



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
przedstawiona w dniu 31 maja 2017 r.¹

Sprawy połączone C-52/16 i C-113/16

**„SEGRO” Kft.
przeciwko
Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (C-52/16)
i
Günther Horváth
przeciwko
Vas Megyei Kormányhivatal (C-113/16)**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy w Szombathely, Węgry)]

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 49 TFUE – Swoboda przedsiębiorczości – Artykuł 63 TFUE – Swobodny przepływ kapitału – Dyskryminacja pośrednia – Umowne prawa użytkownika i używania gruntów rolnych – Zakaz nabycia wspomnianych praw przez osoby niebędące bliskimi krewnymi właściciela gruntów rolnych – Przepisy ustanawiające zniesienie takich praw niespełniających wskazanego warunku – Brak uzasadnienia – Naruszenie przepisów krajowych dotyczących kontroli dewizowej – Zwalczanie praktyk stanowiących nadużycie – Zwalczanie spekulacji gruntami – Artykuły 17 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Brak możliwości stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej niezależnie od kwestii naruszenia swobód przepływu

I. Wprowadzenie

1. Postanowieniami z dnia 25 stycznia 2016 r. (C-52/16) i 8 lutego 2016 r. (C-113/16), które wpłynęły do Trybunału odpowiednio w dniach 29 stycznia i 26 lutego 2016 r., Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy w Szombathely, Węgry) skierował do Trybunału dwa wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, dotyczące wykładni art. 49 i 63 TFUE, jak również art. 17 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
2. Wnioski te zostały przedstawione w ramach sporów pomiędzy „SEGRO” Kft. a Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (organami administracji departamentu Vas – wydział ds. gruntów dystryktu Sárvár, Węgry), z jednej strony, oraz Güntherem Horváthem a Vas Megyei Kormányhivatal (organami administracji departamentu Vas, Węgry), z drugiej strony, w przedmiocie decyzji dotyczących wykreślenia z ksiąg wieczystych prawa użytkownika i używania gruntów rolnych, które przysługiwały odpowiednio SEGRO i G Horváthowi.
3. Powyższe decyzje o wykreśleniu zostały wydane na podstawie przepisów krajowych przewidujących wygaśnięcie praw użytkownika i używania terenów uprawnych, chyba że wykazano, iż prawa te zostały ustanowione pomiędzy bliskimi krewnymi.

¹ Język oryginału: francuski.

4. Z przyczyn, które wykażę w dalszej części, jestem zdania, że wspomniane przepisy oraz decyzje o wykreśleniu wydane na ich podstawie są sprzeczne ze swobodą przepływu kapitału. Wymaganie bowiem, aby wspomniane prawa były ustanowione pomiędzy bliskimi krewnymi, stanowi pośrednią dyskryminację obywateli innych państw członkowskich i nie może być uzasadnione żadnym z celów, na które powołuje się rząd węgierski.

5. Ponadto, jeśli chodzi o art. 17 i 47 karty, których naruszenie zostało przywołane przez sąd odsyłający w sprawie C-52/16 SEGRO², zaproponowałbym Trybunałowi, aby dokonał wykładni art. 51 ust. 1 i 2 karty w ten sposób, że jeżeli przepis krajowy jest analizowany w świetle swobód przepływu, naruszenie prawa podstawowego zagwarantowanego w karcie nie może być podniesione niezależnie od kwestii naruszenia tych swobód.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

6. Przystąpienie Węgier do Unii Europejskiej zostało uregulowane w traktacie akcesyjnym³ (zwanym dalej „traktatem akcesyjnym z 2003 r.”), do którego został załączony akt ustanawiający warunki tego przystąpienia⁴ (zwany dalej „aktem o przystąpieniu z 2003 r.”) zgodnie z art. 1 ust. 2 tego traktatu. Na podstawie art. 2 ust. 2 wspomniany traktat wszedł w życie w dniu 1 maja 2004 r.

7. Rozdział 3 załącznika X do aktu o przystąpieniu z 2003 r. jest zatytułowany „Swoboda przepływu kapitału”. Punkt 2 rozdziału 3 stanowi:

„Nie naruszając zobowiązań wynikających z traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Węgry mogą utrzymać w mocy przez okres siedmiu lat od dnia przystąpienia zakazy dotyczące nabywania gruntów rolnych przez osoby fizyczne, które nie mieszkają lub nie są obywatelami Węgier, z jednej strony, oraz osoby prawne, z drugiej strony. W żadnym przypadku, obywatele państw członkowskich lub osoby prawne ustanowione zgodnie z przepisami innego państwa członkowskiego nie mogą być traktowane w sposób mniej korzystny, w zakresie nabywania gruntów rolnych niż w dniu podpisania traktatu o przystąpieniu [z 2003 r.]. [...]

Obywatele innego państwa członkowskiego, którzy chcą prowadzić działalność jako rolnicy indywidualni i którzy legalnie zamieszkiwali oraz wykonywali działalność rolniczą na Węgrzech nieprzerwanie przez co najmniej trzy lata, nie podlegają ani przepisom wymienionym w poprzednim akapicie, ani jakimkolwiek zasadom i procedurom innym niż te, którym podlegają obywatele Węgier. [...]

Jeżeli istnieją wystarczające dowody stwierdzające, iż po zakończeniu okresu przejściowego wystąpią poważne zakłócenia lub też istnieje groźba ich wystąpienia na rynku gruntów rolnych na Węgrzech, Komisja, stanowiąc na wniosek Węgier, podejmuje decyzję o przedłużeniu okresu przejściowego o maksymalnie trzy lata”.

2 Zobacz pkt 21 niniejszej opinii.

3 Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (państwami członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii, Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej; Dz.U. 2003, L 236, s. 17).

4 Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowania traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. 2003, L 236, s. 33).

8. Decyzją z dnia 20 grudnia 2010 r. Komisja przedłużyła do 30 kwietnia 2014 r. okres przejściowy ustanowiony dla nabycia gruntów rolnych na Węgrzech, o którym mowa w pkt 2 rozdziału 3 załącznika X do aktu o przystąpieniu z 2003 r.⁵

B. Prawo węgierskie

9. Termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (ustawa nr LV z 1994 r. o ziemi uprawnej) (zwana dalej „ustawą z 1994 r. o ziemi uprawnej”) została zmieniona, ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2013 r., w ten sposób, że ustanowienie w drodze umownej prawa do użytkowania ziemi uprawnej jest dopuszczalne wyłącznie pomiędzy bliskimi krewnymi.

10. W związku z tym, do wspomnianej ustawy został wprowadzony nowy art. 91 ust. 1 o następującym brzmieniu:

„W dniu 1 stycznia 2033 r. wygasają z mocy ustawy prawa użytkowania i używania istniejące w dniu 1 stycznia 2013 r. ustanowione w drodze umownej pomiędzy osobami niebędącymi bliskimi krewnymi zarówno na czas nieokreślony jak i na czas określony wygasający po dniu 30 grudnia 2032 r.”.

11. Mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (ustawa nr CXXII z 2013 r. o sprzedaży gruntów rolnych i leśnych) (zwana dalej „ustawą z 2013 r. o ziemi uprawnej”) została przyjęta w dniu 21 czerwca 2013 r. i weszła w życie w dniu 15 grudnia 2013 r. Jej art. 5 pkt 13 wprowadza następującą definicję:

„Bliski krewny»: małżonkowie, krewni w linii prostej, dzieci adoptowane, dzieci własne i dzieci małżonka, rodzice adopcyjni, teściowie oraz bracia i siostry”.

12. Artykuł 37 ust. 1 ustawy z 2013 r. o ziemi uprawnej stanowi, że prawo do użytkowania ziemi uprawnej ustanowione w drodze umownej jest nieważne, chyba że umowa została zawarta pomiędzy bliskimi krewnymi.

13. Mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (ustawa nr CCXII z 2013 r. wprowadzająca przepisy przejściowe i inne przepisy w związku z ustawą z 2013 r. o ziemi uprawnej) (zwana dalej „ustawą z 2013 r. w sprawie przepisów przejściowych”) została uchwalona w dniu 12 grudnia 2013 r., a weszła w życie w dniu 15 grudnia 2013 r.

14. Artykuł 108 ust. 1 tej ustawy, który uchylił art. 91 ust. 1 ustawy z 1994 r. o ziemi uprawnej, stanowi:

„W dniu 1 maja 2014 r. wygasają z mocy ustawy prawa użytkowania i używania istniejące w dniu 30 kwietnia 2014 r. ustanowione w drodze umownej pomiędzy osobami niebędącymi bliskimi krewnymi zarówno na czas nieokreślony jak i na czas określony wygasający po dniu 30 kwietnia 2014 r.”.

⁵ Decyzja Komisji 2010/792/UE z dnia 20 grudnia 2010 r. przedłużająca okres przejściowy dotyczący nabywania gruntów rolnych na Węgrzech (Dz.U. 2010, L 336, s. 60).

15. Artykuł 94 ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (ustawy nr CXLI z 1997 r. o księgach wieczystych) (zwanej dalej „ustawą o księgach wieczystych”) stanowi:

„1. W celu wykreślenia z księgi wieczystej praw do użytkowania i używania wygasłych na podstawie art. 108 ust. 1 [ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych] (zwanym dalej łącznie w niniejszym przepisie »prawami użytkowania«), osoba fizyczna, której przysługują prawa do użytkowania, jest zobowiązana, na podstawie wezwania wysłanego nie później niż dnia 31 października 2014 r. przez organ prowadzący rejestr, do złożenia na formularzu określonym w tym celu przez ministra, w ciągu 15 dni od daty doręczenia wezwania, oświadczenia dotyczącego więzi bliskiego pokrewieństwa, łączącej ją z osobą wskazaną jako właściciel nieruchomości w dokumencie stanowiącym podstawę rejestracji. W razie niezłożenia oświadczenia w wymaganym terminie, wniosek o wydanie zaświadczenia nie zostanie uwzględniony po dniu 31 grudnia 2014 r.

[...]

