



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
přednesené dne 29. listopadu 2018¹

Věc C-235/17

**Evropská komise
proti**

Maďarsku

„Nesplnění povinnosti státem – Článek 63 SFEU – Volný pohyb kapitálu – Poživatí práva k zemědělské půdě – Vnitrostátní právní úprava, která bez odškodnění zrušuje dřívější práva zřízená ve prospěch právnických nebo fyzických osob, jež nemohou prokázat blízký příbuzenský vztah k vlastníkovi půdy – Pravomoc Soudního dvora konstatovat autonomně porušení článku 17 Listiny základních práv Evropské unie“

I. Úvod

1. Touto žalobou pro nesplnění povinnosti se Evropská komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Maďarsko – zejména s ohledem na ustanovení termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (zákon č. LV z roku 1994 o úrodné půdě, dále jen „zákon z roku 1994 o úrodné půdě“) účinná ode dne 1. ledna 2013, na příslušná ustanovení mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (zákon č. CXXII z roku 2013 o prodeji zemědělské a lesní půdy, dále jen „zákon z roku 2013 o zemědělské půdě“) a rovněž některá ustanovení mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvényvel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (zákon č. CCXII z roku 2013, kterým se stanoví přechodná ustanovení a další ustanovení související se [zákonem z roku 2013 o zemědělské půdě], dále jen „zákon z roku 2013 o přechodných ustanoveních“) a konečně na § 94 odst. 5 ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (zákon č. CXLI z roku 1997 o katastru nemovitostí, dále jen „zákon o katastru nemovitostí“), tím, že zjevně nepřiměřeným způsobem omezilo poživatí a užívatí práva k zemědělské a lesní půdě² – nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze svobody usazování (článek 49 SFEU), z volného pohybu kapitálu (článek 63 SFEU) a ze základního práva na vlastnictví (článek 17 Listiny základních práv Evropské unie, dále jen „Listina“).

2. O neslučitelnosti sporné právní úpravy s volným pohybem kapitálu zaručeným článkem 63 SFEU již bylo rozhodnuto rozsudkem ze dne 6. března 2018, SEGRO a Horváth³ a touto problematikou jsem se zabýval ve svém stanovisku ke zmíněným dvěma spojeným věcem⁴. Není tudíž třeba, abych k ní předkládal nové úvahy, jelikož v souladu s výše uvedeným rozsudkem nemá Soudní dvůr jinou možnost než určit, že v tomto ohledu došlo k porušení unijního práva.

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – V dalším textu tohoto stanoviska používám pro zjednodušení pojmy „poživatí právo“ a „poživatí práva“ jak pro práva poživatí v úzkém smyslu, tak pro práva užívatí; stejně tak pojem „zemědělská půda“ používám k označení jak zemědělské půdy, tak lesní půdy.

3 – C-52/16 a C-113/16, EU:C:2018:157, dále jen „rozsudek SEGRO a Horváth“.

4 – Stanovisko ke spojeným věcem SEGRO a Horváth (C-52/16 a C-113/16, EU:C:2017:410).

3. Podstata projednávané věci však leží jinde. Připomínám, že ve věci Horváth byla Soudnímu dvoru položena i otázka slučitelnosti dotčené právní úpravy s článkem 17 Listiny. Soudní dvůr však nepovažoval za nutné se touto otázkou zabývat. Podle návrhových žádání Komise předložených v projednávané věci má však Soudní dvůr rozhodnout o souladu s posledně uvedeným ustanovením, a to samostatně a nezávisle na posouzení z hlediska svobod pohybu.

4. V tomto stanovisku vysvětluji důvody, proč mám za to, že *Soudní dvůr nemá pravomoc* rozhodnout o souladu s článkem 17 Listiny, jak požaduje Komise. Podpůrně uvádím důvody, proč by podle mého názoru byl přezkum sporné právní úpravy z hlediska zmíněného ustanovení v každém případě nadbytečný. Konečně, ještě podpůrněji, posuzuji zmíněnou právní úpravu s ohledem na článek 17 Listiny a na základě tohoto posouzení dospívám k závěru, že dotčená právní úprava je neslučitelná se základním právem na vlastnictví zaručeným tímto článkem.

II. Maďarské právo

A. Právní úprava nabývání zemědělské půdy

5. Zákon z roku 1994 o úrodné půdě stanoví zákaz nabývání zemědělské půdy fyzickými osobami, které nemají maďarskou státní příslušnost, vyjma osob s povolením k trvalému pobytu a osob s uznaným postavením uprchlíka, a právníckými osobami, a to jak zahraničními, tak maďarskými.

6. Tento zákon byl změněn s účinností od 1. ledna 2002 *termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXVII. törvény* (zákon č. CXVII z roku 2001 o změně [zákonu z roku 1994 o úrodné půdě]), v tom smyslu, že vyloučil rovněž možnost zřídit smluvně poživací právo k zemědělské půdě ve prospěch fyzických osob, které nemají maďarskou státní příslušnost, nebo ve prospěch právníckých osob. Ustanovení § 11 odst. 1 zákona z roku 1994 o úrodné půdě ve znění výše uvedené změny stanovilo, že „[n]a smluvní zřízení práva poživacího a práva užívacího se použijí ustanovení kapitoly II, která omezují nabývání vlastnického práva. [...]“.

7. Ustanovení § 11 odst. 1 zákona z roku 1994 o úrodné půdě bylo následně změněno *egyres agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. törvény* (zákon č. CCXIII z roku 2012 o změně některých zákonů týkajících se zemědělství). Zmíněný § 11 odst. 1 v novém znění zahrnujícím uvedenou změnu, jež nabylo účinnosti dne 1. ledna 2013, stanovil: „[p]oživací právo zřízené smlouvou je neplatné, nebylo-li zřízeno ve prospěch osoby s blízkým příbuzenským vztahem“.

8. Zákonem č. CCXIII z roku 2012, o změně některých zákonů týkajících se zemědělství, byl do zákona z roku 1994 o úrodné půdě vložen nový § 91 odst. 1, který stanovil, že „[v]šechna poživací práva existující k 1. lednu 2013 a založená smlouvou uzavřenou mezi osobami bez blízkého příbuzenského vztahu na dobu neurčitou nebo na dobu určitou, která uplyne po 30. prosinci 2032, zanikají *ex lege* k 1. lednu 2033“.

9. Zákon z roku 2013 o zemědělské půdě byl přijat dne 21. června 2013 a nabyl účinnosti dne 15. prosince 2013. Ustanovení § 37 odst. 1 zmíněného zákona zachovává pravidlo, že poživací či užívací práva zřízená k takové půdě smlouvou jsou neplatná, s výjimkou případů, kdy byla zřízena ve prospěch osoby s blízkým příbuzenským vztahem.

10. Ustanovení § 5 odst. 13 uvedeného zákona definuje pojem „osoba s blízkým příbuzenským vztahem“ tak, že se jím rozumí „manželé, předkové v linii přímé, osvojené děti, vlastní děti, děti manžela, adoptivní rodiče, tchán, tchyně a sourozenci“.

11. Zákon z roku 2013 o přechodných ustanoveních byl přijat dne 12. prosince 2013 a nabyl účinnosti dne 15. prosince 2013. Ustanovení § 108 odst. 1 tohoto zákona, jímž se ruší § 91 odst. 1 zákona z roku 1994 o úrodné půdě, stanoví, že „[k] 1. květnu 2014 zanikají *ex lege* všechna poživací a užívací práva existující k 30. dubnu 2014, jež byla mezi osobami bez blízkého příbuzenského vztahu zřízena smluvně na dobu neurčitou nebo na dobu určitou, která uplyne po 30. dubnu 2014“.

12. Zákon o katastru nemovitostí v § 94 stanoví:

„1. Za účelem výmazu poživacích práv a užívacích práv zanikajících na základě § 108 odst. 1 [zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních] (společně v tomto paragrafu dále jen ‚poživací práva‘) z katastru nemovitostí musí fyzická osoba, jíž poživací práva svědčí, k výzvě, kterou jí orgán pověřený vedením katastru zašle nejpozději 31. října 2014, do 15 dnů od doručení této výzvy učinit na formuláři, který k tomuto účelu stanoví ministr, prohlášení o blízkém příbuzenském vztahu, který ji pojí s osobou uvedenou jako vlastník nemovitosti na dokumentu, na jehož základě došlo k zápisu. Nebude-li ve stanovené lhůtě prohlášení učiněno, nebude možné po 31. prosinci 2014 vyhovět žádosti o osvědčení.

[...]

3. Pokud z prohlášení nevyplývá blízký příbuzenský vztah nebo pokud žádné prohlášení nebylo ve stanovené lhůtě učiněno, orgán pověřený vedením katastru nemovitostí vymaže poživací práva z katastru z moci úřední do šesti měsíců po uplynutí lhůty, v níž má být prohlášení učiněno, nejpozději však do 31. července 2015.

[...]“

B. Občanské právo

13. Ustanovení a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (zákon č. IV z roku 1959, kterým se přijímá občanský zákoník, dále jen „starý občanský zákoník“) byla účinná do dne 14. března 2014.

14. Ustanovení § 215 starého občanského zákoníku zněla:

„(1) Je-li k nabytí účinnosti smlouvy nutný souhlas třetí osoby nebo schválení ze strany příslušných orgánů, nabude taková smlouva účinnosti až okamžikem udělení takového souhlasu či schválení, avšak smluvní strany jsou nadále vázány svými prohlášeními. Smluvní strany jsou zproštěny svého závazku, pokud třetí osoba nebo dotčený orgán neoznámí své stanovisko ve lhůtě, již smluvní strany společně stanovily.

[...]

(3) Nebude-li udělen nezbytný souhlas nebo nezbytné schválení, nastávají ve vztahu k dotčené smlouvě právní účinky neplatnosti.

[...]“

15. Ustanovení § 237 starého občanského zákoníku zněla:

„(1) V případě neplatnosti smlouvy je třeba obnovit stav existující před jejím uzavřením.

(2) Jestliže není možné obnovit stav existující před uzavřením smlouvy, může soud prohlásit smlouvu za použitelnou až do vydání svého rozhodnutí. Neplatnou smlouvu lze prohlásit za platnou, jestliže lze odstranit příčinu neplatnosti, zejména odstraněním nepřiměřené výhody při nerovnováze mezi plněními stran v případě lichvářských smluv. Za takových okolností je třeba rozhodnout o vrácení případného plnění, za které dosud nebylo poskytnuto protiplnění.“

16. Ustanovení a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (zákon č. V z roku 2013, kterým se přijímá občanský zákoník, dále jen „nový občanský zákoník“) nabyla účinnosti dne 15. března 2014.

17. Ustanovení § 6:110 a 6:111 nového občanského zákoníku, obsažená v jeho kapitole XIX nadepsané „Právní účinky neplatnosti“, zní:

„Ustanovení § 6:110 [Prohlášení smlouvy za platnou soudem se zpětnou účinností]

(1) Neplatná smlouva může být soudem prohlášena za platnou se zpětnou účinností ke dni jejího uzavření, pokud

a) lze újmu způsobenou skutečností zakládající neplatnost napravit odpovídající změnou smlouvy, nebo pokud

b) příčina neplatnosti následně pominula.

(2) V případě, že byla neplatná smlouva prohlášena za platnou, jsou dotčené smluvní strany povinny splnit své vzájemné závazky stanovené v jejím rámci, případně pokud byla smlouva ukončena poté, co byla prohlášena za platnou, musí smluvní strany postupovat stejně, jako kdyby byla smlouva platná od okamžiku jejího uzavření.

Ustanovení § 6:111 [Platnost smlouvy na základě vůle smluvních stran]

(1) Smlouva se stane platnou se zpětnou účinností ke dni jejího uzavření, pokud smluvní strany následně odstraní příčinu neplatnosti, nebo pokud potvrdí vůli smlouvu plnit, jestliže tato příčina z jakéhokoli důvodu následně pominula.

(2) V případě, že se neplatná smlouva stala platnou, jsou dotčené smluvní strany povinny splnit své vzájemné závazky stanovené v jejím rámci, případně pokud byla smlouva poté, co byla prohlášena za platnou, ukončena, musí smluvní strany postupovat stejně, jako kdyby byla smlouva platná od okamžiku jejího uzavření.

(3) V případě, že smluvní strany následně odstraní příčinu neplatnosti a dohodnou se na platnosti smlouvy do budoucna, nastávají ve vztahu k plněním poskytnutým do té doby právní účinky neplatnosti.“

III. Skutkový stav a postup před zahájením soudního řízení

18. V Maďarsku je nabytí vlastnictví zemědělské půdy cizími státními příslušníky omezeno již po dlouhou dobu. Zákon č. I z roku 1987 o půdě⁵ stanovil, že cizí fyzické či právnické osoby mohou nabytí vlastnictví půdy koupí, výměnou či darem pouze s předchozím souhlasem maďarské vlády.

5 – Ustanovení § 38 odst. 1 földröl szóló 1987. évi I. törvény (zákon č. I z roku 1987 o půdě), provedený 26/1987. (VII. 30.) MT rendelet a földröl szóló 1987. évi I. törvény végrehajtásáról (vyhláška Rady ministrů č. 26 ze dne 30. července 1987, kterou se provádí zákon č. I z roku 1987 o půdě) a následně a földröl szóló 1987. évi I. törvény végrehajtásáról rendelkező 26/1987. (VII. 30.) MT rendelet módosításáról szóló 73/1989. (VII. 7.) (vyhláška Rady ministrů č. 73 ze dne 7. července 1989).

19. Následně byla vládní vyhláškou⁶, jež nabyla účinnosti dne 1. ledna 1992, zcela vyloučena možnost nabývání zemědělské půdy osobami, které nemají maďarskou státní příslušnost, vyjma osob s povolením k trvalému pobytu a osob s uznaným postavením uprchlíka. Zákon z roku 1994 o úrodné půdě poté rozšířil působnost tohoto zákazu i na právnické osoby, a to jak zahraniční, tak maďarské.

20. Tento právní rámec naopak neukládal žádná zvláštní omezení ohledně zřizování poživacích práv k zemědělské půdě.

21. Po změně zákona z roku 1994 o úrodné půdě⁷, která nabyla účinnosti dne 1. ledna 2002, však byla působnost omezení týkajících se nabývání zemědělské půdy rozšířena i na zřizování poživacích práv k takové půdě. V jejím důsledku nemohly taková práva nabývat fyzické osoby s cizí státní příslušností ani právnické osoby.

22. V rámci přistoupení k Evropské unii bylo Maďarsku poskytnuto přechodné období, které mu umožňovalo ponechat v platnosti omezení týkající se nabývání zemědělské půdy po dobu deseti let po přistoupení, tedy do 30. dubna 2014. Ode dne 1. května 2004 však byl tento členský stát povinen povolit nabývání zemědělské půdy občanům Unie, kteří žili a vykonávali svou činnost v Maďarsku po dobu tří let, a to za stejných podmínek, jaké platily pro státní příslušníky Maďarska⁸.

23. S blížícím se koncem tohoto přechodného období přijal maďarský zákonodárce novou změnu zákona z roku 1994 o úrodné půdě⁹, kterou byl stanoven všeobecný zákaz zřizování poživacích práv k zemědělské půdě počínaje dnem 1. ledna 2013, vyjma případů, kdy bylo takové právo zřízeno mezi osobami s blízkým příbuzenským vztahem. Zákon z roku 2013 o zemědělské půdě, který byl přijat koncem roku 2013 a nabyl účinnosti dne 1. ledna 2014, tento zákaz zachoval¹⁰.

24. Podle ustanovení, jež nabyla účinnosti dne 1. ledna 2013, měla poživací práva existující k 1. lednu 2013 a založená smlouvou uzavřenou mezi osobami bez blízkého příbuzenského vztahu na dobu neurčitou nebo na dobu určitou, která uplyne po 31. prosinci 2032, zaniknout *ex lege* po uplynutí přechodného období v délce dvaceti let. Zmíněná práva tak měla zaniknout ze zákona nejpozději dne 1. ledna 2033.

25. Ustanoveními § 108 odst. 1 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních, který nabyl účinnosti dne 15. prosince 2013, však bylo shora uvedené přechodné období podstatně zkráceno. Podle posledně uvedeného ustanovení měla nově poživací práva existující ke dni 30. dubna 2014 zaniknout ze zákona dne 1. května 2014, s výjimkou smluv uzavřených mezi osobami s blízkým příbuzenským vztahem.

26. Dopisem ze dne 17. října 2014 zaslala Komise Maďarsku výzvu k nápravě, a to zejména¹¹ z důvodu, že zrušením některých dříve zřízených poživacích práv k zemědělské půdě tento členský stát podle jejího názoru porušil články 49 a 63 SFEU a článek 17 Listiny. Maďarsko na tuto výzvu odpovědělo dopisem ze dne 18. prosince 2014, ve kterém tvrzená porušení odmítlo.

6 – Ustanovení § 1 odst. 5 a külföldiek ingatlanszerzéséről 171/1991. (XII. 27.) Korm (vládní vyhláška č. 171 ze dne 27. prosince 1991).

7 – Zákon pozměněný zákonem č. CXVII z roku 2001, kterým se mění [zákon z roku 1994 o úrodné půdě].

