



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
prednesené 29. novembra 2018¹

Vec C-235/17

**Európska komisia
proti**

Maďarsku

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Článok 63 ZFEÚ – Voľný pohyb kapitálu – Právo na užívanie poľnohospodárskych pozemkov – Vnútroštátna právna úprava, ktorá bez odškodnenia zrušuje práva predtým nadobudnuté právnickými alebo fyzickými osobami, ktoré nemôžu preukázať blízky príbuzenský vzťah s vlastníkom pozemkov – Právomoc Súdneho dvora autonómne konštatovať porušenie článku 17 Charty základných práv Európskej únie“

I. Úvod

1. Európska komisia sa touto žalobou o nesplnenie povinnosti domáha toho, aby Súdny dvor určil, že Maďarsko – predovšetkým s ohľadom na ustanovenia platné od 1. januára 2013 termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (zákon č. LV z roku 1994 o poľnohospodárskych pozemkoch, ďalej len „zákon z roku 1994 o poľnohospodárskych pozemkoch“), relevantné ustanovenia mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (zákon č. CXXII z roku 2013 o predaji poľnohospodárskych a lesných pozemkov, ďalej len „zákon z roku 2013 o poľnohospodárskych pozemkoch“), ako aj na niektoré ustanovenia mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (zákon č. CCXII z roku 2013, ktorým sa stanovujú niektoré ustanovenia a prechodné opatrenia týkajúce sa [zákona z roku 2013 o poľnohospodárskych pozemkoch], ďalej len „zákon z roku 2013 o prechodných opatreniach“) a napokon na § 94 ods. 5 ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (zákon č. CXLI z roku 1997 o katastri nehnuteľností, ďalej len „zákon o katastri nehnuteľností“) – si tým, že zjavne neprimeraným spôsobom obmedzilo práva na užívanie poľnohospodárskych a lesných pozemkov a na požívanie ich plodov a úžitkov², nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo slobody usadiť sa (článok 49 ZFEÚ), slobody voľného pohybu kapitálu (článok 63 ZFEÚ) a zo základného práva vlastníť majetok (článok 17 Charty základných práv Európskej únie, ďalej len „Charta“).

¹ Jazyk prednesu: francúzština.

² Ďalej v týchto návrhoch budem pre zjednodušenie používať na jednej strane pojmy „užívanie“ alebo „právo užívania“ pre spoločné označenie práv užívania *stricto sensu* a práv na požívanie plodov a úžitkov, ako aj na druhej strane výraz „poľnohospodársky pozemok“ na označenie tak poľnohospodárskych, ako aj lesných pozemkov.

2. Nezlučiteľnosť spornej právnej úpravy s voľným pohybom kapitálu zaručeným v článku 63 ZFEÚ už viedla k vyhláseniu rozsudku zo 6. marca 2018, SEGRO a Horváth³, a zaoberal som sa ňou v mojich návrhoch prednesených v týchto dvoch spojených veciach⁴. Táto problematika teda nebude vyžadovať z mojej strany nové úvahy, keďže Súdny dvor v tejto súvislosti môže v súlade s týmto rozsudkom iba konštatovať porušenie práva Únie.

3. Význam predmetnej veci však spočíva v inom. Pripomínam, že Súdnemu dvoru bola v tomto rozsudku položená aj otázka o zlučiteľnosti tejto právnej úpravy s článkom 17 Charty. Súdny dvor však nepovažoval za potrebné zaoberať sa touto otázkou. Podľa Komisie by sa však Súdny dvor mal tentokrát vyjadriť k tomuto ustanoveniu, a to nezávisle na preskúmaní z hľadiska slobôd pohybu.

4. V týchto návrhoch vysvetlím dôvody, na základe ktorých *Súdny dvor* podľa mňa *nemá právomoc* vyjadriť sa k článku 17 Charty, ako požaduje Komisia. Subsidiárne vysvetlím dôvody, na základe ktorých by podľa môjho názoru preskúmanie spornej právnej úpravy s ohľadom na toto ustanovenie bolo v každom prípade zbytočné. Napokon úplne subsidiárne preskúmam túto právnu úpravu s ohľadom na daný článok 17, pričom toto preskúmanie ma privedie k záveru o nezlučiteľnosti uvedenej právnej úpravy so základným právom vlastníť majetok zaručeným týmto článkom.

II. Maďarské právo

A. Právna úprava týkajúca sa nadobúdania poľnohospodárskych pozemkov

5. Zákon z roku 1994 o poľnohospodárskych pozemkoch stanovuje zákaz nadobudnúť poľnohospodárske pozemky pre každú fyzickú osobu, ktorá nemá maďarskú štátnu príslušnosť, s výnimkou osôb disponujúcich povolením na trvalý pobyt a tých, ktorým bolo priznané postavenie utečenca, ako aj pre každú právnickú osobu, tak zahraničnú ako maďarskú.

6. Tento zákon bol zmenený s účinnosťou od 1. januára 2002 prostredníctvom termőföldről szőlő 1994. évi LV. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXVII. törvény (zákon č. CXVII z roku 2001 o zmene a doplnení [zákona z roku 1994 o poľnohospodárskych pozemkoch]), s cieľom vylúčiť aj možnosť zriadiť právo na užívanie poľnohospodárskych pozemkov zmluvou v prospech fyzických osôb, ktoré nie sú maďarskými štátnymi príslušníkmi, alebo v prospech právnických osôb. § 11 ods. 1 zákona z roku 1994 o poľnohospodárskych pozemkoch tak v nadväznosti na tieto zmeny stanovoval, že „na účely zriadenia práva na užívanie poľnohospodárskych pozemkov a práva na požívanie ich plodov a úžitkov zmluvou sa musia uplatniť ustanovenia kapitoly II týkajúce sa obmedzenia nadobúdania vlastníctva. ...“.

7. § 11 ods. 1 zákona z roku 1994 o poľnohospodárskych pozemkoch bol následne zmenený prostredníctvom egyes agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. törvény (zákon č. CCXIII z roku 2012 o zmene a doplnení niektorých zákonov o poľnohospodárstve). Tento § 11 ods. 1 vo svojej novej verzii zahŕňajúcej túto zmenu a s účinnosťou od 1. januára 2013 stanovoval, že „právo na užívanie zriadené zmluvou je neplatné okrem prípadu, keď bolo zriadené v prospech blízkeho príbuzného“.

8. Zákon č. CCXIII z roku 2012 o zmene a doplnení niektorých zákonov o poľnohospodárstve zaviedol do zákona z roku 1994 o poľnohospodárskych pozemkoch aj nový § 91 ods. 1, podľa ktorého „všetky práva na užívanie nehnuteľnosti existujúce k 1. januáru 2013 a zriadené na dobu neurčitú alebo na dobu určitú, ktorá uplynie po 30. decembri 2032, na základe zmluvy medzi osobami, ktoré nie sú v blízkom príbuzenskom vzťahu, zaniknú *ex lege* 1. januára 2033“.

3 C-52/16 a C-113/16, EU:C:2018:157, ďalej len „rozsudok SEGRO a Horváth“.

4 Návrhy v spojených veciach SEGRO a Horváth (C-52/16 a C-113/16, EU:C:2017:410).

9. Zákon z roku 2013 o poľnohospodárskych pozemkoch bol prijatý 21. júna 2013 a nadobudol účinnosť 15. decembra 2013. § 37 ods. 1 tohto zákona zachováva pravidlo, podľa ktorého je právo na užívanie týchto pozemkov alebo na požívanie ich plodov a úžitkov zriadené zmluvou neplatné, okrem prípadu, že bolo zriadené v prospech osoby v blízkom príbuzenskom vzťahu.

10. § 5 bod 13 uvedeného zákona definuje pod pojmom „osoba v blízkom príbuzenskom vzťahu“ „manželov, príbuzných v priamom rade, osvojené deti, vlastné deti a deti manžela, rodičov, ktorí sú osvojiteľmi, svokrovcov a súrodencov“.

11. Zákon z roku 2013 o prechodných opatreniach bol prijatý 12. decembra 2013 a nadobudol účinnosť 15. decembra 2013. § 108 ods. 1 tohto zákona, ktorý zrušil § 91 ods. 1 zákona z roku 1994 o poľnohospodárskych pozemkoch, stanovuje, že „všetky práva na užívanie nehnuteľnosti alebo na požívanie úžitkov existujúce k 30. aprílu 2014, zriadené na základe zmluvy medzi osobami, ktoré nie sú v blízkom príbuzenskom vzťahu, na dobu neurčitú alebo na dobu určitú, ktorá uplynie po 30. apríli 2014, zaniknú *ex lege* 1. mája 2014“.

12. § 94 zákona o katastri nehnuteľností stanovuje:

„1. Na účely výmazu práv na užívanie nehnuteľnosti a požívanie úžitkov, ktoré zaniknú na základe § 108 ods. 1 [zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach] (na účely tohto ustanovenia ďalej spoločne len ako „práva na užívanie pozemkov“), z katastra nehnuteľností, zašle orgán poverený správou tohto katastra najneskôr do 31. októbra 2014 výzvu fyzickej osobe, ktorá je držiteľom práva na užívanie pozemkov, aby do pätnástich dní od doručenia tejto výzvy prostredníctvom tlačiva schváleného ministrom vyhlásila, že medzi ňou a osobou, ktorá zriadila právo na užívanie pozemkov a ktorá je podľa listín, na základe ktorých bol vykonaný zápis do katastra nehnuteľností, vlastníkom nehnuteľnosti, existuje blízky príbuzenský vzťah. V prípade nepredloženia vyhlásenia v stanovenej lehote sa žiadosti o osvedčenie po 31. decembri 2014 nevyhovie.“

...

3. Ak z vyhlásenia vyplynie, že neexistuje nijaký blízky príbuzenský vzťah, alebo ak držiteľ práva nepredloží vyhlásenie včas, orgán poverený správou katastra nehnuteľností z úradnej moci do šiestich mesiacov od uplynutia lehoty určenej na predloženie vyhlásenia a najneskôr do 31. júla 2015 vymaže práva na užívanie pozemkov z katastra nehnuteľností.

...“

B. Občianske právo

13. Ustanovenia a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (zákon č. IV z roku 1959 o Občianskom zákonníku, ďalej len „starý Občiansky zákonník“) ostali v platnosti až do 14. marca 2014.

14. § 215 starého Občianskeho zákonníka stanovoval:

„1. Ak je na nadobudnutie účinnosti zmluvy potrebný súhlas tretej osoby alebo schválenie zo strany orgánov, zmluva môže nadobudnúť účinnosť až po vydaní tohto súhlasu alebo schválenia, zmluvné strany však ostávajú viazané svojimi vyhláseniami. Zmluvné strany sú oslobodené od svojich záväzkov, ak tretia osoba alebo dotknutý orgán nerozhodnú v lehote, ktorú tieto strany spoločne určili.“

...

3. V prípade absencie potrebného súhlasu alebo schválenia sa na zmluvu uplatnia právne následky neplatnosti.

...“

15. § 237 starého Občianskeho zákonníka stanovoval:

„1. V prípade neplatnosti zmluvy sa musí obnoviť stav, ktorý existoval pred uzavretím tejto zmluvy.

2. Ak nie je možné obnoviť stav, ktorý existoval pred uzavretím zmluvy, súd môže určiť, že zmluva sa bude uplatňovať až do vydania jeho rozhodnutia. Neplatná zmluva môže byť vyhlásená za platnú, pokiaľ je možné odstrániť dôvod neplatnosti, predovšetkým odstránením neprimeranej výhody v prípade zjavnej neprimeranosti medzi plneniami zmluvných strán v úžerníckych zmluvách. V takýchto prípadoch treba nariadiť vrátenie zostávajúceho plnenia, prípadne aj bez protiplnenia.“

16. Ustanovenia a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (zákon č. V z roku 2013 o Občianskom zákonníku, ďalej len „nový Občiansky zákonník“) nadobudli účinnosť 15. marca 2014.

17. § 6:110 a 6:111 nového Občianskeho zákonníka nachádzajúce sa v jeho kapitole XIX, nazvanej „Právne následky neplatnosti“, znejú:

„§ 6:110 [Vyhlásenie platnosti zmluvy súdom s retroaktívnym účinkom]

1. Neplatná zmluva môže byť súdom vyhlásená za platnú s retroaktívnym účinkom k dátumu uzavretia zmluvy, ak

- a) škodu vzniknutú v dôsledku neplatnosti možno odstrániť primeranou zmenou zmluvy, alebo ak
- b) dôvod neplatnosti zanikol po tejto skutočnosti.

2. V prípade, že neplatná zmluva bude vyhlásená za platnú, zmluvné strany budú povinné splniť svoje vzájomné záväzky stanovené v tejto zmluve, a pokiaľ k ukončeniu zmluvy dôjde po vyhlásení platnosti, musia sa správať rovnako, ako keby bola zmluva platná od jej uzavretia.

§ 6:111 [Platnosť zmluvy vyplývajúca z vôle zmluvných strán]

1. Zmluva sa stane platnou s retroaktívnym účinkom k dátumu jej uzavretia, pokiaľ zmluvné strany následne odstránia dôvod neplatnosti alebo ak v prípade zániku tohto dôvodu neplatnosti z akéhokoľvek iného dôvodu potvrdia svoju vôľu uzavrieť zmluvu.

2. V prípade, že sa neplatná zmluva stane platnou, zmluvné strany budú povinné splniť svoje vzájomné záväzky stanovené v tejto zmluve a v prípade, že k ukončeniu zmluvy dôjde po vyhlásení platnosti tejto zmluvy, musia sa správať rovnako, ako keby bola zmluva platná od jej uzavretia.

3. Pokiaľ zmluvné strany následne odstránia dôvod neplatnosti a dohodnú sa na platnosti zmluvy do budúcnosti, zmluvné plnenia uskutočnené do tej doby podliehajú právnym následkom neplatnosti.“

III. Skutkový stav a konanie pred podaním žaloby

18. Nadobudnutie poľnohospodárskych pozemkov v Maďarsku zahraničnými štátnymi príslušníkmi je dlhodobo predmetom obmedzení. Zákon č. I z roku 1987 o pozemkoch⁵ stanovoval, že zahraničné fyzické alebo právnické osoby mohli nadobudnúť vlastníctvo k týmto pozemkom kúpou, výmenou alebo darovaním iba na základe predchádzajúceho schválenia maďarskej vlády.

19. Neskôr vládny dekrét⁶, ktorý sa stal účinným od 1. januára 1992, vylúčil každú možnosť nadobudnúť poľnohospodárske pozemky pre osoby bez maďarskej štátnej príslušnosti s výnimkou osôb majúcich povolenie na trvalý pobyt a osôb, ktorým bolo priznané postavenie utečenca. Zákon z roku 1994 o poľnohospodárskych pozemkoch následne rozšíril tento zákaz na právnické osoby tak zahraničné, ako aj maďarské.

20. Tento právny rámec však nestanovoval osobitné obmedzenia, pokiaľ ide o zriadenie práva na užívanie poľnohospodárskych pozemkov.

21. V nadväznosti na zmenu zákona z roku 1994 o poľnohospodárskych pozemkoch⁷, ktorá nadobudla účinnosť 1. januára 2002, sa však obmedzenia týkajúce sa nadobudnutia poľnohospodárskych pozemkov rozšírili na zriadenie týchto práv na užívanie daných pozemkov. Následkom toho ani fyzické osoby s cudzou štátnou príslušnosťou, ani právnické osoby nemohli získať tieto práva.

22. V rámci pristúpenia Maďarska k Európskej únii sa na tento členský štát vzťahovalo prechodné obdobie umožňujúce zachovať v platnosti obmedzenia týkajúce sa nadobúdania poľnohospodárskych pozemkov počas obdobia desiatich rokov od dátumu pristúpenia, teda až do 30. apríla 2014. Tento členský štát však musel od 1. mája 2004 povoliť občanom Únie žijúcim a vykonávajúcim svoju činnosť v Maďarsku aspoň tri roky nadobúdať poľnohospodárske pozemky za rovnakých podmienok ako maďarským štátnym príslušníkom.⁸

23. V čase pred ukončením tohto prechodného obdobia prijal maďarský zákonodarca ďalšiu novelu zákona z roku 1994 o poľnohospodárskych pozemkoch⁹, ktorá všeobecným spôsobom zakazovala od 1. januára 2013 zriadenie práv užívania poľnohospodárskych pozemkov s výnimkou zriadenia týchto práv medzi osobami v blízkom príbuzenskom vzťahu. Zákon z roku 2013 o poľnohospodárskych pozemkoch prijatý na konci roka 2013 a účinný od 1. januára 2014 zachoval tento zákaz.¹⁰

24. Predpisy, ktoré nadobudli účinnosť 1. januára 2013, stanovovali, že práva užívania existujúce k tomuto dátumu a zriadené zmluvou uzavretou medzi osobami bez blízkeho príbuzenského vzťahu na dobu neurčitú alebo na dobu určitú, ktorá uplynie po 31. decembri 2032, mali byť zrušené *ex lege* počas prechodného obdobia dvadsiatich rokov. Tieto práva tak mali automaticky zaniknúť najneskôr 1. januára 2033.

5 § 38 ods. 1 földről szóló 1987. évi I. törvény (zákon č. I z roku 1987 o pozemkoch), v znení spresnenom 26/1987. (VII. 30.) MT rendelet a földről szóló 1987. évi I. törvény végrehajtásáról (dekrét č. 26 Rady ministrov z 30. júla 1987, ktorým sa vykonáva zákon č. I z roku 1987 o pozemkoch) a neskôr a földről szóló 1987. évi I. törvény végrehajtásáról rendelkező 26/1987. (VII. 30.) MT rendelet módosításáról szóló 73/1989. (VII. 7.) (dekrét č. 73 Rady ministrov zo 7. júla 1989).

6 § 1 ods. 5 a külföldiek ingatlanszerzéséről 171/1991. (XII. 27.) Korm (vládny dekrét č. 171 z 27. decembra 1991).