3. Jeżeli z oświadczenia nie wynika więź bliskiego pokrewieństwa lub jeżeli żadne oświadczenie nie zostało złożone we wskazanym terminie, organ prowadzący rejestr ksiąg wieczystych wykreśla z urzędu prawa do użytkowania ze wspomnianego rejestru w ciągu sześciu miesięcy po wygaśnięciu terminu, w którym zgłoszenie powinno zostać złożone, a najpóźniej w dniu 31 lipca 2015 r.

[...]

5. Organ administracji do spraw gruntów dokonuje z urzędu, najpóźniej w dniu 31 grudnia 2014 r., wykreślenia z rejestru ksiąg wieczystych praw użytkowania, które zostały wpisane na rzecz osób prawnych lub jednostek nieposiadających osobowości prawnej, lecz uprawnionych do nabywania praw, które podlegają wpisowi do rejestru, i które zostały zniesione na podstawie art. 108 ust. 1 [ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych].”

III. Postępowania główne i pytania prejudycjalne

A. Sprawa C-52/16

16. SEGRO jest spółką handlową mającą siedzibę na Węgrzech, której akcjonariuszami są osoby fizyczne, będące obywatelami innych państw członkowskich, zamieszkujące w Niemczech.

17. Przed dniem 30 kwietnia 2014 r. SEGRO nabyła prawa użytkowania dwóch gruntów rolnych położonych na Węgrzech. Prawa te zostały wpisane do ksiąg wieczystych. Rząd węgierski uściślił w tym zakresie, że prawa, które są przedmiotem postępowań głównych, zostały ustanowione przed dniem 1 maja 2004 r.

18. Na mocy dwóch decyzji, wydanych odpowiednio w dniach 10 i 11 września 2014 r., biuro do spraw gruntów dystryktu Sárvár organu administracyjnego departamentu Vas wykreśliło wspomniane prawa użytkowania z ksiąg wieczystych na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych oraz art. 94 ust. 5 ustawy o księgach wieczystych.

19. W swojej skardze wniesionej do sądu odsyłającego SEGRO w szczególności podniosła, że wyżej wymienione przepisy krajowe naruszają węgierską konstytucję i prawo Unii.

20. Sąd odsyłający wystąpił do Alkotmánybíróság (trybunału konstytucyjnego, Węgry) w celu stwierdzenia, czy wspomniane przepisy są niezgodne z węgierską konstytucją. Orzeczeniem nr 25 z dnia 21 lipca 2015 r. Alkotmánybíróság stwierdził niezgodność z węgierską konstytucją i orzekł, że ustawodawca powinien dokonać zmiany przepisów będących przedmiotem orzeczenia najpóźniej do dnia 1 grudnia 2015 r. Zdaniem sądu odsyłającego, przed upływem tego terminu nie zostały podjęte żadne działania w tym zakresie.

21. Ponownie rozpoznając spór w postępowaniu głównym, sąd odsyłający stwierdził w pierwszej kolejności, że mające zastosowanie przepisy krajowe mogą zniechęcać obywateli innych państw członkowskich do wykonywania swobody przedsiębiorczości (art. 49 TFUE) i swobodnego przepływu kapitału (art. 63 TFUE) poprzez nabycie praw do użytkowania nieruchomości gruntowych położonych na Węgrzech ze względu na ryzyko wcześniejszego zniesienia tych praw i to bez słusznego odszkodowania. Ponadto, wspomniane przepisy miałyby również stanowić nieproporcjonalne naruszenie prawa własności osób zainteresowanych, ustanowione w art. 17 karty. A zatem, wynikające z tego domniemanie prawne, zgodnie z którym wszystkie umowy pomiędzy podmiotami prywatnymi, na podstawie których zostały ustanowione prawa użytkowania i używania gruntów uprawnych, miałyby zostać zawarte w celu obejścia ograniczeń dotyczących nabycia własności, stanowi, zdaniem sądu odsyłającego, naruszenie prawa dostępu do bezstronnego sądu, podlegającego ochronie na podstawie art. 47 karty.

22. W tych okolicznościach Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy w Szombathely) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1. Czy art. 49 i 63 TFUE oraz 17 i 47 [karty] należy interpretować w ten sposób, że przepisy te stoją na przeszkodzie przepisom krajowym analogicznym do przepisów będących przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, które – bez rozważenia innych kryteriów – ustanawiają obowiązek wykreślenia wpisu prawa użytkowania i używania obciążających nieruchomości rolne i które zostały wpisane na rzecz podmiotów gospodarczych i osób fizycznych niebędących bliskimi krewnymi właściciela, nie przewidując jednocześnie obowiązku wypłaty na rzecz uprawnionych z tytułu wygasłych praw użytkowania i używania, odszkodowania za szkody majątkowe, które chociaż nie jest należne w ramach rozliczenia pomiędzy kontrahentami, ma podstawę w ważnych umowach?
2. Czy art. 49 i 63 TFUE oraz art. 17 i 47 [karty] należy interpretować w ten sposób, że przepisy te stoją na przeszkodzie przepisom krajowym, które analogicznie do przepisów będących przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, ustanawiają – bez rozważenia innych kryteriów – obowiązek wykreślenia wpisu praw użytkowania i używania obciążających nieruchomości rolne i które zostały wpisane, na podstawie umów zawartych przed dniem 30 kwietnia 2014 r., na rzecz podmiotów gospodarczych i osób fizycznych niebędących bliskimi krewnymi właściciela, jednocześnie przewidując obowiązek wypłaty na rzecz uprawnionych z tytułu wygasłych praw użytkowania i używania, odszkodowania za szkody majątkowe, które chociaż nie jest należne w ramach rozliczenia pomiędzy kontrahentami, ma podstawę w ważnych umowach?”.

B. Sprawa C-113/16

23. G. Horváth jest obywatelem austriackim zamieszkałym w Austrii, który przed dniem 30 kwietnia 2014 r. nabył prawa dożywotniego użytkowania dwóch gruntów rolnych położonych na Węgrzech. Prawa te zostały wpisane do ksiąg wieczystych. Rząd węgierski uściślił w tym zakresie, że prawa będące przedmiotem postępowania głównego zostały ustanowione przed dniem 1 maja 2004 r.

24. Na mocy decyzji z dnia 12 października 2015 r. organy administracyjne departamentu Vas dokonały wykreślenia wspomnianych praw użytkowania z ksiąg wieczystych na podstawie art. 5 pkt 13 ustawy z 2013 r. o ziemi uprawnej, art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych oraz art. 94 ust. 1 i 3 ustawy o księgach wieczystych.

25. G. Horváth wniósł odwołanie od tej decyzji do sądu odsyłającego.

26. Sąd odsyłający rozważa, czy wymóg istnienia więzi bliskiego pokrewieństwa pomiędzy stronami umowy, w drodze której zostało ustanowione użytkowanie, stanowi ukrytą dyskryminację obywateli innych państw członkowskich ze względu na fakt, iż grunty rolne w większości przypadków stanowią własność obywateli węgierskich. Ten skutek dyskryminacyjny jest, zdaniem sądu odsyłającego, tym bardziej widoczny, że uprzednio zakazano zagranicznym osobom fizycznym i prawnym nabywania własności takich gruntów, a zatem odsetek podmiotów uprawnionych do użytkowania lub używania był wyższy wśród obywateli innych państw członkowskich aniżeli wśród obywateli węgierskich.

27. W tych okolicznościach Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy w Szombathely) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1. Czy przepisy państwa członkowskiego, takie jak przepisy będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, uzależniające utrzymanie praw użytkowania i używania ustanowionych w odniesieniu do terenów rolnych od wykazania więzi bliskiego pokrewieństwa z osobą, która ustanowiła te prawa i przewidujące, że w sytuacji gdy uprawniony z tytułu prawa użytkowania lub używania nie może dowieść więzi bliskiego pokrewieństwa, jego prawo wygasa z mocy ustawy bez jakiegokolwiek odszkodowania, stanowią ograniczenie niezgodne z art. 49 i 63 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej?
2. Czy przepisy krajowe, takie jak przepisy będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, uzależniające utrzymanie praw użytkowania i używania ustanowionych w odniesieniu do terenów rolnych od wykazania więzi bliskiego pokrewieństwa z osobą, która ustanowiła prawa do użytkowania i używania i w świetle których prawa użytkowania i używania wygasają z mocy prawa bez jakiegokolwiek odszkodowania, w sytuacji gdy uprawniony z tytułu tych praw nie może dowieść więzi bliskiego pokrewieństwa, mają zastosowanie na zasadzie równego traktowania zarówno do obywateli danego państwa członkowskiego jak i do obywateli innych państw członkowskich zgodnie z art. 49 i 63 TFUE?”.

IV. Postępowanie przed Trybunałem

28. Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zostały zarejestrowane w sekretariacie Trybunału odpowiednio w dniach 29 stycznia 2016 r. (C-52/16) i 26 lutego 2016 r. (C-113/16).

29. Uwagi na piśmie przedstawiły rządy węgierski, włoski, austriacki, portugalski oraz Komisja Europejska.

30. Na rozprawie w dniu 7 marca 2017 r. uwagi ustne przedstawił rząd węgierski oraz Komisja.

V. Analiza

31. W swoich pytaniach sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy wykładni art. 49 i 63 TFUE oraz art. 17 i 47 karty należy dokonać w ten sposób, że sprzeciwiają się one przepisom krajowym, w świetle których prawa do użytkowania i używania gruntów rolnych wygasają, jeżeli nie zostanie wykazane, że rzeczne prawa zostały ustanowione pomiędzy bliskimi krewnymi.

32. Wszystkie strony, które przedstawiły uwagi Trybunałowi, z wyjątkiem rządu węgierskiego, uważają, że na to pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej.

33. Z przyczyn, które przedstawię poniżej, proponuję Trybunałowi, aby odpowiedział na te pytania w ten sposób, że art. 63 TFUE, który ustanawia swobodę przepływu kapitału, stoi na przeszkodzie takim przepisom.

