



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE IŠVADA,
pateikta 2018 m. lapkričio 29 d.¹

Byla C-235/17

**Europos Komisija
prieš**

Vengriją

„Valstybės įsipareigojimų neįvykdymas – SESV 63 straipsnis – Laisvas kapitalo judėjimas – Žemės ūkio paskirties žemės užufrukto teisės – Nacionalinės teisės aktas, kuriuo panaikintos anksčiau juridiniams ir fiziniams asmenims, negalintiems pagrįsti savo artimo giminystės ryšio su žemės savininku, suteiktos teisės – Teisingumo Teismo jurisdikcija atskirai pripažinti Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 17 straipsnio pažeidimą“

I. Įvadas

1. Šiuo ieškiniu dėl įsipareigojimų neįvykdymo Europos Komisija prašo Teisingumo Teismo pripažinti, kad Vengrija – ypač atsižvelgiant į nuo 2013 m. sausio 1 d. galiojančias *Termőföldről szóló 1994. évi LV. Törvény* (1994 m. Įstatymas Nr. LV dėl dirbamosios žemės, toliau – 1994 m. Įstatymas dėl dirbamosios žemės) nuostatas, į atitinkamas *Mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény* (2013 m. Įstatymas Nr. CXXII dėl žemės ūkio paskirties ir miško žemės pardavimo, toliau – 2013 m. Įstatymas dėl žemės ūkio paskirties žemės) nuostatas, taip pat tam tikras *Mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény* (2013 m. Įstatymas Nr. CXXII dėl tam tikrų nuostatų ir pereinamojo laikotarpio priemonių, susijusių su [2013 m. Įstatymu Nr. CXXII dėl žemės ūkio paskirties žemės, toliau – 2013 m. Įstatymas dėl pereinamojo laikotarpio priemonių) nuostatas ir *Ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény* (1997 m. Įstatymas Nr. CXLI dėl žemės registro, toliau – Įstatymas dėl žemės registro) 94 straipsnio 5 dalį, kuriomis akivaizdžiai neproporcingai apribojamos žemės ūkio paskirties žemės ir miško žemės užufrukto ir naudojimo teisės², neįvykdė įsipareigojimų pagal įsisteigimo laisvės (SESV 49 straipsnis), laisvo kapitalo judėjimo (SESV 63 straipsnis) principus ir pagrindinę teisę į nuosavybę (Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 17 straipsnis).

2. Dėl ginčijamų teisės aktų nesuderinamumo su laisvu kapitalo judėjimu, kuris garantuojamas SESV 63 straipsnyje, jau buvo priimtas 2018 m. kovo 6 d. Sprendimas *SEGRO ir Horváth*³ ir tai jau nagrinėjau savo išvadoje, pateiktoje šiose sujungtose bylose⁴.

1 Originalo kalba: prancūzų.

2 Toliau šioje išvadoje patogumo sumetimais vartosiu, viena vertus, sąvoką „uzufruktas“ arba „uzufrukto teisė“, neatskirdamas uzufrukto teisių siaurąja prasme ir naudojimo teisių, taip pat, kita vertus, sąvoką „žemės ūkio paskirties žemė“, kuri apima ir žemės ūkio paskirties žemę, ir miško žemę.

3 C-52/16 ir C-113/16, EU:C:2018:157 (toliau – Sprendimas *SEGRO ir Horváth*).

4 Išvados, pateiktos sujungtose bylose *SEGRO ir Horváth* (C-52/16 ir C-113/16, EU:C:2017:410).

3. Vis dėlto šioje byloje svarbu ne tai. Primenu, kad tame sprendime Teisingumo Teismo taip pat buvo klausama dėl šio teisės akto atitikties Chartijos 17 straipsniui. Tačiau Teisingumo Teismas nemanė, kad būtina spręsti šį klausimą. Komisijos manymu, šį kartą Teisingumo Teismas, neatsižvelgdamas į nagrinėjamą, turėtų priimti sprendimą dėl šios nuostatos atsižvelgiant į judėjimo laisves.

4. Šioje išvadoje paaiškinsiu, kodėl manau, kad *Teisingumo Teismas neturi jurisdikcijos* priimti sprendimo dėl Chartijos 17 straipsnio, kaip to pageidauja Komisija. Subsidiariai nurodysiu priežastis, dėl kurių ginčijamo teisės akto nagrinėjimas remiantis šia nuostata bet kuriuo atveju būtų perteklinis. Galiausiai visiškai subsidiariai išnagrinėsiu šį teisės aktą, atsižvelgdamas į minėtą 17 straipsnį – taip galėsiu padaryti išvadą dėl minėto teisės akto neatitikties pagrindinei šiame straipsnyje garantuojamai teisei į nuosavybę.

II. Vengrijos teisė

A. Teisės aktai dėl žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo

5. 1994 m. Įstatyme dėl dirbamosios žemės numatytas draudimas bet kuriam fiziniam asmeniui, kuris nėra Vengrijos pilietis, išskyrus tuos asmenis, kurie turi leidimą nuolat gyventi, ir tuos, kurių pabėgėlio statusas buvo pripažintas, ir bet kuriam užsienio ar Vengrijos juridiniam asmeniui įsigyti žemės ūkio paskirties žemės.

6. Nuo 2002 m. sausio 1 d. šis įstatymas buvo iš dalies pakeistas *termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXVII. Törvény* (2001 m. Įstatymas Nr. CXVII, kuriuo iš dalies pakeistas [1994 m. Įstatymas dėl dirbamosios žemės], siekiant, kad fiziniai asmenys, kurie nėra Vengrijos piliečiai, ir juridiniai asmenys neturėtų galimybės pagal sutartį įgyti žemės ūkio paskirties žemės uzufukto teisių. Todėl po šių pakeitimų 1994 m. Įstatymo dėl dirbamosios žemės 11 straipsnio 1 dalyje nurodyta: „II skyriaus nuostatos, susijusios su įsigijimo apribojimu, turi būti taikomos pagal sutartį įgyjant uzufukto ir naudojimo teises <...>“.

7. Vėliau 1994 m. Įstatymo dėl dirbamosios žemės 11 straipsnio 1 dalis buvo iš dalies pakeista *Egyes törvények tárgyú agrár módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. Törvény* (2012 m. Įstatymas Nr. CCXIII, kuriuo iš dalies keičiami kai kurie įstatymai, susiję su žemės ūkiu). 2013 m. sausio 1 d. įsigaliojusioje naujos redakcijos 11 straipsnio 1 dalyje, į kurią įtrauktas šis pakeitimas, nurodyta, kad „pagal sutartį suteikta uzufukto teisė negalioja, nebent tokia sutartis sudaroma su artimu giminaičiu“.

8. 2012 m. Įstatymu Nr. CCXIII, kuriuo iš dalies pakeisti tam tikri žemės ūkio įstatymai, į 1994 m. Įstatymą dėl dirbamosios žemės taip pat įtraukta nauja 91 straipsnio 1 dalis, pagal kurią „bet kokia 2013 m. sausio 1 d. egzistavusi uzufukto teisė, suteikta neribotam laikotarpiui arba nustatytos trukmės laikotarpiui, turinčiam pasibaigti ne anksčiau kaip 2032 m. gruodžio 30 d., ir įgyta pagal sutartį, sudarytą asmenų, kurie nėra artimi tos pačios šeimos nariai, savaime nustoja galioti 2033 m. sausio 1 d.“

9. 2013 m. Įstatymas dėl žemės ūkio paskirties žemės buvo priimtas 2013 m. birželio 21 d. ir įsigaliojo 2013 m. gruodžio 15 d. Šio įstatymo 37 straipsnio 1 dalyje buvo palikta galioti norma, kuria remiantis pagal sutartį įgyta tokios žemės uzufukto teisė arba teisė ją naudoti negalioja, išskyrus atvejį, kai tokia sutartį sudaro artimi tos pačios šeimos nariai.

10. Minėto įstatymo 5 straipsnio 13 punkte sąvoka „artimas tos pačios šeimos narys“ apibrėžta kaip apimanti „sutuoktinius, tiesiosios aukštutinės linijos giminaičius, įvaikius, savo ir sutuoktinio vaikus, įtėvius, patėvius, sutuoktinių tėvus, brolius ir seseris“.

11. 2013 m. Įstatymas dėl pereinamojo laikotarpio priemonių buvo priimtas 2013 m. gruodžio 12 d. ir įsigaliojo 2013 m. gruodžio 15 d. Šio įstatymo 108 straipsnio 1 dalyje, kuria panaikinta 1994 m. Įstatymo dėl dirbamosios žemės 91 straipsnio 1 dalis, nurodyta, kad „bet kokia 2014 m. balandžio 30 d. egzistavusi uzufukto arba naudojimo teisė, suteikta neribotam laikotarpiui arba nustatytos trukmės laikotarpiui, turinčiam pasibaigti ne anksčiau kaip 2014 m. balandžio 30 d., ir įgyta pagal sutartį, sudarytą asmenų, kurie nėra artimi tos pačios šeimos nariai, savaime nustoja galioti 2014 m. gegužės 1 d.“

12. Įstatymo dėl žemės registro 94 straipsnyje nurodyta:

„1. Jeigu uzufukto ir naudojimo teises, kurių netenkama pagal [2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių] 108 straipsnio 1 dalį (toliau kartu šiame straipsnyje – uzufukto teisės), numatoma išbraukti iš žemės registro, fizinis asmuo, kuriam priklauso uzufukto teisės, gavęs oficialų panešimą, kurį už registro tvarkymą atsakinga institucija išsiunčia ne vėliau kaip 2014 m. spalio 31 d., per 15 dienų nuo oficialaus pranešimo įteikimo, naudodamas ministro šiuo tikslu parengtą formą, turi deklaruoti artimo tos pačios šeimos nario santykius, kuriais, jei taip yra, jis susijęs su asmeniu, registracijos pagrindą sudarančiame dokumente nurodytu kaip nekilnojamojo turto savininkas. Jei per nustatytus terminus deklaracija nepateikiama, po 2014 m. gruodžio 31 d. pateikti patvirtinimo prašymai nenagrinėjami.

<...>

3. Jeigu deklaracija nepatvirtina artimo tos pačios šeimos nario santykio arba jeigu per nustatytus terminus deklaracija apskritai nepateikiama, už žemės registro valdymą atsakinga institucija savo iniciatyva išbraukia uzufukto teises iš minėto registro per šešis mėnesius nuo termino deklaracijai pateikti pabaigos, bet ne vėliau kaip 2015 m. liepos 31 d.

<...>.“

B. Civilinė teisė

13. *A polgiri törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. Törvény* (1959 m. Įstatymas Nr. IV dėl civilinio kodekso, toliau – ankstesnis civilinis kodeksas) nuostatos galiojo iki 2014 m. kovo 14 d.

14. Ankstesnio civilinio kodekso 215 straipsnyje nurodyta:

„(1) Jeigu tam, kad sutartis įsigaliotų, reikia trečiosios šalies sutikimo arba institucijų patvirtinimo, tokia sutartis negali įsigalioti, kol nebus duotas toks sutikimas arba patvirtinimas, tačiau šalis įpareigoja jų pareiškimai. Šalys atleidžiamos nuo įsipareigojimų, jeigu trečioji šalis arba atitinkama institucija nepriima sprendimo per šių šalių kartu nustatytą terminą.

<...>

(3) Negavus sutikimo arba reikiamo patvirtinimo, sutarčiai taikomi teisiniai negaliojimo padariniai.

<...>.“

15. Ankstesnio civilinio kodekso 237 straipsnyje nurodyta:

„(1) Jeigu sutartis negalioja, reikia atkurti iki jos sudarymo buvusią padėtį.

(2) Jei neįmanoma atkurti iki sutarties sudarymo buvusios padėties, teismas gali nuspręsti, kad sutartis galioja iki teismo sprendimo priėmimo momento. Toks negaliojančia pripažintos sutarties galiojimas galimas, tik jei įmanoma pašalinti negaliojimą lėmusią priežastį, pavyzdžiui, lupikiškoje sutartyje šalims numatytų teisių ir pareigų disproporcijos atveju – panaikinant be pakankamo pagrindo suteiktą naudą. Tokiu atveju nurodoma grąžinti tai, kas suteikta pagal sutartį, nenumatant priešpriešinės pareigos“.

16. *A polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény* (2013 m. Įstatymas Nr. IV dėl Civilinio kodekso, toliau – naujasis Civilinis kodeksas) nuostatos įsigaliojo 2014 m. kovo 15 d.

17. Naujojo Civilinio kodekso XIX skyriaus „Negaliojimo teisiniai padariniai“ 6:110 ir 6:111 straipsniai suformuluoti taip:

„6:110 straipsnis [Teisėjo pripažintas sutarties galiojimas atgaline data]

(1) Negaliojančią sutartį teismas gali pripažinti galiojančia atgaline data nuo jos sudarymo dienos, jeigu:

- a) žala, patirta dėl negaliojimo gali būti pašalinta atitinkamai pakeitus sutartį arba jeigu
- b) negaliojimo priežastis vėliau išnyko.

(2) Jeigu negaliojanti sutartis yra paskelbiama galiojančia, sutarties šalys įsipareigoja vykdyti pagal šią sutartį nurodytus abipusius įsipareigojimus, o jei sutartis nutraukiama po to, kai buvo pripažinta galiojančia, susitariančios šalys turi atsakyti taip pat, kaip ir tuo atveju, jei sutartis galiojotų nuo jos sudarymo.

6:111 straipsnis [Su šalių valia susijęs sutarties galiojimas]

(1) Sutartis tampa galiojančia atgaline data nuo jos sudarymo dienos, jei šalys vėliau pašalina negaliojimo priežastį arba kai ši priežastis išnyksta kitais pagrindais, jeigu jos patvirtina savo ketinimą sudaryti sutartį.

(2) Jeigu negaliojanti sutartis yra paskelbiama galiojančia, sutarties šalys įsipareigoja vykdyti pagal šią sutartį nurodytus abipusius įsipareigojimus, o jei sutartis nutraukiama po to, kai buvo pripažinta galiojančia, susitariančios šalys turi atsakyti taip pat, kaip ir tuo atveju, jei sutartis galiojotų nuo jos sudarymo.

(3) Jeigu vėliau šalys pašalina negaliojimo priežastį ir susitaria dėl sutarties galiojimo ateityje, negaliojimas sukelia teisinių padarinių iki tol pasiektiems rezultatams.

III. Faktinės aplinkybės ir ikiteisminė procedūra

18. Vengrijoje galimybei užsieniečiams įsigyti žemės ūkio paskirties žemės seniai taikomi apribojimai. Todėl 1987 m. Įstatyme Nr. I dėl žemės⁵ nurodyta, kad užsienio fiziniai ar juridiniai asmenys gali įsigyti žemės pirkimo, keitimo ar dovanojimo būdu tik iš anksto gavę Vengrijos vyriausybės leidimą.

5 *Földről szóló 1987. évi I. törvény* (1987 m. Įstatymas Nr. I dėl žemės) 38 straipsnio 1 dalis, kaip nurodyta dok. 26/1987. (VII. 30.) *MT rendelet a földről szóló 1987. évi I. törvény végrehajtásáról* (1987 m. liepos 30 d. Ministrų Tarybos potvarkis Nr. 26, kuriuo įgyvendinimas 1987 m. Įstatymas Nr. I dėl žemės), ir vėliau – *a földről szóló 1987. évi I. törvény végrehajtásáról rendelkező 26/1987. (VII. 30.) MT rendelet módosításáról szóló 73/1989. (VII. 7)* (1989 m. liepos 7 d. Ministrų Tarybos potvarkis Nr. 73).

19. Vėliau vyriausybės nutarimu⁶, kuris įsigaliojo 1992 m. sausio 1 d., buvo panaikinta bet kokia Vengrijos pilietybės neturinčių asmenų, išskyrus tuos, kurie turi leidimą nuolat gyventi arba pabėgėlio statusą, galimybė įsigyti žemės ūkio paskirties žemės. 1994 m. Įstatymu dėl dirbamosios žemės šis draudimas pradėtas taikyti ir užsienio, ir Vengrijos juridiniams asmenims.

20. Kita vertus, šiame teisės akte nenustatyta konkrečių žemės ūkio paskirties žemės uzufukto teisių suteikimo apribojimų.

21. Vis dėlto po 1994 m. Įstatymo dėl dirbamosios žemės pakeitimo⁷, kuris įsigaliojo 2002 m. sausio 1 d., žemės ūkio paskirties žemės įgijimo apribojimai pradėti taikyti suteikiant tokias uzufukto teises į šią žemę. Todėl nei fiziniai, nei juridiniai užsienio kilmės asmenys negalėjo įgyti panašių teisių.

22. Vengrijai įstojus į Europos Sąjungą, šiai valstybei narei buvo taikomas pereinamasis laikotarpis, suteikiant leidimą dešimt metų nuo įstojimo dienos, t. y. iki 2014 m. balandžio 30 d., toliau taikyti žemės ūkio paskirties žemės įgijimo apribojimus. Tačiau ta pati valstybė narė privalėjo nuo 2004 m. gegužės 1 d. leisti trejus metus Vengrijoje gyvenantiems ir vykdančioms savo veiklą ES piliečiams įgyti žemės ūkio paskirties žemės tokiais pačiais sąlygomis kaip Vengrijos piliečiams⁸.

23. Baigiantis šiam pereinamajam laikotarpiui, Vengrijos teisės aktų leidėjas priėmė naują 1994 m. Įstatymo dėl dirbamosios žemės pakeitimą⁹, kuriuo apskritai draudžiama nuo 2013 m. sausio 1 d. suteikti žemės ūkio paskirties žemės uzufukto teises, išskyrus atvejus, kai jos suteikiamos artimiems giminaičiams. 2013 m. pabaigoje priimtame ir 2014 m. sausio 1 d. įsigaliojusiame 2013 m. Įstatyme dėl žemės ūkio paskirties žemės šis draudimas ir toliau taikomas¹⁰.

24. 2013 m. sausio 1 d. įsigaliojusiose taisyklėse nurodyta, kad tą dieną galiojusios ir neribotam arba nustatytos trukmės laikotarpiui, kuris baigiasi 2032 m. gruodžio 31 d., tarp asmenų, kurių nesieja artimi giminystės ryšiai, sudaryta sutartimi suteiktos uzufukto teisės turi būti panaikintos *ex lege* per dvidešimties metų pereinamąjį laikotarpį. Taigi šios teisės turėjo savaime nustoti galioti vėliausiai 2033 m. sausio 1 d.

25. Vis dėlto 2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių, kuris įsigaliojo 2013 m. gruodžio 15 d., 108 straipsnio 1 dalyje labai sutrumpintas minėtas pereinamasis laikotarpis. Pagal pastarąją nuostatą 2014 m. balandžio 30 d. galiojusios uzufukto teisės turėjo savaime nustoti galioti 2014 m. gegužės 1 d., išskyrus tuos atvejus, kai sutartys sudarytos tarp artimų giminaičių.

26. Komisija 2014 m. spalio 17 d. Vengrijai išsiuntė oficialų pranešimą, manydama, kad, be kita ko¹¹, panaikindama tam tikras anksčiau suteiktas žemės ūkio paskirties žemės uzufukto teises ši valstybė narė pažeidė SESV 49 ir 63 straipsnius, taip pat Chartijos 17 straipsnį. Ši į jį atsakė 2014 m. gruodžio 18 d. raštu, jame užginčijo minėtus pažeidimus.

6 Pagal *külföldiek ingatlanszerzéséről 171/1991. (XII. 27.) Korm* (1991 m. gruodžio 27 d. vyriausybės nutarimas Nr. 171) 1 straipsnio 5 dalį.

7 Įstatymas iš dalies pakeistas 2001 m. Įstatymu Nr. CXVII, kuriuo iš dalies pakeistas [1994 m. Įstatymas dėl dirbamosios žemės].