7 Zákon v znení zákona č. CXVII z roku 2001 o zmene a doplnení [zákon z roku 1994 o poľnohospodárskych pozemkoch].

8 V súlade s kapitolou 3 bodom 2 prílohy X Aktu o podmienkach pristúpenia Českej republiky, Estónskej republiky, Cyperskej republiky, Lotyšskej republiky, Litovskej republiky, Maďarskej republiky, Maltskej republiky, Poľskej republiky, Slovinskej republiky a Slovenskej republiky k Európskej únii a o úpravách zmlúv, na ktorých je založená Európska únia (Ú. v. EÚ L 236, 2003, s. 33), ako aj s rozhodnutím Komisie 2010/792/EÚ z 20. decembra 2010, ktorým sa predlžuje prechodné obdobie týkajúce sa nadobúdania poľnohospodárskej pôdy v Maďarsku (Ú. v. EÚ L 336, 2010, s. 60).

9 Zákon č. CCXIII z roku 2012 o zmene niektorých zákonov týkajúcich sa poľnohospodárstva.

10 V súlade s § 37 ods. 1 tohto zákona.

25. § 108 ods. 1 zákona z roku 2013, ktorým sa stanovujú prechodné opatrenia, ktorý nadobudol účinnosť 15. decembra 2013, však podstatne skrátil vyššie uvedené prechodné obdobie. V súlade s týmto posledným ustanovením mali práva na užívanie existujúce k 30. aprílu 2014 automaticky zaniknúť už 1. mája 2014 s výnimkou zmlúv uzavretých medzi blízkymi príbuznými.

26. Komisia zaslala 17. októbra 2014 Maďarsku výzvu, v ktorej najmä uviedla¹¹, že tento členský štát takýmto zrušením niektorých práv na užívanie, ktoré boli predtým zriadené k poľnohospodárskym pozemkom, porušil články 49 a 63 ZFEÚ, ako aj článok 17 Charty. Maďarsko na to odpovedalo listom z 18. decembra 2014, v ktorom namietlo proti uvedeným porušeniam.

27. Keďže Komisia nebola spokojná s touto odpoveďou, vydala 19. júna 2015 odôvodnené stanovisko, v ktorom tvrdila, že zrušením *ex lege* v súlade s § 108 ods. 1 zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach niektorých práv užívania s účinnosťou od 1. mája 2014 Maďarsko porušilo vyššie uvedené ustanovenia práva Únie. Tento členský štát odpovedal listami z 9. októbra 2015 a z 18. apríla 2016, v ktorých dospel k záveru o neexistencii uvádzaných nesplnených povinností.

28. Súbežne s tým vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktoré viedlo k vyhláseniu rozsudku SEGRO a Horváth, podal na Alkotmánybíróság (Ústavný súd, Maďarsko) návrh týkajúci sa najmä zlučiteľnosti daného § 108 ods. 1 s maďarskou Ústavou.

29. Alkotmánybíróság (Ústavný súd) svojím rozsudkom č. 25 z 21. júla 2015 rozhodol, že toto ustanovenie čiastočne porušilo Ústavu v tom, že vnútroštátny zákonodarca nestanovil mechanizmus odškodnenia pre vlastníkov pozemkov, ku ktorým sa zrušili zriadené práva užívania, a ponechal mu na nápravu lehotu do 31. decembra 2015. Ten istý súd zamietol žalobu v zostávajúcej časti. Lehota, ktorú Alkotmánybíróság (Ústavný súd) poskytol maďarskému zákonodarcovi, uplynula bez toho, aby tento prijal požadované opatrenia.

IV. Konanie pred Súdnym dvorom a návrhy účastníkov konania

30. Predmetná žaloba o nesplnenie povinnosti bola podaná 5. mája 2017.

31. Komisia vo svojej žalobe navrhuje, aby Súdny dvor:

- určil, že Maďarsko si tým, že prijalo právnu úpravu, ktorá obmedzuje právo na užívanie poľnohospodárskych pozemkov, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článkov 49 a 63 ZFEÚ a z článku 17 Charty, a
- uložil Maďarsku povinnosť nahradiť trovy konania.

32. Maďarsko navrhuje, aby Súdny dvor:

- zamietol žalobu Komisie ako nedôvodnú a
- uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

33. Pojednávanie sa konalo 9. júla 2018, na ktorom boli zastúpené Komisia a Maďarsko.

¹¹ Komisia vo výzve vytýkala Maďarsku tiež to, že v súlade s § 60 ods. 5 zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach povolilo od 25. februára 2014 jednostranné ukončenie zmlúv o prenájme na dobu presahujúcu dvadsať rokov, zriadených k poľnohospodárskym pozemkom pred 27. júlom 1994. Zdá sa, že Komisia následne upustila od tejto výhrady, ktorá nie je uvedená v odôvodnenom stanovisku.

V. Analýza

A. O prípustnosti

34. Maďarská vláda vo svojom vyjadrení k žalobe alebo vo svojej duplike nenamietla neprípustnosť predmetnej žaloby o nesplnenie povinnosti. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sú však podmienky prípustnosti tejto žaloby *verejného záujmu*, na základe čoho ich Súdny dvor musí preskúmať *ex offo*.¹²

35. Zo znenia odôvodneného stanoviska v spojení so znením žaloby vyplýva, že Komisia podľa všetkého v tomto druhom dokumente rozšírila predmet sporu, ktorý bol vymedzený v prvom dokumente, a to v rozpore s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora zakazujúcou takéto rozšírenie.¹³

36. V tejto súvislosti uvádzam, že Komisia Maďarsku v tomto odôvodnenom stanovisku vytýkala, že *zrušilo ex lege*, podľa § 108 ods. 1 zákona z roku 2013 o prechodných ustanoveniach, práva na užívanie zriadené k poľnohospodárskym pozemkom medzi osobami, ktoré nie sú blízkymi príbuznými, a existujúce k 30. aprílu 2014.

37. Naproti tomu z petitu uvedeného v úvode žaloby zopakovaného v bode 1 týchto návrhov vyplýva, že Komisia sa vo svojej žalobe zameriava na väčší počet vnútroštátnych právnych ustanovení než v odôvodnenom stanovisku, pričom niektoré z nich sa netýkajú *zrušenia* už existujúceho práva na užívanie poľnohospodárskych pozemkov, ale *zriadenia* práv k týmto pozemkom.¹⁴ Navyše Komisia v žalobných návrhoch Maďarsku nevytýka, že „*zrušilo*“ skôr zriadené práva na užívanie, ale všeobecnejšie, že „*obmedzilo*“ práva na užívanie týchto pozemkov.

38. Tieto skutočnosti naznačujú, že okrem *zrušenia ex lege* vyplývajúceho z § 108 ods. 1 zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach týkajúceho sa niektorých práv užívania existujúcich k poľnohospodárskym pozemkom sa Komisia snaží dosiahnuť odsúdenie Maďarska aj za to, že *obmedzilo možnosť zriadiť do budúcnosti tieto práva len v prospech blízkych príbuzných vlastníka pozemkov*.

39. Maďarsko, ktorému bola v tejto súvislosti položená otázka na pojednávaní, uviedlo, že žalobu Komisie chápe tak, že sa týka v podstate *zrušenia ex lege* už predtým zriadených užívacích práv. Tento členský štát sa však domnieva, že žaloba Komisie vzhľadom na nejasnosť vysvetlenú v troch predchádzajúcich bodoch vyššie nie je formulovaná koherentným a pochopiteľným spôsobom. Pokiaľ ide o túto inštitúciu, tá tvrdí, že nemala v úmysle zmeniť predmet sporu, tak ako bol vymedzený v odôvodnenom stanovisku: ide iba o zrušenie už existujúcich práv užívania.

12 Pozri najmä rozsudky z 9. septembra 2004, Komisia/Grécko (C-417/02, EU:C:2004:503, bod 16); z 1. februára 2007, Komisia/Spojené kráľovstvo (C-199/04, EU:C:2007:72, bod 20), a z 22. februára 2018, Komisia/Poľsko (C-336/16, EU:C:2018:94, bod 42). Judikatúra Súdneho dvora nie je ustálená, pokiaľ ide o otázku, či má zohľadnenie prekážky konania z dôvodu verejného záujmu *ex offo* fakultatívny alebo obligatórny charakter. Imperatívna povaha pravidiel verejného poriadku, ako aj úvahy týkajúce sa rovnosti osôb podliehajúcich súdnej právomoci pred zákonom a rovnosti zbraní svedčia v prospech jeho obligatórneho charakteru (pozri CLAUSEN, F.: *Les moyens d'ordre public devant la Cour de justice de l'Union européenne*. Thèses, Bruylant, 2018, s. 455 – 472).

13 Keďže predmet žaloby podanej na základe článku 258 ZFEÚ je vymedzený konaním pred podaním žaloby upraveným v tomto článku, nemožno ho rozšíriť počas súdneho konania. Odôvodnené stanovisko Komisie a žaloba musia byť založené na rovnakých žalobných dôvodoch a tvrdeniach, na základe čoho Súdny dvor nemôže preskúmať výhradu, ktorá nebola uvedená v odôvodnenom stanovisku. Pozri najmä rozsudky z 9. februára 2006, Komisia/Spojené kráľovstvo (C-305/03, EU:C:2006:90, bod 22); z 29. apríla 2010, Komisia/Nemecko (C-160/08, EU:C:2010:230, bod 43), a z 10. mája 2012, Komisia/Holandsko (C-368/10, EU:C:2012:284, bod 78).

14 §11 ods. 1 zákona z roku 1994 o poľnohospodárskych pozemkoch v znení účinnom k 1. januáru 2013 a § 37 ods. 1 zákona z roku 2013 o poľnohospodárskych pozemkoch sa totiž týkajú zriadenia (nových) práv užívania k poľnohospodárskym pozemkom.

40. Podľa môjho názoru nejasnosť návrhu Komisie nemá dostatočný rozsah na to, aby jej žalobu bolo možné považovať v celom rozsahu za neprípustnú. Maďarsko mohlo uplatniť svoje práva na obhajobu a dokonca uznáva, že pochopilo podstatu tejto žaloby, a síce zrušenie *ex lege*, stanovené v § 108 ods. 1 zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach, a to práv užívania zriadených k poľnohospodárskym pozemkom v prospech osôb, ktoré nie sú blízkymi príbuznými vlastníka pozemkov, existujúcich k 30. aprílu 2014. Domnievam sa preto, že daná žaloba je prípustná *v rozsahu, v akom sa týka tejto jedinej problematiky* – a že je teda neprípustná v zostávajúcej časti.

B. O prvej výhrade (zlučiteľnosť spornej právnej úpravy s článkami 49 a 63 ZFEÚ)

41. Komisia svojou prvou výhradou v podstate navrhuje, aby Súdny dvor konštatoval nezlučiteľnosť § 108 ods. 1 zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach so slobodou usadiť sa stanovenou v článku 49 ZFEÚ a s voľným pohybom kapitálu zaručeným v článku 63 ZFEÚ.

42. V tejto súvislosti pripomínam, že Súdnemu dvoru bola v rozsudku SEGRO a Horváth položená otázka o zlučiteľnosti spornej právnej úpravy s týmito dvoma slobodami pohybu. Rozhodol však, že táto právna úprava mala byť preskúmaná iba s ohľadom na voľný pohyb kapitálu.¹⁵

43. Komisia v prejednávanej veci tvrdí, že Súdny dvor musí tentokrát preskúmať spornú právnu úpravu z hľadiska oboch uvedených slobôd pohybu.

44. Táto právna úprava totiž môže v závislosti od konkrétneho prípadu porušiť jednu alebo druhú z týchto slobôd. V tomto ohľade niektoré z dotknutých osôb nadobudli právo užívania k poľnohospodárskemu pozemku v Maďarsku na špekulatívne účely, zatiaľ čo iní vykonávali prostredníctvom tohto práva svoju hospodársku činnosť. Zatiaľ čo na prvú hypotézu by sa vzťahovala sloboda pohybu kapitálu, druhá sa týka slobody usadiť sa. Hoci sa v tomto kontexte Súdny dvor v rozsudku SEGRO a Horváth mohol vzhľadom na okolnosti, o ktoré išlo vo veciach, v ktorých bol vydaný tento rozsudok, obmedziť na preskúmanie danej právnej úpravy len z hľadiska slobody pohybu kapitálu, v prejednávanej veci tak nebude môcť urobiť. V rámci prejednávanej žaloby o nesplnenie povinnosti, ktorá má objektívny charakter,¹⁶ bude musieť byť tá istá právna úprava preskúmaná všeobecným spôsobom pri zohľadnení všetkých slobôd, ktoré mohli byť uplatnené v týchto jednotlivých hypotézach.

45. Maďarská vláda sa naproti tomu domnieva, že v prejednávanej veci nie je potrebné zaujať v tejto otázke odlišný prístup, než je ten, ktorý bol zaujatý v rozsudku SEGRO a Horváth.

46. Súhlasím s názorom maďarskej vlády. Podľa mňa aj v prejednávanej veci treba preskúmať spornú právnu úpravu iba s ohľadom na slobodu pohybu kapitálu zaručenú v článku 63 ZFEÚ.

47. Je síce pravda, že táto právna úprava vedie ku *kumulácii prípadne uplatniteľných slobôd pohybu*¹⁷: na jednej strane jednotlivec, ktorý nadobudol právo užívania poľnohospodárskeho pozemku na účely vykonávania svojej hospodárskej činnosti, by sa mohol dovolávať slobody usadiť sa stanovenej v článku 49 ZFEÚ, keďže „právo nadobúdať, využívať a prevádzať nehnuteľný majetok na území iného

15 Pozri body 50 až 60 tohto rozsudku.

16 Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora má žaloba o nesplnenie povinnosti objektívny charakter. Komisia je povinná posúdiť možnosť postupu voči členskému štátu a určiť ustanovenia, ktoré sú ním porušované, a Súdny dvor je povinný preskúmať, či došlo alebo nedošlo k vytýkanému nesplneniu povinnosti. Pozri v tomto zmysle rozsudky z 21. júna 1988 (Komisia/Spojené kráľovstvo, 416/85, EU:C:1988:321, bod 9), z 11. augusta 1995, Komisia/Nemecko (C431/92, EU:C:1995:260, bod 22), ako aj z 8. decembra 2005, Komisia/Luxembursko (C-33/04, EU:C:2005:750, bod 66).

17 Pozri v tomto zmysle rozsudok SEGRO a Horváth, bod 55.

členského štátu predstavuje nevyhnutný doplnok“ tejto slobody¹⁸, na druhej strane v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora vnútroštátne opatrenia upravujúce investície do nehnuteľností spadajú pod slobodu voľného pohybu kapitálu zaručenú v článku 63 ZFEÚ, a to aj v prípade, že tieto investície majú za cieľ umožniť výkon hospodárskej činnosti.¹⁹

48. V tejto situácii kumulácie uplatniteľných slobôd však Súdny dvor prinajmenšom vo svojej nedávnej judikatúre skúma, či je jedna z týchto dvoch slobôd sekundárna vo vzťahu k druhej a môže byť k nej priradená. Ak je to tak, Súdny dvor postupuje v súlade s pravidlom, že „vedľajšia vec nasleduje hlavnú“, a preskúma spornú právnu úpravu iba s ohľadom na hlavnú slobodu.²⁰ V tomto rámci nie je existencia vzťahu „hlavná/vedľajšia“ medzi predmetnými slobodami posúdená z hľadiska situácie jednotlivcov dotknutých sporom, ale z hľadiska *predmetu danej vnútroštátnej právnej úpravy*.²¹

49. Pokiaľ ide o takú právnu úpravu, akou je § 108 ods. 1 zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach, aspekt tejto právnej úpravy týkajúci sa slobody pohybu kapitálu preváži nad aspektom týkajúcim sa slobody usadiť sa. Táto právna úprava sa totiž týka pozemkového vlastníctva a uplatňuje sa všeobecným spôsobom na užívanie poľnohospodárskych pozemkov, teda bez toho, aby sa obmedzovala na situácie, v ktorých bolo toto právo zriadené na účely výkonu hospodárskej činnosti.²² Prípadné obmedzenia slobody usadiť sa vyplývajúce z uvedenej právnej úpravy predstavujú v tomto kontexte nevyhnutný dôsledok obmedzenia voľného pohybu kapitálu. Inými slovami, prípadné obmedzenia slobody usadiť sa sú *neoddeliteľné* od tých, ktoré sa týkajú voľného pohybu kapitálu.²³

50. Z tohto dôvodu nie je potrebné pristúpiť k samostatnému preskúmaniu spornej právnej úpravy s ohľadom na článok 49 ZFEÚ.²⁴ Na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia, objektívny charakter konania o nesplnení povinnosti neodôvodňuje, aby sa Súdny dvor odchýlil od svojej judikatúry týkajúcej sa kumulácie uplatniteľných slobôd. Okrem skutočnosti, že by to bolo ťažko zlučiteľné s požiadavkou rozumného spravovania jeho zdrojov, pripomínam, že Súdny dvor neurčuje vzťah „hlavná/vedľajšia“ *subjektívnym spôsobom* s ohľadom na situáciu jednotlivcov dotknutých sporom, ale *objektívnym spôsobom* s ohľadom na predmet spornej právnej úpravy. Okrem toho konštatujem, že Súdny dvor uplatnil túto judikatúru vo veľkom počte rozsudkov konštatujúcich nesplnenie povinnosti.²⁵

51. Po tomto spresnení pripomínam, že Súdny dvor v rozsudku SEGRO a Horváth rozhodol, že taká právna úprava, akou je § 108 ods. 1 zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach, nielen *obmedzuje* voľný pohyb kapitálu, ale môže byť tiež *nepriamo diskriminačná* na základe štátnej príslušnosti alebo pôvodu kapitálu.

18 Rozsudky z 30. mája 1989, Komisia/Grécko (305/87, EU:C:1989:218, bod 22), ako aj z 5. marca 2002, Reisch a i. (C-515/99, C-519/99 až C-524/99 a C-526/99 až C-540/99, EU:C:2002:135, bod 29).

19 Pozri najmä rozsudky z 5. marca 2002, Reisch a i. (C-515/99, C-519/99 až C-524/99 a C-526/99 až C-540/99, EU:C:2002:135, body 28 až 31); z 23. septembra 2003, Ospelt a Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, bod 24), ako aj z 25. januára 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, body 22 až 24). Pozri tiež moje návrhy v spojených veciach SEGRO a Horváth (C-52/16 a C-113/16, EU:C:2017:410, body 48 až 63).

20 Pozri najmä rozsudky z 3. októbra 2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, bod 34), a zo 17. septembra 2009, Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, bod 37).

