykonávat hospodářskou činnost na území jiného členského státu. Ustanovení, která zabraňují státnímu příslušníkovi členského státu opustit svou zemi původu za účelem výkonu jeho práva na volný pohyb nebo jej od toho odrazují, představují překážky této svobody, i když se uplatňují nezávisle na státní příslušnosti dotyčných pracovníků. Komise na základě této judikatury tvrdí, že je zjevné, že dotčená řecká právní úprava je v rozporu s články 18 ES, 39 ES a 43 ES, jelikož způsobuje, že je situace osob, které ještě nemají trvalé bydliště v tomto členském státě a které se zde chtějí trvale usadit, méně přitažlivá než situace osob s trvalým bydlištěm, kterým se daňové zvýhodnění příznává.
- 18 Komise v tomto ohledu upřesňuje, že o porušení článků 39 ES a 43 ES se jedná v případě hospodářsky činných osob. Článek 18 ES se naproti tomu uplatní přímo na osoby, které nejsou hospodářsky činné nebo které nemají s Řeckem žádné vazby, což se v projednávané věci týká zejména starobních důchodců.
- 19 Na základě stejné úvahy má Komise za to, že čl. 1 odst. 3 první pododstavec zákona 1078/1980 je v rozporu s články 28 a 31 Dohody o EHP.

- 20 Co se týče odůvodnění omezení zavedeného uvedenými ustanoveními, Komise má za to, že toto omezení nemůže být odůvodněno žádným z důvodů obecného zájmu dovolávaných Řeckou republikou a že v každém případě toto omezení porušuje zásadu proporcionality.
- 21 Pokud jde o cíl, kterým je usnadnění získání bydlení rezidenty a zabránění jakékoli spekulaci s nemovitostmi v tomto kontextu, Komise tvrdí, že zaprvé tento cíl by bylo možné sledovat i ve vztahu k osobám, které kupují první nemovitost určenou k bydlení s cílem usadit se v budoucnosti v Řecku. Zadruhé Komise tvrdí, že zákon 1078/1980 nestanoví kupujícímu povinnost užívat koupenou nemovitost jakožto místo trvalého bydliště ani mu nezakazuje ji pronajímat nebo dále prodat. Vzhledem k neexistenci takové povinnosti nelze přitom takového cíle dosáhnout, a Řecká republika se ho tedy nemůže užitečně dovolávat.
- 22 Mimoto Komise tvrdí, že existují méně omezující kontrolní mechanismy pro dosažení uvedených cílů, jako je například registrace osob, které se usazují v Řecku, u příslušného řeckého orgánu, zápis těchto osob do daňového rejstříku, ověření jejich daňových přiznání a přiznání zvýhodněného daňového zacházení, pokud jsou splněny určité podmínky. Takový kontrolní systém by krom toho mohl být doplněn „čestnými prohlášeními“. V důsledku toho odmítnutí přiznat takové osvobození od daně osobám, které ještě nemají v Řecku trvalé bydliště, ale kupují v tomto členském státě nemovitost s cílem se zde usadit, jde značně nad rámec toho, co je nezbytné k dosažení cíle spočívajícího v zabránění jakékoliv spekulaci s nemovitostmi v Řecku.
- 23 Komise zpochybňuje, že by v případě neexistence jakýchkoli daňových informací o kupujícím bylo nemožné zjistit případnou existenci jiných nemovitostí v Řecku, které tato osoba vlastní, takže napadené vnitrostátní ustanovení nelze považovat za

ustanovení, jež má za cíl zabránit obcházení zákona. V tomto ohledu Komise tvrdí, pokud jde o osoby, které se přicházejí do Řecka usadit, že zjišťování, zda tyto osoby již vlastní v Řecku nemovitost, či nikoli, není ve vztahu k nim o nic složitější než ve vztahu k osobám, které již mají bydliště na území tohoto státu. Vzhledem k tomu, že daňové přiznání nelze považovat za příliš spolehlivý prostředek, nic nebrání tomu, aby se řecké orgány dotazovaly kupujících, zda jsou již vlastníky nemovitosti v Řecku. Komise v tomto ohledu odkazuje na možnost zápisu do příslušných rejstříků, jako je nedávno vytvořený katastr, nebo na možnost zavést stále kontroly umožňující zabránit zneužitím.

