



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

6. ožujka 2018.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 63. UFEU-a – Slobodno kretanje kapitala – Prava plodouživanja na poljoprivrednom zemljištu – Nacionalno zakonodavstvo koje u budućnosti pridržava mogućnost stjecanja tih prava isključivo osobama u bliskom obiteljskom srodstvu s vlasnikom zemljišta i ukida, bez predviđene naknade štete, prava koja su prethodno stekle pravne osobe ili fizičke osobe koje ne mogu dokazati blisko obiteljsko srodstvo s tim vlasnikom”

U spojenim predmetima C-52/16 i C-113/16,

povodom zahtjevâ za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje je uputio Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Sud za upravne i radne sporove u Szombathelyju, Mađarska), odlukama od 25. siječnja i 8. veljače 2016., koje je Sud zaprimio 29. siječnja i 26. veljače 2016., u postupcima

**„SEGRO” Kft.**

protiv

**Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (C-52/16),**

i

**Günther Horváth**

protiv

**Vas Megyei Kormányhivatal (C-113/16),**

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Tizzano, potpredsjednik, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, E. Levits, C. G. Fernlund i C. Vajda, predsjednici vijeća, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, A. Prechal (izvjestiteljica), S. Rodin i F. Biltgen, suci,

nezavisni odvjetnik: H. Saugmandsgaard Øe,

tajnik: I. Illéssy, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 7. ožujka 2017.,

\* Jezik postupka: mađarski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za mađarsku vladu, M. Z. Fehér, G. Koós i M. M. Tátrai, u svojstvu agenata,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Garofolija, *avvocato dello stato*,
- za austrijsku vladu, C. Pesendorfer, u svojstvu agenta,
- za portugalsku vladu, L. Inez Fernandes, M. Figueiredo i M. J. Castello-Branco, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, L. Havas, L. Malferrari, i E. Montaguti, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 31. svibnja 2017.,

donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 49. i 63. UFEU-a te članka 17. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 2 Zahtjevi su upućeni u okviru sporova između, s jedne strane, društva „SEGRO” Kft. i Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (upravno tijelo regije Vas (ured za katastar okruga Sárvár), Mađarska) i, s druge strane, Güntera Horvátha i Vas Megyei Kormányhivatal (upravno tijelo regije Vas), u pogledu odluka o brisanju iz zemljišnih knjiga prava plodouživanja poljoprivrednih zemljišta čiji su nositelji bili SEGRO i G. Horváth.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

- 3 Prilog X. Aktu o uvjetima pristupanja Češke Republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Mađarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije i Slovačke Republike Europskoj uniji i prilagodbama Ugovorâ na kojima se temelji Europska unija (SL 2003., L 236, str. 33., u daljnjem tekstu: Akt o pristupanju iz 2003.) naslovljen je „Popis iz članka 24. Akta o pristupanju: Mađarska”. Poglavlje 3. tog priloga, naslovljeno „Slobodno kretanje kapitala”, u točki 2. propisuje:

„Bez obzira na obveze predviđene ugovorima o osnivanju Europske unije, Mađarska može tijekom razdoblja od sedam godina od datuma pristupanja na snazi zadržati zabrane predviđene u svojem zakonodavstvu, važećem u trenutku potpisivanja ovog akta, vezano uz stjecanje poljoprivrednih zemljišta fizičkih osoba koje nemaju prebivalište u Mađarskoj ili koje nemaju mađarsko državljanstvo, s jedne strane, i pravnih osoba, s druge strane. Što se tiče stjecanja poljoprivrednih zemljišta, prema državljanima država članica ili pravnim osobama osnovanima u skladu s pravom druge države članice ne može se ni u kojem slučaju postupati nepovoljnije nego što se s njima postupalo na dan potpisivanja Ugovora o pristupanju. [...]

Državljanima druge države članice koji se u Mađarskoj žele nastaniti kao neovisni poljoprivrednici i koji u toj državi zakonito borave i obavljaju poljoprivrednu djelatnost već najmanje tri uzastopne godine ne podliježu ni odredbama iz prethodnog stavka ni pravilima i postupcima koji se ne primjenjuju i na mađarske državljane.

[...]

Ako postoje dostatni dokazi prema kojima će, po isteku prijelaznog razdoblja, na tržištu poljoprivrednih zemljišta u Mađarskoj doći do teških poremećaja ili postoji rizik od teških poremećaja, Komisija na zahtjev Mađarske odlučuje o produljenju prijelaznog razdoblja u trajanju od najviše tri godine.” [neslužbeni prijevod]

- 4 Odlukom Komisije 2010/792/EU od 20. prosinca 2010. o produljenju prijelaznog razdoblja za stjecanje poljoprivrednog zemljišta u Mađarskoj (SL 2010., L 336, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 290.) prijelazno razdoblje utvrđeno u Prilogu X. poglavlju 3. točki 2. Akta o pristupanju iz 2003. produljeno je do 30. travnja 2014.