8 Pagal Akto dėl Čekijos Respublikos, Estijos Respublikos, Kipro Respublikos, Latvijos Respublikos, Lietuvos Respublikos, Vengrijos Respublikos, Maltos Respublikos, Lenkijos Respublikos, Slovėnijos Respublikos ir Slovakijos Respublikos stojimo sąlygų ir Sutarčių, kuriomis yra grindžiama Europos Sąjunga, pritaikomųjų pataisų (OL L 236, 2003, p. 33) X priedo 3 skyriaus 2 dalį, taip pat pagal 2010 m. gruodžio 20 d. Komisijos sprendimą 2010/792/ES, kuriuo pratęsiamas pereinamasis laikotarpis dėl žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo Vengrijoje (OL L 336, 2010, p. 60).

9 2012 m. Įstatymas Nr. CCXIII, kuriuo iš dalies keičiami tam tikri žemės ūkio įstatymai.

10 Pagal šio įstatymo 37 straipsnio 1 punktą.

11 Oficialiame pranešime Komisija taip pat kaltino Vengriją, kad ši pagal 2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių 60 straipsnio 5 dalį nuo 2014 m. vasario 25 d. leido vienašališkai nutraukti iki 1994 m. liepos 27 d. ilgiau nei dvidešimties metų laikotarpiui sudarytas nuomos sutartis dėl žemės ūkio paskirties žemės. Atrodo, vėliau Komisija atsisakė šio kaltinimo, kuris nepateiktas pagrįstoje nuomonėje.

27. Toks atsakymas Komisijos netenkino, todėl 2015 m. birželio 19 d. ji priėmė pagrįstą nuomonę; joje tvirtino, kad Vengrija, pagal 2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių, įsigaliojusio 2014 m. gegužės 1 d., 108 straipsnio 1 dalį panaikindama *ex lege* tam tikras užufrukto teises, pažeidė minėtas Sąjungos teisės nuostatas. Ši valstybė narė atsakė 2015 m. spalio 9 d. ir 2016 m. balandžio 18 d. raštais, teigdama, kad nepadarė nurodytų pažeidimų.

28. Tuo pat metu nacionalinis teismas, pateikęs prašymus priimti prejudicinį sprendimą nagrinėjant bylą, kurioje buvo priimtas Sprendimas *SEGRO ir Horváth*, pateikė prašymus *Alkotmánybíróság* (Konstitucinis Teismas, Vengrija), kad šis išnagrinėtų, ar minėto 108 straipsnio 1 dalis atitinka pagrindinį Vengrijos įstatymą.

29. Savo 2015 m. liepos 21 d. Sprendime Nr. 25 *Alkotmánybíróság* (Konstitucinis Teismas) nusprendė, kad šia nuostata iš dalies pažeistas minėtas pagrindinis įstatymas, nes nacionalinis įstatymų leidėjas nenustatė kompensavimo mechanizmo, skirto žemės, į kurią buvo suteiktos panaikintosios užufrukto teisės, savininkams, ir leido įstatymų leidėjui iki 2015 m. gruodžio 31 d. šį pažeidimą ištaisyti. Tas pats teismas atmetė likusią ieškinio dalį. Per laikotarpį, kurį *Alkotmánybíróság* (Konstitucinis Teismas) skyrė Vengrijos įstatymų leidėjui, šis nesiėmė reikiamų priemonių.

IV. Procesas Teisingumo Teisme ir šalių reikalavimai

30. Šis ieškiny s dėl įsipareigojimų neįvykdymo buvo pareikštas 2017 m. gegužės 5 d.

31. Savo ieškinyje Komisija Teisingumo Teismo prašo:

- pripažinti, kad priėmusi teisės aktus, kuriais ribojama žemės ūkio paskirties žemės užufrukto teisė, Vengrija neįvykdė įsipareigojimų pagal SESV 49 ir 63 straipsnius ir pagal Chartijos 17 straipsnį, ir
- priteisti iš Vengrijos bylinėjimosi išlaidas.

32. Vengrija Teisingumo Teismo prašo:

- atmesti Komisijos ieškinį kaip nepagrįstą ir
- priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas.

33. 2018 m. liepos 9 d. įvyko teismo posėdis, jame buvo atstovaujama Komisijai ir Vengrijai.

V. Analizė

A. Dėl priimtimumo

34. Savo atsiliepime į ieškinį ir triplike Vengrijos vyriausybė nesirėmė ieškinio dėl įsipareigojimų neįvykdymo nepriimtimumu. Vis dėlto pagal Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją tokio ieškinio priimtimumo sąlygos yra *imperatyvaus pobūdžio*, todėl Teisingumo Teismas jas turi išnagrinėti savo iniciatyva¹².

12 Žr. visų pirma 2004 m. rugsėjo 9 d. Sprendimą *Komisija / Graikija* (C-417/02, EU:C:2004:503, 16 punktas), 2007 m. vasario 1 d. Sprendimą *Komisija / Jungtinė Karalystė* (C-199/04, EU:C:2007:72, 20 punktas) ir 2018 m. vasario 22 d. Sprendimą *Komisija / Lenkija* (C-336/16, EU:C:2018:94, 42 punktas). Teisingumo Teismo jurisprudencijoje nėra nustatyta, ar imperatyvių nepriimtimumo pagrindų nagrinėjimas savo iniciatyva yra neprivalomas, ar privalomas. Tačiau ir viešosios tvarkos normų, ir argumentų, susijusių su subjektų lygybe prieš įstatymą ir šalių procesinių teisių lygybę, imperatyvumas patvirtina tai, kad jos yra privalomojo pobūdžio (žr. Clausen F. *Les moyens d'ordre public devant la Cour de justice de l'Union européenne*. Thèses, Bruylant, 2018 m., p. 455–472).

35. Lyginant pagrįstą nuomonę ir ieškinį matyti, kad antrajame dokumente Komisija išplėtė pirmajame dokumente apibrėžtą ginčo dalyką, pažeisdama Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją, pagal kurią toks išplėtimas draudžiamas¹³.

36. Taigi, pažymiu, kad pagrįstoje nuomonėje Komisija kaltina Vengriją, kad ši pagal 2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių 108 straipsnio 1 dalį panaikino *ex lege* žemės ūkio paskirties žemės uzufukto teises, suteiktas asmenims, kurie nėra giminaičiai, ir kurios galiojo 2014 m. balandžio 30 d.

37. Vis dėlto iš Komisijos ieškinio įžanginėje dalyje nurodytų reikalavimų, pakartotų šios išvados 1 punkte, matyti, kad savo apeliaciniame skunde Komisija nurodo daugiau nacionalinės teisės nuostatų nei tos, kurios ginčijamos pagrįstoje nuomonėje, ir susijusių ne su esamų žemės ūkio paskirties žemės uzufukto teisių *panaikinimu*, o su teisių į tokią žemę *suteikimu*¹⁴. Be to, formuluodama savo ieškinio reikalavimus Komisija kaltina Vengriją, kad ši, užuot panaikinusi anksčiau suteiktas uzufukto teises, apskritai jas „apribojo“.

38. Tai rodo, kad Komisija siekia, jog Vengrijai būtų taikomos nuobaudos ne tik dėl tam tikrų esamų žemės ūkio paskirties žemės uzufukto teisių *ex lege* *panaikinimo*, susijusio su 2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių 108 straipsnio 1 dalimi, bet ir dėl to, kad Vengrija apribojo *galimybę suteikti tokias teises tik žemės savininko artimiesiems giminaičiams*.

39. Paklausta apie tai per posėdį Vengrija nurodė, kad supranta Komisijos ieškinį taip, kad jis iš esmės susijęs su anksčiau suteiktų uzufukto teisių *ex lege* *panaikinimu*. Tačiau ši valstybė narė mano, kad, atsižvelgiant į šios išvados ankstesniuose trijuose punktuose paaiškintą dviprasmiškumą, Komisijos ieškiny yra nenuoseklus ir nesuprantamas. Savo ruožtu Komisija teigė, kad neketina keisti pagrįstoje nuomonėje apibrėžto ginčo dalyko – nagrinėjamas tik esamų uzufukto teisių *panaikinimo* klausimas.

40. Mano nuomone, Komisijos ieškiny nėra toks dviprasmiškas, kad *jį visą* būtų galima laikyti nepriimtiniu. Vengrija galėjo pasinaudoti teisėmis į gynybą ir net pripažino supratusi, kad šio ieškinio esmė – 2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių 108 straipsnio 1 dalyje nurodytas 2014 m. balandžio 30 d. egzistavusių žemės ūkio paskirties žemės uzufukto teisių, suteiktų asmenims, neturintiems artimo giminystės ryšio su žemės savininku, *panaikinimas*. Todėl manau, kad minėtas ieškiny yra priimtinas, *jeigu jis susijęs su šiuo vieninteliu klausimu, taigi likusi ieškinio dalis nepriimtina*.

B. Dėl pirmojo kaltinimo (ginčijamo teisės akto atitiktis SESV 49 ir 63 straipsniams)

41. Savo pirmuoju kaltinimu Komisija Teisingumo Teismo iš esmės prašo pripažinti, kad 2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių 108 straipsnio 1 dalis neatitinka SESV 49 straipsnyje nustatytos įsisteigimo laisvės ir SESV 63 straipsnyje garantuojamo laisvo kapitalo judėjimo.

42. Šiuo klausimu primenu, kad Sprendime *SEGRO ir Horváth* Teisingumo Teismo buvo klausama, ar ginčijami teisės aktai suderinami su šiomis dviem judėjimo laisvėmis. Vis dėlto jis nusprendė, kad tie teisės aktai turi būti nagrinėjami atsižvelgiant tik į laisvą kapitalo judėjimą¹⁵.

13 Pagal SESV 258 straipsnį pareikšto ieškinio dalykas yra apibrėžiamas per šioje nuostatoje numatytą ikiteisminę procedūrą ir negali būti išplėstas vykstant teismo procesui. Komisijos pagrįsta nuomonė ir ieškiny turi būti grindžiami tais pačiais motyvais ir pagrindais, nes Teisingumo Teismas negali nagrinėti kaltinimo, kuris nebuvo suformuluotas pagrįstoje nuomonėje (pirmiausia žr. 2006 m. vasario 9 d. Sprendimą *Komisija / Jungtinė Karalystė* (C-305/03, EU:C:2006:90, 22 punktas), 2010 m. balandžio 29 d. Sprendimą *Komisija / Vokietija* (C-160/08, EU:C:2010:230, 43 punktas) ir 2012 m. gegužės 10 d. Sprendimą *Komisija / Nyderlandų Karalystė* (C-368/10, EU:C:2012:284, 78 punktas)).

14 Iš tiesų 1994 m. Įstatymo dėl dirbamosios žemės (redakcija, kuri galiojo 2013 m. sausio 1 d.) 11 straipsnio 1 dalis ir 2013 m. Įstatymo dėl žemės ūkio paskirties žemės 37 straipsnio 1 dalis susijusios su (naujų) žemės ūkio paskirties žemės uzufukto teisių suteikimu.

15 Žr. šio sprendimo 50–60 punktus.

43. Šioje byloje Komisija teigia, kad ši kartą ginčijamus teisės aktus Teisingumo Teismas turi nagrinėti atsižvelgdamas į abi nurodytas judėjimo laisves.

44. Iš tiesų, nelygu atvejis, šiais teisės aktais galėjo būti pažeista arba viena, arba kita minėta laisvė. Vengrijoje kai kurie iš nukentėjusių asmenų įgijo žemės ūkio paskirties žemės uzufukto teisę spekuliacijoms, o kiti, naudodamiesi tokia teise, vykdė savo ekonominę veiklą. Taigi pirmoji prielaida susijusi su laisvu kapitalo judėjimu, o antroji prielaida – su įsisteigimo laisve. Šiomis aplinkybėmis, nors Sprendime *SEGRO ir Horváth* Teisingumo Teismas šiuos teisės aktus galėjo nagrinėti atsižvelgdamas tik į laisvą kapitalo judėjimą ir vertindamas nagrinėjamas aplinkybes byloje, kuriose priimtas šis sprendimas, šiuo atveju jis negali daryti to paties. Nagrinėjant šį ieškinį dėl įsipareigojimų neįvykdymo, o tai yra objektyvi procedūra¹⁶, tie patys teisės aktai turi būti nagrinėjami bendrai, apsvarstant visas laisves, kurios gali būti taikomos skirtingais atvejais.

45. Vengrijos vyriausybė mano, kad šioje byloje šiuo atžvilgiu nėra pagrindo taikyti kitokio požiūrio nei tas, kurio buvo laikomasi Sprendime *SEGRO ir Horváth*.

46. Sutinku su antruoju teiginiu. Mano manymu, šiuo atveju taip pat reikia nagrinėti ginčijamus teisės aktus, atsižvelgiant tik į SESV 63 straipsnyje garantuojamą laisvą kapitalo judėjimą.

47. Vis dėlto pagal šiuos teisės aktus *galimai taikytinos judėjimo laisvės sutampa*¹⁷: viena vertus, asmuo, įsigijęs žemės ūkio paskirties žemės uzufukto teisę savo ekonominei veiklai vykdyti, gali pasinaudoti SESV 49 straipsnyje nurodyta įsisteigimo laisve, nes „teisė įsigyti, naudoti arba realizuoti nekilnojamąjį turtą kitos valstybės narės teritorijoje neišvengiamai patenka“ į šios laisvės sritį¹⁸; antra vertus, pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo jurisprudenciją nacionalinės priemonės, kuriomis reglamentuojamos investicijos į nekilnojamąjį turtą, yra susijusios su SESV 63 straipsnyje garantuojamu laisvu kapitalo judėjimu, net jei tos investicijos skirtos tam, kad būtų sudaryta galimybė verstis ūkio veikla¹⁹.

48. Tokiu atveju kai taikytinos laisvės sutampa, Teisingumo Teismas bent jau savo naujausioje jurisprudencijoje patikrina, ar viena iš tų dviejų laisvių yra papildoma kitos atžvilgiu ir gali būti su ja susieta. Tokiu atveju Teisingumo Teismas vadovaujasi principu *accessorium sequitur principale* ir ginčijamus teisės aktus nagrinėja atsižvelgdamas tik į dominuojančią laisvę²⁰. Turint tai omenyje, „pagrindinis / papildomas“ aptariamų laisvių santykis vertinamas atsižvelgiant ne į su ginču susijusių atitinkamų asmenų padėtį, o į *nagrinėjamo teisės akto dalyką*²¹.

49. Kalbant apie tokią teisės nuostatą, kokia yra 2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių 108 straipsnio 1 dalis, pažymėtina, kad su ja susijęs laisvo kapitalo judėjimo aspektas yra svarbesnis, nei su įsisteigimo laisve susijęs aspektas. Iš tikrųjų minėtas teisės aktas susijęs su žemės nuosavybe ir bendrai taikomas žemės ūkio paskirties žemės uzufuktui, neapsiribojant atvejais, kai

16 Pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo jurisprudenciją ieškinys dėl įsipareigojimų neįvykdymo yra objektyvaus pobūdžio. Komisija turi įvertinti, ar galima imtis veiksmų prieš valstybę narę, ir nustatyti jos pažeistas nuostatas, o Teisingumo Teismas privalo išnagrinėti, ar egzistuoja nurodytas įsipareigojimų neįvykdymas (šiuo klausimu 1988 m. birželio 21 d. Sprendimo *Komisija / Jungtinė Karalystė* (416/85, EU:C:1988:321, 9 punktas), 1995 m. rugpjūčio 11 d. Sprendimo *Komisija / Vokietija* (C-431/92, EU:C:1995:260, 22 punktas), taip pat 2005 m. gruodžio 8 d. Sprendimas *Komisija / Liuksemburgas* (C-33/04, EU:C:2005:750, 66 punktas).

17 Šiuo klausimu žr. Sprendimo *SEGRO ir Horváth* 55 punktą.

18 1989 m. gegužės 30 d. Sprendimas *Komisija / Graikija* (305/87, EU:C:1989:218, 22 punktas), taip pat 2002 m. kovo 5 d. Sprendimas *Reisch ir kt.* (C-515/99, C-519/99–C-524/99 ir C-526/99–C-540/99, EU:C:2002:135, 29 punktas).

19 Žr., be kita ko, 2002 m. kovo 5 d. Sprendimą *Reisch ir kt.* (C-515/99, C-519/99–C-524/99 ir C-526/99–C-540/99, EU:C:2002:135, 28–31 punktai), 2003 m. rugsėjo 23 d. Sprendimą *Ospelt ir Schlössle Weissenberg* (C-452/01, EU:C:2003:493, 24 punktas) ir 2007 m. sausio 25 d. Sprendimą *Festersen* (C-370/05, EU:C:2007:59, 22–24 punktai). Taip pat žr. mano išvadą sujungtose byloje *SEGRO ir Horváth* (C-52/16 ir C-113/16, EU:C:2017:410, 48–63 punktai).

20 Žr., be kita ko, 2006 m. spalio 3 d. Sprendimą *Fidium Finanz* (C-452/04, EU:C:2006:631, 34 punktas) ir 2009 m. rugsėjo 17 d. Sprendimą *Glaxo Wellcome* (C-182/08, EU:C:2009:559, 37 punktas).

21 Žr., be kita ko, 2009 m. rugsėjo 17 d. Sprendimą *Glaxo Wellcome* (C-182/08, EU:C:2009:559, 36 punktas), 2014 m. vasario 5 d. Sprendimą *Hervis Sport- és Divatkereskedelmi* (C-385/12, EU:C:2014:47, 21 punktas), taip pat Sprendimo *SEGRO ir Horváth* 53 punktą.

tokia teisė suteikta ekonominei veiklai vykdyti²². Atsižvelgiant į tai, galimi su tuo pačiu teisės aktu susiję įsisteigimo laisvės apribojimai yra neišvengiamas laisvo kapitalo judėjimo apribojimo padarinys. Kitaip tariant, galimi įsisteigimo laisvės apribojimai *neatsiejami* nuo laisvo kapitalo judėjimo apribojimų²³.

50. Taigi nereikia atskirai nagrinėti ginčijamo teisės akto, atsižvelgiant į SESV 49 straipsnį²⁴. Priešingai, nei tvirtina Komisija, tuo, kad procedūra dėl įsipareigojimų neįvykdymo yra objektyvaus pobūdžio, negalima grįsti Teisingumo Teismo nukrypimo nuo savo jurisprudencijos, susijusios su taikytinų laisvių sutaptimi. Be to, kad tai būtų sunkiai suderinama su reikalavimu apdairiai valdyti savo išteklius, primenu, kad Teisingumo Teismas „pagrindinį / papildomą“ santykį apibrėžia ne *subjektyviai*, atsižvelgdamas į atitinkamų asmenų padėtį, o *objektyviai*, atsižvelgdamas į ginčijamo teisės akto dalyką. Todėl konstatuoju, kad Teisingumo Teismas šią jurisprudenciją taikė daugelyje reikšmingų sprendimų, kuriuose buvo nustatytas įsipareigojimų neįvykdymas²⁵.

51. Tai patikslinęs primenu, jog Sprendime *SEGRO ir Horváth* Teisingumo Teismas nusprendė, kad tokia teisės nuostata, kaip 2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių 108 straipsnio 1 dalis, ne tik *riboja* laisvą kapitalo judėjimą, bet gali *netiesiogiai diskriminuoti* dėl pilietybės ar kapitalo kilmės.

52. Be to, šiame sprendime Teisingumo Teismas atmetė tai, kad šis teisės aktas gali būti pateisintas Vengrijos vyriausybės nurodytais pagrindais šiam teisės aktui apginti²⁶, pirmiausia atsižvelgiant į jo neproporcingumą.

53. Taigi šioje išvadoje nebūtina plačiau nagrinėti minėto teisės akto atitikties SESV 63 straipsnyje garantuojamam laisvo kapitalo judėjimo principui klausimo. Šiuo atžvilgiu pirmasis Komisijos kaltinimas yra neginčijamai pagrįstas Sprendime *SEGRO ir Horváth* nurodytais motyvais, todėl skaitytojui siūlau remtis tais motyvais ir mano išvada šiose bylose²⁷.