24 Konečně Komise rovněž zpochybňuje argument, jehož se dovolává Řecká republika, podle kterého právo Unie neodnímá vnitrostátnímu zákonodárci právo podřídit přiznání daňových úlev a zvýhodnění určitým kritériím. V tomto ohledu Komise tvrdí, že Smlouva nezakazuje jen přímé diskriminační zacházení, ale i obecně omezení základních svobod v oblasti přímých daní. Článek 1 odst. 3 první pododstavec zákona 1078/1980 představuje nesporně omezení volného pohybu osob, jelikož toto ustanovení odrazuje osoby žijící v jiných členských státech, které jsou většinou státními příslušníky těchto států, a nikoli řeckými státními příslušníky, od usazení se v Řecku.

25 Řecká republika popírá tvrzené nesplnění povinnosti jako celek, přičemž především tvrdí, že i když je pravda, že jak článek 12 ES, tak i článek 39 ES výslovně zakazují jakoukoli diskriminaci na základě státní příslušnosti, ze všech ustanovení přijatých na základě různých podnětů vnitrostátního zákonodárce, jakož i z vynětí požadavku řecké státní příslušnosti z podmínek přiznání dotčeného osvobození od daně vyplývá, že neměnným úmyslem zákonodárce bylo vždy přiznat toto osvobození nejen řeckým státním příslušníkům, ale obecně všem fyzickým osobám, jež mají trvalé bydliště v Řecku, bez ohledu na jejich státní příslušnost.

26 V tomto ohledu Řecká republika zdůrazňuje, že oběžník vydaný v roce 1992 v návaznosti na stanovisko Conseil d'État s cílem pomoci správním orgánům správně

uplatňovat zákon 1078/1980 upřesňuje, že se napadená ustanovení tohoto zákona vztahují i na státní příslušníky jiných členských států za úplně stejných podmínek, jako je tomu v případě vlastních státních příslušníků. Mimoto se rozhodnutím ministerstva ze dne 21. června 2004 stanoví, že za účelem získání uvedeného osvobození od daně lze trvalé bydliště a profesní činnost státních příslušníků Unie prokázat předložením daňových příznání, potvrzení orgánů sociálního zabezpečení, pracovních smluv, dokumentů týkajících se zahájení výkonu hospodářské činnosti, smluv o nájmu bytů atd.

27 Co se týče obecné zásady rovného zacházení se státními příslušníky Unie, kteří vykonávají své právo volného pohybu, a vlastními státními příslušníky, kteří se nacházejí ve srovnatelné situaci, jaká vyplývá z článků 12 ES a 18 ES, má Řecká republika dále pochybnosti ohledně toho, zda omezení zavedená v oblasti osvobození od daně státních příslušníků Unie musí být srovnatelná s omezeními týkajícími se vlastních státních příslušníků. Podle tohoto členského státu totiž právo Unie nevyžaduje, aby za účelem splnění povinnosti úplné integrace státních příslušníků Unie v hostitelském členském státě byli tito příslušníci Unie osvobozeni od daně za stejných podmínek jako vlastní státní příslušníci. Řecká republika upřesňuje, že za účelem získání osvobození od daně při koupi první nemovitosti určené k bydlení musí její státní příslušníci prokázat, že je splněno několik podmínek, a podat daňová příznání. Pokud by se přitom uplatnila úvaha Komise, vedlo by to k tomu, že by státní příslušníci jiných členských států než Řecké republiky byli stejně zvýhodněni jako její vlastní státní příslušníci na základě pouhého prohlášení, což by nebylo správné.

28 Konečně, pokud jde o odůvodnění čl. 1 odst. 3 prvního pododstavce zákona 1078/1980, Řecká republika upřesňuje, že se toto ustanovení uplatní pouze při koupi první nemovitosti určené k bydlení, tedy na velmi úzkou kategorii převodů nemovitostí, které splňují potřebu obecného zájmu.