8 – Podle kapitoly 3 bodu 2 přílohy X Aktu o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie (Úř. věst. 2003, L 236, s. 33) a rozhodnutí Komise 2010/792/EU ze dne 20. prosince 2010 o prodloužení přechodného období pro nabývání zemědělské půdy v Maďarsku (Úř. věst. 2010, L 336, s. 60).

9 – Zákon č. CCXIII z roku 2012 o změně některých zákonů týkajících se zemědělství.

10 – V souladu s ustanovením § 37 odst. 1 zmíněného zákona.

11 – V této výzvě k nápravě Komise rovněž vytýká Maďarsku, že na základě § 60 odst. 5 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních povolilo, počínaje dnem 25. února 2014, jednostranné vypovězení pachtovních smluv s dobou platnosti delší než dvacet let, které byly uzavřeny k zemědělské půdě přede dnem 27. července 1994. Komise se zřejmě následně tohoto vytýkaného důvodu vzdala, jelikož v jejím odůvodněném stanovisku se již neobjevuje.

27. Komise nebyla s takovou odpovědí spokojena, a proto dne 19. června 2015 vydala odůvodněné stanovisko, ve kterém opětovně tvrdila, že zrušením některých poživacích práv *ex lege* s účinností ke dni 1. května 2014 na základě § 108 odst. 1 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních porušilo Maďarsko shora uvedená ustanovení unijního práva. Dotčený členský stát odpověděl dopisy ze dne 9. října 2015 a 18. dubna 2016, ve kterých namítá, že k tvrzenému nesplnění povinnosti nedošlo.

28. Současně se vnitrostátní soud, který předložil žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, na jejichž základě byl vydán rozsudek SEGRO a Horváth, obrátil na Alkotmánybíróság (Ústavní soud, Maďarsko) s otázkami, jež se týkaly zejména slučitelnosti zmíněného § 108 odst. 1 s maďarským Základním zákonem.

29. Rozsudkem č. 25 ze dne 21. července 2015 Alkotmánybíróság (Ústavní soud) rozhodl, že dotčené ustanovení částečně porušuje Základní zákon, jelikož vnitrostátní zákonodárce nestanovil mechanismus odškodnění pro vlastníky půdy, ke které byla zřízena zrušená poživací práva, a stanovil zákonodárci lhůtu do 31. prosince 2015, aby toto nesplnění povinnosti napravil. Ve zbývajícím rozsahu tentýž soud návrh zamítl. Lhůta, již Alkotmánybíróság (Ústavní soud) stanovil maďarskému zákonodárci, marně uplynula, aniž tento zákonodárce přijal požadovaná opatření.

IV. Řízení u Soudního dvora a návrhová žádání účastníků řízení

30. Tato žaloba pro nesplnění povinnosti byla podána dne 5. května 2017.

31. Komise ve své žalobě navrhuje, aby Soudní dvůr:

- určil, že přijetím právní úpravy omezující poživací práva k zemědělské půdě nesplnilo Maďarsko své povinnosti, které pro něj vyplývají z článků 49 a 63 SFEU a článku 17 Listiny, a
- uložil Maďarsku náhradu nákladů řízení.

32. Maďarsko navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zamítl žalobu podanou Komisí jako neodůvodněnou a
- uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

33. Dne 9. července 2018 se konalo jednání, na kterém byli přítomni zástupci Komise a Maďarska.

V. Analýza

A. K přípustnosti

34. Maďarská vláda ve své žalobní odpovědi ani ve své duplice nezpochybnila přípustnost této žaloby pro nesplnění povinnosti. Nicméně podle ustálené judikatury Soudního dvora jsou podmínky přípustnosti takové žaloby *nepominutelnými podmínkami řízení*, takže Soudní dvůr musí jejich splnění zkoumat i bez návrhu¹².

12 – Viz zejména rozsudky ze dne 9. září 2004, Komise v. Řecko (C-417/02, EU:C:2004:503, bod 16); ze dne 1. února 2007, Komise v. Spojené království (C-199/04, EU:C:2007:72, bod 20), a ze dne 22. února 2018, Komise v. Polsko (C-336/16, EU:C:2018:94, bod 42). Judikatura Soudního dvora není jednotná, pokud jde o otázku, zda je vznesení námitek nepřipustnosti z důvodu nedostatku nepominutelných podmínek řízení bez návrhu fakultativní či povinné. Nicméně s ohledem na kogentní povahu nepominutelných podmínek řízení a na úvahy týkající se rovnosti jednotlivců před soudem a rovnosti zbraní účastníků řízení je na místě přiklonit se k tomu, že takové vznesení námitek je povinné (viz Clausen, F., *Les moyens d'ordre public devant la Cour de justice de l'Union européenne*, Thèses, Bruylant, 2018, s. 455 až 472).

35. V této souvislosti z porovnání odůvodněného stanoviska a žaloby přitom vyplývá, že ve druhém zmíněném dokumentu Komise zřejmě rozšířila předmět sporu, jak byl vymezen v prvním dokumentu, což je v rozporu s ustálenou judikaturou Soudního dvora, která takové rozšíření zakazuje¹³.

36. V tomto ohledu je třeba zmínit, že Komise ve svém odůvodněném stanovisku vytýkala Maďarsku, že *zrušilo ex lege*, na základě § 108 odst. 1 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních, poživací práva k zemědělské půdě, která byla zřízena mezi osobami bez blízkého příbuzenského vztahu a existovala ke dni 30. dubna 2014.

37. Z petitu obsaženého v úvodu žaloby, který je převzat v bodě 1 tohoto stanoviska, však vyplývá, že se žaloba podaná Komisí v projednávané věci týká více vnitrostátních ustanovení, než jaká byla zpochybněna v odůvodněném stanovisku, z nichž některá se netýkají *zrušení* již existujících poživacích práv k zemědělské půdě, ale *zřizování* práv k takové půdě¹⁴. Kromě toho ve svých návrhových žádáních obsažených v žalobě Komise nevytýká Maďarsku, že „*zrušilo*“ dříve zřízená poživací práva, ale obecněji, že „*omezilo*“ poživací práva k zemědělské půdě.

38. Z uvedených skutečností vyplývá, že se Komise domáhá toho, aby byla Maďarsku uložena sankce nejen za *zrušení ex lege* některých existujících poživacích práv k zemědělské půdě na základě § 108 odst. 1 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních, ale také za *omezení možnosti zřizovat taková práva tak, že do budoucna mohou být zřizována pouze ve prospěch osob s blízkým příbuzenským vztahem*.

39. Na otázku položenou k tomuto bodu na jednání Maďarsko odpovědělo, že žalobu podanou Komisí chápe v tom smyslu, že se týká v zásadě zrušení některých dříve zřízených poživacích práv k zemědělské půdě *ex lege*. Dotčený členský stát má nicméně za to, že s ohledem na nejednoznačnost objasněnou v předchozích třech bodech tohoto stanoviska není žaloba podaná Komisí koherentní a srozumitelná. Komise namítá, že nemá v úmyslu měnit předmět sporu, jak je vymezen v odůvodněném stanovisku: předmětem sporu je výhradně zrušení již existujících poživacích práv.

40. Podle mého názoru není tato nejednoznačnost žaloby podané Komisí natolik závažná, aby bylo třeba považovat její žalobu za nepřijatelnou v plném rozsahu. Maďarsko mělo možnost uplatnit svá práva na obhajobu, a dokonce připustilo, že chápe podstatu žaloby, kterou je zrušení *ex lege* poživacích práv k zemědělským pozemkům zřízených ve prospěch osob bez blízkého příbuzenského vztahu k vlastníku půdy, která existovala ke dni 30. dubna 2014, na základě § 108 odst. 1 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních. S ohledem na výše uvedené mám za to, že tato žaloba je přípustná v rozsahu, v jakém se týká výhradně zmíněné problematiky – a že ve zbývajícím rozsahu je tudíž nepřijatelná.

B. K prvnímu žalobnímu důvodu (slučitelnost sporné právní úpravy s články 49 a 63 SFEU)

41. V rámci prvního žalobního důvodu se Komise domáhá, aby Soudní dvůr konstatoval neslučitelnost § 108 odst. 1 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních se svobodou usazování zakotvenou v článku 49 SFEU a s volným pohybem kapitálu zaručeným článkem 63 SFEU.

13 – Předmět řízení zahájeného podle článku 258 SFEU je vymezen postupem před zahájením soudního řízení stanoveným tímto ustanovením, a nemůže již tudíž být rozšířen během soudního řízení. Odůvodněné stanovisko Komise a žaloba musejí být založeny na stejných důvodech a stejných tvrzeních, takže Soudní dvůr nemůže zkoumat důvod, který nebyl uveden v odůvodněném stanovisku. Viz zejména rozsudky ze dne 9. února 2006, Komise v. Spojené království (C-305/03, EU:C:2006:90, bod 22); ze dne 29. dubna 2010, Komise v. Německo (C-160/08, EU:C:2010:230, bod 43), a ze dne 10. května 2012, Komise v. Nizozemsko (C-368/10, EU:C:2012:284, bod 78).

14 – Ustanovení § 11 odst. 1 zákona z roku 1994 o úrodné půdě, ve znění, jež nabylo účinnosti dne 1. ledna 2013, a § 37 odst. 1 zákona z roku 2013 o zemědělské půdě se ve skutečnosti týkají zřizování (nových) poživacích práv k zemědělské půdě.

42. V této souvislosti připomínám, že v rozsudku SEGRO a Horváth byla Soudnímu dvoru položena otázka týkající se slučitelnosti sporné právní úpravy s oběma shora uvedenými svobodami pohybu. Soudní dvůr však rozhodl, že dotčenou právní úpravu je třeba zkoumat výlučně z hlediska volného pohybu kapitálu¹⁵.

43. V projednávané věci Komise tvrdí, že tentokrát Soudní dvůr musí posoudit spornou právní úvahu z hlediska obou namítnutých svobod pohybu.

44. Podle ní může totiž předmětná právní úprava v závislosti na jednotlivých případech porušovat svobodu usazování nebo volný pohyb kapitálu. V této souvislosti uvádí, že někteří jednotlivci dotčení touto právní úpravou nabyli poživací právo k zemědělské půdě v Maďarsku pro spekulativní účely, zatímco jiní vykonávají prostřednictvím takového práva svou hospodářskou činnost. První případ spadá podle jejího tvrzení pod volný pohyb kapitálu, zatímco druhý souvisí se svobodou usazování. V této souvislosti namítá, že zatímco ve věci SEGRO a Horváth se mohl Soudní dvůr s ohledem na okolnosti dotčené ve věcech, v nichž byl vydán tento rozsudek, omezit na posouzení předmětné právní úpravy pouze s ohledem na volný pohyb kapitálu, v projednávané věci nemůže postupovat stejně. V rámci této žaloby pro nesplnění povinnosti, která má objektivní povahu¹⁶, musí být podle Komise dotčená právní úprava posouzena obecně, s ohledem na všechny základní svobody, které by mohly být v jednotlivých uvedených případech použitelné.

45. Maďarská vláda je naproti tomu toho názoru, že v projednávané věci není namístě zvolit v tomto směru jiný postup, než jaký byl použit v rozsudku SEGRO a Horváth.

46. Přikláním se k názoru Maďarska. Mám za to, že i v projednávané věci je třeba spornou právní úpravu zkoumat výlučně z hlediska volného pohybu kapitálu zaručeného článkem 63 SFEU.

47. Je pravda, že tato právní úprava vede k *souběhu více potenciálně použitelných svobod pohybu*¹⁷: na jedné straně jednotlivce, který nabyl poživací právo k zemědělské půdě pro účely výkonu hospodářské činnosti, by se mohl dovolávat svobody usazování zakotvené v článku 49 SFEU, jelikož „právo nabývat, využívat a zcizovat nemovitý majetek na území jiného členského státu představuje nezbytný doplněk“ této svobody¹⁸; na druhé straně podle ustálené judikatury Soudního dvora se na vnitrostátní opatření upravující investice do nemovitostí vztahuje volný pohyb kapitálu zaručený v článku 63 SFEU, a to i v případě, že účelem takových investic je umožnit výkon hospodářské činnosti¹⁹.

48. Za takové situace souběhu více použitelných základních svobod však Soudní dvůr, přinejmenším v nedávné judikatuře, posuzuje, zda jedna z těchto dvou základních svobod není druhotná ve vztahu k druhé a může být do ní zahrnuta. Pokud tomu tak je, Soudní dvůr postupuje podle zásady „příslušenství sleduje věc hlavní“ a zkoumá spornou právní úpravu výlučně z hlediska převážující

15 – Viz body 50 až 60 tohoto rozsudku.

16 – Podle ustálené judikatury Soudního dvora má žaloba pro nesplnění povinnosti objektivní povahu. Komisi přísluší, aby posoudila vhodnost podání žaloby proti členskému státu, určila ustanovení, které porušil, přičemž úkolem Soudního dvora je posoudit, zda k vytýkanému nesplnění povinnosti skutečně došlo, či nikoli. V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. června 1988 (Komise v. Spojené království, 416/85, EU:C:1988:321, bod 9); ze dne 11. srpna 1995, Komise v. Německo (C-431/92, EU:C:1995:260, bod 22), a ze dne 8. prosince 2005, Komise v. Lucembursko (C-33/04, EU:C:2005:750, bod 66).

17 – V tomto smyslu viz rozsudek SEGRO a Horváth, bod 55.

18 – Rozsudky ze dne 30. května 1989, Komise v. Řecko (305/87, EU:C:1989:218, bod 22), a ze dne 5. března 2002, Reisch a další (C-515/99, C-519/99 až C-524/99 a C-526/99 až C-540/99, EU:C:2002:135, bod 29).

19 – Viz zejména rozsudky ze dne 5. března 2002, Reisch a další (C-515/99, C-519/99 až C-524/99 a C-526/99 až C-540/99, EU:C:2002:135, body 28 až 31); ze dne 23. září 2003, Ospelt a Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, bod 24), a ze dne 25. ledna 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, body 22 až 24). Viz rovněž mé stanovisko ve spojených věcech SEGRO a Horváth (C-52/16 a C-113/16, EU:C:2017:410, body 48 až 63).

základní svobody²⁰. V tomto ohledu je třeba připomenout, že otázku, zda mezi dotčenými základními svobodami existuje vztah „věc hlavní/příslušenství“, je třeba posuzovat nikoli z hlediska situace jednotlivců dotčených ve sporu, ale z hlediska *předmětu dotčených vnitrostátních právních předpisů*²¹.

49. V případě takové právní úpravy, jakou je § 108 odst. 1 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních, je přitom třeba mít za to, že ten aspekt dotčené právní úpravy, který souvisí s volným pohybem kapitálu, převažuje nad tím, který souvisí se svobodou usazování. Zmíněná právní úprava se totiž týká vlastnictví zemědělské půdy a je použitelná na poživací práva k zemědělské půdě obecně, takže není omezena pouze na situace, kdy bylo takové právo zřízeno za účelem výkonu hospodářské činnosti²². V této souvislosti případná omezení svobody usazování vyplývající z uvedené právní úpravy představují nevyhnutelný důsledek omezení volného pohybu kapitálu. Jinými slovy, případná omezení svobody usazování jsou *neoddělitelně spojena* s omezeními týkajícími se volného pohybu kapitálu²³.

50. Není tudíž namístě provádět samostatný přezkum sporné právní úpravy s ohledem na článek 49 SFEU²⁴. Na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, není objektivní povaha řízení o nesplnění povinnosti důvodem pro to, aby se Soudní dvůr odchýlil od své judikatury týkající se souběhu více použitelných základních svobod. Vedle toho, že by to bylo sotva slučitelné s jeho povinností hospodárně nakládat se svými zdroji, Soudní dvůr neposuzuje vztah „věc hlavní/příslušenství“ *subjektivně* z hlediska situace jednotlivců dotčených ve sporu, ale *objektivně* z hlediska předmětu sporné právní úpravy. Tutéž judikaturu ostatně použil Soudní dvůr v mnoha důležitých rozsudcích, ve kterých bylo konstatováno nesplnění povinnosti²⁵.

51. Po tomto upřesnění je však třeba připomenout, že v rozsudku SEGRO a Horváth Soudní dvůr rozhodl, že taková právní úprava, jako je § 108 odst. 1 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních, představuje nejen *překážku* volného pohybu kapitálu, ale může být také *nepřímo diskriminační* na základě státní příslušnosti a původu kapitálu.

52. Kromě toho Soudní dvůr ve zmíněném rozsudku vyloučil, že by dotčená právní úprava mohla být odůvodněna důvody, jež uvádí na její obranu maďarská vláda²⁶, a to zejména s ohledem na její nepřiměřenost.

53. Není tudíž nutné, abych se v tomto stanovisku podrobněji zabýval slučitelností dotčené právní úpravy s volným pohybem kapitálu zaručeným v článku 63 SFEU. V tomto ohledu je první žalobní důvod předložený Komisí nesporně opodstatněný, a to z důvodů uvedených v rozsudku SEGRO a Horváth, na které stejně jako na mé stanovisko ve zmíněných věcech tímto odkazuji²⁷.

20 – Viz zejména rozsudky ze dne 3. října 2006, Fidiüm Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, bod 34), a ze dne 17. září 2009, Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, bod 37).

