



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE  
przedstawiona w dniu 29 listopada 2018 r.<sup>1</sup>

**Sprawa C-235/17**

**Komisja Europejska  
przeciwko**

**Węgrom**

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 63 TFUE – Swobodny przepływ kapitału – Prawo użytkowania gruntów rolnych – Uregulowanie krajowe znoszące, bez zapewnienia odszkodowania, prawa uprzednio nabyte przez osoby prawne lub osoby fizyczne niemogące wykazać więzi bliskiego pokrewieństwa z właścicielem gruntów – Uprawnienie Trybunału do odrębnego stwierdzenia naruszenia art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

### **I. Wprowadzenie**

1. W niniejszym postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja Europejska zwraca się do Trybunału o stwierdzenie, że Węgry – z uwagi m.in. na obowiązujące od dnia 1 stycznia 2013 r. przepisy termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (ustawy nr LV z 1994 r. o ziemi uprawnej, zwanej dalej „ustawą z 1994 r. o ziemi uprawnej”), odpowiednie przepisy mező- es erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (ustawy nr CXXII z 2013 r. o sprzedaży gruntów rolnych i leśnych, zwanej dalej „ustawą z 2013 r. o gruntach rolnych”), oraz na niektóre przepisy mező- es erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (ustawy nr CCXII z 2013 r. wprowadzającej przepisy różne i przepisy przejściowe w związku z [ustawą z 2013 r. o gruntach rolnych], zwanej dalej „ustawą z 2013 r. o przepisach przejściowych”) i wreszcie na art. 94 ust. 5 ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (ustawy nr CXLI z 1997 r. o księgach wieczystych, zwanej dalej „ustawą o księgach wieczystych”), ograniczając w sposób oczywiście nieproporcjonalny prawa użytkowania gruntów rolnych i leśnych<sup>2</sup> – uchybiły ciężącym na nich zobowiązaniom wynikającym ze swobody przedsiębiorczości (art. 49 TFUE), swobodnego przepływu kapitału (art. 63 TFUE) oraz podstawowego prawa własności (art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, zwanej dalej „kartą”).

2. Niezgodność spornych uregulowań ze swobodnym przepływem kapitału zagwarantowanym w art. 63 TFUE stanowiła już wcześniej podstawę wyroku z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth<sup>3</sup>, i została uwzględniona w mojej opinii przedstawionej w tych dwóch sprawach połączonych<sup>4</sup>. Kwestia ta nie będzie zatem wymagała nowej argumentacji z mojej strony, gdyż Trybunał może wyłącznie, zgodnie z tym wyrokiem, stwierdzić naruszenie prawa Unii w tym zakresie.

1 Język oryginału: francuski.

2 W niniejszej opinii będę posługiwał się dla wygody z jednej strony terminem „użytkowanie” lub „prawo użytkowania” dla oznaczenia bez rozróżnienia prawa użytkowania sensu stricto i prawa używania, jak też z drugiej strony wyrażenia „grunty rolne”.

3 C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, zwany dalej „wyrokiem SEGRO i Horváth”.

4 Opinia w sprawach połączonych SEGRO i Horváth (C-52/16 i C-113/16, EU:C:2017:410).

3. Niemniej znaczenie niniejszej sprawy spoczywa gdzie indziej. Przypominam, że w rzeczonym wyroku Trybunał został zapytany również o zgodność wymienionych uregulowań z art. 17 karty. Trybunał nie uznał jednak za konieczne zajęcie się tym pytaniem. Według Komisji Trybunał powinien jednak w niniejszej sprawie wypowiedzieć się na temat tego postanowienia niezależnie od jego analizy w świetle swobód przepływu.

4. W niniejszej opinii wyjaśnię powody, dla których uważam, że *Trybunał nie jest właściwy* do orzekania w przedmiocie art. 17 karty w sposób, w jaki życzy sobie Komisja. Pomocniczo wskażę powody, dla których moim zdaniem badanie spornych uregulowań w świetle tego postanowienia byłoby w każdym wypadku zbyteczne. Wreszcie, pomocniczo w dalszej kolejności, dokonam analizy tych uregulowań w świetle wspomnianego art. 17, która doprowadzi mnie do wniosku, że uregulowania te są niezgodne z podstawowym prawem własności gwarantowanym przez ten artykuł.

## II. Prawo węgierskie

### A. Uregulowanie w przedmiocie nabycia gruntów rolnych

5. Ustawa z 1994 r. o ziemi uprawnej ustanawia zakaz nabywania gruntów rolnych przez osoby fizyczne nieposiadające obywatelstwa węgierskiego, z wyjątkiem osób posiadających prawo stałego pobytu i status uchodźcy, a także przez osoby prawne zarówno zagraniczne, jak i węgierskie.

6. Ustawa ta została znowelizowana z dniem 1 stycznia 2002 r. przez *termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXVII. törvény* (ustawę nr CXVII z 2001 r. o zmianie [ustawy z 1994 r. o ziemi uprawnej]) w ten sposób, że wykluczono również możliwość ustanowienia w drodze umowy prawa użytkowania gruntów rolnych na rzecz osoby fizycznej nieposiadającej obywatelstwa węgierskiego oraz na rzecz osoby prawnej. Artykuł 11 ust. 1 ustawy z 1994 r. o ziemi uprawnej stanowił tym samym po tych zmianach, że „dla ustanowienia w drodze umowy prawa użytkowania i używania stosuje się przepisy rozdziału II dotyczące ograniczenia nabywania własności [...]”.

7. Artykuł 11 ust. 1 ustawy z 1994 r. o ziemi uprawnej został następnie znowelizowany przez *egyes agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. törvény* (ustawę nr CCXIII z 2012 r. o zmianie niektórych ustaw rolnych). Wspomniany art. 11 ust. 1 po nowelizacji, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2013 r., stanowił, że „prawo użytkowania ustanowione w drodze umowy jest nieważne, chyba że zostało ustanowione na rzecz bliskiego krewnego”.

8. Ustawa nr CCXIII z 2012 r. o zmianie niektórych ustaw rolnych wprowadziła również do ustawy z 1994 r. o ziemi uprawnej art. 91 ust. 1, zgodnie z którym „w dniu 1 stycznia 2033 r. wygasają z mocy ustawy prawa użytkowania istniejące w dniu 1 stycznia 2013 r. ustanowione w drodze umowy pomiędzy osobami niebędącymi bliskimi krewnymi zarówno na czas nieokreślony, jak i na czas określony, wygasające po dniu 30 grudnia 2032 r.”.

9. Ustawa z 2013 r. o gruntach rolnych została przyjęta w dniu 21 czerwca 2013 r. i weszła w życie w dniu 15 grudnia 2013 r. Artykuł 37 ust. 1 tej ustawy utrzymuje zasadę, zgodnie z którą prawo użytkowania lub używania takich gruntów ustanowione w drodze umowy jest nieważne, chyba że zostało ustanowione na rzecz bliskiego krewnego.

10. Artykuł 5 pkt 13 rzeczonyj ustawy zawiera następującą definicję: „»bliski krewny«: małżonkowie, wstępni w linii prostej, dzieci adoptowane, dzieci własne i dzieci małżonka, rodzice adopcyjni, teściowie oraz bracia i siostry”.

11. Ustawa z 2013 r. o gruntach rolnych i leśnych została przyjęta w dniu 12 grudnia 2013 r. i weszła w życie w dniu 15 grudnia 2013 r. Artykuł 108 ust. 1 tej ustawy, który uchylił art. 91 ust. 1 ustawy z 1994 r. o ziemi uprawnej, stanowi, że „[w] dniu 1 maja 2014 r. wygasają z mocy ustawy prawa użytkowania i używania istniejące w dniu 30 kwietnia 2014 r. ustanowione w drodze umowy pomiędzy osobami niebędącymi bliskimi krewnymi zarówno na czas nieokreślony, jak i na czas określony, wygasające po dniu 30 kwietnia 2014 r.”.

12. Artykuł 94 ustawy o księgach wieczystych stanowi:

„1. W celu wykreślenia z księgi wieczystej praw użytkowania i używania wygasłych na podstawie art. 108 ust. 1 [ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych] (zwanych dalej łącznie w niniejszym przepisie »prawami użytkowania«) osoba fizyczna, której przysługują prawa użytkowania, jest zobowiązana, na podstawie wezwania wysłanego nie później niż w dniu 31 października 2014 r. przez organ prowadzący księgę wieczystą, do złożenia na formularzu, którego wzór określa w tym celu minister, 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 wpisu do księgi wieczystej. 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 księgę wieczystą wykreśla z urzędu prawa użytkowania ze wspomnianych ksiąg w ciągu sześciu miesięcy po wygaśnięciu terminu, w którym zgłoszenie powinno zostać złożone, a najpóźniej w dniu 31 lipca 2015 r.

[...]”.

## **B. Prawo cywilne**

13. Przepisy a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (ustawy nr IV z 1959 r. ustanawiającej kodeks cywilny, zwanej dalej „dawnym kodeksem cywilnym”) obowiązywały do dnia 14 marca 2014 r.

14. Artykuł 215 dawnego kodeksu cywilnego stanowi:

„1. Jeżeli dla skuteczności umowy wymagana jest zgoda osoby trzeciej lub organu, umowa nie może wejść w życie przed jej udzieleniem, ale złożone oświadczenia wiążą strony. Strony zostają zwolnione ze swoich zobowiązań, jeżeli osoba trzecia lub właściwy organ nie podejmą decyzji w terminie przez nie wspólnie ustalonym.

[...]

3. W przypadku braku udzielenia zgody umowa jest nieważna.

[...]”.

15. Artykuł 237 dawnego kodeksu cywilnego stanowi:

„1. W przypadku nieważności umowy należy przywrócić stan istniejący przed jej zawarciem.

2. Jeżeli nie można przywrócić stanu istniejącego przed zawarciem umowy, sąd może stwierdzić, że umowa pozostaje skuteczna do chwili wydania orzeczenia. Bezskuteczna umowa może zostać uznana za ważną, o ile można usunąć powód jej bezskuteczności, w szczególności w umowach lichwiarskich, gdzie istnieje oczywista nierówność pomiędzy świadczeniami stron, poprzez usunięcie nieproporcjonalnej korzyści. W takich przypadkach może zostać nakazany zwrot należnego świadczenia, w danym wypadku bez świadczenia wzajemnego”.

16. Przepisy a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi IV. törvény (ustawy nr V z 2013 r. ustanawiającej kodeks cywilny, zwanej dalej „nowym kodeksem cywilnym”) weszły w życie w dniu 15 marca 2014 r.

17. Artykuły 6:110 i 6:111 nowego kodeksu cywilnego zawarte w rozdziale XIX, zatytułowanym „Skutki prawne nieważności”, brzmią następująco:

„Artykuł 6:110 [Stwierdzenie ważności umowy przez sąd z mocą wsteczną]

1. Nieważna umowa może zostać uznana za ważną przez sąd z mocą wsteczną od dnia zawarcia umowy, jeżeli:

- a) szkoda poniesiona z powodu nieważności może zostać usunięta poprzez odpowiednią zmianę umowy lub
- b) podstawa nieważności później odpadła.

2. W przypadku gdy umowa nieważna zostaje uznana za ważną, strony umowy są zobowiązane do wypełnienia swoich wzajemnych zobowiązań z niej wynikających, a w przypadku rozwiązania umowy po stwierdzeniu jej ważności odpowiadają, jak gdyby umowa była ważna od dnia jej zawarcia.

Artykuł 6:111 [Ważność umowy wynikająca z woli stron]

1. Umowa staje się ważna ze skutkiem wstecznym od dnia jej zawarcia, jeżeli strony usuną w późniejszym czasie podstawę nieważności lub jeżeli potwierdzą swoją wolę obowiązywania umowy w przypadku zniknięcia tej podstawy z innej przyczyny.

2. W przypadku gdy umowa nieważna zostaje uznana za ważną, strony umowy są zobowiązane do wypełnienia wzajemnych zobowiązań z niej wynikających, a w przypadku rozwiązania umowy po stwierdzeniu jej ważności odpowiadają w taki sam sposób, jak gdyby umowa była ważna od dnia jej zawarcia.

3. W przypadku gdy strony w późniejszym czasie usuną podstawę nieważności i uzgodnią ważność umowy na przyszłość, czynności dokonane do tego czasu są dotknięte skutkami prawnymi w postaci nieważności”.

### III. Okoliczności faktyczne i postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

18. Na Węgrzech nabywanie gruntów rolnych przez cudzoziemców od dawna stanowi przedmiot ograniczeń. Ustawa nr I z 1987 r. o ziemi<sup>5</sup> przewidywała bowiem, że cudzoziemcy i zagraniczne osoby prawne nie mogą nabywać własności ziemi poprzez zakup, wymianę lub darowiznę, bez uzyskania wcześniejszej zgody węgierskiego rządu.

19. Następnie dekret rządowy<sup>6</sup>, który wszedł w życie w dniu 1 stycznia 1992 r., wykluczył całkowicie możliwość nabywania gruntów rolnych przez osoby nieposiadające obywatelstwa węgierskiego, z wyjątkiem osób posiadających zezwolenie na pobyt stały i status uchodźcy. Ustawa z 1994 r. o ziemi uprawnej następnie rozszerzyła ten zakaz do osób prawnych zarówno węgierskich, jak i zagranicznych.

20. Te ramy prawne nie nakładały natomiast szczególnych ograniczeń w odniesieniu do ustanowienia praw użytkowania gruntów rolnych.

21. Jednakże w wyniku nowelizacji ustawy z 1994 r. o ziemi uprawnej<sup>7</sup>, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2002 r., ograniczenia dotyczące nabywania gruntów rolnych zostały rozszerzone na ustanawianie takich praw użytkowania tych gruntów. W konsekwencji ani zagraniczne osoby fizyczne, ani osoby prawne nie mogły uzyskać takich praw na rzeczonych gruntach.

22. W kontekście przystąpienia Węgier do Unii Europejskiej to państwo członkowskie korzystało z okresu przejściowego, który pozwalał na utrzymanie w mocy ograniczeń dotyczących nabywania gruntów rolnych przez okres dziesięciu lat od dnia przystąpienia, tj. do dnia 30 kwietnia 2014 r. Jednakże owo państwo członkowskie zostało zobowiązane do umożliwienia od dnia 1 maja 2004 r. nabywania gruntów rolnych obywatelom Unii mieszkającym i pracującym na Węgrzech od lat trzech, na tych samych warunkach co obywatele Węgier<sup>8</sup>.

23. Pod koniec tego okresu przejściowego ustawodawca węgierski ponownie znowelizował ustawę z 1994 r. o ziemi uprawnej<sup>9</sup>, wprowadzając od dnia 1 stycznia 2013 r. ogólny zakaz ustanawiania prawa użytkowania gruntów rolnych, chyba że na rzecz bliskich krewnych. Ustawa z 2013 r. o gruntach rolnych, która została przyjęta z końcem 2013 r. i weszła w życie w dniu 1 stycznia 2014 r., utrzymała ten zakaz<sup>10</sup>.

24. Przepisy, które weszły w życie dnia 1 stycznia 2013 r., przewidywały, że prawa użytkowania istniejące na ten dzień oraz ustanowione na czas nieokreślony lub na czas określony wygasający po dniu 31 grudnia 2032 r., na podstawie umowy zawartej między osobami bez związku bliskiego pokrewieństwa, miały wygasnąć z mocy prawa po upływie okresu przejściowego wynoszącego 20 lat. Prawa te zatem miały wygasnąć z mocy prawa najpóźniej w dniu 1 stycznia 2033 r.

5 Artykuł 38 ust. 1 földről szóló 1987. évi I. törvény (ustawy nr I z 1987 r. o ziemi), uściślony w 26/1987. (VII. 30.) MT rendelet a földről szóló 1987. évi I. törvény végrehajtásáról (dekrecie rady ministrów nr 26 z dnia 30 lipca 1987 r. w sprawie stosowania ustawy nr I z 1987 r.) oraz w A földről szóló 1987. évi I. törvény végrehajtásáról rendelkező 26/1987. (VII. 30.) MT rendelet módosításáról szóló 73/1989. (VII. 7.) (dekrecie rady ministrów nr 73 z dnia 7 lipca 1989 r.)

6 Artykuł 1 ust. 5 a külföldiek ingatlanszerzéséről 171/1991. (XII. 27.) Korm. (dekretu rządowego nr 171 z dnia 27 grudnia 1991 r.).

7 Ustawa znowelizowana przez ustawę nr CXVII z 2001 r. o zmianie [ustawy z 1994 r. o ziemi uprawnej].

8 Zgodnie z rozdziałem 3 pkt 2 załącznika X do Aktu dotyczącego warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. 2003, L 236, s. 33) oraz decyzją Komisji 2010/792/UE z dnia 20 grudnia 2010 r. przedłużającą okres przejściowy dotyczący nabywania gruntów rolnych na Węgrzech (Dz.U. 2010, L 336, s. 60).

9 Ustawa nr CCXIII z 2012 r. zmieniająca niektóre ustawy rolne.

10 Zgodnie z art. 37 ust. 1 tej ustawy.



25. Niemniej jednak art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych, który wszedł w życie w dniu 15 grudnia 2013 r., znacznie skrócił wspomniany okres przejściowy. Zgodnie z tym przepisem prawa użytkowania istniejące w dniu 30 kwietnia 2014 r. miały wygasnąć z mocy prawa w dniu 1 maja 2014 r., z wyjątkiem umów zawieranych między bliskimi krewnymi.