- 29 Krom toho je podle tohoto členského státu uvedené ustanovení odůvodněno skutečností, že má za cíl usnadnit získání bydlení jednotlivci, a tudíž podporovat rodiny. Toto ustanovení je součástí obecnějšího rámce sociální politiky státu, jenž tak vyjadřuje péči ve vztahu ke středním a nižším vrstvám společnosti, kterým se poskytuje pomoc při bydlení v podobě daňového zvýhodnění sociální povahy.
- 30 Mimoto byla rozhodnutím ministerstva ze dne 7. dubna 2005 stanovena minimální nepřetržitá doba, po kterou musely mít osoby mající zájem o uplatnění osvobození od daně bydliště v Řecku, na jeden rok. Tato podmínka je podle názoru Řecké republiky přiměřená, přiléhavá a nezbytná, jelikož se jedná o rozumnou délku trvání umožňující státnímu příslušníkovi Unie poznat zemi, zvyknout si na ni i na způsob života v této zemi a provést průzkum trhu za účelem koupě nemovitosti. Tato podmínka je zárukou toho, že kupující získá první nemovitost určenou k bydlení s cílem užívat ji a nebude se snažit koupit nemovitost s cílem dosáhnout zisku nebo s jiným cílem. Vzhledem k tomu, že neexistují spolehlivější kritéria, měla by se uvedená minimální doba pobytu považovat za vhodnou pro účely omezení daňových úniků a předcházení zneužitím. Krom toho není natolik dlouhá, aby způsobila těžkosti osobám, které mají v úmyslu pobývat v Řecku nebo aby je odradila od pokračování v jejich plánech týkajících se budoucího usazení na řeckém území.
- 31 V tomto ohledu Řecká republika odmítá závěry, které Komise vyvozuje ze skutečnosti, že kupujícímu nebyla stanovena povinnost užívat koupenou nemovitost jakožto místo trvalého bydliště, takže se mu ani nezakazuje ji pronajímat nebo dále prodat. Pokud jde o další prodej, tento členský stát tvrdí, že toto tvrzení Komise je nesprávné, jelikož čl. 1 odst. 7 zákona 1078/1980 stanoví, že osvobození od daně se přiznává pod podmínkou, že nemovitost zůstane ve vlastnictví kupujícího nejméně po dobu pěti let. Vnitrostátní zákonodárce, který zvolil realistický přístup, nestanovil přísná kritéria týkající se používání první nemovitosti určené k bydlení vzhledem k tomu, že jak centrum hospodářské činnosti, tak i rodinná situace kupujícího se mohou měnit.

- 32 Řecká republika má rovněž za to, že návrhy Komise týkající se méně omezujících mechanismů umožňujících dosáhnout cílů zákona 1078/1980, tedy povinnost zápisu do obecního nebo daňového rejstříku nebo povinnost podat daňové přiznání, jsou neúčinné. V tomto ohledu připomíná, že státní příslušníci Unie, kteří se v Řecku usazují, nemají povinnost se zapsat na obecním úřadě ani získat daňové identifikační číslo nebo podat daňová přiznání, dokud nemovitost nenabudou. Krom toho prodeje nemovitostí ještě nejsou začleněny do katastrálního informačního systému, jehož zavádění je zatím v počátečním stádiu.
- 33 Řecká republika dochází k závěru, že zrušení kritéria trvalého bydliště by tak podstatně ztížilo kontrolu dodržování podmínek požadovaných pro získání osvobození od daně a mělo by případně za následek obcházení relevantních ustanovení, jelikož v případě neexistence daňových údajů o kupujícím by bylo nemožné ověřit, zda tato osoba vlastní jiné nemovitosti v Řecku, či nikoli.
- 34 Stejně tak Řecká republika odmítá jako nevhodný návrh Komise spočívající v tom, aby se požadovalo pouhé prohlášení kupujícího pro účely zjištění, zda již není vlastníkem nemovitosti v Řecku, jelikož takové prohlášení neposkytuje daňovému orgánu žádnou záruku.
- 35 Konečně Řecká republika tvrdí, že i když ustanovení práva Unie ukládají v rámci odstranění diskriminace na základě státní příslušnosti omezení výkonu pravomoci členských států v daňové oblasti, neruší tato ustanovení pravomoc vnitrostátního zákonodárce stanovit konkrétní kritéria pro poskytnutí daňových zvýhodnění, zejména tehdy, pokud jsou osvobození od daně vytvářena na základě sociálních kritérií. Tento členský stát s odkazem na výše uvedený rozsudek Komise v. Dánsko, a rozsudek ze dne 27. ledna 2000, Graf (C-190/98, Recueil, s. I-493), tvrdí, že ustanovení, která se sice uplatní bez rozdílu, ale která brání státnímu příslušníkovi členského státu v tom, aby opustil stát svého původu za účelem výkonu svého práva na volný pohyb nebo ho

od toho odrazují, představují překážku této svobodě pouze tehdy, pokud podmiňují přístup pracovníků na trh práce.

³⁶ Ve své replice se Komise drží v plném rozsahu argumentů, které uvedla ve své žalobě.