A. W przedmiocie dopuszczalności pytań prejudycjalnych

34. Rząd węgierski wyraził pewne wątpliwości w przedmiocie dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

35. Po pierwsze, rząd ten podkreśla, że prawa użytkowania, będące przedmiotem postępowania głównego, zostały ustanowione przed wejściem w życie traktatu akcesyjnego z 2003 r., oraz że ich ustanowienie było ponadto sprzeczne z ówczesnie obowiązującymi przepisami krajowymi. A zatem, zdaniem tego rządu, nie jest możliwe dokonanie oceny, z punktu widzenia prawa Unii, zniesienia przez ustawodawcę krajowego tych praw, ustanowionych niezgodnie z przepisami, przed wejściem w życie tego traktatu.

36. Przypominam, że jeśli chodzi o stosowanie prawa Unii w nowym państwie członkowskim, Trybunał jest właściwy do dokonywania wykładni tego prawa od momentu przystąpienia tego państwa do Unii⁶.

37. W sprawach w postępowaniu głównym bezsporne jest, że prawa użytkowania zostały wykreślone z ksiąg wieczystych w drodze decyzji administracyjnych wydanych po dniu 1 maja 2004 r.⁷, czyli po dacie wejścia w życie traktatu akcesyjnego z 2003 r.⁸, na podstawie przepisów ustawowych przyjętych po wejściu w życie tego traktatu⁹.

38. W rezultacie wydaje mi się bezsporne, że Trybunał jest właściwy dla wykładni prawa Unii w zakresie zarówno decyzji o wykreśleniu, jak i przepisów ustawowych mających zastosowanie w sporach w postępowaniu głównym i to nawet przy założeniu, że te prawa zostały ustanowione przed dniem 1 maja 2004 r.

39. Uściślam, że w dalszej części mojej opinii dokonam analizy stanowiska rządu węgierskiego opartego na niezgodności z prawem ab initio praw użytkowania¹⁰.

40. Po drugie, rząd węgierski podnosi, że pytania prejudycjalne błędnie dotyczą art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych. Zdaniem tego rządu przedmiotowe prawa użytkowania wygasły ex lege w dniu 1 maja 2014 r. na podstawie wspomnianego przepisu, a zatem jedynie art. 94 ustawy o księgach wieczystych ma zastosowanie w sporach w postępowaniach głównych.

6 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 15 czerwca 1999 r., Andersson i Wåkerås-Andersson, C-321/97, EU:C:1999:307, pkt 31; z dnia 10 stycznia 2006 r., Ynos, C-302/04, EU:C:2006:9, pkt 36.

7 Zobacz pkt 18, 24 niniejszej opinii.

8 Zobacz pkt 6 niniejszej opinii.

9 Zobacz pkt 9–15 niniejszej opinii.

10 Zobacz pkt 90–99 niniejszej opinii.

41. W tej kwestii należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem jedynie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za przyszły wyrok, należy, przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy, zarówno ocena, czy do wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i ocena znaczenia pytań, które zadaje Trybunałowi. W konsekwencji, jeśli postawione pytania dotyczą wykładni lub ważności przepisu prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia¹¹.

42. Oznacza to, że pytania dotyczące prawa Unii korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie pytania prejudycjalnego zadanego przez sąd krajowy jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia lub ocena ważności zasady prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania¹².

43. Pytania skierowane w ramach niniejszych postępowań nie mieszczą się w żadnym z przypadków wskazanych w tym orzecznictwie. Bezsporne jest bowiem, że art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych ma najistotniejsze znaczenie w postępowaniach głównych, ponieważ przewiduje wygaśnięcie praw użytkowania ustanowionych między osobami, które nie są bliskimi krewnymi.

44. Po trzecie, rząd węgierski twierdzi, że sąd odsyłający zakwestionował wyrok nr 25 Alkotmánybíróság (trybunału konstytucyjnego) z dnia 21 lipca 2015 r., podczas gdy orzeczenia tego trybunału są dla niego wiążące.

45. Przypominam, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału sądy krajowe mają jak najszerze uprawnienie do wystąpienia do Trybunału o wykładnię przepisów prawa Unii wymagających zastosowania z ich strony, przy czym uprawnienie to przekształca się w obowiązek sądów orzekających w ostatniej instancji, z zastrzeżeniem wyjątków sformułowanych w orzecznictwie Trybunału. Przepis prawa krajowego nie może stanąć na przeszkodzie – w zależności od przypadku – skorzystaniu przez sąd krajowy z tego uprawnienia, względnie wywiązaniu się z tego obowiązku. Zarówno wspomniana możliwość, jak i przywołany obowiązek stanowią nieodłączne elementy ustanowionego na mocy art. 267 TFUE systemu współpracy pomiędzy sądami krajowymi a Trybunałem i są nieodłącznie związane ze sprawowaniem funkcji sądów stosujących prawo Unii, powierzonych przez tenże przepis sądom krajowym¹³.

46. A zatem, przepis prawa krajowego przywołany przez rząd węgierski nie powinien uniemożliwiać sądowi odsyłającemu wystąpienia do Trybunału z wnioskiem w trybie prejudycjalnym w celu skierowania pytania dotyczącego wykładni prawa Unii, takiego jak pytania, które są przedmiotem niniejszych postępowań.

47. Z powyższego wynika, że wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są dopuszczalne.

11 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in., C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo.

12 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in., C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo.

13 Wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, pkt 32, 33 i przytoczone tam orzecznictwo.

B. W przedmiocie mającej zastosowanie swobody przepływu

48. Mając na uwadze uwagi przedstawione Trybunałowi należy ustalić, czy przepisy krajowe mające zastosowanie w sporach w postępowaniach głównych są objęte zakresem obowiązywania postanowień traktatu FUE dotyczących swobodnego przepływu kapitału, czy też swobody przedsiębiorczości. Przedmiotem tych przepisów jest uregulowanie ustanowienia i zachowania praw użytkowania i używania gruntów rolnych.

49. Uważam, że wspomniane przepisy nie mieszczą się w zakresie swobody przedsiębiorczości ustanowionej w art. 49 TFUE, lecz w zakresie swobody przepływu kapitału zagwarantowanej w art. 63 TFUE, a to z następujących przyczyn.

50. Zgodnie z moją wiedzą, Trybunał zawsze orzekał, z wyjątkiem, który miał miejsce wiele lat temu¹⁴, że przepisy krajowe regulujące inwestycje w nieruchomości mieszczą się w ramach swobody przepływu kapitału¹⁵.

51. Zgodnie z tym orzecznictwem, z jednej strony, wykonywanie prawa do nabywania, użytkowania i zbywania nieruchomości na terytorium innego państwa członkowskiego powoduje przepływ kapitału¹⁶.

52. Z drugiej strony, swobodny przepływ kapitału obejmuje czynności, poprzez które nierezydenci dokonują inwestycji w nieruchomości na terytorium państwa członkowskiego, jak wynika to z nomenklatury przepływów kapitału znajdującej się w załączniku I do dyrektywy Rady 88/361/EWG z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie wykonania art. 67 traktatu [artykuł uchylony traktatem z Amsterdamu]¹⁷, która zachowuje instrukcyjny charakter dla zdefiniowania pojęcia przepływu kapitału zawartego w art. 63 TFUE¹⁸.

53. W tym zakresie wyraźnie wynika z wyjaśnień zamieszczonych w załączniku I do dyrektywy 88/361, że do kategorii inwestycje w nieruchomości „należy również *prawo użytkowania*, służebności gruntowej oraz prawa budowlane” (kursywa moja).

54. Ponadto z przytoczonego orzecznictwa nie wynika, moim zdaniem, żadne rozróżnienie ze względu na to, czy nieruchomości rolne będące przedmiotem danych inwestycji są przeznaczone do celów prywatnych, czy do prowadzenia działalności gospodarczej. W szczególności, Trybunał w sposób wyraźny odnosił się do przepływów kapitału związanych z *prawem korzystania* z nieruchomości w innym państwie członkowskim, co obejmuje, moim zdaniem, możliwość korzystania z tych dóbr w ramach działalności mieszczącej się także w ramach swobody przedsiębiorczości¹⁹.

14 Zobacz wyrok z dnia 6 listopada 1984 r., Fearon, 182/83, EU:C:1984:335, pkt 9. Ten wyrok dotyczył spółki irlandzkiej utworzonej przez obywateli innych państw członkowskich, którą wyłączone ze względu na brak poszanowania przez te osoby warunku zamieszkania na terenach rolniczych. Uważam jednak, że przyjęte w tym względzie rozwiązanie we wspomnianym wyroku zostało zmienione w późniejszym orzecznictwie Trybunału.

15 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 5 marca 2002 r., Reisch i in., C-515/99, od C-519/99 do C-524/99 i C-526/99-C-540/99, EU:C:2002:135, pkt 28–31; z dnia 23 września 2003 r., Ospelt i Schlössle Weissenberg, C-452/01, EU:C:2003:493, pkt 24; z dnia 25 stycznia 2007 r., Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, pkt 22–24; z dnia 1 października 2009 r., Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, pkt 20.

16 Wyroki: z dnia 5 marca 2002 r., Reisch i in., C-515/99, od C-519/99 do C-524/99 i od C-526/99 do C-540/99, EU:C:2002:135, pkt 29; z dnia 25 stycznia 2007 r., Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, pkt 22; a także z dnia 1 października 2009 r., Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, pkt 20.

17 Dz.U. 1988, L 178, s. 5.

18 Wyroki: z dnia 5 marca 2002 r., Reisch i in., C-515/99, od C-519/99 do C-524/99 i od C-526/99 do C-540/99, EU:C:2002:135, pkt 30; z dnia 25 stycznia 2007 r., Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, pkt 23; a także z dnia 1 października 2009 r., Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, pkt 20.

19 Zobacz pkt 51 niniejszej opinii.

55. Innymi słowy, przepisy krajowe dotyczące inwestycji w nieruchomości mieszczą się w ramach swobody przepływu kapitału, nawet jeżeli te inwestycje mają na celu umożliwienie wykonywania swobody przedsiębiorczości w danym państwie członkowskim bądź to jako osoba fizyczna²⁰, bądź za pośrednictwem spółki utworzonej w tym państwie członkowskim²¹.