21 – Viz zejména rozsudky ze dne 17. září 2009, Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, bod 36); ze dne 5. února 2014, Hervis Sport- és Divatkereskedelmi (C-385/12, EU:C:2014:47, bod 21), a SEGRO a Horváth, bod 53.

22 – Obdobně viz rozsudek ze dne 17. září 2009, Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, body 49 až 52).

23 – V tomto smyslu viz rozsudek SEGRO a Horváth, bod 55.

24 – Pokud by se Soudní dvůr k mému názoru nepřiklonil, jsem přesvědčen, že v každém případě jsou úvahy týkající se volného pohybu kapitálu obsažené v rozsudku SEGRO a Horváth použitelné i na svobodu usazování, a to jak pokud jde o existenci omezení, tak pokud jde o nedostatek odůvodnění.

25 – Kromě mnoha jiných příkladů viz rozsudky ze dne 9. června 1982, Komise v. Itálie (95/81, EU:C:1982:216, bod 30); ze dne 4. června 2002, Komise v. Portugalsko (C-367/98, EU:C:2002:326, bod 56); ze dne 28. září 2006, Komise v. Nizozemsko (C-282/04 a C-283/04, EU:C:2006:608, bod 43); ze dne 8. července 2010, Komise v. Portugalsko (C-171/08, EU:C:2010:412, bod 80), a ze dne 10. května 2012, Komise v. Belgie (C-370/11, nezveřejněný, EU:C:2012:287, bod 21).

26 – Zaprvé jde o naléhavý důvod obecného zájmu, kterým je vyhradit vlastnictví zemědělské půdy osobám, které ji obdělávají, a zabránit nabývání této půdy k čistě spekulativním účelům, jakož i umožnit její obhospodařování novými podniky, usnadnit vytváření dostatečně velkých celků umožňujících životaschopnou a konkurenceschopnou zemědělskou výrobu a zabránit parcelaci zemědělských pozemků, jakož i opouštění a vyliďňování venkova. Zadruhé se maďarská vláda dovolává článku 65 SFEU, konkrétně snahy postihovat porušení vnitrostátní právní úpravy v oblasti devizové kontroly a bojovat, v rámci veřejného pořádku, proti zneužívajícím nákupním praktikám.

27 – Stanovisko ve spojených věcech SEGRO a Horváth (C-52/16 a C-113/16, EU:C:2017:410, body 31 až 118).

54. Je pravda, že Komise se ve své žalobě dovolává porušení zásady *právní jistoty* a zásady *legitimního očekávání*, které představují obecné zásady unijního práva, s odůvodněním, že sporná právní úprava nestanovila v rámci zrušení *ex lege* dotčených poživacích práv ani přechodné období, ani odškodnění²⁸. Z její žaloby však vyplývá, že Komise zmíněné zásady uvádí „podpůrně“, tedy jako prosté doplňující argumenty v rámci posouzení slučitelnosti sporné právní úpravy s namítanými svobodami pohybu. Vzhledem k tomu, že první žalobní důvod předložený Komisí je opodstatněný z jiných důvodů, není zapotřebí, aby se Soudní dvůr k těmto zásadám vyslovil²⁹. Na jednání Komise ostatně potvrdila, že nepožaduje samostatný přezkum zmíněných zásad, a uvedla, že navíc *nelze dodržení zmíněných zásad posoudit nezávisle na přezkumu z hlediska svobod pohybu*. S touto analýzou se plně ztotožňuji, jak vysvětluji v další části tohoto stanoviska³⁰.

C. Ke druhému žalobnímu důvodu (slučitelnost sporné právní úpravy s článkem 17 Listiny)

55. Podstatou druhého žalobního důvodu předloženého Komisí je, aby Soudní dvůr určil, že § 108 odst. 1 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních porušuje právo na vlastnictví zaručené čl. 17 odst. 1 Listiny.

1. Argumentace účastníků řízení

56. Komise tvrdí, že základní práva zaručená Listinou jsou použitelná, pokud vnitrostátní právní úprava spadá do působnosti unijního práva. Tak je tomu podle ní zejména tehdy, když tato právní úprava může být na překážku jedné nebo několika svobodám pohybu zaručeným Smlouvou o FEU a dotýčný členský stát se k odůvodnění takové překážky dovolává naléhavých důvodů obecného zájmu.

57. Navíc, ačkoli se Soudní dvůr v rozsudku SEGRO a Horváth otázkou dodržování základních práv nezabýval, bude muset o této otázce rozhodnout v rámci projednávané žaloby.

58. V této souvislosti Komise tvrdí, že se právo na vlastnictví zaručené článkem 17 vztahuje i na poživací práva, která byla zrušena spornou právní úpravou. Podle jejího názoru se totiž zmíněný článek vztahuje obecně na všechna práva, která mají majetkovou hodnotu, z nichž s ohledem na právní řád plyne právní postavení umožňující vlastníkovvi těchto práv jejich nezávislý výkon na jeho účet.

59. K zásahu do tohoto práva v podobě vyvlastnění může podle ní dojít v případě zrušení, odebrání nebo faktického odnětí majetku, včetně případů, kdy se takové zrušení, stejně jako v projednávané věci, týká pouze dvou ze tří základních náležitostí vlastnického práva, a to práva užívacího a práva držby.

60. Zrušení, které je předmětem projednávané věci, však podle Komise není odůvodněné. Zprvce podle ní toto omezení vychází z nesprávné obecné domněnky, že všechny smlouvy o užívání uzavřené mezi osobami bez blízkého příbuzenského vztahu byly uzavřeny s cílem obejít pravidla omezující nabývání vlastnictví zemědělské půdy. Zadruhé bylo zmíněné omezení neočekávané a nepředvídatelné, jelikož nebylo stanoveno přechodné období a zároveň bylo zkráceno původní dvacetileté přechodné období poskytnuté investorům. Navíc, i kdyby bylo takové omezení odůvodněné, je podle Komise nepřiměřené.

61. *Maďarská vláda* namítá, že samostatný přezkum sporné právní úpravy ve světle Listiny není nutný.

28 – Viz rozsudek ze dne 11. června 2015, Berlington Hungary a další (C-98/14, EU:C:2015:386, body 74 až 88 a bod 92).

29 – Případně jsou na tyto zásady použitelné i úvahy týkající se práva na vlastnictví zaručeného článkem 17 Listiny, které jsou obsaženy v bodech 173 až 182 tohoto stanoviska.

30 – Viz bod 76 a násl. tohoto stanoviska.

62. Zprvce tvrdí, že v každém případě z rozsudku Alkotmánybíróság (Ústavní soud) č. 25 ze dne 21. července 2015 vyplývá, že zrušení dotčených poživacích práv *ex lege* není srovnatelné s vyvlastněním. Navíc je podle ní toto zrušení odůvodněno obecným zájmem. Kromě toho maďarská vláda poukazuje na to, že uvedení držitelé práv by měli mít možnost získat spravedlivé, celkové a včasné odškodnění za ztráty, které jim vznikly, podle pravidel občanského práva, která stanoví povinnost vlastníka provést řádné vyrovnání s bývalým poživatelem, které lze vymáhat okamžitě po zániku poživacího práva.

63. Zadruhé se podle ní na poživací práva, která jsou předmětem projednávané věci, nevztahuje čl. 17 odst. 1 Listiny, jelikož tato práva byla získána nezákonně, a nikoli v dobré víře.

2. Analýza

a) Úvodní poznámky

64. Druhý žalobní důvod předložený Komisí je zajímavý. Pokud je mi totiž známo, je to poprvé, kdy se tento orgán domáhá, aby Soudní dvůr určil, že členský stát nesplnil povinnosti vyplývající z ustanovení Listiny³¹. Možnost předložení takového žalobního důvodu však již byla dříve zmíněna. Ve svém sdělení z roku 2010 o uplatňování Listiny Komise uvedla, že „pokaždé, kdy to bude nutné, proti členským státům zahájí řízení pro porušení právních předpisů z důvodu nedodržování [L]istiny v průběhu uplatňování práva Unie“³². Až dosud však postupovala v tomto směru se zřejmou zdrženlivostí³³.

65. Projednávaná věc je první z řady řízení³⁴, ve kterých se Komise prvním žalobním důvodem domáhá, aby Soudní dvůr rozhodl o slučitelnosti právní úpravy členského státu se svobodami pohybu zaručenými Smlouvou o FEU, a následně samostatným žalobním důvodem požaduje přezkum téže právní úpravy z hlediska Listiny.

66. S ohledem na článek 258 SFEU nevyvstávají ohledně přípustnosti takové žaloby žádné otázky³⁵. Zmíněný článek stanoví, že Komise může podat žalobu, kterou se domáhá určení, že členský stát „nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá ze Smluv“. Mezi takové povinnosti nesporně patří i práva zaručená Listinou, jejíž závaznost vyplývá z odkazu obsaženého v čl. 6 odst. 1 prvním pododstavci SEU, podle kterého má Listina „stejnou právní sílu jako Smlouvy“.

67. Soudním dvůr má však pravomoc konstatovat nedodržení práv zaručených Listinou pouze v případě, že dotčený členský stát je v dané situaci jejími ustanoveními vázán³⁶. V projednávané věci tak opět vyvstává otázka pravomoci Soudního dvora rozhodnout o dodržování základních práv uznaných právním řádem Unie ze strany členských států.

31 – Pokud je mi známo, podala Komise v celé historii řízení o nesplnění povinnosti pouze jediný návrh, kterým se domáhala, aby bylo konstatováno porušení základního práva uznaného právním řádem Unie, a to ve věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 27. dubna 2006, Komise v. Německo (C-441/02, EU:C:2006:253). V judikatuře Soudního dvora lze nicméně nalézt několik rozsudků, kde se strany dovolávají základních práv k odůvodnění výkladu ustanovení unijního práva, která měl členský stát porušit.

32 – „Strategie účinného uplatňování Listiny základních práv Evropskou unií“ [COM(2010) 0573 final, s. 10].

33 – Různé výroční zprávy Komise o uplatňování Listiny zmiňují zahájení řady postupů před zahájením soudního řízení, zejména ve věcech týkajících se nedodržování Listiny některými členskými státy. Žádná z těchto věcí však nebyla předložena Soudnímu dvoru. Viz Łazowski, A., „Decoding a Legal Enigma: the Charter of Fundamental Rights of the European Union and infringement proceedings“, ERA Forum, 2013, č. 14, s. 573 až 587, kde se uvádí, že tato zdrženlivost Komise nepochybně vyplývá z její strategické volby související s nejasnostmi provázejícími otázkou použitelnosti Listiny na členské státy.

34 – Kromě této věci viz v současnosti projednávané věci Komise v. Maďarsko, C-66/18 a Komise v. Maďarsko, C-78/18.

35 – Stejný závěr podle mého názoru platí pro základní práva uznávaná jako obecné zásady unijního práva. Viz Barav, A., „Failure of Member States to Fulfil their Obligations under Community Law“, *Common Market Law Review*, 1975, č. 12, s. 369 až 383, konkrétně s. 377.

36 – Vzhledem k tomu, že řízení o nesplnění povinnosti může být založeno výlučně na povinnosti, která je *platná a použitelná ratione temporis* na dotčenou situaci, Soudní dvůr může samozřejmě konstatovat nedodržení práv uznaných Listinou pouze *ve vztahu ke skutkovým okolnostem, které nastaly poté, co se Listina stala závaznou* – tedy po 1. prosinci 2009, kdy vstoupila v platnost Lisabonská smlouva. Tak tomu v projednávané věci je, neboť jejím předmětem jsou účinky ustanovení § 108 odst. 1 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních, která byla přijata a nabyla účinnosti až po uvedeném datu (viz obdobně rozsudek SEGRO a Horváth, body 38 až 49).

68. Nesmíme ztrácet ze zřetele souvislosti, ve kterých je tato otázka předložena. Míra, do jaké jsou členské státy na základě unijního práva vázány požadavky týkajícími se ochrany základních práv, představuje v zásadě problematiku ústavního pořádku, která je citlivá, zásadní a dotýká se rozdělení pravomocí v rámci Unie. Uložení povinnosti členským státům, aby ve svém jednání dodržovaly základní práva zakotvená v unijním právu, ve svém důsledku omezuje politické a regulační přístupy, jež mohou uplatňovat členské státy, a zároveň se tím odpovídajícím způsobem rozšiřuje škála nástrojů dostupných Unii. Základní práva se tak mohou stát prostředkem *centralizace*³⁷. Na institucionální úrovni je pak ve hře míra, do jaké má *Soudní dvůr*, jakožto nejvyšší soudní orgán, pravomoc rozhodovat místo vnitrostátních ústavních soudů a Evropského soudu pro lidská práva³⁸ ve věcech týkajících se kontroly a regulace postupu členských států z hlediska základních práv.

69. Autoři Listiny, kteří si byli těchto problémů jistě vědomi, proto výslovně omezili okolnosti, za kterých je Listina použitelná na vnitrostátní právní předpisy. Podle čl. 51 odst. 1 je Listina určena členským státům, „výhradně pokud uplatňují unijní právo“. Kromě toho se v Listině i ve Smlouvách upřesňuje, že Listina nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii, ani nemění pravomoc a úkoly stanovené ve Smlouvách³⁹.

70. Ve svém rozsudku *Åkerberg Fransson*⁴⁰ Soudní dvůr rozhodl, že „v případě, kdy vnitrostátní právní úprava spadá do působnosti unijního práva, musí být respektována základní práva zaručená Listinou“ a „nemůže nastat případ, který by spadl pod unijní právo a uvedená základní práva by se neuplatnila“, z čehož vyplývá, že „[p]oužitelnost unijního práva s sebou nese použitelnost základních práv zaručených Listinou“. Soudní dvůr tím potvrdil existenci „historické kontinuity“⁴¹ mezi svou judikaturou týkající se možnosti dovolávat se základních práv uznávaných jako obecné zásady unijního práva na straně jedné a působností Listiny na straně druhé.

71. V této souvislosti připomínám, že podle judikatury Soudního dvora lze situace, ve kterých jsou členské státy vázány základními právy uznávanými právním řádem Unie, obvykle rozdělit – přinejmenším – do dvou kategorií.

72. Zprvce jsou podle ustálené judikatury po vydání rozsudku *Wachauf*⁴² členské státy vázány těmito základními právy, pokud *uplatňují* unijní předpisy, což znamená, že členské státy jsou povinny v co největším možném rozsahu uplatňovat takové předpisy za podmínek, které nejsou v rozporu se zmíněnými právy⁴³.

73. Zadruhé podle judikatury vyplývající z rozsudku *ERT*⁴⁴ platí, že pokud se členský stát ve své právní úpravě *odchýlí* od unijního práva a na podporu takové právní úpravy se dovolává *odůvodnění* uznávaného unijním právem, může takové odůvodnění využít pouze tehdy, pokud je dotčená právní úprava v souladu se základními právy uznávanými Unii.

37 – Viz zejména von Bogdandy, A., „The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the core of the European Union“, *Common Market Law Review*, 2000, č. 37, s. 1307 až 1338, konkrétně s. 1316 a 1317, a Dougan, M., „Judicial review of Member State action under the General principles and the Charter: Defining the ‚Scope of Union Law‘“, *Common Market Law Review*, 2015, č. 52, s. 1201 až 1246, konkrétně s. 1204 až 1210.

38 – Dále jen „ESLP“.

39 – Viz čl. 6 odst. 1 SEU, čl. 51 odst. 2 Listiny a Prohlášení k Listině základních práv Evropské unie připojené ke Smlouvě o FEU.

40 – Rozsudek ze dne 26. února 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 21).

41 – Dougan, M., op. cit., s. 1206.

42 – Rozsudek ze dne 13. července 1989 (5/88, EU:C:1989:321, body 17 až 19).

43 – Tato judikatura se týká uplatňování nařízení (rozsudek ze dne 24. března 1994, *Bostock*, C-2/92, EU:C:1994:116), provádění směrnic (rozsudek ze dne 10. července 2003, *Booker Aquaculture a Hydro Seafood*, C-20/00 a C-64/00, EU:C:2003:397), provádění rámcových rozhodnutí (rozsudek ze dne 5. dubna 2016, *Aranyosi et Căldăraru*, C-404/15 a C-659/15 PPU, EU:C:2016:198) i uplatňování povinností vyplývajících ze Smluv (rozsudek ze dne 5. prosince 2017, *M. A. S. a M. B.*, C-42/17, EU:C:2017:936). K podrobnějšímu pojednání o tomto směru judikatury viz stanovisko generálního advokáta M. Bobka ve věci *Ispas* (C-298/16, EU:C:2017:650, body 32 až 65).

44 – Rozsudek ze dne 18. června 1991 (C-260/89, EU:C:1991:254, body 43 až 45), dále jen „rozsudek ERT“.

74. Druhý žalobní důvod předložený Komisí vychází z posledně uvedeného směru judikatury. Komise je přesvědčena, že v projednávané věci je použitelný čl. 17 odst. 1 Listiny, jelikož Maďarsko se ve sporné právní úpravě *odchýlilo* od svobody usazování a volného pohybu kapitálu.