³⁷ Naopak Řecká republika ve své duplice tvrdí, že Komise nezohlednila její argumenty týkající se sociálního dosahu napadených ustanovení zákona 1078/1980. Má za to, že poskytnutí sociálních výhod bez rozmyslu nebo kontroly všem občanům Unie, kteří vykonávají své právo volného pohybu, by vedlo jednak k obcházení existující vnitrostátní právní úpravy v sociální oblasti a jednak ke zbavení sociální povahy cílů, které tato právní úprava sleduje, jelikož přiznání takových výhod by bylo založeno výlučně na skutečnosti, že osoby využívající svého práva volného pohybu mají občanství Unie.

³⁸ Řecká republika tak s odkazem na rozsudky ze dne 24. února 1994, Roks a další (C-343/92, Recueil, s. I-571), a ze dne 1. února 1996, Posthuma-van Damme a Öztürk (C-280/94, Recueil, s. I-179), tvrdí, že vnitrostátní praktiky týkající se provádění sociálních cílů spadají do diskreční pravomoci, kterou si členské státy zachovávají za účelem vymezení své sociální politiky, pokud jde o povahu a rozsah sociální ochrany, kterou v praxi uplatňují, pod podmínkou, že jejich činnosti budou přiměřené sledovanému cíli. Řecká republika tudíž tvrdí, že čl. 1 odst. 1 a odst. 3 první pododstavec zákona 1078/1980 není v rozporu s právem Unie a zdůrazňuje, že cílů sledovaných tímto ustanovením nelze dosáhnout méně omezujícími prostředky.

Závěry Soudního dvora

- 39 Úvodem je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že i když přímé daně spadají do pravomoci členských států, musí tyto členské státy při výkonu této pravomoci nicméně dodržovat právo Unie (viz zejména rozsudky ze dne 4. března 2004, *Komise v. Francie*, C-334/02, Recueil, s. I-2229, bod 21, ze dne 18. ledna 2007, *Komise v. Švédsko*, C-104/06, Sb. rozh. s. I-671, bod 12, a ze dne 17. ledna 2008, *Komise v. Německo*, C-152/05, Sb. rozh. s. I-39, bod 16).
- 40 Je tedy třeba zkoumat, zda čl. 1 odst. 1 a odst. 3 první pododstavec zákona 1078/1980 představuje, jak tvrdí Komise, omezení svobod volného pohybu osob zakotvených v člancích 18 ES, 39 ES, 43 ES, jakož i v člancích 4, 28 a 31 Dohody o EHP.
- 41 Článek 18 ES, který obecně stanoví právo volného pohybu a pobytu na území členských států pro každého občana Unie, nachází zvláštní vyjádření v článku 39 ES, pokud jde o volný pohyb pracovníků, a v článku 43 ES, pokud jde o svobodu usazování (viz rozsudek ze dne 26. října 2006, *Komise v. Portugalsko*, C-345/05, Sb. rozh. s. I-10633, bod 13; výše uvedené rozsudky *Komise v. Švédsko*, bod 15, a *Komise v. Německo*, bod 18).
- 42 Je tudíž třeba v první řadě zkoumat, zda články 39 ES a 43 ES brání takové vnitrostátní právní úpravě, která je tvořena čl. 1 odst. 1 a odst. 3 prvním pododstavcem zákona 1078/1980.
- 43 Všechna ustanovení Smlouvy týkající se volného pohybu osob mají za cíl usnadnění výkonu výdělečné činnosti jakékoli povahy na celém území Unie pro její státní

příslušníky a brání opatřením, která by mohla znevýhodňovat tyto státní příslušníky, pokud chtějí vykonávat hospodářskou činnost na území jiného členského státu (viz výše uvedené rozsudky Komise v. Dánsko, bod 34 a citovaná judikatura; Komise v. Portugalsko, bod 15; Komise v. Švédsko, bod 17, jakož i Komise v. Německo, bod 21).

44 V projednávané věci Řecká republika tvrdí, že sporná ustanovení vylučují, pokud jde o podmínky přiznání osvobození od daně, jakýkoli požadavek týkající se řecké státní příslušnosti, jelikož jedinou požadovanou podmínkou je podmínka trvalého bydliště v Řecku.

45 V tomto ohledu stačí připomenout, že z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že pravidla týkající se rovného zacházení zakazují nejen zjevnou diskriminaci na základě státní příslušnosti, ale také všechny skryté formy diskriminace, které použitím jiných rozlišovacích kritérií vedou ve skutečnosti ke stejnému výsledku (viz zejména rozsudek ze dne 12. února 1974, Sotgiu, 152/73, Recueil, s. 153, bod 11; výše uvedený rozsudek Commerzbank, bod 14, a rozsudek ze dne 1. října 2009, Gottwald, C-103/08, Sb. rozh. s. I-9117, bod 27).