21 Pozri najmä rozsudky zo 17. septembra 2009, Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, bod 36); z 5. februára 2014, Hervis Sport- és Divatkereskedelmi (C-385/12, EU:C:2014:47, bod 21), ako aj SEGRO a Horváth, bod 53.

22 Pozri analogicky rozsudok zo 17. septembra 2009, Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, body 49 až 52).

23 Pozri v tomto zmysle rozsudok SEGRO a Horváth, bod 55.

24 Ak by Súdny dvor nemal súhlasiť s mojim názorom, v každom prípade sa domnievam, že úvahy uvedené v rozsudku SEGRO a Horváth týkajúce sa voľného pohybu kapitálu možno uplatniť na slobodu usadiť sa, a to tak pokiaľ ide o existenciu obmedzenia, ako aj o absenciu odôvodnenia.

25 Pozri spomedzi mnohých príkladov rozsudky z 9. júna 1982, Komisia/Taliansko (95/81, EU:C:1982:216, bod 30); zo 4. júna 2002, Komisia/Portugalsko (C-367/98, EU:C:2002:326, bod 56); z 28. septembra 2006, Komisia/Holandsko (C-282/04 a C-283/04, EU:C:2006:608, bod 43); z 8. júla 2010, Komisia/Portugalsko (C-171/08, EU:C:2010:412, bod 80), ako aj z 10. mája 2012, Komisia/Belgicko (C-370/11, neuverejnený, EU:C:2012:287, bod 21).

52. Navyše Súdny dvor v tomto rozsudku vylúčil, že daná právna úprava mohla byť odôvodnená dôvodmi, ktoré maďarská vláda uviedla na jej obhajobu,²⁶ predovšetkým s ohľadom na jej neprimeraný charakter.

53. Nie je preto potrebné sa v týchto návrhoch ďalej venovať zlučiteľnosti danej právnej úpravy s voľným pohybom kapitálu zaručeným v článku 63 ZFEÚ. V tejto súvislosti je prvá výhrada Komisie nesporne dôvodná, a to z dôvodov uvedených v rozsudku SEGRO a Horváth, pričom odkazujem čitateľa na uvedené dôvody, ako aj na moje návrhy prednesené v týchto veciach.²⁷

54. Je síce pravda, že Komisia sa vo svojej žalobe odvolala na porušenie všeobecných zásad práva Únie, *právnej istoty* a *legitímnej dôvery* z dôvodu, že sporná právna úprava v rámci predmetného *ex lege* zrušenia práv užívania nestanovila ani prechodné obdobie, ani odškodnenie.²⁸ Z tejto žaloby však vyplýva, že Komisia uvádza tieto zásady „na doplnenie“, teda ako obvyčajné dopĺňujúce tvrdenia v analýze zlučiteľnosti tejto právnej úpravy s uvádzanými slobodami pohybu. Vzhľadom na to, že jej prvá výhrada je dôvodná z iných dôvodov, Súdny dvor sa k predmetným zásadám nebude musieť vyjadriť.²⁹ Komisia na pojednávaní okrem toho potvrdila, že nemala v úmysle dosiahnuť samostatné preskúmanie týchto zásad a navyše uviedla, že dodržiavanie daných zásad *nemôže byť posudzované nezávisle od preskúmania z hľadiska slobôd pohybu*. Úplne súhlasím s touto analýzou a vysvetlím to v nasledujúcich bodoch týchto návrhov.³⁰

C. O druhej výhrade (zlučiteľnosť spornej právnej úpravy s článkom 17 Charty)

55. Komisia svojou druhou výhradou v podstate navrhuje, aby Súdny dvor konštatoval, že § 108 ods. 1 zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach je v rozpore s právom vlastniť majetok zaručeným v článku 17 ods. 1 Charty.

1. Argumentácia účastníkov konania

56. Komisia uvádza, že základné práva zaručené Chartou sú uplatniteľné, pokiaľ vnútroštátna právna úprava spadá do pôsobnosti práva Únie. O taký prípad ide vtedy, ak táto vnútroštátna právna úprava môže byť prekážkou jednej alebo viacerých slobôd pohybu zaručených Zmluvou o FEÚ a ak dotknutý členský štát poukáže na naliehavé dôvody všeobecného záujmu na účely odôvodnenia tejto prekážky.

57. Okrem toho, hoci sa Súdny dvor v rozsudku SEGRO a Horváth nezaoberal otázkou dodržiavania základných práv, pri tejto žalobe bude musieť rozhodnúť o tejto otázke.

58. Komisia v tejto súvislosti uvádza, že právo vlastniť majetok zaručené v článku 17 Charty zahŕňa práva užívania zrušené spornou právnou úpravou. Tento článok sa totiž týka, v širokom zmysle, všetkých majetkových práv, z ktorých podľa právneho poriadku vyplýva nadobudnuté právne postavenie, ktoré umožňuje ich nositeľom výkon týchto práv na ich vlastný účet.

26 Ide na jednej strane o naliehavý dôvod všeobecného záujmu vyhradiť vlastníctvo poľnohospodárskych pozemkov osobám, ktoré ich obhospodarujú, a zabrániť nadobúdaniu týchto pozemkov na čisto špekulatívne účely, ako aj umožniť ich obhospodarovanie novými podnikmi, uľahčiť vytváranie dostatočne veľkých celkov umožňujúcich fungujúcu a konkurencieschopnú poľnohospodársku výrobu a zabrániť drobeniu poľnohospodárskych pozemkov, ako aj odchodu z vidieckych oblastí a ich vyludňovaniu. Na druhej strane sa maďarská vláda odvoláva na článok 65 ZFEÚ a presnejšie na vôľu postihovať porušenia vnútroštátnej právnej úpravy v oblasti devízovej kontroly, ako aj na vôľu bojovať v mene verejného poriadku proti zneužívajúcim praktikám nadobúdania.

27 Návrhy v spojených veciach SEGRO a Horváth (C-52/16 a C-113/16, EU:C:2017:410, body 31 až 118).

28 Pozri rozsudok z 11. júna 2015, Berlington Hungary a i. (C-98/14, EU:C:2015:386, body 74 až 88, ako aj 92).

29 V prípade potreby sú úvahy uvedené v bodoch 173 až 182 nižšie, týkajúce sa práva vlastniť majetok zaručeného v článku 17 Charty, uplatniteľné na tieto zásady.

30 Pozri bod 76 a nasl. nižšie.

59. Pokiaľ ide o zásah do tohto práva, dochádza k nemu, ako pri vyvlastnení, v prípade zrušenia, odňatia alebo *de facto* zbavenia majetku aj v prípade, keď sa toto zrušenie týka, tak ako v prejednávanej veci, iba dvoch z troch skutočností zakladajúcich vlastníctvo, teda práva užívania a držby.

60. Zrušenie, o ktoré ide v prejednávanej veci, však nemôže byť odôvodnené. Toto zrušenie sa na jednej strane zakladá na všeobecne nesprávnom predpoklade, podľa ktorého všetky zmluvy o práve užívania uzavreté medzi osobami, ktoré nie sú blízkymi príbuznými, boli uzavreté s cieľom vyhnúť sa pravidlám obmedzujúcim nadobúdanie vlastníctva k poľnohospodárskym pozemkom. Na druhej strane má dané zrušenie neočakávaný a nepredvídateľný charakter, bez stanovenia požadovaného prechodného obdobia a pri súčasnom skrátení obdobia dvadsiatich rokov, ktoré bolo predtým priznané investorom. Okrem toho, aj keby dané zrušenie bolo možné odôvodniť, toto zrušenie by nebolo primerané.

61. Maďarská vláda uvádza, že samostatné preskúmanie spornej právnej úpravy s ohľadom na Chartu nie je potrebné.

62. V každom prípade z rozsudku č. 25 z 21. júla 2015 Alkotmánybíróság (Ústavný súd) po prvé vyplýva, že zrušenie *ex lege* predmetných práv užívania nie je porovnateľné s vyvlastnením. Navyše toto zrušenie je odôvodnené všeobecným záujmom. Okrem toho pravidlá občianskeho práva, ktoré stanovujú povinnosť vlastníka dohodnúť sa s bývalým držiteľom práva užívania na vyrovnaní, ktoré môže byť vyžadované ihneď pri zániku práva užívania, by bývalému držiteľovi umožnili získať spravodlivú, celkovú a včasnú náhradu za vzniknuté straty.

63. Po druhé na práva užívania, o ktoré ide v prejednávanej veci, sa nemôže vzťahovať článok 17 ods. 1 Charty, keďže boli nadobudnuté protiprávne a v rozpore s dobrou vierou.

2. Analýza

a) Úvodné poznámky

64. Druhá výhrada Komisie je pozoruhodná. Podľa môjho vedomia je to prvýkrát, čo táto inštitúcia navrhuje Súdnemu dvoru, aby konštatoval, že členský štát porušil určité ustanovenie Charty.³¹ Výhrada tohto druhu bola predsa len ohlásená. Komisia už od svojho oznámenia z roku 2010 o uplatňovaní Charty uviedla, že „vždy, keď to bude nutné, začne proti členským štátom konanie vo veci porušenia právnych predpisov v prípade, že tieto štáty pri vykonávaní práva Únie nedodržia zásady uvedené v Charte“³². Táto inštitúcia však až doteraz preukázala zjavnú zdržanlivosť.³³

65. Prejednávaná vec je prvou v rade žalôb³⁴, v ktorých Komisia v prvej výhrade navrhuje Súdnemu dvoru, aby rozhodol o zlučiteľnosti právnej úpravy členského štátu so slobodami pohybu zaručenými Zmluvou o FEÚ, a potom v samostatnej výhrade, aby preskúmal tú istú právnu úpravu z hľadiska Charty.

31 Okrem toho a pokiaľ sa nemýlim, v celej histórii konania o nesplnení povinnosti táto inštitúcia podala iba jeden návrh smerujúci ku konštatovaniu porušenia základného práva priznaného v právnom poriadku Únie, a to vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok z 27. apríla 2006, Komisia/Nemecko (C-441/02, EU:C:2006:253). Judikatúra Súdneho dvora však obsahuje niekoľko rozsudkov, v ktorých sú základné práva uvádzané na podporu výkladu ustanovenia práva Únie údajne porušeného členským štátom.

32 „Stratégia účinného uplatňovania Charty základných práv Európskou úniou“ [KOM(2010) 0573 v konečnom znení, s. 10].

33 Rôzne výročné správy Komisie o uplatňovaní Charty uvádzajú začatie viacerých konaní pred podaním žaloby týkajúcich sa najmä porušovania Charty niektorými členskými štátmi. Žiadna z týchto vecí sa však nedostala pred Súdny dvor. Pozri ŁAZOWSKI, A.: Decoding a Legal Enigma: the Charter of Fundamental Rights of the European Union and infringement proceedings. In: *ERA Forum*, 2013, č. 14, s. 573 – 587, poukazujúci na to, že táto zdržanlivosť Komisie vychádza nepochybne z jej strategickej voľby súvisiacej s nedostatočnou jasnosťou, ktorá obklopuje otázku uplatňovania Charty v členských štátoch.

34 Pozri okrem predmetnej veci prebiehajúce veci Komisia/Maďarsko, C-66/18 a Komisia/Maďarsko, C-78/18.

66. Prípustnosť tejto žaloby nenastoluje otázky s ohľadom na článok 258 ZFEÚ.³⁵ Podľa tohto článku môže Komisia podať žalobu navrhujúcu konštatovanie, že členský štát si „nesplnil povinnosť, ktorá pre neho vyplýva zo zmlúv“. Predmetné povinnosti nepopierateľne zahŕňajú práva zaručené Chartou, ktorej záväzný charakter vyplýva z odkazu vykonaného v článku 6 ods. 1 prvom pododseku ZEÚ, podľa ktorého má Charta „rovnakú právnu silu ako zmluvy“.

67. Súdny dvor má teda právomoc konštatovať porušenie práv zaručených v Charte len v prípade, že ich ustanovenia zaväzujú tento členský štát v predmetnej situácii.³⁶ Prejednávaná vec tak opäť nastoluje otázku právomoci Súdneho dvora rozhodnúť o dodržiavaní základných práv uznaných v právnom poriadku Únie členskými štátmi.

68. Je dôležité nestratiť z dohľadu kontext, do ktorého patrí táto otázka. V podstate miera, v akej sú členské štáty viazané podľa práva Únie požiadavkami v oblasti ochrany základných práv, je otázkou ústavného charakteru, citlivou a podstatnou, týkajúcou sa rozdelenia právomocí v Únii. Uložiť členským štátom povinnosť, aby pri svojom konaní dodržiavali základné práva tak, ako sú stanovené v práve Únie, má za následok obmedzenie politických a regulačných prístupov, ktoré sú k dispozícii v týchto členských štátoch, zatiaľ čo právomoc Únie vymedziť rozsah možností úmerne rastie. Základné práva tak majú *centralizačný* potenciál.³⁷ Okrem toho z inštitucionálneho hľadiska ide o mieru, v akej má *Súdny dvor* ako konečný súd právomoc nahradiť vnútroštátne ústavné súdy a Európsky súd pre ľudské práva³⁸ pri kontrole právnych úprav a konaní členských štátov s ohľadom na základné práva.

69. Tvorcovia Charty, ktorí sa iste zaoberali týmito otázkami, sa snažili výslovne obmedziť okolnosti, za ktorých sa Charta uplatňuje na vnútroštátne právne úpravy. Podľa článku 51 ods. 1 Charty sa jej ustanovenia vzťahujú na členské štáty „výlučne vtedy, ak vykonávajú právo Únie“. Okrem toho Charta a Zmluvy spresňujú, že Charta nerozširuje pôsobnosť práva Únie nad rámec právomocí Únie, ani nezakladá žiadnu novú právomoc či úlohu pre Úniu a nemení právomoci a úlohy vymedzené v Zmluvách.³⁹

70. Súdny dvor vo svojom rozsudku Åkerberg Fransson⁴⁰ rozhodol, že „základné práva zaručené Chartou musia byť dodržané v prípade, ak vnútroštátna právna úprava patrí do pôsobnosti práva Únie“ a že „nemôže nastať prípad, ktorý by spadal pod právo Únie a neuplatnili by sa uvedené základné práva“, na základe čoho „z uplatniteľnosti práva Únie vyplýva uplatniteľnosť základných práv zaručených Chartou“. Súdny dvor tým potvrdil existenciu „historickej kontinuity“⁴¹ medzi svojou judikatúrou týkajúcou sa uplatniteľnosti základných práv uznaných ako všeobecné zásady práva Únie a rozsahom pôsobnosti Charty.

71. V tejto súvislosti pripomínam, že v súlade s judikatúrou Súdneho dvora možno situácie, v ktorých sú členské štáty viazané základnými právami uznanými v právnom poriadku Únie, zvyčajne rozdeliť do – minimálne – dvoch kategórií.

35 Rovnaké konštatovanie podľa mňa platí, pokiaľ ide o základné práva uznané ako všeobecné zásady práva Únie. Pozri BARAV, A.: Failure of Member States to Fulfil their Obligations under Community Law. In: *Common Market Law Review*, 1975, č. 12, s. 369 – 383, osobitne s. 377.

36 Keďže konanie o nesplnení povinnosti sa môže zakladať iba na povinnosti, ktorá je *platná a uplatniteľná ratione temporis* na predmetnú situáciu, Súdny dvor môže samozrejme konštatovať porušenie práv uznaných v Charte iba v súvislosti so *skutočnosťami, ku ktorým došlo po tom, čo Charta nadobudla záväzný charakter* – teda od 1. decembra 2009, dátumu nadobudnutia účinnosti Lisabonskej zmluvy. To je prípad prejednáwanej veci, keďže táto vec sa týka účinkov § 108 ods. 1 zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach, ustanovenia, ktoré bolo prijaté a nadobudlo účinnosť po tomto dátume (pozri analogicky rozsudok SEGRO a Horváth, body 38 až 49).

37 Pozri najmä BOGDANDY, A.: The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the core of the European Union. In: *Common Market Law Review*, 2000, č. 37, s. 1307 – 1338, osobitne s. 1316 a 1317, ako aj DOUGAN, M.: Judicial review of Member State action under the General principles and the Charter: Defining the „Scope of Union Law“. In: *Common Market Law Review*, 2015, č. 52, s. 1201 – 1246, osobitne s. 1204 – 1210.

38 Ďalej len „ESLP“.

39 Pozri článok 6 ods. 1 ZEÚ, článok 51 ods. 2 Charty a Vyhlásenie k Charte základných práv Európskej únie pripojené k Zmluve o FEÚ.

40 Rozsudok z 26. februára 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 21).

41 DOUGAN, M.: c. d., s. 1206.

72. Na jednej strane podľa ustálenej judikatúry od vydania rozsudku Wachauf⁴² tieto základné práva zaväzujú členské štáty, pokiaľ *vykonávajú* právne predpisy Únie, na základe čoho sú tieto štáty povinné v čo najširšej miere uplatňovať tieto právne predpisy za podmienok, ktoré neporušujú uvedené práva.⁴³

73. Na druhej strane v súlade s judikatúrou vyplývajúcou z rozsudku ERT⁴⁴, pokiaľ členský štát *poruší* svojou vnútroštátnou právnou úpravou právo Únie a uvádza *odôvodnenie* uznané týmto právom na účely obhajoby danej právnej úpravy, môže využiť toto odôvodnenie len v prípade, že daná právna úprava je v súlade s týmito základnými právami.

74. Komisia zakladá svoju druhú výhradu na tomto poslednom riadku judikatúry. Podľa nej je článok 17 ods. 1 Charty v prejednávanej veci uplatniteľný, keďže Maďarsko spornou právnou úpravou *porušilo* slobodu usadiť a voľný pohyb kapitálu.

75. Komisia však žiada Súdny dvor, aby preskúmal otázku prípadného porušenia Charty nie v rámci možného odôvodnenia spornej právnej úpravy z hľadiska uvádzaných slobôd pohybu – čo je predmetom prvej výhrady – ale, *nezávisle* na tejto otázke, na účely získania *samostatného konštatovania o porušení Charty*. Táto inštitúcia sa totiž v podstate domnieva, že keď vnútroštátna právna úprava porušujúca slobodu pohybu môže tiež obmedziť základné práva zaručené Chartou, prípadné porušenie Charty musí byť preskúmané *samostatne*.