26. W dniu 17 października 2014 r. Komisja skierowała do Węgier wezwanie do usunięcia uchybienia, uważając w szczególności<sup>11</sup>, że państwo to naruszyło art. 49 i 63 TFUE oraz art. 17 karty poprzez zniesienie niektórych prawa użytkowania ustanowionych wcześniej na gruntach rolnych. Węgry odpowiedziały na to wezwanie pismem z dnia 18 grudnia 2014 r., w którym zakwestionowały rzezone naruszenia.

27. Komisja, nieusatisfakcjonowana tą odpowiedzią, wydała w dniu 19 czerwca 2015 r. uzasadnioną opinię, w której utrzymywała, że znosząc ex lege, na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych, niektóre prawa użytkowania ze skutkiem od dnia 1 maja 2014 r., Węgry naruszyły wymienione powyżej przepisy prawa Unii. To państwo członkowskie odpowiedziało pismami z dni 9 października 2015 r. i 18 kwietnia 2016 r., w których stwierdziło brak zarzucanych uchybień.

28. Jednocześnie, jeden z dwóch sądów krajowych, który złożył do Trybunału wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym stanowiący podstawę do wydania wyroku w sprawach połączonych SEGRO i Horváth, wystąpił do Alkotmánybíróság (trybunału konstytucyjnego, Węgry) z pytaniami dotyczącymi między innymi zgodności art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych z ustawą zasadniczą Węgier.

29. Wyrokiem nr 25 z dnia 21 lipca 2015 r. Alkotmánybíróság (trybunał konstytucyjny) orzekł, że przepis ten częściowo narusza wspomnianą ustawę zasadniczą w zakresie, w jakim ustawodawca krajowy nie przewidział systemu odszkodowawczego dla właścicieli gruntów, na których były ustanowione zniesione prawa użytkowania, oraz wyznaczył ustawodawcy termin do usunięcia tego naruszenia do dnia 31 grudnia 2015 r. Trybunał ten oddalił skargę w pozostałym zakresie. W terminie wyznaczonym przez Alkotmánybíróság (trybunał konstytucyjny) ustawodawcy węgierskiemu nie podjęto wymaganych działań.

#### **IV. Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron**

30. Skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w niniejszej sprawie została wniesiona w dniu 5 maja 2017 r.

31. W skardze Komisja wnosi do Trybunału o:

- stwierdzenie, że wydając przepisy ograniczające użytkowanie gruntów rolnych, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 49 i 63 TFUE i art. 17 karty, oraz o
- obciążenie Węgier kosztami postępowania.

32. Węgry wnoszą do Trybunału o:

- oddalenie skargi Komisji jako niezasadnej i
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

<sup>11</sup> W wezwaniu do usunięcia uchybienia Komisja zarzuciła Węgrom również, że zezwoliły na podstawie art. 60 ust. 5 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych od dnia 25 lutego 2014 r. na jednostronne rozwiązanie umów dzierżawy na okres przekraczający 20 lat ustanowionych na gruntach rolnych przed dniem 27 lipca 1994 r. Wydaje się, że Komisja zrezygnowała następnie z tego zarzutu, którego brak w uzasadnionej opinii.

33. Rozprawa, na której reprezentowane były Komisja oraz Węgry, odbyła się w dniu 9 lipca 2018 r.

## V. Analiza

### A. W przedmiocie dopuszczalności

34. Rząd węgierski nie podniósł w odpowiedzi na skargę ani w duplice zarzutu niedopuszczalności niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Niemniej jednak zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przesłanki dopuszczalności takiej skargi należą do *bezwzględnych przesłanek procesowych*, wobec czego Trybunał musi je zbadać z urzędu<sup>12</sup>.

35. Tymczasem z porównania uzasadnionej opinii i skargi wynika, że Komisja zdaje się rozszerzać w skardze zakres przedmiotu sporu, który został określony w uzasadnionej opinii, naruszając utrwalone orzecznictwo Trybunału, które zabrania takiego rozszerzania<sup>13</sup>.

36. W tym względzie pragnę zauważyć, że Komisja w uzasadnionej opinii zarzuciła Węgrom, że *zniosła ex lege*, zgodnie z art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych, prawa użytkownika gruntów rolnych istniejące w dniu 30 kwietnia 2014 r. między osobami, które nie są bliskimi krewnymi.

37. Natomiast, jak wynika z petitum zawartego we wstępie do skargi, przedstawionego w pkt 1 niniejszej opinii, Komisja odnosi się w swojej skardze do większej ilości przepisów krajowych niż zakwestionowanej w uzasadnionej opinii, a niektóre z nich nie dotyczyły *zniesienia* uprzednio istniejących praw użytkownika gruntów rolnych, ale *ustanawiania* praw na tych gruntach<sup>14</sup>. Ponadto w skardze Komisja zarzuca Węgrom nie „*zniesienie*” uprzednio ustanowionych praw użytkownika, ale bardziej ogólnie „*ograniczenie*” praw użytkownika na wspomnianych gruntach.

38. Te okoliczności zdają się wskazywać, że niezależnie od *zniesienia ex lege* niektórych praw użytkownika istniejących na gruntach rolnych, wynikającego z art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych Komisja zmierza do stwierdzenia, że Węgry uchybiły zobowiązaniom również poprzez *ograniczenie możliwości ustanawiania w przyszłości takich praw wyłącznie na rzecz bliskich krewnych właścicieli gruntów*.

39. Zapytane o tę kwestię podczas rozprawy, Węgry wskazały, że rozumieją skargę Komisji w ten sposób, że dotyczy ona zasadniczo zniesienia z mocy prawa ustanowionych wcześniej praw użytkownika. Państwo to twierdzi jednak, że skarga Komisji ze względu na niejasności opisane w trzech poprzednich punktach niniejszej opinii nie jest przedstawiona w sposób spójny i zrozumiały. Komisja podniosła ze swej strony, że nie zamierzała zmieniać przedmiotu sporu określonego w uzasadnionej opinii, którym w niniejszej sprawie jest wyłącznie zniesienie istniejących uprzednio praw użytkownika.

12 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 9 września 2004 r., Komisja/Grecja (C-417/02, EU:C:2004:503, pkt 16); z dnia 1 lutego 2007 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-199/04, EU:C:2007:72, pkt 20) oraz z dnia 22 lutego 2018 r., Komisja/Polska (C-336/16, EU:C:2018:94, pkt 42). Orzecznictwo Trybunału nie jest jednolite, jeżeli chodzi o to, czy zbadanie dopuszczalności ma charakter fakultatywny czy obowiązkowy. Niemniej jednak zarówno bezwzględny charakter przepisów o dopuszczalności, jak i względy równości stron przed sądem oraz równości stron przemawiają za obowiązkowym charakterem (zob. F. Clausen, *Les moyens d'ordre public devant la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruylant, Thèses, 2018, s. 455–472).

13 Przedmiot skargi wniesionej w trybie art. 258 TFUE jest zdefiniowany w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi przewidziane w tym postanowieniu i nie może już być rozszerzany w toku postępowania przed Trybunałem. Uzasadniona opinia Komisji oraz skarga powinny być oparte na tych samych zarzutach i argumentach, wobec czego Trybunał nie może orzekać co do zarzutu, który nie został podniesiony w uzasadnionej opinii. Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 9 lutego 2006 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-305/03, EU:C:2006:90, pkt 22); z dnia 29 kwietnia 2010 r., Komisja/Niemcy (C-160/08, EU:C:2010:230, pkt 43); z dnia 10 maja 2012 r., Komisja/Niderlandy (C-368/10, EU:C:2012:284, pkt 78).

14 Artykuł 11 ust. 1 ustawy z 1994 r. o ziemi uprawnej w brzmieniu obowiązującym w dniu 1 stycznia 2013 r. oraz art. 37 ust. 1 ustawy z 2013 r. o gruntach rolnych dotyczą ustanawiania (nowych) praw użytkownika gruntów rolnych.

40. Moim zdaniem niejasność skargi Komisji nie jest wystarczająco znacząca, aby uznać skargę za niedopuszczalną w całości. Węgry miały możliwość korzystania z praw do obrony, a nawet przyznały, że rozumieją istotę rzeczonej skargi, a mianowicie zniesienie z mocy prawa istniejących w dniu 30 kwietnia 2014 r. praw użytkowania gruntów rolnych na rzecz osób niebędących bliskimi krewnymi właściciela na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych. Uważam zatem, że skarga ta jest dopuszczalna *w zakresie, w jakim dotyczy tej problematyki*, a niedopuszczalna w pozostałym zakresie.

## **B. W przedmiocie pierwszego zarzutu (zgodność spornego uregulowania z art. 49 i 63 TFUE)**

41. W ramach zarzutu pierwszego Komisja wnosi do Trybunału zasadniczo o stwierdzenie niezgodności art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych ze swobodą przedsiębiorczości ustanowioną w art. 49 TFUE i swobodą przepływu kapitału zagwarantowaną w art. 63 TFUE.

42. W tym względzie przypominam, że w wyroku SEGRO i Horváth Trybunał odpowiedział na pytanie sądu krajowego w przedmiocie zgodności spornego uregulowania z tymi dwiema swobodami przepływu. Trybunał uznał jednak, że uregulowanie to należy zbadać wyłącznie w świetle swobodnego przepływu kapitału<sup>15</sup>.

43. W niniejszej sprawie Komisja twierdzi jednak, że tym razem Trybunał powinien zbadać sporne uregulowanie pod kątem dwóch przywołanych swobód przepływu.

44. Uregulowanie to może bowiem, w zależności od przypadku, naruszać jedną lub drugą z rzeczonych swobód. W tym kontekście niektóre z osób, których to uregulowanie dotyczyło, nabyły prawo użytkowania gruntów rolnych na Węgrzech w celach czysto spekulacyjnych, podczas gdy inne wykonywały swoją działalność gospodarczą dzięki temu prawu. Podczas gdy pierwszy przypadek wchodzi w zakres swobody przepływu kapitału, drugi jest związany ze swobodą przedsiębiorczości. W związku z tym, o ile w wyroku SEGRO i Horváth Trybunał mógł poprzestać, w świetle okoliczności spraw, w których zapadł ten wyrok, na analizie tego uregulowania wyłącznie w świetle zasady swobodnego przepływu kapitału, nie może postąpić tak samo w niniejszej sprawie. W ramach niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, która ma charakter obiektywny<sup>16</sup>, to samo uregulowanie należy oceniać w sposób ogólny, poprzez rozważenie wszystkich swobód, które mogłyby być stosowane w tych różnych sytuacjach.

45. Natomiast rząd węgierski stoi na stanowisku, że w niniejszej sprawie nie należy przyjmować w tej kwestii odmiennego stanowiska od stanowiska przyjętego w wyroku SEGRO i Horváth.

46. Podzielam to drugie stanowisko. Moim zdaniem należy w niniejszej sprawie zbadać sporne uregulowanie wyłącznie w świetle swobody przepływu kapitału zagwarantowanej w art. 63 TFUE.

47. Uregulowanie to *kumuluje* co prawda *swobody przepływu mające potencjalnie zastosowanie*<sup>17</sup>: z jednej strony podmiot, który nabył prawo użytkowania gruntów rolnych dla celów prowadzenia działalności gospodarczej, może korzystać ze swobody przedsiębiorczości przewidzianej w art. 49 TFUE, ponieważ „prawo do nabywania, użytkowania i zbywania nieruchomości na

15 Zobacz pkt 50–60 tego wyroku.

16 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ma charakter obiektywny. Do Komisji należy ocena, czy stosowne jest wszczęcie postępowania przeciwko państwu członkowskiemu, jak również określenie przepisów, które państwo to naruszyło, a do Trybunału – zbadanie, czy zarzucane uchybienie wystąpiło. Zobacz podobnie wyroki: z dnia 21 czerwca 1988 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (416/85, EU:C:1988:321, pkt 9); z dnia 11 sierpnia 1995 r., Komisja/Niemcy (C-431/92, EU:C:1995:260, pkt 22); z dnia 8 grudnia 2005 r., Komisja/Luksemburg (C-33/04, EU:C:2005:750, pkt 66).

17 Zobacz podobnie wyrok SEGRO i Horváth, pkt 55.



terytorium innego państwa członkowskiego stanowi niezbędne uzupełnienie” tej swobody<sup>18</sup>, a z drugiej strony zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału do środków krajowych stanowiących ograniczenia w swobodzie przepływie kapitału zagwarantowanej w art. 63 TFUE zaliczają się te, które mogą zniechęcić do dokonywania inwestycji w innych państwach, nawet jeżeli takie inwestycje mają na celu umożliwienie prowadzenia działalności gospodarczej<sup>19</sup>.

48. Jednakże w takiej sytuacji kumulacji swobód mających zastosowanie Trybunał, przynajmniej w swoim najnowszym orzecznictwie, bada, czy jedna z tych dwóch swobód jest drugorzędna względem drugiej i może być z nią połączona. Jeżeli tak, Trybunał proceduje zgodnie z paremią „accessorium sequitur principale” i bada sporne uregulowanie jedynie w świetle swobody dominującej<sup>20</sup>. W tym kontekście istnienie stosunku „główny/dodatkowy” między swobodami jest oceniane nie w świetle sytuacji osób, których dotyczy spór, ale *przedmiotu danego uregulowania krajowego*<sup>21</sup>.

49. Jeśli chodzi o przepis taki jak art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych, aspekt tego uregulowania dotyczący swobodnego przepływu kapitału dominuje nad aspektem związanym ze swobodą przedsiębiorczości. Omawiane uregulowanie bowiem dotyczy własności gruntów i odnosi się ogólnie do użytkowania gruntów rolnych, a zatem nie ogranicza się do sytuacji, w których prawo to zostało ustanowione do celów prowadzenia działalności gospodarczej<sup>22</sup>. W tym kontekście ewentualne ograniczenia swobody przedsiębiorczości przez takie uregulowanie stanowiłoby nieuniknioną konsekwencję ograniczenia swobody przepływu kapitału. Innymi słowy, ewentualne ograniczenia swobody przedsiębiorczości są *nieodłącznie związane* z ograniczeniami swobodnego przepływu kapitału<sup>23</sup>.

50. W konsekwencji nie ma potrzeby przeprowadzania odrębnej analizy spornego uregulowania w świetle art. 49 TFUE<sup>24</sup>. Wbrew temu, co twierdzi Komisja, obiektywny charakter postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie uzasadnia tego, by Trybunał odstąpił od swego orzecznictwa dotyczącego kumulacji swobód mających zastosowanie. Poza okolicznością, że trudno byłoby to pogodzić z wymogiem rozsądnego zarządzania zasobami, przypominam, że Trybunał nie określa stosunku „główny/dodatkowy” *subiektywnie*, w świetle sytuacji podmiotów, których dotyczy spór, lecz w sposób *obiektywny*, w świetle przedmiotu spornego uregulowania. Stwierdzam ponadto, że Trybunał zastosował to orzecznictwo w znacznej liczbie wyroków w sprawach stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego<sup>25</sup>.

18 Wyroki: z dnia 30 maja 1989 r., Komisja/Grecja (305/87, EU:C:1989:218, pkt 22); 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).

19 Zobacz w szczególności 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 28–31); z dnia 23 września 2003 r., Ospelt i Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, pkt 24); a także z dnia 25 stycznia 2007 r., Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, pkt 22–24). Zobacz również moja opinia w sprawach połączonych SEGRO i Horváth (C-52/16 i C-113/16, EU:C:2017:410, pkt 48–63).

20 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 3 października 2006 r., Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, pkt 34); z dnia 17 września 2009 r., Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, pkt 37).

21 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 17 września 2009 r., Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, pkt 36); z dnia 5 lutego 2014 r., Hervis Sport- és Divatkereskedelmi (C-385/12, EU:C:2014:47, pkt 21); SEGRO i Horváth, pkt 53.

22 Zobacz podobnie wyrok z dnia 17 września 2009 r., Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, pkt 49–52).

23 Zobacz podobnie wyrok SEGRO i Horváth, pkt 55.

24 Jeżeli Trybunał miałby nie podzielić mojego poglądu, uważam, że w każdym razie rozważania zawarte w wyroku SEGRO i Horváth, dotyczące swobodnego przepływu kapitału, znajdują zastosowanie również do swobody przedsiębiorczości, zarówno jeśli chodzi o istnienie ograniczenia, jak i brak uzasadnienia.

25 Zobacz m.in. wyroki: z dnia 9 czerwca 1982 r., Komisja/Włochy (95/81, EU:C:1982:216, pkt 30); z dnia 4 czerwca 2002 r., Komisja/Portugalia (C-367/98, EU:C:2002:326, pkt 56); z dnia 28 września 2006 r., Komisja/Niderlandy (C-282/04 i C-283/04, EU:C:2006:608, pkt 43); z dnia 8 lipca 2010 r., Komisja/Portugalia (C-171/08, EU:C:2010:412, pkt 80); z dnia 10 maja 2012 r., Komisja/Belgia (C-370/11, niepublikowany, EU:C:2012:287, pkt 21).

51. W związku z tym wyjaśnieniem przypominam, że w wyroku SEGRO i Horváth Trybunał orzekł, że uregulowanie takie jak art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych nie tylko *ogranicza* swobodny przepływ kapitału, ale również może powodować *dyskryminację pośrednią* z powodu obywatelstwa lub pochodzenia kapitału.

52. Ponadto Trybunał wykluczył w tym wyroku, by uregulowanie to mogło być uzasadnione względami powoływanymi przez rząd węgierski w celu jego obrony<sup>26</sup>, w szczególności ze względu na jego nieproporcjonalny charakter.