46 Tak je tomu zejména v případě opatření, které stanoví rozlišování založené na kritériu trvalého bydliště nebo pobytu, protože toto kritérium může být na újmu především státním příslušníkům jiných členských států, jelikož osoby, které nemají trvalé bydliště v tuzemsku, stejně tak jako nerezidenti, jsou nejčastěji cizími státními příslušníky (viz zejména rozsudky ze dne 29. dubna 1999, Ciola, C-224/97, Recueil, s. I-2517, bod 14, ze dne 16. ledna 2003, Komise v. Itálie, C-388/01, Recueil, s. I-721, bod 14, a výše uvedený rozsudek Gottwald, bod 28).

- 47 V projednávané věci se přitom čl. 1 odst. 3 první pododstavec zákona 1078/1980 opírá přesně o tento typ kritéria, jelikož toto ustanovení vyhrazuje přiznání osvobození od daně pouze osobám s trvalým bydlištěm v Řecku. V této souvislosti je třeba uvést, že i když se kritérium bydliště v tuzemsku pro účely přiznání osvobození od daně uplatňuje nezávisle na státní příslušnosti nabyvatele nemovitosti, existuje riziko, že se bude uplatňovat zvláště v neprospěch osob, které nejsou řeckými státními příslušníky. Právě ony budou totiž nejčastěji osobami, které mají bydliště mimo řecké území.
- 48 Uvedené ustanovení tedy znevýhodňuje osoby, které nemají bydliště v Řecku a které si zde kupují první nemovitost určenou k bydlení s cílem se v tomto členském státě v budoucnosti usadit, jelikož neumožňuje přiznat těmto osobám toto osvobození od daně, které se uplatňuje při koupi první nemovitosti určené k bydlení, zatímco osobám, které již bydliště v Řecku mají a které si zde kupují první nemovitost určenou k bydlení, lze toto osvobození přiznat.
- 49 Za těchto podmínek má výše uvedené ustanovení odrazující účinek ve vztahu k osobám, které nemají v Řecku bydliště a které by na základě práva volného pohybu vyplývajícího z článků 39 ES a 43 ES chtěly nabýt první nemovitost určenou k bydlení v tomto členském státě.
- 50 Z toho vyplývá, že čl. 1 odst. 1 a odst. 3 první pododstavec zákona 1078/1980 tím, že vyhrazuje přiznání osvobození od daně při koupi první nemovitosti určené k bydlení osobám, které mají trvalé bydliště v Řecku, může narušit volný pohyb pracovníků a svobodu usazování, jak jsou zaručeny články 39 ES a 43 ES.

- 51 Z ustálené judikatury však vyplývá, že vnitrostátní opatření, která mohou bránit výkonu základních svobod zaručených Smlouvou nebo jej činit méně přitažlivým, mohou být nicméně přípustná za podmínky, že sledují cíl obecného zájmu, jsou způsobilá zaručit jeho uskutečnění a nepřekračují meze toho, co je k dosažení sledovaného cíle nezbytné (viz zejména výše uvedené rozsudky Komise v. Portugalsko, bod 24; Komise v. Švédsko, bod 25, a Komise v. Německo, bod 26).
- 52 Řecká republika v tomto ohledu tvrdí, že podmínka trvalého bydliště je odůvodněna zejména cíli spočívajícími v usnadnění získání prvního bydlení jednotlivci, jakož i v zabránění jakékoli spekulaci s nemovitostmi, a v omezení daňových úniků a předcházení zneužitím. Krom toho je taková podmínka součástí obecnějšího rámce sociální politiky dotyčného členského státu, s ohledem na kterou vnitrostátní praktiky týkající se provádění sociálních cílů spadají do diskreční pravomoci, kterou si zachovávají členské státy za účelem vymezení své sociální politiky, pokud jde o povahu a rozsah sociální ochrany, kterou v praxi uplatňují, pod podmínkou, že jejich činnosti budou přiměřené sledovanému cíli.
- 53 I když připustíme, že je možné se takových argumentů dovolávat za účelem odůvodnění překážky volného pohybu osob, je třeba konstatovat, že podmínka bydliště na řeckém území uložená čl. 1 odst. 3 prvním pododstavcem zákona 1078/1980 v žádném případě neumožňuje dosáhnout cílů údajně sledovaných tímto ustanovením a krom toho překračuje meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné.
- 54 Pokud jde zaprvé o vhodnost dotyčné vnitrostátní právní úpravy, je třeba uvést, že pokud má uvedené ustanovení za cíl zabránit tomu, aby kupující na koupi nemovitosti vydělal, a tudíž má upřednostňovat předcházení spekulacím, nelze než konstatovat, že podmínka uložená tímto ustanovením neumožňuje dosáhnout sledovaného cíle,