### *Mađarsko pravo*

- 5 Földröl szóló 1987. évi I. törvény (Zakon br. I iz 1987. o zemljištu) predviđao je da strane fizičke ili pravne osobe mogu stjecati vlasništvo ili plodouživanje nad poljoprivrednim zemljištima samo na temelju prethodnog odobrenja ministra financija.
- 6 Propisom 171/1991 Korm. rendelet (Vladina uredba br. 171) od 27. prosinca 1991., koji je stupio na snagu 1. siječnja 1992., a potom Termőföldröl szóló 1994. évi LV. törvény (Zakon br. LV iz 1994. o produktivnim zemljištima, u daljnjem tekstu: Zakon iz 1994.), isključena je mogućnost da fizičke osobe koje nemaju mađarsko državljanstvo stječu ta zemljišta. Zakon iz 1994. usto je isključio mogućnost da ta zemljišta stječu pravne osobe. Nasuprot tomu, sve su osobe mogle slobodno ugovorno stjecati pravo plodouživanja na takvim zemljištima.
- 7 Zakon iz 1994. izmijenjen je, s učinkom od 1. siječnja 2002., kako bi se također isključila mogućnost da se pravo plodouživanja na poljoprivrednom zemljištu ugovorno uspostavi u korist fizičkih osoba koje nemaju mađarsko državljanstvo ili pravnih osoba.
- 8 Nakon naknadnih izmjena tog zakona s učinkom od 1. siječnja 2013., ugovorno uspostavljanje prava plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima dopušteno je, pod prijetnjom ništavosti, samo pod uvjetom da je to pravo uspostavljeno u korist „bliskog člana obitelji”. Tom je prilikom u Zakon iz 1994. unesen novi članak 91. stavak 1., koji predviđa da „[s]vako pravo plodouživanja koje postoji na dan 1. siječnja 2013. i koje je na neodređeno razdoblje ili određeno razdoblje koje istječe nakon 30. prosinca 2032. nastalo ugovorom sklopljenim između osoba koje nisu u bliskom obiteljskom srodstvu prestat će *ex lege* 1. siječnja 2033.”.
- 9 Mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (Zakon br. CXXII iz 2013. o prodaji poljoprivrednih i šumskih zemljišta, u daljnjem tekstu: Zakon iz 2013. o poljoprivrednim zemljištima) donesen je 21. lipnja 2013. te je stupio na snagu 15. prosinca 2013.
- 10 Članak 5. točka 13. tog zakona sadržava sljedeću definiciju:
- „Blisko obiteljsko srodstvo’: supružnici, članovi obitelji u izravnoj silaznoj liniji, posvojena djeca, vlastita djeca i djeca supružnika, posvojitelji, roditelji supružnika te braća i sestre.”
- 11 Članak 37. stavak 1. Zakona iz 2013. o poljoprivrednim zemljištima zadržava pravilo prema kojem je ugovorno uspostavljanje prava plodouživanja na takvim zemljištima dopušteno, pod prijetnjom ništavosti, samo pod uvjetom da je uspostavljeno između bliskih članova obitelji.

12 Mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (Zakon br. CCXII iz 2013. o različitim odredbama i prijelaznim mjerama u pogledu Zakona br. CXXII iz 2013. o prodaji poljoprivrednih i šumskih zemljišta, u daljnem tekstu: Zakon iz 2013. o prijelaznim mjerama) donesen je 12. prosinca 2013. te je stupio na snagu 15. prosinca 2013.

13 Članak 108. stavak 1. tog zakona, kojim je stavljen izvan snage članak 91. stavak 1. Zakona iz 1994., propisuje:

„Svako pravo plodouživanja ili uporabe koje postoji na dan 30. travnja 2014. i koje je na neodređeno razdoblje ili određeno razdoblje koje istječe nakon 30. travnja 2014. nastalo ugovorom sklopljenim između osoba koje nisu u uskoj obiteljskoj vezi prestat će *ex lege* 1. svibnja 2014.”