53. Nie jest zatem konieczne, aby niniejszą opinię rozszerzać o kwestię zgodności rzezonego uregulowania ze swobodnym przepływem kapitału zagwarantowanym w art. 63 TFUE. W tym zakresie pierwszy zarzut Komisji jest bezsprzecznie zasadny z powodów przedstawionych w wyroku SEGRO i Horváth, do którego lektury odsyłam, jak również do mojej opinii w tych sprawach<sup>27</sup>.

54. Co prawda Komisja powołała się w skardze na naruszenie ogólnych zasad prawa Unii –  *pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań* – ze względu na to, że sporne uregulowanie nie przewidywało w ramach zniesienia ex lege rozpatrywanych praw użytkowania ani okresu przejściowego, ani odszkodowania<sup>28</sup>. Jednakże, jak wynika ze skargi, Komisja podnosi owe zasady „w ramach uzupełnienia”, to jest jako zwykle dodatkowe argumenty do analizy zgodności tego uregulowania z przywołanymi swobodami przepływu. Jako że pierwszy zarzut opiera się na innej podstawie, Trybunał nie będzie musiał wypowiedzieć się w kwestii rzezonych zasad<sup>29</sup>. Podczas rozprawy Komisja potwierdziła ponadto, że nie zmierzała do tego, aby dokonano odrębnego badania tych zasad, i podniosła zresztą, że poszanowanie tych samych zasad *nie może być oceniane niezależnie od badania w ramach swobód przepływu*. W pełni podzielim tę analizę, jak wyjaśnię w dalszej części niniejszej opinii<sup>30</sup>.

### C. W przedmiocie zarzutu drugiego (zgodność spornego uregulowania z art. 17 karty)

55. W ramach zarzutu drugiego Komisja wnosi do Trybunału zasadniczo o stwierdzenie, że art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych jest sprzeczny z prawem własności zagwarantowanym w art. 17 ust. 1 karty.

#### 1. Argumentacja stron

56. *Komisja* podnosi, że prawa podstawowe chronione na mocy karty mają zastosowanie, w sytuacji gdy uregulowanie krajowe mieści się w zakresie stosowania prawa Unii. Jest tak, w przypadku gdy uregulowanie krajowe może stanowić przeszkodę dla jednej lub wielu swobód przepływu zagwarantowanych traktatem FUE i gdy dane państwo członkowskie powołuje się na nadrzędne względy interesu ogólnego, aby uzasadnić taką przeszkodę.

57. Ponadto, o ile Trybunał nie zajął się kwestią przestrzegania praw podstawowych w wyroku SEGRO i Horváth, o tyle jest zobowiązany do rozstrzygnięcia tej kwestii w niniejszej sprawie.

26 Jest to z jednej strony nadrzędny wzgląd interesu ogólnego polegający na zastrzeżeniu własności gruntów rolnych dla osób, które je uprawiają, i uniemożliwieniu nabycia tych gruntów do celów czysto spekulacyjnych, a także na umożliwieniu uprawiania ich przez nowe gospodarstwa, ułatwieniu tworzenia gospodarstw rolnych o wielkości pozwalającej na opłacalną i konkurencyjną produkcję rolną oraz uniknięciu rozdrobnienia gruntów rolnych i wyludniania się obszarów wiejskich. Z drugiej strony rząd węgierski powołuje się na art. 65 TFUE, a w szczególności na wolę karania naruszeń uregulowania krajowego w zakresie kontroli dewizowej, a także na wolę zwalczania, w ramach porządku publicznego, praktyk nabywania stanowiących nadużycie.

27 Opinia w sprawach połączonych SEGRO i Horváth (C-52/16 i C-113/16, EU:C:2017:410, pkt 31–118).

28 Wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Berlington Hungary i in. (C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 74–88, 92).

29 W razie potrzeby rozważania przedstawione w pkt 173–182 niniejszej opinii w zakresie prawa własności gwarantowanego w art. 17 karty można odnieść do tych zasad.

30 Zobacz pkt 76 i nast. niniejszej opinii.

58. W tym względzie Komisja podnosi, że prawo własności zagwarantowane w art. 17 karty obejmuje prawa użytkowania zniesione przez sporne uregulowanie. Artykuł ten dotyczy bowiem w sposób szeroki wszelkich praw o charakterze majątkowym, z których w porządku prawnym wynika ustalona sytuacja prawna, pozwalająca podmiotowi tych praw na samodzielne korzystanie z nich we własnym interesie.

59. Jeżeli chodzi o ingerencję w to prawo, ma ona miejsce w przypadku wywłaszczenia, zniesienia, wycofania lub de facto pozbawienia mienia, w tym w przypadku kiedy takie zniesienie dotyczy, tak jak w niniejszej sprawie, jedynie dwóch z trzech elementów składowych prawa własności, a mianowicie prawa do używania i posiadania.

60. Zniesienie prawa, o którym mowa w niniejszej sprawie, nie może być jednak uzasadnione. Owo zniesienie opiera się z jednej strony na błędnym ogólnym domniemaniu, że wszystkie umowy użytkowania zawarte między osobami niespokrewnionymi zostały zawarte w celu obejścia przepisów ograniczających nabycie własności gruntów rolnych. Z drugiej zaś strony ma ono charakter niespodziewany i nieprzewidywalny, bez uwzględnienia wymaganego okresu przejściowego, przy jednoczesnym skróceniu dwudziestoletniego okresu przyznanego wcześniej inwestorom. Ponadto, nawet gdyby było to uzasadnione, to i tak zniesienie nie byłoby proporcjonalne.

61. *Rząd węgierski* ze swej strony podnosi, że odrębne badanie spornego uregulowania w świetle karty nie jest konieczne.

62. W każdym razie w pierwszej kolejności z wyroku nr 25 Alkotmánybíróság (trybunału konstytucyjnego) z dnia 21 lipca 2015 r. wynika, że dokonanie zniesienia ex lege użytkowania nie jest porównywalne z wywłaszczeniem. Co więcej, zniesienie to jest uzasadnione względami interesu ogólnego. Ponadto przepisy prawa cywilnego, które nakładają na właściciela obowiązek zawarcia z poprzednim użytkownikiem porozumienia, które może być natychmiast egzekwowane po wygaśnięciu prawa użytkowania, umożliwiają temu ostatniemu uzyskanie sprawiedliwego, kompleksowego i wypłaconego w odpowiednim czasie odszkodowania za poniesione straty.

63. W drugiej kolejności prawa użytkowania będące przedmiotem niniejszej sprawy nie mogą być objęte art. 17 ust. 1 karty, jeżeli zostały uzyskane w sposób bezprawny i w złej wierze.

## 2. Analiza

### a) Rozważania wstępne

64. Drugi zarzut Komisji jest znaczący. W rzeczywistości bowiem, o ile mi wiadomo, jest to pierwszy raz, kiedy Komisja wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że państwo członkowskie uchybiło postanowieniu karty<sup>31</sup>. O zarzucie tego rodzaju była jednak mowa. W komunikacie z 2010 r. dotyczącym wprowadzania w życie karty Komisja wskazała, że „jeśli wystąpi naruszenie przepisów karty przy wdrażaniu prawa Unii, Komisja we wszystkich koniecznych przypadkach wszczynać będzie postępowanie o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego”<sup>32</sup>. Niemniej jednak jak dotąd Komisja wykazała się widoczną powściągliwością<sup>33</sup>.

65. Niniejsza sprawa jest pierwszą z serii skarg<sup>34</sup>, w których Komisja wnosi do Trybunału, w ramach zarzutu pierwszego, o orzeczenie w przedmiocie zgodności uregulowania państwa członkowskiego ze swobodami przepływu zagwarantowanymi w traktacie FUE, oraz w ramach odrębnego zarzutu o zbadanie tego uregulowania w świetle karty.

66. Dopuszczalność skargi nie budzi wątpliwości w świetle art. 258 TFUE<sup>35</sup>. Zgodnie z tym przepisem Komisja może wnieść skargę zmierzającą do stwierdzenia, że państwo członkowskie „uchyliło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy traktatów”. Rzeczne zobowiązania obejmują niewątpliwie prawa zagwarantowane w karcie, których moc wiążąca wynika z odesłania zawartego w art. 6 ust. 1 akapit pierwszy TUE, nadającego jej „taką samą moc prawną jak traktaty”.

67. Trybunał ma jednak kompetencję do stwierdzenia naruszenia praw zagwarantowanych w karcie jedynie wówczas, gdy jej przepisy są wiążące dla tego państwa członkowskiego w danej sytuacji<sup>36</sup>. Niniejsza sprawa ponownie podnosi zatem kwestię kompetencji Trybunału do orzekania w przedmiocie poszanowania przez państwa członkowskie praw podstawowych uznanych w porządku prawnym Unii.

68. Nie należy zapominać o kontekście, w który jest wpisane to zagadnienie. Zasadniczo zakres, w jakim państwa członkowskie są związane na mocy prawa Unii wymaganiami w zakresie ochrony praw podstawowych, jest zagadnieniem o charakterze konstytucyjnym, delikatnym i fundamentalnym, związanym z podziałem kompetencji w Unii. Wymaganie od państw członkowskich w ich działaniach poszanowania praw podstawowych przewidzianych przez prawo Unii skutkuje ograniczeniem rozwiązań politycznych i dostępnych uregulowań w tych państwach, podczas gdy wzrasta proporcjonalnie uprawnienie Unii do określania zakresu możliwości. Prawa podstawowe mają więc

31 Ponadto, o ile się nie mylę, w całej historii postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja złożyła tylko jeden wniosek zmierzający do stwierdzenia naruszenia prawa podstawowego uznanego w porządku prawnym Unii w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 27 kwietnia 2006 r., Komisja/Niemcy (C-441/02, EU:C:2006:253). Orzecznictwo Trybunału zawiera niemniej kilka wyroków, w których prawa podstawowe są przywoływane na poparcie wykładni przepisu prawa Unii, rzekomo naruszonego przez państwo członkowskie.

32 „Strategia skutecznego wprowadzania w życie karty praw podstawowych przez Unię Europejską” [COM(2010) 573 wersja ostateczna, s. 10].

33 Poszczególne sprawozdania roczne Komisji w sprawie stosowania karty wykazują wszczęcie kilku postępowań wstępnych dotyczących w szczególności nieprzestrzegania karty przez niektóre państwa członkowskie. Niemniej jednak żadna z tych spraw nie trafiła przed Trybunał. Zobacz A. Łazowski, Decoding a Legal Enigma: the Charter of Fundamental Rights of the European Union and infringement proceedings, *ERA Forum*, 2013, Vol. 14, s. 573–587, gdzie zauważono, że powściągliwość Komisji wynikała prawdopodobnie z jej strategii, związanej z brakiem jasności wokół kwestii stosowania karty wobec państw członkowskich.

34 Zobacz oprócz niniejszej sprawy zawisłe sprawy Komisja/Węgry, C-66/18 i Komisja/Węgry, C-78/18.

35 Takie samo stwierdzenie odnosi się moim zdaniem zarówno do uznanych praw podstawowych, jak i do zasad ogólnych prawa Unii. Zobacz A. Barav, Failure of Member States to Fulfil their Obligations under Community Law, *Common Market Law Review*, 1975, Vol. 12, s. 369–383, s. 377.

36 Jako że postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego może opierać się wyłącznie na obowiązku *pozostającym w mocy i mającym zastosowanie ratione temporis* w danej sprawie, oczywiste jest, że Trybunał może stwierdzić naruszenie praw uznanych w karcie *tylko w odniesieniu do zdarzeń, które nastąpiły po tym, jak uzyskała ona moc wiążącą* – tj. po dniu 1 grudnia 2009 r. – dniu wejścia w życie traktatu z Lizbony. Tak jest w niniejszym przypadku, gdyż niniejsza sprawa dotyczy skutków art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych, która została przyjęta i weszła w życie po tej dacie (zob. podobnie wyrok SEGRO i Horváth, pkt 38–49).



potencjał do *centralizacji*<sup>37</sup>. Ponadto na szczeblu instytucjonalnym chodzi o to, w jakim stopniu *Trybunał*, jako sąd ostatniej instancji, jest uprawniony do zastępowania krajowych sądów konstytucyjnych i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>38</sup> w zakresie kontroli prawodawstwa i działań państw członkowskich w świetle praw podstawowych.

69. Ewidentnie autorzy karty, mając świadomość tej problematyki, dołożyli starań, aby wyraźnie ograniczyć sytuacje, w których stosuje się kartę do przepisów krajowych. Zgodnie z art. 51 ust. 1 karty jej postanowienia mają zastosowanie do państw członkowskich „wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”. Ponadto karta oraz traktaty precyzują, że karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii, ani też nie zmienia kompetencji i zadań określonych w traktatach<sup>39</sup>.

70. W wyroku Åkerberg Fransson<sup>40</sup> Trybunał orzekł, że „[p]oszanowanie praw podstawowych chronionych na mocy karty jest zatem konieczne, w sytuacji gdy przepisy krajowe mieszczą się w zakresie zastosowania prawa Unii”, oraz że „[n]ie mogą więc występować sytuacje podlegające prawu Unii, w których wspomniane prawa podstawowe nie miałyby zastosowania”, gdyż „stosowanie prawa Unii oznacza więc jednoczesne zastosowanie praw podstawowych chronionych na mocy karty”. Czyniąc to, Trybunał stwierdził istnienie „ciągłości historycznej”<sup>41</sup> między jego orzecznictwem dotyczącym możliwości powoływania się na prawa podstawowe uznane za ogólne zasady prawa Unii oraz zakresem stosowania karty.

71. Przypominam w tym względzie, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału sytuacje, w których państwa członkowskie są związane prawami podstawowymi uznanymi w porządku prawnym Unii, można zwykle podzielić na co najmniej dwie kategorie.

72. Z jednej strony zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zapoczątkowanym przez wyrok Wachauf<sup>42</sup> rzezone prawa podstawowe wiążą również państwa członkowskie, *gdy wprowadzają one w życie uregulowania Unii*, wobec czego są one zobowiązane, w najszerszym możliwym zakresie, stosować te uregulowania na warunkach, które nie naruszają tych wymogów<sup>43</sup>.

73. Z drugiej strony zgodnie z orzecznictwem wynikającym z wyroku ERT<sup>44</sup>, w przypadku gdy państwo członkowskie w uregulowaniu krajowym *ustanawia odstępstwo* od prawa Unii i powołuje się na *uzasadnienie* uznane przez to prawo, aby bronić tego uregulowania, może skorzystać z tego uzasadnienia tylko wtedy, gdy owo uregulowanie jest zgodne z tymi prawami podstawowymi.

74. Komisja opiera swój drugi zarzut na tej drugiej linii orzeczniczej. Zdaniem Komisji art. 17 ust. 1 karty ma zastosowanie w niniejszej sprawie, gdyż Węgry poprzez sporne uregulowanie ustanowiły odstępstwo od swobody przedsiębiorczości i swobodnego przepływu kapitału.

37 Zobacz m.in. A. von Bogdandy, *The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the core of the European Union*, *Common Market Law Review*, 2000, Vol. 37, s. 1307–1338, w szczególności s. 1316 i 1317 oraz M. Dougan, *Judicial review of Member State action under the General principles and the Charter: Defining the „Scope of Union Law”*, *Common Market Law Review*, 2015, Vol. 52, s. 1201–1246, w szczególności s. 1204–1210.

38 Zwanego dalej „ETPC”.

39 Zobacz art. 6 ust. 1 TUE, art. 51 ust. 2 karty oraz deklaracja w sprawie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej załączona do traktatu FUE.

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

41 M. Dougan, *op.cit.*, s. 1206.

42 Wyrok z dnia 13 lipca 1989 r. (5/88, EU:C:1989:321, pkt 17–19).

43 Orzecznictwo to dotyczy zarówno stosowania rozporządzeń (wyrok z dnia 24 marca 1994 r., *Bostock*, C-2/92, EU:C:1994:116), jak i transpozycji dyrektyw (wyrok z dnia 10 lipca 2003 r., *Booker Aquaculture i Hydro Seafood*, C-20/00 i C-64/00, EU:C:2003:397) oraz transpozycji decyzji ramowych (wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., *Aranyosi i Căldăraru*, C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198), czy też również stosowania zobowiązań wynikających z traktatów (wyrok z dnia 5 grudnia 2017 r., *M.A.S. i M.B.*, C-42/17, EU:C:2017:936). Dla dogłębnej dyskusji tych różnych założeń zob. opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie *Ispas* (C-298/16, EU:C:2017:650, pkt 32–65).

44 Wyrok z dnia 18 czerwca 1991 r. (C-260/89, EU:C:1991:254, pkt 43–45, zwany dalej „wyrokiem ERT”).



75. Niemniej jednak Komisja zwraca się do Trybunału o zbadanie kwestii ewentualnego naruszenia karty nie w ramach możliwego uzasadnienia spornego uregulowania w świetle przywołanych swobód przepływu – które stanowi przedmiot pierwszego zarzutu – ale *niezależnie* od tej kwestii w celu *autonomicznego stwierdzenia naruszenia karty*. Komisja bowiem uważa zasadniczo, że jeżeli przepis krajowy stanowiący odstępstwo od swobody przepływu może również ograniczać prawa podstawowe zagwarantowane w karcie, ewentualne naruszenie karty należy rozpatrywać *oddzielnie*.