jelikož zákon 1078/1980 nestanoví kupujícímu povinnost užívat koupenou nemovitost jakožto místo trvalého bydliště ani mu nezakazuje ji pronajímat. V případě neexistence takové povinnosti nelze přijmout argument Řecké republiky týkající se boje proti spekulacím.

- 55 Toto konstatování platí i ve vztahu k argumentu vycházejícímu ze sociální politiky, výslovně uvedenému Řeckou republikou a založenému na nutnosti podpořit rodiny se středními nebo nízkými příjmy. Vzhledem k tomu, že neexistuje taková povinnost, jako povinnost uvedená v předcházejícím bodě, nezdá se, že by zákon 1078/1980 mohl zaručit splnění uvedeného cíle, neboť daňové zvýhodnění, které se přiznává při koupi první nemovitosti určené k bydlení, se poskytuje všem osobám splňujícím podmínku bydliště nezávisle na tom, zda patří mezi střední nebo nižší vrstvy společnosti. Za těchto podmínek nelze předpokládat, že by neselektivní poskytování tohoto daňového zvýhodnění mohlo splnit údajný sociálně-politický cíl zákona 1078/1980. Řecká republika krom toho neprokázala, že by osvobození od daně při koupi první nemovitosti určené k bydlení představovalo daňové zvýhodnění sociální povahy, které by se vztahovalo pouze na osoby patřící do nejslabších vrstev společnosti.
- 56 Zadruhé, co se týče posouzení nezbytnosti předmětné právní úpravy, je třeba konstatovat, že argumenty uvedené Řeckou republikou, vycházející z cíle omezit daňové úniky a zabránit zneužitím spočívajícím v obcházení cíle osvobození od daně, například prostřednictvím žádostí o přiznání osvobození od daně při koupi několika nemovitostí, neprokazují, že by sporná ustanovení byla pro dosažení tohoto cíle nezbytná. Naopak, tohoto cíle by bylo možné dosáhnout i v případě, že by kupující neměli trvalé bydliště v tuzemsku.

- 57 Jak správně uvádí Komise, existují totiž méně omezující mechanismy, které by umožnily řeckým orgánům ujistit se, že osoba kupující nemovitost splňuje všechny podmínky požadované pro přiznání osvobození od daně, a to zejména ověřením, že není vlastníkem jiné nemovitosti v Řecku, například zápisem do daňového rejstříku nebo katastru, požadováním daňových přiznání nebo prohlášení o bydlení nebo zavedením kontrol uskutečňovaných daňovými orgány, doplněných čestnými prohlášeními kupujících, kteří by byli trestněprávně odpovědní za obsah a správnosti svých prohlášení.
- 58 Z toho vyplývá, že taková vnitrostátní právní úprava, jako úprava stanovená v čl. 1 odst. 1 a odst. 3 prvním pododstavci zákona 1078/1980, překračuje meze toho, co je k dosažení sledovaného cíle nezbytné.
- 59 Vzhledem k výše uvedenému je třeba konstatovat, že podmínka trvalého bydliště stanovená v čl. 1 odst. 1 a odst. 3 prvním pododstavci zákona 1078/1980 nemůže být odůvodněna cíli spočívajícími v usnadnění získání prvního bydlení, zabránění spekulacím s nemovitostmi a podpoře rodin se středními nebo nízkými příjmy ani není nezbytná k omezení daňových úniků a zabránění zneužitím spočívajícím v obcházení cíle osvobození od daně, takže je třeba dospět k závěru, že taková podmínka je v rozporu s články 39 ES a 43 ES.
- 60 Co se týče zadruhé osob, které nemají v Řecku bydliště a které zde nevykonávají hospodářskou činnost, je třeba ze stejných důvodů dospět k témuž závěru, pokud jde o žalobní důvod opírající se o článek 18 ES (viz zejména rozsudek ze dne 5. července 2007, Komise v. Belgie, C-522/04, Sb. rozh. s I-5701, bod 72, a výše uvedený rozsudek Komise v. Německo, bod 30).