54. Tiesa, savo ieškinyje Komisija rėmėsi bendrųjų Sąjungos teisės principų – *teisinio tikrumo* ir *teisėtų lūkesčių* – pažeidimu, motyvuodama tuo, kad ginčijamame teisės akte panaikinus *ex lege* nagrinėjamas uzufukto teises nebuvo numatytas nei pereinamasis laikotarpis, nei kompensacija²⁸. Tačiau iš šio ieškinio matyti, kad Komisija šiuos principus nurodo „papildomai“, tik kaip papildomus argumentus nagrinėjant šio teisės akto atitiktį nurodytiems laisvo judėjimo principams. Kadangi Komisijos pirmasis kaltinimas pagrįstas kitais motyvais, Teisingumo Teismas neturi priimti sprendimo dėl aptariamų principų²⁹. Be to, per teismo posėdį Komisija patvirtino, kad neketina atskirai nagrinėti šių principų, ir pažymėjo, kad tai, ar laikomasi minėtų principų, *negali būti vertinama atskirai nuo tokio nagrinėjimo atsižvelgiant į judėjimo laisves*. Visiškai sutinku su tokia analize, kaip paaškinsiu toliau šioje išvadoje³⁰.

22 Pagal analogiją žr. 2009 m. rugsėjo 17 d. Sprendimą *Glaxo Wellcome* (C-182/08, EU:C:2009:559, 49–52 punktai).

23 Šiuo klausimu žr. Sprendimo *SEGRO ir Horváth* 55 punktą.

24 Jeigu Teisingumo Teismas nepritartų mano nuomonei, manau, kad bet kuriuo atveju Sprendime *SEGRO ir Horváth* pateikti samprotavimai dėl laisvo kapitalo judėjimo gali būti taikomi įsisteigimo laisvės atveju, kalbant ir apie apribojimo buvimą, ir apie pateisinimo nebuvimą.

25 Žr., be kitų, 1982 m. birželio 9 d. Sprendimą *Komisija / Italija* (95/81, EU:C:1982:216, 30 punktas), 2002 m. birželio 4 d. Sprendimą *Komisija / Portugalija* (C-367/98, EU:C:2002:326, 56 punktas), 2006 m. rugsėjo 28 d. Sprendimą *Komisija / Nyderlandai* (C-282/04 ir C-283/04, EU:C:2006:608, 43 punktas), 2010 m. liepos 8 d. Sprendimą *Komisija / Portugalija* (C-171/08, EU:C:2010:412, 80 punktas), taip pat 2012 m. gegužės 10 d. Sprendimą *Komisija / Belgija* (C-370/11, nepaskelbta Rink., EU:C:2012:287, 21 punktas).

26 Viena vertus, kalbant apie privalomąjį bendrojo intereso pagrindą, šiais teisės aktais siekiama užtikrinti, kad žemės ūkio paskirties žemės nuosavybės teisės priklausytų asmenims, kurie tokią žemę dirba, užkirsti kelią tam, kad tokia žemė būtų išgyjama tik spekuliaciniais tikslais, ir užtikrinti, kad ją eksploatuotų naujos įmonės, taip pat sudaryti palankias sąlygas formuoti tokio dydžio valdas, kad būtų galima vystyti tvarią ir konkurencingą žemės ūkio produkcijos gamybą ir išvengta žemės ūkio valdų suskaidymo, taip pat kaimo vietovių tuštėjimo ir mažėjančio tokių vietovių apgyvendinimo. Kita vertus, Vengrijos vyriausybė remiasi SESV 65 straipsniu, konkrečiau – siekiu bausti už nacionalinės teisės aktų, kuriais reglamentuojama valiutų kursų kontrolė, pažeidimus, taip pat siekiu, remiantis viešąja tvarka, kovoti su nesąžiningo įgijimo praktika.

27 Išvados, pateiktos sujungtose bylose *SEGRO ir Horváth* (C-52/16 ir C-113/16, EU:C:2017:410, 31–118 punktai).

28 Žr. 2015 m. birželio 11 d. Sprendimą *Berlington Hungary ir kt.* (C-98/14, EU:C:2015:386, 74–88 ir 92 punktai).

29 Prireikus šios išvados 173–182 punktuose pateikti samprotavimai dėl Chartijos 17 straipsnyje garantuojamos teisės į nuosavybę gali būti taikomi šiems principams.

30 Žr. šios išvados 76 ir paskesnius punktus.

C. Dėl antrojo kaltinimo (ginčijamo teisės akto suderinamumas su Chartijos 17 straipsniu)

55. Savo antruoju kaltinimu Komisija Teisingumo Teismo iš esmės prašo pripažinti, kad 2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių 108 straipsnio 1 dalis prieštarauja Chartijos 17 straipsnio 1 dalyje garantuojamai teisei į nuosavybę.

1. Šalių argumentai

56. Komisija teigia, kad Chartijoje garantuojamos pagrindinės teisės taikytinos, kai nacionalinės teisės aktas patenka į Sąjungos teisės taikymo sritį. Taip yra tuomet, kai tokiu teisės aktu gali būti ribojamos SESV garantuojamos viena ar kelios judėjimo laisvės ir atitinkama valstybė narė remiasi privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais, kad pateisintų tokį apribojimą.

57. Be to, nors Sprendime *SEGRO ir Horváth* Teisingumo Teismas nesvarstė klausimo, ar nepažeidžiamos pagrindinės teisės, jis privalo jį išnagrinėti šiame ieškinyje.

58. Atsižvelgdama į tai, Komisija tvirtina, kad Chartijos 17 straipsnyje garantuojama teisė į nuosavybę apima ginčijamu teisės aktu panaikintas uzufukto teises. Iš tikrųjų šiame straipsnyje plačiąja prasme nurodytos turtinės teisės, kurios, atsižvelgiant į teisinę sistemą, lemia įgytą teisinę padėtį, leidžiančią tokių teisių turėtojui jomis naudotis savo paties naudai.

59. Ši teisė apribojama, kai nuosavybė nusavinama – faktiškai panaikinama teisė arba atimamas turtas, įskaitant tuos atvejus, kai toks panaikinimas, kaip šiuo atveju, susijęs tik su dviem iš trijų nuosavybės sudedamųjų dalių, t. y. teise naudoti ir valdyti.

60. Vis dėlto panaikinimas šioje byloje negali būti pateisinamas. Viena vertus, minėtas panaikinimas grindžiamas bendra klaidinga prezumpcija, kad visos uzufukto sutartys tarp ne giminaičių buvo sudarytos siekiant išvengti taisyklių, kuriomis ribojama galimybė įsigyti nuosavybės teise žemės ūkio paskirties žemę, ir, antra vertus, yra netikėtas ir nenumatytas, nes nebuvo numatyta reikiamo pereinamojo laikotarpio –investuotojams pirma suteiktas 20 metų pereinamasis laikotarpis buvo sutrumpintas. Be to, toks panaikinimas yra neproporcingas net darant prielaidą, kad jis pateisinamas.

61. Savo ruožtu *Vengrijos vyriausybė* tvirtina, kad atskirai nagrinėti ginčijamą teisės aktą atsižvelgiant į Chartiją nėra būtina.

62. Bet kuriuo atveju, pirmiausia iš 2015 m. liepos 21 d. *Alkotmánybíróság* (Teisingumo Teismas) sprendimo Nr. 25, matyti, kad uzufukto *ex lege* panaikinimas nelygintinas su turto nusavinimu. Beje, civilinės teisės normomis, kuriose nurodyta savininko pareiga ankstesniam uzufuktoriui užtikrinti apmokėjimą, kurio gali būti pareikalauta iškart netekus uzufukto teisės, sudaromos sąlygos tokiam uzufuktoriui laiku gauti visą teisingą kompensaciją už patirtus nuostolius.

63. Antra, šioje byloje nagrinėjamos uzufukto teisėms negali būti taikoma Chartijos 17 straipsnio 1 dalis, nes jos suteiktos neteisėtai ir nesąžiningai.

2. Analizė

a) Pirminės pastabos

64. Antrasis Komisijos kaltinimas yra įsimintinas. Iš tikrųjų, mano žiniomis, Komisija pirmą kartą prašo Teisingumo Teismo pripažinti, kad valstybė narė pažeidė Chartijos nuostatą³¹. Apie tokio pobūdžio kaltinimą vis dėlto buvo iš anksto paskelbta. Jau savo 2010 m komunikate dėl Chartijos įgyvendinimo Komisija nurodė, kad „prireikus pradės pažeidimo procedūras prieš valstybes nares dėl Chartijos nesilaikymo įgyvendinant Sąjungos teisę“³². Tačiau iki šiol Komisija rodė akivaizdų susilaikymą³³.

65. Ši byla yra pirmoji iš kelių ieškinų³⁴, kuriuose Komisija, pateikdama pirmąjį kaltinimą, prašo Teisingumo Teismo priimti sprendimą dėl valstybės narės teisės akto atitikties SESV garantuojamoms judėjimo laisvėms, paskui, pateikdama atskirą kaltinimą, prašo išnagrinėti tą patį teisės aktą atsižvelgiant į Chartiją.

66. Nekyla klausimų dėl tokio ieškinio priimtumo, atsižvelgiant į SESV 258 straipsnį³⁵. Pagal šį straipsnį Komisija gali pareikšti ieškinį, kuriuo siekiama pripažinti, kad kuri nors valstybė narė „neįvykdė kokios nors pareigos pagal Sutartis“. Be jokios abejonės, šie įsipareigojimai apima teises, garantuojamas Chartijoje, kurios privalomasis pobūdis kyla iš nuorodos, pateiktos ES sutarties 6 straipsnio 1 dalies pirmoje pastraipoje, pagal kurią Chartija turi „tokią pat teisinę galią, kaip ir Sutartys“.

67. Vis dėlto Teisingumo Teismas turi kompetenciją pripažinti Chartijoje garantuojamos teisės pažeidimą tik jeigu jos nuostatos privalomos šioms valstybėms narėms nagrinėjamu atveju³⁶. Todėl šioje byloje vėl keliamas klausimas dėl Teisingumo Teismo kompetencijos spręsti, ar valstybės narės laikosi Sąjungos teisinėje sistemoje pripažintų pagrindinių teisių.

68. Svarbu atsižvelgti į šio klausimo aplinkybes. Iš esmės mastas, kuriuo valstybėms narėms pagal Sąjungos teisę taikomi pagrindinių teisių apsaugos reikalavimai, yra konstitucinė, o ir esminė problema, susijusi su kompetencijos pasidalijimu Sąjungoje. Nustatant reikalavimą, kad valstybės narės, imdamosi veiksmų, laikytųsi Sąjungos teisėje nustatytų pagrindinių teisių, ribojami šių valstybių narių politikos ir reguliavimo metodai, o Sąjungos įgaliojimai nustatyti galimybes atitinkamai didėja. Taigi

31 Be to, jei neklystu, per visą procedūros dėl įsipareigojimų neįvykdymo taikymo istoriją Komisija pateikė tik vieną prašymą nustatyti Sąjungos teisės sistemoje pripažintos pagrindinės teisės pažeidimą byloje, kurioje priimtas 2006 m. balandžio 27 d. Sprendimas *Komisija / Vokietija* (C-441/02, EU:C:2006:253). Tačiau Teisingumo Teismo jurisprudencijoje yra keli sprendimai, kuriuose remiamasi pagrindinėmis teisėmis aiškinant tariamai valstybės narės pažeistą Sąjungos teisės nuostatą.

32 „Veiksmingo Pagrindinių teisių chartijos įgyvendinimo Europos Sąjungoje strategija“ [COM(2010) 573 *final*, p. 10]

33 Skirtingose Komisijos metinėse ataskaitose dėl Chartijos taikymo nurodyta, kad buvo pradėtos kelios ikiteisminės procedūros pirmiausia prieš kai kurias valstybes nares dėl Chartijos nesilaikymo. Tačiau nė viena iš šių bylų nepasiekė Teisingumo Teismo. Žr. Łazowski, A. *Decoding a Legal Enigma: the Charter of Fundamental Rights of the European Union and infringement proceedings*, ERA Forum, 2013, Nr. 14, p. 573–587, kurioje atkreipiamas dėmesys į tai, kad toks Komisijos susilaikymas, be abejo, yra strateginis pasirinkimas dėl aiškumo trūkumo Chartijos taikymo valstybėms narėms klausimu.

34 Be šios bylos, žr. dar nagrinėjamas bylas *Komisija / Vengrija*, (C-66/18) ir *Komisija / Vengrija* (C-78/18).

35 Mano manymu, tą patį galima pasakyti ir apie pagrindines teises, pripažintas Sąjungos teisės bendraisiais principais. Žr. Barav A. *Failure of Member States to Fulfil their Obligations under Community Law*, Bendrosios rinkos įstatymų peržiūra, 1975, Nr. 12, p. 369–383, ypač p. 377.

36 Procedūra dėl įsipareigojimų neįvykdymo gali būti grindžiama tik *galiojančiu* ir nagrinėjamu atveju *ratione temporis taikytinu* įpareigojimu, todėl akivaizdu, kad Teisingumo Teismas gali nustatyti Chartijoje pripažintų teisių pažeidimą tik *dėl faktų, įvykusių po to, kai ji įgijo privalomąją teisinę galią*, t. y. po 2009 m. gruodžio 1 d., kai įsigaliojo Lisabonos sutartis. Taip yra ir šiuo atveju, nes byla susijusi su 2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių 108 straipsnio 1 dalies – po šios datos priimtos ir įsigaliojusios nuostatos – poveikiu (pagal analogiją žr. Sprendimo *SEURO ir Horváth* 38–49 straipsnius).

pagrindinės teisės gali būti *centralizuotos*³⁷. Be to, instituciniu lygmeniu svarbu mastas, kuriuo *Teisingumo Teismas* kaip galutinė instancija turi kompetenciją pakeisti nacionalinius konstitucinius teismus ir Europos Žmogaus Teisių Teismą³⁸, kai vertina valstybių narių teisės aktų ir veiksmų atitiktį pagrindinėms teisėms.

69. Tikriausiai dėl to susirūpinę Chartijos rengėjai nusprendė aiškiai apriboti aplinkybes, kuriomis Chartija taikoma nacionalinės teisės aktams. Pagal Chartijos 51 straipsnio 1 dalį šios nuostatos taikomos valstybėms narėms „tais atvejais, kai šios įgyvendina Sąjungos teisę“. Be to, Chartijoje ir Sutartyse patikslinama, kad Chartija neišplečia Sąjungos teisės taikymo srities už Sąjungos įgaliojimų ribų, nenustato Sąjungai naujų įgaliojimų ar užduočių ir nepakeičia Sutartyse nustatytųjų³⁹.

70. Savo Sprendime *Åkerberg Fransson*⁴⁰ Teisingumo Teismas nusprendė: „[k]adangi Chartija garantuojamų pagrindinių teisių [turi] būti laikomasi, kai nacionalinės teisės aktai patenka į Sąjungos teisės taikymo sritį“, „negali būti atvejų, kurie priskirtini Sąjungos teisei, tačiau netaikomos minėtos pagrindinės teisės“, todėl „Sąjungos teisės taikymas lemia Chartija garantuojamų pagrindinių teisių taikymą“. Todėl Teisingumo Teismas patvirtino, kad yra jo jurisprudencijos, susijusios su galimybe remtis Sąjungos bendraisiais principais pripažintomis pagrindinėmis teisėmis, ir Chartijos taikymo srities „istorinis tęstinumas“⁴¹.

71. Šiuo atžvilgiu primenu, kad pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją atvejai, kuriais valstybės narės yra saistomos pagrindinių teisių, pripažintų ES teisės sistemoje, paprastai gali būti skirstomi bent jau į dvi kategorijas.

72. Pirma, pagal suformuotą jurisprudenciją nuo Sprendimo *Wachauf*⁴² šios pagrindinės teisės yra privalomos valstybėms narėms, kai jos *įgyvendina* Sąjungos teisės aktus, todėl jos privalo kiek įmanoma taikyti šiuos teisės aktus, nepažeisdamos minėtų teisių⁴³.

73. Antra, pagal Sprendime *ERT*⁴⁴ suformuotą jurisprudenciją, kai valstybė narė nacionalinės teisės aktu *nukrypsta* nuo Sąjungos teisės ir nurodo šioje teisėje pripažintą *pateisinimą*, kad apgintų tokį teisės aktą, ji gali pasinaudoti tokiu pateisinimu tik jeigu toks tas teisės aktas atitinka tas pačias pagrindines teises.

74. Savo antrąjį kaltinimą Komisija grindžia būtent minėta jurisprudencija. Jos nuomone, Chartijos 17 straipsnio 1 dalis šiuo atveju taikytina, nes ginčijamu teisės aktu Vengrija *nukrypo* nuo įsisteigimo laisvės ir laisvo kapitalo judėjimo principų.

37 Žr., be kita ko, von Bogdandy, A. *The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the core of the European Union* (Europos Sąjunga kaip žmogaus teisių organizacija? Žmogaus teisės ir pagrindinės Europos Sąjungos vertybės, *Common Market Law Review*, 2000, Nr. 37, p. 1307–1338, ypač p. 1316–1317, taip pat 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, Nr. 52, p. 1201–1246, ypač p. 1204–1210.

38 Toliau – EŽTT.

39 Žr. Sutarties dėl ES veikimo 6 straipsnio 1 dalį, Chartijos 51 straipsnio 2 dalį ir deklaraciją dėl Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos, pridėtą prie Sutarties dėl ES veikimo.

40 2013 m. vasario 26 d. sprendimas (C-617/10, EU:C:2013:105, 21 punktas).

41 Dougan, M. (minėtas p. 1206).

42 1989 m. liepos 13 d. sprendimas (5/88, EU:C:1989:321, 17–19 punktai).

43 Ši teismo jurisprudencija apima ir reglamentų (1994 m. kovo 24 d. Sprendimas *Bostock* C-2/92, EU:C:1994:116) taikymą, ir direktyvų perkėlimą (2003 m. liepos 10 d. Sprendimas *Booker Aquaculture ir Hydro Seafood* C-20/00 ir C-64/00, EU:C:2003:397) arba pamatinius sprendimus (2016 m. balandžio 5 d. Sprendimas *Aranyosi ir Căldăraru* C-404/15 ir C-659/15 PPU, EU:C:2016:198), arba įsipareigojimų pagal Sutarties taikymą (2017 m. gruodžio 5 d. Sprendimas *M.A.S. ir M.B.* C-42/17, EU:C:2017:936). Išsamią diskusiją apie tos jurisprudencijos kryptis žr. generalinio advokato M. Bobek išvadoje byloje *Ispas* (C-298/16, EU:C:2017:650, 32–65 punktai).

44 1991 m. birželio 18 d. sprendimas (C-260/89, EU:C:1991:254, 43–45 punktai, toliau – Sprendimas *ERT*).

75. Vis dėlto Komisija prašo Teisingumo Teismo išnagrinėti galimo Chartijos pažeidimo klausimą ne galimai pateisinant ginčijamą teisės aktą atsižvelgiant į nurodytas judėjimo teises, – kas yra pirmojo kaltinimo dalykas, – o *nepriklausomai* nuo šio klausimo, siekiant gauti *atskirą patvirtinimą dėl Chartijos pažeidimo*. Iš tikrųjų Komisija iš esmės mano, kad kai nacionalinės teisės aktas, kuriuo nukrypstama nuo laisvo judėjimo, gali apriboti ir pagrindines Chartijoje garantuojamas teises, galimas Chartijos pažeidimas turi būti nagrinėjamas *atskirai*.

76. Nepritariu šiam požiūriui. Kaip maniau sujungtose bylose *SEGRO ir Horváth*⁴⁵, atsižvelgdamas į Sprendimą *ERT* Teisingumo Teismas galimo pagrindinės teisės, garantuojamos Chartijoje, kaip ir teisinio saugumo ir teisėtų lūkesčių principų, nurodytų Komisijos pirmajame kaltinime⁴⁶, pažeidimo klausimo *negali nagrinėti, nesiedamas jo su judėjimo laisvių pažeidimo klausimu*. Todėl manau, kad šioje išvadoje būtina išsamiau išdėstyti savo pozicijos priežastis.

b) Sprendime ERT suformuotos jurisprudencijos „loginis pagrindas“ ir ribos

77. Reikia priminti, kad byla, kurioje priimtas Sprendimas *ERT*, susijusi su Graikijos teisės aktu, kuriuo nacionaliniam operatoriui buvo suteikta radijo ir televizijos monopolija. Tokiomis aplinkybėmis Teisingumo Teismui buvo pateikti keli klausimai dėl tokios monopolijos suderinamumo su Sąjungos teise, taip pat su Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos⁴⁷ 10 straipsniu, kuriame garantuojama teisė į saviraiškos laisvę.