56. Potwierdzenie tej wykładni znajduję w wyjaśnieniach umieszczonych w załączniku I do dyrektywy 88/361, w świetle których pojęcie inwestycji w nieruchomości oznacza „zakup budynków i gruntów oraz wznoszenie budowli przez osoby prywatne w celu osiągnięcia zysku albo na użytek własny” (kursywa moja).

57. A zatem ewentualna eksploatacja gruntów rolnych będących przedmiotem postępowań głównych, zarówno przez SEGRO czy też G. Horvátha, nie może spowodować objęcia właściwych przepisów krajowych zakresem swobody przedsiębiorczości.

58. Za taką wykładnią przemawia również treść załącznika X do aktu o przystąpieniu z 2003 r., który ustanawia pewne przepisy przejściowe dotyczące przystąpienia Węgier do Unii na podstawie art. 24 wspomnianego aktu.

59. Precyzuję, że te przepisy przejściowe, które nie są przedmiotem pytań skierowanych przez sąd odsyłający, nie mają zastosowania w okolicznościach takich jak mające miejsce w sporach w postępowaniach głównych, jak podniosła Komisja, ponieważ decyzje administracyjne będące przedmiotem sporów w postępowaniach głównych zostały wydane po dniu 30 kwietnia 2014 r., czyli po dacie wygaśnięcia ustanowionego okresu przejściowego po jego przedłużeniu w odniesieniu do nabycia gruntów rolnych na Węgrzech, o którym mowa w pkt 2 rozdziału 3 załącznika X do aktu o przystąpieniu z 2003 r.²².

60. Niemniej jednak z brzmienia tych przepisów wynika przydatne wyjaśnienie zakresu stosowania swobody przepływu kapitału. W pkt 2 rozdziału 3 tego załącznika przewidziano bowiem, że Węgry mogą utrzymać w mocy – na warunkach określonych w owym akcie – przez okres przejściowy siedmiu lat od daty przystąpienia (okres przedłużony przez Komisję do 30 kwietnia 2014 r.²³), zakazy w zakresie nabywania gruntów rolnych przez osoby fizyczne niemieszkające na Węgrzech ani niebędące obywatelami Węgier, z jednej strony, oraz przez osoby prawne, z drugiej strony.

61. Z kolei wspomniany rozdział 3 jest zatytułowany „swoboda przepływu kapitału”. A zatem projektodawcy aktu o przystąpieniu z 2003 r. w sposób wyraźny uznali, że nabycie gruntów rolnych przez osoby fizyczne lub prawne mieści się w ramach swobody przepływu kapitału.

62. Z powyższych rozważań wynika, że należy zbadać zakres przepisów krajowych mających zastosowanie w postępowaniach głównych w świetle swobody przepływu kapitału ustanowionej w art. 63 TFUE.

63. Niemniej jednak precyzuję, posiłkowo, że dalsze rozważania również mogą się mieścić w ramach swobody przedsiębiorczości, zarówno jeśli chodzi o istnienie ograniczenia, jak i brak uzasadnienia tego ograniczenia.

20 Wyrok z dnia 5 marca 2002 r., Reisch i in., C-515/99, od C-519/9 do C-524/99 oraz od C-526/99 do C-540/99, EU:C:2002:135, dotyczył systemu umożliwiającego zakup nieruchomości gruntowej, jeżeli nabywca zobowiązał się ustanowić na niej swoją główną siedzibę lub prowadzić działalność gospodarczą (zob. pkt 6 tego wyroku). Wyrok z dnia 25 stycznia 2007 r., Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, dotyczył w szczególności unieważnienia nabycia gruntu rolnego przez osobę fizyczną na tej podstawie, że osoba ta nie ustanowiła swojego miejsca zamieszkania na wspomnianym gruncie.

21 Wyrok z dnia 1 października 2009 r., Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593 dotyczył odmowy udzielenia zezwolenia na inwestycje w nieruchomości w Belgii planowane przez fundację z siedzibą w Niderlandach, która planowała eksploatację wspomnianych nieruchomości za pośrednictwem belgijskich spółek handlowych (zob. pkt 12–14, a także pkt 23, 24 tego wyroku).

22 Zobacz pkt 8, 18 i 24 niniejszej opinii.

23 Zobacz pkt 8 niniejszej opinii.

C. W przedmiocie istnienia ograniczenia w swobodnym przepływie kapitału

64. Należy obecnie ustalić, czy przepisy krajowe sporne w postępowaniach głównych zawierają ograniczenie swobodnego przepływu kapitału.

65. Tytułem wstępu rząd węgierski stwierdził, że art. 345 TFUE daje państwom członkowskim duży margines swobody, jeśli chodzi o zakres i warunki nabycia niektórych praw dotyczących własności, takich jak prawo użytkowania, z jedynym ograniczeniem, aby nie czynić nabycia niemożliwym i nie doprowadzić do dyskryminacji.

66. Przypominam, że art. 345 TFUE ustanawia zasadę neutralności traktatów w stosunku do systemów prawa własności w państwach członkowskich, ale wspomniana neutralność nie skutkuje jednak tym, że przepisy krajowe regulujące nabycie własności rolnej nie podlegają podstawowym zasadom prawa Unii, w szczególności zasadzie niedyskryminacji, swobodzie działalności gospodarczej oraz swobodzie przepływu kapitału²⁴.

67. A zatem okoliczność, że przepisy mające zastosowanie w postępowaniu głównym mogą mieścić się w zakresie art. 345 TFUE, nie może wykluczać zastosowania postanowień traktatu FUE dotyczących swobodnego przepływu kapitału.

68. Zgodnie z art. 63 TFUE zakazane są wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału między państwami członkowskimi. W tym zakazie mieszczą się zwłaszcza wszelkie przepisy krajowe przewidujące dyskryminację ze względu na pochodzenie kapitału²⁵.

69. Należy podkreślić, że stwierdzenie występowania dyskryminacji, która stanowi poważniejsze naruszenie zobowiązań wynikających z prawa Unii aniżeli zwykłe ograniczenie o charakterze niedyskryminacyjnym, może wywoływać pewne skutki na poziomie uzasadnienia²⁶.

70. Tymczasem moim zdaniem, przepisy krajowe sporne w postępowaniach głównych ustanawiają dyskryminację pośrednią ze względu na pochodzenie kapitału, jak słusznie podniosły rządy austriacki, portugalski oraz Komisja.

71. Trzeba przypomnieć w tym względzie, że stwierdza się istnienie dyskryminacji pośredniej, jeżeli warunek ustanowiony przez przepis krajowy, z którego nie wynika formalne rozróżnienie ze względu na pochodzenie, może być łatwiej spełniony przez obywateli danego państwa członkowskiego aniżeli przez obywateli innych państw członkowskich²⁷.

72. Oczywiście przepis krajowy, taki jak art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych, który ustanawia wygaśnięcie z mocy samego prawa praw użytkowania i używania, chyba że zostanie wykazane, że umowa ustanawiająca takie prawo została zawarta pomiędzy bliskimi krewnymi, nie dokonuje jawnego rozróżnienia ze względu na pochodzenie kapitału.

²⁴ Zobacz podobnie wyroki: z dnia 6 listopada 1984 r., Fearon, 182/83, EU:C:1984:335, pkt 7; z dnia 15 maja 2003 r., Salzmann, C-300/01, EU:C:2003:283, pkt 39; z dnia 23 września 2003 r., Ospelt i Schlössle Weissenberg, C-452/01, EU:C:2003:493, pkt 24; a także z dnia 22 października 2013 r., Essent i in., od C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, pkt 29, 36.

²⁵ Zobacz podobnie wyroki: z dnia 14 października 1999 r., Sandoz, C-439/97, EU:C:1999:499, pkt 31; z dnia 4 marca 2004 r., Komisja/Francja, C-334/02, EU:C:2004:129, pkt 24, 25 oraz z dnia 12 grudnia 2006 r., Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, EU:C:2006:774, pkt 64, 65.

²⁶ Zobacz pkt 115–118 niniejszej opinii.

²⁷ Zobacz w szczególności podobnie w zakresie warunków pobytu wyroki: z dnia 27 listopada 1997 r., Meints, C-57/96, EU:C:1997:564, pkt 45, 46; z dnia 24 września 1998 r., Komisja/Francja, C-35/97, EU:C:1998:431, pkt 39; z dnia 11 września 2008 r., Petersen, C-228/07, EU:C:2008:494, pkt 54, 55; z dnia 5 maja 2011 r., Komisja/Niemcy, C-206/10, EU:C:2011:283, pkt 37, 38. Trybunał uznał, że taki skutek wywołują inne kryteria zwłaszcza w wyroku z dnia 12 lipca 1979 r., Palermo Toia, 237/78, EU:C:1979:197, pkt 12–14, który dotyczył przepisu uzależniającego przyznanie zasiłku macierzyńskiego od obywatelstwa dzieci uprawnionej matki; w wyrokach: z dnia 12 września 1996 r., Komisja/Belgia, C-278/94, EU:C:1996:321, pkt 28–30; z dnia 25 października 2012 r., Prete, C-367/11, EU:C:2012:668, pkt 29–31, które dotyczyły wymogów związanych z ukończeniem studiów w danym państwie członkowskim lub w wyroku z dnia 25 października 2007 r., Geurts i Vogten, C-464/05, EU:C:2007:631, pkt 21, 22, który dotyczył warunku zatrudnienia pewnej liczby pracowników w danym państwie członkowskim.

73. Jednakże takie ustawodawstwo ustanawia ukrytą dyskryminację ze względu na pochodzenie kapitału, w zakresie w jakim możliwość bycia bliskim krewnym osoby, która przeniosła takie prawo w odniesieniu do gruntów węgierskich będzie większa w wypadku obywatela węgierskiego aniżeli obywatela innego państwa członkowskiego. Innymi słowy, warunek nałożony w art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych będzie łatwiej spełniony, zgodnie ze wspomnianym orzecznictwem, przez grupę obywateli węgierskich aniżeli grupę obywateli innych państw członkowskich.