75. Komise se nicméně domáhá toho, aby Soudní dvůr přezkoumal otázku případného porušení Listiny nikoli v rámci možné odůvodněnosti sporné právní úpravy z hlediska namítaných svobod pohybu – která je předmětem prvního žalobního důvodu – ale *nezávisle* na této otázce, a na základě takového přezkumu *samostatně konstatoval nesplnění povinností vyplývajících z Listiny*. Zmíněný orgán je totiž v podstatě toho názoru, že pokud by vnitrostátní právní úprava, která se odchyluje od některé ze svobod pohybu, mohla zároveň omezovat základní práva zaručená Listinou, musí být potenciální porušení Listiny přezkoumáno *zvlášť*.

76. S tímto názorem nesouhlasím. Jak jsem uvedl ve svém stanovisku ke spojeným věcem SEGRO a Horváth⁴⁵, v souladu s judikaturou „ERT“ *nemůže Soudní dvůr* otázku potenciálního porušení základního práva zaručeného Listinou, obdobně jako otázku dodržení zásad právní jistoty a legitimního očekávání, kterých se Komise dovolává v prvním žalobním důvodu⁴⁶, *posuzovat nezávisle na otázce porušení svobod pohybu*. Považuji proto za nezbytné vysvětlit v tomto svém stanovisku podrobněji důvody tohoto svého postoje.

b) Smysl a meze judikatury „ERT“

77. Je třeba připomenout, že se věc, ve které byl vydán rozsudek ERT, týkala řecké právní úpravy, která přiznávala vnitrostátnímu provozovateli monopol na rozhlasové a televizní vysílání. V této souvislosti byla Soudnímu dvoru položena řada otázek týkajících se slučitelnosti takového monopolu s unijním právem a s článkem 10 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod⁴⁷, který zaručuje svobodu projevu.

78. Dotčená právní úprava měla diskriminační účinky v neprospěch vysílání pocházejících z jiných členských států. Z tohoto důvodu byla neslučitelná s volným pohybem služeb stanoveným v článku 59 ES (nyní článek 56 SFEU), pokud by nebyla odůvodněna některým z důvodů výslovně uvedených v článcích 56 a 66 ES⁴⁸, a to důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví⁴⁹.

79. V této fázi se Soudní dvůr zajímal o článek 10 EÚLP. Soudní dvůr nejprve připomněl, že mu nepřisluší posuzovat, z hlediska zmíněné úmluvy, vnitrostátní právní předpisy, které nespádají do působnosti unijního práva⁵⁰, následně však shledal, že v dotčené věci mu příslušelo vyslovit se k otázce základních práv⁵¹.

80. Konkrétně Soudní dvůr rozhodl, že pokud se Řecká republika k odůvodnění sporné právní úpravy dovolává článku 56 ve spojení s článkem 66 Smlouvy o ES, musí být „toto odůvodnění, které je upraveno právem Společenství“, „*vykládáno z hlediska obecných právních zásad a zejména z hlediska základních práv*“. Na dotčenou právní úpravu tak lze uplatnit výjimky stanovené ve výše uvedených ustanoveních pouze tehdy, pokud je taková úprava v souladu se základními právy, jejichž dodržování

45 – C-52/16 a C-113/16, EU:C:2017:410, bod 121.

46 – Viz bod 54 tohoto stanoviska.

47 – Podepsaná v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“).

48 – Konkrétně jsou tyto důvody uvedeny v článku 56 ES (nyní článek 52 SFEU) a jsou použitelné na volný pohyb služeb na základě odkazu obsaženého v článku 66 ES (nyní článek 62 SFEU).

49 – Rozsudek ERT, bod 26.

50 – Tento výraz použil Soudní dvůr několik let předtím v rozsudku ze dne 30. září 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400).

51 – Rozsudek ERT, bod 42.

Soudní dvůr zajišťuje⁵², včetně svobody projevu zakotvené v článku 10 EÚLP, která jako obecná právní zásada tvoří součást právního řádu Společenství⁵³. Jinými slovy, dodržení základních práv je jednou z podmínek, jež musí být splněny, aby bylo možné uplatnit důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví⁵⁴.

81. Na první pohled nesleduje judikatura „ERT“ tak jasnou logiku, na jaké je postaven rozsudek Wachauf⁵⁵, týkající se případů, kdy členské státy uplatňují unijní právo.

82. Judikatura „Wachauf“ totiž plně vychází z logiky, jež vedla Soudní dvůr k uznání základních práv jako nedílné součásti právního řádu Unie⁵⁶: na jedné straně je nezbytné chránit jednotlivce před neoprávněnými zásahy Unie do jejich práv; na druhé straně členské státy nemohou přezkoumávat jednání Unie z hlediska vlastních ústavních standardů, neboť jinak by byla dotčena jednotnost, přednost a účinnost unijního práva. Vnitrostátní normy tudíž v takovém případě nelze použít, nicméně jako protiváhu začlenil Soudní dvůr mezi obecné právní zásady, jejichž dodržování zajišťuje, i „ústavní tradice společné členským státům“⁵⁷. Vzhledem k tomu, že je uplatňování většiny politik Unie svěřeno členským státům, je nezbytně nutné, aby byla základní práva uznávaná právním řádem použitelná i na ně, pokud jednají jako „zmocněnci“ Unie. Je-li uplatňována její politika, musí Unie zajistit, aby se členské státy jejím jménem nedopouštěly porušování základních práv⁵⁸.

83. Naopak v takové situaci, jakou upravuje judikatura „ERT“, neuplatňuje dotčený členský stát spornou právní úpravou politiku Unie, ale *vnitrostátní politiku* spadající do jeho působnosti⁵⁹. Shodou okolností však tímto svým jednáním zmíněný členský stát zasáhl – ať již úmyslně, či neúmyslně – do pravidla unijního práva, jakým jsou svobody pohybu zaručené Smlouvou o FEU, a snaží se tuto skutečnost odůvodnit⁶⁰.

84. Podle mého názoru je však judikatura „ERT“ podpořena třemi vzájemně spojenými avšak odlišnými normativními odůvodněními, která tvoří „důvod její existence“.

52 – Rozsudek ERT, bod 43 (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

53 – Viz rozsudek ERT, bod 44.

54 – V tomto smyslu viz rozsudek ERT, bod 45.

55 – Rozsudek ze dne 13. července 1989 (5/88, EU:C:1989:321).

56 – Tento směr uvažování se poprvé objevil v rozsudcích ze dne 12. listopadu 1969, Stauder (29/69, EU:C:1969:57), ze dne 17. prosince 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114), a ze dne 14. května 1974, Nold v. Komise (4/73, EU:C:1974:51).

57 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 17. prosince 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, bod 3); ze dne 13. prosince 1979, Hauer (44/79, EU:C:1979:290, bod 14); ze dne 26. února 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, bod 60), a ze dne 6. března 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, body 31 a 32).

58 – Weiler, J. H. H. a Lockhart, N. J. S., „Taking rights seriously“ seriously: the European court and its fundamental rights jurisprudence – part II“, *Common Market Law Review*, 1995, č. 32, s. 579 až 627, konkrétně s. 583 a 610.

59 – Z tohoto důvodu není judikatura „ERT“ zdaleka tak konsenzuální jako judikatura „Wachauf“. Soudní dvůr je tak často vyzýván, aby judikaturu „ERT“ opustil (viz Jacobs, F.G., „Human Rights in the European Union: the role of the Court of Justice“, *European Law Review*, 2001, č. 26, s. 331 až 341; Huber, P. M., „The Unitary Effect of the Community's Fundamental Rights: The ERT-Doctrine Needs to be Reviewed“, *European Public Law*, 2008, č. 14, s. 323 až 333; Kühn, Z., „Wachauf and ERT: On the Road from the Centralised to the Decentralised System of Judicial Review“, Poiares Maduro, M., Azoulai, L. (eds), *The Past and Future of EU Law*, Oxford and Portland, Oregon, 2010, s. 151 až 161, konkrétně s. 157), případně aby při jejím uplatňování postupoval obezřetně (viz Weiler, J. H. H., „Fundamental rights and fundamental boundaries“, *The constitution of Europe*, kapitola 3, Cambridge University Press, 1999, podle něhož se má Soudní dvůr omezit na to, že členským státům připomene jejich povinnosti vyplývající z EÚLP, a Snell, J., „Fundamental Rights Review of National Measures: Nothing New under the Charter?“, *European Public Law*, 2015, svazek 21, č. 2, s. 285 až 308, konkrétně s. 306).

60 – Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že i když členské státy jednají v rámci své výlučné pravomoci, musí při výkonu této pravomoci dodržovat unijní právo, a zvláště svobody pohybu přiznané Smlouvami [viz zejména rozsudky ze dne 2. října 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, bod 25); ze dne 11. prosince 2007, International Transport Workers' Federation a Finnish Seamen's Union (C-438/05, EU:C:2007:772, bod 40), a ze dne 5. června 2018, Coman a další (C-673/16, EU:C:2018:385, body 37 a 38)].

85. Zprvė míra, do jaké se mohou členské státy platně odchýlit od svobod pohybu, je nesporně otázkou unijního práva⁶¹. Rozsah této možnosti závisí na výkladu ustanovení Smluv upravujících tyto svobody a nemůže být určován jednotlivými členskými státy podle jejich vlastních hodnot, neboť jinak by bylo dotčeno účinné a jednotné uplatňování těchto svobod ve všech členských státech. Tato možnost musí být vymezena s *ohledem na unijní zásady a hodnoty*⁶².

86. Z druhé se v rozsudku ERT odráží zásada, že unijní právo, včetně ustanovení Smluv upravujících svobody pohybu, *musí být vždy vykládáno v souladu se základními právy, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje*. Pokud by totiž Soudní dvůr rozhodl, že z hlediska zmíněných svobod je přípustná taková vnitrostátní právní úprava, která porušuje základní práva, uznal by tím, že dotčené svobody je možné chápat způsobem *tolerujícím takové porušení*⁶³, což by však bylo v rozporu s výše uvedenou výkladovou zásadou.

87. Konečně za určitých okolností může být analýza z hlediska základních práv nezbytná k rozhodnutí sporu ve věci svobod pohybu. *Některá odůvodnění* jsou totiž ve skutečnosti *neoddělitelně spjata s otázkami základních práv*. Tak je tomu zejména v případě, kdy se členský stát na svou obranu dovolává důvodu souvisejícího s veřejnou bezpečností nebo základního práva, které je zakotveno v jeho vnitrostátním právním řádu⁶⁴. Vezměme si jako příklad věc, ve které byl vydán rozsudek Society for the Protection of Unborn Children Ireland (SPUC)⁶⁵. Připomínám, že předmětem sporu ve zmíněné věci byla irská právní úprava, která stanovila zákaz poskytování jakýchkoli informací týkajících se možnosti potratu – který byl v Irsku až donedávna zakázán ústavním pořádkem – dostupných v jiných členských státech. Pokud by Soudní dvůr v uvedené věci rozhodl jinak, než ve skutečnosti učinil, a určil, že dotčená právní úprava představuje překážku volného pohybu služeb, musel by se zabývat důvody vznesenými Irskou republikou, které vycházely z práva na život, jak bylo zakotveno v irské ústavě. V rámci takového posouzení by bylo sotva možné, jak z metodického, tak normativního hlediska, vyhnout se vyvážení tohoto práva se svobodou projevu⁶⁶.

88. Ve svých pozdějších rozsudcích, zejména v rozsudku Familiapress⁶⁷, rozšířil Soudní dvůr použitelnost judikatury „ERT“ na situace, kdy se členský stát k odůvodnění odchylky od svobod pohybu nedovolává některé z výjimek výslovně stanovených ve Smlouvě o FEU – důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti, veřejného zdraví – ale některého z nepsaných důvodů, které jsou uznávány v judikatuře Soudního dvora – ty jsou označovány jako „naléhavé důvody“, „naléhavé důvody obecného zájmu“ či „cíle obecného zájmu“.

61 – Viz stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci Pflieger a další (C-390/12, EU:C:2013:747, bod 45); Tridimas, T., *The General Principles of EU Law*, Oxford University Press, 2. vydání, 2006, s. 325; Craig, P., „The ECJ and *ultra vires* action: a conceptual analysis“, *Common Market Law Review*, 2011, č. 48, s. 395 až 437, konkrétně s. 431; Eriksen, C. C., Stubberud, J. A., „Legitimacy and the Charter of Fundamental Rights Post-Lisbon“, Andenas, M., Bekkedal, T., Pantaleo, L., *The Reach of Free Movement*, Springer, 2017, s. 229 až 252, konkrétně s. 240.

62 – Viz stanovisko generálního advokáta W. Van Gerven k věci Society for the Protection of Unborn Children Ireland (C-159/90, nezveřejněné, EU:C:1991:249, bod 31); Weiler, J. H. H., Fries, S. C., „A human right policy for the European Community and Union: The question of competences“, Alston, P., (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999, s. 163, a Dougan, M., op. cit., s. 1216, který podotýká, že judikatura „Wachauf“ i judikatura „ERT“ vycházejí v konečném důsledku z téže potřeby zajistit jednotnost a účinnost unijního práva.

63 – Viz stanovisko generálního advokáta Tesaura ve věci Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:150, bod 26) a Eeckhout, P., „The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question“, *Common Market Law Review*, 2002, č. 39, s. 945 až 994, konkrétně s. 978.

64 – Taková situace byla zejména předmětem rozsudků ze dne 12. června 2003, Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333), a ze dne 14. října 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614).

65 – Rozsudek ze dne 4. října 1991 (C-159/90, EU:C:1991:378).

66 – Viz Eeckhout, P., op. cit., s. 978 (z tohoto článku je převzat zmíněný příklad), a Van Danwitz, T., Paraschas, K., „A Fresh Start for the Charter: Fundamental Questions on the Application of the European Charter of Fundamental Rights“, *Fordham International Law Journal*, 2017, č. 35, s. 1396 až 1425, konkrétně s. 1406.

67 – Rozsudek ze dne 26. června 1997 (C-368/95, EU:C:1997:325, bod 24).

89. Takové rozšíření působnosti bylo podstatné, nicméně z mého pohledu odůvodněné. Není totiž důvod rozlišovat mezi případy, kdy se členský stát dovolává výjimky výslovně upravené ve Smlouvě o FEU, a případy, kdy se opírá o nepsané odůvodnění⁶⁸. V obou případech dotčený členský stát vychází z některého ustanovení Smlouvy o FEU, které takovou odchylku dovoluje – kdy v rámci nepsaných důvodů je jím zásada volného pohybu jako taková – a v obou případech platí stejný postup: dotčené ustanovení je „vykládáno z hlediska obecných právních zásad a zejména z hlediska základních práv“⁶⁹.

90. Z výše uvedených úvah je zřejmé, že judikatura „ERT“ spočívá ve *výkladu ustanovení Smluv upravujících svobody pohybu z hlediska základních práv*. Takový přezkum z hlediska základních práv slouží k vyřešení otázky, zda byly dodrženy svobody pohybu⁷⁰. Tato judikatura umožňuje *odmítnutí důvodu* uplatňovaného členským státem z důvodu porušení základního práva uznávaného unijním právním řádem⁷¹.

91. V rámci judikatury „ERT“ je tak otázka základních práv *neoddělitelně spjata* s otázkou svobod pohybu. Podle mého názoru proto není z metodologického ani z normativního pohledu možné tyto dvě otázky oddělit, jak navrhuje Komise v projednávané věci.

92. Vstupem Listiny v platnost se na této analýze v rozsudcích dosud vydaných Soudním dvorem nic nezměnilo. V tomto ohledu Soudní dvůr v rozsudku Pflieger a další⁷² potvrdil, že judikatura ERT je nadále použitelná i v rámci Listiny. Ve zmíněném rozsudku Soudní dvůr konkrétně rozhodl, že „[u]platnění výjimek, které stanoví unijní právo k odůvodnění porušení základní svobody zaručené Smlouvou [o FEU] členským státem, musí být [...] považováno za ‚uplatňování práva Unie‘ ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny“⁷³.

93. V rozsudcích Berlington Hungary a další⁷⁴, AGET Iraklis⁷⁵ a Global Starnet⁷⁶, které byly vydány s ohledem na ustanovení Listiny, Soudní dvůr přitom uplatnil judikaturu „ERT“ zcela standardně, když při posouzení možné odůvodněnosti dotčených vnitrostátních právních úprav z hlediska použitelných svobod pohybu přihlédl k základním právním.

94. Je pravda, že v rozsudku Pflieger a další⁷⁷ Soudní dvůr formálně oddělil otázku slučitelnosti dotčené vnitrostátní právní úpravy z hlediska článků 15 až 17 Listiny od otázky svobod pohybu. Mám však za to, že z uvedeného rozsudku nelze vyvozovat jednoznačné závěry. Zaprvé mohla být dotčená vnitrostátní právní úprava odůvodněná z hlediska svobod pohybu, jelikož Soudní dvůr rozhodl, že předkládajícímu soudu přísluší provést přezkum proporcionality⁷⁸. V této souvislosti bylo ve světle judikatury „ERT“ namísto provést doplňující analýzu zmíněné právní úpravy z hlediska ustanovení Listiny. Zadruhé Soudní dvůr vyloučil nutnost samostatného posouzení dotčených ustanovení Listiny *in concreto*, přičemž uvedl, že pokud dotčená vnitrostátní právní úprava představuje nepřiměřené omezení volného pohybu služeb, je automaticky neslučitelná s těmito ustanoveními, takže samostatné

68 – Viz a contrario Besselink, L. F. M., „The member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter“, *Maastricht Journal*, 2001, č. 8, s. 68 až 80, konkrétně s. 77.