14 Članak 94. Ingtalan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Zakon br. CXLI iz 1997. o zemljišnim knjigama, u daljnem tekstu: Zakon o zemljišnim knjigama) propisuje:

„1. U svrhu brisanja iz zemljišnih knjiga prava plodouživanja i uporabe koja bi trebala prestati na temelju članka 108. stavka 1. [Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama] (u daljnem tekstu zajedno, u ovom članku, prava plodouživanja), fizička osoba koja je nositelj prava plodouživanja mora, po opomeni koju tijelo zaduženo za vođenje knjiga šalje najkasnije 31. listopada 2014., u roku od 15 dana nakon predaje opomene na obrascu koji je u tu svrhu propisao ministar dati izjavu o bliskom obiteljskom srodstvu koje ga, ako je to slučaj, veže s osobom navedenom kao vlasnik nekretnine u dokumentu na temelju kojeg je izvršen upis. Ako se izjava ne preda u roku, zahtjev za potvrdu neće se prihvatiti nakon 31. prosinca 2014.

[...]

3. Ako u izjavi nije dokazano blisko obiteljsko srodstvo ili ako nije predana nikakva izjava u roku, tijelo zaduženo za vođenje zemljišnih knjiga po službenoj dužnosti briše prava plodouživanja iz navedenih knjiga u roku od šest mjeseci nakon isteka roka u kojem je trebala biti dana izjava, a najkasnije 31. srpnja 2015.

[...]

5. Uprava za poslove vođenja zemljišnih knjiga po službenoj dužnosti, a najkasnije 31. prosinca 2014., iz zemljišnih knjiga briše prava plodouživanja koja su upisana u korist pravnih osoba ili subjekata koji nemaju pravnu osobnost, ali mogu stjecati prava koja se mogu upisati u knjige, te koja su ukinuta primjenom članka 108. stavka 1. [Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama].”

## Glavni postupci i prethodna pitanja

### *Predmet C-52/16*

15 SEGRO je trgovačko društvo s registriranim sjedištem u Mađarskoj, čiji su dioničari fizičke osobe državljani drugih država članica koji borave u Njemačkoj.

16 SEGRO je stekao prava plodouživanja na dvama poljoprivrednim zemljištima u Mađarskoj. Ta su prava upisana u zemljišne knjige. Iz pisanih očitovanja mađarske vlade proizlazi da su ta prava uspostavljena prije 1. siječnja 2002. i upisana u te zemljišne knjige 8. siječnja 2002.