- 61 Komise rovněž tvrdí, že z důvodu existence uvedených ustanovení nesplnila Řecká republika povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 28 a 31 Dohody o EHP týkajících se volného pohybu pracovníků a svobody usazování.
- 62 V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že pravidla zakazující omezení volného pohybu a svobody usazování uvedená v člancích 28 a 31 Dohody o EHP jsou totožná s pravidly stanovenými v člancích 39 ES a 43 ES.
- 63 Je tudíž třeba konstatovat, že Řecká republika tím, že na základě čl. 1 odst. 1 a odst. 3 prvního pododstavce zákona 1078/1980 osvobozuje od daně pouze osoby s trvalým bydlištěm v Řecku, ačkoli se uvedené osvobození nevztahuje na nerezidenty, kteří se v tomto státě chtějí v budoucnosti usadit, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 18 ES, 39 ES a 43 ES, jakož i z článků 28 a 31 Dohody o EHP.

Ke druhému žalobnímu důvodu vycházejícímu z diskriminace na základě státní příslušnosti

Argumentace účastnic řízení

- 64 Komise tvrdí, že čl. 1 odst. 3 druhý pododstavec zákona 1078/1980 zavádí výslovnou diskriminaci na základě státní příslušnosti, jelikož pouze řečtí státní příslušníci a osoby řeckého původu mohou být osvobozeny od daně, a to i tehdy, pokud nesplňují obecnou podmínku týkající se trvalého bydliště v Řecku. Takové osvobození od daně nelze v žádném případě přiznat státním příslušníkům jiných členských států než Řecké republiky.

65 Komise uvádí, že podle obecné zásady uvedené v čl. 12 prvním pododstavci ES je jakékoliv rozlišování na základě státní příslušnosti představující diskriminační zacházení ve prospěch řeckých státních příslušníků a v neprospěch státních příslušníků jiných členských států výslovně zakázáno. Státní příslušníci jiných členských států, kteří by chtěli nabýt první nemovitost určenou k bydlení v Řecku, tak musí zaplatit daň, která se na koupi první nemovitosti uskutečněné řeckými státními příslušníky nevztahuje, což činí koupi první nemovitosti určené k bydlení v Řecku pro cizince méně přitažlivou, a v důsledku toho vytváří překážku jejich svobodě usazování v tomto členském státě.

66 Řecká republika tvrdí, že řecké občanství nebo řecký původ jako důvod výjimky z podmínky trvalého bydliště v Řecku potvrzuje, že základní podmínkou pro přiznání osvobození od daně je místo trvalého bydliště, které představuje nejobektivnější a nejvhodnější možné kritérium. Sporné ustanovení bylo vloženo do zákona 1078/1980 po zrušení osvobození od daně, které se vztahovalo na dovoz deviz, a jeho cílem je usnadnit nabývání nemovitostí určených k bydlení osobami řeckého původu a Řeky, kteří emigrovali, jakož i podnítit je k návratu do Řecka. Jelikož Řecká republika patří mezi země, ve kterých došlo ke značnému snížení počtu obyvatel z důvodu masivní emigrace do zahraničí, bylo považováno za vhodné přiznat výhody v podobě osvobození od daně s cílem podnítit řecké státní příslušníky usazené v zahraničí k návratu do Řecka. Tato zvláštní a konkrétní výjimka slouží zjevným cílům sociální politiky spočívajícím v zachování vazeb existujících mezi Řeky usazenými mimo státní území a jejich státem původu. Zvláště vzhledem k sociálnímu rozměru sporného ustanovení a jím sledovanému cíli nepřekračuje podle Řecké republiky omezení kritizované Komisí meze toho, co je přiměřené a přijatelné.