69 – Rozsudek ze dne 26. června 1997, Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325, bod 24). Ve stejném smyslu viz Tridimas, T., op. cit, s. 326.

70 – Tato funkční povaha vyplývá ze stanoviska generálního advokáta Tesaura k věci Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:150, bod 26): „mám za to, že Soudní dvůr by měl odpovědět na otázku slučitelnosti dotčené vnitrostátní právní úpravy ve vztahu k článku 10 [EÚLP], která byla vznesena v rámci řízení. Samozřejmě to platí za předpokladu, že dospěje k závěru, že dotčená právní úprava může být odůvodněná naléhavými důvody, které jsem uvedl výše“.

71 – Viz mé stanovisko ke spojeným věcem SEGRO a Horváth (C-52/16 a C-113/16, EU:C:2017:410, bod 129).

72 – Rozsudek ze dne 30. dubna 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281).

73 – Rozsudek ze dne 30. dubna 2014, Pflieger a další (C-390/12, EU:C:2014:281, bod 36).

74 – Rozsudek ze dne 11. června 2015 (C-98/14, EU:C:2015:386, body 74 až 91).

75 – Rozsudek ze dne 21. prosince 2016 (C-201/15, EU:C:2016:972, body 61 až 70 a 102 a 103).

76 – Rozsudek ze dne 20. prosince 2017 (C-322/16, EU:C:2017:985, body 44 až 50).

77 – Rozsudek ze dne 30. dubna 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281).

78 – Viz rozsudek ze dne 30. dubna 2014, Pflieger a další (C-390/12, EU:C:2014:281, body 48 až 55).

posouzení z tohoto hlediska není nutné⁷⁹. Z uvedeného vyplývá, jak jsem uvedl ve svém stanovisku ke spojeným věcem SEGRO a Horváth⁸⁰, že rozsudek Pfleger a další⁸¹ ponechává nanejvýš určitou pochybnost o možnosti přezkoumávat tvrzené porušení Listiny nezávisle na otázce porušení svobod pohybu.

c) Úvahy, jež by měly podle mého názoru přesvědčit Soudní dvůr, aby nepřekračoval rámec judikatury „ERT“

95. Mám za to, že druhý žalobní důvod předložený Komisí nezapadá čistě do logiky, na níž stojí judikatura „ERT“. Podle mého názoru jde o nové rozšíření – ne-li o nesprávný výklad – této judikatury.

96. Komise se nedomáhá na Soudním dvoru ničeho více, ani ničeho méně, než aby se vyslovil k dodržení základního práva zaručeného Listinou, pokud jde o vnitrostátní právní úpravu, která je již v rozporu s primárním právem Unie. Soudní dvůr tím, že uzná, nebo naopak odmítne svou pravomoc rozhodnout o druhém žalobním důvodu předloženém Komisí, zvolí mezi *dvěma různými pojetími* postavení základních práv v situacích zahrnujících „odchylku“.

97. Podle prvního pojetí – které vyplývá z rozsudku ERT – Soudní dvůr, obdobně jako ústavní soud, neřeší v situacích zahrnujících „odchylku“ problematiku dodržování základních práv jako takovou. Zabývá se jí pouze tehdy, pokud je to nezbytné k ověření, zda se může členský stát oprávněně odchýlit zejména od některé ze svobod pohybu. Jinými slovy, Soudní dvůr se vyslovuje k otázkám základních práv, pokud tato práva *spadají do působnosti unijního práva, chápaného v jeho funkčním rozměru*.

98. Podle druhého pojetí – jež v projednávané věci navrhuje Komise – je přezkum dodržování základních práv samostatnou otázkou, odlišnou od otázky slučitelnosti se svobodami pohybu. Omezení svobod pohybu se tak stává *vstupní branou* do oblasti působnosti Listiny. Projde-li členský stát touto branou, *je povinen dodržovat katalog základních práv v ní obsažených* a Soudnímu dvoru přísluší pravomoc rozhodnout samostatně o slučitelnosti dotčené vnitrostátní právní úpravy s každým tímto právem.

99. Podle Komise je přezkum právních úprav členských států z hlediska Listiny v takových věcech, jako je projednávaná věc, nezbytný k tomu, aby bylo zajištěno dodržování zásad právního státu v těchto státech. Je-li v takových věcech konstatováno porušení Listiny, konkretizují se tím podle jejího názoru tyto zásady právního státu pro jednotlivce dotčené předmětnou právní úpravou. Kromě toho Komise tvrdí, že takovým uplatňováním Listiny se zviditelňuje její existence a legitimizuje unijní právo v očích všech občanů Unie.

100. Podle mého názoru by měl Soudní dvůr postupovat v souladu s prvním pojetím a nezacházet do oblasti, do které se jej snaží Komise zavést.

101. Zaprvé je třeba připomenout, že v právním řádu Unie spočívá rozměr právního státu, který je stejně důležitý jako podpora politiky základních práv, v respektování rozdělení pravomocí mezi Uníí a členskými státy⁸². Ve hře je legitimita zásahu Soudního dvora do vnitrostátní politiky z titulu ochrany základních práv, jejichž dodržování zajišťuje.

79 – Viz rozsudek ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další (C-390/12, EU:C:2014:281, body 59 a 60).

80 – C-52/16 a C-113/16, EU:C:2017:410, bod 141.

81 – Rozsudek ze dne 30. dubna 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281).

82 – Viz stanovisko generální advokátky E. Sharpston k věci Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, bod 162), a Weiler, J. H. H. a Fries, S. C., op.cit.

102. Mám za to, že z pohledu spravedlivého rozdělení pravomocí platí, že čím více politik a nástrojů k vytváření společných pravidel má Unie, v souladu se svými pravomocemi, v určité oblasti k dispozici, tím legitimnější je, aby prosazovala dodržování základních práv, jak jsou zakotvena v unijním právu. V této souvislosti jedná v situaci zahrnující *odchylku* dotčený členský stát z podstaty věci v oblasti, kde neexistuje unijní nástroj, který by danou problematiku sjednocoval, harmonizoval nebo alespoň koordinoval. Členský stát v takovém případě uplatňuje svou vnitrostátní politiku spadající do jeho pravomocí. Použitelná je tak pouze svoboda pohybu, jako *negativní harmonizační* norma, která je stejně důležitá. Jinými slovy, unijní právo *upravuje* pravomoc členských států zvolit si svou vnitrostátní politiku, *avšak členské státy nedovozují tuto pravomoc z unijního práva*⁸³ a unijní právo *nedefinuje výkon této pravomoci*⁸⁴.

103. Nehledě na výše uvedené je judikatura „ERT“ postavena na normativních odůvodněních, jak vysvětluji v bodech 85 až 87 tohoto stanoviska, a to na: 1) požadavku na zajištění jednotnosti a účinnosti svobod pohybu, 2) povinnosti vykládat Smlouvu o FEU za všech okolností způsobem, který respektuje základní práva, a 3) nutnosti vyslovit se k základním právům za účelem rozhodnutí sporu týkajícího se svobod pohybu.

104. Pokud bychom se však přiklonili k pojetí navrhanému Komisí v projednávané věci, tyto důvody by již neplatily: 1) sotva lze tvrdit, že existuje nebezpečí ohrožující jednotnost a účinnost svobod pohybu, které je třeba odstranit – vnitrostátní právní úprava totiž v každém případě není slučitelná s těmito svobodami – 2) již nejde o výklad Smlouvy o FEU ve světle základních práv, nýbrž o autonomní uplatňování základního práva, a 3) zásah do oblasti základních práv není nutný pro rozhodnutí sporu týkajícího se svobod pohybu. Zbývá tak jen argument týkající se „působnosti unijního práva“, které však není chápáno v jeho funkčním rozměru, ale z čistě formálního hlediska: jde o odchylku od unijního práva, a tudíž se použijí ustanovení Listiny. Nejsem si však jist, že by tento argument mohl být dostatečným normativním odůvodněním, které by opravňovalo přezkum vnitrostátní politiky Soudním dvorem z titulu základních práv, jejichž dodržování posledně uvedený zajišťuje⁸⁵.

105. Zadržím skutečnost, že Listina vstoupila v platnost, nemůže odůvodňovat rozšíření pravomoci Soudního dvora týkající se základních práv v situacích zahrnujících „odchylku“. V tomto ohledu považuji za nutné připomenout, že přijetím Listiny naopak výslovně nemají být rozšířeny pravomoci Unie⁸⁶. Mimoto by rozšíření působnosti judikatury „ERT“ šlo proti historickému vývoji, přihlédneme-li k průběhu přijímání Listiny.

106. Je totiž třeba připomenout, že přijímání čl. 51 odst. 1 Listiny, který stanoví, že její ustanovení jsou určena členskými státy, výhradně pokud „uplatňují“ právo Unie, bylo předmětem přinejmenším vášnivě diskuse, již vévodily obavy, že Soudní dvůr bude uplatňovat Listinu široce za účelem přezkumu vnitrostátních právních předpisů⁸⁷. Výsledek je, jak je obecně známo, nejednoznačný: na jedné straně se zdá, že dotčené ustanovení, ve svém konečném znění, vylučuje situace zahrnující

83 – Situace zahrnující „odchylku“ je třeba odlišovat od situací, kdy unijní právo ponechává členským státům jistý prostor pro uvážení: použití základních práv Unie v posledně uvedené souvislosti je zcela odůvodněné, jelikož takový prostor pro uvážení je zakotven v unijní politice [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, bod 68), a ze dne 9. března 2017, Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, body 52 a 53)], a unijní normotvůrce nemůže ponechat členským státům prostor k tomu, aby v rámci svého uvážení porušovaly základní práva.

84 – V této souvislosti upřesňuji, že v projednávané věci není spornou právní úpravou uplatňován žádný unijní předpis v úzkém slova smyslu. Zejména nejsou spornou úpravou uplatňována ustanovení přílohy X Aktu o podmínkách přistoupení Maďarské republiky, mimo jiné, k Evropské unii, jelikož zmíněný akt se týkal podmínek nabývání vlastnictví, a nikoli poživacího práva. Nejde ani o nesprávné provedení směrnice Rady 88/361/EHS Směrnice Rady ze dne 24. června 1988, kterou se provádí článek 67 Smlouvy [ES, který byl zrušen Amsterodamskou smlouvou] (Úř. věst. 1988, L 178, s. 5; Zvl. vyd. 10/01 s. 10), zejména proto, že tato směrnice již pozbyla platnosti.

85 – Viz rovněž Eeckhout, P., op. cit., s. 975.

86 – Viz bod 69 tohoto stanoviska.

87 – Viz zejména sdělení prezidia Evropského konventu ze dne 15. února 2000 (CHARTE 4123/1/00 REV 1), podle kterého měla být Listina použitelná na členské státy, pokud *provádějí nebo používají unijní právo*, což bylo motivováno snahou vyhnout se tomu, aby byly členské státy vázány Listinou, pokud jednají v rámci vlastních pravomocí. V následných verzích se rozhodovalo mezi výrazy „uplatňování unijního práva“ (CHARTE 4149/00 a CHARTE 4235/00) a „oblast působnosti unijního práva“ (CHARTE 4316/00).

„odchylku“, na druhé straně je však ve vysvětleních k Listině⁸⁸ zmiňován rozsudek ERT. Z tohoto procesu je však zřejmá snaha o obezřetnost při uplatňování Listiny na vnitrostátní politiky: Listina je určena především orgánům, institucím a jiným subjektům Unie a dále, „výhradně“ ve vyjmenovaných případech, členským státům. S ohledem na znění čl. 51 odst. 1, které nakonec zvolili autoři Listiny, a nehledě na vysvětlení k Listině je třeba tuto obezřetnost uplatňovat *zejména v situacích zahrnujících „odchylku“*.

107. V této souvislosti mohl Soudní dvůr v rozsudku Åkerberg Fransson⁸⁹ legitimně potvrdit *kontinuitu* své pravomoci v oblasti základních práv⁹⁰, a zajistit tak vítanou soudržnost mezi oblastí působnosti Listiny a oblastí působnosti obecných zásad unijního práva. Naopak by bylo sotva v souladu s vůlí autorů Listiny, pokud by Soudní dvůr v situacích zahrnujících „odchylku“ *překročil rámec svých dřívějších rozhodnutí*. Zejména si nejsem jist, zda by přezkum vnitrostátních právních předpisů z hlediska základních práv zaručených Listinou byl v souladu s logikou, jež vedla její autory k uložení omezení obsaženého v jejím čl. 51 odst. 1, pokud by takový přezkum nebyl nezbytný k vyřešení otázky týkající se svobod pohybu. Ještě méně slučitelné s touto logikou by bylo například využít překážku volného pohybu zboží k tomu, aby byla samostatně a autonomně přezkoumána vnitrostátní právní úprava z pohledu základního práva přiznaného pracovníkům podle takového ustanovení, jako je článek 31 Listiny („Slušné a spravedlivé pracovní podmínky“).

108. Zatřetí je třeba připomenout, že v Unii jsou základní práva předmětem vícestupňového systému ochrany, jehož součástí jsou vnitrostátní ústavy a EÚLP, jejichž smluvními stranami jsou všechny členské státy⁹¹.

109. Pokud se tedy Soudní dvůr v situaci zahrnující „odchylku“ nevysloví k otázce základních práv, neznamená to, že by ze systémového hlediska vznikla mezera v ochraně základních práv občanů Unie. Ti mají k dispozici vnitrostátní prostředky nápravy, a pokud je vyčerpají, mohou podat stížnost k ESLP.

110. Zásahy Soudního dvora do oblasti základních práv by tedy měly být zaměřeny pouze na oblasti, které skutečně spadají do jeho působnosti, tedy v první řadě na jednání Unie samotné a dále na jednání členských států, pokud uplatňují její politiky⁹². V těchto oblastech musí Soudní dvůr důsledně plnit svou funkci⁹³. Naopak, pokud jde o situace zahrnující „odchylku“, je skutečně úkolem Unie a Soudního dvora zasáhnout, pokud to není nezbytné pro vyřešení otázky svobod pohybu a zajištění jednotnosti či účinnosti unijního práva?

111. Jako nejvyšší vykladač unijního práva má Soudní dvůr povinnost zajišťovat respektování takových práv v oblasti příslušnosti Unie⁹⁴. Na rozdíl od vnitrostátních ústavních soudů a ESLP nepřísluší Soudnímu dvoru *zvláštní pověření postihovat případná porušení základních práv ze strany členských států*. Mohu mu tudíž jen doporučit, aby v situacích zahrnujících „odchylku“ vykládal svou pravomoc v dané oblasti úzce.

88 – Vysvětlení k [Listině] (Úř. věst. 2007, C 303, s. 17).

89 – Rozsudek ze dne 26. února 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105).

90 – Viz bod 70 tohoto stanoviska.

91 – Viz úvodní slovo, které přednesl J. M. Sauvé dne 30. května 2012 v Talinu (Estonsko) na XXV. kongresu Mezinárodní federace evropského práva (FIDE); upozornil v něm na tři tendence probíhající na evropském kontinentě v souvislosti se základními právy, a to *rozšiřování práv, znásobení jejich zdrojů a pluralita subjektů, které je vykládají*.

92 – Viz bod 82 tohoto stanoviska. Tento přezkum uplatňování unijních politik členskými státy vyžaduje, aby členské státy stanovily na základě článku 19 SEU nezbytné procesní prostředky, aby bylo jednotlivcům zaručeno v oblastech pokrytých unijním právem právo soudní cestou napadnout legalitu každého vnitrostátního aktu, kterým se uplatňuje unijní právo. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, body 29 až 37).

93 – Prohlášení, že Komise „pokaždé, kdy to bude nutné, proti členským státům zahájí řízení pro porušení právních předpisů z důvodu nedodržování Listiny v průběhu uplatňování práva Unie“, které je připomenuto v bodě 64 tohoto stanoviska, spadalo jako takové do kontextu, kdy se Komise snažila zajistit, *aby byla činnost Unie v oblasti lidských práv naprosto vzorná*, přičemž Listina má sloužit jako *průvodce při vývoji politik Unie i v průběhu jejich provádění členskými státy* [viz „Strategie účinného uplatňování Listiny základních práv Evropskou unií“, COM (2010) 0573 final, s. 4].

94 – Viz stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, bod 155).

112. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby druhý žalobní důvod předložený Komisí zamítl.

d) Podpůrně: nadbytečnost samostatného přezkumu z hlediska článku 17 Listiny v projednávané věci

113. Pokud by Soudní dvůr dospěl k závěru, že má pravomoc rozhodnout o druhém žalobním důvodu předloženém Komisí, tvrdím podpůrně, že samostatný přezkum § 108 odst. 1 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních z hlediska článku 17 Listiny by byl v každém případě *nadbytečný*.

114. Z judikatury Soudního dvora totiž vyplývá, že vnitrostátní právní úprava, která omezuje svobody pohybu, zahrnuje rovněž omezení výkonu práv a svobod upravených v článku 15 („Právo svobodné volby povolání a právo pracovat“), článku 16 („Svoboda podnikání“) a článku 17 („Právo na vlastnictví“) Listiny. Navíc pokud nelze takové omezení odůvodnit v rámci svobod pohybu, není, s ohledem na čl. 52 odst. 1 Listiny⁹⁵, přípustné ani z hlediska jejích článků 15, 16 a 17⁹⁶.