78. Šis nagrinėjamas teisės aktas turėjo diskriminacinį poveikį kitų valstybių narių televizijos programoms. Todėl jis neatitiko EB 59 straipsnyje (dabar – SESV 56 straipsnyje) nurodyto laisvo paslaugų judėjimo, nebent jį buvo galima pateisinti vienu iš EB 56 ir 66 straipsniuose⁴⁸ aiškiai nurodytų pagrindų, t. y. viešąja tvarka, viešuoju saugumu ir visuomenės sveikata⁴⁹.

79. Šiame etape EŽTK 10 straipsnis Teisingumo Teismui pasirodė svarbus. Priminęs, kad neprivalo pagal šią konvenciją vertinti nacionalinės teisės aktų, kurie nepatenka į Sąjungos teisės taikymo sritį⁵⁰, jis vis dėlto nusprendė, kad šiuo atveju turi įvertinti pagrindinių teisių klausimą⁵¹.

80. Konkrečiau tariant, tiek, kiek Graikijos Respublika ketino remtis susijusiomis EB 56 ir 66 straipsnių nuostatomis, kad pateisintų ginčijamą teisės aktą, Teisingumo Teismas nusprendė, kad „šis Bendrijos teisėje nurodytas pateisinimas“ turi būti „*aiškinamas atsižvelgiant į bendruosius teisės principus ir ypač į pagrindines teises*“. Todėl šiose nuostatose numatytos išimtys šiam teisės aktui galėjo būti taikomos tik „jeigu jis atitinka pagrindines teises, kurių laikymąsi užtikrina Teisingumo Teismas“⁵², įskaitant EŽTK 10 straipsnyje įtvirtintą saviraiškos laisvę, į Bendrijos teisinę sistemą įtrauktą kaip bendrasis teisės principas⁵³. Kitaip tariant, reikalavimas laikytis pagrindinių teisių įtrauktas į sąlygas, kurios turi būti įvykdytos, kad būtų galima pasinaudoti pateisinimu dėl viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir visuomenės sveikatos⁵⁴.

45 C-52/16 ir C-113/16, EU:C:2017:410, 121 punktą.

46 Žr. šios išvados 54 punktą.

47 Pasirašyta Romoje 1950 m. lapkričio 4 d. (toliau – EŽTK).

48 Konkrečiau kalbant, šie pateisinimai įtraukti į EB 56 straipsnį (dabar – SESV 52 straipsnis) ir taikomi laisvės teikti paslaugas srityje dėl EB 66 straipsnyje (dabar – SESV 62 straipsnis) įtvirtintos nuorodos.

49 Sprendimo *ERT* 26 punktą.

50 Šią sąvoką Teisingumo Teismas pirmą kartą pavartojo keleriais metais anksčiau, nei buvo priimtas 1987 m. rugsėjo 30 d. Sprendimas *Demirel* (12/86, EU:C:1987:400).

51 Sprendimo *ERT* 42 punktą.

52 Sprendimo *ERT* 43 punktą (išskirta mano).

53 Žr. Sprendimo *ERT* 44 punktą.

54 Šiuo klausimu žr. Sprendimo *ERT* 45 punktą.

81. Iš pirmo žvilgsnio Sprendimu *ERT* suformuota jurisprudencija neįgrindžiama tokia aiškia logika, kokia grindžiamas Sprendimas *Wachauf*⁵⁵, susijusia su atvejais, kai valstybės narės įgyvendina Sąjungos teisę.

82. Iš tikrųjų Sprendimu *Wachauf* suformuota jurisprudencija visiškai atitinka logiką, kuria vadovaudamasis Teisingumo Teismas pripažino pagrindines teises neatsiejama Sąjungos teisės sistemos dalimi⁵⁶: pirma, būtina apsaugoti privačius asmenis nuo neteisėto Sąjungos kišimosi į jų teises, antra, valstybės narės negali persvarstyti Sąjungos veiksmų pagal savo konstitucines normas, nes taip kiltų grėsmė Sąjungos teisės vientisumui, viršenybei ir veiksmingumui. Taigi nacionaliniai standartai atmetami, bet Teisingumo Teismas į Sąjungos bendruosius principus atitinkamai įtraukia „valstybių narių bendromis konstitucinėmis tradicijomis“ grindžiamas pagrindines teises ir užtikrina, kad jų būtų paisoma⁵⁷. Tačiau daugelio sričių Sąjungos politiką įgyvendina valstybės narės, todėl būtina Sąjungos teisės sistemoje pripažinti pagrindinių teisių taikymą išplėsti, kad jis apimtų tas pačias valstybes, kai jos veikia kaip Sąjungos „tarpininkai“. Sąjunga privalo užtikrinti, kad valstybės narės, įgyvendindamos Sąjungos politiką, jos vardu nepažeistų pagrindinių teisių⁵⁸.

83. Vis dėlto tokiu atveju, kaip Sprendime *ERT*, nagrinėjama nacionalinės teisės aktais valstybė narė įgyvendina ne Sąjungos, o *nacionalinę politiką*, priklausančią jos kompetencijai⁵⁹. Taip veikdama ta valstybė narė tiesiog – sąmoningai ar ne – „pažeidžia“ Sąjungos teisės normą, kaip antai SESV garantuojamas judėjimo laisves, ir siekia tai pateisinti⁶⁰.

84. Mano manymu, Sprendimu *ERT* suformuota jurisprudencija grindžiama trimis susijusiais, bet atskirais norminiais pagrindais, kurie yra šios jurisprudencijos „loginis pagrindas“.

55 1989 m. liepos 13 d. sprendimas (5/88, EU:C:1989:321).

56 Tai inicijuota 1969 m. lapkričio 12 d. Sprendimu *Stauder* 29/69, EU:C:1969:57), 1970 m. gruodžio 17 d. Sprendimu *Internationale Handelsgesellschaft* (11/70, EU:C:1970:114) ir 1974 m. gegužės 14 d. Sprendimu *Nold / Komisija* (4/73, EU:C:1974:51).

57 Šiuo klausimu žr. 1970 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Internationale Handelsgesellschaft* (11/70, EU:C:1970:114, 3 punktas), 1979 m. gruodžio 13 d. Sprendimą *Hauer* (44/79, EU:C:1979:290, 14 punktas), 2013 m. vasario 26 d. Sprendimą *Melloni* (C-399/11, EU:C:2013:107, 60 punktas), taip pat 2014 m. kovo 6 d. Sprendimą *Siragusa* (C-206/13, EU:C:2014:126, 31 ir 32 punktai).

58 Weiler, J.H.H. ir Lockhart, N.J.S. „Taking rights seriously“ seriously: the European court and its fundamental rights jurisprudence – part II, *Common Market Law Review* (Bendrosios rinkos teisės apžvalga), 1995, Nr. 32, p. 579–627, ypač p. 583 ir 610.

59 Dėl šios priežasties dėl jurisprudencijos, suformuotos Sprendimu *ERT*, kur kas mažiau sutariama nei dėl jurisprudencijos, suformuotos Sprendimu *Wachauf*. Todėl Teisingumo Teismas dažnai raginamas atsisakyti Sprendimu *ERT* suformuotos jurisprudencijos (žr. Jacobs, F. G. *Human Rights in the European Union: the role of the Court of Justice*, *European Law Review*, 2001, Nr. 26, p. 331–341; Huber, P. M. *The Unitary Effect of the Community's Fundamental Rights: The ERT-Doctrine Needs to be Reviewed*, *European Public Law*, 2008, Nr. 14, p. 323–333; Kühn, Z. *Wachauf and ERT: On the Road from the Centralised to the Decentralised System of Judicial Review*, Poiars Maduro M., Azoulai L. (eds) *The Past and Future of ES Law*, Oxford and Portland, Oregon, 2010, p. 151–161, ypač p. 157) arba ją taikyti atsargiai (žr. Weiler, J. H. H. „Fundamental rights and fundamental boundaries“, *The constitution of Europe*, 3-ias skyrius, Cambridge University Press, 1999, jam siūlant tik priminti valstybėms narėms jų įsipareigojimus pagal EŽTK, taip pat Snell, J. „Fundamental Rights Review of National Measures: Nothing New under the Charter?“, *European Public Law (Europos viešoji teisė)*, 2015, 21 tomas, Nr. 2, p. 285–308, ypač p. 306).

60 Pagal Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją net veikdamos pagal savo išimtinę kompetenciją valstybės narės privalo laikytis Sąjungos teisės, ypač Sutartyse įtvirtintų judėjimo laisvių principo, įgyvendindamos šią kompetenciją (žr., be kita ko, 2003 m. spalio 2 d. Sprendimą *Garcia Avello* (C-148/02, EU:C:2003:539, 25 punktas), 2007 m. gruodžio 11 d. Sprendimą *International Transport Workers Federation ir Finnish Seamen's Union* (C-438/05, EU:C:2007:772, 40 punktas), taip pat 2018 m. birželio 5 d. Sprendimą *Coman ir kt.* (C-673/16, EU:C:2018:385, 37 ir 38 punktai)).

85. Pirmiausia, mastas, kuriuo valstybės narės gali teisėtai nukrypti nuo judėjimo laisvių, be abejo, yra Sąjungos teisės klausimas⁶¹. Šios galimybės išplėtimas priklauso nuo Sutarčių nuostatų, susijusių su šiomis laisvėmis, aiškinimo ir valstybės narės negali jų nustatyti pagal savo pačių vertybes, nes kitaip kiltų grėsmė minėtų laisvių veiksmingumui ir vienodam taikymui visose valstybėse narėse. Ši galimybė turi būti apibrėžta *atsižvelgiant į Sąjungos principus ir vertybes*⁶².

86. Pagaliau Sprendime *ERT* išreiškiamas principas pagal kurį Sąjungos teisė, įskaitant Sutarčių nuostatas, susijusias su judėjimo laisvėmis, *turi būti visuomet aiškinama atsižvelgiant į pagrindines teises, kurių laikymąsi užtikrina Teisingumo Teismas*. Iš tiesų Teisingumo Teismo pripažinimas, kad nacionalinės teisės aktas, kuriuo pažeidžiamos tos pagrindinės teisės, atsižvelgiant į šias laisves, yra leistinas, prilygtų pripažinimui, kad, priešingai, nei aiškinama pagal minėtą principą, nagrinėjamos laisvės gali reikšti, kad *tokie pažeidimai toleruojami*⁶³.

87. Pagaliau tam tikromis aplinkybėmis pagrindinių teisių analizė būtina, siekiant išspręsti ginčą dėl judėjimo laisvių. Iš tikrųjų *kai kurie pateisinimai neatsiejami susiję su pagrindinių teisių klausimais*. Taip yra būtent tuo atveju, kai valstybė narė kaip pateisinimu remiasi visuomenės saugumo motyvu arba pagrindine savo nacionalinės teisės sistemos teise⁶⁴. Panagrinėkime, pavyzdžiui, bylą, kurioje priimtas Sprendimas *Society for the Protection of Unborn Children (SPUC)*⁶⁵. Primenu, kad šioje byloje buvo nagrinėjamas Airijos teisės aktas, kuriuo buvo uždrausta teikti bet kokią informaciją apie galimybę kitose valstybėse narėse pasidaryti dar visiškai neseniai Airijos konstitucijoje uždraustą abortą. Jeigu tame sprendime Teisingumo Teismas būtų nusprendęs priešingai, būtent, kad toks teisės aktas trukdo paslaugoms laisvai judėti, jis būtų turėjęs svarstyti Airijos Konstitucijoje įtvirtintą pateisinimą, grindžiamą teise į gyvybę. Tokiu atveju būtų buvę ypač sunku metodologiniu ir norminiu požiūriais nepalyginti šios teisės su saviraiškos laisve⁶⁶.

88. Savo vėlesniuose sprendimuose, ypač Sprendime *Familiapress*⁶⁷, Teisingumo Teismas Sprendime *ERT* suformuotą jurisprudenciją išplėtė ir taikė tais atvejais, kai valstybė narė siekė pateisinti savo nukrypimą nuo judėjimo laisvių, remdamasi ne SESV aiškiai nurodyta išimtimi – viešoji tvarka, visuomenės saugumas, visuomenės sveikata, – bet vienu iš nerašytų Teisingumo Teismo jurisprudencijoje pripažintų pateisinimų, vadinamų „privalomais reikalavimais“, „privalomuoju bendrojo intereso pagrindu“ arba „bendrojo intereso tikslais“.

61 Žr. generalinės advokatės E. Sharpston išvadą byloje *Pfleger ir kt.* (C-390/12, EU:C:2013:747, 45 punktas), Tridimas, T. *The General Principles of EU Law*, Oxford University Press, 2-asis leidimas, 2006, p. 325; Craig, P. „The ECJ and ultra vires action: a conceptual analysis“, *Common Market Law Review*, 2011, Nr. 48, p. 395–437, ypač p. 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, p. 229–252, ypač p. 240.

62 Žr. generalinio advokato Van Gerven, W. išvadą byloje *Society for the Protection of Unborn Children Ireland* (C-159/90, nepaskelbta Rink., EU:C:1991:249, 31 punktas); Weiler, J. H. H., Fries, S. C. *A human right policy for the European Community and Union: The question of competences*, Alston P. (éd.), *The ES and Human Rights*, Oxford University Press, 1999, p. 163, taip pat Dougan, M. (minėtas p. 1216) pažymint, kad su sprendimais *Wachauf* ir *ERT* susijusi jurisprudencija galiausiai siejama to paties Sąjungos teisėje įtvirtinto vienodumo ir veiksmingumo reikalavimo.

63 Žr. generalinio advokato Tesauro, G. išvadą byloje *Familiapress* (C-368/95, EU:C:1997:150, 26 punktas) ir Eeckhout, P. „The ES Charter of Fundamental Rights and the Federal Question“, *Common Market Law Review*, 2002, Nr. 39, p. 945–994, ypač p. 978.

64 Atvejis, nagrinėtas pirmiausia 2003 m. birželio 12 d. Sprendime *Schmidberger* (C-112/00, EU:C:2003:333) ir 2004 m. spalio 14 d. Sprendime *Omega* (C-36/02, EU:C:2004:614).

65 1991 m. spalio 4 d. sprendimas (C-159/90, EU:C:1991:378).

66 Žr. Eeckhout, P. (minėtas p. 978) (pavyzdys paimtas iš šio straipsnio) ir 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, Nr. 35, p. 1396–1425, ypač p. 1406.

67 1997 m. birželio 26 d. sprendimas (C-368/95, EU:C:1997:325, 24 punktas).

89. Tai didelis, bet, mano nuomone, pagrįstas išplėtimas. Iš tikrųjų nereikia daryti skirtumo tarp to, ar valstybė narė remiasi SESV aiškiai nurodyta išimtimi, ar nerašytu pateisinimu⁶⁸. Abiem atvejais ji remiasi SESV nuostata, pagal kurią leidžiamas toks nukrypimas – nerašytų pateisinimų atveju pačia laisvo judėjimo taisykle – ir kuri grindžiama tokia pačia logika: ši nuostata „aiškinama atsižvelgiant į bendruosius teisės principus ir ypač į pagrindines teises“⁶⁹.

90. Iš to, kas išdėstyta, matyti, kad Sprendime *ERT* suformuota jurisprudencija grindžiama *Sutarčių nuostatų, susijusių su judėjimo laisvėmis, aiškinimu atsižvelgiant į pagrindines teises*. Pagrindinių teisių nagrinėjimo tikslas – išspręsti šių judėjimo laisvių laikymosi klausimą⁷⁰. Šioje jurisprudencijoje leidžiama *atmesti* valstybės narės nurodytą *pateisinimą* dėl Sąjungos teisės sistemoje pripažintos pagrindinės teisės pažeidimo⁷¹.

91. Taigi Sprendime *ERT* suformuotoje jurisprudencijoje pagrindinių teisių ir judėjimo laisvių klausimai *neatsiejamai susiję*. Iš to matyti, kad neįmanoma, mano nuomone, tiek metodologiniu, tiek norminiu požiūriu atskirti šių dviejų klausimų, kaip šioje byloje siūlo Komisija.

92. Įsigaliojus Chartijai, iki šiol Teisingumo Teismo priimtuose sprendimuose ši analizė nebuvo iš esmės pakeista. Šiuo atžvilgiu primenu, kad Sprendime *Pfleger ir kt.*⁷² Teisingumo Teismas patvirtino, kad Sprendime *ERT* suformuota jurisprudencija ir toliau taikoma, kiek tai susiję su Chartija. Konkrečiau šiame sprendime Teisingumo Teismas nusprendė, kad „kai valstybės narės naudojasi Sąjungos teisėje numatytais išimtimis, kad pateisintų Sutartyje [dėl ES veikimo] užtikrintos pagrindinės laisvės kliūtis, laikoma, <...> kad jos „įgyvendina Sąjungos teisę“, kaip tai suprantama pagal Chartijos 51 straipsnio 1 dalį“⁷³.

93. Vis dėlto sprendimuose *Berlington Hungary ir kt.*⁷⁴, *AGET Iraklis*⁷⁵, taip pat *Global Starnet*⁷⁶, priimtuose atsižvelgiant į Chartiją, Teisingumo Teismas labai neįprastai taikė Sprendime *ERT* suformuotą jurisprudenciją, kai atsižvelgė į pagrindines teises nagrinėdamas galimą nacionalinės teisės aktų pateisinimą taikytinų judėjimo laisvių atžvilgiu.

94. Tiesa, Sprendime *Pfleger ir kt.*⁷⁷ Teisingumo Teismas formaliai atskyrė nagrinėjamą nacionalinės teisės akto atitikties Chartijos 15–17 straipsniams klausimą nuo judėjimo laisvių klausimo. Tačiau, mano manymu, neįmanoma padaryti vienareikšmių išvadų iš šio sprendimo. Pirmia, nagrinėjamas nacionalinės teisės aktas galėjo būti pateisinamas atsižvelgiant į judėjimo laisvę, nes Teisingumo Teismas pažymėjo, kad proporcingumo patikrinimą turi atlikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas⁷⁸. Taigi, papildoma minėto teisės akto analizė atsižvelgiant į Chartijos nuostatas buvo pateisinama remiantis Sprendimu *ERT*. Antra, Teisingumo Teismas panaikino būtinybę konkrečiu atveju atskirai nagrinėti šias Chartijos nuostatas, nurodydamas, kad, jeigu nacionalinės teisės aktas

68 Kitokios nuomonės laikosi Besselink, L. F. M. „The member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter“, *Maastricht Journal*, 2001, Nr. 8, p. 68–80, ypač p. 77.

69 1997 m. birželio 26 d. Sprendimas *Familiapress* (C-368/95, EU:C:1997:325, 24 punktas). Toje pačioje nuomonėje žr. Tridimas, T. (minėtas p. 326).

70 Šis funkcinis pobūdis matyti generalinio advokato G. Tesouro išvadoje byloje *Familiapress* (C-368/95, EU:C:1997:150, 26 punktas): „manau, kad į nagrinėjamų nacionalinės teisės aktų suderinamumo su [EŽTK] 10 straipsniu klausimą, kuris buvo iškeltas vykdant procedūrą, turi atsakyti Teisingumo Teismas. Ir žinoma, darant prielaidą, jog Teisingumo Teismas padarys išvadą, kad nagrinėjami teisės aktai gali būti pateisinami privalomaisiais reikalavimais, kuriuos aptarėme“.

71 Žr. mano išvadą sujungtose bylose *SEGRO ir Horváth* (C-52/16 ir C-113/16, EU:C:2017:410, 129 punktas).

72 2014 m. balandžio 30 d. sprendimas (C-390/12, EU:C:2014:281).