- 17 Dvjestu odlukama od 10. odnosno 11. rujna 2014. upravno tijelo regije Vas (ured za katastar okruga Sárvár) izbrisalo je ta prava plodouživanja iz zemljišnih knjiga, pozivajući se na članak 108. stavak 1. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama i članak 94. stavak 5. Zakona o zemljišnim knjigama.
- 18 U prilog svojoj tužbi o kojoj postupak vodi Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Sud za upravne i radne sporove u Szombathelyju, Mađarska) SEGRO je, među ostalim, tvrdio da se navedenim odredbama povređuju mađarski Temeljni zakon i pravo Unije.
- 19 Taj se sud obratio Alkotmánybíróságu (Ustavni sud, Mađarska) sa zahtjevima da se, s jedne strane, utvrdi neustavnost članka 108. stavka 1. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama i članka 94. stavka 5. Zakona o zemljišnim knjigama – jer su te odredbe predviđale prestanak prethodno uspostavljenih prava plodouživanja i zahtijevale njihovo brisanje iz zemljišnih knjiga – i, s druge strane, zabrani primjena tih odredaba u ovom slučaju.
- 20 U svojoj presudi br. 25 od 21. srpnja 2015. Alkotmánybíróság (Ustavni sud) odbio je te zahtjeve.
- 21 Sud koji je uputio zahtjev navodi da je Alkotmánybíróság (Ustavni sud) u svojoj presudi ipak utvrdio da je došlo do povrede mađarskog Temelnog zakona jer zakonodavac u pogledu prava plodouživanja i prava uporabe izgubljenih na temelju članka 108. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama nije donio posebne odredbe o naknadi štete, koja se, čak i da se odnosi na valjan ugovor, nije mogla tražiti u okviru nagodbe između ugovornih strana. U toj presudi Alkotmánybíróság (Ustavni sud) usto je pozvao zakonodavca da ukloni tu pravnu prazninu najkasnije do 1. prosinca 2015. Taj je rok istekao a da u tom smislu nije donesena nikakva mjera.
- 22 U svojim pisanim očitovanjima mađarska vlada u tom je smislu pojasnila da se tako oblikovan poziv Alkotmánybírósága (Ustavni sud) na donošenje zakonodavstva odnosio samo na naknadu štete koju su eventualno pretrpjeli vlasnici, i to u mjeri u kojoj ta šteta nije nadoknativa u okviru nagodbe između ugovornih strana, prema pravilima građanskog prava. Što se tiče nositelja prava na plodouživanje, Alkotmánybíróság (Ustavni sud) smatrao je da su pravila građanskog prava dovoljna kako bi im se osigurala eventualna naknada štete.
- 23 Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Sud za upravne i radne sporove u Szombathelyju) smatra da nacionalne odredbe o kojima je riječ predstavljaju ograničenje prava državljana iz država članica koje nisu Mađarska na slobodu poslovnog nastana i slobodno kretanje kapitala jer odvrćaju te državljanke od toga da ta prava izvršavaju stjecanjem prava plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima, uzimajući u obzir rizik koji snose da će im prerano biti uskraćena ta prava, iako ona proizlaze iz valjanih ugovora.
- 24 Što se tiče ciljeva Zakona iz 2013. o poljoprivrednim zemljištima, sud koji je uputio zahtjev navodi ulomke iz presude Alkotmánybírósága (Ustavni sud) br. 25 od 21. srpnja 2015., iz kojih proizlazi da taj zakon „ostvaruje nacionalni strateški cilj, općenito priznat i prihvaćen nakon promjene režima i ustavno zajamčen člankom P Temelnog zakona, prema kojem, u biti, produktivna zemljišta mogu biti vlasništvo samo fizičkih osoba koje ih obrađuju”. Ta presuda dodaje da „[t]akođer, taj zakon u ime tog cilja predviđa da se vlasništvo nad zemljištem ne može steći radi investiranja za budućnost, tj. radi stjecanja kapitalnog dobitka koji bi bio rezultat povećanja cijene zemljišta” i da, „kao što to proizlazi iz preambule tog zakona, drugi ciljevi pravne politike koji su doveli do izrade zakona težili su, među ostalim, tomu da prodaja poljoprivrednih i šumskih zemljišta i uspostava hipoteka na tim zemljištima radi osiguranja kredita može djelotvorno olakšati da ih iskorištavaju nova poduzeća, tomu da se vlasništvo može uspostaviti u veličini koja omogućuje održivu i konkurentnu poljoprivrednu proizvodnju, tomu da organizacija poljoprivrede utemeljene na vlasništvu ne bude ugrožena štetnim učincima rascjepkanosti zemljišta i tomu da svaki gospodarstvenik može mirno obavljati svoju poljoprivrednu proizvodnju.