76. Nie podzielam tego punktu widzenia. Jak stwierdziłem w sprawach połączonych SEGRO i Horváth<sup>45</sup>, zgodnie z wyrokiem ERT kwestia ewentualnego naruszenia prawa podstawowego zagwarantowanego w karcie, podobnie jak kwestia poszanowania zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, podniesionych przez Komisję w zarzucie pierwszym<sup>46</sup>, *nie może zostać zbadana przez Trybunał niezależnie od kwestii naruszenia swobód przepływu*. Uważam zatem za konieczne, aby przedstawić bardziej szczegółowo w niniejszej opinii powody leżące u podstaw mojego stanowiska.

### **b) Zasadność i ograniczenia wyroku ERT**

77. Należy przypomnieć, że sprawa leżąca u podstaw wyroku ERT dotyczyła uregulowania greckiego, które przyznawało narodowemu operatorowi monopol na radio i telewizję. W tym kontekście zwrócono się do Trybunału z szeregiem pytań dotyczących zgodności takiego monopolu z prawem Unii oraz z art. 10 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>47</sup> gwarantującym prawo do wolności wypowiedzi.

78. Rzeczone uregulowanie powodowało skutki dyskryminacyjne ze szkodą dla programów pochodzących z innych państw członkowskich. Było ono zatem niezgodne ze swobodnym przepływem usług przewidzianym w art. 59 WE (obecnie art. 56 TFUE), chyba że mogło korzystać z któregoś uzasadnienia przewidzianego w art. 56 i 66 WE<sup>48</sup>, a mianowicie porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego<sup>49</sup>.

79. Na tym etapie miał znaczenie dla Trybunału art. 10 EKPC. Przypomniawszy, że nie jest jego zadaniem ocena w świetle tej konwencji uregulowań krajowych, które nie mieszczą się w zakresie stosowania prawa Unii<sup>50</sup>, Trybunał uznał, że w danym przypadku powinien być poruszyć kwestię praw podstawowych<sup>51</sup>.

80. Dokładniej rzecz ujmując, w zakresie, w jakim Republika Grecka powoływała się na art. 56 w związku z art. 66 WE, aby uzasadnić sporne uregulowanie, Trybunał orzekł, że „taki wyjątek przewidziany przez prawo wspólnotowe” powinien być „interpretowany w świetle ogólnych zasad prawa, w szczególności zaś praw podstawowych”. W konsekwencji rzeczone uregulowanie mogło być objęte wyjątkami określonymi w owych przepisach wyłącznie, jeżeli „byłoby zgodne z prawami podstawowymi, nad których przestrzeganiem czuwa Trybunał”<sup>52</sup>, w tym z wolnością wyrażania opinii

45 C-52/16 i C-113/16, EU:C:2017:410, pkt 121.

46 Zobacz pkt 54 niniejszej opinii.

47 Podpisana w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwana dalej „EKPC”).

48 Dokładniej wyjątki te znajdują się w art. 56 WE (obecnie art. 52 TFUE) i mają zastosowanie do swobody świadczenia usług poprzez odesłanie zawarte w art. 66 WE (obecnie art. 62 TFUE).

49 Wyrok ERT, pkt 26.

50 Wyrażenie to Trybunał zastosował po raz pierwszy kilka lat wcześniej w wyroku z dnia 30 września 1987 r., Demirel (12/86, EU:C:1987:400).

51 Wyrok ERT, pkt 42.

52 Wyrok ERT, pkt 43 (wyróżnienie własne).

ustanowioną w art. 10 EKPC, włączoną do porządku wspólnotowego jako ogólna zasada prawa<sup>53</sup>. Innymi słowy, poszanowanie praw podstawowych zaliczało się do warunków, które muszą zostać spełnione, ażeby korzystać z wyjątków odnoszących się do porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego<sup>54</sup>.

81. Na pierwszy rzut oka orzecznictwo wynikające z wyroku ERT nie jest tak logiczne jak orzecznictwo leżące u podstaw wyroku Wachauf<sup>55</sup>, dotyczące przypadków, w których państwa członkowskie wdrażają prawo Unii.

82. Wyrok Wachauf wpisuje się bowiem w pełni w logikę, która skłoniła Trybunał do uznania praw podstawowych za integralną część porządku prawnego Unii<sup>56</sup>: z jednej strony, należy chronić osoby fizyczne przed bezprawną ingerencją Unii w ich prawa; z drugiej strony państwa członkowskie nie mogą rewidować działań Unii pod kątem ich własnego standardu konstytucyjnego, w przeciwnym razie dojdzie do naruszenia jednolitości, pierwszeństwa i skuteczności prawa Unii. Standardy krajowe zostają wobec tego wyłączone, ale w zamian Trybunał uwzględnia prawa podstawowe wywodzące się ze „wspólnych dla państw członkowskich tradycji konstytucyjnych” w ogólnych zasadach prawa, na straży których stoi Trybunał<sup>57</sup>. Ponieważ jednak realizacja większości strategii politycznych Unii spoczywa na państwach członkowskich, należy rozszerzyć stosowanie praw podstawowych uznanych w porządku prawnym Unii w tych państwach, kiedy działają także jako „przedstawiciele” Unii. Ponieważ realizowana jest polityka Unii, do Unii należy zapewnienie, by państwa członkowskie nie dopuszczały się naruszeń praw podstawowych w jej imieniu<sup>58</sup>.

83. Natomiast w sytuacji takiej jak rozpatrywana w wyroku ERT poprzez rozpatrywane uregulowanie krajowe państwo członkowskie nie realizuje polityki Unii, lecz *politykę krajową* należącą do jego kompetencji<sup>59</sup>. Wydaje się po prostu, że postępując w ten sposób, państwo to „uchybia” – w sposób zamierzony lub niezamierzony – zasadzie prawa Unii, takiej jak swobody przepływu gwarantowane przez traktat FUE, i stara się usprawiedliwić<sup>60</sup>.

84. Niemniej moim zdaniem trzy uzasadnienia normatywne –powiązane, ale mimo to odrębne – leżą u podstaw orzecznictwa w sprawie ERT i stanowią jego „rację bytu”.

53 Zobacz wyrok ERT, pkt 44.

54 Zobacz podobnie wyrok ERT, pkt 45.

55 Wyrok z dnia 13 lipca 1989 r. (5/88, EU:C:1989:321).

56 Pogląd zapoczątkowany w wyrokach: z dnia 12 listopada 1969 r., Stauder (29/69, EU:C:1969:57); z dnia 17 grudnia 1970 r., Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114) oraz z dnia 14 maja 1974 r., Nold/Komisja (4/73, EU:C:1974:51).

57 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 17 grudnia 1970 r., Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, pkt 3); z dnia 13 grudnia 1979 r., Hauer (44/79, EU:C:1979:290, pkt 14); z dnia 26 lutego 2013 r., Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, pkt 60); z dnia 6 marca 2014 r., Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, pkt 31, 32).

58 J.H.H. Weiler, N.J.S. Lockhart, „Taking rights seriously” seriously: the European court and its fundamental rights jurisprudence – part II, *Common Market Law Review*, 1995, Vol. 32, s. 579–627, w szczególności s. 583 i 610.

59 Z tego względu orzecznictwo z wyroku ERT nie jest oparte na konsensusie tak jak orzecznictwo z wyroku Wachauf. Trybunał ponadto jest regularnie wzywany do odejścia od orzecznictwa z wyroku ERT (zob. F.G. Jacobs, Human Rights in the European Union: the role of the Court of Justice, *European Law Review*, 2001, Vol. 26, s. 331–341; P.M. Huber, The Unitary Effect of the Community’s Fundamental Rights: The ERT-Doctrine Needs to be Reviewed, *European Public Law*, 2008, Vol. 14, s. 323–333; Z. Kühn, *Wachauf and ERT: On the Road from the Centralised to the Decentralised System of Judicial Review*, M. Poiars Maduro, L. Azoulai (eds), *The Past and Future of EU Law*, Oxford and Portland, Oregon, 2010, s. 151–161, w szczególności s. 157) lub do ostrożności w jego stosowaniu (zob. J.H.H. Weiler, *The constitution of Europe*, chapter 3: Fundamental rights and fundamental boundaries, Cambridge University Press, 1999, gdzie zasugerowano Trybunałowi ograniczenie się do przypominania państwom członkowskim o ich zobowiązaniach wynikających z EKPC, a także J. Snell, Fundamental Rights Review of National Measures: Nothing New under the Charter?, *European Public Law*, 2015, Vol. 21, issue 2, s. 285–308, w szczególności s. 306).

60 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, nawet jeżeli państwa członkowskie działają w ramach swoich wyłącznych kompetencji, powinny one w ramach ich wykonywania przestrzegać prawa Unii, a w szczególności swobód przepływu przewidzianych w traktatach. Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 2 października 2003 r., Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, pkt 25); z dnia 11 grudnia 2007 r., International Transport Workers’ Federation i Finnish Seamen’s Union (C-438/05, EU:C:2007:772, pkt 40); z dnia 5 czerwca 2018 r., Coman i in. (C-673/16, EU:C:2018:385, pkt 37, 38).

85. Przede wszystkim środki, poprzez który państwa członkowskie mogą ustanowić odstępstwo od swobód przepływu, niewątpliwie objęty jest zakresem prawa Unii<sup>61</sup>. Zakres tej możliwości zależy od wykładni postanowień traktatu dotyczących tych swobód i nie może być ustalany przez każde państwo członkowskie według własnych wartości, w przeciwnym razie zostaną naruszone skuteczność oraz jednolite stosowanie wymienionych swobód we wszystkich państwach członkowskich. Ta sama możliwość powinna być rozpatrywana *w świetle zasad i wartości Unii*<sup>62</sup>.

86. Ponadto wyrok ERT przypomina zasadę, zgodnie z którą prawo Unii, w tym postanowienia traktatowe dotyczące swobód przepływu, *należy zawsze interpretować zgodnie z prawami podstawowymi, na straży których stoi Trybunał*. Gdyby Trybunał uznał za dopuszczalne w świetle tych wolności uregulowanie krajowe naruszające te prawa podstawowe, oznaczałoby to przyjęcie, że w przeciwieństwie do przywołanej zasady wykładni owe wolności mogą mieć znaczenie, które *dopuszcza takie naruszenia*<sup>63</sup>.

87. Wreszcie analiza w świetle praw podstawowych jest w pewnych okolicznościach niezbędna do rozstrzygnięcia sporu w obszarze swobód przepływu. *Niektóre z wyjątków są bowiem nierozzerwalnie związane z kwestiami praw podstawowych*. Jest tak w szczególności w przypadku, gdy państwo członkowskie powołuje się dla własnego usprawiedliwienia na przesłankę bezpieczeństwa publicznego lub na prawo podstawowe z krajowego porządku prawnego<sup>64</sup>. Rozważmy przykładowo sprawę, w której zapadł wyrok Society for the Protection of Unborn Children Ireland (SPUC)<sup>65</sup>. Przypominam, że w tej sprawie rozpatrywano uregulowanie irlandzkie zakazujące przekazywania wszelkich informacji na temat możliwości dokonywania aborcji – do niedawna konstytucyjnie zakazanej w Irlandii – w innych państwach członkowskich. Przy założeniu, że w tym wyroku Trybunał uznałby – wbrew temu, co orzekł – że uregulowanie to stanowi przeszkodę dla swobodnego przepływu usług, Trybunał musiałby rozważyć uzasadnienie przedstawione przez Irlandię, oparte na prawie do życia, przewidzianym w irlandzkiej konstytucji. W tym zakresie byłoby szczególnie trudne, pod względem metodologicznym i prawnym, by nie dokonać wyważenia tego prawa ze swobodą wypowiedzi<sup>66</sup>.

88. W późniejszych wyrokach, w szczególności w wyroku Familiapress<sup>67</sup>, Trybunał rozciągnął orzecznictwo w sprawie ERT na sytuacje, w których państwo członkowskie dąży do uzasadnienia odstępstwa od swobód przepływu, powołując się nie na wyjątek wyraźnie przewidziany w traktacie FUE – porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego – ale na niepisane uzasadnienia przyjęte w orzecznictwie Trybunału, zwane „nadrzędnymi wymogami”, „nadrzędnymi względami interesu ogólnego” lub też „celami interesu ogólnego”.

61 Zobacz opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Pflieger i in. (C-390/12, EU:C:2013:747, pkt 45); T. Tridimas, *The General Principles of EC Law*, Oxford University Press, 2<sup>nd</sup> ed., 2006, s. 325; P. Craig, The ECJ and ultra vires action: a conceptual analysis, *Common Market Law Review*, 2011, Vol. 48, s. 395–437, w szczególności s. 431; C.C. Eriksen, J.A. Stubberud, Legitimacy and the Charter of Fundamental Rights Post-Lisbon, w: M. Andenas, T. Bekkedal, L. Pantaleo (Eds.), *The Reach of Free Movement*, Springer, 2017, s. 229–252, w szczególności s. 240.

62 Zobacz opinia rzecznika generalnego W. Van Gervena w sprawie Society for the Protection of Unborn Children Ireland (C-159/90, niepublikowana, EU:C:1991:249, pkt 31); J.H.H. Weiler, S.C. Fries, A human right policy for the European Community and Union: The question of competences, w: P. Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999, s. 163; M. Dougan, op.cit., s. 1216, gdzie podkreślono, że wyroki Wachauf i ERT są w ostatecznym rozrachunku związane z tym samym wymogiem jedności i skuteczności prawa Unii.

63 Zobacz opinia rzecznika generalnego G. Tesaura w sprawie Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:150, pkt 26); P. Eeckhout, The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question, *Common Market Law Review*, 2002, Vol. 39, s. 945–994, w szczególności s. 978.

64 Sytuacja rozpatrywana w szczególności w wyrokach z dnia 12 czerwca 2003 r., Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333) i z dnia 14 października 2004 r., Omega (C-36/02, EU:C:2004:614).

65 Wyrok z dnia 4 października 1991 r. (C-159/90, EU:C:1991:378).

66 Zobacz P. Eeckhout, op.cit., s. 978 (przykład jest zapożyczony z tego artykułu) oraz T. Van Danwitz, K. Paraschas, A Fresh Start for the Charter: Fundamental Questions on the Application of the European Charter of Fundamental Rights, *Fordham International Law Journal*, 2017, Vol. 35, s. 1396–1425, w szczególności s. 1406.

67 Wyrok z dnia 26 czerwca 1997 r. (C-368/95, EU:C:1997:325, pkt 24).

89. Było to rozciągnięcie znaczne, ale moim zdaniem uzasadnione. Nie należy bowiem dokonywać rozróżnienia w zależności od tego, czy państwo członkowskie powołuje się na wyjątek wyraźnie przewidziany w traktacie FUE lub na uzasadnienie niepisane<sup>68</sup>. W obu przypadkach opiera się ono na postanowieniu traktatu FUE umożliwiającym owo odstępstwo – w ramach uzasadnień niepisanych jest to sama zasada swobodnego przepływu – i logika jest taka sama: rzeczony postanowienie jest „interpretowane w świetle zasad ogólnych prawa a w szczególności praw podstawowych”<sup>69</sup>.

90. Z powyższych rozważań wynika, że orzecznictwo w sprawie ERT opiera się na *wykładni postanowień traktatu dotyczących swobód przepływu w świetle praw podstawowych*. Badanie praw podstawowych ma rozstrzygnąć kwestię poszanowania rzeczonych swobód przepływu<sup>70</sup>. Orzecznictwo to daje możliwość *odrzućcia uzasadnienia* przywołanego przez państwo członkowskie ze względu na naruszenie prawa podstawowego uznanego w porządku prawnym Unii<sup>71</sup>.

91. A zatem w świetle orzecznictwa w sprawie ERT kwestie praw podstawowych i swobód przepływu są ze sobą *nirozzerwalnie związane*. Wynika z tego, że nie można moim zdaniem oddzielić tych dwóch kwestii ani pod względem metodologicznym, ani normatywnym, jak to zaproponowała Komisja w niniejszej sprawie.

92. Wejście w życie karty nie podważyło tej analizy w wyrokach Trybunału wydanych do tej pory. W tym względzie przypominam, że Trybunał potwierdził w wyroku Pflieger i in.<sup>72</sup>, że orzecznictwo w sprawie ERT stosuje się nadal w ramach karty. Ścisłej rzecz ujmując, w wyroku tym Trybunał orzekł, 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”<sup>73</sup>.

93. W wyrokach: Berlington Hungary i in.<sup>74</sup>, AGET Iraklis<sup>75</sup> oraz Global Starnet<sup>76</sup>, wydanych w świetle karty, Trybunał bardzo ortodoksyjnie zastosował orzecznictwo w sprawie ERT, uwzględniając prawa podstawowe w ramach analizy ewentualnego uzasadnienia rozpatrywanych uregulowań krajowych w świetle mających zastosowanie swobód przepływu.

94. Co prawda w wyroku Pflieger i in.<sup>77</sup> Trybunał oddzielił pod względem formalnym kwestię zgodności rozpatrywanego uregulowania krajowego w świetle art. 15–17 karty od kwestii swobód przepływu. Jednakże moim zdaniem nie można wyciągnąć jednoznacznych wniosków z tego wyroku. Po pierwsze, rozpatrywane uregulowanie krajowe może zostać uzasadnione w świetle swobód przepływu, ponieważ Trybunał pozostawił sądowi odsyłającemu przeprowadzenie analizy proporcjonalności<sup>78</sup>. W związku z tym dodatkowa analiza tego uregulowania w świetle postanowień karty była uzasadniona w kontekście orzecznictwa w sprawie ERT. Po drugie, Trybunał zaprzeczył konieczności odrębnego badania tych postanowień karty *in concreto*, wskazując, że gdyby uregulowanie krajowe miało stanowić nieproporcjonalne ograniczenie swobodnego świadczenia usług, byłoby automatycznie

68 Zobacz przeciwnie: L.F.M. Besselink, The member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter, *Maastricht Journal*, 2001, 8, s. 68–80, w szczególności s. 77.