115. Komise však namítá, že i když samostatné posouzení z hlediska článků 15 a 16 Listiny není obecně důvodné – jelikož obsah těchto článků odpovídá obsahu svobod pohybu zaručených Smlouvou o FEU – v projednávané věci je takové posouzení nutné, protože obsah článku 17 Listiny je *širší* než obsah svobody volného pohybu kapitálu nebo svobody usazování.

116. Tento argument nepovažuji za přesvědčivý. Předně je třeba uvést, že v judikatuře zmíněné v bodě 114 tohoto stanoviska Soudní dvůr nerozlišoval mezi články 15, 16 a 17 Listiny, a to podle mého názoru z prostého důvodu: právo na vlastnictví je hospodářským právem, které je chráněno, obdobně jako právo svobodné volby povolání a svoboda podnikání, z titulu svobod pohybu, takže jejich obsah se překrývá, přinejmenším ve velké míře, ne-li zcela⁹⁷. Jak jsem uvedl v rámci analýzy prvního žalobního důvodu⁹⁸, vnitrostátní právní předpisy, které omezují přístup k vlastnictví, a zejména k vlastnictví zemědělské půdy, nebo regulují její užívání, představují omezení volného pohybu kapitálu (jako hlavní omezení) a svobody usazování (jako vedlejší omezení).

117. V případě takové právní úpravy, jako je § 108 odst. 1 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních, přitom dochází ve skutečnosti k *úplnému překrytí* práva na vlastnictví a volného pohybu kapitálu.

118. V rozsudku SEGRO a Horváth totiž Soudní dvůr rozhodl, že taková právní úprava, podle které dochází k zániku smluvně nabytých poživacích práv k zemědělské půdě, „svým samotným předmětem“ omezuje volný pohyb kapitálu, jelikož taková právní úprava „zbavuje dotčenou osobu jak možnosti nadále požívat práva, kterého nabyla, [...] tak možnosti tuto půdu zcizit“⁹⁹. Stejně důvody přitom vedou k závěru, že sporná právní úprava zakládá „zbavení majetku“, které je zakázáno podle čl. 17 odst. 1 Listiny¹⁰⁰.

95 – Tento článek stanoví: „[k]aždé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto [L]istinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého“.

96 – Viz rozsudky ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další (C-390/12, EU:C:2014:281, body 57 až 60); ze dne 11. června 2015, Berlington Hungary a další (C-98/14, EU:C:2015:386, body 90 a 91); ze dne 21. prosince 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, body 102 a 103), a ze dne 20. prosince 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, bod 50).

97 – Viz Kovar, R., „Droit de propriété“, Répertoire du droit européen, leden 2007, bod 4, a Gauthier, C., Platon, S., Szymczak, D., *Droit européen des droits de l'Homme*, Sirey, 2017, s. 215.

98 – Viz judikatura uvedená v bodě 47 tohoto stanoviska.

99 – Rozsudek SEGRO a Horváth, body 62 a 63.

100 – Viz body 157 až 159 tohoto stanoviska.

119. Kromě toho Soudní dvůr ve zmíněném rozsudku rozhodl, že sporná právní úprava nemůže být odůvodněná na základě článků 63 a 65 SFEU, zejména s přihlédnutím k okolnostem, které mohou dokládat neslučitelnost takové právní úpravy s článkem 17 a čl. 52 odst. 1 Listiny, které spočívají jednak ve skutečnosti, že ke splnění cílů sledovaných Maďarskem mohla být přijata jiná opatření, méně omezující dotčená poživací práva¹⁰¹, jednak v neexistenci systému přiměřeného odškodnění pro dotčené držitele poživacích práv¹⁰².

120. Jinými slovy, analýza, kterou je třeba provést k určení zásahu do práv zaručených článkem 63 SFEU a článku 17 Listiny na straně jedné, a analýza, která je potřebná k určení nemožnosti odůvodnit takový zásah na straně druhé, *vycházejí ze stejných skutečností a vedou v podstatě ke stejnému výsledku.*

121. V této souvislosti vyplývá umělá povaha, jakou by měl autonomní přezkum sporné právní úpravy z hlediska článku 17 Listiny provedený vedle předchozího přezkumu z hlediska článku 63 SFEU, i z toho, že účastníci řízení předkládají v rámci druhého žalobního důvodu v zásadě stejné argumenty jako v rámci prvního žalobního důvodu – případně na ně jen odkazují.

122. Za přesvědčivý nepovažují ani argument Komise, že samostatný přezkum sporné právní úpravy z hlediska článku 17 Listiny je nezbytný k tomu, aby bylo jednotlivcům zajištěno lepší postavení před vnitrostátními soudy, zejména v rámci případných žalob na náhradu škody podaných proti maďarskému státu.

123. Silně totiž pochybuji, že by případný rozsudek Soudního dvora, kterým by bylo určeno nesplnění povinnosti vyplývající z článku 17 Listiny, přinesl dotčeným jednotlivcům nějakou přidanou hodnotu. Jejich zájmy jsou chráněny již článkem 63 SFEU, který představuje normu s přímým účinkem, a lze se jej tudíž dovolávat před vnitrostátním soudem. Zmíněný článek „vytýká“ sporné právní úpravě stejné překážky, jaké jsou sankcionovány podle článku 17 – zbavení majetku bez odškodnění – a současně přiznává dotčeným jednotlivcům právo na spravedlivé odškodnění za zbavení majetku. Shrneme-li výše uvedené, Soudní dvůr se nezpronevěří svému poslání chránit práva, která jednotlivcům přiznává unijní právo, pokud se nevysloví k posledně uvedenému článku. Zejména pokud jde o případné žaloby na náhradu škody proti státu, mohou být podmínky vzniku odpovědnosti státu stanovené unijním právem¹⁰³ splněny již s ohledem na neslučitelnost sporné právní úpravy s článkem 63 SFEU. V této souvislosti by jednotlivci nemohli požadovat vyšší náhradu škody na základě toho, že by se dovolávali většího počtu unijních právních norem.

124. Takový přezkum sporné právní úpravy z hlediska čl. 17 odst. 1 Listiny nelze podle mého názoru provést ani v případě, že by jeho jediným cílem bylo umožnit Komisi, aby se v případném budoucím řízení o nesplnění povinnosti mohla domáhat uložení vyšší pokuty nebo vyššího penále vůči Maďarsku. Vzhledem k tomu, že svobody pohybu zaručené Smlouvou o FEU představují základní normy primárního práva Unie, považuje se již porušení kterékoli z nich samo o sobě za „závažné“ pro účely výpočtu finančních sankcí¹⁰⁴. Není mi jasné, čím by do této rovnice v projednávané věci přispělo zjištění, že dotčený stát nesplnil povinnost, která mu plyne z práva na vlastnictví.

101 – Viz jednak body 92 a 106 rozsudku SEGRO a Horváth a jednak bod 176 tohoto stanoviska.

102 – Viz jednak bod 91 rozsudku SEGRO a Horváth a jednak body 179 až 182 tohoto stanoviska.

103 – Porušené pravidlo unijního práva musí přiznávat práva jednotlivcům, porušení tohoto pravidla musí být dostatečně závažné a musí existovat přímá příčinná souvislost mezi tímto porušením a újmou, kterou tito jednotlivci utrpěli. Viz rozsudek ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 51), a pokud jde o novější použití, viz rozsudek ze dne 4. října 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, bod 94).

104 – Viz zejména rozsudek ze dne 30. května 2013, Komise v. Švédsko (C-270/11, EU:C:2013:339, bod 49). Viz rovněž sdělení Komise k použití článku 228 Smlouvy o ES [SEC (2005) 1658], bod 16.1: „Při posuzování významu právních předpisů Společenství, které dotýčný členský stát porušil, se Komise zaměří spíše na povahu a dosah těchto předpisů, než na jejich postavení v hierarchii právních norem. [P]orušení základních práv nebo čtyř základních svobod stanovených ve Smlouvě představují závažná porušení práva, kter[á] je nutno stíhat peněžitou sankcí, jež odpovídá jejich závažnosti“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

125. Konečně, autonomní přezkum z hlediska čl. 17 odst. 1 Listiny nelze odůvodnit pouze tím, že řízení o porušení povinnosti je řízením objektivním a že z tohoto titulu přísluší Komisi určit, která ustanovení členský stát podle jejího názoru porušil, a úkolem Soudního dvora je pak posoudit, zda k vytýkanému nesplnění povinnosti skutečně došlo, či nikoli¹⁰⁵.

126. V této souvislosti je třeba připomenout, že řízení zahájené na základě článku 258 SFEU směřuje k tomu, aby bylo určeno, že určité jednání členského státu porušuje unijní právo. Cílem tohoto řízení je účinně odstranit taková nesplnění povinností a jejich důsledky¹⁰⁶. Jak jsem se snažil doložit výše, v projednávané věci článek 63 SFEU i čl. 17 odst. 1 Listiny chrání tytéž zájmy a *postihují stejná omezení uložená vnitrostátní právní úpravou*. Ke splnění uvedeného cíle tudíž stačí rozhodnout pouze z hlediska prvního uvedeného článku.

127. Ostatně, pokud je mi známo, Soudní dvůr v rámci řízení o předběžné otázce nepřezkoumává dotčenou vnitrostátní právní úpravu *podpůrně* z hlediska Listiny, pokud již bylo určeno, že tato právní úprava je v rozporu s jiným pravidlem unijního práva¹⁰⁷. Příkladem takového přístupu je právě rozsudek SEGRO a Horváth. Podle mého názoru je tato politika Soudního dvora správná¹⁰⁸ a považoval bych za nešťastné, pokud by byla v řízení o nesplnění povinnosti opuštěna.

e) Zcela podpůrně: přezkum sporné právní úpravy z hlediska článku 17 Listiny

128. Pokud by se Soudní dvůr nepřiklonil k mému názoru a rozhodl se přezkoumat spornou právní úpravu z hlediska článku 17 Listiny, uvádím zcela podpůrně následující úvahy.

1) Úvodní poznámky

129. Základní právo na vlastnictví je již dlouhou dobu uznáváno jako jedna z obecných zásad unijního práva, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje¹⁰⁹. Toto právo je nyní zakotveno v článku 17 Listiny, jehož odstavec 1¹¹⁰ stanoví, že „[k]aždý má právo vlastnit zákonně nabytý majetek, užívat jej, nakládat s ním a odkazovat jej. Nikdo nesmí být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu, v případech a za podmínek, které stanoví zákon, a při poskytnutí spravedlivé náhrady v přiměřené lhůtě. Užívání majetku může rovněž být upraveno zákonem v míře nezbytné z hlediska obecného zájmu“.

130. Ve vysvětlení k Listině se upřesňuje, že v souladu s jejím čl. 52 odst. 3 jsou smysl a rozsah práva na vlastnictví zakotveného v jejím čl. 17 odst. 1 stejné jako smysl a rozsah práva zaručeného článkem 1 Dodatkového protokolu k EÚLP¹¹¹. Pro účely výkladu prvního uvedeného ustanovení je tedy třeba vycházet z toho, jak ESLP pojímá druhé uvedené ustanovení¹¹².

105 – Viz judikatura uvedená v poznámce pod čarou 16 tohoto stanoviska.

106 – Viz rozsudky ze dne 12. července 1973, Komise v. Německo (70/72, EU:C:1973:87, bod 13), a ze dne 16. října 2012, Maďarsko v. Slovensko (C-364/10, EU:C:2012:630, bod 68).

107 – Viz zejména rozsudky ze dne 6. listopadu 2012, K (C-245/11, EU:C:2012:685); ze dne 18. dubna 2013, Irimie (C-565/11, EU:C:2013:250); ze dne 4. července 2013, Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, body 37 až 41); ze dne 5. června 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, bod 64); ze dne 4. září 2014, Zeman (C-543/12, EU:C:2014:2143, bod 39); ze dne 4. února 2015, Melchior (C-647/13, EU:C:2015:54, bod 29); ze dne 25. června 2015, Loutfi Management Propriété intellectuelle (C-147/14, EU:C:2015:420, bod 27), a ze dne 10. září 2015, Wojciechowski (C-408/14, EU:C:2015:591, bod 53).

108 – I kdyby důvodem bylo jen to, že výklad obsahu základního práva, jako normy nejvyšší hodnoty, která zejména zavazuje unijního normotvůrce v jeho normativní pravomoci, není pouhým bezvýznamným cvičením.

109 – Viz rozsudky ze dne 14. května 1974, Nold v. Komise (4/73, EU:C:1974:51), a ze dne 13. prosince 1979, Hauer (44/79, EU:C:1979:290).

110 – Článek 17 odst. 2 Listiny se týká ochrany duševního vlastnictví, a není tudíž v projednávané věci použitelný.

111 – Toto ustanovení, nadepsané „Ochrana vlastnictví“, stanoví, že „[k]aždá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva. Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut“.

112 – Viz rozsudky ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 356), a ze dne 13. června 2017, Florescu a další (C-258/14, EU:C:2017:448, bod 49).

131. S ohledem na znění těchto dvou ustanovení uvádím v další části tohoto stanoviska důvody, proč podle mého názoru představují poživací práva, která byla zrušena na základě § 108 odst. 1 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních, „majetek“ (2), který je „zákonně nabytý“ (3), a proč sporná právní úprava, která zasahuje do těchto práv, představuje „zbavení majetku“, (4) které nemůže být odůvodněné (5).

2) K pojmu „majetek“

132. Podle judikatury ESLP týkající se článku 1 Dodatkového protokolu k EÚLP a podle judikatury Soudního dvora týkající se čl. 17 odst. 1 Listiny má pojem „majetek“ chráněný základním právem na vlastnictví *autonomní působnost* v tom smyslu, že je nezávislý na jeho kvalifikaci ve vnitrostátním právu a není omezen na vlastnictví v úzkém slova smyslu¹¹³.

133. Podle ESLP je za účelem určení, zda určitá osoba vlastní „majetek“, potřeba posoudit, zda jí na základě okolností dané věci, posuzovaných ve svém celku, svědčí „důležitý zájem“ chráněný článkem 1 Dodatkového protokolu k EÚLP. To znamená, že chráněn není jen „skutečný majetek“, ale také veškeré „majetkové hodnoty“, včetně pohledávek, na jejichž základě může dotčená osoba přinejmenším uplatňovat, z hlediska vnitrostátního práva, legitimní a důvodné očekávání, že získá možnost skutečně užívat své právo na vlastnictví¹¹⁴.

134. Soudní dvůr pak rozhodl, že „majetkem“ ve smyslu čl. 17 odst. 1 Listiny jsou „všechna práva, která mají majetkovou hodnotu“, z nichž s ohledem na právní řád plyne „právní postavení umožňující [držiteli] těchto práv jejich nezávislý výkon na jeho účet“¹¹⁵. Ačkoli se tato kritéria liší od kritérií stanovených ESLP, jsou chráněné zájmy z mého pohledu v zásadě tytéž.

135. V souladu s kritérii použitými Soudním dvorem je za účelem určení, zda poživací práva dotčená v projednávané věci představují chráněný „majetek“, potřeba posoudit, zda jsou splněny dvě podmínky, a to zaprvé, zda mají tato práva majetkovou hodnotu, a zadruhé, zda z těchto práv plyne právní postavení umožňující držiteli těchto práv jejich nezávislý výkon na jeho účet.

136. Pokud jde o *první podmínku*, uvádím shodně s Komisí, že poživací právo přiznává jeho držiteli částečnou kontrolu nad věcí jiného. Zakládá totiž právo dotčeného držitele věc užívat (*usus*) a brát si z ní plody (*fructus*), zatímco právo věc zcizit (*abusus*) zůstává zachováno vlastníku věci – tomuto vlastníku, jehož práva jsou takto omezena, zůstává takzvané holé vlastnictví¹¹⁶. Z tohoto důvodu je poživací právo tradičně považováno za jednu ze složek práva na vlastnictví či za *omezené věcné právo*, které je třeba kvalifikovat jako osobní služebnost¹¹⁷.

113 – Pokud jde o judikaturu ESLP, viz v tomto smyslu rozsudek ESLP ze dne 23. února 1995, Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH v. Nizozemsko, CE:ECHR:1995:0223JUD001537589, bod 53; rozsudek ESLP ze dne 12. prosince 2002, Wittek v. Německo, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, bod 42, a rozsudek ESLP ze dne 18. listopadu 2010, Consorts Richet a Le Ber v. Francie, CE:ECHR:2010:1118JUD001899007, bod 89. Pokud jde o judikaturu Soudního dvora, viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 22. ledna 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, bod 34).

114 – Viz v tomto smyslu rozsudek ESLP ze dne 29. listopadu 1991, Pine Valley Developments Ltd a další v. Irsko, CE:ECHR:1991:1129JUD001274287, bod 51; rozsudek ESLP ze dne 20. listopadu 1995, Pressos Compania Naviera S. A. a další v. Belgie, CE:ECHR:1995:1120JUD001784991, bod 29, a rozsudek ESLP ze dne 18. dubna 2002, Ouzounis a další v. Řecko, CE:ECHR:2002:0418JUD004914499, bod 24.