- 25 Što se konkretno tiče odredaba iz glavnog postupka, sud koji je uputio zahtjev navodi da iz te presude Alkotmánybírósága (Ustavni sud) proizlazi da su „[p]otreba i korisnost članka 108. stavka 1. Zakona o prijelaznim mjerama bile posebno motivirane time da je, što se tiče vlasništva nad produktivnim zemljištima, taj zakon morao, kako bi se u potpunosti ostvario nacionalni strateški cilj novog režima, ukloniti pravne učinke prakse stjecanja produktivnih zemljišta koja se razvila prije gotovo dva desetljeća i zbog koje se pravo plodouživanja primjenjivalo disfunkcionalno”. Ta presuda pojašnjava da, „naime, funkcioniranje novog sustava mora, što se tiče vlasništva, plodouživanja i uporabe produktivnih zemljišta, ispuniti zahtjev da situacije u zemljišnim knjigama moraju odražavati pravne odnose koji su u skladu s Temeljnim zakonom”. Posljedično, u skladu s tom presudom, „bilo je nužno poduzeti mjere koje sprečavaju primjenu pravnih konstrukcija u svakodnevnom jeziku poznatih pod nazivom ‚tajni ugovori‘ i stoga predvidjeti da se ne mogu nastaviti izvršavati prava ili obveze ili bilo kakvi pravni putovi, na temelju postojećih pravnih odnosa, kako bi se izbjegle prethodne zabrane i ograničenja u području stjecanja vlasništva”.
- 26 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, mađarski zakonodavac ipak nije dovoljno utvrdio nužnost i proporcionalnost predmetnih pravila jer obrazloženje Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama ne omogućuje utvrđivanje, u tom zakonu ili u tom obrazloženju, dovoljno dokazanog legitimnog cilja u općem interesu ni utvrđivanje argumenata koji opravdavaju prestanak prava plodouživanja bez razlike, bez naknade štete i prikladnog prijelaznog razdoblja kao i utvrđivanje nužnosti, u pogledu potonjeg, da se na nekoliko mjeseci smanji razdoblje, koje je prije toga bilo 20 godina, tijekom kojeg su dotična prava plodouživanja mogla nastaviti postojati do svojeg prestanka.
- 27 Konkretno, pravna presumpcija koja je, iako nije izričito navedena u dotičnom propisu, njegov temelj, prema kojoj su svi privatni ugovori koji su uspostavili prava plodouživanja i uporabe bili sklopljeni kako bi se izbjegle prethodne zabrane stjecanja vlasništva, ima za cilj ukloniti navodne bivše povrede zakona. Mađarski zakonodavac tako je zakonodavnim mjerama utvrdio učinke navodne nevaljanosti tih ugovora a da nije obrazložio zašto je taj propis u općem interesu te je zainteresiranim osobama uskratio mogućnost dokazivanja valjanosti njihova ugovora u okviru upravnog postupka i ugrozio njihovo pravo na pristup nepristranom sudu, propisano člankom 47. Povelje.
- 28 Nadalje, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, nacionalne odredbe iz glavnog postupka također su ugrozile pravo vlasništva propisano člankom 17. Povelje, među ostalim, ne predviđajući izvlaštenim nositeljima prava plodouživanja prikladnu naknadu štete i ne poštujući načelo zaštite legitimnih očekivanja, s obzirom na to da je investicija u plodouživanje u načelu dugoročna pravna radnja.
- 29 U tim je okolnostima Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Sud za upravne i radne sporove u Szombathelyju) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li članke 49. i 63. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i članke 17. i 47. [Povelje] tumačiti na način da im je protivan propis države članice, poput onoga o kojemu je riječ u glavnom postupku, koji – bez razmatranja drugih kriterija – uspostavlja obvezu brisanja upisa prava plodouživanja i uporabe na poljoprivrednim zemljištima koja su bila upisana u korist trgovačkih društava ili fizičkih osoba koje nisu u uskoj obiteljskoj vezi s vlasnikom, pri čemu istovremeno u korist nositelja ukinutih prava plodouživanja i uporabe nije propisana naknada štete zbog financijskih gubitaka koja, iako se na nju ne može pozivati u sklopu razrješavanja međusobnih odnosa ugovornih strana, ima osnovu u valjanim ugovorima?
2. Treba li članke 49. i 63. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i članke 17. i 47. [Povelje] tumačiti na način da im je protivan propis države članice koji – bez razmatranja drugih kriterija – uspostavlja obvezu brisanja upisa prava plodouživanja i uporabe na poljoprivrednim zemljištima koja su, na temelju ugovora sklopljenih prije 30. travnja 2014., bila upisana u korist trgovačkih društava ili fizičkih osoba koje nisu u uskoj obiteljskoj vezi s vlasnikom, pri čemu istovremeno u

korist nositelja ukinutih prava plodouživanja i uporabe propisuje naknadu štete zbog financijskih gubitaka koja, iako se na nju ne može pozivati u sklopu razrješavanja međusobnih odnosa ugovornih strana, ima osnovu u valjanim ugovorima?”