73 2014 m. balandžio 30 d. Sprendimas *Pfleger ir kt.* (C-390/12, EU:C:2014:281, 36 punktas).

74 2015 m. birželio 11 d. sprendimas (C-98/14, EU:C:2015:386, 74–91 punktai).

75 2016 m. gruodžio 21 d. sprendimas (C-201/15, EU:C:2016:972, 61–70 punktai ir 102–103 punktai).

76 2017 m. gruodžio 20 d. sprendimas (C 322/16, EU:C:2017:985, 44–50 punktai).

77 2014 m. balandžio 30 d. sprendimas (C-390/12, EU:C:2014:281).

78 Žr. 2014 m. balandžio 30 d. Sprendimą *Pfleger ir kt.* (C-390/12, EU:C:2014:281, 48–55 punktai).

neproporcingai riboja teisę teikti paslaugas, toks teisės aktas yra automatiškai nesuderinamas su šiomis nuostatomis, todėl toks nagrinėjimas nebūtinai⁷⁹. Taigi, kaip nurodžiau savo išvadoje sujungtose bylose *SEGRO ir Horváth*⁸⁰, Sprendimas *Pfleger ir kt.*⁸¹ nebent sukelia abejonę dėl galimybės išnagrinėti tariamą Chartijos pažeidimą atskirai nuo judėjimo laisvės pažeidimo klausimo.

c) Argumentai, dėl kurių Teisingumo Teismas neturėtų peržengti Sprendime ERT suformuotos jurisprudencijos ribų

95. Mano manymu, antrasis Komisijos kaltinimas nėra tiesiog grindžiamas Sprendime ERT suformuotos jurisprudencijos logika. Manau, kad tai yra šios jurisprudencijos naujas išplėtimas ar net iškraipymas.

96. Komisija prašo Teisingumo Teismo tik priimti sprendimą dėl Chartijoje garantuojamos pagrindinės teisės, kiek tai susiję su pirminei Sąjungos teisei prieštaraujančiu nacionalinės teisės aktu. Teisingumo Teismas, pripažindamas savo jurisdikciją arba, priešingai, nepripažindamas savo jurisdikcijos priimti sprendimą dėl antrojo Komisijos kaltinimo, pasirinkt vieną iš *dvių skirtingų požiūrių*, kokią vietą užima pagrindinės teisės, kai taikomos „nukrypti leidžiančios nuostatos“.

97. Remiantis pirmuoju požiūriu – kuriuo pagrįstas Sprendimas ERT, – kai taikomos „nukrypti leidžiančios nuostatos“, Teisingumo Teismas nesprenžia pačios pagrindinių teisių problemos, kaip tai daro Konstitucinis Teismas. Tokią problemą jis nagrinėja tiek, kiek reikia patikrinti, ar valstybės narės nukrypimas, ypač nuo judėjimo laisvės, yra pagrįstas. Kitaip tariant, Teisingumo Teismas priima sprendimą pagrindinių teisių klausimais, kai šie *patenka į Sąjungos teisės taikymo sritį, apimančią jos funkcinį aspektą*.

98. Remiantis antruoju požiūriu – kurį šiuo atveju siūlo Komisija, – pagrindinių teisių laikymosi kontrolės klausimas yra atskirtas nuo atitikties judėjimo laisvėms klausimo. Minėtų laisvių apribojimas yra tarsi *durys* į Chartijos taikymo sritį. Atverdama šias duris valstybė narė įsipareigoja paisyti *joje pripažintų pagrindinių teisių katalogo*, o Teisingumo Teismas turi jurisdikciją savarankiškai priimti sprendimus dėl atitinkamo nacionalinės teisės akto atitikties kiekvienai pagrindinei teisei.

99. Komisija mano, kad valstybių narių teisės aktų nagrinėjimas, atsižvelgiant į Chartiją, tokiose bylose, kaip ši, yra būtinas siekiant užtikrinti, kad šiose valstybėse būtų laikomasi teisinės valstybės principo. Asmenims, kuriems dėl aptariamų teisės aktų padarytas neigiamas poveikis, Chartijos pažeidimo nustatymas šiose bylose yra šio teisinės valstybės principo įgyvendinimas. Be to, taip taikant Chartiją padidėtų jos matomumas, ir tai lemtų Sąjungos teisės legitimumą Sąjungos piliečių akyse.

100. Mano nuomone, Teisingumo Teismas turi vadovautis pirmuoju požiūriu ir nesutikti su tuo, ką jam siūlo Komisija.

101. Pirma, svarbu priminti, kad Sąjungos teisės sistemoje teisinės valstybės aspektas, kuris yra toks pat svarbus kaip pagrindinių teisių politikos skatinimas, yra Sąjungos ir valstybių narių kompetencijos pasiskirstymas⁸². Svarbu, kad Teisingumo Teismo įsikišimas į nacionalinę politiką, grindžiamas pagrindinėmis teisėmis, kurių laikymąsi jis užtikrina, būtų teisėtas.

79 2014 m. balandžio 30 d. Sprendimas *Pfleger ir kt.* (C-390/12, EU:C:2014:281, 59 ir 60 punktai).

80 Išvada sujungtose bylose *SEGRO ir Horváth* (C-52/16 ir C-113/16, EU:C:2017:410, 141 punktas).

81 2014 m. balandžio 30 d. sprendimas (C-390/12, EU:C:2014:281).

82 Žr. generalinės advokatės E. Sharpston išvadą byloje *Ruiz Zambrano* (C-34/09, EU:C:2010:560, 162 punktas), taip pat Weiler, J. H. H., Fries, S. C. (minėtas p. 152).

102. Mano nuomone, teisingo kompetencijos paskirstymo požiūriu, kuo Sąjunga pagal savo kompetenciją apima daugiau politikos sričių ir turi daugiau priemonių bendroms normoms kurioje nors srityje nustatyti, tuo ji turi didesnę teisę nustatyti reikalavimą laikytis Sąjungos teisėje nurodytų pagrindinių teisių. Tačiau primenu, kad nukrypdoma nuo laisvių atitinkama valstybė narė teoriškai veikia srityje, kurioje nėra vieningos, suderintos arba net koordinuotos Sąjungos priemonės klausimui išspręsti. Ši valstybė narė įgyvendina jos kompetencijai priklausančią nacionalinę politiką. Taikytina tik judėjimo laisvė, t. y. *negatyvaus suderinimo* norma, kad ir kokia ji svarbi. Kitaip tariant, Sąjungos teisėje *nustatyta* valstybių narių kompetencijos įgyvendinti savo pasirinktą nacionalinę politiką riba, *bet ši kompetencija negrindžiama Sąjungos teise*⁸³ ir šioje *nenustatyta kaip įgyvendinti šią kompetenciją*⁸⁴.

103. Nepaisant to, kaip pažymėta šios išvados 85–87 punktuose, Sprendime *ERT* suformuotoje jurisprudencijoje pateikta norminių pateisinimų: 1) reikalavimas užtikrinti vienodas ir veiksmingas judėjimo laisves; 2) pareiga bet kokiomis aplinkybėmis aiškinti SESV laikantis pagrindinių teisių; ir 3) būtinybė priimti sprendimą dėl šių teisių, siekiant išspręsti ginčą dėl šių laisvių.

104. Vis dėlto, vadovaujantis Komisijos šioje byloje pasiūlytu požiūriu, šie pateisinimai nereikšmingi: 1) vargu ar galima teigti, kad judėjimo laisvių vienodumui ir veiksmingumui kyla rizika, kurią reikėtų mažinti – bet kuriuo atveju nacionalinės teisės aktas nesuderinamas su šiomis laisvėmis; 2) tai yra nebe SESV aiškinimas atsižvelgiant į pagrindines laisves, o atskiras pagrindinės teisės taikymas; ir 3) nebūtina įsikišti į pagrindinių teisių sritį ginčui dėl šių laisvių išspręsti. Lieka tik argumentas dėl „Sąjungos teisės taikymo srities“, suprantamos ne funkciniu aspektu, bet visiškai formaliai, – kai nukrypstama nuo Sąjungos teisės, tuomet taikoma Chartija. Tačiau nesu tikras, kad šis argumentais yra pakankamas norminis pateisinimas, kad Teisingumo Teismas galėtų tikrinti nacionalinės politikos atitiktį pagrindinėms teisėms, kurių laikymąsi jis užtikrina⁸⁵.

105. Antra, tuo, kad Chartija įsigaliojo, negalima pateisinti Teisingumo Teismo jurisdikcijos, susijusios su pagrindinėmis teisėmis, išplėtimo tais atvejais, kai taikomos „nukrypti leidžiančios nuostatos“. Šiuo atžvilgiu galiu tik priminti, kad konkrečiai Chartijoje neturėjo būti išplėsta Sąjungos kompetencija⁸⁶. Be to, Sprendime *ERT* suformuotos jurisprudencijos išplėtimas būtų istorinė priešara, atsižvelgiant į šio dokumento priėmimo procesą.

106. Iš tikrųjų reikia priminti, kad Chartijos 51 straipsnio 1 dalies, pagal kurią ji privaloma valstybėms narėms tik tuomet, kai jos „įgyvendina“ Sąjungos teisę, rengimo procesas buvo įtemptas, būkštaujant, kad Teisingumo Teismas Chartijos netaikytų plačiai, siekdamas kontroliuoti nacionalinės teisės aktus⁸⁷. Kaip žinoma, rezultatas buvo dviprasmiškas: viena vertus, galutinėje šios nuostatos formuluotėje, atrodo, atmetami atvejai, kai taikomos nukrypti leidžiančios nuostatos, bet, kita vertus, prie Chartijos pridėtuose išaiškinimuose⁸⁸ minimas Sprendimas *ERT*. Tačiau iš to aiškiai matyti pageidavimas apdairiai taikyti Chartiją nacionalinės politikos srityje – pirmiausia ji taikoma Sąjungos

83 Taigi atvejus, kai taikomos „leidžiančios nukrypti nuostatos, reikia skirti nuo tų, kai Sąjungos teisės aktais valstybėms narėms paliekama diskrecija: pastaraisiais atvejais Sąjungos pagrindinių teisių taikymas yra visiškai pateisinamas, nes tokia diskrecija susijusi su Sąjungos politika (šiuo klausimu žr. 2011 m. gruodžio 21 d. Sprendimą *N. S. ir kt.* (C-411/10 ir C-493/10, EU:C:2011:865, 68 punktą), taip pat 2017 m. kovo 9 d. Sprendimą *Milkova* (C-406/15, EU:C:2017:198, 52 ir 53 punktai) ir Sąjungos teisės aktų leidėjas negali valstybėms narėms suteikti diskrecijos pažeisti pagrindines teises.

84 Patikslinu, kad šioje byloje ginčijamu aktu neįgyvendinta jokia Sąjungos norma siaurąja prasme. Konkrečiai kalbant, šiuo teisės aktu neįgyvendinamas akto dėl pirmiausia Vengrijos stojimo sąlygų į Europos Sąjungą X priedas, nes šis aktas susijęs su nuosavybės, o ne uzufukto teisių įgijimo sąlygomis. Tai taip pat nereiškia, kad 1988 m. birželio 24 d. Tarybos direktyva 88/361/EEB dėl [EB] Sutarties 67 straipsnio įgyvendinimo [straipsnis panaikintas Amsterdamo sutartimi] (OL L 178, 1988, p. 5) buvo netinkamai perkelta, nes visų pirma ji nebegalioja.

85 Taip pat žr. Eeckhout, P. (minėtas p. 975).

86 Žr. šios išvados 69 punktą.

87 Visų pirma žr. 2000 m. vasario 15 d. Konvento prezidiumo lydraštį (CHARTIJA 4123/1/00 REV 1), kuriame nurodyta, kad Chartija valstybėms narėms turėtų būti taikoma tik joms *perkeliant arba taikant Sąjungos teisę*, siekiant, kad šios nebūtų saistomos šios Konvencijos tuomet, kai veikia savo kompetencijos srityje. Vėlesnės redakcijos keitėsi nuo „Sąjungos teisės įgyvendinimo“ (CHARTIJA 4149/00 ir CHARTIJA 4235/00) iki „Sąjungos teisės taikymo sritis“ (CHARTIJA 4316/00“.

88 Su [Chartija] susiję išaiškinimai (OL C 303, 2007, p. 17).

institucijoms, įstaigoms, tarnyboms ir agentūroms ir „tik“ tam tikromis aplinkybėmis – valstybėms narėms. Atsižvelgiant į Sąjungos teisės aktų rengėjų pateiktą 51 straipsnio 1 dalies formuluotę ir, nepaisant su Chartija susijusių išaiškinimų, toks apdairumas būtinas, *ypač tais atvejais, kai taikomos „nukrypti leidžiančios nuostatos“*.

107. Atsižvelgdamas į tai, Teisingumo Teismas Sprendime *Åkerberg Fransson*⁸⁹ galėjo teisėtai patvirtinti *savo jurisdikcijos, susijusios su pagrindinėmis teisėmis*⁹⁰, *težtinumą* ir taip užtikrinti pageidaujamą Chartijos taikymo srities ir bendrųjų Sąjungos teisės principų nuoseklumą. Tačiau vargu ar *viršijimas to, kas iki Chartijos buvo nustatyta tais atvejais, kai buvo „taikomos nukrypti leidžiančios nuostatos“*, atitinka Chartijos rengėjų valią. Ypač nesu įsitikinęs, ar nacionalinės teisės akto nagrinėjimas atsižvelgiant į Chartijoje garantuojamas pagrindines teises, kai tai nėra būtina judėjimo laisvių klausimui spręsti, suderinamas su logika, kuria grindžiama Chartijos 51 straipsnio 1 dalyje tų pačių rengėjų nustatyta riba. Su šia logika būtų dar mažiau suderinama, pavyzdžiui, jei nagrinėjant laisvo prekių judėjimo apribojimą būtų siekiama atskirai ir savarankiškai peržiūrėti nacionalinės teisės akto pagrindinės darbuotojų teisės, pripažintos Chartijos 31 straipsnyje („Tinkamos ir teisingos darbo sąlygos“), aspektu.

108. Trečia, reikia priminti, kad Sąjungoje pagrindinėms teisėms taikoma daugiapakopė apsaugos sistema, apimanti nacionalines konstitucijas ir EŽTK, kurioje dalyvauja visos valstybės narės⁹¹.

109. Taigi tai, kad Teisingumo Teismas nepriima sprendimo pagrindinių teisių klausimu tokiu atveju, kai taikomos „nukrypti leidžiančios nuostatos“, nereiškia, kad esama sisteminių ES piliečių pagrindinių teisių apsaugos trūkumų. ES piliečiai gali pasinaudoti nacionalinėmis teisių gynimo priemonėmis, o išnaudoję šias priemones gali pateikti skundą EŽTT.

110. Vadinas, pagrindinių teisių taikymo atvejais Teisingumo Teismas turėtų kištis į tas sritis, už kurias jis iš tikrųjų atsakingas, t. y. pirmiausia, kai tai yra pačios Sąjungos ir valstybių narių veiksmai šioms įgyvendinant jos politiką⁹². Šioje srityje Teisingumo Teismas turi kuo griežčiau įgyvendinti savo įgaliojimus⁹³. Tačiau kyla klausimas, ar tuo atveju, kai taikomos „nukrypti leidžiančios nuostatos“, Sąjunga ir Teisingumo Teismas privalo priimti sprendimą, kai tai nebūtina judėjimo laisvių klausimui išspręsti ir vienodai bei veiksmingai Sąjungos teisei užtikrinti.

111. Kaip aukščiausios instancijos Sąjungos teisę aiškinanti institucija Teisingumo Teismas privalo užtikrinti, kad šios teisės būtų gerbiamos Sąjungos kompetencijai priklausančiose srityse⁹⁴. Priešingai nei nacionaliniai Konstituciniai Teismai ir EŽTT, Teisingumo Teismas neturi *specialių įgaliojimų skirti sankcijas už galimus valstybių narių padarytus pagrindinių teisių pažeidimus*. Todėl Teisingumo Teismui galiu tik patarti griežtai aiškinti savo jurisdikciją šioje srityje, tokiais atvejais, kai taikomos „nukrypti leidžiančios nuostatos“.

112. Dėl visų šių argumentų esu linkęs siūlyti Teisingumo Teismui atmesti antrąjį Komisijos kaltinimą.

89 2013 m. vasario 26 d. sprendimas (C-617/10, EU:C:2013:105).

90 Žr. šios išvados 70 punktą.

91 2012 m. gegužės 30 d. Tarptautinės Europos Sąjungos teisės federacijos (FIDE) XXV kongrese Taline (Estija) J. M. Sauvé įžanginėje kalboje pabrėžė tris Europos kontinente vykstančius judėjimus, susijusius su pagrindinėmis teisėmis, t. y. teisių taikymo išplėtimą, jų šaltinių ir aiškintojų gausėjimą.

92 Žr. šios išvados 82 punktą. Tokia valstybių narių įgyvendinamos Sąjungos politikos kontrolė reiškia ir šių valstybių numatytų teisių gynimo priemonių kontrolę remiantis ES sutarties 19 straipsniu, siekiant Sąjungos teisės taikymo srityse užtikrinti teisės subjektams veiksmingą galimybę teisme užginčyti bet kokio nacionalinės teisės akto, kuriuo įgyvendinama ši teisė, teisėtumą (šiuo klausimu žr. 2018 m. vasario 27 d. Sprendimą *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, 29–37 punktai).

93 Šios išvados 64 punkte primintas teiginys, kad Komisija, „jei tik reikės, <...> pradės pažeidimo procedūras prieš valstybes nares dėl Chartijos nesilaikymo įgyvendinant Sąjungos teisę“, susijęs su tuo, kad ši institucija ketino užtikrinti, kad Sąjungos veiksmai pagrindinių teisių srityje būtų nepriekaištingi, todėl Chartija turi būti Sąjungos politikos ir Sąjungos politikos įgyvendinimo valstybėse narėse vadovas (žr. „Veiksmingo Pagrindinių teisių chartijos įgyvendinimo Europos Sąjungoje strategija“, COM(2010) 573 *final*, p. 4).

94 Žr. generalinės advokatės E. Sharpston išvadą byloje *Ruiz Zambrano* (C-34/09, EU:C:2010:560, 155 punktas).

d) Subsidiariai: atskiro Chartijos 17 straipsnio nagrinėjimo šioje byloje perteklinis pobūdis

113. Darant prielaidą, kad Teisingumo Teismas manys turįs jurisdikciją nuspręsti dėl antrojo Komisijos kaltinimo, papildomai darau išvadą, kad bet kuriuo atveju atskiras 2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių 108 straipsnio 1 dalies nagrinėjimas atsižvelgiant į Chartijos 17 straipsnį yra *perteklinis* veiksmas.

114. Iš tikrųjų iš Teisingumo tesimo jurisprudencijos matyti, kad nacionalinės teisės aktai, kurie riboja judėjimo laisvę, taip pat riboja Chartijos 15 straipsnyje („Laisvė pasirinkti profesiją ir teisė dirbti“), 16 straipsnyje („Laisvė užsiimti verslu“) ir 17 straipsnyje („Teisė į nuosavybę“) įtvirtintas teises. Be to, jeigu toks apribojimas negali būti pateisinamas atsižvelgiant į šias judėjimo laisves, jo taip pat negalima taikyti pagal Chartijos 52 straipsnio 1 dalį⁹⁵, palyginti su minėtais 15, 16 ir 17 straipsniais⁹⁶.

115. Vis dėlto Komisija teigia, kad nors atskiras nagrinėjimas atsižvelgiant į Chartijos 15 ir 16 straipsnius paprastai nepateisinamas, nes šių straipsnių turinys sutampa su SESV garantuojamų judėjimo laisvių turiniu, šiuo atveju toks nagrinėjimas būtinas, nes Chartijos 17 straipsnio turinys yra *platesnis* nei laisvo kapitalo judėjimo ar įsisteigimo laisvės.