74. Ten skutek dyskryminacyjny zostaje zresztą wzmocniony ze względu na ograniczenia w nabywaniu własności gruntów rolnych, które obowiązywały przed wejściem w życie przepisów krajowych mających zastosowanie w niniejszych sprawach. Z wyjaśnień przekazanych przez sąd odsyłający wynika bowiem, że w swojej pierwotnej wersji ustawa z 1994 r. o ziemi uprawnej wyłączała możliwość nabywania własności gruntów uprawnych przez cudzoziemców, jednakże osoby te mogły nabyć prawo użytkowania lub używania takich gruntów. Ponadto, również w świetle wyjaśnień tego sądu, nabycie przez cudzoziemców prawa własności gruntów uprawnych przed wejściem w życie ustawy z 1994 r. o ziemi uprawnej wymagało zezwolenia ministra finansów.

75. Wspomniane ograniczenia wzmocniły w dwojaki sposób dyskryminacyjny skutek art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych.

76. Z jednej strony, te ograniczenia zwiększają prawdopodobieństwo, że obecni właściciele gruntów rolnych położonych na Węgrzech mają obywatelstwo węgierskie. Tymczasem prawdopodobieństwo bycia bliskim krewnym właściciela węgierskiego jest większe w przypadku obywatela węgierskiego niż w wypadku obywatela innego państwa członkowskiego. A zatem wspomniane ograniczenia, w połączeniu z wymogiem bycia bliskim krewnym, działają na szkodę obywateli innych państw członkowskich.

77. Z drugiej strony, rzeczone ograniczenia skłoniły obywateli innych państw członkowskich, którzy zamierzali zainwestować w grunty rolne na Węgrzech, do nabycia praw użytkowania i używania takich gruntów. W rezultacie wygaśnięcie tych praw, przewidziane w art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych, proporcjonalnie w większym stopniu niekorzystnie wpływa na sytuację obywateli innych państw członkowskich aniżeli obywateli węgierskich.

78. W tym zakresie rząd węgierski podnosi, że na ponad 100 000 osób, których dotyczyło zniesienie praw użytkowania i używania przewidziane w art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych, liczba cudzoziemców, w tym obywateli państw trzecich, miałyby wynosić jedynie 5058.

79. Ten argument, który koncentruje się jedynie na strukturze grupy osób objętych zakresem tego przepisu, nie jest właściwy dla oceny istnienia dyskryminacji pośredniej ze względu na przynależność państwową. Istnienie takiej dyskryminacji należy bowiem stwierdzić w drodze porównania pomiędzy:

- odsetkiem osób objętych regulacją pośród obywateli węgierskich, oraz
- odsetkiem osób dotkniętych regulacją pośród obywateli innych państw członkowskich.

80. A zatem istnienie dyskryminacji pośredniej ze względu na pochodzenie należy stwierdzić wówczas, gdy jest prawdopodobne, że odsetek – a nie liczba absolutna²⁸ – osób objętych daną regulacją jest wyższy wśród obywateli innych państw członkowskich aniżeli wśród obywateli węgierskich. Na podstawie argumentów przedstawionych w pkt 70–77 niniejszej opinii uważam, że tak właśnie jest w okolicznościach występujących w postępowaniach głównych.

81. Zapytany o to na rozprawie, rząd węgierski nie przedstawił żadnych statystyk ani innych dowodów, które mogłyby poddać w wątpliwość to stwierdzenie.

82. Rząd węgierski oparł swoją argumentację również na tym, że w razie wygaśnięcia praw użytkowania i używania uprawniony z tytułu tych praw może żądać rekompensaty finansowej od swojego kontrahenta. Rząd ten wyjaśnił, że na podstawie odpowiednich przepisów węgierskiego kodeksu cywilnego wspomniane odszkodowanie równe jest, co do zasady, wysokości bezpodstawnego wzbogacenia przez właściciela. Zdaniem tego rządu prawo do takiej rekompensaty finansowej zostało potwierdzone w wyroku nr 25 Alkotmánybíróság (trybunału konstytucyjnego) z dnia 21 lipca 2015 r.

83. Podnoszę w tym zakresie, że pytania skierowane przez sąd odsyłający w sprawie C-113/16 wykluczają możliwość takiej rekompensaty finansowej, przeciwnie aniżeli pytania przedstawione w sprawie C-52/16.

84. Po tym uściśleniu, ewentualne uprawnienie posiadacza wspomnianych praw do żądania rekompensaty finansowej, nie może, zgodnie z tym, co podniosła Komisja, prowadzić do wniosku, że nie zachodzi dyskryminacja pośrednia, której istnienie zostało wcześniej stwierdzone.

85. Niezależnie od tej możliwości przepisy krajowe mające zastosowanie w sporach w postępowaniach głównych przewidują bowiem wygaśnięcie praw użytkowania i używania ustanowionych przez osoby prywatne, i to wbrew ich woli. Tymczasem może istnieć wiele przyczyn, dla których kontrahenci prywatni nie chcą sobie wygaśnięcia takich praw, takich jak wola uprawnionego korzystania z tych terenów ze względu na ich specyficzne właściwości, perspektywę przyszłych dochodów dla obu stron, czy też niemożność zapłaty przez właściciela rekompensaty finansowej w przypadku wygaśnięcia. Innymi słowy wygaśnięcie tych praw może powodować, dla kontrahentów, którzy je ustanowili, niedogodności, których ewentualne rozliczenie finansowe nie wyeliminuje całkowicie.

86. A zatem, w zakresie w jakim wygaśnięcie tych praw, wbrew woli kontrahentów, którzy je ustanowili, będzie dotyczyło większego odsetka obywateli innych państw trzecich, należy z tego wnioskować, że takie wygaśnięcie jest dyskryminujące i to niezależnie od ewentualnej możliwości żądania przez właściciela tych praw rekompensaty finansowej ze strony jego kontrahenta.

87. Z powyższych uwag wynika, że przepisy krajowe mające zastosowanie w sporach w postępowaniach głównych, które przewidują wygaśnięcie z mocy prawa praw użytkowania i używania, chyba że zostanie przedstawiony dowód, że takie prawo zostało ustanowione między bliskimi krewnymi, ustanawiają dyskryminacyjne ograniczenie w swobodnym przepływie kapitału zagwarantowanym w art. 63 TFUE.

D. W przedmiocie uzasadnienia ograniczenia w swobodnym przepływie kapitału

88. W istocie rząd węgierski przedstawił trzy względy uzasadnienia, dotyczące odpowiednio naruszenia przepisów krajowych w dziedzinie kontroli dewizowej, zwalczania praktyk stanowiących nadużycie oraz celu interesu ogólnego związanego z eksploatacją gruntów rolnych.

²⁸ Innymi słowy, argumentu rządu węgierskiego nie można podzielić, w zakresie w jakim jest on oparty na wartościach *absolutnych* (dotyczących samego składu grupy osób objętych regulacją), podczas gdy istnienie dyskryminacji pośredniej powinno się opierać na wartościach *względnych* (w oparciu o porównanie pomiędzy odsetkiem osób objętych regulacją wśród obywateli innych państw członkowskich a wśród obywateli węgierskich).

89. Z przyczyn przedstawionych poniżej uważam, że żaden z przedstawionych względów nie może uzasadniać przepisów krajowych mających zastosowanie w niniejszych sprawach.

1. W przedmiocie istnienia uzasadnienia opartego na naruszeniu przepisów krajowych w dziedzinie kontroli dewizowej

90. Zgodnie z art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE art. 63 nie narusza prawa państw członkowskich do podejmowania wszelkich środków niezbędnych do zapobiegania naruszeniom ich ustaw i aktów wykonawczych, zwłaszcza w sferze podatkowej i w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami finansowymi.

91. Rząd węgierski stwierdził, że niezależnie od wpisania do ksiąg wieczystych, nabycie praw użytkowania, których dotyczą przepisy mające zastosowanie w postępowaniach głównych, było niezgodne z prawem „ab initio”. Przed dniem 1 stycznia 2002 r. nabycie praw użytkowania i używania gruntów uprawnnych było bowiem uzależnione, na podstawie przepisów krajowych w dziedzinie kontroli dewizowej, od udzielenia zezwolenia przez narodowy bank Węgier. Tymczasem wspomniana instytucja wskazała, że nie wystąpiono o żadne zezwolenie dewizowe w celu nabycia takich praw. A zatem państwo węgierskie, zdaniem rządu, uchwaliło art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych w celu wyeliminowania tego nieprawidłowego stanu dotyczącego całości praw użytkowania i używania uzyskanych przez nierezydentów.

92. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że sankcja mająca wpływ na wykonywanie swobód przepływu zagwarantowanych w TFUE powinna być zgodna z zasadą proporcjonalności²⁹.

93. W niniejszej sprawie uważam, że wygaśnięcie praw użytkowania i używania przewidziane w przepisach krajowych mających zastosowanie w postępowaniach głównych jest nieproporcjonalne w stosunku do celu polegającego na objęciu sankcjami naruszenia przepisów krajowych w dziedzinie kontroli dewizowej.

94. Po pierwsze, przewidziana sankcja nie wydaje mi się właściwa z punktu widzenia powierzonego jej celu, czyli unormowania transakcji wykonanych z naruszeniem systemu kontroli dewizowej. Ta sankcja bowiem – czyli wygaśnięcie – znajduje zastosowanie do każdego prawa, które nie zostało ustanowione między bliskimi krewnymi, a kryterium to nie wykazuje żadnego związku z ewentualnym naruszeniem systemu kontroli dewizowej.

95. Po drugie, sankcja wydaje mi się nieproporcjonalna ze względu na swoją surowość. Moim zdaniem bowiem, naruszenie przepisów ustanawiających kontrolę administracyjną w zakresie zakupu i sprzedaży obcych walut nie może podlegać sankcji polegającej na wygaśnięciu praw ustanowionych w drodze umów pomiędzy podmiotami prywatnymi i których ważność w świetle przepisów prawa materialnego nie może być zakwestionowana. Wydaje mi się w tym zakresie właściwsze nałożenie z tytułu naruszenia takiej kontroli administracyjnej sankcji administracyjnych, w szczególności o charakterze pieniężnym.