### **Predmet C-113/16**

- 30 G. Horváth austrijski je državljanin koji boravi u Austriji te je prije 30. travnja 2014. stekao prava plodouživanja na dvama poljoprivrednim zemljištima u Mađarskoj. Ta su prava upisana u zemljišne knjige. Na raspravi pred Sudom mađarska vlada navela je da su ti upisi izvršeni 2. studenoga 1999.
- 31 Odlukom od 12. listopada 2015. upravno tijelo regije Vas izbrisalo je ta prava plodouživanja iz zemljišnih knjiga, pozivajući se na članak 108. stavak 1. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama i članak 94. stavke 1. i 3. Zakona o zemljišnim knjigama.
- 32 G. Horváth podnio je tužbu o kojoj odlučuje Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Sud za upravne i radne sporove u Szombathelyju).
- 33 Taj se sud pita, kao prvo, o tome uzrokuju li dotične nacionalne odredbe prikrivenu diskriminaciju u odnosu na državljane države članice koja nije Mađarska, s obzirom na to da zadržavanje prava plodouživanja čine ovisnim o tome da njihov nositelj dokaže postojanje bliskog obiteljskog srodstva s osobom koja je prenijela ta prava i koja će u većini slučajeva biti mađarski državljanin. To bi moglo biti tako jer su propisi koji su prethodno bili na snazi stranim fizičkim i pravnim osobama koje su željele obrađivati poljoprivredno zemljište u Mađarskoj izričito zabranjivali stjecanje vlasništva nad tim zemljištem i jer je udjel nositelja prava plodouživanja ili prava uporabe stoga znatno veći među državljanima drugih država članica nego među mađarskim državljanima.
- 34 Što se tiče, kao drugo, ocjene nužnosti dotičnih mjera s obzirom na ciljeve koje je postavio nacionalni zakonodavac, sud koji je uputio zahtjev dopunjuje analizu koju je proveo u svojoj odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku u predmetu C-52/16. On tako navodi da je donošenjem Zakona iz 2013. o poljoprivrednim zemljištima i Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama mađarski zakonodavac pretpostavio da prava plodouživanja na poljoprivrednom zemljištu uspostavljena među osobama koje nisu u uskoj obiteljskoj vezi treba smatrati investicijama za stjecanje osobne dobiti. Međutim, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, blisko obiteljsko srodstvo ne omogućuje automatsko isključivanje postojanja želje za stjecanjem osobne dobiti.
- 35 U tim je okolnostima Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Sud za upravne i radne sporove u Szombathelyju) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Predstavljaju li ograničenje protivno člancima 49. i 63. Ugovora o funkcioniranju Europske unije propisi države članice kao što su oni u glavnom postupku, kojima se očuvanje prava plodouživanja i uporabe poljoprivrednih zemljišta uvjetuje dokazom o postojanju bliskog obiteljskog srodstva s osobom koja je to pravo zasnovala, tako da, ako nositelj prava na plodouživanje ili uporabu ne može dokazati postojanje bliskog obiteljskog srodstva, njegovo pravo prestaje *ex lege* bez ikakve imovinske naknade?
  2. Uzimajući u obzir članke 49. i 63. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, utječu li propisi države članice kao što su oni u glavnom postupku, kojima se očuvanje prava plodouživanja i uporabe poljoprivrednih površina uvjetuje dokazom o postojanju bliskog obiteljskog srodstva s osobom koja je to pravo zasnovala, tako da, ako nositelj prava plodouživanja ili uporabe ne može dokazati postojanje bliskog obiteljskog srodstva, njegovo pravo prestaje *ex lege* bez ikakve imovinske naknade, doista u istoj mjeri na državljane države članice o kojoj je riječ i na državljane drugih država članica?”

- 36 Predmeti C-52/16 i C-113/16 spojeni su u svrhu pisanog i usmenog postupka kao i presude odlukom predsjednika Suda od 10. ožujka 2016.

### **O prethodnim pitanjima**

- 37 Svojim pitanjima, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 49. i 63. UFEU-a te članke 17. i 47. Povelje tumačiti na način da im se protivi nacionalno zakonodavstvo poput onoga u glavnom postupku, na temelju kojeg prava plodouživanja koja su prethodno uspostavljena na poljoprivrednom zemljištu i čiji nositelji nisu u bliskom obiteljskom srodstvu s vlasnikom tog zemljišta prestaju *ex lege* i zbog toga se brišu iz zemljišnih knjiga.

### **Nadležnost Suda i dopuštenost prethodnih pitanja**

- 38 Kao prvo, mađarska vlada tvrdi da, s obzirom na to da su ugovori o plodouživanju iz glavnog postupka bili sklopljeni prije stupanja na snagu Ugovora o pristupanju iz 2003., njihova valjanost ovisi isključivo o pravilima nacionalnog prava važećima u trenutku tog sklapanja. Posljedično, smatra da Sud nije nadležan za ocjenu tih pravila s obzirom na pravo Unije ni, prema tome, za ocjenu kasnijeg ukidanja dotičnim pravilima iz glavnog postupka prava plodouživanja koja su u ovom slučaju nezakonito uspostavljena s obzirom na nacionalno pravo prije pristupanja Mađarske Uniji.
- 39 Međutim, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je Sud nadležan za tumačenje prava Unije u pogledu njegove primjene u novoj državi članici od datuma njezina pristupanja Uniji (vidjeti u tom smislu presudu od 10. siječnja 2006., *Ynos*, C-302/04, EU:C:2006:9, t. 36. i navedenu sudsku praksu).
- 40 Valja navesti da su u ovom slučaju i kao što to proizlazi iz rješenja kojima se upućuje zahtjev za prethodnu odluku prava plodouživanja iz glavnog postupka još postojala 30. travnja 2014. i da su njihov prestanak i njihovo brisanje iz zemljišnih knjiga nastupili ne na temelju propisa koji su bili na snazi i proizveli sve svoje učinke u pogledu tih prava već prije datuma pristupanja Mađarske Uniji, nego isključivo na temelju odredaba iz glavnog postupka, koje su donesene gotovo deset godina nakon tog pristupanja.
- 41 Kao drugo, mađarska vlada tvrdi da su postavljena pitanja nedopuštena jer se odnose na članak 108. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama, s obzirom na to da se u glavnom postupku primjenjivao samo članak 94. Zakona o zemljišnim knjigama. Taj članak 108. već je proizveo sve svoje učinke i sud koji je uputio zahtjev ne može odlučivati o ponovnoj uspostavi i zadržavanju prava plodouživanja iz glavnog postupka.
- 42 U tom pogledu valja podsjetiti da je prema ustaljenoj sudskoj praksi u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda, koji je uspostavljen člankom 267. UFEU-a, samo na nacionalnom sucu pred kojim se vodi postupak i koji treba preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će uslijediti da procijeni u odnosu na posebnosti predmeta kako potrebu za prethodnom odlukom, kako bi mogao donijeti svoju odluku, tako i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Posljedično, ako se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud u načelu mora donijeti odluku (presuda od 24. travnja 2012., *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233, t. 40. i navedena sudska praksa).
- 43 Odbijanje odlučivanja o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud moguće je samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (presuda od 24. travnja 2012., *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233, t. 42. i navedena sudska praksa).