116. Šis argumentas neįtikina. Iš pradžių reikia pažymėti, kad šios išvados 114 punkte nurodytoje jurisprudencijoje Teisingumo Teismas nedarė skirtumo tarp Chartijos 15, 16 ir 17 straipsnių dėl, mano nuomone, paprastos priežasties: teisė į nuosavybę yra saugoma ekonominė teisė, kaip laisvė pasirinkti profesiją ir laisvė užsiimti verslu, atsižvelgiant į judėjimo laisves, nes jų atitinkamas turinys, jei ir nevisiškai, tai bent iš esmės sutampa⁹⁷. Visų pirma, kaip jau nurodžiau nagrinėdamas pirmąjį kaltinimą⁹⁸, nacionalinės teisės aktai, kurie riboja teisę naudotis nuosavybe, įskaitant žemę, ar reglamentuoja jos naudojimą, yra (pirmiausia) laisvo kapitalo judėjimo ir (papildomai) įsisteigimo laisvės apribojimas.

117. Kiek tai susiję su tokia teisės nuostata, kaip antai 2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių 108 straipsnio 1 dalis, teisė į nuosavybę ir laisvas kapitalo judėjimas *visiškai sutampa*.

118. Iš tikrųjų Sprendime *SEGRO ir Horváth* Teisingumo Teismas nusprendė, kad „pačiu savo tikslu“ nacionalinės teisės aktai, kuriuose numatyta, kad pagal sutartį įgytos žemės ūkio paskirties žemės uzufukto teisės baigia galioti, riboja laisvą kapitalo judėjimą, nes šiais teisės aktais „iš suinteresuotojo asmens atimama galimybė toliau naudotis įgyta teise <...>, taip pat galimybė ją perleisti“⁹⁹. Tačiau dėl tų pačių priežasčių galima daryti išvadą, kad ginčijamas aktas apima Chartijos 17 straipsnio 1 dalies antrajame sakinyje draudžiamą „nuosavybės atėmimą“¹⁰⁰.

95 Pagal šią nuostatą: „Bet koks šios Chartijos pripažintų teisių ir laisvių įgyvendinimo apribojimas turi būti numatytas įstatymo ir nekeisti šių teisių ir laisvių esmės. Remiantis proporcingumo principu, apribojimai galimi tik tuo atveju, kai jie būtini ir tikrai atitinka Sąjungos pripažintus bendrus interesus arba reikalingi kitų teisėms ir laisvėms apsaugoti“.

96 2014 m. balandžio 30 d. Sprendimas *Pfleger ir kt.* (C-390/12, EU:C:2014:281, 57–60 punktai), 2015 m. birželio 11 d. Sprendimas *Berlington Hungary ir kt.* (C-98/14, EU:C:2015:386, 90 ir 91 punktai), 2016 m. gruodžio 21 d. Sprendimas *AGET Iraklis* (C-201/15, EU:C:2016:972, 102 ir 103 punktai), taip pat 2017 m. gruodžio 20 d. Sprendimas *Global Starnet* (C-322/16, EU:C:2017:985, 50 punktas).

97 Kovar, R. „Droit de propriété“, *Répertoire du droit européen*, 2007 m. sausio mėn., 4 skyrius ir Gauthier, C., Platon, S., Szymczak, D. *Droit européen des droits de l'Homme*, Sirey, 2017, p. 215.

98 Žr. šios išvados 47 punkte nurodytą jurisprudenciją.

99 Sprendimo *SEGRO ir Horváth* 62 ir 63 punktai.

100 Žr. šios išvados 157–159 punktus.

119. Be to, šiame sprendime Teisingumo Teismas nusprendė, kad nagrinėjami teisės aktai negali būti pateisinami pagal SESV 63 ir 65 straipsnius, visų pirma atsižvelgiant į galimus šių teisės aktų neatitikties Chartijos 17 straipsniui ir 52 straipsnio 1 daliai įrodymus, t. y. pirma, galėjo būti numatytos atitinkamas uzufukto teises mažiau ribojančios priemonės, siekiant įgyvendinti Vengrijos¹⁰¹ tikslus, ir antra, nenumatytas tinkamas nukentėjusiems uzufukto teisių turėtojams skirtas kompensavimo mechanizmas¹⁰².

120. Kitaip tariant, nagrinėjimas, kurį reikia atlikti, siekiant įrodyti ir SESV 63 straipsnyje ir Chartijos 17 straipsnyje garantuojamų teisių apribojimus, ir negalėjamą pateisinti tokių apribojimų, *grindžiamas tokiais pat įrodymais, iš esmės lemiančiais tokį pat rezultatą*.

121. Atsižvelgiant į tai, dirbtinumas, susijęs su atskiru ginčijamo teisės akto nagrinėjimu atsižvelgiant į Chartijos 17 straipsnį, prieš tai jį išnagrinėjus atsižvelgiant į SESV 63 straipsnį, matyti ir iš to, kad antrajame kaltinime šalys iš esmės nurodo tuos pačius argumentus, kaip ir pirmajame kaltinime, t. y. apsiriboja nurodydamas pirmąjį kaltinimą.

122. Manęs neįtikina ir Komisijos argumentas, kad būtina atskirai išnagrinėti ginčijamą teisės aktą pagal Chartijos 17 straipsnį, siekiant užtikrinti geresnę asmenų padėtį nacionaliniuose teismuose, ypač nagrinėjant galimus Vengrijos valstybei pareikštus ieškinius dėl atsakomybės.

123. Iš tikrųjų labai abejoju dėl galimo Teisingumo Teismo sprendimo, kuriuo būtų nustatytas Chartijos 17 straipsnio pažeidimas, naudos atitinkamiems privatiems asmenims. Jų interesai jau saugomi SESV 63 straipsnio, kuris yra tiesioginio veikimo teisės norma, kuria galima remtis nacionaliniame teisme. Tame straipsnyje nurodomi ties patys ginčijamo teisės akto trūkumai – nuosavybės atėmimas neatlyginant žalos – dėl kurių taikomos sankcijos pagal minėtą 17 straipsnį ir tokiems asmenims atitinkamai suteikiama teisė į teisingą kompensaciją už atimtą nuosavybę. Apibendrinant galima pasakyti, kad Teisingumo Teismas, nepriimdamas sprendimo dėl to straipsnio, nenusižengs savo įsipareigojimams užtikrinti teisių apsaugą, kurią privatūs asmenys kildina iš Sąjungos teisės. Konkrečiai kalbant, kiek tai susiję su galimais ieškiniiais dėl valstybės atsakomybės, šioje srityje Sąjungos teisėje nustatytos sąlygos¹⁰³ jau gali būti įvykdytos atsižvelgiant į ginčijamo teisės akto nesuderinamumą su SESV 63 straipsniu. Taigi, nurodydami daugiau Sąjungos teisės normų minėti privatūs asmenys negalės reikalauti didesnės žalos atlyginimo.

124. Mano manymu, ginčijamas teisės aktas negali būti nagrinėjamas atsižvelgiant į Chartijos 17 straipsnio 1 dalį vien dėl to, kad Komisija, ateityje galbūt pradėdama procedūrą dėl teismo sprendimo nevykdymo, galėtų prašyti nurodyti Vengrijai sumokėti didesnę vienkartinę sumą arba periodinę baudą. SESV garantuojamos judėjimo laisvės yra pagrindinės Sąjungos pirminės teisės normos, todėl vienos iš šių laisvių pažeidimas jau savaime laikomas „šurkščiu“ apskaičiuojant finansines nuobaudas¹⁰⁴. Nemanau, kad nustačius teisės į nuosavybę pažeidimą būtų išlyginta pusiausvyra šioje byloje.

101 Žr., viena vertus, Sprendimo *SEGRO ir Horváth* 92–106 punktus ir, antra vertus, šios išvados 176 punktą.

102 Žr., viena vertus, Sprendimo *SEGRO ir Horváth* 91 punktą ir, antra vertus, šios išvados 179–182 punktus.

103 Pažeista Sąjungos teisės norma siekiama suteikti privatiems asmenims teisių, jos pažeidimas turi būti pakankamai sunkus ir turi būti tiesioginis to pažeidimo ir patirtos žalos priežastinis ryšys. Žr. 1996 m. kovo 5 d. Sprendimą *Brasserie du pêcheur ir Factortame* (C-46/93 ir C-48/93, EU:C:1996:79, 51 punktas). Dėl naujausio taikymo žr. 2018 m. spalio 4 d. Sprendimą *Kantarev* (C-571/16, EU:C:2018:807, 94 punktas).

104 Žr., be kita ko, 2013 m. gegužės 30 d. Sprendimą *Komisija / Švedija* (C-270/11, EU:C:2013:339, 49 punktas). Taip pat žr. Komisijos komunikato dėl EB sutarties 228 straipsnio įgyvendinimo [SEC(2005) 1658] 16.1 punktą: „Siekdama įvertinti Bendrijos nuostatų, kurios buvo pažeistos, svarbą, Komisija labiau atsižvelgs į šių nuostatų pobūdį ir apimtį, taip pat į normas, kurios neįgyvendinimas buvo nustatytas, hierarchinį statusą <...> *Sutartyje įtvirtintų pagrindinių teisių pažeidimai turėtų būti laikomi sunkiais ir už juos turėtų būti taikomos piniginės baudos atsižvelgiant į pažeidimų sunkumą*“ (išskirta mano).

125. Pagaliau reikalavimas savarankiškai išnagrinėti Chartijos 17 straipsnio 1 dalį negali būti nustatytas vien dėl to, kad procedūra dėl išipareigojimų neįvykdymo yra objektyvi – Komisija privalo nustatyti tariamai valstybės narės pažeistas taisykles, o Teisingumo Teismas privalo išnagrinėti, ar pažeidimas padarytas¹⁰⁵.

126. Šiuo atžvilgiu reikia priminti, kad SESV 258 straipsnyje nustatyta procedūra siekiama suteikti galimybę nustatyti valstybės narės veiksmus, kuriais pažeidžiama Sąjungos teisė. Šia procedūra siekiama veiksmingai pašalinti išipareigojimų neįvykdymo atvejus ir jų pasekmes¹⁰⁶. Tačiau šiuo atveju, kaip mėginau įrodyti, SESV 63 straipsnis ir Chartijos 17 straipsnis saugo tuos pačius interesus ir taikomos sankcijos dėl tų pačių nacionalinės teisės aktų trūkumų. Todėl šiam tikslui įgyvendinti pakanka atsakyti atsižvelgiant tik į pirmąjį straipsnį.

127. Be to, mano žiniomis, Teisingumo Teismas, priimdamas prejudicinį sprendimą, *papildomai* nenagrinėja nacionalinės teisės aktų pagal Chartiją, kai tie teisės aktai prieštarauja kitai Sąjungos teisės normai¹⁰⁷. Sprendimas *SEGRO ir Horváth* yra tokio požiūrio pavyzdys. Mano manymu, tai yra tinkamos teisminės praktikos pavyzdys¹⁰⁸ ir būtų gaila jos atsisakyti vykdant procedūrą dėl išipareigojimų neįvykdymo.

e) Visiškai subsidiariai: ginčijamo teisės akto nagrinėjimas atsižvelgiant į Chartijos 17 straipsnį

128. Jeigu Teisingumo Teismas nepritartų mano požiūriui ir nuspręstų nagrinėti ginčijamą teisės aktą pagal Chartijos 17 straipsnį, visiškai subsidiariai pateikiu šias pastabas.

1) Pirminės pastabos

129. Pagrindinė teisė į nuosavybę jau seniai yra vienas iš bendrųjų Sąjungos teisės principų, kurių laikymąsi užtikrina Teisingumo Teismas¹⁰⁹. Ši teisė įtvirtinta Chartijos 17 straipsnyje, kurio 1 dalyje¹¹⁰ nustatyta, kad „[k]iekvienas turi teisę valdyti teisėtai įgytą nuosavybę, ja naudotis, disponuoti ir palikti paveldėtojams. Nuosavybė negali būti atimta, išskyrus atvejus, kai tai yra būtina visuomenės poreikiams, ir tik įstatyme nustatytais atvejais bei sąlygomis laiku ir teisingai už ją atlyginant. Nuosavybės naudojimą gali reglamentuoti įstatymai, kiek tai būtina atsižvelgiant į bendruosius interesus“.

105 Žr. šios išvados 16 išnašoje nurodytą jurisprudenciją.

106 Žr. 1973 m. liepos 12 d. Sprendimą *Komisija / Vokietija* (70/72, EU:C:1973:87, 13 punktas) ir 2012 m. spalio 16 d. Sprendimas *Vengrija / Slovakija* (C-364/10, EU:C:2012:630, 68 punktas).

107 Žr., be kita ko, 2012 m. lapkričio 6 d. Sprendimą *K* (C-245/11, EU:C:2012:685), 2013 m. balandžio 18 d. *Irimie* (C-565/11, EU:C:2013:250), 2013 m. liepos 4 d. Sprendimą *Gardella* (C-233/12, EU:C:2013:449, 37–41 punktai), 2014 m. birželio 5 d. Sprendimą *Mahdi* (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 64 punktas), 2014 m. rugsėjo 4 d. Sprendimą *Zeman* (C-543/12, EU:C:2014:2143, 39 punktas), 2015 m. vasario 4 d. Sprendimą *Melchior* (C-647/13, EU:C:2015:54, 29 punktas), 2015 m. birželio 25 d. Sprendimą *Loufji Management Propriété intellectuelle* (C-147/14, EU:C:2015:420, 27 punktas), taip pat 2015 m. rugsėjo 10 d. Sprendimą *Wojciechowski* (C-408/14, EU:C:2015:591, 53 punktas).

108 Jau vien dėl to, kad pagrindinės teisės – aukščiausio lygmens teisės normos, kurios privalo paisyti Sąjungos teisės aktų leidėjas, įgyvendindamas savo teisėkūros įgaliojimus, – turinio aiškinimas nėra nekaltas užsiėmimas.

109 Žr. 1974 m. gegužės 14 d. Sprendimą *Nold / Komisija* (4/73, EU:C:1974:51) ir 1979 m. gruodžio 13 d. Sprendimą *Hauer* (44/79, EU:C:1979:290).

110 Chartijos 17 straipsnio 2 dalis susijusi su intelektinės nuosavybės apsauga, todėl nenagrinėjama šioje byloje.

130. Su Chartija susijusiuose išaiškinimuose nurodyta, kad pagal Chartijos 52 straipsnio 3 dalį Chartijos 17 straipsnio 1 dalyje pripažintos teisės į nuosavybę reikšmė ir taikymo apimtis yra tokia pati kaip tos, kuri garantuojama EŽTK pirmojo papildomo protokolo 1 straipsnyje¹¹¹. Todėl pirmąjį straipsnį reikia aiškinti remiantis antruoju straipsniu ta prasme, kurią jam suteikė EŽTT¹¹².

131. Atsižvelgdamas į šiuos du tekstus, toliau šioje išvadoje nurodysiu priežastis dėl kurių manau, kad pagal 2013 m. Įstatymo dėl pereinamo laikotarpio priemonių 108 straipsnio 1 dalį panaikintos uzufukto teisės yra „turtas“ (2), kuris „įgytas teisėtai“ (3), o ginčijamas teisės aktas, kuriuo apribojamos šios teisės, vertintinas kaip „nuosavybės atėmimas“ (4) ir negali būti pateisinamas (5).

2) Dėl sąvokos „turtas“

132. Pagal EŽTT jurisprudenciją, susijusią su EŽTK pirmojo papildomo protokolo 1 straipsniu, ir Teisingumo Teismo jurisprudenciją, susijusią su Chartijos 17 straipsnio 1 dalimi, pagrindine teise į nuosavybę saugomas „turtas“ *savo apimtimi yra savarankiška sąvoka*, t. y. nepaisant to, kaip ji kvalifikuojama pagal vidaus teisę, ir neapsiriboja nuosavybe siaurąja prasme¹¹³.

133. Pasak EŽTT, siekiant nustatyti, ar asmuo turi saugomą „turtą“, svarbu išnagrinėti, ar dėl šių aplinkybių, vertinamų kartu, toks asmuo tapo EŽTT pirmojo papildomo protokolo 1 straipsnio saugomo „esminio intereso“ turėtoju. Taip saugomas ne tik „esamas turtas“, bet ir visos „turtinės vertybės“, įskaitant skolinius reikalavimus, pagal kuriuos, atsižvelgiant į vidaus teisę, asmuo gali teigti turintis bent jau teisėtą ir pagrįstą lūkestį įgyti galimybę veiksmingai pasinaudoti nuosavybės teise¹¹⁴.

134. Savo ruožtu Teisingumo Teismas mano, kad Chartijos 17 straipsnio 1 dalyje nurodytas bet koks „turtas“ yra „turtinės teisės“, kurios, atsižvelgiant į teisinę sistemą, lemia „įgytą teisinę padėtį, leidžiančią jų turėtojui savarankiškai jomis naudotis savo paties naudai“¹¹⁵. Nors šių kriterijų formuluotė skiriasi nuo tų, kurie nustatyti EŽTT, užtikrinami interesai yra iš esmės vienodi.

135. Pagal Teisingumo Teismo pasirinktus kriterijus siekiant nustatyti, ar šioje byloje nagrinėjamos uzufukto teisės yra saugomas „turtas“, reikia patikrinti, ar abi sąlygos įvykdytos, t. y. pirma, ar tai yra turtinės teisės, ir, antra, ar įgyjama teisinės padėtis, leidžianti jų turėtojui savarankiškai jomis naudotis savo paties naudai.

111 Ši nuostata „Nuosavybės apsauga“ nustato, kad „[k]iekvienas fizinis ar juridinis asmuo turi teisę netrukdomas naudotis savo nuosavybe. Iš niekieno negali būti atimta jo nuosavybė, išskyrus tuos atvejus, kai tai yra būtina visuomenės interesams ir tikrai įstatymo numatytomis sąlygomis bei vadovaujantis bendraisiais tarptautinės teisės principais. Tačiau ankstesnės nuostatos jokia būdu neriboja valstybės teisės taikyti tokius įstatymus, kokie, jos manymu, jai reikalingi, kad galėtų kontroliuoti nuosavybės naudojimą atsižvelgdama į bendrąjį interesą arba, kad garantuotų mokesčių, kitų rinkliavų ar baudų mokėjimą“.

112 Žr. 2008 m. rugsėjo 3 d. Sprendimą *Kadi ir Al Barakaat International Foundation / Taryba ir Komisija* (C-402/05 P ir C-415/05 P, EU:C:2008:461, 356 punktas), taip pat 2017 m. birželio 13 d. Sprendimą *Florescu ir kt.* (C-258/14, EU:C:2017:448, 49 punktas).

113 Kiek tai susiję su EŽTT jurisprudencija, šiuo klausimu žr. 1995 m. vasario 23 d. EŽTT Sprendimo *Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH prieš Nyderlandus*, CE:ECHR:1995:0223JUD00153758, 53 punktą, 2002 m. gruodžio 12 d. EŽTT Sprendimo *Wittek prieš Vokietiją*, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, 42 punktą ir 2010 m. lapkričio 18 d. EDŽTT Sprendimo *Consorts Richet ir Le Ber prieš Prancūziją*, CE:ECHR:2010:1118JUD001899007, 89 punktą. Dėl Teisingumo Teismo jurisprudencijos šiuo klausimu žr. 2013 m. sausio 22 d. Sprendimą *Sky Österreich* (C-283/11, EU:C:2013:28, 34 punktas).

114 Šiuo klausimu žr. 1991 m. lapkričio 29 d. EŽTT Sprendimo *Pine Valley Developments Ltd ir kt. prieš Airiją*, CE:ECHR:1991:1129JUD001274287, 51 punktą, 1995 m. lapkričio 20 d. EŽTT Sprendimo *Pressos Compania Naviera SA ir kiti prieš Belgiją*, CE:ECHR:1995:1120JUD001784991, 29 punktą ir 2002 m. balandžio 18 d. EŽTT Sprendimo *Ouzounis ir kiti prieš Graikiją*, CE:ECHR:2002:0418JUD004914499, 24 punktą.

115 2013 m. sausio 22 d. Sprendimas *Sky Österreich* (C-283/11, EU:C:2013:28, 34 punktas), taip pat 2015 m. rugsėjo 3 d. Sprendimas *Inuit Tapiruit Kanatami ir kt. / Komisija* (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 60 punktas).