96. Po trzecie, sankcja ta wydaje mi się również nieproporcjonalna ze względu na jej uogólniony zakres stosowania, w stopniu w jakim nie pozwala ona podmiotom, których prawa wygasły, wykazać, że przestrzegały one przepisów krajowych w dziedzinie kontroli dewizowej.

²⁹ W dziedzinie swobodnego przepływu kapitału zobacz podobnie wyrok z dnia 1 grudnia 2005 r., Burtscher, C-213/04, EU:C:2005:731, pkt 54 i nast. W dziedzinie swobody przepływu pracowników, zobacz podobnie wyroki: z dnia 12 grudnia 1989 r., Messner, C-265/88, EU:C:1989:632, pkt 14; z dnia 30 kwietnia 1998 r., Komisja/Niemcy, C-24/97, EU:C:1998:184, pkt 14. W dziedzinie swobody przepływu towarów zob. podobnie wyrok z dnia 2 października 2003 r., Grilli, C-12/02, EU:C:2003:538, pkt 49. W dziedzinie swobody przepływu usług zob. podobnie wyrok z dnia 12 września 2013 r., Konstantinides, C-475/11, EU:C:2013:542, pkt 52, 57. W dziedzinie swobody przedsiębiorczości zob. podobnie wyroki: z dnia 29 lutego 1996 r., Skanavi i Chryssanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 6 listopada 2003 r., Gambelli i in., C-243/01, EU:C:2003:597, pkt 72.

97. Po czwarte uważam, że wspomniana sankcja jest nieproporcjonalna ze względu na zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz pewności prawa. Wydaje mi się bowiem sprzeczne z tymi wymaganiami, aby powodować wygaśnięcie spornych praw ponad dwanaście lat po ich ustanowieniu i rzekomym naruszeniu przepisów krajowych w dziedzinie kontroli dewizowej³⁰.

98. Potwierdzenie tego rozumowania znajduję w wyroku *Burtscher*³¹, który dotyczył przypadku podobnego do występującego w niniejszym postępowaniu, a mianowicie nieważności *ex tunc* transakcji gruntowej z powodu naruszenia przepisów administracyjnych ustanawiających obowiązek uprzedniego złożenia oświadczenia. Trybunał orzekł, że sankcja nieważności nałożona w razie spóźnionego złożenia tego oświadczenia była nieproporcjonalna z przyczyn częściowo podobnych do wcześniej przedstawionych:

- zakres stosowania tej sankcji był nieproporcjonalny, ponieważ nieważność następowała automatycznie na skutek samego tylko upływu terminu do złożenia wymaganego oświadczenia, bez względu na powody opóźnienia w jego złożeniu (pkt 55 tego wyroku);
- jej surowość była również nieproporcjonalna, ponieważ podważała ona w bezwzględny sposób porozumienie wyrażające wolę stron bez przyczyny opartej na mających zastosowanie przepisach prawa materialnego i mimo tego, że inne środki, takie jak grzywna, mogłyby skutecznie sankcjonować opóźnione złożenie oświadczenia (pkt 56–60 wspomnianego wyroku),
- sankcja ta nie odpowiadała wymogom pewności prawa, szczególnie ważnym w dziedzinie nabywania nieruchomości gruntowych (pkt 56 tego wyroku).

99. Wnioskuje z powyższych rozważań, że wygaśnięcie praw użytkowania i używania, do których doszło w sprawach w postępowaniach głównych nie może być uzasadnione ewentualnym naruszeniem przepisów krajowych w dziedzinie kontroli dewizowej.

2. W przedmiocie istnienia uzasadnienia opartego na zwalczaniu praktyk stanowiących nadużycie

100. Rząd węgierski podniósł również, że wygaśnięcie prawa użytkowania i używania, przewidziane na podstawie mających zastosowanie przepisów krajowych, jest uzasadnione wolą zwalczania praktyk stanowiących nadużycie. Zgodnie z tą argumentacją umowy, których dotyczą postępowania główne, miałyby służyć obejściu zakazu nabywania własności terenów uprawnych nałożonego na cudzoziemców i osoby prawne. Rząd ten uściśla w tym zakresie, że utrzymanie prawa własności pozbawionego swojej istoty poprzez przeniesienie prawa do użytkowania nie jest zgodne z żadną racją gospodarczą.

101. W tym zakresie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że zwalczanie praktyk stanowiących nadużycie stanowi słuszny wzgląd pozwalający uzasadnić ograniczenie swobód przepływu gwarantowanych przez traktat FUE. Zgodnie z tym orzecznictwem, dotyczącym zwłaszcza dziedziny podatków, przepis krajowy ograniczający swobodę przedsiębiorczości może być uzasadniony, jeżeli dotyczy czysto sztucznych struktur, których celem jest uniknięcie stosowania przepisów danego państwa członkowskiego³².

30 Z uwag rządu węgierskiego wynika, że uzyskanie zezwolenia przez narodowy bank Węgier było wymagane do dnia 1 stycznia 2002 r. Z kolei art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. w sprawie przepisów przejściowych stanowi, że sporne prawa użytkowania i używania wygasają z mocy prawa w dniu 1 maja 2014 r.

31 Wyrok z dnia 1 grudnia 2005 r., C-213/04, EU:C:2005:731. Zgodnie z austriackimi przepisami mającymi zastosowanie w tej sprawie nabywca nieruchomości rolnej był zobowiązany dostarczyć w określonym terminie zaświadczenie, w świetle którego grunt był zabudowany, nabywcie nie nastąpiło w celu budowy domu wakacyjnego, a nabywca był obywatelem austriackim albo był uprawniony do takiego samego traktowania jak obywatel austriacki (pkt 6, 25).

32 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 12 września 2006 r., *Cadbury Schweppes i Cadbury Schweppes Overseas*, C-196/04, EU:C:2006:544, pkt 51; z dnia 13 marca 2007 r., *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, C-524/04, EU:C:2007:161, pkt 72; a także z dnia 1 kwietnia 2014 r., *Felixstowe Dock and Railway Company i in.*, C-80/12, EU:C:2014:200, pkt 31.

102. Jednakże, ze względu na fakt, że cel ten obejmuje zwalczanie jedynie czysto sztucznych struktur, nie może on być przywołany w celu uzasadnienia przepisu krajowego opartego na ogólnym domniemaniu nadużycia³³. Dla zachowania zasady proporcjonalności środek służący osiągnięciu takiego celu powinien pozwolić sądowi krajowemu na odrębną analizę każdego przypadku, z uwzględnieniem jego szczególnych okoliczności, w oparciu o elementy obiektywne i w celu wzięcia pod uwagę zachowania odnośnych osób stanowiącego nadużycie lub oszustwo³⁴.

103. W kontekście spraw w postępowaniach głównych wygaśnięcie praw użytkowania i używania gruntów rolnych nie jest właściwe do zwalczania praktyk stanowiących nadużycie. Nie można bowiem wykluczyć, że praktyka stanowiąca nadużycie, polegająca na obejściu zakazu sprzedaży gruntów rolnych cudzoziemcom, została opracowana między bliskimi krewnymi.

104. Te środki wykraczają ponadto poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu, ponieważ opierają się one na domniemaniu praktyki stanowiącej nadużycie w stosunku do wszystkich praw, które nie zostały ustanowione pomiędzy bliskimi krewnymi, i to niezależnie od ujawnionego istnienia czysto sztucznej struktury.

105. Z powyższych rozważań wynika, że wspomniane środki nie mogą być uzasadnione celem zwalczania praktyk stanowiących nadużycie.

3. W przedmiocie istnienia uzasadnienia opartego na celu interesu ogólnego związanego z eksploatacją gruntów rolnych

106. W celu uzasadnienia wygaśnięcia praw użytkowania i używania gruntów rolnych, z wyjątkiem praw ustanowionych między bliskimi krewnymi, rząd węgierski dodatkowo podniósł, że przepisy mające zastosowanie w postępowaniach głównych realizowały cel interesu ogólnego, czyli cel zagwarantowania, że tereny rolnicze stanowią własność osób fizycznych, które je uprawiają. To zwłaszcza z tego względu zakazano nabywania własności terenów rolnych w celach inwestycyjnych lub spekulacji nieruchomościami, a mianowicie z zamiarem czerpania zysku wynikającego ze wzrostu cen ziemi.

107. Zdaniem tego rządu przepisy te zmierzą również do tego, aby umożliwić eksploatację terenów uprawnych przez nowe przedsiębiorstwa, ułatwić tworzenie gospodarstw rolnych o wielkości pozwalającej na prawidłowo rozwijającą się i konkurencyjną produkcję rolną, jak również na uniknięcie parcelowania gruntów rolnych.

108. Jak słusznie podniósł rząd węgierski, takie cele zostały już uznane za mieszczące się w ramach interesu ogólnego przez Trybunał, i to w szczególności w celu zapewnienia, że teren należy do osób, które go uprawiają, do zwalczania spekulacji ziemią, do rozdzielania własności ziemskiej w sposób pozwalający na prawidłowy rozwój upraw, a także wspierania rozsądnego użytkowania dostępnych gruntów poprzez zwalczanie presji rynku nieruchomości³⁵.

³³ Zobacz w szczególności podobnie wyroki: z dnia 12 września 2006 r., Cadbury Schweppes i Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, pkt 50; z dnia 13 marca 2007 r., Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, EU:C:2007:161, pkt 73, 79; a także z dnia 19 listopada 2009 r., Komisja/Włochy, C-540/07, EU:C:2009:717, pkt 58.

³⁴ Wyrok z dnia 17 września 2009 r., Glaxo Wellcome, C-182/08, EU:C:2009:559, pkt 99.

³⁵ Zobacz podobnie wyroki: z dnia 6 listopada 1984 r., Fearon, 182/83, EU:C:1984:335, pkt 3, 10; z dnia 23 września 2003 r., Ospelt i Schlössle Weissenberg, C-452/01, EU:C:2003:493, pkt 38–40; z dnia 25 stycznia 2007 r., Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, pkt 27, 28.