69 Wyrok z dnia 26 czerwca 1997 r., Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325, pkt 24). Zobacz tak samo: T. Tridimas, op.cit., s. 326.

70 Wspomniany charakter funkcjonalny wynika z opinii rzecznika generalnego G. Tesaura w sprawie Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:150, pkt 26): „[U]ważam, że kwestia zgodności rozpatrywanego ustawodawstwa krajowego w świetle art. 10 [EKPC], która została poruszona w toku postępowania, wymaga udzielenia odpowiedzi przez Trybunał. Oczywiście tylko wówczas, gdyby Trybunał doszedł do wniosku, że rozpatrywane ustawodawstwo może zostać uzasadnione na podstawie nadrzędnych wymogów, które właśnie przeanalizowałem”.

71 Zobacz moja opinia w sprawach połączonych SEGRO i Horváth (C-52/16 i C-113/16, EU:C:2017:410, pkt 129).

72 Wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r. (C-390/12, EU:C:2014:281).

73 Wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pflieger i in. (C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 36).

74 Wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r. (C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 74–91).

75 Wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r. (C-201/15, EU:C:2016:972, pkt 61–70, a także 102 i 103).

76 Wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r. (C-322/16, EU:C:2017:985, pkt 44–50).

77 Wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r. (C-390/12, EU:C:2014:281).

78 Zobacz wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pflieger i in. (C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 48–55).



sprzeczne z tymi postanowieniami, co oznacza, że takie badanie nie jest konieczne<sup>79</sup>. Ponadto, jak wskazałem w mojej opinii w sprawach połączonych SEGRO i Horváth<sup>80</sup>, wyrok Pflieger i in.<sup>81</sup> pozostawia co najwyżej wątpliwość, jeśli chodzi o możliwość badania zarzucanego naruszenia karty niezależnie od kwestii naruszenia swobód przepływu.

**c) Względy, które moim zdaniem powinny skłonić Trybunał do niewykraczania poza orzecznictwo w sprawie ERT**

95. Moim zdaniem drugi zarzut Komisji nie wynika jedynie z orzecznictwa w sprawie ERT. Jest to moim zdaniem nowe rozszerzenie – a nawet przeinaczenie – tego orzecznictwa.

96. Komisja wnosi do Trybunału, ni mniej, ni więcej, o wypowiedzenie się w przedmiocie prawa podstawowego zagwarantowanego w karcie, w odniesieniu do uregulowania krajowego już sprzecznego z prawem pierwotnym Unii. Uznając lub nie swoją właściwość do orzekania w przedmiocie drugiego zarzutu Komisji, Trybunał dokona wyboru pomiędzy dwiema *różnymi koncepcjami* w odniesieniu do umiejscowienia praw podstawowych w sytuacjach „odstępstwa”.

97. Zgodnie z pierwszą koncepcją – wynikającą z wyroku w sprawie ERT – Trybunał nie rozpatruje w sytuacjach „odstępstwa” kwestii praw podstawowych jako takiej tak jak sądownictwo konstytucyjne. Rozpatruje on tę kwestię w zakresie, w jakim jest to konieczne do ustalenia, czy państwo członkowskie ma prawo odstąpić w szczególności od swobody przepływu. Innymi słowy, Trybunał wypowiada się na temat praw podstawowych, jeżeli *wchodzą one w zakres stosowania prawa Unii w jej wymiarze funkcjonalnym*.

98. Zgodnie z drugą koncepcją – proponowaną w niniejszej sprawie przez Komisję – kontrola przestrzegania praw podstawowych jest kwestią odrębną od kwestii zgodności ze swobodami przepływu. Ograniczenie wspomnianych swobód działa jak *drzwi wejściowe* do zakresu stosowania karty. Otwierając te drzwi, państwo członkowskie *zobowiązuje się do przestrzegania zawartego w niej katalogu praw podstawowych*, a Trybunał jest właściwy do autonomicznego rozstrzygania w przedmiocie zgodności danego uregulowania krajowego z każdym z tych praw.

99. Według Komisji badanie ustawodawstw państw członkowskich w świetle karty w sprawach takich jak niniejsza jest konieczne w celu zapewnienia przestrzegania praworządności w tych państwach. Stwierdzenie naruszenia karty w tych sprawach stanowiłoby, dla podmiotów dotkniętych rozpatrywanym prawodawstwem, konkretyzację praworządności. Ponadto takie stosowanie karty zwiększyłoby jej dostrzegalność i prowadziłoby do legitymizacji prawa Unii w oczach wszystkich obywateli Unii.

100. Moim zdaniem Trybunał powinien oprzeć się na pierwszej koncepcji i nie angażować się w dziedzinę, do której Komisja chce go wprowadzić.

101. W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że w porządku prawnym Unii wymiar praworządności, równie ważny jak wspieranie polityki praw podstawowych, polega na poszanowaniu podziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi<sup>82</sup>. Chodzi o zasadność interwencji Trybunału w politykę krajową w oparciu o prawa podstawowe, na których straży stoi.

79 Zobacz wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pflieger i in. (C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 59, 60).

80 C-52/16 i C-113/16, EU:C:2017:410, pkt 141.

81 Wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r. (C-390/12, EU:C:2014:281).

82 Zobacz opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, pkt 162) oraz J.H.H. Weiler i S.C. Fries, op.cit.



102. Moim zdaniem z punktu widzenia sprawiedliwego podziału kompetencji, im więcej Unia posiada, zgodnie ze swoimi kompetencjami, polityki i instrumentów ustanawiających wspólne zasady w danej dziedzinie, tym bardziej jest uprawniona do narzucania w niej poszanowania praw podstawowych przewidzianych w prawie Unii. Pragnę przypomnieć, że w sytuacji odstępstwa dane państwo członkowskie występuje, w założeniu, w obszarze, w którym nie istnieje instrument Unii ujednolicający, harmonizujący czy nawet koordynujący tę kwestię. To państwo członkowskie wprowadza w życie politykę krajową, podlegającą jego kompetencji. Zastosowanie ma wyłączność swoboda przepływu, czyli norma *harmonizacji negatywnej*, niezależnie od tego, jak jest istotna. Innymi słowy, prawo Unii *reguluje* kompetencję państw członkowskich do realizacji swoich wyborów polityki krajowej, *ale nie czerpią one tej kompetencji z prawa Unii*<sup>83</sup> i *prawo to nie reguluje jej wykonywania*<sup>84</sup>.

103. Mimo to, jak wskazano w pkt 85–87 niniejszej opinii, orzecznictwo w sprawie ERT ma solidne uzasadnienia normatywne: (1) wymóg zapewnienia jednolitości i skuteczności swobód przepływu, (2) obowiązek dokonywania wykładni traktatu FUE w każdych okolicznościach w sposób, który nie narusza praw podstawowych i (3) konieczność orzekania w przedmiocie tych praw w celu rozstrzygnięcia sporu dotyczącego wspomnianych swobód.

104. Jednakże zgodnie z koncepcją przedstawioną w niniejszej sprawie przez Komisję uzasadnienia te już nie wiążą: (1) trudno utrzymywać, że istnieje ryzyko dla jednolitości i skuteczności swobód przepływu, któremu trzeba zaradzić – uregulowanie krajowe jest bowiem w każdym razie niezgodne z tymi swobodami, (2) nie chodzi już o wykładnię traktatu FUE w świetle praw podstawowych, lecz o niezależne stosowanie praw podstawowych i (3) interwencja w zakres stosowania praw podstawowych nie jest konieczna do rozstrzygnięcia sporu w sprawie tych swobód. Pozostaje tylko retoryka „zakresu stosowania prawa Unii” rozumianego nie w wymiarze funkcjonalnym, ale w sposób czysto formalny: istnieje odstępstwo od prawa Unii, a więc karta ma zastosowanie. Jednakże nie jestem pewien, czy ten argument stanowi wystarczające uzasadnienie normatywne dla kontrolowania przez Trybunał polityki krajowej w świetle praw podstawowych, których poszanowanie Trybunał zapewnia<sup>85</sup>.

105. W drugiej kolejności wejście w życie karty nie może uzasadniać rozszerzenia zakresu właściwości Trybunału w zakresie praw podstawowych w sytuacjach „odstępstwa”. W tym względzie mogę tylko przypomnieć, że Trybunał właśnie nie powinien rozszerzać kompetencji Unii<sup>86</sup>. Rozszerzenie orzecznictwa w sprawie ERT miałyby zresztą charakter sprzeczności historycznej, biorąc pod uwagę proces przyjmowania rzonego aktu.

106. Należy bowiem przypomnieć, że art. 51 ust. 1 karty, zgodnie z którym karta ma zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim „stosują” one prawo Unii, był przedmiotem procesu zmian redakcyjnych co najmniej ożywionego, w toku których pojawiła się obawa, aby karta nie była stosowana powszechnie przez Trybunał w celu kontroli ustawodawstw krajowych<sup>87</sup>. Wynik, jak wiadomo, jest niejednoznaczny: z jednej strony brzmienie tego przepisu w wersji ostatecznej wydaje się

83 Przypadki „odstępstwa” należy zatem odróżnić od przypadków, gdy przepisy Unii harmonizujące politykę pozostawiają zakres swobody państwom członkowskim: stosowanie praw podstawowych Unii w tym ostatnim kontekście jest w pełni uzasadnione, ponieważ zakres ten wpisuje się w ramy polityki Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 68; a także z dnia 9 marca 2017 r., Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, pkt 52, 53), a prawodawca Unii nie może przyznać państwom członkowskim uprawnienia dyskrecyjnego do naruszania praw podstawowych.

84 Pragnę uściślić, że w niniejszej sprawie żaden przepis prawa Unii nie jest stosowany, w ścisłym rozumieniu tego pojęcia, przez sporne uregulowanie. W szczególności uregulowanie to nie stanowi stosowania załącznika X do aktu dotyczącego warunków przystąpienia do Unii Europejskiej m.in. Węgier, jako że akt ten dotyczył warunków nabycia własności, a nie użytkowania. Nie chodzi też o nieprawidłową transpozycję dyrektywy Rady 88/361/EWG z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie wykonania art. 67 traktatu [WE, artykuł uchylony przez traktat z Amsterdamu] (Dz.U. 1988, L 178, s. 5), ponieważ m.in. dyrektywa ta już nie obowiązuje.

85 Zobacz również P. Eeckhout, op.cit., s. 975.

86 Zobacz pkt 69 niniejszej opinii.

87 Zobacz w szczególności notę Prezydium Konwentu z dnia 15 lutego 2000 r. (karta 4123/1/00 REV 1), w której wskazano, że karta powinna mieć zastosowanie do państw członkowskich tylko wówczas, gdy *transponują bądź stosują one prawo Unii*, podyktowaną troską o niedopuszczenie, by państwa te były związane kartą, gdy działają one we własnym zakresie kompetencji. Kolejne redakcje wahały się między „stosowaniem prawa Unii” (karta 4149/00 i karta 4235/00) i „zakresem stosowania prawa Unii” (karta 4316/00).

wykluczać sytuacje „odstępstwa”, ale z drugiej strony wyjaśnienia dotyczące karty<sup>88</sup> wymieniają wyrok ERT. Z procesu tego jednak wyraźnie wynika zamiar ostrożnego stosowania karty do polityki krajowej: ma ona zastosowanie przede wszystkim do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii i „wyłącznie” w pewnych ograniczonych przypadkach do państw członkowskich. Mając na względzie sformułowania wybrane przez autorów karty we wspomnianym art. 51 ust. 1, niezależnie od dotyczących jej wyjaśnień, ostrożność ta jest wymagana *zwłaszcza w odniesieniu do sytuacji „odstępstwa”*.

107. W tym kontekście Trybunał mógł zgodnie z prawem w wyroku Åkerberg Fransson<sup>89</sup> potwierdzić *ciągłość* swojej właściwości w zakresie praw podstawowych<sup>90</sup> i zapewnić tym samym pożądaną spójność między zakresem stosowania karty i zakresem stosowania ogólnych zasad prawa Unii. Natomiast trudno byłoby uznać za zgodne z wolą autorów karty wychodzenie *poza to, co robiono przed jej przyjęciem* w sytuacjach „odstępstwa”. W szczególności nie jestem przekonany, aby badanie przepisów krajowych w świetle praw podstawowych gwarantowanych przez kartę, w sytuacji gdy nie jest ono konieczne dla rozstrzygnięcia kwestii swobód przepływu, było zgodne z logiką leżącą u podstaw ograniczenia ustanowionego przez tych samych autorów w art. 51 ust. 1 karty. Byłoby tym bardziej niezgodne z tą logiką na przykład skorzystanie z możliwości ograniczenia swobodnego przepływu towarów w celu dokonania przeglądu rozpatrywanego ustawodawstwa krajowego, w sposób odrębny i niezależny, pod kątem prawa podstawowego przyznanego pracownikom, takiego jak art. 31 karty („Należyte i sprawiedliwe warunki pracy”).

108. W trzeciej kolejności należy przypomnieć, że w Unii prawa podstawowe podlegają wielopoziomowemu systemowi ochrony z udziałem konstytucji krajowych i EKPC, której stronami są wszystkie państwa członkowskie<sup>91</sup>.

109. Okoliczność zatem, iż Trybunał nie wypowiada się w sytuacji „odstępstwa” w kwestii dotyczącej praw podstawowych, nie oznacza pod względem systemowym, że istnieją luki w ochronie praw podstawowych obywateli Unii. Dysponują oni krajowymi środkami prawnymi, a jeśli takie środki zostały wyczerpane, mogą wnieść skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

110. Interwencja Trybunału na polu praw podstawowych powinna się zatem skupić na obszarach, które rzeczywiście podlegają jego odpowiedzialności, czyli na pierwszym miejscu na działaniu samej Unii i państw członkowskich, kiedy wdrażają jej polityki<sup>92</sup>. W tym zakresie Trybunał powinien pełnić swoją funkcję z największym zaangażowaniem<sup>93</sup>. W przypadku „odstępstwa” natomiast, czy rzeczywiście istnieje obowiązek działania Unii i Trybunału, jeżeli nie jest to niezbędne do rozstrzygnięcia kwestii swobód przepływu oraz zagwarantowania jedności i skuteczności prawa Unii?

88 Wyjaśnienia dotyczące [karty] (Dz.U. 2007, C 303, s. 17).

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

90 Zobacz pkt 70 niniejszej opinii.

91 Zobacz XXV Kongres Międzynarodowej Federacji Prawa Europejskiego (FIDE), uwagi wstępne J.M. Sauvé, przedstawione w dniu 30 maja 2012 r. w Tallinnie (Estonia), w których podkreślono trzy działania w pracy na kontynencie europejskim w związku z prawami podstawowymi, a mianowicie: rozwój praw, zwielokrotnienie ich źródeł oraz mnogość interpretujących je podmiotów.

92 Zobacz pkt 82 niniejszej opinii. Taka kontrola wdrażania polityk Unii przez państwa członkowskie oznacza kontrolę środków zaskarżenia ustanowionych przez te państwa, na podstawie art. 19 TUE, w celu zapewnienia, aby jednostki miały w dziedzinach objętych prawem Unii rzeczywistą możliwość kwestionowania przed sądem zgodności z prawem wszelkich aktów prawa krajowego stosujących to prawo. Zobacz podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 29–37).

93 Twierdzenie, że „jeśli wystąpi naruszenie przepisów karty przy wdrażaniu prawa Unii, Komisja we wszystkich koniecznych przypadkach wszczynać będzie postępowanie o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego”, przywołane w pkt 64 niniejszej opinii, wpisywało się w kontekst, w którym instytucja ta zmierzała do zapewnienia, aby *działania Unii były nieskazitelne z punktu widzenia przestrzegania praw podstawowych*, gdyż przepisy karty muszą *przyświecać zarówno samym politykom Unii, jak i procesowi ich wdrażania przez państwa członkowskie* [„Strategia skutecznego wprowadzania w życie karty praw podstawowych przez Unię Europejską”, COM(2010) 573 wersja ostateczna, s. 4].

111. Na Trybunale jako na najwyższej instancji w zakresie wykładni prawa Unii spoczywa obowiązek zapewnienia poszanowania tych praw w zakresie kompetencji Unii<sup>94</sup>. Trybunał nie ma, w przeciwieństwie do krajowych sądów konstytucyjnych i ETPC, *specjalnego zadania, by karać ewentualne naruszenia praw podstawowych przez państwa członkowskie*. W związku z tym mogą Trybunałowi wyłącznie doradzić, aby w sytuacjach „odstępstwa” dokonywał ścisłej wykładni jego kompetencji w tej dziedzinie.

112. Całość powyższych rozważań skłania mnie do zaproponowania Trybunałowi zasadniczo, aby oddalił drugi zarzut Komisji.

**d) Rozważania pomocnicze: charakter uzupełniający odrębnego badania art. 17 karty w niniejszej sprawie**

113. Zakładając, że Trybunał uzna się za właściwy do orzekania w przedmiocie drugiego zarzutu Komisji, uważam posiłkowo, że odrębne badanie art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych w świetle art. 17 karty jest w każdym przypadku *zbyteczne*.

114. Z orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, że uregulowanie krajowe zawierające ograniczenia w świetle swobód przepływu ogranicza również prawa zapisane w art. 15 („Wolność wyboru zawodu i prawo do podejmowania pracy”), art. 16 („Wolność prowadzenia działalności gospodarczej”) i art. 17 („Prawo własności”) karty. Ponadto, jako że ograniczenie to nie może być uzasadnione w ramach tych swobód przepływu, nie jest ono również dopuszczalne na podstawie art. 52 ust. 1 karty<sup>95</sup> w odniesieniu do art. 15, 16 i 17<sup>96</sup>.