136. Dėl *pirmosios sąlygos*, kaip ir Komisija, pažymiu, kad uzufrukto teisės turėtojui suteikiama teisė iš dalies valdyti kito asmens daiktą. Iš tikrųjų turėdamas tokią teisę asmuo gali naudotis daiktu (*usus*) ir gauti pajamas (*fructus*), o disponavimo teisė lieka savininkui, kuris, sumažinus jo prerogatyvas, vadinamas uzufrukto teisės neturinčiu asmeniu¹¹⁶. Todėl įprastai uzufruktas laikomas nuosavybės teisės išskaidymu arba *ribota daiktine teise*, kvalifikuotina kaip *asmeninis servitutas*¹¹⁷.

137. Teisė taip naudotis daiktu yra neginčijamas tokios teisės turėtojo turtas ir *turtinė vertybė*. Be to, primenu, kad šioje byloje nagrinėjamos uzufrukto teisės susijusios su žemės ūkio paskirties žeme ir tam tikriems tokias teises turintiems asmenims leidžiama naudotis tokia žeme. Tai taip pat ir *esminė turtinė teisė*. Atsižvelgiant į tai, priešingai tam, ką, atrodo, teigia Vengrijos vyriausybė, tai, kad nagrinėjamos uzufrukto teisės buvo įgytos pagal sutartį jų turėtojams iš esmės suteikiant teisę tik iš dalies valdyti atitinkamą žemę, neturi reikšmės¹¹⁸.

138. Šio aiškinimo nepaneigia per teismo posėdį Vengrijos vyriausybės pateiktas argumentas, kad panašios uzufrukto teisės yra neperleidžiamos, todėl, pasak šios vyriausybės, neturi rinkos vertės.

139. Iš tikrųjų galimi teisiniai arba sutartiniai apribojimai, susiję su šių uzufrukto teisių perleidžiamumu¹¹⁹, neturi poveikio jų turtiniam pobūdžiui. Šiuo atžvilgiu pakanka pažymėti, kad aptariamas teisės žemės savininkai pagal sutartį *perleido* uzufruktoriams. Kaip per teismo posėdį pripažino Vengrijos vyriausybė, *finansinis įnašas* yra minėtų teisių suteikimo pagrindas. Pačios aplinkybės rodo turtinį aspektą¹²⁰.

140. Kalbant apie antrąją sąlygą, vargu ar reikia priminti, kad uzufruktas yra daiktinė teisė, todėl jo turėtojui suteikiamos *išimtinės teisės*, t. y. tokios, kuriomis galima remtis prieš visus kitus asmenis¹²¹. Todėl uzufrukto teisės akivaizdžiai lemia įgytą teisinę padėtį, leidžiančią tokių teisių turėtojui jomis naudotis savo paties naudai.

3) Dėl aptariamo turto teisėto įsigijimo sąlygos

141. Primenu, kad, pasak Vengrijos vyriausybės, ginčijamu teisės aktu panaikintoms uzufrukto teisėms netaikoma Chartijos 17 straipsnio 1 dalyje nustatyta apsauga, nes aptariamos teisės įgytos neteisėtai ir negaliojo *ab initio*, atsižvelgiant į taikytinas civilinės teisės normas.

142. Iš tikrųjų, pirma, šios teisės nerezidentams suteiktos iki 2002 m. sausio 1 d., todėl šiems asmenims, remiantis valiutų kursų kontrolę reglamentuojančiais teisės aktais, tokioms teisėms įgyti reikėjo leidimo, kurį išduodavo už valiutų kursų kontrolę atsakinga valdžios institucija, būtent Vengrijos nacionalinis bankas. Vis dėlto iš tos institucijos pateiktos informacijos matyti, kad, kiek tai susiję su žemės ūkio paskirties žemės uzufrukto teisių įgijimu, į ją niekada nebuvo kreiptasi dėl leidimo, susijusio su valiutų kursais. Tačiau be tokio leidimo nagrinėjamos uzufrukto teisės nederamai suteiktos.

116 Kiek tai susiję su naudojimo teise, jos turėtojui perleidžiamas tik *usus*, o savininkas išsaugo *fructus* ir *abusus*.

117 Istoriskai romėnų teisėje ir skirtingų valstybių narių teisėje nustatyto uzufrukto savybių aprašymą žr. generalinio advokato F. G. Jacobs išvadoje byloje *Goed Wonen* (C-326/99, EU:C:2001:115, 54–56 punktai).

118 Pavyzdžiui, atsižvelgiant į EŽTK Pirmojo papildomo protokolo 1 straipsnį, EŽTT uzufruktą laikė „turtu“ (2002 m. gruodžio 12 d. EŽTT Sprendimo *Witteck prieš Vokietiją*, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, 43 ir 44 punktai ir 2004 m. lapkričio 16 d. EŽTT Sprendimo *Bruncrona prieš Suomiją* CE:ECHR:2004:1116JUD004167398, 78 punktas), kitų formų servitutu (1984 m. gruodžio 13 d. EŽTT Sprendimo *S prieš Jungtinę Karalystę*, CE:ECHR:1984:1213DEC001074184, 238 ir 239 punktai) arba *asmenine teise* naudotis daiktu pagal nuomos sutartį (2003 m. birželio 24 d. EŽTT Sprendimo *Stretch prieš Jungtinę Karalystę* CE:ECHR:2003:0624JUD004427798, 35 punktas).

119 Šiuo atžvilgiu pabrėžiu, kad daugeliu atveju nacionalinėje teisėje uzufrukto teisės perleidimas draudžiamas pagal įstatymą arba tam bent jau reikia gauti savininko leidimą. Be to, uzufruktas, kaip asmeninis servitutas, yra daugiausiai iki gyvos galvos, t. y. jis neperduodamas uzufruktoriaus paveldėtojams jam mirus, o grąžinamas savininkui. Žr. generalinio advokato F. G. Jacobs nuomonę byloje *Goed Wonen* C-326/99, EU:C:2001:115, 56 punktas.

120 Pagal analogiją žr. 2013 m. sausio 22 d. Sprendimą *Sky Österreich* (C-283/11, EU:C:2013:28, 35 punktas). Kitaip tariant, dėl to, kad uzufruktas negali būti perleistas trečiajam šaliai, jis netampa neturtine teise, neturinčia skaitinės vertės.

121 Žr. generalinio advokato F. G. Jacobs išvadą byloje *Goed Wonen* (C-326/99, EU:C:2001:115, 56 punktas).

143. Antra, sutartys, pagal kurias suteiktos minėtos uzufrukto teisės, buvo sudarytos nesąžiningai, siekiant apeiti teisėtą draudimą Vengrijos pilietybės neturintiems fiziniams asmenims ir juridiniams asmenims įsigyti žemės ūkio paskirties žemės.

144. Atsižvelgiant į tai, iš Chartijos 17 straipsnio 1 dalies formuluotės matyti, kad ši nuostata saugo tik „teisėtai įgytą“ turtą. Ši sąlyga neįtraukta į EŽTK pirmojo papildomo protokolo 1 straipsnį. Todėl, mano manymu, ji neturėtų būti aiškinama pernelyg plačiai – kitaip būtų sumažintas šia nuostata suteiktos apsaugos lygis. Todėl manau, kad ta pati sąlyga turi būti laikoma įvykdyta, kai nagrinėjamas turto įgijimas gali būti pagrįstai laikomas galiojančiu ir teisėtu iki priimant ginčijamas ribojimo priemonės, atsižvelgiant į šio turto turėtojų *teisėtus lūkesčius*.

145. Šiuo atveju, kalbant apie tariamą ginčijamą teisės aktu panaikintų uzufrukto teisių įgijimo negaliojimą *ab initio*, pirmiausia pažymėtina, kad nesu įsitikinęs, kad Vengrijos vyriausybė iš tikrųjų įrodė siūlomą civilinės teisės normų išaiškinimą.

146. Iš tikrųjų, kiek tai susiję su tuo, kad panaikintų uzufrukto teisių turėtojai negavo už valiutų kursų kontrolę atsakingos valdžios institucijos leidimo, iš ankstesnio (senojo) civilinio kodekso 215 straipsnio 1 ir 3 dalių matyti, kad valdžios institucijos patvirtinimas būtinas tam, kad įsigaliojūt sutartis, todėl negavus tokio patvirtinimo minėtai sutarčiai taikomi negaliojimo teisiniai padariniai.

147. Viena vertus, kaip teigia Komisija ir kaip Vengrijos vyriausybė pati pripažino savo atsakyme į pagrįstą nuomonę, jokiam Vengrijos teismo priimtam sprendime leidimo keisti valiutą neturėjimas nelaikomas trūkumu, pateisinančiu tam tikros uzufrukto sutarties pripažinimą negaliojančia *ab initio*.

148. Kita vertus, Komisija teigia, kad iš Vengrijos teismų jurisprudencijos, susijusios su ankstesniojo civilinio kodekso 237 straipsnio 1 ir 2 dalimis, matyti, kad teismas, prieš paskelbdamas tam tikrą sutartį negaliojančia, pirmiausia privalo patikrinti, ar galima patvirtinti aptariamą sutartį, pavyzdžiui, tokiu atveju, kai negaliojimo priežastis išnyksta sudarius sutartį, pirmiausia taikytinų taisyklių pakeitimo atveju. Tačiau įpareigojimas gauti leidimą, susijusį su valiutų kursais, įsigyjant turtinių vertybių¹²² buvo panaikintas nuo 2001 m. birželio 16 d. Todėl, net darant prielaidą, kad tam tikru momentu sutartys, pagal kurias buvo suteiktos nagrinėjamos uzufrukto teisės, galėjo negaliojoti dėl tokio leidimo neturėjimo, jos galėjo būti patvirtintos atgaline data¹²³. Toks nacionalinės teisės aiškinimas man atrodo visiškai pagrįstas.

149. Kalbant apie tariamą negaliojimo pagrindą, susijusį su žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo apribojimų apėjimu, pažymėtina, kad Vengrijos vyriausybė vis dar nepranešė, ar yra nacionalinio teismo sprendimas, kuriame uzufrukto teisė būtų paskelbta neteisėta dėl šios priežasties. Tačiau Komisija rėmėsi *Kúria* (Aukščiausiasis Teismas, Vengrija) sprendimu, kuriame šis iš esmės nusprendė, kad vien žemės ūkio paskirties žemės uzufrukto teisės suteikimas pats savaime negali būti vertinamas kaip toks nukrypimas.

150. Antra, net darant prielaidą, kad Vengrijos vyriausybės siūlomas nacionalinės civilinės teisės normų aiškinimas yra teisingas, tai netrukdo nagrinėjamas uzufrukto teises laikyti „teisėtai įgytu“ turtu, atsižvelgiant į tokių teisių turėtojų teisėtus lūkesčius, galėjusius atsirasti susiklosčius tokioms aplinkybėms.

122 2001 m. birželio 15 d. dekreto Nr. 88 dėl 1995 m. Įstatymo Nr. XCV dėl valiutų įgyvendinimo 1 straipsnis.

123 Naujo civilinio kodekso 6:110 ir 6:111 straipsniuose palaikomas šis sprendimas.

151. Atsižvelgdamas į tai, primenu, kad po 1991–1994 m. laikotarpiu padarytų teisės aktų pakeitimų, siekiant uždrausti Vengrijos pilietybės neturintiems fiziniams asmenims ir juridiniams asmenims įsigyti žemės ūkio paskirties žemės, tikėtina, kad bet kuris asmuo ir toliau galėjo įgyti tokios žemės uzufukto teisę. 1994 m. Įstatymo dėl dirbamosios žemės pakeitimai, kuriais siekta panaikinti taip pat tokių fizinių ar juridinių asmenų galimybę pagal sutartį įgyti žemės ūkio paskirties žemės uzufukto teises, buvo padaryti tik 2002 m. sausio 1 d. Tačiau šiame ieškinyje nurodytos teisės suteiktos iki to laiko.

152. Taigi, kaip teigia Komisija, nagrinėjamos uzufukto teisės buvo, bent jau atrodo, suteiktos teisėtai ir kompetentingų valdžios institucijų be išlygų įtrauktos į žemės registrą. Tokia registracija yra lemiamą aplinkybę¹²⁴, atsižvelgiant į jos svarbą aptariamų teisių įrodinėjimo¹²⁵ ir jos poveikio tretiesiems asmenims požiūriu¹²⁶. Be to, niekas, galbūt daugelį metų, neužginčijo šių teisių teisėtumo, kol buvo priimtas ginčijamas teisės aktas¹²⁷.

153. Tokiomis aplinkybėmis Vengrijos vyriausybė negali paneigti tokių teisėtų lūkesčių, nurodydama, kad atitinkami uzufukto teisių turėtojai buvo nesąžiningi. Iš tikrųjų nesąžiningumas negali būti preziumuojamas, jis turi būti įrodytas¹²⁸. Kaip teigia Komisija, ši vyriausybė negali tik teigti *in abstracto*, neišnagrinėjusi kiekvieno atvejo atskirai, kad bet kuris uzufukto teisių turėtojas, kuris nėra artimas žemės savininko giminaitis ir tik pasinaudojo esamos teisės sistemos suteiktomis galimybėmis, veikė nesąžiningai.

4) Dėl sąvokos „nuosavybės atėmimas“

154. Kaip EŽTK pirmojo papildomo protokolo 1 straipsnyje¹²⁹, Chartijos 17 straipsnio 1 dalyje įtvirtintos trys atskiros normos, t. y. bendroji nuostata (pirmas sakiny: „Kiekvienas turi teisę valdyti <...> turtą“), nuostata, susijusi su nuosavybės atėmimu (antras sakiny: „Nuosavybė negali būti atimta <...>“), ir nuostata, kuria reglamentuojamas turto naudojimas (trečias sakiny: „Nuosavybės naudojimą gali reglamentuoti įstatymai“).

155. Taigi, kaip jau nurodžiau, ginčijamu teisės aktu apribojama pagrindinė uzufukto teisių turėtojų teisė į nuosavybę, o tai vertinama kaip *nuosavybės atėmimas* (minėto 17 straipsnio 1 dalies antras sakiny).

156. Iš tikrųjų iš EŽTT jurisprudencijos matyti, kad *nuosavybė* atimama, kai ji *perleidžiama* dėl *formalaus turto nusavinimo*¹³⁰.

124 Pagal analogiją žr. Sprendimo *SEGRO ir Horváth* 103 punktą. Taip pat žr. 1991 m. lapkričio 29 d. EŽTT Sprendimo *Pine Valley Developments Ltd ir kt. prieš Airiją*, CE:ECHR:1991:1129JUD001274287, 51 punktą, 2008 m. liepos 22 d. EŽTT Sprendimo *Köktepe prieš Turkiją*, CE:ECHR:2008:0722JUD003578503, 89 punktą: „1993 m. ieškovas sąžiningai įsigijo ginčijamos žemės, kuri tuo metu nekontraversiškai buvo kvalifikuojama kaip žemės ūkio paskirties žemė <...> jam nebuvo taikomas reikalavimas privaloma tvarka registruoti šios žemės registre, kuris pagal turkų teisę yra vienintelis autentiškas <...>. Todėl įsigydamas žemės ieškovas nepadarė jokio pažeidimo, kuriuo ji būtų galima apkaltinti. Priešingu atveju Vertybinių popierių ir kadastro generalinis direktoratas tikriausiai jam nebūtų išdavęs tinkamai parengto nuosavybės dokumento <...>“ (išskirta mano).

125 Pagal Įstatymo dėl žemės registro 5 straipsnio 1 dalį reikia „daryti prielaidą, kad, kol neįrodyta priešingai, nekilnojamojo turto duomenys įtraukti į registrą ir iš jo nepašalinti.“

126 Įstatymo dėl žemės registro 3 straipsnyje, nuo 2014 m. kovo 15 d. panaikintame 2013 m. Įstatymo Nr. CCIV 12 straipsnio a punktu, kuriuo iš dalies pakeistas [įstatymas dėl žemės registro], iki šios datos buvo nustatyta, kad teisė atsiranda tik ją įtraukus į registrą, o atlikus bet kokią pakeitimą, reikia iš naujo ją užregistruoti.

127 Pagal analogiją žr. Sprendimo *SEGRO ir Horváth*, 109 ir 110 punktus. Taip pat žr. 2014 m. rugsėjo 23 d. EŽTT Sprendimo *Valle Pierimpìe Società Agricola S.p.a. prieš Italiją*, CE:ECHR:2014:0923JUD004615411, 48–51 punktus.

128 Šiuo klausimu žr. Sprendimo *SEGRO ir Horváth* 116, 117 ir 121 punktus.

129 Žr. 1982 m. rugsėjo 23 d. EŽTT Sprendimo *Sporrong ir Lönnroth prieš Švediją*, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, 67 punktą, 1986 m. vasario 21 d. EŽTT Sprendimo *James ir kt. prieš Jungtinę Karalystę*, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, 37 punktą ir 2002 m. gruodžio 12 d. EŽTT Sprendimo *Witteck prieš Vokietiją*, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, 41 punktą.

130 Šiuo klausimu žr. 1982 m. rugsėjo 23 d. EŽTT Sprendimo *Sporrong ir Lönnroth prieš Švediją*, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, 62 ir 63 punktus, taip pat 1986 m. vasario 21 d. EŽTT Sprendimo *James ir kt. prieš Jungtinę Karalystę*, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, 40 punktą.

157. Viena vertus, ginčijamu teisės aktu, panaikinant *ex lege* tam tikras esamas žemės ūkio paskirties uzufukto teises, *nusavintos* aptariamoms atitinkamų asmenų teisės. Iš šių asmenų faktiškai atimta teisė naudoti (*usus*) atitinkamą žemę ir teisė iš jos gauti naudą (*fructus*)¹³¹.

158. Kita vertus, panaikinus aptariamą uzufukto teises, nagrinėjamos žemės ūkio paskirties žemės nuosavybės teisės požymiai – *usus* ir *fructus* – kuriais tie patys asmenys naudojami, buvo *perleisti* arba, tiksliau, grąžinti žemės savininkams. Kaip teisingai nurodo Komisija, aplinkybė, kad teisė perduota ne pačiai valstybei narei, o privatiems asmenims – vadinamiesiems uzufukto teisių neturintiems savininkams – neturi reikšmės¹³².

159. Taigi manau, kad šiuo atveju yra abu turto atėmimo aspektai – nusavinimas ir perleidimas.

5) Dėl galimybės pateisinti tokį turto atėmimą

160. Kilus klausimui dėl galimybės pateisinti ginčijamą teisės aktą, pirmiausia reikia paaiškinti taikytinus metodus.

161. Atsižvelgiant į tai, pagal EŽTK pirmojo papildomo protokolo 1 straipsnį nuosavybės atėmimo priemonės pateisinimo tyrimas pirmiausia skirtas patikrinti, kaip nurodyta šiame dokumente, ar nuosavybė atimta „dėl visuomenės interesų“ ir „tik įstatymo numatytomis sąlygomis bei vadovaujantis bendraisiais tarptautinės teisės principais“.

162. Tada, atsižvelgiant į EŽTT jurisprudencijoje nustatytus reikalavimus, reikia nustatyti, ar nacionalinis teismas paiso „teisingos pusiausvyros tarp bendruomenės bendrojo intereso ir asmens pagrindinių teisių apsaugos reikalavimų“, o tam reikia patikrinti, ar yra „racionalus proporcingumo santykis tarp taikomų priemonių ir bet kokia nuosavybės atėmimo priemone siekiamo tikslo“¹³³.

163. Siekdamas nustatyti, ar atimant nuosavybę paisoma pageidaujamos racionalios pusiausvyros, Teisingumo Teismas pirmiausia turi išsiaiškinti, ar nukentėjusiam asmeniui nenustatė „neproporcingos naštos“¹³⁴. Siekdamas įvertinti, ar taip yra šiuo atveju, EŽTT atsižvelgia į žalos atlyginimo sąlygas¹³⁵. Pagal nusistovėjusią šio teismo jurisprudenciją įprastai nuosavybės atėmimas „nesumokant turto vertę pagrįstai atitinkančios sumos“¹³⁶ yra pernelyg didelis pažeidimas, o jokios kompensacijos neskyrimas pagal 1 straipsnį gali būti pateisinamas tik išimtinėmis aplinkybėmis¹³⁷. Be to, siekiant įvykdyti proporcingumo reikalavimą, kompensacija turi būti išmokėta per pagrįstą laikotarpį¹³⁸.