76. S týmto nesúhlasím. Ako som uzavrel v spojených veciach SEGRO a Horváth⁴⁵, v súlade s judikatúrou „ERT“, otázka prípadného porušenia základného práva zaručeného Chartou, ako aj otázka dodržiavania zásad právnej istoty a legitímnej dôvery uvádzaných Komisiou v jej prvej výhrade⁴⁶ *nemôže byť Súdnym dvorom preskúmaná nezávisle na otázke porušenia slobôd pohybu*. Považujem preto za potrebné podrobnejšie vysvetliť v týchto návrhoch dôvody zakladajúce moje stanovisko.

b) „Dôvod existencie“ a hranice judikatúry „ERT“

77. Je potrebné pripomenúť, že vec, ktorá viedla k vydaniu rozsudku ERT, sa týkala gréckej právnej úpravy priznávajúcej vnútroštátnemu operátorovi monopol týkajúci sa rádia a televízie. Súdnemu dvoru bolo v tomto kontexte položených niekoľko otázok týkajúcich sa zlučiteľnosti tohto monopolu s právom Únie, ako aj s článkom 10 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd⁴⁷, zaručujúcim právo na slobodu prejavu.

78. Predmetná právna úprava mala diskriminačné účinky v neprospech vysielaŋí pochádzajúcich z iných členských štátov. Bola preto nezlučiteľná s voľným pohybom služieb stanoveným v článku 59 ES (teraz článok 56 ZFEÚ), okrem prípadu, že sa na ňu vzťahuje jedno z odôvodnení výslovne stanovených v článkoch 56 a 66 ES⁴⁸, a síce verejný poriadok, verejná bezpečnosť a verejné zdravie.⁴⁹

42 Rozsudok z 13. júla 1989 (5/88, EU:C:1989:321, body 17 až 19).

43 Táto judikatúra sa vzťahuje tak na uplatňovanie nariadení (rozsudok z 24. marca 1994, Bostock, C-2/92, EU:C:1994:116), ako aj na preberanie smerníc (rozsudok z 10. júla 2003, Booker Aquaculture a Hydro Seafood, C-20/00 a C-64/00, EU:C:2003:397) alebo rámcových rozhodnutí (rozsudok z 5. apríla 2016, Aranyosi a Căldăraru, C-404/15 a C-659/15 PPU, EU:C:2016:198), alebo aj na uplatňovanie povinností vyplývajúcich zo Zmlúv (rozsudok z 5. decembra 2017, M.A.S. a M.B., C-42/17, EU:C:2017:936). Na účely hlbšej diskusie k tejto línii judikatúry pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bobek vo veci Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650, body 32 až 65).

44 Rozsudok z 18. júna 1991 (C-260/89, EU:C:1991:254, body 43 až 45) (ďalej len „rozsudok ERT“).

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

46 Pozri bod 54 vyššie.

47 Podpísaný v Ríme 4. novembra 1950 (ďalej len „EDLP“).

48 Presnejšie, tieto odôvodnenia sa nachádzajú v článku 56 ES (teraz článok 52 ZFEÚ) a stali sa uplatniteľnými na slobodné poskytovanie služieb odkazom uvedeným v článku 66 ES (teraz článok 62 ZFEÚ).

49 Rozsudok ERT, bod 26.

79. V tomto štádiu bol článok 10 EDLP pre Súdny dvor zaujímavý. Pripomínajúc, že mu s ohľadom na tento Dohovor neprislúcha posudzovať vnútroštátne právne predpisy, ktoré nepatria do pôsobnosti práva Únie,⁵⁰ Súdny dvor uviedol, že v predmetnom prípade sa musel zaoberať otázkou základných práv.⁵¹

80. Presnejšie v miere, v akej sa Helénska republika domáhala uplatnenia ustanovenia článku 56 ES v spojení s ustanovením článku 66 ES na odôvodnenie spornej právnej úpravy, Súdny dvor rozhodol, že „toto odôvodnenie, ktoré právo Spoločenstva upravuje“, malo byť „*vykladané so zreteľom na všeobecné zásady práva a najmä základné práva*“. Táto právna úprava sa preto mohla odvolať na výnimky stanovené týmito ustanoveniami len v prípade, že „je v súlade so základnými právami, ktorých dodržiavanie zabezpečuje Súdny dvor“⁵², vrátane slobody prejavu zaručenej v článku 10 EDLP, ktorý je začlenený do práva Spoločenstva ako všeobecná právna zásada.⁵³ Inými slovami, dodržiavanie základných práv sa začlenilo k podmienkam, ktoré musia byť splnené na účely využitia odôvodnení týkajúcich sa verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a verejného zdravia.⁵⁴

81. Predovšetkým, judikatúra „ERT“ nevychádza z tak jasnej logiky, ako je logika, o ktorú sa opiera rozsudok Wachauf⁵⁵, týkajúca sa prípadov, v ktorých členské štáty vykonávajú právo Únie.

82. Judikatúra „Wachauf“ totiž plne zapadá do logiky, ktorá viedla Súdny dvor k uznaniu základných práv za neoddeliteľnú súčasť právneho poriadku Únie⁵⁶: na jednej strane je potrebné vyzbrojiť jednotlivcov voči nezákonným zásahom do ich práv zo strany Únie; na druhej strane členské štáty nemôžu kontrolovať činnosť Únie s ohľadom na ich vlastný ústavný štandard okrem prípadu zásahu do jednotnosti, prednosti a účinnosti práva Únie. Vnútroštátne štandardy sú teda vylúčené, ale výmenou za to Súdny dvor zaradzuje základné práva inšpirované „ústavnými tradíciami spoločnými pre členské štáty“ do všeobecných zásad práva, ktorých dodržiavanie zabezpečuje.⁵⁷ Keďže výkon väčšiny politik Únie spočíva na členských štátoch, je nevyhnutné rozšíriť uplatnenie základných práv uznaných v právnom poriadku Únie na tieto štáty, pokiaľ konajú ako „agenti“ Únie. V prípade výkonu politiky Únie je úlohou Únie zabezpečiť, aby členské štáty neporušili základné práva v jej mene.⁵⁸

50 Tento výraz bol prvýkrát použitý Súdny dvorom niekoľko rokov predtým v rozsudku z 30. septembra 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400).

51 Rozsudok ERT, bod 42.

52 Rozsudok ERT, bod 43 (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

53 Rozsudok ERT, bod 44.

54 Pozri v tomto zmysle rozsudok ERT, bod 45.

55 Rozsudok z 13. júla 1989 (5/88, EU:C:1989:321).

56 Smerovanie zahájené rozsudkami z 12. novembra 1969, Stauder (29/69, EU:C:1969:57); zo 17. decembra 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114), ako aj zo 14. mája 1974, Nold/Komisia (4/73, EU:C:1974:51).

57 Pozri v tomto zmysle rozsudky zo 17. decembra 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, bod 3); z 13. decembra 1979, Hauer (44/79, EU:C:1979:290, bod 14); z 26. februára 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, bod 60), ako aj zo 6. marca 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, body 31 a 32).

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

83. Naproti tomu v situácii „ERT“ dotknutý členský štát nevykonáva predmetnou vnútroštátnou právnou úpravou politiku Únie, ale *vnútroštátnu politiku*, ktorá patrí do jeho právomocí.⁵⁹ Pri tomto výkone daný členský štát jednoducho „ide proti“ – úmyselne alebo nie – pravidlu práva Únie, ako sú slobody pohybu zaručené Zmluvou o FEÚ, a snaží sa to odôvodniť.⁶⁰

84. Podľa môjho názoru tri normatívne odôvodnenia, ktoré spolu súvisia, ale napriek tomu sú samostatné, predstavujú základ judikatúry „ERT“ a „dôvod jej existencie“.

85. Predovšetkým miera, v akej sa členské štáty môžu platne odchýliť od slobôd pohybu, je nepopierateľne otázkou práva Únie.⁶¹ Rozsah tejto možnosti závisí od výkladu ustanovení Zmlúv týkajúcich sa týchto slobôd a nemôže byť určený každým členským štátom v závislosti od jeho vlastných hodnôt, okrem prípadu zásahu do účinnosti a jednotného uplatňovania daných slobôd vo všetkých členských štátoch. Táto možnosť musí byť vymedzená *s ohľadom na zásady a hodnoty Únie*.⁶²

86. Rozsudok ERT ďalej odráža zásadu, podľa ktorej právo Únie, vrátane ustanovení Zmlúv týkajúcich sa slobôd pohybu, *musí byť vždy vykladané v súlade so základnými právami, ktorých dodržiavanie zabezpečuje Súdny dvor*. Ak by totiž Súdny dvor z hľadiska týchto slobôd považoval za prípustnú vnútroštátnu právnú úpravu porušujúcu tieto základné práva, znamenalo by to v rozpore s tu pripomenutou zásadou výkladu uznať, že predmetné slobody môžu mať význam, ktorý *toleruje tieto porušenia*.⁶³

87. Napokon analýza z hľadiska základných práv je za určitých okolností nevyhnutná na rozhodnutie sporu v oblasti slobôd pohybu. *Niektoré odôvodnenia sú totiž neoddeliteľne spojené s otázkami základných práv*. Takým je najmä prípad, keď sa členský štát s cieľom odôvodniť svoj postup odvoláva na dôvod týkajúci sa verejnej bezpečnosti alebo na základné právo jeho vnútroštátneho právneho poriadku.⁶⁴ Ako príklad možno použiť vec, v ktorej bol vydaný rozsudok Society for the Protection of Unborn Children Ireland (SPUC)⁶⁵. Pripomínam, že v tejto veci išlo o írsku právnú úpravu zakazujúcu oznamovanie všetkých informácií o možnostiach umelého prerušenia tehotenstva – ktoré bolo v Írsku až donedávna Ústavou zakázané – ktoré boli k dispozícii v iných členských štátoch. Za predpokladu, že by sa Súdny dvor v tomto rozsudku domnieval – na rozdiel od toho, ako rozhodol – že táto právna

59 Z tohto dôvodu judikatúra „ERT“ nie je vôbec tak konsenzuálna ako judikatúra „Wachauf“. Súdny dvor je preto pravidelne vyzývaný upustiť od judikatúry „ERT“ (pozri JACOBS, F. G.: Human Rights in the European Union: the role of the Court of Justice. In: *European Law Review*, 2001, č. 26, s. 331 – 341; HUBER, P. M.: The Unitary Effect of the Community's Fundamental Rights: The ERT-Doctrine Needs to be Reviewed. In: *European Public Law*, 2008, č. 14, s. 323 – 333; KÜHN, Z.: *Wachauf* and ERT: On the Road from the Centralised to the Decentralised System of Judicial Review. In: POIARES MADURO, M., AZOULAI, L. (eds): *The Past and Future of EU Law*. Oxford and Portland, Oregon, 2010, s. 151 – 161, osobitne s. 157) alebo byť opatrný pri jej uplatňovaní (pozri WEILER, J. H. H.: Fundamental rights and fundamental boundaries. In: *The constitution of Europe*. Chapter 3. Cambridge University Press, 1999, navrhujúci Súdному dvoru, aby sa obmedzil na pripomenutie povinností členských štátov, ktoré majú v zmysle EDLP, ako aj SNELL, J.: Fundamental Rights Review of National Measures: Nothing New under the Charter?. In: *European Public Law*, 2015, zv. 21, č. 2, s. 285 – 308, osobitne s. 306).

60 V súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora, aj keď členské štáty konajú v rámci svojich výlučných právomocí, sú povinné pri výkone týchto právomocí dodržiavať právo Únie a predovšetkým slobody pohybu stanovené Zmluvami. Pozri najmä rozsudky z 2. októbra 2003, García Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, bod 25); z 11. decembra 2007, International Transport Workers' Federation a Finnish Seamen's Union (C-438/05, EU:C:2007:772, bod 40), ako aj z 5. júna 2018, Coman a i. (C-673/16, EU:C:2018:385, body 37 a 38).

61 Pozri návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Pfeleger a i. (C-390/12, EU:C:2013:747, bod 45); TRIDIMAS, T.: *The General Principles of EU Law*. Oxford University Press, 2. vydanie, 2006, s. 325; CRAIG, P.: The ECJ and *ultra vires* action: a conceptual analysis. In: *Common Market Law Review*, 2011, č. 48, s. 395 – 437, osobitne s. 431; ERIKSEN, C. C., STUBBERUD, J. A.: Legitimacy and the Charter of Fundamental Rights Post-Lisbon. ANDENAS, M., BEKKEDAL, T., PANTALEO, L.: *The Reach of Free Movement*. Springer, 2017, s. 229 – 252, osobitne s. 240.

62 Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Van Gerven vo veci Society for the Protection of Unborn Children Ireland (C-159/90, neuverejnené, EU:C:1991:249, bod 31); WEILER, J. H. H., FRIES, S. C.: A human right policy for the European Community and Union: The question of competences. In: ALSTON, P. (ed.): *The EU and Human Rights*. Oxford University Press, 1999, s. 163, ako aj DOUGAN, M.: c. d., s. 1216, zdôrazňujúci, že judikatúra „Wachauf“ a „ERT“ sú koniec koncov spojené rovnakou požiadavkou jednotnosti a účinnosti práva Únie.

63 Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tesauro vo veci Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:150, bod 26), a EECKHOUT, P.: The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question. In: *Common Market Law Review*, 2002, č. 39, s. 945 – 994, osobitne s. 978.

64 Prípad, o ktorý ide najmä v rozsudkoch z 12. júna 2003, Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333), a zo 14. októbra 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614).

65 Rozsudok zo 4. októbra 1991 (C-159/90, EU:C:1991:378).

úprava predstavuje zásah do slobodného poskytovania služieb, Súdny dvor by musel pristúpiť k obhajobe Írska založenej na práve na život, tak ako je stanovené v írskej Ústave. V tomto rámci by z metodického a normatívneho hľadiska bolo osobitne zložité nevyvážiť toto právo slobodou prejavu.⁶⁶

88. Súdny dvor vo svojich nasledujúcich rozsudkoch, predovšetkým v rozsudku *Familiapress*⁶⁷, rozšíril judikatúru „ERT“ na situácie, v ktorých sa členský štát snaží odôvodniť výnimku zo slobôd pohybu nie odvolaním sa na výnimku výslovne stanovenú v Zmluve o FEÚ – všeobecný poriadok, verejná bezpečnosť, verejné zdravie – ale na nepísané odôvodnenia uznané judikatúrou Súdneho dvora – nazývané „naliehavé požiadavky“, „naliehavé dôvody všeobecného záujmu“ alebo „ciele všeobecného záujmu“.

89. Išlo o podstatné rozšírenie, ktoré však podľa mňa bolo odôvodnené. Nie je totiž potrebné rozlišovať podľa toho, či sa členský štát odvoláva na výnimku výslovne stanovenú v Zmluve o FEÚ alebo na nepísané odôvodnenie.⁶⁸ V jednom aj v druhom prípade sa opiera o ustanovenie Zmluvy o FEÚ umožňujúce túto výnimku – v rámci nepísaných odôvodnení je to samotné pravidlo voľného pohybu – a logika je tá istá: toto ustanovenie je „vykladané so zreteľom na všeobecné zásady práva a najmä základné práva“⁶⁹.

90. Z vyššie uvedených úvah vyplýva, že judikatúra „ERT“ vychádza z *výkladu ustanovení Zmlúv týkajúcich sa slobôd pohybu so zreteľom na základné práva*. Úlohou preskúmania základných práv je rozhodnúť o otázke dodržiavania týchto slobôd pohybu.⁷⁰ Táto judikatúra umožňuje *odmietnuť odôvodnenie* uvádzané členským štátom z dôvodu porušenia základného práva uznaného v právnom poriadku Únie.⁷¹

91. V rámci judikatúry „ERT“ sú teda otázky základných práv a otázky slobôd pohybu *neoddeliteľne spojené*. Podľa mňa z toho vyplýva, že tak z metodického, ako aj normatívneho hľadiska nie je možné oddeliť tieto dve otázky, ako to navrhuje Komisia v prejednávanej veci.

92. Nadobudnutie účinnosti Charty nezmenilo túto analýzu v rozsudkoch Súdneho dvora vydaných do dnešného dňa. V tomto smere pripomínam, že Súdny dvor v rozsudku *Pfleger a i.*⁷² potvrdil, že judikatúra „ERT“ sa naďalej uplatňuje v rámci Charty. Presnejšie, Súdny dvor v tomto rozsudku rozhodol, že „uplatnenie výnimiek, ktoré právo Únie stanovuje na účely odôvodnenia zásahu do základnej slobody zaručenej Zmluvou [o FEÚ] zo strany členského štátu, preto treba považovať za... , výkon práva Únie“ v zmysle článku 51 ods. 1 Charty“⁷³.

66 Pozri EECKHOUT, P.: c. d., s. 978 (príklad je prevzatý z tohto článku) a VAN DANWITZ, T., PARASCHAS, K.: „Fresh Start for the Charter: Fundamental Questions on the Application of the European Charter of Fundamental Rights. In: *Fordham International Law Journal*, 2017, č. 35, s. 1396 – 1425, osobitne s. 1406.

67 Rozsudok z 26. júna 1997 (C-368/95, EU:C:1997:325, bod 24).

68 Pozri na porovnanie BESSELINK, L. F. M.: The member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter. In: *Maastricht Journal*, 2001, č. 8, s. 68 – 80, osobitne s. 77.

69 Rozsudok z 26. júna 1997, *Familiapress* (C-368/95, EU:C:1997:325, bod 24). Pozri s rovnakým názorom TRIDIMAS, T.: c. d., s. 326.

70 Tento funkčný charakter vyplýva z návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Tesauro vo veci *Familiapress* (C-368/95, EU:C:1997:150, bod 26): „Domnievam sa, že otázka zlučiteľnosti predmetnej vnútroštátnej právnej úpravy s článkom 10 [EDLP], ktorá bola vznesená v priebehu konania, si zaslúži odpoveď Súdneho dvora. A to samozrejme za predpokladu, že Súdny dvor dospeje k záveru, že predmetná právna úprava môže byť odôvodnená na základe naliehavých požiadaviek, ktoré som práve preskúmal“.