115 – Rozsudky ze dne 22. ledna 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, bod 34), a ze dne 3. září 2015, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Komise (C-398/13 P, EU:C:2015:535, bod 60).

116 – Pokud jde o právo užívání, nabyvá jeho držitel pouze právo věc užívat (*usus*), zatímco vlastníku zůstává zachováno právo brát plody (*fructus*) a právo věc zcizit (*abusus*).

117 – K pojednání o vlastnostech poživacího práva, jak bylo historicky pojímáno v římském právu a v právních řádech jednotlivých členských států, viz stanovisko generálního advokáta F. Jacobse k věci „Goed Wonen“ (C-326/99, EU:C:2001:115, body 54 až 56).

137. Právo, které takto umožňuje užívat určitou věc a brát z ní plody, představuje nepochybně pro jeho držitele zdroj bohatství, a má tudíž *majetkovou hodnotu*. Kromě toho je třeba připomenout, že poživací práva v projednávané věci se týkají zemědělské půdy a byla jejich držitelům nabyta za účelem výkonu hospodářské činnosti na této půdě. Taková práva mají tudíž *podstatnou majetkovou hodnotu*. V této souvislosti není, na rozdíl od toho, co patrně tvrdí maďarská vláda, relevantní, že dotčená poživací práva byla zřízena smlouvou a z podstaty věci přiznávala jejich držitelům pouze omezenou kontrolu nad dotčenými pozemky¹¹⁸.

138. Tento výklad není nijak zpochybněn argumentem vzneseným maďarskou vládou na jednání, že taková poživací práva jsou *nepřevoditelná*, a nemají tudíž podle jejího názoru tržní hodnotu.

139. Případná omezení převoditelnosti těchto poživacích práv vyplývající ze zákona nebo ze smlouvy¹¹⁹ nemají totiž na jejich majetkovou povahu žádný vliv. V této souvislosti postačí uvést, že dotčená práva byla ve skutečnosti *převedena* vlastníky půdy na poživatele v rámci smluvního ujednání. Maďarská vláda na jednání potvrdila, že dotčená práva byla zřízena za *úplatu*. Již tyto okolnosti samy o sobě dokládají jejich majetkovou hodnotu¹²⁰.

140. Pokud jde o *druhou podmínku*, není třeba připomínat, že poživací právo je věcné právo a jako takové zakládá pro svého držitele *vylučná práva*, to jest práva, kterých se lze dovolávat vůči všem¹²¹. Z poživacích práv dotčených v projednávané věci tudíž zjevně plyne právní postavení umožňující držitelům těchto práv jejich nezávislý výkon na vlastní účet.

3) K podmínce, že dotčený majetek musí být zákonně nabytý

141. Maďarská vláda v této souvislosti tvrdí, že poživací práva, která byla zrušena spornou právní úpravou, nejsou chráněna podle čl. 17 odst. 1 Listiny, protože jejich nabytí bylo s ohledem na použitelné vnitrostátní občanskoprávní předpisy protiprávní a od počátku neplatné.

142. Zprvce byla dotčená práva zřízena přede dnem 1. ledna 2002 ve prospěch nerezidentů, a jejich nabytí takovými osobami tudíž podléhalo na základě vnitrostátních právních předpisů o devizové kontrole povolení vydávanému orgánem pověřeným devizovou kontrolou, tj. Maďarskou národní bankou. Z informací poskytnutých posledně uvedenou institucí však vyplývá, že pokud jde o nabytí poživacích práv k zemědělské půdě, nebylo o žádné devizové povolení nikdy požádáno. Bez takového povolení nebyla dotčená poživací práva platně nabyta.

143. Zadruhé maďarská vláda tvrdí, že smlouvy, kterými byla zřízena zmíněná poživací práva, byly uzavřeny podvodně, s cílem obejít zákonný zákaz nabývat vlastnictví zemědělské půdy platící pro fyzické osoby nemající maďarskou státní příslušnost a pro právnické osoby.

118 – ESLP považuje za „majetek“ ve smyslu článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 k EÚLP například poživací práva (rozsudek ESLP ze dne 12. prosince 2002, Wittek v. Německo, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, body 43 a 44, a rozsudek ESLP ze dne 16. listopadu 2004, Bruncona v. Finsko, CE:ECHR:2004:1116JUD004167398, bod 78), jiné druhy služebností (rozsudek Evropské komise pro lidská práva ze dne 13. prosince 1984, S v. Spojené království, CE:ECHR:1984:1213DEC001074184, body 238 a 239), či *osobní právo* užívat věc založené nájemní smlouvou (rozsudek ESLP ze dne 24. června 2003, Stretch v. Spojené království, CE:ECHR:2003:0624JUD004427798, bod 35).

119 – Zde je namístě uvést, že v mnoha vnitrostátních právních řádech je převod poživacího práva ze zákona vyloučen, nebo přinejmenším podmíněn souhlasem vlastníka. Navíc je poživací právo, jako osobní služebnost, nanejvýš doživotní, takže v okamžiku smrti poživatele nepřechází na jeho dědice, ale připadá zpět vlastníku věci. Viz stanovisko generálního advokáta F. Jacobse k věci „Goed Wonen“ (C-326/99, EU:C:2001:115, bod 56).

120 – Obdobně viz rozsudek ze dne 22. ledna 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, bod 35). Jinými slovy, nemožnost převodu z držitele poživacího práva na třetí osobu nečiní z poživacího práva *nemajetkové právo*, které by nemělo vyčíslitelnou hodnotu.

121 – Viz stanovisko generálního advokáta F. Jacobse ve věci „Goed Wonen“ (C-326/99, EU:C:2001:115, bod 56).

144. V této souvislosti ze znění čl. 17 odst. 1 Listiny vyplývá, že toto ustanovení chrání pouze „zákonně nabytý“ majetek. V textu článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 k EÚLP však taková podmínka stanovena není. Proto se domnívám, že nesmí být vykládána příliš široce – jinak by klesla pod minimální ochranu poskytovanou posledně uvedeným ustanovením. Podle mého názoru je tuto podmínku třeba považovat za splněnou, pokud mohlo být nabytí předmětného majetku rozumně považováno za platné a zákonné z pohledu *legitimního očekávání* jeho vlastníků, dokud nebyla přijata sporná opatření, která do těchto práv zasáhla.

145. Pokud jde o tvrzení předložené v projednávané věci, že poživací práva zrušená spornou právní úpravou jsou neplatná od samého počátku, nejsem v první řadě přesvědčen, že by maďarská vláda skutečně prokázala správnost svého výkladu příslušných ustanovení občanského práva.

146. Pokud jde o skutečnost, že držitelé zrušených poživacích práv nezískali povolení orgánu pověřeného devizovou kontrolou, ustanovení § 215 odst. 1 a 3 starého občanského zákoníku stanovila, že je-li k nabytí účinnosti smlouvy nutné schválení ze strany orgánů veřejné moci, právní účinky neplatnosti nastávají ve vztahu k této smlouvě, pokud takové schválení nebylo získáno.

147. Nicméně zaprvé, jak tvrdí Komise a jak potvrdila i sama maďarská vláda ve své odpovědi na odůvodněné stanovisko, neexistuje žádný rozsudek maďarského soudu, podle kterého by absence povolení vydávaného orgánem pověřeným devizovou kontrolou představovala vadu odůvodňující, aby byla smlouva o užívání považována za neplatnou od samého počátku.

148. Zadruhé Komise namítá, že podle judikatury maďarských soudů týkající se § 237 odst. 1 a 2 starého občanského zákoníku musí soud předtím, než prohlásí smlouvu za neplatnou, nejprve ověřit, zda není možné takovou smlouvu označit za platnou, například proto, že důvod neplatnosti po jejím uzavření odpadl, zejména v důsledku změny použitelných právních předpisů. Povinnost získat povolení orgánu pověřeného devizovou kontrolou k nabytí majetkových hodnot byla však zrušena dne 16. června 2001¹²². To znamená, že i kdyby byly smlouvy, kterými byla zřízena dotčená poživací práva, v daném okamžiku neplatné z důvodu chybějícího povolení, bylo možné je k uvedenému datu prohlásit za platné se zpětnou účinností¹²³. Takový výklad vnitrostátního práva považuji za zcela rozumný.

149. Co se týče tvrzeného důvodu neplatnosti souvisejícího s obcházením omezení uložených ve vztahu k nabývání zemědělské půdy, ani zde maďarská vláda nedoložila existenci žádného rozsudku vydaného vnitrostátním soudem, kterým by bylo poživací právo prohlášeno z tohoto důvodu za nezákonné. Naopak Komise odkazuje na rozsudek Kúria (Nejvyšší soud, Maďarsko), který v zásadě rozhodl, že pouhé zřízení poživacího práva k zemědělské půdě nelze samo o sobě považovat za obcházení zákona.

150. Ve druhé řadě i za předpokladu, že by výklad ustanovení vnitrostátního občanského práva navrhovaný maďarskou vládou byl správný, nijak by to nebránilo tomu, aby byla dotčená poživací práva považována za „zákonně získaný“ majetek z pohledu legitimního očekávání, která mohli jejich držitelé na základě okolností projednávané věci získat.

151. V této souvislosti připomínám, že po legislativních změnách provedených v letech 1991 a 1994 za účelem zákazu nabývání zemědělské půdy fyzickými osobami, které nemají maďarskou státní příslušnost, a právníckými osobami, mohl nadále kdokoli pravděpodobně nabyt k takové půdě poživací právo. Teprve od 1. ledna 2002 byl zákon z roku 1994 o úrodné půdě změněn v tom smyslu, že byla vyloučena rovněž možnost smluvně zřídit poživací právo k zemědělské půdě ve prospěch těchto fyzických nebo právníckých osob. Předmětem žaloby v projednávané věci jsou přitom poživací práva zřízená před uvedeným datem.

122 – Viz článek 1 vyhlášky č. 88 ze dne 15. června 2001, kterou se provádí zákon č. XCV z roku 1995, devizový zákon.

123 – Stejně řešení bylo zachováno i v § 6:110 a 6:111 nového občanského zákoníku.

152. Dotčená poživací práva tudíž byla – přinejmenším na první pohled – zřízena zákonně a byla příslušnými orgány veřejné moci zapsána bez výhrad do katastru nemovitostí, jak tvrdí Komise. Tento zápis je rozhodnou skutečností¹²⁴, jelikož má důkazní hodnotu¹²⁵ a zakládá možnost namítat dotčená práva vůči třetím osobám¹²⁶. Navíc v době před přijetím sporné právní úpravy – tedy potenciálně po dobu několika let – nikdo zákonnost těchto práv nezpochybil¹²⁷.

153. Maďarská vláda nemůže v tomto směru vyvrátit existenci takových legitimních očekávání tvrzením, že dotčení držitelé poživacího práva nejednali v dobré víře. Nelze totiž připustit obecnou domněnku, že osoba nejednala v dobré víře; toto tvrzení je nutné prokázat¹²⁸. Jak tvrdí Komise, maďarská vláda se nemůže omezit na obecné tvrzení, že žádný z poživatelů, který není blízkým příbuzným vlastníka půdy a pouze využil možností, jež nabízel existující právní rámec, nejednal v dobré víře, aniž by zkoumala každý jednotlivý případ zvlášť.

4) K pojmu „zbavení majetku“

154. Článek 17 odst. 1 Listiny, obdobně jako článek 1 Dodatkového protokolu č. 1 k EÚLP¹²⁹, obsahuje tři různé normy, a to obecné pravidlo (věta první, „Každý má právo vlastnit zákonně nabytý majetek...“), pravidlo týkající se zbavení majetku (věta druhá, „Nikdo nemůže být zbaven svého majetku...“) a pravidlo týkající se úpravy užívání majetku (třetí věta, „Užívání majetku může rovněž být upraveno zákonem...“).

155. Jak jsem uvedl výše, sporná právní úprava představuje podle mého názoru zásah do základního práva na vlastnictví náležejícího dotčeným držitelům poživacích práv, který je třeba považovat za *zbavení majetku* (věta druhá shora uvedeného čl. 17 odst. 1).

156. Podle judikatury ESLP totiž dochází ke zbavení majetku v případě *převodu vlastnictví*, který je důsledkem *formálního vyvlastnění majetku*¹³⁰.

157. Zprvce sporná právní úprava tím, že zrušila *ex lege* některá existující poživací práva k zemědělské půdě, ve skutečnosti *vyvlastnila majetek* dotčených držitelů práv. Tyto osoby byly skutečně zbaveny práva dotčenou půdu užívat (*usus*) a práva brát si z ní plody (*fructus*)¹³¹.

124 – Obdobně viz rozsudek SEGRO a Horváth, bod 103. Viz rovněž rozsudek ESLP ze dne 29. listopadu 1991, Pine Valley Developments Ltd a další v. Irsko, CE:ECHR:1991:1129JUD001274287, bod 51, a rozsudek ESLP ze dne 22. července 2008, Köktepe v. Turecko, CE:ECHR:2008:0722JUD003578503, bod 89: „stěžovatelka nabyla v roce 1993 v dobré víře spornou půdu, jež byla v té době bez jakýchkoli výhrad označena jako zemědělská půda [...] a ve vztahu k níž nebyla v katastru nemovitostí, který je podle tureckého práva jediným přímým důkazem, zapsána žádná omezení [...]. Nabytí půdy stěžovatelkou tudíž nebylo spojeno s žádnou nezákonností, kterou by bylo možné vůči ní namítat; pokud by tomu tak nebylo, jistě by jí Generální ředitelství pro správu listů vlastnictví a katastru nemovitostí nevydalo řádně vyhotovený list vlastnictví [...]“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

125 – V souladu s § 5 odst. 1 zákona o katastru nemovitostí „platí vyvrátitelná domněnka, že údaj o nemovitosti zapsaný v katastru nemovitostí platí a údaj vymazaný z katastru nemovitostí neplatí“.

126 – Ustanovení § 3 zákona o katastru nemovitostí, které bylo zrušeno dne 15. března 2014 ustanovením § 12 písm. a) zákona č. CCIV z roku 2013, o změně [zákona o katastru nemovitostí], do té doby stanovilo, že právo vzniká až zápisem do katastru a že jakákoli změna vyžaduje nový zápis.

127 – Obdobně viz rozsudek SEGRO a Horváth, body 109 a 110. Viz rovněž rozsudek ESLP ze dne 23. září 2014, Valle Pierimpiè Società Agricola S.p.a. v. Itálie, CE:ECHR:2014:0923JUD004615411, body 48 až 51.

128 – V tomto smyslu viz rozsudek SEGRO a Horváth, body 116, 117 a 121.

129 – Viz rozsudek ESLP ze dne 23. září 1982, Sporrang a Lönnroth v. Švédsko, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, bod 67; rozsudek ESLP ze dne 21. února 1986, James a další v. Spojené království, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, bod 37, a rozsudek ESLP ze dne 12. prosince 2002, Wittek v. Německo, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, bod 41.

130 – V tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 23. září 1982, Sporrang a Lönnroth v. Švédsko, CE:ECHR:1982:0923JUD000715275, body 62 a 63, a rozsudek ESLP ze dne 21. února 1986, James a další v. Spojené království, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, bod 40.

131 – Obdobně viz rozsudek SEGRO a Horváth, bod 63.

158. Zadržely byly v důsledku zrušení dotčených poživacích práv *převedeny* složky vlastnictví, které tyto osoby užívaly ve vztahu k dotčené půdě (*usus a fructus*) – nebo přesněji řečeno tyto složky přešly zpět – na vlastníky půdy. Jak správně namítá Komise, skutečnost, že tento převod práv nenastal ve prospěch samotného členského státu, ale ve prospěch jednotlivců – shora uvedených vlastníků – je irelevantní¹³².

159. S ohledem na výše uvedené mám za to, že v projednávané věci jsou dány obě složky zbavení majetku – vyvlastnění a převod.

5) K možnosti odůvodnit takové zbavení majetku

160. Za účelem zodpovězení otázky možné odůvodněnosti sporné právní úpravy je nutné nejprve upřesnit, jaká metoda má být použita.

161. V této souvislosti se při posuzování odůvodněnosti opatření zahrnujícího zbavení majetku z hlediska článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 k EÚLP nejprve zkoumá, v souladu se zněním dotčeného ustanovení, zda bylo takové zbavení majetku provedeno ve „veřejném zájmu“ a „za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva“.

162. Následně je v souladu s požadavky stanovenými judikaturou ESLP třeba určit, zda vnitrostátní zákonodárce zajistil „spravedlivou rovnováhu mezi požadavky obecného zájmu společnosti a nezbytností chránit základní práva jednotlivce“, k čemuž je nutné posoudit, zda jsou „použité prostředky přiměřené cíli sledovanému opatřením, v jehož důsledku je určitá osoba zbavena majetku“¹³³.

163. Za účelem posouzení, zda dotčené zbavení majetku respektuje požadovanou spravedlivou rovnováhu, musí ESLP zejména zjistit, zda takové opatření nepředstavuje pro dotčeného jednotlivce „nepřiměřenou zátěž“¹³⁴. Pro potřeby tohoto posouzení přihlédně ESLP k podmínkám odškodnění¹³⁵. Podle ustálené judikatury zmíněného soudu platí, že zbavení majetku představuje za normálních okolností nepřiměřený zásah, pokud není vyplacena „částka přiměřená hodnotě dotčeného majetku“¹³⁶, přičemž úplnou absenci odškodnění lze odůvodnit na základě článku 1 jen ve výjimečných případech¹³⁷. Kromě toho je podmínka proporcionality splněna, pouze pokud bylo takové odškodnění poskytnuto v přiměřené lhůtě¹³⁸.