131 Pagal analogiją žr. Sprendimo *SEGRO ir Horváth* 63 punktą.

132 Taigi EŽTT pripažino, kad asmeniui nustatytas įpareigojimas perleisti savo nekilnojamąjį turtą kitam asmeniui yra „nuosavybės perleidimas“, todėl ir „atėmimas“ (žr. 1986 m. vasario 21 d. EŽTT Sprendimą *James ir kt. prieš Jungtinę Karalystę*, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, 1990 m. vasario 21 d. EŽTT Sprendimą *Håkansson ir Sturesson prieš Švediją*, CE:ECHR:1990:0221JUD001185585, taip pat 2014 m. liepos 10 d. EŽTT Sprendimą *Milhau prieš Prancūziją*, CE:ECHR:2014:0710JUD000494411).

133 Žr., be kita ko, 1982 m. rugsėjo 23 d. EŽTT Sprendimo *Sporrong ir Lönnroth prieš Švediją*, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, 69 punktą, taip pat 2002 m. gruodžio 12 d. EŽTT Sprendimo *Witteck prieš Vokietiją*, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, 53 punktą.

134 Žr., be kita ko, 2002 m. gruodžio 12 d. EŽTT Sprendimo *Witteck prieš Vokietiją*, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, 54 punktą.

135 Žr., be kita ko, 1986 m. vasario 21 d. EŽTT Sprendimo *James ir kt. prieš Jungtinę Karalystę*, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, 54 punktą. Pažymėtina, kad EŽTK pirmojo papildomo protokolo 1 straipsnyje nėra nuorodos į tokį žalos atlyginimą. Tačiau, kaip šiame sprendime pažymėjo EŽTT, nesant reikalavimo atlyginti žalą, teisės į nuosavybę apsauga yra „daugiau teorinė ir neveiksminga“. Šis teismas papildė šį tekstą, nusprendęs, jog tai, kad reikia sumokėti kompensaciją, netiesiogiai susiję su visu pirmojo protokolo 1 straipsniu (1986 m. liepos 8 d. EŽTT Sprendimo *Lithgow ir kt. prieš Jungtinę Karalystę*, CE:ECHR:1986:0708JUD000900680, 109 punktą).

136 EŽTK pirmojo papildomo protokolo 1 straipsnyje negarantuojama teisė į visą kompensaciją, nes teisėtai viešojo intereso tikslas gali būti grindžiamas reikalavimas kompensuoti mažiau nei visą rinkos vertę. Be to, EŽTT pripažįsta didelę valstybės diskreciją šioje srityje (1986 m. vasario 21 d. EŽTT Sprendimo *James ir kt. prieš Jungtinę Karalystę*, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, 54 punktą).

137 Žr., be kita ko, 1986 m. vasario 21 d. EŽTT Sprendimo *James ir kt. prieš Jungtinę Karalystę*, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, 54 punktą, 1994 m. gruodžio 9 d. EŽTT Sprendimo *Les saints monastères prieš Graikiją*, CE:ECHR:1994:1209JUD001309287, 71 punktą, taip pat 2000 m. lapkričio 23 d. Sprendimo *ex-roi de Grèce ir kt. prieš Graikiją*, CE:ECHR:2000:1123JUD002570194, 89 punktą.

138 Žr., be kita ko, 1997 m. vasario 21 d. EŽTT Sprendimo *Guillemín prieš Prancūziją*, CE:ECHR:1997:0221JUD001963292, 54 punktą.

164. Pagal Chartijoje nustatytą sistemą viskas yra sudėtingiau. Viena vertus, pagal Chartijos 17 straipsnio 1 dalį nuosavybės paėmimo priemonė gali būti taikoma tik: 1) dėl visuomenės poreikių; 2) tik įstatymo nustatytais atvejais; ir 3) „laiku“ ir „teisingai“ už ją atlyginant – šie du paskutiniai aspektai yra EŽTT jurisprudencijoje nustatytų reikalavimų kodifikacija.

165. Kita vertus, Chartijos 52 straipsnio 1 dalis taikoma kaip „bendra nukrypti leidžianti nuostata“. Tačiau pagal šią nuostatą bet koks teisės į nuosavybę įgyvendinimo apribojimas turi būti: 4) numatytas įstatymo; 5) nekeisti šios teisės „esmės“; ir 6) atitikti proporcingumo principą, pagal kurį reikalaujama, kad toks apribojimas būtų: a) būtinas; ir b) tikrai atitiktų Sąjungos pripažintus bendrus interesus arba būtų reikalingas kitoms teisėms ir laisvėms apsaugoti.

166. Vis dėlto, atsižvelgiant į Chartijos 52 straipsnio 3 dalyje nustatytą reikalavimą užtikrinti ne žemesnį apsaugos lygį nei tas, kuris nustatytas EŽTK, man atrodo galima taip sujungti sąlygas:

- nuosavybės atėmimas turi būti numatytas įstatyme (2 ir 4 sąlygos),
- nuosavybė gali būti atimta tik siekiant bendrojo intereso tikslo (1 ir 6 b sąlygos),
- minėtas atėmimas turi būti proporcingas šiam tikslui (6a sąlyga) ir
- turto vertę pagrįstai atitinkanti kompensacija turi būti išmokėta per pagrįstą laikotarpį (3 ir 5 sąlygos)¹³⁹.

167. Taigi šiuo atveju ginčijamą teisės aktą reikia išnagrinėti atsižvelgiant į šias keturias sąlygas.

i) Teisėtumo reikalavimas

168. Pagal EŽTT jurisprudenciją sąvoka „nustatyta įstatyme“ reiškia, kad aptariamoms nuosavybės atėmimo sąlygoms ir tvarka nustatytos pakankamai prienamomis, konkrečiomis ir nuspėjamomis vidaus teisės normomis¹⁴⁰.

169. Šiuo atveju ginčijamame teisės akte prienamai, konkrečiai ir nuspėjamai nurodyta panaikinti žemės ūkio paskirties žemės uzufukto teises, suteiktas asmenims, kurių nesieja artimas giminystės ryšys su žemės savininku. Be to, Vengrijos įstatyme tiksliai apibrėžiami asmenys, turintys tokį giminystės ryšį¹⁴¹. Todėl manau, kad pirmoji sąlyga yra įvykdyta.

ii) Bendrojo intereso tikslo buvimas

170. Kiek tai susiję su „visuomenės poreikiais“, kuriais pateisinamas nagrinėjamas atėmimas, EŽTT pripažįsta, kad EŽTK dalyvaujančios valstybės turi didelę diskreciją. Šis teismas gerbia tai, kaip nacionalinis teisės aktų leidėjas suformulavo reikalavimus, susijusius su „visuomenės poreikiais, išskyrus atvejus, kai šio teismo sprendimui „akivaizdžiai trūksta racionalaus pagrindimo“¹⁴².

¹³⁹ Iš tikrųjų, mano manymu, 3 ir 5 sąlygos yra neatsiejamos. Taikant laisvės atėmimo priemonę nepaisoma teisės į nuosavybę esmės, jeigu dėl tokio nusavinimo nenumatoma per pagrįstą laikotarpį sumokėti teisingą kompensaciją, išskyrus išimtines aplinkybes.

¹⁴⁰ Šiuo klausimu žr. 2005 m. gruodžio 1 d. EŽTT Sprendimo *Păduraru prieš Rumuniją*, CE:ECHR:2005:1201JUD006325200, 77 dalį.

¹⁴¹ Žr. 2013 m. Įstatymo dėl žemės ūkio paskirties žemės 5 straipsnio 13 punktą.

¹⁴² Žr., be kita ko, 1986 m. vasario 21 d. EŽTT Sprendimo *James ir kt. prieš Jungtinę Karalystę*, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, 46 punktą, 2004 m. birželio 22 d. EŽTT Sprendimo *Broniowski prieš Lenkiją*, CE:ECHR:2004:0622JUD003144396, 149 punktą, taip pat 2006 m. vasario 14 d. EŽTT Sprendimo *Lecarpentier ir kt. prieš Prancūziją*, CE:ECHR:2006:0214JUD006784701, 44 punktą.

171. Primenu, kad Vengrijos vyriausybė nurodė tris skirtingus tikslus ginčijamam teisės aktui pateisinti, t. y. žemės ūkio politikos tikslą, siekį bausti už nacionalinės teisės aktų, kuriais reglamentuojama valiutų kursų kontrolė, pažeidimus, ir siekį remiantis viešąja tvarka kovoti su nesąžiningo įgijimo praktika¹⁴³.

172. Atsižvelgiant į tai, kad valstybėms narėms suteikta diskrecija šioje srityje, tokie tikslai, mano manymu, gali būti laikomi Sąjungos bendrojo intereso tikslais, kaip jie suprantami pagal Chartijos 17 straipsnio 1 dalį ir 52 straipsnio 1 dalį.

iii) Ginčijamo teisės akto proporcingumas

173. Paprastai Teisingumo Teismas, kaip ir EŽTT, turėtų pripažinti, kad nacionalinės teisės aktų leidėjas turi veiksmų laisvę nuosavybės atėmimo proporcingumo klausimu¹⁴⁴.

174. Vis dėlto, net ir atsižvelgdamas į šią diskreciją, manau, kad ginčijamas nuosavybės atėmimas negali būti laikomas proporcingu, atsižvelgiant į Vengrijos siekiamus tikslus.

175. Viena vertus, atitinkamų uzufukto teisių panaikinimo *ex lege* proporcingumo įrodinėjimo pareiga tenka šiai valstybei narei. Tačiau ji nepateikė jokių įrodymų šiuo klausimu, tik iš esmės patvirtino, kad aptariamą uzufukto teisės neteisėtą.

176. Antra vertus, bet kuriuo atveju Komisija nurodė, kad tam tikromis ne tokiomis drastiškomis priemonėmis kaip panaikinimas *ex lege* būtų buvę galima pasiekti Vengrijos siekiamus tikslus. Kalbant apie žemės ūkio politikos tikslą, pažymėtina, kad būtų buvę galima reikalauti, kad uzufukto teisių turėtojas nekeistų atitinkamos žemės ūkio žemės paskirties ir prireikus pats užtikrintų efektyvų eksploatavimą ir laikytųsi sąlygų, užtikrinančių eksploatavimo tvarumą. Kalbant apie siekį nubausti už galimus nacionalinės teisės aktų dėl valiutų kursų kontrolės pažeidimus, pažymėtina, kad būtų pakakę vien baudos. Kalbant apie siekį remiantis viešąja tvarka kovoti su nesąžiningo įgijimo praktika, pažymėtina, kad negali būti pateisinamas atitinkamų uzufukto teisių panaikinimas, kiekvienu konkrečiu atveju neišnagrinėjus, ar jos tikrai yra piktnaudžiaujamojo pobūdžio¹⁴⁵. Be to, mano manymu, šiais tikslais nepateisinamas aptariamų uzufukto teisių panaikinimas *nustačius tokį trumpą pereinamąjį laikotarpį*¹⁴⁶.

iv) Kompensavimo tvarka

177. Primenu, kad ginčijamame teisės akte nenumatyta specialaus kompensavimo mechanizmo nusavintų uzufukto teisių turėtojams. Jie tik gali gauti žalos atlyginimą iš žemės savininkų, kurie pagal civilinės teisės normas turi atsiskaityti išnykus uzufukto teisėms¹⁴⁷.

178. Komisija ir Vengrijos vyriausybė nesutaria dėl konkrečių normų, kurios turi būti taikomos, ir dėl žalos atlyginimo, kurį uzufuktorius gali gauti iš savininko, masto. Komisija mano, kad tai susiję su senojo civilinio kodekso 5:150 straipsnio 2 dalimi¹⁴⁸, kurioje tik numatytas nenumatytų renovacijos ir remonto darbų, kuriuos atlieka uzufuktorius ir už kuriuos iš esmės atsakingas savininkas, išlaidų atlyginimas, išnykus uzufukto teisėms. Tačiau Vengrijos vyriausybė teigia, kad šio kodekso

143 Žr. šios išvados 26 išnašą.

144 Pagal analogiją žr. 2017 m. birželio 13 d. Sprendimą *Florescu ir kt.* (C-258/14, EU:C:2017:448, 57 punktą).

145 Pagal analogiją žr. Sprendimo *SEGRO ir Horváth*, 92, 93, 106, 121 ir 122 punktus.

146 Primenu, kad iš pradžių nustatytas dvidešimties metų pereinamasis laikotarpis galiausiai sutrumpintas iki 4 mėnesių ir 15 dienų (žr. šios išvados 24 ir 25 punktus).

147 Kaip buvo nurodyta šios išvados 29 ir 62 punktuose, *Alkotmánybíróság* (Konstitucinis Teismas) savo 2015 m. liepos 21 d. Sprendime Nr. 25 nusprendė, kad kompensavimo tvarka atitinka pagrindinį Vengrijos įstatymą, jeigu savininkas savo ruožtu gali gauti kompensaciją iš valstybės.

148 Pagal šią nuostatą „panaikinus uzufuktą, uzufuktorius gali, vadovaudamasis su neteisėtu praturtėjimu susijusiomis teisės normomis, reikalauti iš savininko sumokėti kompensaciją, atitinkančią padidėjusią turto vertę po to, kai savo lėšomis atliko neilinius renovacijos arba remonto darbus“.

6:180 straipsnio 1 dalies¹⁴⁹, susijusios su teisiškai neįmanomo sutarties įgyvendinimo padarinių sureguliuavimu, nuostatos taikomos jas galimai papildžius reglamentu pagal minėto 5:150 straipsnio 2 dalį. Pasak šios vyriausybės, uzufuktorius gali gauti finansinio įnašo, kurį pirma sumokėjo už uzufukto teises, ir jo investicijų į įrankius, sodinius ir kt. dalį atitinkančią kompensaciją. Komisija atsako, kad bet kuriuo atveju ši kompensacija nepadengtų nei investicijų, kurios nėra tiesiogiai kiekybiškai įvertinamos ir kurias uzufuktorius padarė tikėdamasis ir toliau naudotis žeme, nei negauto pelno.

179. Mano manymu, neatsižvelgiant į taikytiną Vengrijos civilinio kodekso straipsnį, numatyta kompensavimo tvarka neatitinka Chartijos 17 straipsnio 1 dalies reikalavimų, nepaisant diskrecijos, kurią šioje srityje reikia pripažinti valstybėms narėms.

180. Iš tikrųjų, pirma, pagal nurodytas civilinės teisės normas uzufuktorius turi pradėti jam atlygintinų sumų išieškojimą, pasinaudodamas procedūromis, kurios gali būti ilgos ir brangios¹⁵⁰. Tačiau EŽTT jurisprudencija rodo, kad nacionalinės teisės aktas, pagal kurį *automatiškai* nesumokama reikiama kompensacija ir pagal kurį nukentėjęs asmuo įpareigojamas pasinaudoti savo teise taikant tokią teismo procedūrą, neatitinka EŽTK pirmojo papildomo protokolo 1 straipsnio reikalavimų¹⁵¹.

181. Be to, pagal tas pačias civilinės teisės normas uzufuktoriui nesuteikiama garantija, kad jis gaus *pagrįstą* kompensaciją, *atitinkančią jo turto vertę*¹⁵². Pagal šias teisės normas uzufuktorius gali daugių daugiausia susigrąžinti jau sumokėto įnašo dalį, neatsižvelgiant į uzufukto teisių realią vertę tą dieną, kai jos buvo panaikintos *ex lege*, ir kai kurių investicijų į žemę sumą. Be to, šiuo atveju, kai uzufuktorių turtas, kuris buvo nusavintas, yra jų „darbo priemonė“, šis konkretus nuostolis privalo būti padengtas jį kompensuojant, o tai reiškia, kad reikia kompensuoti ne tik iki teisių panaikinimo dienos patirtus nuostolius, bet ir pagrįstai įvertinti papildomos negautų pajamų, kurias jie būtų gavę iš eksploatuojamos žemės, jeigu jų teisės nebūtų panaikintos, dalies nuostolius¹⁵³.

182. Pagaliau dėl tokios kompensavimo tvarkos uzufuktoriui kyla rizika, kad savininkas bus nemokus ir negalės atlyginti žalos¹⁵⁴.

183. Atsižvelgdamas į visa tai, kas išdėstyta, laikausi nuomonės, jog 2013 m. Įstatymo dėl pereinamojo laikotarpio priemonių 108 straipsnio 1 dalis yra nesuderinama su Chartijos 17 straipsnio 1 dalimi.

VI. Išvada

184. Atsižvelgdamas į visa tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui konstatuoti, kad:

1. Vengrija, pagal *földek mező- és erdőgazdasági forgalmáról ítmeneti szóló 2013. évi CXXII. törvény* nel *összefüggő egyes rendelkezésekről és szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény* (2013 m. Įstatymas Nr. CCXII, kuriuo nustatomos įvairios ir pereinamojo laikotarpio priemonės, susijusios su 2013 m.

149 Pagal šią nuostatą: „jeigu atsakomybė už negalėjimą įvykdyti sutarties negali būti priskirta nė vienai šaliai, lygiavertė pinigų suma už paslaugą, teiktą iki sutarties pasibaigimo, turi būti kompensuota. Jeigu kita šalis nesuteikė paslaugos už jau sumokėtą sumą, ta suma turi būti grąžinta“. Kaip pažymėjo Komisija, ypač ironiška, atsižvelgiant į Vengrijos argumentus dėl tariamo nagrinėjamų uzufukto sutarčių *ab initio* negaliojimo, kad Vengrija remiasi civilinės teisės normomis, susijusiomis su negalėjimu vykdyti tariamai galiojančią sutartį, o ne normomis, susijusiomis su ankstesnės padėties atkūrimu *restitutio in integrum* sutarties nebegaliojimo atveju.

150 Pagal analogiją žr. Sprendimo *SEGRO ir Horváth* 91 punktą.

151 Šiuo klausimu žr. 2000 m. gegužės 30 d. EŽTT Sprendimo *Carbonara ir Ventura prieš Italiją*, CE:ECHR:2000:0530JUD002463894, 67 punktą ir 2003 m. spalio 9 d. EŽTT Sprendimo *Biozokát A.E. prieš Graikiją*, CE:ECHR:2003:1009JUD006158200, 29 punktą. Taip pat žr. Kjølbros, J. F., *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention: for praktikere*, 4. udgave, p. 1230.

152 Pagal analogiją žr. Sprendimo *SEGRO ir Horváth* 91 punktą.

153 Pagal analogiją žr. 2003 m. birželio 12 d. EŽTT Sprendimo *Lallement prieš Prancūziją*, CE:ECHR:2003:0612JUD004604499, 10 punktą.

154 Pagal analogiją žr. Sprendimo *SEGRO ir Horváth* 91 punktą. Dėl Vengrijos argumentų, kad asmenys, iš kurių atimta uzufukto teisė, toliau galės naudoti aptariamą žemės ūkio paskirties žemę, pavyzdžiui, sudarydami žemės nuomos sutartį su žemės savininkais, pakanka, kaip Komisijai, pažymėti, kad toks sprendimas nesuteikia jokios garantijos pirmiesiems, nes žemės savininkai nėra įpareigoti sudaryti tokias sutartis.

Istatymu Nr. CXXII dėl prekybos žemės ūkio paskirties ir miško žeme) 108 straipsnio 1 dalį panaikindama *ex lege* anksčiau juridiniams ar fiziniams asmenims, negalintiems įrodyti artimo giminystės ryšio su žemės savininku, suteiktas žemės ūkio paskirties ir miško žemės uzufukto ir naudojimo teises, neįvykdė jai pagal SESV 63 straipsnį tenkančių įsipareigojimų.

2. Atmesti likusią ieškinio dalį.