71 Pozri návrhy, ktoré som predniesol v spojených veciach SEGRO a Horváth (C-52/16 a C-113/16, EU:C:2017:410, bod 129).

72 Rozsudok z 30. apríla 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281).

73 Rozsudok z 30. apríla 2014, *Pfleger a i.* (C-390/12, EU:C:2014:281, bod 36).

93. Súdny dvor však rozsudkoch *Berlington Hungary a i.*⁷⁴, *AGET Iraklis*⁷⁵, ako aj *Global Starnet*⁷⁶, vydaných s ohľadom na Chartu, úplne ortodoxne uplatnil judikatúru „ERT“, keď zohľadnil základné práva v rámci analýzy možného odôvodnenia predmetných vnútroštátnych právnych úprav s ohľadom na uplatniteľné slobody pohybu.

94. Súdny dvor v rozsudku *Pfleger a i.*⁷⁷ nepochybne oddelil z formálneho hľadiska otázku súladu predmetnej vnútroštátnej právnej úpravy s ohľadom na články 15 až 17 Charty od otázky slobôd pohybu. Podľa mňa však z tohto rozsudku nie je možné vyvodiť jednoznačné závery. Na jednej strane predmetná vnútroštátna právna úprava mohla byť odôvodnená s ohľadom na slobody pohybu, keďže Súdny dvor prenechal vnútroštátnemu súdu úlohu preskúmať proporionalitu⁷⁸. V tomto kontexte sa dodatočná analýza danej právnej úpravy s ohľadom na ustanovenia Charty odôvodňovala z hľadiska „ERT“. Na druhej strane Súdny dvor odsunul potrebu vykonať osobitné preskúmanie týchto ustanovení Charty *in concreto*, uvádzajúc, že ak by vnútroštátna právna úprava mala predstavovať neprimerané obmedzenie voľného pohybu služieb, bola by automaticky nezlučiteľná s týmito ustanoveniami, na základe čoho toto preskúmanie nebolo potrebné.⁷⁹ Ako som uviedol v mojich návrhoch v spojených veciach *SEGRO a Horváth*⁸⁰, rozsudok *Pfleger a i.*⁸¹ vytvára nanajvýš pochybnosť v súvislosti s možnosťou preskúmať uvádzané porušenie Charty nezávisle od otázky porušenia slobôd pohybu.

c) Úvahy, ktoré by podľa mňa mali viesť Súdny dvor k tomu, aby nešiel nad rámec judikatúry „ERT“

95. Podľa môjho názoru druhá výhrada Komisie nevyplyva z jednoduchej logiky judikatúry „ERT“. Ide podľa mňa o nové rozšírenie – teda skreslenie – tejto judikatúry.

96. Komisia žiada Súdny dvor len o to, aby sa vyjadril k základnému právu zaručenému Chartou, v súvislosti s vnútroštátnou právnou úpravou, ktorá je už v rozpore s primárnym právom Únie. Prijatím alebo naopak odmietnutím svojej právomoci rozhodnúť o druhej výhrade Komisie si Súdny dvor vyberie medzi *dvomi odlišnými filozofiami*, pokiaľ ide o miesto základných práv v situáciách „výnimky“.

97. Podľa prvej filozofie – ktorá vyplýva z rozsudku ERT – Súdny dvor v situáciách „výnimky“ nerozhoduje o otázke základných práv ako takej, podobne ako ústavný súd. Zaoberá sa touto otázkou v rozsahu, v akom je to potrebné na overenie, či bol členský štát oprávnený odchyliť sa predovšetkým od slobody pohybu. Inými slovami Súdny dvor rozhoduje o otázkach základných práv, pokiaľ tieto otázky *patria do pôsobnosti práva Únie chápaného v jeho funkčnom rozmere*.

98. Podľa druhej filozofie – navrhovanej v prejednávanej veci Komisiou – je kontrola dodržiavania základných práv odlišná od otázky súladu so slobodami pohybu. Obmedzenie daných slobôd pôsobí ako „vstupná brána“ do pôsobnosti Charty. Otvorením tejto brány je členský štát *povinný dodržiavať katalóg základných práv, ktoré sa v ňom nachádzajú*, a Súdny dvor má právomoc autonómne rozhodnúť o zlučiteľnosti dotknutej vnútroštátnej právnej úpravy s každým z nich.

74 Rozsudok z 11. júna 2015 (C-98/14, EU:C:2015:386, body 74 až 91).

75 Rozsudok z 21. decembra 2016 (C-201/15, EU:C:2016:972, body 61 až 70, ako aj 102 a 103).

76 Rozsudok z 20. decembra 2017 (C-322/16, EU:C:2017:985, body 44 až 50).

77 Rozsudok z 30. apríla 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281).

78 Pozri rozsudok z 30. apríla 2014, *Pfleger a i.* (C-390/12, EU:C:2014:281, body 48 až 55).

79 Pozri rozsudok z 30. apríla 2014, *Pfleger a i.* (C-390/12, EU:C:2014:281, body 59 a 60).

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

81 Rozsudok z 30. apríla 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281).

99. Podľa Komisie je skúmanie právnych úprav členských štátov s ohľadom na Chartu v takých veciach, akou je prejednávaná vec, potrebné na účely zabezpečenia dodržiavania zásad právneho štátu v týchto štátoch. Konštatovanie porušenia Charty v týchto veciach by pre jednotlivcov dotknutých predmetnou právnou úpravou predstavovalo konkretizáciu tohto právneho štátu. Okrem toho takéto uplatnenie Charty by zvýšilo jej viditeľnosť a malo by za následok legitimitu práva Únie v očiach všetkých občanov Únie.

100. Podľa môjho názoru by sa Súdny dvor mal pridržať prvej filozofie a nevstupovať na územie, na ktoré ho chce priviesť Komisia.

101. Po prvé treba pripomenúť, že v právnom poriadku Únie rozmer právneho štátu, ktorý je rovnako významný ako podpora politiky základných práv, pozostáva z rešpektovania rozdelenia právomocí medzi Úniou a členskými štátmi.⁸² Ide o legitimitu zásahu Súdneho dvora do vnútroštátnej politiky z titulu základných práv, ktorých dodržiavanie zabezpečuje.

102. Domnievam sa, že z hľadiska spravodlivého rozdelenia právomocí čím viac Únia disponuje v súlade so svojimi právomocami politikou a nástrojmi stanovujúcimi spoločné pravidlá v istej oblasti, tým je pre ňu legitímnejšie presadzovať v nich dodržiavanie základných práv, ktoré sú stanovené v práve Únie. Pripomínam, že dotknutý členský štát v situácii výnimky hypoteticky koná v oblasti, v ktorej neexistuje nástroj Únie, ktorý by zjednocoval, harmonizoval alebo dokonca koordinoval danú otázku. Tento členský štát vykonáva vnútroštátnu politiku, ktorá patrí do jeho právomocí. Uplatniteľná je iba sloboda pohybu, to znamená ustanovenie *negatívnej harmonizácie*, hoci významné. Inými slovami, právo Únie *vymedzuje* právomoc členských štátov vykonávať ich vnútroštátnu politiku, *ale túto právomoc neodvodzuje z práva Únie*⁸³ a *toto právo nedefinuje jej výkon*.⁸⁴

103. Napriek tomu, ako bolo uvedené v bodoch 85 až 87 vyššie, judikatúra „ERT“ má normatívne odôvodnenia: 1. požiadavku zabezpečiť jednotnosť a účinnosť slobôd pohybu; 2. povinnosť vykladať Zmluvu o FEÚ za každých okolností spôsobom, ktorý rešpektuje základné práva, a 3. nevyhnutnosť vyjadriť sa k týmto právam na účely rozhodnutia v spore týkajúcom sa týchto slobôd.

104. Podľa filozofie navrhovanej Komisiou v prejednávanej veci však tieto odôvodnenia už neobstoja: 1. len ťažko sa dá tvrdiť, že existuje riziko z hľadiska jednotnosti a účinnosti slobôd pohybu, ktoré by bolo potrebné odstrániť – keďže vnútroštátna právna úprava nie je v každom prípade zlučiteľná s týmito slobodami; 2. nejde už o výklad Zmluvy o FEÚ s ohľadom na základné práva, ale o autonómne uplatňovanie základného práva a 3. zásah v oblasti základných práv nie je nevyhnutný na účely rozhodnutia v spore týkajúcom sa týchto slobôd. Ostáva iba tvrdenie o „pôsobnosti práva Únie“, nechápanej v jej funkčnom rozmere, ale čisto formálnym spôsobom: ide o výnimku z práva Únie, teda Charta je uplatniteľná. Nie som si však istý, či toto tvrdenie predstavuje dostatočné normatívne odôvodnenie na účely legitimizácie preskúmania Súdnym dvorom vnútroštátnej politiky z titulu základných práv, ktorých dodržiavanie zabezpečuje.⁸⁵

82 Pozri návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, bod 162), ako aj WEILER, J. H. H., FRIES, S. C.: c. d.

83 Situácie „výnimky“ tak musia byť odlišné od tých, v ktorých právna úprava Únie ponecháva členským štátom diskrečnú právomoc: uplatňovanie základných práv Únie je v tomto poslednom kontexte v celom rozsahu odôvodnené, keďže táto diskrečná právomoc patrí do rámca politiky Únie [pozri v tomto zmysle rozsudky z 21. decembra 2011, N. S. a i. (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, bod 68), ako aj z 9. marca 2017, Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, body 52 a 53)] a keďže normotvorca Únie nemôže priznať členským štátom diskrečnú právomoc na porušenie základných práv.

84 Spresňujem tým, že v prejednávanej veci nie je spornou právnou úpravou v úzkom význame slova vykonávané žiadne pravidlo Únie. Predovšetkým táto právna úprava nevykonáva prílohu X Aktu o podmienkach pristúpenia najmä Maďarska k Európskej únii, keďže tento akt sa týkal podmienok nadobudnutia vlastníctva a nie práva užívania. Nejde ani o nesprávne prebratie smernice Rady 88/361/EHS z 24. júna 1988, ktorou sa vykonáva článok 67 Zmluvy [ES, článok zrušený Amsterdamskou zmluvou] (Ú. v. ES L 178, 1988, s. 5), keďže táto smernica už nie je platná.

85 Pozri tiež EECKHOUT, P.: c. d., s. 975.

105. Po druhé nadobudnutie účinnosti Charty nemôže odôvodniť rozšírenie právomoci Súdneho dvora v oblasti základných práv v situáciách „výnimky“. V tejto súvislosti môžem iba pripomenúť, že tá by práve nemala rozšíriť právomoci Únie.⁸⁶ Takéto rozšírenie judikatúry „ERT“ by bolo napokon z historického hľadiska protichodné vzhľadom na postup prijatia tohto nástroja.

106. Treba totiž pripomenúť, že článok 51 ods. 1 Charty, podľa ktorého Charta zaväzuje členské štáty, len ak „vykonávajú“ právo Únie, bol predmetom prinajmenšom búrlivého procesu vypracovania, počas ktorého sa prejavila obava, že Charta bude Súdny dvor široko uplatňovaná na účely kontroly vnútroštátnych právnych úprav.⁸⁷ Výsledok, ako každý vie, je nejasný: na jednej strane sa zdá, že znenie tohto ustanovenia vo svojej konečnej verzii vylučuje situácie „výnimky“, ale na druhej strane vysvetlivky k Charte⁸⁸ odkazujú na rozsudok ERT. Z tohto procesu napriek tomu jasne vyplýva snaha o opatrnosť pri uplatňovaní Charty na vnútroštátne politiky: uplatňuje sa predovšetkým na inštitúcie, orgány a úrady Únie a „iba“ v niektorých obmedzených prípadoch na členské štáty. So zreteľom na výrazy, ktoré si zvolili autori Charty v danom článku 51 ods. 1, a napriek vysvetlivkám k Charte, táto opatrnosť je potrebná, *osobitne pokiaľ ide o situácie „výnimky“*.

107. V tomto kontexte mohol Súdny dvor v rozsudku Åkerberg Fransson⁸⁹ oprávnenne potvrdiť *kontinuitu* svojej právomoci v oblasti základných práv⁹⁰ a zabezpečiť tak vítanú koherenciu medzi pôsobnosťou Charty a pôsobnosťou všeobecných zásad práva Únie. Naproti tomu, len ťažko by bolo v súlade s vôľou autorov Charty ísť *nad rámec toho, čo sa robilo pred ňou* v situácii „výnimky“. Predovšetkým, nie som si istý, že skúmanie vnútroštátnej právnej úpravy z hľadiska základných práv zaručených Chartou, pokiaľ to nie je potrebné na rozhodnutie o otázke slobôd pohybu, je v súlade s logikou, z ktorej vychádza obmedzenie stanovené tými istými autormi v článku 51 ods. 1 Charty. Tým menej by bolo v súlade s touto logikou napríklad využitie zásahu do voľného pohybu tovaru na účely preskúmania vnútroštátnej právnej úpravy, oddeleným a autonómnym spôsobom, z hľadiska takého základného práva priznaného pracovníkom, akým je článok 31 Charty („Spravodlivé a primerané pracovné podmienky“).

108. Po tretie treba pripomenúť, že v Únii sú základné práva predmetom viacúrovňového systému ochrany, zahŕňajúceho národné ústavy a EDLP, ktorého zmluvnými stranami sú všetky členské štáty.⁹¹

109. Skutočnosť, že Súdny dvor sa nevyjadruje v situácii „výnimky“ k otázke základných práv, teda zo systematického hľadiska neznamená, že by v ochrane základných práv občanov Únie boli medzery. Tí majú k dispozícii vnútroštátne opravné prostriedky, a pokiaľ sú tieto opravné prostriedky vyčerpané, môžu podať žalobu na ESLP.

⁸⁶ Pozri bod 69 vyššie.

⁸⁷ Pozri predovšetkým poznámku predsedníctva Konventu z 15. februára 2000 (CHARTA 4123/1/00 REV 1) uvádzajúcu, že Charta by sa mala na členské štáty uplatňovať iba *pri preberaní alebo uplatňovaní práva Únie*, odôvodnenú snahou zabrániť tomu, aby tieto členské štáty boli viazané Chartou v prípade, keď konajú v rámci svojej vlastnej právomoci. V následných vypracovaniach sa použili výrazy tak „vykonávanie práva Únie“ (CHARTA 4149/00 a CHARTA 4235/00), ako aj „pôsobnosť práva Únie“ (CHARTA 4316/00).

⁸⁸ Vysvetlivky k [Charte] (Ú. v. EÚ C 303, 2007, s. 17).

⁸⁹ Rozsudok z 26. februára 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105).

⁹⁰ Pozri bod 70 vyššie.

⁹¹ Pozri XXV. kongres Medzinárodnej federácie európskeho práva (FIDE), úvodné poznámky od J. M. Sauvého, prednesené 30. mája 2012 v Talline (Estónsko), zdôrazňujúce tri pohyby na európskom kontinente v súvislosti so základnými právami, a síce rozširovanie práv, zvyšovanie počtu ich prameňov a pluralita ich interpretov.

110. Zásah Súdneho dvora do oblasti základných práv by sa tak mal zamerať na oblasti, ktoré skutočne patria do jeho zodpovednosti, čiže v prvom rade na činnosť samotnej Únie a členských štátov pri výkone jej politik. ⁹² V tejto oblasti musí Súdny dvor splniť svoju funkciu s čo najväčšou vážnosťou. ⁹³ Naproti tomu, je skutočne zodpovednosťou Únie a Súdneho dvora zasiahnuť v situácii „výnimky“, keď to nie je potrebné na vyriešenie otázky slobôd pohybu a zabezpečenie jednotnosti alebo účinnosti práva Únie?

111. Súdnemu dvoru ako hlavnému orgánu výkladu práva Únie prislúcha zabezpečiť dodržiavanie týchto práv v rámci sféry právomoci Únie. ⁹⁴ Súdny dvor nemá na rozdiel od národných ústavných súdov a ESLP *osobitný mandát sankcionovať prípadné porušenia základných práv, ktorých sa dopustili členské štáty*. Môžem mu teda iba poradiť, aby v situáciách „výnimky“ podal reštriktívny výklad svojej právomoci v tejto oblasti.

112. Všetky tieto úvahy ma privádzajú k tomu, aby som Súdnemu dvoru v prvom rade navrhol zamietnuť druhú výhradu Komisie.

d) Subsidiárne: nadbytočný charakter samostatného preskúmania článku 17 Charty v prejednávanej veci

113. Za predpokladu, že by sa Súdny dvor domnieval, že má právomoc rozhodnúť o druhej výhrade Komisie, subsidiárne uvádzam, že oddelené preskúmanie § 108 ods. 1 zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach s ohľadom na článok 17 Charty by bolo v každom prípade *nadbytočné*.

114. Z judikatúry Súdneho dvora totiž vyplýva, že vnútroštátna právna úprava predstavujúca obmedzenia z hľadiska slobôd pohybu obmedzuje tiež práva zaručené v článku 15 („Slobodná voľba povolania a právo na prácu“), v článku 16 („Sloboda podnikania“) a v článku 17 („Vlastnícke právo“) Charty. Okrem toho v miere, v akej toto obmedzenie nemôže byť odôvodnené v rámci týchto slobôd pohybu, nie je ani prípustné podľa článku 52 ods. 1 Charty ⁹⁵ vo vzťahu k daným článkom 15, 16 a 17. ⁹⁶

115. Komisia však uvádza, že hoci oddelená analýza z hľadiska článkov 15 a 16 Charty nie je vo všeobecnosti opodstatnená – keďže obsah týchto článkov sa zhoduje s obsahom slobôd pohybu zaručených v Zmluve o FEÚ – táto analýza je v prejednávanej veci potrebná z dôvodu, že znenie článku 17 Charty je *širšie* než to o voľnom pohybe kapitálu alebo o slobode usadiť sa.

116. Toto tvrdenie ma nepresvedčilo. Na úvod uvádzam, že v judikatúre uvedenej v bode 114 vyššie Súdny dvor nerozlišoval medzi článkami 15, 16 a 17 Charty podľa mňa z jednoduchého dôvodu: právo vlastníť majetok je hospodárskym právom chráneným podobne ako slobodná voľba povolania a sloboda podnikania z titulu slobôd pohybu, takže ich vzájomné znenia sa prekrývajú, ak nie v celom rozsahu,

92 Pozri bod 82 vyššie. Táto kontrola výkonu politik Únie členskými štátmi znamená kontrolu právnych postupov stanovených týmito štátmi na základe článku 19 ZEÚ, a to na účely zabezpečenia, aby osoby podliehajúce súdnej právomoci mali v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, možnosť účinne napadnúť na súde zákonnosť každého vnútroštátneho aktu týkajúceho sa uplatňovania tohto práva. Pozri v tomto zmysle rozsudok z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, body 29 až 37).