115. Komisja podnosi jednak, że chociaż odrębna analiza na podstawie art. 15 i 16 karty co do zasady nie znajduje uzasadnienia – treść tych praw odpowiada bowiem treści swobód przepływu zagwarantowanych w traktacie FUE – to taka analiza jest konieczna w niniejszej sprawie ze względu na to, że zakres art. 17 karty *jest szerszy niż zakres swobodnego przepływu kapitału lub swobody przedsiębiorczości*.

116. Ten argument mnie nie przekonuje. Na wstępie pragnę zauważyć, że w orzecznictwie przytoczonym w pkt 114 niniejszej opinii Trybunał nie dokonał rozróżnienia pomiędzy art. 15, 16 i 17 karty, według mnie z prostego powodu: prawo własności jest prawem majątkowym chronionym, tak jak wolność wyboru zawodu i prowadzenia działalności gospodarczej, w ramach swobody przepływu, tak że ich zakres pokrywa się, jeśli nie całkowicie, to co najmniej w znacznym stopniu<sup>97</sup>. W szczególności, jak przypominałem w ramach analizy zarzutu pierwszego<sup>98</sup>, przepisy krajowe, które ograniczają dostęp do własności, w tym własności gruntów, lub reglamentują korzystanie z niej, stanowią ograniczenia swobodnego przepływu kapitału (zasadniczo) i swobody przedsiębiorczości (pomocniczo).

117. Co się tyczy przepisów takich jak art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych, prawo własności i swobodny przepływ kapitału *całkowicie się pokrywają*.

94 Zobacz opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, pkt 155).

95 Zgodnie z tym postanowieniem „[w]szelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób”.

96 Zobacz wyroki: z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pflieger i in. (C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 57–60); z dnia 11 czerwca 2015 r., Berlington Hungary i in. (C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 90, 91); z dnia 21 grudnia 2016 r., AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, pkt 102, 103); z dnia 20 grudnia 2017 r., Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, pkt 50).

97 Zobacz R. Kovar, Droit de propriété, *Répertoire du droit européen*, janvier 2007, § 4; C. Gauthier, S. Platon, D. Szymczak, *Droit européen des droits de l'Homme*, Sirey, 2017, s. 215.

98 Zobacz orzecznictwo przywołane w pkt 47 niniejszej opinii.

118. W wyroku SEGRO i Horváth Trybunał orzekł bowiem, że „ze względu na swój cel” uregulowanie, które przewiduje wygaśnięcie nabytych w drodze umownej praw użytkowania gruntów rolnych, ogranicza swobodę przepływu kapitału z tego powodu, że rzeczony uregulowanie „pozbawia bowiem zainteresowanego zarówno możliwości dalszego korzystania z nabytego przez niego prawa [...], jak i możliwości zbycia tego prawa”<sup>99</sup>. Jednakże te same względy prowadzą do wniosku, że sporne uregulowanie pociąga za sobą „pozbawienie własności” zakazane w art. 17 ust. 1 karty<sup>100</sup>.

119. Ponadto w wyroku tym Trybunał orzekł, że sporne uregulowanie nie może być uzasadnione na mocy art. 63 i 65 TFUE, uwzględniając w szczególności dowody wykazujące niezgodność tego uregulowania z art. 17 oraz art. 52 ust. 1 karty, a mianowicie z jednej strony fakt, że środki o mniejszym stopniu ingerencji w rzeczony prawa użytkowania mogły zostać przyjęte dla realizacji celów, do których zmierzają Węgry<sup>101</sup>, a z drugiej strony brak mechanizmu odpowiedniego odszkodowania dla dotkniętych posiadaczy prawa użytkowania<sup>102</sup>.

120. Innymi słowy, analizy, jakich należy dokonać w celu wykazania zarówno ingerencji w prawa zagwarantowane w art. 63 TFUE i art. 17 karty, jak i niemożliwości uzasadnienia tej ingerencji, *są oparte na tych samych elementach, co prowadzi do zasadniczo identycznego wyniku*.

121. W tym kontekście sztuczność, która wynikałaby z odrębnego badania spornego uregulowania w świetle art. 17 karty oprócz badania przeprowadzonego wcześniej na podstawie art. 63 TFUE, wynika jeszcze z okoliczności, że strony podnoszą w ramach zarzutu drugiego zasadniczo te same argumenty co w ramach zarzutu pierwszego – a wręcz ograniczają się do odesłania do nich.

122. Nie przekonuje mnie również argument Komisji, zgodnie z którym odrębne zbadanie spornego uregulowania w świetle art. 17 karty jest niezbędne, aby zapewnić obywatelom lepszą pozycję przed sądami krajowymi, zwłaszcza w ramach ewentualnych skarg odszkodowawczych wytoczonych przeciwko państwu węgierskiemu.

123. Mam bowiem poważne wątpliwości co do wartości dodanej, która miałaby zostać wniesiona przez ewentualny wyrok Trybunału stwierdzający naruszenie art. 17 karty. Ich interesy są już chronione przez art. 63 TFUE, który stanowi normę bezpośrednio skuteczną, na którą można się powołać przed sądem krajowym. Ten ostatni artykuł „zarzuca” spornemu uregulowaniu, że niesie ze sobą takie same zagrożenia jak te, które penalizuje rzeczony art. 17 – pozbawienie własności bez odszkodowania – i jednocześnie daje im prawo do uczciwego odszkodowania za pozbawienie ich własności. Krótko mówiąc, Trybunał, nie wypowiadając się w przedmiocie tego przepisu, nie uchybiłby realizacji jego zadania polegającego na zabezpieczeniu praw, które przysługują jednostkom na podstawie prawa Unii. W szczególności odnośnie do ewentualnych roszczeń z tytułu odpowiedzialności państwa warunki określone przez prawo Unii w tej dziedzinie<sup>103</sup> mogą już być spełnione w związku z niezgodnością spornego uregulowania z art. 63 TFUE. W tym kontekście wielokrotnienie przywoływanych norm prawa Unii nie umożliwi tym jednostkom dochodzenia większej szkody.

99 Zobacz wyrok SEGRO i Horváth, pkt 62, 63.

100 Zobacz pkt 157–159 niniejszej opinii.

101 Zobacz, po pierwsze, pkt 92 i 106 wyroku SEGRO i Horváth i po drugie, pkt 176 niniejszej opinii.

102 Zobacz, po pierwsze, pkt 91 wyroku SEGRO i Horváth i po drugie, pkt 179–182 niniejszej opinii.

103 Naruszona norma prawa Unii musi mieć za przedmiot przyznanie jednostkom praw, naruszenie tej normy musi być wystarczająco poważne oraz musi istnieć bezpośredni związek przyczynowy między tym naruszeniem a poniesioną szkodą. Zobacz wyrok z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 51), a także przykład niedawnego zastosowania w wyroku z dnia 4 października 2018 r., Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 94).



124. Takie badanie spornego uregulowania w świetle art. 17 ust. 1 karty nie będzie też musiało być prowadzone moim zdaniem tylko po to, by umożliwić Komisji w ewentualnym przyszłym postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom nałożenie większej grzywny lub okresowej kary pieniężnej na Węgry. Jako że swobody przepływu gwarantowane przez traktat FUE stanowią podstawowe normy prawa pierwotnego Unii, naruszenie tych swobód jest już uważane samo w sobie za „poważne” dla celów obliczania kar finansowych<sup>104</sup>. Nie wiem, co stwierdzenie naruszenia prawa własności miałyby wnieść w niniejszej sprawie.

125. W końcu odrębne badanie art. 17 ust. 1 karty nie może być wymagane z prostego względu, iż postępowanie o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest postępowaniem obiektywnym i w związku z tym Komisja powinna określić przepisy rzekomo naruszone przez państwo członkowskie, a Trybunał powinien zbadać, czy do uchybienia doszło czy też nie<sup>105</sup>.

126. W tym względzie należy przypomnieć, że postępowanie ustanowione w art. 258 TFUE ma na celu uzyskanie stwierdzenia, że zachowanie państwa członkowskiego narusza prawo Unii. Celem tego postępowania jest osiągnięcie skutecznej eliminacji takich naruszeń i ich konsekwencji<sup>106</sup>. Tymczasem w niniejszej sprawie, jak starałem się wykazać, art. 63 TFUE i art. 17 ust. 1 karty chronią te same interesy i *penalizują te same zagrożenia wynikające z ustawodawstwa krajowego*. W związku z tym odpowiedź wyłącznie w świetle pierwszego przepisu wystarczy, aby zrealizować ten cel.

127. Ponadto zgodnie z moją wiedzą w ramach odesłania prejudycjalnego Trybunał nie bada uregulowania krajowego w świetle karty *tytułem uzupełnienia*, jeżeli uregulowanie to jest już sprzeczne z innym przepisem prawa materialnego Unii<sup>107</sup>. Wyrok SEGRO i Horváth stanowi przykład tego podejścia. Jest to, moim zdaniem, prawidłowa polityka sądowa<sup>108</sup> i odstąpienie od niej w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego byłoby moim zdaniem godne ubolewania.

#### ***e) Pomocniczo w dalszej konieczności: badanie spornego uregulowania w świetle art. 17 karty***

128. W razie gdyby Trybunał nie podzielił mojego punktu widzenia i zdecydował się zbadać sporne uregulowanie w świetle art. 17 karty, przedstawiam pomocniczo w dalszej kolejności poniższe uwagi.

104 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 30 maja 2013 r., Komisja/Szwecja (C-270/11, EU:C:2013:339, pkt 49). Zobacz również komunikat Komisji dotyczący stosowania art. 228 traktatu WE [SEC(2005) 1658], pkt 16.1: „Aby ocenić wagę zasad wspólnotowych będących przedmiotem uchybienia, Komisja weźmie pod uwagę charakter i doniosłość takiej zasady bardziej niż jej rangę w hierarchii norm. [...] Uchybienia polegające na naruszeniu podstawowych praw i czterech podstawowych wolności chronionych traktatem powinny być uznawane za poważne i skutkować odpowiednio wysokimi karami pieniężnymi” (wyróżnienie własne).

105 Zobacz orzecznictwo przywołane w przypisie 16 niniejszej opinii.

106 Zobacz wyroki: z dnia 12 lipca 1973 r., Komisja/Niemcy (70/72, EU:C:1973:87, pkt 13); z dnia 16 października 2012 r., Węgry/Słowacja (C-364/10, EU:C:2012:630, pkt 68).

107 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 6 listopada 2012 r., K (C-245/11, EU:C:2012:685); z dnia 18 kwietnia 2013 r., Irimie (C-565/11, EU:C:2013:250); z dnia 4 lipca 2013 r., Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, pkt 37–41); z dnia 5 czerwca 2014 r., Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, pkt 64); z dnia 4 września 2014 r., Zeman (C-543/12, EU:C:2014:2143, pkt 39); z dnia 4 lutego 2015 r., Melchior (C-647/13, EU:C:2015:54, pkt 29); z dnia 25 czerwca 2015 r., Loutfi Management Propriété intellectuelle (C-147/14, EU:C:2015:420, pkt 27); a także z dnia 10 września 2015 r., Wojciechowski (C-408/14, EU:C:2015:591, pkt 53).

108 Jest tak choćby dlatego, że interpretacja treści prawa podstawowego, normy najwyższej rangi, wiążącej w szczególności prawodawcę Unii w zakresie jego kompetencji normatywnej, nie jest działaniem bez znaczenia.



## 1) Rozważania wstępne

129. Podstawowe prawo własności od dawna stanowi integralną część ogólnych zasad prawa Unii, nad których przestrzeganiem czuwa Trybunał<sup>109</sup>. Prawo to jest obecnie zapisane w art. 17 karty, którego ust. 1<sup>110</sup> stanowi, że „[k]ażdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny”.

130. Wyjaśnienia dotyczące karty stanowią, że zgodnie z art. 52 ust. 3 prawo własności chronione na mocy jej art. 17 ust. 1 ma takie samo znaczenie i zakres jak prawo chronione w art. 1 protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC<sup>111</sup>. Konieczne jest zatem, w celu wykładni pierwszego, skoncentrowanie się na znaczeniu, jakie ETPC nadaje drugiemu<sup>112</sup>.

131. W świetle tych dwóch tekstów przedstawię w dalszej części niniejszej opinii powody, dla których moim zdaniem prawa użytkowania zniesione na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych stanowią „mienie” (2) „nabyte zgodnie z prawem” (3), a sporne uregulowanie pociąga za sobą ingerencję w te prawa rozumianą jako „pozbawienie własności” (4), którego nie można uzasadnić (5).

## 2) W przedmiocie pojęcia „mienia”

132. Należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem ETPC dotyczącym art. 1 protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC oraz z orzecznictwem Trybunału dotyczącym art. 17 ust. 1 karty pojęcie „mienia” chronionego przez podstawowe prawo własności *ma charakter autonomiczny*, to znaczy niezależny od kwalifikacji w prawie krajowym, i nie ogranicza się do własności sensu stricto<sup>113</sup>.

133. Według ETPC w celu ustalenia, czy dana osoba dysponuje „mieniem”, należy zbadać, czy okoliczności, rozpatrywane jako całość, sprawiły, że posiada ona „istotny interes” chroniony przez art. 1 protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC. Chronione jest więc nie tylko „mienie aktualne”, ale również wszelkie „wartości majątkowe”, w tym wiarygodności, na podstawie których osoba ta może rościć sobie posiadanie, przynajmniej w świetle prawa krajowego, uzasadnionych i racjonalnych oczekiwań co do uzyskania skutecznego korzystania z prawa własności<sup>114</sup>.

109 Zobacz wyroki: z dnia 14 maja 1974 r., Nold/Komisja (4/73, EU:C:1974:51); z dnia 13 grudnia 1979 r., Hauer (44/79, EU:C:1979:290).

110 Artykuł 17 ust. 2 karty dotyczy ochrony własności intelektualnej, nie jest więc rozpatrywany w niniejszej sprawie.

111 Przepis ten, zatytułowany „Ochrona własności”, stanowi, że „[k]ażda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”.

112 Zobacz wyroki: z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 356); z dnia 13 czerwca 2017 r., Florescu i in. (C-258/14, EU:C:2017:448, pkt 49).

113 W kwestii orzecznictwa ETPC zob. podobnie wyroki ETPC: z dnia 23 lutego 1995 r. w sprawie Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH przeciwko Niderlandom (CE:ECHR:1995:0223JUD001537589, § 53); z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie Wittek przeciwko Niemcom (CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, § 42); z dnia 18 listopada 2010 r. w sprawie Consorts Richet i Le Ber przeciwko Francji (CE:ECHR:2010:1118JUD001899007, § 89). Co się tyczy orzecznictwa Trybunału zob. podobnie wyrok z dnia 22 stycznia 2013 r., Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, pkt 34).

114 Zobacz podobnie wyroki ETPC: z dnia 29 listopada 1991 r. w sprawie Pine Valley Developments Ltd i in. przeciwko Irlandii (CE:ECHR:1991:1129JUD001274287, § 51); z dnia 20 listopada 1995 r. w sprawie Pressos Compania Naviera SA i inni przeciwko Belgii (CE:ECHR:1995:1120JUD001784991, § 29); a także z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie Ouzounis i in. przeciwko Grecji, (CE:ECHR:2002:0418JUD004914499, § 24).

134. Trybunał ze swojej strony orzekł, że „mieniem”, o którym mowa w art. 17 ust. 1 karty, są wszelkie „prawa o charakterze majątkowym”, z których w porządku prawnym wynika „ustalona sytuacja prawna, pozwalająca podmiotowi tych praw na samodzielne korzystanie z nich we własnym interesie”<sup>115</sup>. O ile powyższy test w swoim brzmieniu różni się od zawartego w EKPC, o tyle gwarantowane interesy są zasadniczo takie same.

135. Zgodnie z testem przyjętym przez Trybunał w celu ustalenia, czy prawa użytkowania rozpatrywane w niniejszej sprawie stanowią „mienienie”, należy zbadać, czy zostały spełnione dwie przesłanki, a mianowicie, po pierwsze, czy prawa te mają wartość majątkową, a po drugie, czy z tych praw wynika ustalona sytuacja prawna pozwalająca podmiotowi tych praw na samodzielne korzystanie z nich we własnym interesie.

136. Jeśli chodzi o *pierwszą przesłankę*, pragnę zauważyć, podobnie jak Komisja, że prawo użytkowania przyznaje jego posiadaczowi częściową kontrolę nad własnością rzeczy innych osób. Prawo to umożliwia bowiem korzystanie (*usus*) z niej i pobieranie z niej pożytków (*fructus*), podczas gdy prawo do rozporządzania rzeczą (*abusus*) przysługuje nadal właścicielowi, który, pozbawiony w ten sposób części uprawnień, posiada tak zwaną *nuda proprietas*<sup>116</sup>. W związku z tym użytkowanie jest tradycyjnie traktowane jako rozbiór prawa własności lub jako *ograniczone prawo rzeczowe*, które należy uznać za służebność osobistą<sup>117</sup>.