132 – ESLP tak uznal jako „převod vlastnictví“ a tedy „zbavení majetku“ případ, kdy byla jednotlivci uložena povinnost převést svou nemovitost na jiného jednotlivce (viz rozsudek ESLP ze dne 21. února 1986, James a další v. Spojené království, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379; rozsudek ESLP ze dne 21. února 1990, Håkansson a Sturesson v. Švédsko, CE:ECHR:1990:0221JUD001185585, a rozsudek ESLP ze dne 10. července 2014, Milhau v. Francie, CE:ECHR:2014:0710JUD000494411).

133 – Viz zejména rozsudek ESLP ze dne 23. září 1982, Sporrang a Lönnroth v. Švédsko, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, bod 69, rozsudek ESLP ze dne 12. prosince 2002, Wittek v. Německo, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, bod 53.

134 – Viz zejména rozsudek ESLP ze dne 12. prosince 2002, Wittek v. Německo, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, bod 54.

135 – Viz zejména rozsudek ESLP ze dne 21. února 1986, James a další v. Spojené království, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, bod 54. Je třeba poznamenat, že v článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 k EÚLP není obsažen odkaz na takové odškodnění. V uvedeném rozsudku však ESLP uvádí, že pokud by nebyla stanovena povinnost odškodnění, byla by ochrana práva na vlastnictví „do značné míry iluzorní a neúčinná“. Zmíněný soud proto doplnil mezeru ve znění dotčeného ustanovení, když rozhodl, že nutnost poskytnout odškodnění „konkludentně vyplývá z článku 1 Dodatkového protokolu, posuzovaného jako celek“ (rozsudek ESLP ze dne 8. července 1986, Lithgow a další v. Spojené království, CE:ECHR:1986:0708JUD000900680, bod 109).

136 – Článek 1 Dodatkového protokolu k EÚLP nezaručuje právo na náhradu škody v plné výši, jelikož legitimní cíle veřejného zájmu mohou odůvodňovat poskytnutí náhrady v nižší částce, než činí tržní hodnota věci. ESLP navíc přiznává státům v této oblasti široký prostor pro uvážení (rozsudek ESLP ze dne 21. února 1986, James a další v. Spojené království, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, bod 54).

137 – Viz zejména rozsudek ESLP ze dne 21. února 1986, James a další v. Spojené království, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, bod 54; rozsudek ESLP ze dne 9. prosince 1994, Svaté kláštery v. Řecko, CE:ECHR:1994:1209JUD001309287, bod 71, a rozsudek ESLP ze dne 23. listopadu 2000, bývalý řecký král a další v. Řecko, CE:ECHR:2000:1123JUD002570194, bod 89.

138 – Viz zejména rozsudek ESLP ze dne 21. února 1997, Guillemin v. Francie, CE:ECHR:1997:0221JUD001963292, bod 54.

164. V rámci systému zavedeného Listinou se věci zdají být složitější. Na jedné straně podle znění jejího čl. 17 odst. 1 lze opatření zahrnující zbavení majetku přijmout, pouze (1) z důvodu veřejného zájmu, (2) v případech, které stanoví zákon, a (3) při poskytnutí „spravedlivé“ náhrady „v přiměřené lhůtě“ – přičemž poslední dvě uvedené podmínky představují kodifikaci požadavků stanovených v judikatuře ESLP.

165. Na druhé straně se jako „obecné ustanovení o odchylce“ použije čl. 52 odst. 1 Listiny. Podle něj musí být každé omezení výkonu práva na vlastnictví (4) stanoveno zákonem, musí (5) respektovat „podstatu“ tohoto práva a (6) musí dodržovat zásadu proporcionality, podle které musí být omezení (a) nezbytná a (b) musí skutečně odpovídat cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

166. Nicméně mám za to, s ohledem na požadavek vyplývající z čl. 52 odst. 3 Listiny, že ochrana poskytovaná na jejím základě nesmí být užší než ochrana poskytovaná podle EÚLP, takže jednotlivé výše uvedené podmínky lze spojit takto:

- zbavení majetku musí být stanoveno zákonem [podmínky (2) a (4)],
- takové zbavení majetku musí sledovat cíl obecného zájmu [podmínky (1) a (6.b)],
- zbavení majetku musí být přiměřené sledovanému cíli [podmínka (6.a)] a
- v přiměřené lhůtě musí být vyplaceno odškodnění, které je přiměřené hodnotě dotčeného majetku [podmínky (3) a (5)¹³⁹].

167. V projednávané věci je tudíž třeba posoudit spornou právní úpravu z hlediska těchto čtyř podmínek.

i) Požadavek, že opatření musí být stanoveno zákonem

168. Podle judikatury ESLP výraz „které stanoví zákon“ znamená, že podmínky a způsob dotčeného zbavení majetku musí být vymezeny normami vnitrostátního práva, které jsou dostatečně dostupné, jasné a předvídatelné¹⁴⁰.

169. V projednávané věci stanoví sporná právní úprava dostupným, jasným a předvídatelným způsobem, že se zrušují poživací práva zřízená k zemědělským pozemkům ve prospěch osob bez blízkého příbuzenského vztahu k vlastníku půdy. Maďarské právo také přesně definuje osoby s takovým blízkým příbuzenským vztahem¹⁴¹. Mám tedy za to, že první podmínka je splněna.

ii) Existence cíle obecného zájmu

170. Pokud jde o existenci důvodu „veřejného zájmu“, který by odůvodňoval dotčené zbavení majetku, přiznává ESLP signatářským státům EÚLP široký prostor pro uvážení. Zmíněný soud respektuje způsob, jakým vnitrostátní zákonodárce pojímá požadavky „veřejného zájmu“, pokud není zřejmé, že takové uvážení ze strany státu „zjevně postrádá rozumný základ“¹⁴².

139 – Podle mého názoru je totiž podstata podmínek (3) a (5) tatáž. Opatření zahrnující zbavení majetku nemůže respektovat *podstatu* práva na vlastnictví, pokud jako protihodnotu za takové vyvlastnění nestanoví spravedlivé odškodnění splatné v přiměřené lhůtě – ledaže jsou dány výjimečné okolnosti.

140 – V tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 1. prosince 2005, Păduraru v. Rumunsko, CE:ECHR:2005:1201JUD006325200, bod 77.

141 – Viz § 5 odst. 13 zákona z roku 2013 o zemědělské půdě.

142 – Viz zejména rozsudek ESLP ze dne 21. února 1986, James a další v. Spojené království, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, bod 46; rozsudek ESLP ze dne 22. června 2004, Broniowski v. Polsko, CE:ECHR:2004:0622JUD003144396, bod 149, a rozsudek ESLP ze dne 14. února 2006, Lecarpentier a další v. Francie, CE:ECHR:2006:0214JUD006784701, bod 44.

171. Připomínám, že maďarská vláda uvedla na odůvodnění sporné právní úpravy tři různé cíle, a to cíl související se zemědělskou politikou, vůli postihovat porušení vnitrostátní právní úpravy v oblasti devizové kontroly a cíl bojovat v rámci veřejného pořádku proti zneužívajícím nákupním praktikám¹⁴³.

172. S ohledem na prostor pro uvážení, který musí být přiznán členským státům v této oblasti, lze takové cíle podle mého názoru považovat za cíle obecného zájmu uznávané Uníí ve smyslu čl. 17 odst. 1 a čl. 52 odst. 1 Listiny.

iii) Přiměřenost sporné právní úpravy

173. Soudní dvůr, obdobně jako ESLP, přiznává vnitrostátnímu zákonodárci široký prostor pro uvážení, pokud jde o přiměřenost zbavení majetku¹⁴⁴.

174. Mám však za to, že i když přihlédneme k tomuto prostoru pro uvážení, nelze sporné zbavení majetku považovat za přiměřené cílům sledovaným Maďarskem.

175. Zprvčé důkazní břemeno spočívající v prokázání přiměřenosti zrušení dotčených poživacích práv *ex lege* nese podle mého názoru zmíněný členský stát. Ten však nepředložil důkazy, které by tuto skutečnost prokazovaly, ale omezil se pouze na tvrzení, že dotčená poživací práva byla nabyta nezákonně.

176. Zadruhé Komise každopádně uvedla, že cílů sledovaných Maďarskem bylo možné dosáhnout řadou jiných, méně drastických opatření, než je takové zrušení práv *ex lege*. Pokud jde o cíl týkající se zemědělské politiky, bylo podle ní například možné požadovat po poživateli, aby zachoval určené předmětné půdy k zemědělství, případně tím, že ji bude obhospodařovat sám, a to efektivně, za podmínek, které mohou zajistit její životaschopnost. Z pohledu cíle postihovat případná porušení vnitrostátní právní úpravy v oblasti devizové kontroly by postačovalo prosté uložení pokut. Jde-li o cíl bojovat v rámci veřejného pořádku proti zneužívajícím nákupním praktikám, nemůže takový cíl odůvodňovat zrušení dotčených poživacích práv bez toho, aby bylo v každém případě zvlášť zkoumáno, zda je takové nabytí skutečně podvodné¹⁴⁵. Kromě toho jsem přesvědčen, že zmíněné cíle nemohou odůvodnit zrušení dotčených poživacích práv s *takto krátkým přechodným obdobím*¹⁴⁶.

iv) Způsob odškodnění

177. Připomínám, že sporná právní úprava nestanoví žádný zvláštní mechanismus odškodnění pro poživatele, jejichž majetek byl vyvlastněn. Uvedení držitelé práv mají pouze možnost získat od vlastníků půdy odškodnění v rámci vyrovnání, ke kterému má dojít při zániku poživacího práva podle pravidel občanského práva¹⁴⁷.

178. Komise a maďarská vláda se neshodují v tom, jaká konkrétní pravidla jsou použitelná a jaký je rozsah odškodnění, které mohou poživatelé získat od vlastníka. Podle Komise se použijí ustanovení § 5:150 odst. 2 nového občanského zákoníku¹⁴⁸, která v případě zániku poživacího práva upravují pouze nárok na náhradu za mimořádné práce na obnově a opravách provedené poživatelem, za něž byl

143 – Viz poznámka pod čarou 26 v tomto stanovisku.

144 – Obdobně viz rozsudek ze dne 13. června 2017, Florescu a další (C-258/14, EU:C:2017:448, bod 57).

145 – Obdobně viz rozsudek SEGRO a Horváth, body 92, 93, 106, 121 a 122.

146 – Připomínám, že přechodné období bylo původně stanoveno na 20 let, avšak nakonec bylo zkráceno na čtyři měsíce a 15 dní (viz body 24 a 25 tohoto stanoviska).

147 – Jak je uvedeno v bodech 29 a 62 tohoto stanoviska, Alkotmánybírószág (Ústavní soud) ve svém rozsudku č. 25 ze dne 21. července 2015 rozhodl, že takový způsob odškodnění je slučitelný s maďarským Základním zákonem, pokud má vlastník možnost získat odškodnění od státu.

148 – Podle tohoto ustanovení „v případě zrušení poživacího práva se může poživatel domáhat na vlastníku, na základě předpisů o bezdůvodném obohacení, náhrady odpovídající částce, o kterou se zvýšila hodnota majetku v důsledku mimořádných prací na obnově a opravách, které provedl na jeho účet“.

v zásadě odpovědný vlastník. Naproti tomu maďarská vláda tvrdí, že se primárně použijí ustanovení § 6:180 odst. 1 téhož zákoníku¹⁴⁹, která upravují důsledky právní nemožnosti plnit smlouvu, případně ve spojení s úpravou vyplývající ze shora uvedeného § 5:150 odst. 2. Podle této vlády může poživatel získat odškodnění odpovídající poměrné části finanční úplaty, již původně uhradil za zřízení poživacího práva, a vynaložených investic – náradí, plodiny apod. – kterými byl pozemek zhodnocen. Komise namítá, že takové odškodnění v každém případě nepokrývá ani investice, které nejsou přímo vyčíslitelné, ale byly poživatelem vynaloženy v přesvědčení, že mu bude i nadále příslušet poživací právo k této půdě, ani ušlý zisk.

179. Jsem toho názoru, že nehledě na to, jaké ustanovení maďarského občanského zákoníku je použitelné, nesplňuje stanovený způsob odškodnění požadavky vyplývající z čl. 17 odst. 1 Listiny – a to ani přihlédneme-li k tomu, že členským státům je třeba přiznat v této oblasti prostor pro uvážení.

180. Předně je třeba uvést, že podle pravidel občanského práva, na která se takto odkazuje, by byli dotčení poživatelé zatíženi povinností vymáhat odškodnění, na něž mají nárok, prostřednictvím řízení, která mohou být zdlouhavá a nákladná¹⁵⁰. Z judikatury ESLP přitom vyplývá, že vnitrostátní právní úprava, která nestanoví *bez dalšího* požadované odškodnění a ukládá dotčeným jednotlivcům povinnost domáhat se svých práv v takovém soudním řízení, nesplňuje požadavky stanovené v článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 k EÚLP¹⁵¹.

181. Zmíněná pravidla občanského práva kromě toho neposkytují poživateli záruku, že získá odškodnění *přiměřené hodnotě svého majetku*¹⁵². Umožňují mu získat zpět nejvýše poměrnou část úplaty, již původně uhradil – která tudíž neodráží skutečnou hodnotu poživacího práva ke dni jeho zrušení *ex lege* – a hodnoty některých investic, které do půdy vložil. Navíc, pokud v projednávané věci představoval majetek, kterého byli poživatelé zbaveni, jejich „pracovní nástroj“, musí odškodnění nutně pokrývat i tuto konkrétní ztrátu, což znamená, že je nutné nahradit nejen ztráty vzniklé ke dni zrušení dotčených práv, ale také rozumně odhadnutý ušlý zisk, kterého by poživatelé dosáhli v budoucnu využíváním dotčené půdy, pokud by nebyla jejich práva zrušena¹⁵³.

182. Konečně, v případě takového způsobu odškodnění nesou poživatelé riziko, že vlastník pozemku nebude v případě své platební neschopnosti schopen odškodnění zaplatit¹⁵⁴.

183. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy mám za to, že ustanovení § 108 odst. 1 zákona z roku 2013 o přechodných ustanoveních jsou neslučitelná s čl. 17 odst. 1 Listiny.

149 – Podle tohoto ustanovení „[n]elze-li odpovědnost za nemožnost plnění smlouvy přičítat žádné smluvní straně, je předmětem náhrady peněžní protihodnota služby poskytnuté před okamžikem, kdy smlouva zanikla. Pokud druhá smluvní strana neposkytla služby odpovídající úplatě, která již byla uhrazena, bude tato úplata vrácena“. Jak připomíná Komise, je s ohledem na argumentaci Maďarska ohledně údajné neplatnosti *ab initio* dotčených smluv o užívání přinejmenším podivné, že se maďarská vláda v tomto směru dovolává pravidel občanského práva týkajících se nemožnosti plnit smlouvu – která musí být z podstaty věci platná – místo pravidel týkajících se obnovy stavu existujícího před uzavřením smlouvy (*restitutio in integrum*) v případě její neplatnosti.

150 – Obdobně viz rozsudek SEGRO a Horváth, bod 91.

151 – V tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 30. května 2000, Carbonara a Ventura v. Itálie, CE:ECHR:2000:0530JUD002463894, bod 67, a rozsudek ESLP ze dne 9. října 2003, Biozokat A. E. v. Řecko, CE:ECHR:2003:1009JUD006158200, bod 29. Viz rovněž Kjølbro, J. F., *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention: for praktikere*, 4. udgave, s. 1230.

152 – Obdobně viz rozsudek SEGRO a Horváth, bod 91.

153 – Obdobně viz rozsudek ESLP ze dne 12. června 2003, Lallement v. Francie, CE:ECHR:2003:0612JUD004604499, bod 10.

154 – Obdobně viz rozsudek SEGRO a Horváth, bod 91. Pokud jde o argument maďarské vlády, že osoby, které byly zbaveny svých poživacích práv, mohou nadále užívat dotčenou zemědělskou půdu, například pokud uzavřou s vlastníky půdy smlouvu o zemědělském pachtu, postačí uvést, jak namítá i Komise, že takové řešení neposkytuje takovým poživatelům žádnou záruku, protože vlastníky nic nenutí tuto smlouvu uzavřít.

VI. Závěry

184. S ohledem na veškeré předchozí úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr určil, že:

- 1) Maďarsko tím, že na základě § 108 odst. 1 mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (zákon č. CCXII z roku 2013, kterým se stanoví přechodná ustanovení a další ustanovení související se zákonem č. CXXII z roku 2013 o prodeji zemědělské a lesní půdy) zrušilo poživací práva a užívací práva k zemědělské a lesní půdě dříve zřízená ve prospěch právnických osob nebo fyzických osob, které nemohou doložit blízký příbuzenský vztah s vlastníkem této půdy, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 63 SFEU.
- 2) Ve zbývajících částech se žaloba zamítá.