93 Tvrdenie, podľa ktorého Komisia „vždy, keď to bude nutné, začne proti členským štátom konanie vo veci porušenia právnych predpisov v prípade, že tieto štáty pri vykonávaní práva Únie nedodržia zásady uvedené v Charte“, pripomenuté v bode 64 vyššie, sa samo radí do kontextu, v ktorom sa táto inštitúcia snaží zabezpečiť, aby bola *činnosť Únie v oblasti ľudských práv bezchybná*, pričom *pri rozvoji politik Únie aj v priebehu ich vykonávania členskými štátmi* musí Charta slúžiť ako *sprievodca* [pozri „Stratégia účinného uplatňovania Charty základných práv Európskou úniou“, KOM(2010)0573 v konečnom znení, s. 4].

94 Pozri návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, bod 155).

95 Podľa tohto ustanovenia „akékoľvek obmedzenie výkonu práv a slobôd uznaných v tejto charte musí byť ustanovené zákonom a rešpektovať podstatu týchto práv a slobôd. Za predpokladu dodržiavania zásady proporcionality možno tieto práva a slobody obmedziť len vtedy, ak je to nevyhnutné a skutočne to zodpovedá cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou, alebo ak je to potrebné na ochranu práv a slobôd iných“.

96 Pozri rozsudky z 30. apríla 2014, Pflieger a i. (C-390/12, EU:C:2014:281, body 57 až 60); z 11. júna 2015, Berlington Hungary a i. (C-98/14, EU:C:2015:386, body 90 a 91); z 21. decembra 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, body 102 a 103), ako aj z 20. decembra 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, bod 50).

tak prinajmenšom široko.⁹⁷ Predovšetkým, ako som pripomenul v rámci analýzy prvej výhrady⁹⁸, vnútroštátne právne úpravy, ktoré obmedzujú prístup k vlastníctvu, najmä pozemkovému, alebo upravujú jeho užívanie, predstavujú obmedzenia voľného pohybu kapitálu (v prvom rade) a slobody usadiť sa (subsidiárne).

117. Pokiaľ ide o takú právnu úpravu, akou je § 108 ods. 1 zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach, skutočne ide o *úplné prekrytie* medzi právom vlastniť majetok a voľným pohybom kapitálu.

118. Súdny dvor totiž v rozsudku SEGRO a Horváth rozhodol, že taká právna úprava, ktorá stanovuje zánik zmluvne nadobudnutých práv na užívanie poľnohospodárskych pozemkov, už „len svojím samotným predmetom“ obmedzuje voľný pohyb kapitálu z dôvodu, že táto právna úprava „zbavuje dotknutú osobu tak možnosti naďalej požívať právo, ktoré nadobudla..., ako aj možnosti nakladať s týmto právom“⁹⁹. Rovnaké dôvody vedú k záveru, že sporná právna úprava vedie k „zbaveniu majetku“ zakázanému v článku 17 ods. 1 Charty.¹⁰⁰

119. Okrem toho Súdny dvor v tomto rozsudku rozhodol, že sporná právna úprava nemôže byť odôvodnená z hľadiska článkov 63 a 65 ZFEÚ predovšetkým vzhľadom na skutočnosti, ktoré môžu preukázať nezlučiteľnosť tejto právnej úpravy s článkom 17 a článkom 52 ods. 1 Charty, teda na jednej strane skutočnosť, že mohli byť prijaté opatrenia, ktoré by menej zasiahli do dotknutých práv užívania na účely dosiahnutia cieľov sledovaných Maďarskom¹⁰¹ a na druhej strane absencia mechanizmu primeraného odškodnenia určeného dotknutým držiteľom práva na užívanie pozemkov.¹⁰²

120. Inými slovami analýzy, ktoré treba vykonať na účely preukázania tak zásahu do práv zaručených v článku 63 ZFEÚ a v článku 17 Charty, ako aj nemožnosti odôvodniť tento zásah, *vychádzajú z rovnakých skutočností vedúcich v podstate k rovnakému výsledku*.

121. V tomto kontexte umelosť, ktorá by vyplynula zo samostatného preskúmania spornej právnej úpravy s ohľadom na článok 17 Charty, okrem skôr vykonaného preskúmania s ohľadom na článok 63 ZFEÚ, vyplýva tiež zo skutočnosti, že účastníci konania uvádzajú v druhej výhrade v podstate rovnaké tvrdenia ako v prvej výhrade – alebo sa obmedzujú na odkazy na ne.

122. Nepresvedčilo ma ani tvrdenie Komisie, podľa ktorého je oddelené preskúmanie spornej právnej úpravy s ohľadom na článok 17 Charty nevyhnutné na to, aby sa jednotlivcom zabezpečilo lepšie postavenie pred vnútroštátnymi súdmi, predovšetkým v rámci prípadných žalôb o určenie zodpovednosti podaných proti maďarskému štátu.

123. Silno totiž pochybujem o pridanej hodnote, ktorú by dotknutým jednotlivcom priniesol prípadný rozsudok Súdneho dvora konštatujúci porušenie článku 17 Charty. Ich záujmy sú už chránené článkom 63 ZFEÚ, ktorý predstavuje ustanovenie s priamym účinkom, ktorého sa možno dovolať pred vnútroštátnym súdom. Tento posledný článok „vytýka“ spornej právnej úprave rovnaké nástrahy, ako sú tie, ktoré sankcionuje daný článok 17 – zbavenie majetku bez náhrady – a súčasne im priznáva právo na spravodlivú náhradu za toto zbavenie majetku. V skratke, Súdny dvor by nepochybil vo svojej úlohe pri ochrane práv, ktoré jednotlivci vyvodzujú z práva Únie, ak by nerozhodol v súvislosti s týmto posledným uvedeným článkom. Predovšetkým, pokiaľ ide o prípadné žaloby

97 Pozri KOVAR, R.: Droit de propriété. In: *Répertoire du droit européen*, január 2007, § 4, a GAUTHIER, C., PLATON, S., SZYMCZAK, D.: *Droit européen des droits de l'Homme*. Sirey, 2017, s. 215.

98 Pozri judikáciu pripomenutú v bode 47 vyššie.

99 Rozsudok SEGRO a Horváth, body 62 a 63.

100 Pozri body 157 až 159 nižšie.

101 Pozri na jednej strane body 92 a 106 rozsudku SEGRO a Horváth, a na druhej strane bod 176 nižšie.

102 Pozri na jednej strane bod 91 rozsudku SEGRO a Horváth, a na druhej strane body 179 až 182 nižšie.

o určenie zodpovednosti štátu, podmienky stanovené právom Únie v tejto oblasti¹⁰³ môžu byť splnené už z hľadiska nezlučiteľnosti spornej právnej úpravy s článkom 63 ZFEÚ. Uvádzané znásobenie ustanovení práva Únie v tomto kontexte neumožní daným jednotlivcom uplatniť si významnejšiu škodu.

124. Takéto preskúmanie spornej právnej úpravy s ohľadom na článok 17 ods. 1 Charty by podľa môjho názoru nemohlo byť vykonané ani s jediným cieľom umožniť Komisii v prípadnom budúcom konaní o nesplnení povinnosti navrhnúť výraznejšiu pokutu alebo penále voči Maďarsku. Keďže slobody pohybu zaručené Zmluvou o FEÚ predstavujú základné ustanovenia primárneho práva Únie, porušenie jednej z týchto slobôd sa už samo osebe považuje za „závažné“ na účely výpočtu finančných sankcií.¹⁰⁴ Nevieť, čo by sa v prejednávanej veci dosiahlo konštatovaním porušenia práva vlastníť majetok.

125. Napokon samostatné preskúmanie tohto článku 17 ods. 1 by nemohlo byť vyžadované z jediného dôvodu, že konanie o nesplnení povinnosti je objektívnym konaním a z tohto dôvodu prislúcha Komisii určiť pravidlá údajne porušené členským štátom, keďže Súdny dvor je povinný preskúmať, či došlo alebo nedošlo k nesplneniu povinnosti.¹⁰⁵

126. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že konanie zavedené v článku 258 ZFEÚ smeruje k určeniu správania členského štátu porušujúceho právo Únie. Cieľom tohto konania je dospieť k účinnému odstráneniu týchto nesplnení povinností a ich následkov.¹⁰⁶ V prejednávanej veci, ako som sa snažil preukázať, však článok 63 ZFEÚ a článok 17 ods. 1 Charty chránia rovnaké záujmy *a sankcionujú rovnaké úskalia vnútroštátnej právnej úpravy*. Preto odpoveď z hľadiska samotného prvého článku stačí na dosiahnutie tohto cieľa.

127. Napokon podľa môjho vedomia Súdny dvor v rámci prejudiciálneho konania neskúma vnútroštátnu právnu úpravu s ohľadom na Chartu *pre úplnosť*, pokiaľ je táto právna úprava už v rozpore s iným ustanovením práva Únie.¹⁰⁷ Rozsudok SEGRO a Horváth poskytuje príklad tohto prístupu. Ide podľa mňa o správnu jurisdikčnú politiku¹⁰⁸ a domnievam sa, že by bolo poľutovaniahodné vzdať sa jej v rámci konania o nesplnení povinnosti.

e) Ešte subsidiárnejšie: preskúmanie spornej právnej úpravy s ohľadom na článok 17 Charty

128. Ak by Súdny dvor nemal súhlasiť s mojím názorom a rozhodol sa preskúmať spornú právnu úpravu z hľadiska článku 17 Charty, uvádzam, ešte subsidiárnejšie, tieto pripomienky.

¹⁰³ Porušená právna norma Únie musí mať za cieľ priznať práva jednotlivcom, porušenie tejto normy musí byť dostatočne závažné a medzi týmto porušením a spôsobenou škodou musí existovať priama príčinná súvislosť. Pozri rozsudok z 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 51), ako aj, pokiaľ ide o nedávne uplatnenie, rozsudok zo 4. októbra 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, bod 94).

¹⁰⁴ Pozri najmä rozsudok z 30. mája 2013, Komisia/Švédsko (C-270/11, EU:C:2013:339, bod 49). Pozri tiež oznámenie Komisie o uplatňovaní článku 228 Zmluvy o ES [SEK(2005) 1658], bod 16.1: „Na zhodnotenie dôležitosti predpisov Spoločenstva, ktoré boli predmetom porušenia, Komisia bude väčšmi zohľadňovať ich povahu a dosah, ako hierarchiu neuplatňovanej normy. ... Za závažné [by sa] malo považovať porušenie základných práv a štyroch základných slobôd stanovených zmluvou a toto porušenie by malo byť predmetom peňaznej sankcie primeranej závažnosti takéhoto porušenia” (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

¹⁰⁵ Pozri judikatúru citovanú v poznámke pod čiarou 16 vyššie.

¹⁰⁶ Pozri rozsudky z 12. júla 1973, Komisia/Nemecko (70/72, EU:C:1973:87, bod 13), a zo 16. októbra 2012, Maďarsko/Slovensko (C-364/10, EU:C:2012:630, bod 68).

¹⁰⁷ Pozri najmä rozsudky zo 6. novembra 2012, K (C-245/11, EU:C:2012:685); z 18. apríla 2013, Irimie (C-565/11, EU:C:2013:250); zo 4. júla 2013, Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, body 37 až 41); z 5. júna 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, bod 64); zo 4. septembra 2014, Zeman (C-543/12, EU:C:2014:2143, bod 39); zo 4. februára 2015, Melchior (C-647/13, EU:C:2015:54, bod 29); z 25. júna 2015, Loutfi Management Propriété intellectuelle (C-147/14, EU:C:2015:420, bod 27), ako aj z 10. septembra 2015, Wojciechowski (C-408/14, EU:C:2015:591, bod 53).

¹⁰⁸ Už len preto, že výklad obsahu základného práva, t. j. ustanovenia najvyššej sily zaväzujúceho okrem iného normotvorcu Únie v rámci jeho normatívnej právomoci, nie je bežnou činnosťou.

1) Úvodné poznámky

129. Základné právo vlastníť majetok sa dlhodobo nachádza medzi všeobecnými zásadami práva Únie, ktorých dodržiavanie zabezpečuje Súdny dvor.¹⁰⁹ Toto právo je v súčasnosti zakotvené v článku 17 Charty, ktorého odsek 1¹¹⁰ stanovuje, že „každý má právo vlastníť svoj oprávnené nadobudnutý majetok, užívať ho, nakladať s ním a odkázať ho. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku, s výnimkou verejného záujmu, v prípadoch a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon, pričom musí byť včas vyplatená spravodlivá náhrada. Užívanie majetku môže byť upravené zákonom v nevyhnutnej miere v súlade so všeobecným záujmom“.

130. Vysvetlivky k Charte spresňujú, že v súlade s jej článkom 52 ods. 3 právo vlastníť majetok uznané v jej článku 17 ods. 1 má rovnaký význam a rozsah ako právo zarúčené v článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 k EDLP.¹¹¹ Na účely výkladu prvého uvedeného článku je preto potrebné prihliadnuť na význam, ktorý ESPL dáva druhému článku.¹¹²

131. S ohľadom na tieto dve znenia nižšie v týchto návrhoch vysvetlím dôvody, na základe ktorých práva užívania zrušené v súlade s § 108 ods. 1 zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach predstavujú podľa mňa „majetok“ (pozri časť 2), ktorý bol „oprávnené nadobudnutý“ (pozri časť 3) a sporná právna úprava predstavujúca zásah do týchto práv a analyzovaná ako „zbavenie majetku“ (pozri časť 4) nemôže byť odôvodnená (pozri časť 5).

2) O pojme „majetok“

132. V súlade s judikatúrou ESPL týkajúcou sa článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 k EDLP a s judikatúrou Súdneho dvora týkajúcou sa článku 17 ods. 1 Charty má pojem „majetok“ chránený základným právom vlastníť majetok *autonómny obsah*, teda nezávislý na kvalifikáciách uvedených vo vnútroštátnom práve a neobmedzuje sa na vlastníctvo *stricto sensu*.¹¹³

133. Podľa ESPL na účely určenia, či určitá osoba disponuje „majetkom“, treba preskúmať, či okolnosti posudzované ako celok viedli u tejto osoby k vzniku „podstatného záujmu“ chráneného článkom 1 Dodatkového protokolu k EDLP. Chráneným tak nie je len „súčasný majetok“, ale aj všetky „majetkové hodnoty“, vrátane pohľadávok, v zmysle ktorých táto osoba môže tvrdiť, že má prinajmenšom z hľadiska vnútroštátneho práva legitímne očakávanie, že bude môcť skutočne využívať právo vlastníť majetok.¹¹⁴

109 Pozri rozsudky zo 14. mája 1974, Nold/Komisia (4/73, EU:C:1974:51), a z 13. decembra 1979, Hauer (44/79, EU:C:1979:290).

110 Článok 17 ods. 2 Charty sa týka ochrany duševného vlastníctva, a teda v prejednávanej veci oň nejde.

111 Toto ustanovenie s názvom „Ochrana majetku“ stanovuje, že „každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré stanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva. Predchádzajúce ustanovenie však nebráni právu štátu prijímať zákony, ktoré považuje za nevyhnutné, aby upravid užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom alebo zabezpečil platenie daní alebo iných poplatkov alebo pokút“.

112 Pozri rozsudky z 3. septembra 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 356), ako aj z 13. júna 2017, Florescu a i. (C-258/14, EU:C:2017:448, bod 49).

113 Pokiaľ ide o judikatúru ESPL, pozri v tomto zmysle rozsudok ESPL, 23. februára 1995, Gasus Dosier- a Fördertechnik GmbH v. Holandsko, CE:ECHR:1995:0223JUD001537589, § 53; rozsudok ESPL, 12 decembra 2002, Wittek v. Nemecko, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, § 42, ako aj rozsudok ESPL, 18. novembra 2010, Consorts Richet a Le Ber v. Francúzsko, CE:ECHR:2010:1118JUD001899007, § 89. Pokiaľ ide o judikatúru Súdneho dvora, pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. januára 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, bod 34).

114 Pozri v tomto zmysle rozsudok ESPL, 29. novembra 1991, Pine Valley Developments Ltd a i. v. Írsko, CE:ECHR:1991:1129JUD001274287, § 51; rozsudok ESPL, 20. novembra 1995, Pressos Compania Naviera S.A. a i. v. Belgicko, CE:ECHR:1995:1120JUD001784991, § 29, ako aj rozsudok ESPL, 18. apríla 2002, Ouzounis a i. v. Grécko, CE:ECHR:2002:0418JUD004914499, § 24.

134. Pokiaľ ide o Súdny dvor, ten rozhodol, že „majetok“ uvedený v článku 17 ods. 1 Charty zahŕňa všetky „majetkové práva“, z ktorých podľa právneho poriadku vyplýva „nadobudnuté právne postavenie, ktoré umožňuje ich majiteľom nezávislý výkon týchto práv na ich vlastný účet“¹¹⁵. Hoci sa toto kritérium líši svojou formuláciou od kritéria stanoveného ESLP, zabezpečené záujmy sú podľa mňa v podstate rovnaké.

135. V súlade s kritériom stanoveným Súdnym dvorom na účely určenia, či sú práva užívania, o ktoré ide v prejednávanej veci, chráneným „majetkom“, treba overiť, či sú splnené dve podmienky, a síce na jednej strane, či sú tieto práva majetkovými právami a na druhej strane, či z daných práv vyplýva nadobudnuté právne postavenie, ktoré umožňuje ich majiteľom nezávislý výkon týchto práv na ich vlastný účet.