137. Prawo pozwalające na korzystanie w ten sposób z rzeczy niewątpliwie stanowi dla jego posiadacza składnik majątku, a co za tym idzie, ma *wartość majątkową*. Ponadto prawa użytkowania rozpatrywane w niniejszej sprawie dotyczą, przypominać, gruntów rolnych i pozwalają niektórym na eksploatację tych gruntów. Takie prawa mają zatem *istotną wartość majątkową*. W tym względzie, w przeciwieństwie do tego, co wydaje się sugerować rząd węgierski, okoliczności, zgodnie z którymi rozpatrywane prawa użytkowania zostały ustanowione w drodze umowy, a ich posiadaczom przyznały jedynie z założenia częściowe władanie gruntami, są pozbawione znaczenia<sup>118</sup>.

138. Wykładni tej nie podważa argument podniesiony przez rząd węgierski podczas rozprawy, zgodnie z którym podobne prawa użytkowania są *nieprzenoszalne* i nie mają zatem zdaniem tego rządu wartości rynkowej.

139. Ewentualne ograniczenia bowiem na podstawie przepisów prawa lub umowy dotyczące przenoszalności tych praw użytkowania<sup>119</sup> nie naruszają ich majątkowego charakteru. W tym względzie wystarczy zauważyć, że rozpatrywane prawa zostały *przeniesione* w ramach stosunku umownego przez właścicieli gruntów na użytkowników. Jak potwierdził rząd węgierski podczas rozprawy, ustanowienie tych praw wiązało się ze *świadnictwem wzajemnym o charakterze pieniężnym*. Okoliczności te wskazują same w sobie na charakter majątkowy<sup>120</sup>.

115 Wyroki: z dnia 22 stycznia 2013 r., Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, pkt 34); z dnia 3 września 2015 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Komisja (C-398/13 P, EU:C:2015:535, pkt 60).

116 Jeżeli chodzi o prawo używania jedynie *usus* przechodzi na jego posiadacza, a właściciel zachowuje *fructus* i *abusus*.

117 Zobacz w odniesieniu do opisu cech użytkowania, przewidzianego historycznie w prawie rzymskim i w prawie różnych państw członkowskich, opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie „Goed Wonen” (C-326/99, EU:C:2001:115, pkt 54–56).

118 Tytułem przykładu, ETPC, w ramach art. 1 protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC, uznał za „mienienie”: użytkowania (wyroki ETPC: z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie Wittek przeciwko Niemcom, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, §§ 43, 44; a także z dnia 16 listopada 2004 r. w sprawie Bruncrona przeciwko Finlandii, CE:ECHR:2004:1116JUD004167398, § 78), oraz inne formy służebności (Europejska Komisja Praw Człowieka z dnia 13 grudnia 1984 r. w sprawie S przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, CE:ECHR:1984:1213DEC001074184, §§ 238, 239), jak też *prawa osobiste* do korzystania z rzeczy wynikające z umowy najmu (wyrok ETPC z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie Stretch przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, CE:ECHR:2003:0624JUD004427798, § 35).

119 W tym względzie pragnę zauważyć, że w wielu krajowych systemach prawnych zbycie prawa użytkowania jest wyłączone na podstawie ustawy lub przynajmniej wymaga zgody właściciela. Ponadto jako służebność osobista użytkowanie jest co najwyżej dożywotnie, wobec czego nie przechodzi na spadkobierców użytkownika w razie jego śmierci, ale wraca do właściciela (zob. opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie „Goed Wonen”, C-326/99, EU:C:2001:115, pkt 56).

120 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 22 stycznia 2013 r., Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, pkt 35). Innymi słowy, okoliczność, że użytkowanie nie może zostać przeniesione przez użytkownika na osobę trzecią, nie przeobraża je w *prawo niemajątkowe* pozbawione wartości określonej liczbowo.

140. Jeżeli chodzi o *przesłankę drugą*, nie trzeba przypominać, że ponieważ użytkowanie jest prawem rzeczowym, prawa, które przyznaje jego posiadaczowi, są *prawami wyłącznymi*, tzn. skutecznymi wobec wszystkich<sup>121</sup>. W związku z tym z praw użytkowania rozpatrywanych w niniejszej sprawie wynika wyraźnie ustalona sytuacja prawna pozwalająca podmiotom tych praw na samodzielne korzystanie z nich we własnym interesie.

3) *W przedmiocie przesłanki dotyczącej nabycia rozpatrywanego mienia zgodnie z prawem*

141. Przypominam, że zdaniem rządu węgierskiego zniesione na podstawie spornego uregulowania prawa użytkowania nie korzystają z ochrony przewidzianej w art. 17 ust. 1 karty ze względu na to, że ich nabycie było niezgodne z prawem oraz nieważne ab initio na podstawie mających zastosowanie przepisów prawa cywilnego.

142. Po pierwsze, w zakresie, w jakim prawa te zostały ustanowione przed dniem 1 stycznia 2002 r. na rzecz nierezydentów, ich nabycie przez te osoby było bowiem uzależnione, na podstawie krajowego uregulowania mającego zastosowanie w dziedzinie kontroli dewizowej, od uzyskania zezwolenia wydanego przez właściwy organ w sprawach walutowych, tj. narodowy bank Węgier. Niemniej z informacji udzielonej przez tę instytucję wynika, że w odniesieniu do nabycia praw użytkowania gruntów rolnych nigdy nie wystąpiono o żadne zezwolenie dewizowe. W braku takiego zezwolenia rozpatrywane użytkowania nie zostały zatem skutecznie ustanowione.

143. Po drugie, umowy, na podstawie których ustanowiono rzeczne użytkowania, zostały zawarte z naruszeniem prawa, w celu obejścia prawnego zakazu nabywania własności gruntów rolnych przez osoby fizyczne nieposiadające obywatelstwa węgierskiego i osoby prawne.

144. W tym względzie, jak przewiduje art. 17 ust. 1 karty, postanowienie to chroni jedynie mienie „nabyte zgodnie z prawem”. Warunek ten nie figuruje w tekście art. 1 protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC. Dlatego też nie powinien moim zdaniem być interpretowany zbyt szeroko – w przeciwnym wypadku oznacza to zejście poniżej progu ochrony oferowanej przez ten ostatni przepis. Zatem moim zdaniem ten sam warunek należy uznać za spełniony, w przypadku gdy nabycie mienia można było rozsądnie uznać za ważne i zgodne z prawem do czasu interwencji kwestionowanych środków ingerencji, uwzględniając *uzasadnione oczekiwania* posiadaczy tego mienia.

145. W niniejszym przypadku, co się tyczy nieważności ab initio nabycia praw użytkowania zniesionych przez sporne uregulowanie, nie jestem w pierwszej kolejności przekonany, że rząd węgierski rzeczywiście wykazał interpretację przepisów prawa cywilnego, którą zaproponował.

146. Jeżeli bowiem chodzi o okoliczność, że posiadacze zniesionych praw użytkowania nie uzyskali zezwolenia organu ds. dewizowych, wprawdzie z art. 215 ust. 1 i 3 dawnego kodeksu cywilnego wynikało, że jeżeli zgoda organu publicznego jest niezbędna do wejścia w życie umowy, skutki prawne nieważności mają zastosowanie do tej umowy, jeżeli zgody tej nie uzyskano.

147. Jednakże z jednej strony, jak twierdzi Komisja oraz jak również rząd węgierski sam uznał w odpowiedzi na uzasadnioną opinię, żadne orzeczenie wydane przez sąd węgierski nie uznało braku zezwolenia dewizowego za wadę uzasadniającą uznanie umowy użytkowania za nieważną ab initio.

148. Z drugiej strony Komisja podnosi, że z orzecznictwa sądów węgierskich dotyczących art. 237 ust. 1 i 2 dawnego kodeksu cywilnego wynika, że przed uznaniem, iż dana umowa jest nieważna, sąd musi w pierwszej kolejności sprawdzić, czy możliwe jest konwalidowanie danej umowy, co ma miejsce, w przypadku gdy przyczyna nieważności ustała po jej zawarciu, w wyniku między innymi zmiany obowiązujących przepisów prawa. Tymczasem obowiązek uzyskania zezwolenia dewizowego do

<sup>121</sup> Zobacz opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie „Goed Wonen” (C-326/99, EU:C:2001:115, pkt 56).

nabywania wartości majątkowych został uchylony z dniem 16 czerwca 2001 r.<sup>122</sup>. W rezultacie, zakładając nawet, że umowy, na których podstawie zostały ustanowione użytkowania, mogły w pewnym momencie być nieważne z uwagi na brak takiego zezwolenia, umowy te mogły być konwalidowane z mocą wsteczną od tej daty<sup>123</sup>. Taka wykładnia prawa krajowego wydaje mi się w pełni uzasadniona.

149. Co się tyczy rzekomej podstawy nieważności polegającej na obejściu ograniczeń dotyczących nabywania gruntów rolnych, także i tutaj rząd węgierski nie przytoczył orzeczenia sądu krajowego, które stwierdzałoby bezprawność prawa użytkowania na tej podstawie. Natomiast Komisja oparła się na wyroku Kúria (sąd najwyższy, Węgry), w którym sąd ten orzekł zasadniczo, że samo tylko ustanowienie prawa użytkowania gruntów rolnych nie może samo w sobie zostać uznane za takie obejście.

150. W drugiej kolejności, nawet gdyby wykładnia przepisów krajowego prawa cywilnego proponowana przez rząd węgierski była prawidłowa, to nie stałoby na przeszkodzie uznaniu rozpatrywanych praw użytkowania za „nabyte zgodnie z prawem”, mając na uwadze uzasadnione oczekiwania, które okoliczności mogły zrodzić u posiadaczy.

151. W tym względzie przypominam, że po zmianach prawnych wprowadzonych w latach 1991 i 1994, aby zakazać nabywania gruntów rolnych przez osoby fizyczne, które nie posiadają obywatelstwa węgierskiego, i przez osoby prawne, każda osoba była najprawdopodobniej uprawniona do nabycia prawa użytkowania takich gruntów. Dopiero z dniem 1 stycznia 2002 r. ustawa z 1994 r. o ziemi uprawnej została znowelizowana w celu wykluczenia również możliwości ustanawiania w drodze umowy prawa użytkowania gruntów rolnych na rzecz tych osób fizycznych i prawnych. Tymczasem prawa określone w niniejszej skardze zostały ustanowione przed tą datą.

152. Jak podnosi Komisja, rozpatrywane prawa użytkowania zostały ustanowione – przynajmniej na pierwszy rzut oka – zgodnie z prawem i zostały wpisane do księgi wieczystej przez właściwe organy publiczne bez zastrzeżeń. Taki wpis stanowi decydującą okoliczność<sup>124</sup>, ze względu na jego znaczenie na płaszczyźnie dowodowej<sup>125</sup> i pod względem skuteczności rozpatrywanych praw względem osób trzecich<sup>126</sup>. Ponadto nikt nie zakwestionował legalności tych praw aż do przyjęcia spornego uregulowania – czyli potencjalnie przez wiele lat<sup>127</sup>.

153. Rząd węgierski nie może w związku z tym podważyć istnienia takich uzasadnionych oczekiwań, powołując się na złą wiarę danych posiadaczy prawa użytkowania. Nie można domniemywać złej wiary, musi ona zostać udowodniona<sup>128</sup>. Jak podnosi Komisja, rząd ten nie może ograniczyć się do stwierdzenia in abstracto, bez przeprowadzenia indywidualnej analizy, że każdy użytkownik, który nie jest krewnym właściciela gruntu i który wykorzystał możliwość, jaką dawały mu obowiązujące przepisy prawa, działał w złej wierze.

122 Zobacz art. 1 dekretu nr 88 z dnia 15 czerwca 2001 r. w sprawie wykonania ustawy nr XCV z 1995 r. o dewizach.

123 Artykuły 6:110 i 6:111 nowego kodeksu cywilnego utrzymują to rozwiązanie.

124 Zobacz analogicznie wyrok SEGRO i Horváth, pkt 103. Zobacz także wyroki ETPC: z dnia 29 listopada 1991 r. w sprawie Pine Valley Developments Ltd i in. przeciwko Irlandii (CE:ECHR:1991:1129JUD001274287, § 51); z dnia 22 lipca 2008 r. w sprawie Köktepe przeciwko Turcji (CE:ECHR:2008:0722JUD003578503, § 89): „wnioskodawca nabył w dobrej wierze w 1993 r. sporny grunt, który w tamtym czasie był bezsprzecznie zakwalifikowany jako grunt rolny [...] i który był wolny od wszelkich ograniczeń w księdze wieczystej, która jako jedyna jest w prawie tureckim rozstrzygająca [...]. Nabycie gruntu przez skarżącego nie było zatem dotknięte żadnymi nieprawidłowościami, które mogłyby zostać wobec niego powołane, gdyby tak nie było, dyrekcja generalna ds. tytułów własności i katastru nie wydałaby mu z pewnością tytułu własności, sporządzonego w należytej formie” (wyróżnienie moje).

125 Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych „należy domniemywać, że w braku przeciwnego dowodu dane nieruchomości wpisane do księgi istnieją, a dane nieruchomości wykreślone z księgi nie istnieją”.

126 Artykuł 3 ustawy o rejestrze gruntów, uchylony z dniem 15 marca 2014 r. przez art. 12 lit. a) ustawy CCIV z 2013 r. o zmianie [ustawy o księgach wieczystych], przewidywał do tej daty, że prawo powstaje dopiero w momencie wpisu do rejestru, a każda zmiana wymaga ponownego zgłoszenia.

127 Zobacz podobnie wyrok SEGRO i Horváth, pkt 109, 110. Zobacz także wyrok ETPC z dnia 23 września 2014 r. w sprawie Valle Pierimpì Società Agricola S.p.a. przeciwko Włochom (CE:ECHR:2014:0923JUD004615411, §§ 48–51).

128 Zobacz podobnie wyrok SEGRO i Horváth, pkt 116, 117, 121.



#### 4) W przedmiocie pojęcia „pozbawienia własności”

154. Podobnie jak art. 1 protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC<sup>129</sup>, art. 17 ust. 1 karty przewiduje trzy odrębne normy, a mianowicie zasadę ogólną (zdanie pierwsze: „Każdy ma prawo do władania”), zasadę odnoszącą się do pozbawienia własności (zdanie drugie: „Nikt nie może być pozbawiony swojej własności”) oraz uregulowanie dotyczące reglamentacji korzystania z mienia (zdanie trzecie: „Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej”).

155. Jak stwierdziłem, sporne uregulowanie według mnie powoduje ingerencję w podstawowe prawo własności posiadaczy praw użytkowania dotkniętych tym uregulowaniem, które stanowi w istocie *pozbawienie tej własności* (art. 17 ust. 1 zdanie drugie).

156. Jak wynika bowiem z orzecznictwa ETPC, to pozbawienie własności ma miejsce w przypadku *przeniesienia własności* wynikającego z *formalnego pozbawienia posiadania mienia*<sup>130</sup>.

157. Tymczasem z jednej strony sporne uregulowanie, znosząc *ex lege* pewne prawa użytkowania gruntów rolnych, *pozbawiło posiadania* osoby uprawnione z tytułu rozpatrywanych praw. Osoby te zostały rzeczywiście pozbawione prawa korzystania (*usus*) i prawa pobierania pożytków (*fructus*) z danych gruntów<sup>131</sup>.

158. Z drugiej strony w następstwie zniesienia rozpatrywanych praw użytkowania atrybuty własności, z których te same osoby korzystały na gruntach rolnych (*usus i fructus*) – zostały *przeniesione* na – lub dokładniej wróciły do – właścicieli gruntów. Jak słusznie podnosi Komisja, okoliczność, że z takiego przeniesienia nie skorzystało państwo, ale jednostki – wspomniani właściciele – jest nieistotna<sup>132</sup>.

159. Tak więc oba składniki pozbawienia mienia – pozbawienie posiadania i przeniesienie – występują moim zdaniem w niniejszej sprawie.

#### 5) W przedmiocie możliwości uzasadnienia takiego pozbawienia własności

160. Kwestia możliwego uzasadnienia spornych przepisów wymaga w pierwszej kolejności wyjaśnienia stosowanej metodologii.

161. W tym względzie w ramach art. 1 protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC badanie uzasadnienia środka powodującego pozbawienie własności polega na sprawdzeniu przede wszystkim – jak przewiduje jego brzmienie – czy to pozbawienie nastąpiło „w interesie publicznym” i „na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego”.

129 Zobacz wyroki ETPC: z dnia 23 września 1982 r. w sprawie Sporrang i Lönnroth przeciwko Szwecji (CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 67); z dnia 21 lutego 1986 r. w sprawie James i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, (CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 37); z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie Wittek przeciwko Niemcom (CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, § 41).

130 Zobacz podobnie wyroki ETPC: z dnia 23 września 1982 r. w sprawie Sporrang i Lönnroth przeciwko Szwecji (CE:ECHR:1982:0923JUD000715275, §§ 62, 63); z dnia 21 lutego 1986 r. w sprawie James i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 40).

131 Zobacz podobnie wyrok SEGRO i Horváth, pkt 63.

132 ETPC uznał w ten sposób za przypadek „przeniesienia własności” i w konsekwencji „pozbawienia” nałożony na jednostkę obowiązek zbycia swej nieruchomości innej jednostce (zob. wyroki ETPC: z dnia 21 lutego 1986 r. w sprawie James i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379; z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie Håkansson i Sturesson przeciwko Szwecji, CE:ECHR:1990:0221JUD001185585; z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie Milhau przeciwko Francji, CE:ECHR:2014:0710JUD000494411).

162. Następnie, zgodnie z wymogami ustanowionymi w orzecznictwie ETPC, należy ustalić, czy ustawodawca krajowy stworzył „właściwą równowagę między wymogami interesu ogólnego wspólnoty a wymogami ochrony podstawowych praw jednostki”, co wymaga zbadania istnienia „racjonalnego stosunku proporcjonalności między zastosowanymi środkami a zamierzonym celem wszelkich środków pozbawiających daną osobę własności”<sup>133</sup>.