- 44 U ovom slučaju članak 108. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama imao je za posljedicu prestanak *ex lege* prava plodouživanja iz glavnog postupka. Stoga je taj članak, poput članka 94. Zakona o zemljišnim knjigama, povod za odluke o brisanju iz glavnog postupka. Iz toga slijedi, s jedne strane, da tumačenje prava Unije koje se u ovom slučaju zahtijeva i koje sudu koji je uputio zahtjev treba omogućiti ocjenu sukladnosti nacionalnih odredaba s njime ima stvarnu vezu s predmetom glavnog postupka i, s druge strane, da postavljena pitanja nisu hipotetska.
- 45 U tom smislu, što se tiče tvrdnje mađarske vlade da sud koji je uputio zahtjev ne može odlučivati o zadržavanju prava plodouživanja ukinutih člankom 108. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama i brisanih na temelju članka 94. Zakona o zemljišnim knjigama, valja podsjetiti na to da se, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, pred nacionalnim sudom može pozivati na odredbe poput članka 49. i 63. UFEU-a, koje su izravno primjenjive, i da one mogu uzrokovati neprimjenjivost nacionalnih pravila koja su s njima u suprotnosti (vidjeti u tom smislu presude od 5. studenoga 2002., *Überseering*, C-208/00, EU:C:2002:632, t. 60. i od 14. rujna 2017., *The Trustees of the BT Pension Scheme*, C-628/15, EU:C:2017:687, t. 49. i navedenu sudsku praksu).
- 46 Stoga upravna tijela i nacionalni sudovi, koji u okviru svoje nadležnosti moraju primijeniti odredbe prava Unije, imaju dužnost osigurati puni učinak tih pravnih pravila ostavljajući na vlastitu inicijativu, ako smatraju da je to potrebno, neprimijenjenom svaku suprotnu odredbu nacionalnog prava, bez potrebe da zatraže ili čekaju prethodno stavljanje izvan snage te nacionalne odredbe kroz zakonodavni ili bilo koji drugi postupak predviđen ustavom (presuda od 14. rujna 2017., *The Trustees of the BT Pension Scheme*, C-628/15, EU:C:2017:687, t. 54. i navedena sudska praksa).
- 47 Kao treće, mađarska vlada ističe da sud koji je uputio zahtjev dovodi u pitanje određena utvrđenja iz presude *Alkotmánybírósága* (Ustavni sud) br. 25 od 21. srpnja 2015., iako su na temelju mađarskog ustavnog prava odluke tog suda obvezujuće za nižestupajnske sudove.
- 48 U tom smislu valja podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, nacionalni sudovi imaju najširu mogućnost postavljanja Sudu pitanja tumačenja relevantnih odredbi prava Unije i da pravilo nacionalnog prava ne može spriječiti nacionalnom sudu primjenu te mogućnosti. Naime, takva mogućnost svojstvena je sustavu suradnje između nacionalnih sudova i Suda, koji je uređen člankom 267. UFEU-a, i funkcijama suda nadležnog za primjenu prava Unije, koje su tom odredbom dodijeljene nacionalnim sudovima (vidjeti u tom smislu presudu od 5. travnja 2016., *PFE*, C-689/13, EU:C:2016:199, t. 32. i 33. i navedenu sudsku praksu). Sud je tako, među ostalim, presudio da postojanje pravila nacionalnog prava koje sudove koji ne odlučuju u posljednjoj instanci veže pravnom ocjenom višeg suda ne može tim sudovima samo po sebi uskratiti tu mogućnost (presuda od 22. lipnja 2010., *Melki i Abdeli*, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, t. 42.).
- 49 Iz svega prethodnog proizlazi da treba odbiti argumente mađarske vlade kojima se želi osporiti nadležnost Suda za odlučivanje o prethodnim pitanjima ili njihova dopuštenost.