136. Pokiaľ ide o *prvú podmienku*, uvádzam, podobne ako Komisia, že právo užívania priznáva jeho držiteľovi čiastočnú kontrolu nad vecou iného. Umožňuje totiž užívať ju (*usus*) a požívať jej úžitky (*fructus*), zatiaľ čo právo disponovať vecou (*abusus*) ostáva vlastníčkovi – ktorý, takto obmedzený vo svojich právach, sa nazýva vlastník bez užívacieho práva.¹¹⁶ Právo užívania je na základe toho tradične považované za časť vlastníckeho práva alebo za *obmedzené vecné právo*, ktoré sa musí považovať za osobnú služobnosť.¹¹⁷

137. Právo umožňujúce takto využívať vec predstavuje pre jeho držiteľa nepopierateľne prvok bohatstva a má preto *majetkovú hodnotu*. Navyše pripomínam, že práva užívania, o ktoré ide v prejednávanej veci, sa vzťahujú k poľnohospodárskym pozemkom a umožňujú obhospodarovanie týchto pozemkov. Tieto práva tak majú *podstatnú majetkovú hodnotu*. Na rozdiel od toho, čo, zdá sa, naznačuje maďarská vláda, sú v tejto súvislosti irelevantné okolnosti, za akých boli predmetné práva užívania zriadené zmluvou a svojim držiteľom zverili podľa definície iba čiastočnú kontrolu nad dotknutými pozemkami.¹¹⁸

138. Tento výklad nie je spochybnený tvrdením uvádzaným maďarskou vládou na pojednávaní, podľa ktorého sú takéto práva užívania *neprevoditeľné* a podľa tejto vlády preto nemajú trhovú hodnotu.

139. Prípadné zákonné alebo zmluvné obmedzenia týkajúce sa prevodu týchto práv užívania¹¹⁹ totiž nemajú vplyv na ich majetkový charakter. V tejto súvislosti stačí uviesť, že predmetné práva boli skutočne *postúpené*, v rámci zmluvného vzťahu, vlastníckmi pozemkov na užívateľov. Ako uznala maďarská vláda na pojednávaní, zriadenie daných práv viedlo *k finančnej protihodnote*. Tieto okolnosti samy osebe preukazujú tento majetkový charakter.¹²⁰

¹¹⁵ Rozsudky z 22. januára 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, bod 34), ako aj z 3. septembra 2015, Inuit Tapiriit Kanatami a i./Komisia (C-398/13 P, EU:C:2015:535, bod 60).

¹¹⁶ Pokiaľ ide o právo užívania, na jeho držiteľa sa prevedie iba *usus*, vlastník si zachováva *fructus* a *abusus*.

¹¹⁷ Pozri, pokiaľ ide o vysvetlenie charakteristík práva užívania, tak ako bolo historicky stanovené v rímskom práve a v práve jednotlivých členských štátov, návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs vo veci „Goed Wonen“ (C-326/99, EU:C:2001:115, body 54 až 56).

¹¹⁸ Ako príklad, v rámci článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 k EDLP považoval ESLP za „majetok“ práva užívania (rozsudok ESLP, 12. decembra 2002, Wittek v. Nemecko, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, § 43 a 44, ako aj rozsudok ESLP, 16. novembra 2004, Bruncrona v. Fínsko, CE:ECHR:2004:1116JUD004167398, § 78), iné formy služobností (Európska komisia pre ľudské práva, 13. decembra 1984, S v. Spojené kráľovstvo, CE:ECHR:1984:1213DEC001074184, § 238 a 239) alebo aj *osobné právo* užívať vec vyplývajúce zo zmluvy o prenájme (rozsudok ESLP, 24. júna 2003, Stretch v. Spojené kráľovstvo, CE:ECHR:2003:0624JUD004427798, § 35).

¹¹⁹ V tejto súvislosti uvádzam, že v mnohých vnútroštátnych právach je postúpenie práva užívania zákonom vylúčené alebo minimálne podlieha súhlasu vlastníka. Okrem toho, ako osobná služobnosť je právo užívania maximálne doživotné, na základe čoho neprechádza na dedičov držiteľa tohto práva po jeho smrti, ale vracia sa vlastníčkovi. Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs vo veci „Goed Wonen“ (C-326/99, EU:C:2001:115, bod 56).

¹²⁰ Pozri analogicky rozsudok z 22. januára 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, bod 35). Inými slovami okolnosť, že právo užívania nemôže jeho držiteľ postúpiť tretej osobe, ho nemení na *nemajetkové právo* bez vyčísliteľnej hodnoty.

140. Pokiaľ ide o *druhú podmienku*, je zbytočné pripomenúť, že vzhľadom na to, že právo užívania je vecným právom, práva, ktoré priznáva svojmu držiteľovi, sú *výlučnými právami*, teda pôsobia voči všetkým.¹²¹ Na základe toho z práv užívania, o ktoré ide v prejednávanej veci, jasne vyplýva nadobudnuté právne postavenie, ktoré umožňuje ich držiteľom nezávislý výkon týchto práv na ich vlastný účet.

3) O podmienke týkajúcej sa zákonného nadobudnutia predmetných majetkov

141. Pripomínam, že podľa maďarskej vlády sa na práva užívania zrušené spornou právnou úpravou nevzťahuje ochrana stanovená v článku 17 ods. 1 Charty z dôvodu, že ich nadobudnutie bolo nezákonné a neplatné *ab initio* s ohľadom na uplatniteľné predpisy občianskeho práva.

142. Na jednej strane totiž v miere, v akej boli tieto práva zriadené pred 1. januárom 2002 v prospech nerezidentov, ich nadobudnutie týmito osobami podliehalo v zmysle vnútroštátnej právnej úpravy uplatniteľnej v oblasti devízovej kontroly povoleniu vydanému príslušným orgánom povereným devízovou kontrolou, a síce Národnou bankou Maďarska. Z údajov poskytnutých touto inštitúciou však vyplýva, že v súvislosti s nadobudnutím práv na užívanie poľnohospodárskych pozemkov sa o devízové povolenia nikdy nepožiadalo. Bez tohto povolenia však predmetné práva na užívanie neboli zriadené platne.

143. Na druhej strane zmluvy, ktorými boli dané práva na užívanie zriadené, boli uzavreté podvodne, na účely obídenia zákonného zákazu smerujúceho voči fyzickým osobám bez maďarskej štátnej príslušnosti a právnickým osobám, a to nadobudnúť vlastníctvo poľnohospodárskych pozemkov.

144. V tejto súvislosti zo znenia článku 17 ods. 1 Charty vyplýva, že toto ustanovenie chráni iba majetok, ktorý bol „oprávnené nadobudnutý“. Táto podmienka sa nenachádza v texte článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 k EDLP. Na základe toho nemôže byť podľa mňa vykladaná príliš široko – iba ak pri znížení úrovne ochrany poskytnutej týmto posledným ustanovením. Podľa môjho názoru preto treba túto podmienku považovať za splnenú, pokiaľ nadobudnutie predmetných majetkov mohlo byť odôvodnene považované za platné a zákonné, až do zásahu sporných zrušujúcich opatrení a s ohľadom na *legitímne očakávania* držiteľov týchto majetkov.

145. Čo sa týka prejednávanej veci, pokiaľ ide o údajnú neplatnosť *ab initio* nadobudnutia práv užívania zrušených spornou právnou úpravou, nie som v prvom rade presvedčený, že maďarská vláda skutočne vysvetlila výklad predpisov občianskeho práva, ktorý navrhuje.

146. Pokiaľ ide o skutočnosť, že držiteľia zrušených práv užívania nezískali povolenie príslušného orgánu povereného devízovou kontrolou, z § 215 ods. 1 a 3 starého Občianskeho zákonníka totiž vyplývalo, že ak je povolenie verejného orgánu nevyhnutné na nadobudnutie účinnosti zmluvy, na túto zmluvu sa uplatnia právne následky neplatnosti, ak toto povolenie nebolo vydané.

147. Na jednej strane však, ako tvrdí Komisia a ako uznala aj samotná maďarská vláda vo svojej odpovedi na odôvodnené stanovisko, žiaden rozsudok vydaný maďarským súdom nepovažoval absenciu povolenia devízovej výmeny za nedostatok, na základe ktorého bolo odôvodnené považovať zmluvu o práve užívania za neplatnú *ab initio*.

148. Na druhej strane Komisia uvádza, že z judikatúry maďarských súdov týkajúcej sa § 237 ods. 1 a 2 starého Občianskeho zákonníka vyplývalo, že pred vyhlásením neplatnosti určitej zmluvy musel súd najprv overiť, či bolo možné potvrdiť platnosť danej zmluvy, čo nastalo v prípade, keď dôvod neplatnosti zanikol po jej ukončení, najmä v prípade zmeny uplatniteľných právnych predpisov. Povinnosť získať povolenie o devízovej výmene na účely nadobudnutia majetku bola zrušená od

¹²¹ Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs vo veci „Goed Wonen“ (C-326/99, EU:C:2001:115, bod 56).

16. júna 2001.¹²² Preto aj za predpokladu, že by zmluvy, ktorými boli zriadené predmetné práva užívania, mohli byť v určitom okamihu neplatné z dôvodu absencie tohto povolenia, tieto zmluvy sa mohli stať platnými retroaktívne k tomu dátumu.¹²³ Tento výklad vnútroštátneho práva považujem za úplne správny.

149. Pokiaľ ide o údajný dôvod neplatnosti týkajúci sa obchádzania obmedzení vzťahujúcich sa na nadobúdanie poľnohospodárskych pozemkov, maďarská vláda opäť nepreukázala existenciu vnútroštátneho rozsudku vyhlasujúceho nezákonnosť práva užívania z tohto dôvodu. Naproti tomu Komisia sa oprela o rozsudok Kúria (Najvyšší súd, Maďarsko), v ktorom tento súd v podstate rozhodol, že jednoduché zriadenie práva užívania k poľnohospodárskemu pozemku nemožno samo osebe považovať za takéto obchádzanie.

150. Po druhé aj za predpokladu, že by bol výklad vnútroštátnych predpisov občianskeho práva navrhovaný maďarskou vládou správny, nebránilo by to tomu, aby sa predmetné práva užívania považovali za majetok „oprávnené nadobudnúť“ s ohľadom na legitímne očakávania, ktoré dané okolnosti mohli vyvolať u držiteľov týchto práv.

151. V tejto súvislosti pripomínam, že po legislatívnych zmenách zavedených počas rokov 1991 a 1994 s cieľom zakázať nadobúdanie poľnohospodárskych pozemkov fyzickým osobám, ktoré nemajú maďarskú štátnu príslušnosť, a právnickým osobám, mohla každá osoba s najväčšou pravdepodobnosťou nadobudnúť právo užívania týchto pozemkov. Zákon z roku 1994 o poľnohospodárskych pozemkoch sa zmenil až od 1. januára 2002 s cieľom vylúčiť aj možnosť zriadiť právo na užívanie poľnohospodárskych pozemkov na základe zmluvy v prospech týchto fyzických alebo právnických osôb. Práva, ktorých sa týka predmetná žaloba, však boli zriadené pred týmto dátumom.

152. Ako uvádza Komisia, predmetné práva užívania boli zriadené – aspoň navonok – v súlade so zákonom a boli bez výhrady zapísané príslušnými verejnými orgánmi do katastra nehnuteľností. Tento zápis predstavuje rozhodujúcu okolnosť¹²⁴ vzhľadom na jej význam z hľadiska dokazovania¹²⁵ a z hľadiska uplatniteľnosti predmetných práv voči tretím osobám.¹²⁶ Okrem toho, nič nespochybňovalo zákonnosť týchto práv až do prijatia spornej právnej úpravy – teda potenciálne počas mnohých rokov.¹²⁷

153. Maďarská vláda v tomto kontexte nemôže vyvrátiť existenciu týchto legitímnych očakávaní odvolávaním sa na absenciu dobrej viery dotknutých držiteľov práv užívania. Absencia dobrej viery sa totiž nepredpokladá, musí byť preukázaná.¹²⁸ Ako uvádza Komisia, táto vláda sa nemôže obmedziť na tvrdenie *in abstracto*, bez preskúmania konkrétneho prípadu, že každý držiteľ práva na užívanie pozemku, ktorý nemá postavenie blízkeho príbuzného vlastníka pozemku a ktorý iba využíval možnosti, ktoré mu ponúkal existujúci právny rámec, nekonal v dobrej viere.

122 Pozri článok 1 dekrétu č. 88 z 15. júna 2001 o uplatňovaní zákona č. XCV z roku 1995 o devízach.

123 Články 6:110 a 6:111 nového Občianskeho zákonníka zachovávajú toto riešenie.

124 Pozri analogicky rozsudok SEGRO a Horváth, bod 103. Pozri tiež rozsudok ESLP, 29. novembra 1991, Pine Valley Developments Ltd a i. v. Írsko, CE:ECHR:1991:1129JUD001274287, § 51, ako aj rozsudok ESLP, 22. júla 2008, Köktepe v. Turecko, CE:ECHR:2008:0722JUD003578503, § 89: „žalobca nadobudol v dobrej viere v roku 1993 sporný pozemok, ktorý bol v tej dobe nesporne kvalifikovaný ako poľnohospodársky pozemok... a ktorý bol oslobodený od akéhokoľvek reštriktívneho zápisu v katastri nehnuteľností, ktorý jediný je záväzný v tureckom práve... Nadobudnutie pozemku žalobcom nebolo teda postihnuté žiadnou nezrovnalosťou, ktorú by bolo možné voči nemu namietat; v opačnom prípade by mu Generálne riaditeľstvo cenných papierov a katastra jednoznačne nevydalo list vlastníctva vystavený v náležitej forme...“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

125 V súlade s článkom 5 ods. 1 zákona o katastri nehnuteľností „treba až do preukázania opaku predpokladať, že údaj o nehnuteľnosti zapísaný v katastri existuje a údaj o nehnuteľnosti vymazaný z katastra neexistuje“.

126 § 3 zákona o katastri nehnuteľností, zrušený s účinnosťou k 15. marcu 2014 na základe § 12 písm. a) zákona č. CCIV z roku 2013 o zmene a doplnení [zákona o katastri nehnuteľností], až do tohto dátumu stanovoval, že právo vzniká iba jeho zápisom do tohto katastra a že každá zmena predpokladá nový zápis.

127 Pozri analogicky rozsudok SEGRO a Horváth, body 109 a 110. Pozri tiež rozsudok ESLP, 23. septembra 2014, Valle Pierimpiè Società Agricola S.p.a. v. Taliansko, CE:ECHR:2014:0923JUD004615411, § 48 až 51.

128 Pozri v tomto zmysle rozsudok SEGRO a Horváth, body 116, 117 a 121.

4) O pojme „zbavenie majetku“

154. Tak ako článok 1 Dodatkového protokolu č. 1 k EDLP¹²⁹ článok 17 ods. 1 Charty obsahuje tri samostatné ustanovenia, a síce všeobecné ustanovenie (prvá veta „Každý má právo vlastniť svoj oprávnené nadobudnutý majetok, užívať ho...“), ustanovenie týkajúce sa zbavenia majetku (druhá veta „Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku...“) a ustanovenie týkajúce sa právnej úpravy užívania majetku (tretia veta „Užívanie majetku môže byť upravené zákonom...“).

155. Ako som uviedol, sporná právna úprava predstavuje podľa mňa zásah do základného práva vlastniť majetok držiteľov práva užívania, ktorých sa týka, ktorý sa chápe ako *zbavenie majetku* (druhá veta článku 17 ods. 1).

156. Z judikatúry ESLP totiž vyplýva, že takéto zbavenie existuje v prípade *prevodu majetku* vyplývajúceho z *formálneho vyvlastnenia majetku*.¹³⁰

157. Na jednej strane sporná právna úprava zrušením *ex lege* niektorých práv užívania existujúcich k poľnohospodárskym pozemkom naozaj *zbavila* držiteľov predmetných práv. Tieto osoby boli skutočne zbavené práva využívať (*usus*) a požívať úžitky (*fructus*) dotknutých pozemkov.¹³¹

158. Na druhej strane následne po zrušení predmetných práv užívania majetkové atribúty, ktoré tieto osoby využívali vo vzťahu k predmetným poľnohospodárskym pozemkom (*usus a fructus*), boli *prevedené* – alebo presnejšie, *vrátené* – vlastníkom pozemkov. Ako správne tvrdí Komisia, skutočnosť, že tento prevod nebol urobený v prospech samotného štátu, ale v prospech jednotlivcov – uvedených vlastníkov – nie je relevantná.¹³²

159. Obe zložky zbavenia majetku – vyvlastnenie a prevod – sú preto podľa mňa prítomné v prejednávanej veci.

5) O možnosti odôvodniť toto zbavenie majetku

160. Otázka o možnom odôvodnení spornej právnej úpravy vyžaduje na úvod objasnenie metodiky, ktorá sa uplatní.

161. V tejto súvislosti v rámci článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 k EDLP kritérium odôvodnenia opatrenia vedúceho k zbaveniu majetku pozostáva predovšetkým v overení toho, tak ako to stanovuje daný text, či k tomuto zbaveniu došlo „vo verejnom záujme“ a „za podmienok, ktoré stanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva“.

¹²⁹ Pozri rozsudok ESLP, 23. septembra 1982, Sporrang a Lönnroth v. Švédsko, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 67; rozsudok ESLP, 21. februára 1986, James a i. v. Spojené kráľovstvo, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 37, ako aj rozsudok ESLP, 12. decembra 2002, Wittek v. Nemecko, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, § 41.

¹³⁰ Pozri v tomto zmysle rozsudok ESLP, 23. septembra 1982, Sporrang a Lönnroth v. Švédsko, CE:ECHR:1982:0923JUD000715275, § 62 a 63, ako aj rozsudok ESLP, 21. februára 1986, James a i. v. Spojené kráľovstvo, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 40.

¹³¹ Pozri analogicky rozsudok SEGRO a Horváth, bod 63.

¹³² ESLP tak uznal za prípady „prevodu majetku“ a teda za „zbavenie“ majetku povinnosť jednotlivca postúpiť svoj nehnuteľný majetok inému jednotlivcovi (pozri rozsudok ESLP, 21. februára 1986, James a i. v. Spojené kráľovstvo, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379; rozsudok ESLP, 21. februára 1990, Håkansson a Stureson v. Švédsko, CE:ECHR:1990:0221JUD001185585, ako aj rozsudok ESLP, 10. júla 2014, Milhau v. Francúzsko, CE:ECHR:2014:0710JUD000494411).

162. Ďalej v súlade s požiadavkami stanovenými judikatúrou ESLP treba určiť, či vnútroštátny zákonodarca dosiahol „spravodlivú rovnováhu medzi požiadavkami všeobecného záujmu spoločnosti a požiadavkami ochrany základných práv jednotlivca“, na základe čoho je potrebné overiť existenciu „primeraného vzťahu proporcionality medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom každého opatrenia, ktoré zbavuje určitú osobu jej majetku“¹³³.