109. Jednakże, i zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, środek ograniczający swobody przepływu może być dopuszczony jedynie pod warunkiem, że dąży do celu służącego interesowi ogólnemu, jest stosowany w sposób niedyskryminujący oraz przestrzega zasady proporcjonalności, to znaczy, musi być odpowiedni do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykraczać ponad to, co jest konieczne do jego osiągnięcia³⁶.

110. W świetle tego orzecznictwa uważam, że realizacja celu interesu ogólnego, przywołanego przez rząd węgierski, nie pozwala na uzasadnienie przepisów mających zastosowanie w postępowaniach głównych przynajmniej z dwóch przyczyn, a ewentualnie z trzech.

111. Po pierwsze, przepisy te, które pozwalają wyłącznie na utrzymanie praw użytkowania i używania ustanowionych pomiędzy bliskimi krewnymi, nie są właściwe dla realizacji celów wskazanych przez rząd węgierski.

112. W istocie, jak słusznie wskazały rządy austriacki i portugalski oraz Komisja, nie można wykluczyć, że bliscy krewni właściciela nabyli takie prawa do terenów rolnych w celach spekulacji nieruchomości. I przeciwnie, można również założyć, że osoby, które nie są bliskimi krewnymi właściciela, nabyły te prawa w celu wykonywania działalności rolniczej.

113. Innymi słowy, kryterium wybrane przez rząd węgierski, czyli status bliskiego krewnego właściciela, nie jest dostosowane do realizacji przedstawionych celów.

114. Po drugie, przepisy mające zastosowanie w postępowaniach głównych również nie są konieczne do realizacji celów podniesionych przez rząd węgierski. Inne kryteria bowiem, które bardziej byłyby w zgodzie ze swobodami przepływu, umożliwiłyby realizację tych celów. Tak byłoby w przypadku wymagania efektywnej eksploatacji terenów rolniczych zarówno przez uprawnionych z tytułu praw użytkowania lub używania ustanowionych na tych terenach, jeżeli są to osoby fizyczne lub przez ich akcjonariuszy, jeżeli są to osoby prawne.

115. Po trzecie, przepisy mające zastosowanie w postępowaniach głównych mają charakter dyskryminujący, jak stwierdziłem to w pkt 70–86 niniejszej opinii.

116. Ten dyskryminujący charakter byłby wystarczający, w świetle orzecznictwa przytoczonego w pkt 109 niniejszej opinii, aby nie uwzględnić uzasadnienia opartego na celu interesu ogólnego odnoszącego się do eksploatacji terenów rolniczych przywołanego przez rząd węgierski.

117. Należy jednak zwrócić uwagę w tym zakresie na istnienie pewnego braku spójności w orzecznictwie Trybunału. Trybunał bowiem już podjął się zbadania, czy cel interesu ogólnego mógł uzasadniać takie środki, choć wcześniej stwierdził, że miały one charakter dyskryminujący³⁷.

118. O ile uważam za pożądane, dla celów pewności prawa, aby Trybunał wyjaśnił swoje orzecznictwo w tym zakresie, to w każdym razie wynika z powyższych rozważań, że przepisy krajowe mające zastosowanie w postępowaniach głównych nie mogą być uzasadnione celem interesu ogólnego związanego z eksploatacją terenów rolniczych, na który powołuje się rząd węgierski.

³⁶ Wyroki: z dnia 5 marca 2002 r., Reisch i in., C-515/99, od C-519/99 do C-524/99 i od C-526/99 do C-540/99, EU:C:2002:135, pkt 33; z dnia 23 września 2003 r., Ospelt i Schlössle Weissenberg, C-452/01, EU:C:2003:493, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 1 grudnia 2005 r., Burtscher, C-213/04, EU:C:2005:731, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 25 stycznia 2007 r., Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, pkt 26.

³⁷ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 25 października 2007 r., Geurts i Vogten, C-464/05, EU:C:2007:631, pkt 22–24.

E. W przedmiocie art. 17 i 47 karty

119. Sąd odsyłający skierował również do Trybunału pytanie dotyczące zgodności przepisów krajowych mających zastosowanie w postępowaniach głównych z art. 17 i 47 karty.

120. Uważam, że udzielenie odpowiedzi w tym zakresie na przedłożone pytania nie jest konieczne, ze względu na fakt, że wspomniane przepisy są sprzeczne z prawem Unii, ponieważ zawierają nieuzasadnione ograniczenie swobody przepływu kapitału i to niezależnie od wykładni wyżej wymienionych przepisów karty.

121. Ponadto uważam, że w kontekście niniejszych spraw podnoszone naruszenie art. 17 i 47 karty nie może być analizowane niezależnie od kwestii naruszenia swobód przepływu.

122. Ten aspekt przedłożonych pytań wiąże się z delikatną problematyką stosowania karty w celu oceny przepisów krajowych, takich jak mające zastosowanie w postępowaniach głównych, które nie stosują przepisów prawa wtórnego Unii, ale ustanawiają nieuzasadnioną przeszkodę dla realizacji swobód przepływu gwarantowanych przez traktat FUE.

123. Należy przypomnieć, że zakres zastosowania karty w odniesieniu do działań państw członkowskich został określony w art. 51 ust. 1 tego aktu, zgodnie z którym postanowienia karty mają zastosowanie do państw członkowskich tylko w sytuacji, gdy stosują one prawo Unii³⁸.

124. W tym względzie Trybunał orzekł, że w świetle wyjaśnień do art. 51 karty, które powinny być należycie uwzględniane na podstawie art. 52 ust. 7 karty, pojęcie stosowania, użyte we wspomnianym art. 51, potwierdza orzecznictwo Trybunału dotyczące sytuacji, w których działania państw członkowskich muszą spełniać wymagania wynikające z praw podstawowych chronionych w porządku prawnym Unii³⁹.

125. W wyroku Åkerberg Fransson⁴⁰ Trybunał orzekł, że prawa podstawowe ustanowione w karcie powinny być poszanowane wówczas, gdy przepisy krajowe mieszczą się w zakresie zastosowania prawa Unii. Dla przypomnienia, wspomniana sprawa dotyczyła nie naruszenia swobód przepływu, ale przepisu krajowego wykonującego prawodawstwo Unii w dziedzinie VAT, jak również artykułu 325 TFUE⁴¹.

126. Jeśli chodzi o swobody przepływu, Trybunał uściślił w wyroku Pfleger i in.⁴², że korzystanie przez państwo członkowskie z wyjątków przewidzianych w prawie Unii w celu uzasadnienia ograniczenia podstawowej swobody zagwarantowanej traktatem należy uznać za stosowanie prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty.

127. W tym zakresie i jeszcze bardziej uściślając, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że w sytuacji, w której przepisy krajowe są badane przez Trybunał w świetle swobód przepływu, prawa podstawowe, których ochrona jest zagwarantowana w prawie Unii, mogą być przywołane w dwóch przypadkach, z których oba odnoszą się do istnienia uzasadnienia⁴³.

38 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 26 lutego 2013 r., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 17; z dnia 6 października 2016 r., Paoletti i in., C-218/15, EU:C:2016:748, pkt 13.

39 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pfleger i in., C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 32; z dnia 10 lipca 2014 r., Julián Hernández i in., C-198/13, EU:C:2014:2055, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo.

40 Wyrok z dnia 26 lutego 2013 r., C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 21.

41 Wyrok z dnia 26 lutego 2013 r., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 27.

42 Wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r., C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 36.

43 Te dwa przypadki są łącznie badane w tekście „The derogation situation” w: Lenaerts, K., Exploring the limits of the EU Charter of Fundamental Rights, *European Constitutional Law Review*, 2012, s. 383–386.

128. Pierwszy przypadek dotyczy powołania się przez państwo na uzasadnienie bezpośrednio oparte na ochronie prawa podstawowego. To przypadek w sprawie „Schmidberger”⁴⁴, w której prawa podstawowe zostały przywołane jako podpora służąca obronie przepisów mających zastosowanie w sprawie.

129. Drugi przypadek dotyczy odrzucenia uzasadnienia przywołanego przez państwo członkowskie ze względu na naruszenie prawa podstawowego. To przypadek w sprawie „ERT”⁴⁵, w której prawa podstawowe wywołują utratę wsparcia podniesionego w celu obrony przepisów mających zastosowanie w sprawie.

130. Z kolei Trybunał nigdy, zgodnie z posiadaną przez mnie wiedzą, nie stwierdził, że zarzucane naruszenie prawa podstawowego może być badane *niezależnie* od naruszenia swobód przepływu. Innymi słowy, jeżeli jedyny łącznik z prawem Unii polega na ograniczeniu swobody przepływu, ochrona praw podstawowych może służyć za uzasadnienie (przypadek „Schmidberger”) lub powodować utratę uzasadnienia (przypadek „ERT”), ale nie może stanowić niezależnej przyczyny sprzeczności z prawem Unii.

131. Tymczasem niniejsze sprawy dokładnie mieszczą się w tym ostatnim przypadku. Jedynym łącznikiem z prawem Unii jest bowiem istnienie ograniczenia swobody przepływu kapitału⁴⁶. Rząd węgierski nie przywołał art. 17 i 47 karty w celu uzasadnienia mających zastosowanie przepisów krajowych (przypadek w sprawie „Schmidberger”), więc ich wykładnia nie jest konieczna w celu odrzucenia uzasadnienia przedstawionego przez ten rząd (przypadek w sprawie „ERT”)⁴⁷. Sąd odsyłający zmierza w rzeczywistości do ustalenia, czy te przepisy naruszają art. 17 i 47 karty *niezależnie* od naruszenia swobody przepływu kapitału⁴⁸.

132. W tych okolicznościach i w świetle przywołanego orzecznictwa skłaniam się ku stwierdzeniu, że przywołane naruszenie art. 17 i 47 karty nie może być badane przez Trybunał.