Závěry Soudního dvora

- 67 Pokud jde o druhý žalobní důvod Komise, vycházející ze skutečnosti, že osvobození od daně se přiznává pouze řeckým státním příslušníkům nebo osobám řeckého původu, je třeba konstatovat, že čl. 1 odst. 3 druhý pododstavec zákona 1078/1980 rozlišuje na základě kritéria státní příslušnosti.
- 68 V tomto ohledu stačí připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora vyžaduje zásada zákazu diskriminace, která má svůj základ v článku 12 ES nebo v člancích 39 ES či 43 ES, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně. Takové zacházení by mohlo být odůvodněno pouze objektivními důvody nezávislými na státní příslušnosti dotyčných osob a přiměřenými legitimně sledovanému cíli (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 5. června 2008, *Wood*, C-164/07, Sb. rozh. s. I-4143, bod 13, a ze dne 16. prosince 2008, *Huber*, C-524/06, Sb. rozh. s. I-9705, bod 75).
- 69 V projednávané věci je třeba konstatovat, že řečtí státní příslušníci a státní příslušníci jiných členských států než Řecké republiky, kteří mají v úmyslu se v Řecku usadit, se nacházejí, pokud jde o koupi první nemovitosti určené k bydlení v tomto členském státě, ve srovnatelné situaci. Podle čl. 1 odst. 3 druhého pododstavce zákona 1078/1980 je přitom jedinou skutečností, která může odlišit situaci řeckých státních příslušníků nebo osob řeckého původu od situace jiných státních příslušníků, pokud jde o jejich nárok na osvobození od daně, jejich státní příslušnost. Uvedené osvobození se totiž přiznává pouze řeckým státním příslušníkům nebo osobám řeckého původu. Toto odlišné zacházení založené výslovně a výlučně na státní příslušnosti tak představuje přímou diskriminaci.
- 70 Řecká republika tvrdí, že uvedené rozlišování je v projednávané věci odůvodněno zejména cíli sledujícími na straně jedné usnadnění získání bydlení řeckými emigranty

a osobami řeckého původu, jakož i podnícení k jejich návratu, jelikož v tomto členském státě došlo ke značnému snížení počtu obyvatel z důvodu masivní emigrace do zahraničí. Na druhé straně je podle ní osvobození od daně obsažené v uvedeném ustanovení rovněž odůvodněno sociální politikou v tom smyslu, že slouží k zachování vazeb mezi řeckými emigranty a jejich státem původu.

- 71 Takové úvahy však nemohou prokázat existenci objektivních okolností, nezávislých na státní příslušnosti dotyčných osob, které by mohly odůvodnit takovou diskriminaci, jako je diskriminace vyplývající z osvobození od daně stanoveného v čl. 1 odst. 3 druhém pododstavci zákona 1078/1980, jelikož jejich základem je samotná státní příslušnost dotyčných osob.
- 72 Z toho vyplývá, že rozdílné zacházení mezi řeckými státními příslušníky nebo osobami řeckého původu a občany Unie, kteří nejsou státními příslušníky Řecké republiky, v tom smyslu, že čl. 1 odst. 3 druhý pododstavec zákona 1078/1980 vylučuje, aby posledně uvedeným bylo přiznáno osvobození od daně stanovené v tomto ustanovení, představuje diskriminaci zakázanou čl. 12 prvním pododstavcem ES a články 39 ES a 43 ES.
- 73 Komise rovněž tvrdí, že z důvodu existence uvedeného ustanovení Řecká republika rovněž nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 4, 28 a 31 Dohody o EHP týkajících se zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti, volného pohybu pracovníků a svobody usazování.
- 74 V tomto ohledu je třeba uvést, že zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti, stanovený článkem 4 Dohody o EHP, jakož i pravidla zakazující omezení volného pohybu a svobody usazování uvedená v člancích 28 a 31 uvedené dohody jsou totožná s pravidly stanovenými v člancích 12 ES, 39 ES a 43 ES.

- 75 Je tudíž třeba konstatovat, že Řecká republika tím, že za určitých podmínek osvobozuje od daně pouze řecké státní příslušníky nebo osoby řeckého původu při koupi první nemovitosti určené k bydlení v Řecku, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 12 ES, 39 ES a 43 ES, jakož i z článků 4, 28 a 31 Dohody o EHP.

K nákladům řízení

- 76 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Řecká republika neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

1) Řecká republika:

- **tím, že na základě čl. 1 odst. 1 a odst. 3 prvního pododstavce zákona 1078/1980 osvobozuje od daně z převodu nemovitostí pouze osoby s trvalým bydlištěm v Řecku, ačkoli se uvedené osvobození nevztahuje na nerezidenty, kteří se v tomto státě chtějí v budoucnosti usadit, a**

- **tím, že za určitých podmínek osvobozuje od těžé daně pouze řecké státní příslušníky nebo osoby řeckého původu při koupi první nemovitosti určené k bydlení v Řecku,**

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 12 ES, 18 ES, 39 ES a 43 ES, jakož i z článků 4, 28 a 31 Dohody o Evropském hospodářském prostoru ze dne 2. května 1992.

2) Řecké republice se ukládá náhrada nákladů řízení.

Podpisy.