163. Na účely preskúmania, či predmetné zbavenie majetku rešpektuje spravodlivú rovnováhu, musí súd najmä zistiť, či dotknutému jednotlivcovi nespôsobuje „neprimeranú záťaž“¹³⁴. Na posúdenie toho musí ESLP prihliadnuť na podmienky odškodnenia.¹³⁵ Podľa ustálenej judikatúry tohto súdu bez zaplattenia „sumy, ktorá je primeraná k hodnote majetku“¹³⁶ predstavuje zbavenie majetku zvyčajne neprimeraný zásah a úplná absencia odškodnenia môže byť odôvodnená z hľadiska článku 1 iba za výnimočných okolností.¹³⁷ Okrem toho, na účely splnenia požiadavky proporcionality musí k tomuto odškodneniu dôjsť v primeranej lehote.¹³⁸

164. V rámci systému Charty sa to zdá byť komplikovanejšie. Na jednej strane podľa ustanovení článku 17 ods. 1 Charty opatrenie vedúce k zbaveniu majetku môže nastať len 1. z verejného záujmu; 2. na základe zákona a 3. za „spravodlivú“ náhradu vyplatenú „včas“ – pričom tieto dve posledné skutočnosti predstavujú kodifikáciu požiadaviek stanovených v judikatúre ESLP.

165. Na druhej strane článok 52 ods. 1 Charty sa uplatňuje ako „všeobecná výnimka“. V súlade s týmto ustanovením akékoľvek obmedzenie výkonu práva vlastníť majetok musí byť 4. ustanovené zákonom; 5. rešpektovať „podstatu“ tohto práva a 6. dodržať zásadu proporcionality, ktorá zase vyžaduje, aby toto obmedzenie bolo a) nevyhnutné a b) skutočne zodpovedalo cieľu všeobecného záujmu uznanému Úniou, alebo ak je to potrebné na ochranu práv a slobôd iných.

166. Vzhľadom však na požiadavku vyplývajúcu z článku 52 ods. 3 Charty, aby sa nedospelo k úrovni ochrany, ktorá by bola nižšia, ako je úroveň stanovená v EDLP, je podľa mňa možné preskúpiť tieto početné podmienky takto:

- zbavenie majetku musí byť stanovené zákonom (2. a 4. podmienka),
- toto zbavenie musí sledovať verejný záujem [1 a 6.b) podmienky],
- dané zbavenie musí byť primerané tomuto cieľu [6.a) podmienka] a
- náhrada primeraná k hodnote majetku musí byť vyplatená v primeranej lehote [3. a 5. podmienka¹³⁹].

133 Pozri najmä rozsudok ESLP, 23. septembra 1982, *Sporrong a Lönnroth* v. Švédsko, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 69, ako aj rozsudok ESLP, 12. decembra 2002, *Wittek v. Nemecko*, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, § 53.

134 Pozri najmä rozsudok ESLP, 12. decembra 2002, *Wittek v. Nemecko*, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, § 54.

135 Pozri najmä rozsudok ESLP, 21. februára 1986, *James a i. v. Spojené kráľovstvo*, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 54. Treba uviesť, že článok 1 Dodatkového protokolu č. 1 k EDLP neobsahuje odkaz na toto odškodnenie. Napriek tomu, ako ESLP uviedol v tomto rozsudku, pri absencii povinnosti odškodnenia by bola ochrana práva vlastníť majetok „do veľkej miery iluzórna a neúčinná“. Táto judikatúra tým vyplnila medzeru textu rozhodnutím, že potreba odškodnenia „vyplýva implicitne z článku 1 protokolu č. 1 posudzovanom ako celok“ (rozsudok ESLP, 8. júla 1986, *Lithgow a i. v. Spojené kráľovstvo*, CE:ECHR:1986:0708JUD000900680, § 109).

136 Článok 1 Dodatkového protokolu č. 1 k EDLP nezaručuje právo na úplnú náhradu, keďže legitímne ciele verejného záujmu môžu svedčiť v prospech nižšej náhrady, než je celková tržová hodnota. Okrem toho ESLP uznal štátu v danej oblasti širokú mieru voľnej úvahy (rozsudok ESLP, 21. februára 1986, *James a i. v. Spojené kráľovstvo*, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 54).

137 Pozri najmä rozsudok ESLP, 21. februára 1986, *James a i. v. Spojené kráľovstvo*, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 54; rozsudok ESLP, 9. decembra 1994, *Les saints monastères v. Grécko*, CE:ECHR:1994:1209JUD001309287, § 71, ako aj rozsudok ESLP, 23. novembra 2000, *bývalý kráľ Grécka a i. v. Grécko*, CE:ECHR:2000:1123JUD002570194, § 89.

138 Pozri najmä rozsudok ESLP, 21. februára 1997, *Guillemin v. Francúzsko*, CE:ECHR:1997:0221JUD001963292, § 54.

139 Podľa mňa totiž 3. a 5. podmienka majú rovnakú podstatu. Opatrenie vedúce k zbaveniu majetku nemôže rešpektovať *základný obsah* práva vlastníť majetok, pokiaľ nestanovuje ako protihodnotu za toto zbavenie spravodlivú náhradu, ku ktorej dôjde v primeranej lehote – okrem výnimočných okolností.

167. V prejednávanej veci treba teda spornú právnu úpravu preskúmať s ohľadom na tieto štyri podmienky.

i) Požiadavka zákonnosti

168. V súlade s judikatúrou ESLP výraz „stanovené zákonom“ znamená, že podmienky a spôsoby predmetného zbavenia majetku sú definované dostatočne dostupnými, presnými a predvídateľnými ustanoveniami vnútroštátneho práva.¹⁴⁰

169. Sporná právna úprava v prejednávanej veci stanovuje dostupným, presným a predvídateľným spôsobom zrušenie práv užívania zriadených k poľnohospodárskym pozemkom v prospech osôb, ktoré nie sú blízkymi príbuznými vlastníka týchto pozemkov. Okrem toho maďarská právna úprava presne definuje osoby, ktoré sú v tomto príbuzenskom vzťahu.¹⁴¹ Domnievam sa preto, že táto prvá podmienka je splnená.

ii) Existencia cieľa verejného záujmu

170. Pokiaľ ide o existenciu dôvodu „verejného záujmu“ ospravedlňujúceho predmetné zbavenie majetku, ESLP priznáva štátom, ktoré sú stranami EDLP, širokú mieru voľnej úvahy. Tento súd rešpektuje spôsob, akým vnútroštátny zákonodarcovia stanovuje požiadavky „verejného záujmu“ okrem prípadu, ak sa jeho posúdenie ukáže ako „zjavne bez primeraného základu“¹⁴².

171. Pripomínam, že maďarská vláda uviedla tri rôzne ciele na odôvodnenie spornej právnej úpravy, a síce cieľ poľnohospodárskej politiky, vôľu sankcionovať porušenia vnútroštátnej právnej úpravy v oblasti devízovej kontroly a cieľ bojovať v mene verejného poriadku proti zneužívajúcim praktikám nadobúdania.¹⁴³

172. Vzhľadom na voľnú úvahu, ktorou disponujú členské štáty v danej oblasti, možno tieto ciele podľa mňa považovať za ciele verejného záujmu uznané Úniou v zmysle článku 17 ods. 1 a článku 52 ods. 1 Charty.

iii) Primeranosť spornej právnej úpravy

173. Vo všeobecnosti by mal Súdny dvor, podobne ako ESLP, uznať vnútroštátnemu zákonodarcovi mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o primeranosť zbavenia majetku.¹⁴⁴

174. Aj pri zohľadnení tejto voľnej úvahy sa však domnievam, že sporné zbavenie majetku nemôže byť považované za primerané s ohľadom na ciele sledované Maďarskom.

175. Na jednej strane dôkazné bremeno týkajúce sa primeranosti zrušenia *ex lege* dotknutých práv užívania znáša podľa mňa tento členský štát. Tento štát však v skutočnosti nepredložil dôkazy na tento účel, pričom sa v podstate obmedzil na tvrdenie o nezákonnosti predmetných práv užívania.

¹⁴⁰ Pozri v tomto zmysle rozsudok ESLP, 1. decembra 2005, Păduraru v. Rumunsko, CE:ECHR:2005:1201JUD006325200, § 77.

¹⁴¹ Pozri § 5 bod 13 zákona z roku 2013 o poľnohospodárskych pozemkoch.

¹⁴² Pozri najmä rozsudok ESLP, 21. februára 1986, James a i. v. Spojené kráľovstvo, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 46; rozsudok ESLP, 22. júna 2004, Broniowski v. Poľsko, CE:ECHR:2004:0622JUD003144396, § 149, ako aj rozsudok ESLP, 14. februára 2006, Lecarpentier a i. v. Francúzsko, CE:ECHR:2006:0214JUD006784701, § 44.

¹⁴³ Pozri poznámku pod čiarou 26 vyššie.

¹⁴⁴ Pozri analogicky rozsudok z 13. júna 2017, Florescu a i. (C-258/14, EU:C:2017:448, bod 57).

176. Na druhej strane a v každom prípade Komisia uviedla, že určitý počet menej drastických opatrení než toto zrušenie *ex lege* by umožnil dosiahnuť ciele sledované Maďarskom. Pokiaľ ide o cieľ poľnohospodárskej politiky, od držiteľa práva na užívanie pozemku bolo možné vyžadovať, aby zachoval poľnohospodársky účel dotknutého pozemku prípadne tým, že ho bude sám efektívne obhospodarováť za podmienok, ktoré sú vhodné na zabezpečenie životaschopnosti tohto obhospodarovania. Pokiaľ ide o cieľ sankcionovať prípadné porušenia vnútroštátnej právnej úpravy v oblasti devízovej kontroly, stačili by obyčajné pokuty. Čo sa týka cieľa bojovať v mene verejného poriadku proti zneužívajúcim praktikám nadobúdania, tento cieľ nemôže odôvodniť zrušenie dotknutých práv užívania bez preskúmania ich podvodného charakteru v konkrétnom prípade.¹⁴⁵ Napokon tieto ciele podľa môjho názoru neodôvodňovali zrušenie predmetných práv užívania *s priznaním tak krátkeho prechodného obdobia*.¹⁴⁶

iv) Podmienky odškodnenia

177. Pripomínam, že sporná právna úprava nestanovuje osobitný mechanizmus odškodnenia držiteľov práv užívania zbavených týchto práv. Títo môžu získať iba odškodnenie od vlastníkov pozemkov v rámci vyrovnania v čase zániku užívacieho práva, a to v súlade s predpismi občianskeho práva.¹⁴⁷

178. Komisia a maďarská vláda sa nezhodujú v súvislosti s osobitnými pravidlami, ktoré treba uplatniť, a rozsahom odškodnenia, ktoré môže držiteľ práva užívania získať od vlastníka. Komisia sa domnieva, že ide o § 5:150 ods. 2 nového Občianskeho zákonníka,¹⁴⁸ ktorý sa pri zániku práva užívania obmedzuje na stanovenie náhrady za náklady na práce mimoriadnych renovácií a opráv, ktoré vykonal držiteľ práva na užívanie a ktoré v zásade prináležia vlastníkovi. Naproti tomu maďarská vláda tvrdí, že sa uplatňujú ustanovenia § 6:180 ods. 1 tohto zákonníka¹⁴⁹ týkajúce sa riešenia následkov právnej nemožnosti plniť zmluvu, prípadne doplnené o vyrovnanie podľa daného článku 5:150 ods. 2. Podľa tejto vlády by držiteľ práva užívania mohol celkovo dosiahnuť odškodnenie zodpovedajúce podielu finančnej protihodnoty, ktorú tento držiteľ musel pôvodne zaplatiť za užívanie, a investíciám, ktoré uskutočnil – nástroje, výsadba atď. – a ktoré zvyšujú kvalitu pozemku. Komisia odpovedá, že v každom prípade by podobné odškodnenie nezahrňalo investície, ktoré nie sú priamo vyčísliteľné, ale držiteľ práva užívania ich uskutočnil s nádejou, že bude ďalej užívať pozemok, ani ušlý zisk.

179. Podľa môjho názoru bez ohľadu na to, ktorý článok maďarského Občianskeho zákonníka je uplatniteľný, stanovené spôsoby odškodnenia nie sú v súlade s požiadavkami článku 17 ods. 1 Charty – a to opäť napriek voľnej úvahe, ktorú treba v tejto oblasti priznať členským štátom.

¹⁴⁵ Pozri analogicky rozsudok SEGRO a Horváth, body 92, 93, 106, 121, ako aj 122.

¹⁴⁶ Pripomínam, že toto prechodné obdobie, pôvodne stanovené na dvadsať rokov, bolo nakoniec skrátené na 4 mesiace a 15 dní (pozri body 24 a 25 vyššie).

¹⁴⁷ Ako bolo uvedené v bodoch 29 a 62 vyššie, Alkotmánybíróság (Ústavný súd) vo svojom rozsudku č. 25 z 21. júla 2015 rozhodol, že tieto spôsoby odškodnenia boli v súlade so základným maďarským zákonom, pokiaľ vlastník môže získať odškodnenie od štátu.

¹⁴⁸ V zmysle tohto ustanovenia „pri zrušení práva na užívanie môže držiteľ tohto práva žiadať od vlastníka, v zmysle predpisov týkajúcich sa bezdôvodného obohatenia, vrátenie zodpovedajúceho zvýšenia hodnoty majetku v nadväznosti na mimoriadne práce obnovy alebo opravy, ktoré uskutočnil na jeho účet“.

¹⁴⁹ V súlade s týmto ustanovením, „pokiaľ zodpovednosť za nemožnosť plnenia zmluvy nie je možné pripísať žiadnej zo strán, peňažná protihodnota služby poskytnutej pred okamihom, kedy došlo k ukončeniu zmluvy, je predmetom odškodnenia. Pokiaľ druhá strana neposkytla plnenie zodpovedajúce už zaplatenej peňažnej protihodnote, táto bude vrátená“. Ako uvádza Komisia, vzhľadom na argumentáciu Maďarska týkajúcu sa údajnej neplatnosti *ab initio* predmetných zmlúv o užívaní pozemkov je prinajmenšom zaujímavé, že Maďarsko tu uvádza skôr predpisy občianskeho práva týkajúce sa nemožnosti plnenia zmluvy – teoreticky platnej – než predpisy týkajúce sa *restitutio in integrum* v prípade neplatnosti zmluvy.

180. Predovšetkým uvedené predpisy občianskeho práva zaťažujú držiteľa práva užívania povinnosťou vymáhať prostredníctvom konaní, ktoré môžu byť zdĺhavé a nákladné, odškodnenie, ktoré mu vlastník dlhuje.¹⁵⁰ Judikatúra ESLP však naznačuje, že vnútroštátna právna úprava, ktorá nevypláca *automaticky* potrebné odškodnenie a ktorá núti dotknutého jednotlivca uplatniť svoje právo v rámci takéhoto súdneho konania, nespĺňa požiadavky článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 k EDLP.¹⁵¹

181. Tieto predpisy občianskeho práva ďalej neponúkajú držiteľovi práva užívania záruku, že získa odškodnenie, ktoré je *primerané k hodnote jeho majetku*.¹⁵² Umožňujú mu nanajvýš získať podiel protihodnoty pôvodne zaplatenej – teda ktorý nezohľadňuje skutočnú hodnotu práva užívania ku dňu, kedy bolo toto právo zrušené *ex lege* – a sumu niektorých investícií uskutočnených na pozemku. Navyše v rozsahu, v akom v predmetnom prípade predstavuje majetok, ktorého boli držiteľia práv užívania zbavení, ich „pracovný nástroj“, musí odškodnenie nevyhnutne pokrývať túto osobitnú stratu, čo znamená nielen nahradenie strát vzniknutých ku dňu tohto zrušenia, ale aj primerané zhodnotenie straty dodatočnej časti budúcich príjmov, ktoré by títo držiteľia získali z obhospodarovania pozemku, pokiaľ by ich práva neboli zrušené.¹⁵³

182. Tieto spôsoby odškodnenia vedú napokon k riziku pre držiteľa práva užívania, že vlastník pozemku bude v platobnej neschopnosti a nebude môcť zaplatiť toto odškodnenie.¹⁵⁴

183. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy sa domnievam, že § 108 ods. 1 zákona z roku 2013 o prechodných opatreniach je nezlučiteľný s článkom 17 ods. 1 Charty.

VI. Návrh

184. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

1. Maďarsko si tým, že v súlade s § 108 ods. 1 *mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény* (zákon č. CCXII z roku 2013, ktorým sa stanovujú niektoré ustanovenia a prechodné opatrenia týkajúce sa zákona č. CXXII z roku 2013 o predaji poľnohospodárskych a lesných pozemkov) zrušilo *ex lege* práva užívania poľnohospodárskych a lesných pozemkov a práva požívania ich plodov a úžitkov, ktoré boli predtým zriadené v prospech právnických alebo fyzických osôb, ktoré nemôžu preukázať blízky príbuzenský vzťah s vlastníkom pozemkov, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 63 ZFEÚ.
2. V zostávajúcej časti sa žaloba zamieta.

150 Pozri analogicky rozsudok SEGRO a Horváth, bod 91.

151 Pozri v tomto zmysle rozsudok ESLP, 30. mája 2000, Carbonara a Ventura v. Taliansko, CE:ECHR:2000:0530JUD002463894, § 67, ako aj rozsudok ESLP, 9. októbra 2003, Biozokat A.E. v. Grécko, CE:ECHR:2003:1009JUD006158200, § 29. Pozri tiež KJØLBRO, J. F.: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention: for praktikere*, 4. udgave, s. 1230.

152 Pozri analogicky rozsudok SEGRO a Horváth, bod 91.

153 Pozri analogicky rozsudok ESLP, 12. júna 2003, Lallement v. Francúzsko, CE:ECHR:2003:0612JUD004604499, § 10.

154 Pozri analogicky rozsudok SEGRO a Horváth, bod 91. Pokiaľ ide o tvrdenie Maďarska, podľa ktorého osoby zbavené svojho práva užívania môžu ďalej užívať predmetné poľnohospodárske pozemky napríklad uzavretím zmluvy o prenájme s vlastními pozemkov, stačí uviesť, tak ako Komisia, že toto riešenie neponúka týmto osobám žiadnu záruku, keďže neexistuje nijaká povinnosť pre vlastníkov uzavrieť takúto zmluvu.