163. W celu ustalenia, czy rozpatrywane pozbawienie własności zachowuje żadaną właściwą równowagę, Trybunał powinien w szczególności zbadać, czy nie stanowi ono w szczególności „nieproporcjonalnego obciążenia”<sup>134</sup>. Dla dokonania oceny, czy tak jest, ETPC uwzględni warunki wynagrodzenia szkody<sup>135</sup>. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem tego sądu bez uiszczenia „racjonalnej sumy powiązanej z wartością mienia”<sup>136</sup> pozbawienie własności jest zwykle nadmiernym naruszeniem, a całkowity brak odszkodowania może być uzasadniony na gruncie art. 1 jedynie w wyjątkowych okolicznościach<sup>137</sup>. Ponadto, aby spełnić wymóg proporcjonalności, odszkodowanie musi nastąpić w terminie rozsądnym<sup>138</sup>.

164. W systematyce karty sprawy wydają się komplikować. Z jednej strony zgodnie z art. 17 ust. 1 środek pozbawiający własności może nastąpić jedynie (1) w interesie publicznym, (2) gdy jest przewidziany ustawą i (3) za „słusznym” odszkodowaniem wypłaconym „we właściwym terminie” – przy czym te dwa ostatnie elementy stanowią kodyfikację wymogów określonych w orzecznictwie ETPC.

165. Z drugiej strony art. 52 ust. 1 karty ma zastosowanie jako „ogólna klauzula odstępstwa”. Tymczasem zgodnie z tym przepisem wszelkie ograniczenia w korzystaniu z prawa własności powinny (4) być przewidziane ustawą, (5) przestrzegać „istoty” tego prawa oraz (6) zgodności z zasadą proporcjonalności, która wymaga z kolei, by owo ograniczenie było (a) konieczne i (b) rzeczywiście odpowiadało celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

166. Jednakże biorąc pod uwagę wymóg, wynikający z art. 52 ust. 3 karty, aby nie doprowadzić do takiego poziomu ochrony, który byłby słabszy niż przewidziany przez EKPC, można moim zdaniem pogrupować te liczne warunki w następujący sposób:

- pozbawienie własności musi być przewidziane ustawą [warunki (2) i (4)]
- pozbawienie to ma realizować cel leżący w interesie ogólnym [warunki (1) i (6.b)],

133 Zobacz w szczególności wyroki ETPC: z dnia 23 września 1982 r. w sprawie Sporrang i Lönnroth przeciwko Szwecji (CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 69); z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie Wittek przeciwko Niemcom (CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, § 53).

134 Zobacz w szczególności wyrok ETPC z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie Wittek przeciwko Niemcom, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, § 54.

135 Zobacz w szczególności wyrok ETPC z dnia 21 lutego 1986 r. w sprawie James i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 54). Należy zauważyć, że art. 1 protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC nie zawiera odniesienia do takiego odszkodowania. Niemniej jednak, jak ETPC stwierdził w tym wyroku, brak obowiązku odszkodowania uczyniłby ochronę prawa własności „w dużej mierze iluzoryczną i nieskuteczną”. Sąd ten w ten sposób złągodził milczenie tekstu, uznając, że konieczność odszkodowania „wynika w sposób dorozumiany z art. 1 protokołu nr 1 jako całości” (wyrok ETPC z dnia 8 lipca 1986 r. w sprawie Lithgow i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, CE:ECHR:1986:0708JUD000900680, § 109).

136 Artykuł 1 protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC nie gwarantuje prawa do pełnej rekompensaty, jako że uzasadnione cele użyteczności publicznej mogą przemawiać za odszkodowaniem niższym od pełnej wartości rynkowej. Co więcej, ETPC przyznaje państwu w tej dziedzinie szeroki zakres uznania (wyrok ETPC z dnia 21 lutego 1986 r. w sprawie James i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 54).

137 Zobacz m.in. wyroki ETPC: z dnia 21 lutego 1986 r. w sprawie James i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 54); z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie Les saints monastères przeciwko Grecji (CE:ECHR:1994:1209JUD001309287, § 71); z dnia 23 listopada 2000 r. w sprawie ex-król Grecji i in. przeciwko Grecji (CE:ECHR:2000:1123JUD002570194, § 89).

138 Zobacz w szczególności wyrok ETPC z dnia 21 lutego 1997 r. w sprawie Guillemin przeciwko Francji (CE:ECHR:1997:0221JUD001963292, § 54).

- wspomniane pozbawienie musi być proporcjonalne do tego celu (warunek (6.a)] i
- słuszne odszkodowanie powiązane z wartością mienia powinno zostać wypłacone w rozsądnym terminie [(3) i (5)<sup>139</sup>].

167. Należy zatem zbadać w niniejszej sprawie sporne uregulowanie pod kątem tych czterech warunków.

*i) Wymóg zgodności z prawem*

168. Zgodnie z orzecznictwem ETPC wyrażenie „przewidziane ustawą” oznacza, że warunki pozbawienia własności powinny być określone przez normy prawa krajowego wystarczająco dostępne, precyzyjne i przewidywalne<sup>140</sup>.

169. W niniejszej sprawie sporne uregulowanie stanowi w sposób przystępny, jasny i przewidywalny wygaśnięcie praw użytkowania gruntów rolnych ustanowionych na rzecz osób, które nie są spokrewnione z właścicielem danych gruntów. Ponadto węgierska ustawa określa dokładnie osoby, które są spokrewnione<sup>141</sup>. Uważam zatem, że pierwsza przesłanka została spełniona.

*ii) Istnienie celu leżącego w interesie ogólnym*

170. W odniesieniu do istnienia „interesu publicznego” uzasadniającego rozpatrywane pozbawienie ETPC przyznaje państwom członkowskim szeroki zakres uznania. Sąd ten uwzględnia sposób, w jaki ustawodawca krajowy pojmuje względy „interesu publicznego”, chyba że jego osąd jest „oczywiście pozbawiony rozsądnej podstawy”<sup>142</sup>.

171. Przypominam, że rząd węgierski podniósł trzy różne cele, aby uzasadnić sporne uregulowanie, mianowicie cel polityki rolnej, zamiar nakładania sankcji za naruszenia przepisów krajowych w dziedzinie kontroli dewizowej i cel porządku publicznego, jakim jest zwalczanie praktyk nabywania stanowiących nadużycie<sup>143</sup>.

172. Ze względu na zakres uznania, jakim dysponują państwa członkowskie w tej dziedzinie, takie cele mogą być moim zdaniem uznane za cele interesu ogólnego uznanego przez Unię w rozumieniu art. 17 ust. 1 i art. 52 ust. 1 karty.

*iii) Proporcjonalność spornego uregulowania*

173. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał powinien, podobnie jak ETPC, przyznać szeroki zakres uznania ustawodawcy krajowemu w odniesieniu do proporcjonalności pozbawienia własności<sup>144</sup>.

174. Jednak nawet biorąc pod uwagę taki zakres uznania, uważam, że sporne pozbawienie własności nie może zostać uznane za proporcjonalne w stosunku do zamierzonych celów Węgier.

139 W moim przekonaniu bowiem warunki (3) i (5) mają tę samą istotę. Środek oznaczający pozbawienie swobody nie może przestrzegać istoty prawa własności, jeśli nie zapewnia, w zamian za to pozbawienie, słusznego odszkodowania w rozsądnym terminie – poza wyjątkowymi okolicznościami.

140 Zobacz podobnie wyrok ETPC z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie Páduraru przeciwko Rumunii (CE:ECHR:2005:1201JUD006325200, § 77).

141 Zobacz art. 5 pkt 13 ustawy z 2013 r. o gruntach rolnych.

142 Zobacz w szczególności wyrok ETPC z dnia 21 lutego 1986 r. w sprawie James i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 46); z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie Broniowski przeciwko Polsce (CE:ECHR:2004:0622JUD003144396, § 149); z dnia 14 lutego 2006 r. w sprawie Lecarpentier i in. przeciwko Francji (CE:ECHR:2006:0214JUD006784701, § 44).

143 Zobacz przypis 26 niniejszej opinii.

144 Zobacz podobnie wyrok z dnia 13 czerwca 2017 r., Florescu i in. (C-258/14, EU:C:2017:448, pkt 57).

175. Po pierwsze, ciężar dowodu proporcjonalności zniesienia *ex lege* rozpatrywanych praw użytkownika ciążył według mnie na tym państwie członkowskim. Tymczasem Węgry w rzeczywistości nie przedstawiły dowodów w tym zakresie, ograniczając się co do zasady na podniesieniu bezprawności rozpatrywanych praw użytkownika.

176. Po drugie, w każdym razie Komisja wskazała, że szereg mniej drastycznych środków niż takie zniesienie *ex lege* pozwoliłoby osiągnąć cele zamierzone przez Węgry. Jeśli chodzi o cel polityki rolnej, możliwe byłoby wymaganie od użytkownika, aby zachował przeznaczenie rolnicze danego gruntu, zapewniając na nim w sposób efektywny, w stosownych przypadkach, uprawę w warunkach zapewniających jej rentowność. Co się tyczy celu karania ewentualnych naruszeń przepisów krajowych w dziedzinie kontroli dewizowej, zwykłe grzywny byłyby wystarczające. Jeśli chodzi o cel porządku publicznego polegający na zwalczaniu praktyk nabywania stanowiących nadużycie, nie może on uzasadniać zniesienia praw użytkownika bez indywidualnego rozpatrzenia ich rzeczywistego charakteru nadużycia<sup>145</sup>. Ponadto moim zdaniem cele te nie uzasadniały zniesienia rozpatrywanych praw użytkownika. *przyznając tak krótki okres przejściowy*<sup>146</sup>.

#### *iv) Warunki odszkodowania*

177. Przypominam, że sporne uregulowanie nie przewiduje szczególnego mechanizmu odszkodowania dla pozbawionych posiadania użytkowników. Mogą oni tylko uzyskać odszkodowanie od właścicieli gruntów w ramach porozumienia zawartego przed wygaśnięciem prawa użytkownika, zgodnie z przepisami prawa cywilnego<sup>147</sup>.

178. Komisja i rząd węgierski nie zgadzają się co do szczegółowych zasad, które należy stosować, i zakresu odszkodowania, które może otrzymać użytkownik od właściciela. Komisja jest zdania, że chodzi o art. 5:150 ust. 2 nowego kodeksu cywilnego<sup>148</sup>, który przewiduje jedynie zwrot, z chwilą wygaśnięcia użytkownika, kosztów prac remontowych i nadzwyczajnych napraw przeprowadzonych przez użytkownika i ciążących co do zasady na właścicielu. Natomiast rząd węgierski twierdzi, że zastosowanie mają przepisy art. 6:180 ust. 1 tego kodeksu<sup>149</sup>, regulującego skutki niemożności prawnej wykonania umowy, ewentualnie uzupełnione przepisami art. 5:150 ust. 2. Według tego rządu użytkownik może uzyskać odszkodowanie odpowiadające części kwoty, jaką pierwotnie wpłacił z tytułu użytkownika i poniósł na zrealizowane inwestycje – narzędzia, nasadzenia itd. – które ulepszą grunt. Komisja odpowiada, że podobne odszkodowanie i tak nie pokryłoby ani inwestycji, których nie można bezpośrednio ująć ilościowo, lecz które użytkownik zrealizował, żywiąc nadzieję, że będzie mógł kontynuować korzystanie z gruntu, ani utraconych korzyści.

179. Moim zdaniem niezależnie od mającego zastosowanie przepisu węgierskiego kodeksu cywilnego ustalone warunki odszkodowania nie spełniają wymagań art. 17 ust. 1 karty – i to również pomimo zakresu uznania, jaki należy przyznać państwom członkowskim w tej dziedzinie.

<sup>145</sup> Zobacz podobnie wyrok SEGRO i Horváth, pkt 92, 93, 106, 121 oraz 122.

<sup>146</sup> Przypominam, że ten okres przejściowy, początkowo ustalony na 20 lat, został ostatecznie ograniczony do czterech miesięcy i 15 dni (zob. pkt 24 i 25 niniejszej opinii).

<sup>147</sup> Jak zostało wskazane w pkt 29 i 62 niniejszej opinii, Alkotmánybíróság (trybunał konstytucyjny) orzekł w wyroku nr 25 z dnia 21 lipca 2015 r., że takie ustalenia dotyczące odszkodowania są zgodne z ustawą zasadniczą Węgier, pod warunkiem że właściciel może ze swej strony korzystać z odszkodowania od państwa.

<sup>148</sup> Zgodnie z tym przepisem „po wygaśnięciu użytkownika użytkownik może zwrócić się do właściciela, na podstawie zasad dotyczących bezpodstawnego wzbogacenia, o zwrot kosztów odpowiadających wysokości wzrostu wartości nieruchomości w następstwie nadzwyczajnych prac renowacyjnych lub napraw dokonanych na jego rachunek”.

<sup>149</sup> Zgodnie z tym przepisem, „[j]eżeli odpowiedzialności za niemożność wykonania umowy nie można przypisać żadnej ze stron, wartość pieniężna usług świadczonych przed dniem, w którym umowa została rozwiązana, stanowi rekompensatę. Jeżeli druga strona nie wykonała świadczenia wzajemnego w zamian za wypłaconą już kwotę, zostaje ona zwrócona”. Jak podnosi Komisja, jest to co najmniej ciekawe, zważywszy na argumentację Węgier w sprawie rzekomej nieważności *ab initio* rozpatrywanych umów użytkownika, że powołują się one tutaj na przepisy prawa cywilnego dotyczące niemożliwości wykonania umowy – z ważnego powodu – a nie na przepisy dotyczące *restitutio in integrum* w przypadku nieważności umowy.



180. Przede wszystkim bowiem przywołane przepisy prawa cywilnego nakładają na użytkownika ciężar dochodzenia należnego im odszkodowania w drodze procedur, które mogą okazać się długotrwałe i kosztowne<sup>150</sup>. Orzecznictwo ETPC wskazuje, że uregulowanie krajowe, które nie nakazuje wypłacić *automatycznie* należnego odszkodowania i które zobowiązuje dotkniętą jednostkę do dochodzenia swoich praw w ramach takiego postępowania sądowego, nie spełnia wymogów art. 1 protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC<sup>151</sup>.

181. Następnie te same przepisy prawa cywilnego nie dają użytkownikowi gwarancji, że uzyska *odszkodowanie odpowiednie do wartości jego mienia*<sup>152</sup>. Umożliwiają one co najwyżej odzyskanie części pierwotnie wpłaconej kwoty świadczenia wzajemnego, która nie uwzględnia zatem rzeczywistej wartości użytkowania w dniu, w którym zostało zniesione *ex lege*, oraz kwoty niektórych inwestycji zrealizowanych na gruncie. Ponadto w zakresie, w jakim w niniejszej sprawie mienie, którego użytkownicy zostali pozbawieni, stanowiło ich „narzędzie pracy”, odszkodowanie musi bezwzględnie pokryć taką stratę, co obejmuje nie tylko rekompensatę za poniesione straty na dzień zniesienia prawa, ale również rozsądną ocenę utraty części przyszłych zysków, które by osiągnęli z uprawy gruntu, gdyby ich prawa użytkowania nie zostały zniesione<sup>153</sup>.

182. Wreszcie takie warunki odszkodowania obciążają użytkownika ryzykiem, że właściciel będzie niewypłacalny i nie będzie mógł wypłacić tego odszkodowania<sup>154</sup>.

183. Mając na względzie powyższe, jestem zdania, że art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych jest niezgodny z art. 17 ust. 1 karty.

## VI. Wnioski

184. W świetle całości powyższych rozważań proponuję, by Trybunał orzekł następująco:

- 1) Znosząc z mocy prawa na podstawie art. 108 ust. 1 *mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény* (ustawy nr CXXII z 2013 r. ustanawiającej różne przepisy i przepisy przejściowe dotyczące ustawy nr CXXII z 2013 r. o sprzedaży gruntów rolnych i leśnych) ustanowione uprzednio prawa użytkowania i używania gruntów rolnych i leśnych na rzecz osób prawnych lub osób fizycznych niemogących wykazać więzów bliskiego pokrewieństwa z właścicielem gruntów, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 63 TFUE.
- 2) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

150 Zobacz podobnie wyrok SEGRO i Horváth, pkt 91.

151 Zobacz podobnie wyroki ETPC: z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie Carbonara i Ventura przeciwko Włochom (CE:ECHR:2000:0530JUD002463894, § 67); z dnia 9 października 2003 r. w sprawie Biozokat A.E. przeciwko Grecji (CE:ECHR:2003:1009JUD006158200, § 29). Zobacz również J.F. Kjølbrot, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention: for praktikere*, 4. udgave, s. 1230.

152 Zobacz podobnie wyrok SEGRO i Horváth, pkt 91.

153 Zobacz podobnie wyrok ETPC z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie Lallement przeciwko Francji (CE:ECHR:2003:0612JUD004604499, § 10).

154 Zobacz podobnie wyrok SEGRO i Horváth, pkt 91. W odniesieniu do argumentu Węgier, zgodnie z którym osoby pozbawione prawa użytkowania mogą nadal korzystać z gruntów rolnych poprzez na przykład umowę dzierżawy z właścicielami gruntów, wystarczy zauważyć, podobnie jak czyni to Komisja, że rozwiązanie to nie daje użytkownikom żadnej gwarancji, ponieważ nic nie zmusza właścicieli do zawarcia takiej umowy.