133. Należy w sposób wyraźny określić zakres tego stanowiska polegającego na wyłączeniu zastosowania karty w szczególnych okolicznościach niniejszych spraw. To stanowisko nie dotyczy w sposób oczywisty aktów instytucji Unii (przypadek „Kadi”⁴⁹) ani aktów państw członkowskich wykonujących prawodawstwo Unii (przypadek w sprawie „Åkerberg Fransson”⁵⁰).

44 Wyrok z dnia 12 czerwca 2003 r., C-112/00, EU:C:2003:333. W sprawie tej rząd austriacki przywołał w celu uzasadnienia ograniczenia swobody przepływu towarów polegającego na zgromadzeniu, które doprowadziło do zablokowania ważnej drogi komunikacyjnej, ochronę praw podstawowych manifestujących w zakresie wolności wypowiedzi i wolności zgromadzeń (zobacz pkt 17 oraz 69 i nast. tego wyroku). Zobacz również wyrok z dnia 11 grudnia 2007 r., International Transport Workers’ Federation i Finnish Seamen’s Union, zwany „wyrokiem Viking”, C-438/05, EU:C:2007:772, pkt 45, 46.

45 Wyrok z dnia 18 czerwca 1991 r., C-260/89, EU:C:1991:254. Ta sprawa dotyczyła w szczególności potencjalnie dyskryminacyjnego charakteru zbiegu przysługującego ERT wyłącznego prawa do rozpowszechniania własnych emisji z wyłącznym prawem do odbierania i retransmisji emisji pochodzących z innych państw członkowskich (zobacz pkt 21–23 tego wyroku). Trybunał orzekł, że państwa członkowskie mogą powołać się na odstępstwa przewidziane w traktacie ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne i zdrowie publiczne jedynie w zakresie, w jakim przepisy krajowe mające zastosowanie są zgodne z prawami podstawowymi, których poszanowanie zapewnia Trybunał, w szczególności wolność wypowiedzi (zob. pkt 43–45 tego wyroku). Zobacz również wyroki: z dnia 26 czerwca 1997 r., Familiapress, C-368/95, EU:C:1997:325, pkt 24–27; a także z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pflieger i in., C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 35, 36.

46 Precyzuję w tym zakresie, że nie wydaje mi się możliwe uznanie, iż przepisy krajowe mające zastosowanie w niniejszej sprawie „stosują” dyrektywę 88/361 z następujących względów. Z jednej strony, wspomniana dyrektywa, której celem było wykonanie art. 67 WE, stała się „martwa” z powodu uchylecia tego artykułu na mocy traktatu z Amsterdamu i niezależnie od przykładowego znaczenia nadanego przez Trybunał załącznikowi I do tej dyrektywy: zobacz pkt 52 niniejszej opinii. Z drugiej strony, obowiązek, który został naruszony w przepisach krajowych, wynika z art. 63 TFUE, a wspomniany załącznik I ogranicza się jedynie do ustanowienia otwartego katalogu przepływów kapitału.

47 Zobacz pkt 88–118 niniejszej opinii.

48 Zobacz pkt 21 niniejszej opinii.

49 Wyroki: z dnia 3 września 2008 r., Kadi et Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 281–327; z dnia 18 lipca 2013 r., Komisja i in./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 65–69.

50 Wyrok z dnia 26 lutego 2013 r., C-617/10, EU:C:2013:105.

134. Nie dotyczy również przepisów krajowych, które są uzasadnione w świetle swobód przepływu, ale które naruszają prawo podstawowe zagwarantowane w karcie (przypadek w sprawie „ERT”⁵¹). W tym ostatnim bowiem przypadku prawa podstawowe mają zastosowanie nie w sposób niezależny, ale w kontekście uzasadnienia ograniczenia swobód przepływu.

135. W rzeczywistości stanowisko, którego bronię i które polega na wyłączeniu możliwości zbadania podnoszonego naruszenia karty *niezależnie* od kwestii naruszenia swobód przepływu, dotyczy dwóch następujących przypadków. Z jednej strony, karta nie może być stosowana w sposób autonomiczny, jeżeli przepisy krajowe zawierają ograniczenie, które w żaden sposób nie jest uzasadnione w świetle swobód przepływu (przypadek w niniejszych sprawach). Z drugiej strony, karta nie może być zastosowana w sposób autonomiczny, jeżeli takie przepisy nie zawierają żadnego ograniczenia swobód przepływu (przypadek w sprawie „Keck i Mithouard”⁵²).

136. W pierwszym przypadku występującym w niniejszych sprawach jest oczywiste, że wyłączenie możliwości stosowania karty w sposób autonomiczny nie czyni w praktyce żadnej różnicy, ponieważ przepisy krajowe mające zastosowanie są w każdym razie sprzeczne z prawem Unii.

137. W rezultacie, rzeczywisty praktyczny zakres stanowiska prawnego, którego bronię tutaj, jest ograniczony do przepisów krajowych w rodzaju „Keck i Mithouard”. W tym przypadku bowiem przyjęcie, że naruszenie karty może być badane niezależnie od naruszenia swobód przepływu, wiązałoby się z tym, że wszelkie przepisy krajowe, nawet takie, które nie ograniczają tych swobód, mogą być kontrolowane w oparciu o kartę, jeżeli są one kwestionowane w sytuacji faktycznej mieszczącej się w zakresie stosowania wspomnianych swobód, czyli w każdej sytuacji ponadgranicznej. Aby podać konkretny przykład, oznaczałoby to w szczególności, że przepisy zakazujące pracy w nocy w piekarniach, co do których Trybunał orzekł, że nie ograniczają swobody przepływu towarów⁵³, mogłyby jednak być badane w świetle przepisów karty (w szczególności jej art. 15 i 16).

138. Taka wykładnia wydaje mi się trudna do pogodzenia z art. 6 ust. 1 TUE i art. 51 ust. 2 karty, w świetle których postanowienia karty w żaden sposób nie poszerzają kompetencji Unii określonych w traktatach.

139. Moim zdaniem taką wykładnię należy odrzucić, wyłączając możliwość zbadania przywołanego naruszenia karty niezależnie od kwestii naruszenia swobód przepływu. To właśnie takie podejście zostało przyjęte w wyroku Pelckmans Turnhout⁵⁴, w którym Trybunał orzekł, że karta nie może zostać zastosowana w sposób autonomiczny, jeżeli sporne przepisy krajowe nie ograniczają swobód przepływu.

140. Z kolei wydaje mi się, że wyrok Pflieger i in.⁵⁵, który dotyczył przepisu krajowego ustanawiającego nieuzasadnione ograniczenie swobody świadczenia usług, pozostawia wątpliwość co do możliwości stosowania karty w sposób autonomiczny.

51 Wyrok z dnia 18 czerwca 1991 r., C-260/89, EU:C:1991:254.

52 Wyrok z dnia 24 listopada 1993 r., C-267/91 i C-268/91, EU:C:1993:905.

53 Wyrok z dnia 14 lipca 1981 r., Oebel, 155/80, EU:C:1981:177.

54 Zobacz podobnie wyrok z dnia 8 maja 2014 r., C-483/12, EU:C:2014:304, pkt 24–26. Ten wyrok dotyczył przepisów krajowych zobowiązujących handlowców do przestrzegania jednego dnia wolnego w tygodniu. Zobacz również podobnie wyrok z dnia 4 października 1991 r., Society for the Protection of Unborn Children Ireland, zwany „wyrokiem Grogan”, C-159/90, EU:C:1991:378, pkt 30–31.

55 Wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r., C-390/12, EU:C:2014:281. To samo podejście Trybunał następnie przyjął w wyroku z dnia 11 czerwca 2015 r., Berlington Hungary i in., C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 89–91.

141. W pkt 35 i 36 tego wyroku Trybunał bowiem słusznie przypomniał, że na kartę można się powołać w ramach oceny względów uzasadnienia. Jednak w pkt 57–60 wspomnianego wyroku Trybunał uznał możliwość analizy istnienia naruszenia art. 15–17 karty *niezależnie* od kwestii naruszenia swobody świadczenia usług (stwierzonego w pkt 39–56 tego samego wyroku)⁵⁶. Moim zdaniem takie podejście pozostawia wątpliwości, które należy usunąć, jeśli chodzi o możliwość badania przywołanego naruszenia karty niezależnie od kwestii naruszenia swobód przepływu.

142. W świetle powyższych uwag proponuję Trybunałowi, aby odpowiedział w tym zakresie na przedłożone pytania w ten sposób, że jeżeli Trybunał bada przepisy krajowe w świetle swobód przepływu, podniesione naruszenie prawa podstawowego zagwarantowanego przez kartę nie może być badane niezależnie od kwestii naruszenia tych swobód.

VI. Podsumowanie

143. Mając na uwadze powyższe rozważania proponuję Trybunałowi, aby udzielił następujących odpowiedzi na pytania prejudycjalne przedłożone przez Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy w Szombathely, Węgry):

Wykładni art. 63 TFUE należy dokonywać w ten sposób, że przepis ten sprzeciwia się przepisom krajowym takim jak sporne w postępowaniach głównych, które ustanawiają wygaśnięcie praw użytkowania i używania terenów uprawnych, chyba że zostanie wykazane, że prawa te zostały ustanowione między bliskimi krewnymi i to niezależnie od możliwości uzyskania przez uprawnionego z tytułu wspomnianych praw rekompensaty finansowej od jego kontrahenta.

Wykładni art. 51 ust. 1 i 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy dokonywać w ten sposób, że w wypadku gdy Trybunał bada przepisy krajowe w świetle swobód przepływu, podnoszone naruszenie prawa podstawowego zagwarantowanego przez kartę nie może być analizowane niezależnie od kwestii naruszenia tych swobód.

⁵⁶ Trybunał jednak ograniczył się do stwierdzenia na koniec swojej analizy, że nieuzasadnione lub nieproporcjonalne ograniczenia swobody świadczenia usług w świetle art. 56 TFUE nie są również dopuszczalne na mocy wskazanego art. 52 ust. 1 w związku z art. 15–17 karty, co oznacza, że odrębne badanie na tej podstawie nie jest konieczne. Zobacz wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pflieger i in., C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 59, 60.