### **Meritum**

*Primjenjivost članka 49. UFEU-a (sloboda poslovnog nastana) i/ili članka 63. UFEU-a (slobodno kretanje kapitala)*

- 50 Nacionalne odredbe iz glavnog postupka u biti imaju za cilj *ex lege* ukinuti prava plodouživanja koja su prethodno stečena na poljoprivrednim zemljištima ako nositelji tih prava ne ispunjavaju pretpostavke kojima nacionalno zakonodavstvo sada podvrgava stjecanje tih prava plodouživanja i posljedično uzrokovati brisanje tih prethodno stečenih prava iz zemljišnih knjiga.

- 51 Uvodno valja podsjetiti na to da, iako članak 345. UFEU-a, na koji se mađarska vlada poziva u svojim očitovanjima, izražava načelo neutralnosti Ugovorâ u pogledu uređenja vlasništva u državama članicama, taj članak ipak nema za učinak oslobađanje postojećih uređenja vlasništva u državama članicama od temeljnih pravila UFEU-a (presuda od 22. listopada 2013., Essent i dr., C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, t. 29. i 36. i navedena sudska praksa i mišljenje 2/15 (Sporazum o slobodnoj trgovini sa Singapurom) od 16. svibnja 2017., EU:C:2017:376, t. 107.). Stoga, iako taj članak ne dovodi u pitanje mogućnost država članica da uspostave uređenje stjecanja vlasništva nad zemljištem koje predviđa posebne mjere koje se primjenjuju na transakcije u vezi s poljoprivrednim i šumskim zemljištem, takvo uređenje nije oslobođeno, među ostalim, od pravila o nediskriminaciji ni od pravila o slobodi poslovnog nastana i slobodnom kretanju kapitala (vidjeti u tom smislu presudu od 23. rujna 2003., Ospelt i Schlössle Weissenberg, C-452/01, EU:C:2003:493, t. 24. i navedenu sudsku praksu).
- 52 Nadalje, budući da se prethodna pitanja odnose istodobno na odredbe Ugovora o slobodi poslovnog nastana i slobodnom kretanju kapitala, valja utvrditi o kojoj je slobodi riječ u glavnom postupku (vidjeti u tom smislu presudu od 5. veljače 2014., Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C-385/12, EU:C:2014:47, t. 20.).
- 53 Kako bi se to učinilo, valja uzeti u obzir cilj predmetnih nacionalnih propisa (presuda od 5. veljače 2014., Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C-385/12, EU:C:2014:47, t. 21. i navedena sudska praksa).
- 54 Što se tiče propisa poput onih u glavnom postupku, cilj kojih je naveden u točki 50. ove presude, valja podsjetiti na to da, kad se pravo stjecanja, iskorištavanja i prijenosa nekretnina na području druge države članice ostvaruje kao dodatak pravu na poslovni nastan, ono stvara kretanje kapitala (vidjeti u tom smislu presudu od 25. siječnja 2007., Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, t. 22. i navedenu sudsku praksu).
- 55 Stoga, iako ti propisi *a priori* mogu biti obuhvaćeni objema temeljnim slobodama koje spominje sud koji je uputio zahtjev, to ne mijenja činjenicu da su u kontekstu glavnog postupka eventualna ograničenja slobode poslovnog nastana koje proizlaze iz tih propisa neizbježna posljedica ograničenja slobodnog kretanja kapitala i stoga ne opravdavaju autonomno ispitivanje tih propisa s obzirom na članak 49. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 17. rujna 2009., Glaxo Wellcome, C-182/08, EU:C:2009:559, t. 51. i navedenu sudsku praksu).
- 56 Naime, kretanje kapitala podrazumijeva transakcije kojima nerezidenti vrše ulaganja u nekretnine na području neke države članice, kao što to proizlazi iz nomenklature kretanja kapitala iz Priloga I. Direktivi Vijeća 88/361/EEZ od 24. lipnja 1988. za provedbu članka 67. Ugovora o EZ-u [članka koji je stavljen izvan snage Ugovorom iz Amsterdama] (SL 1988., L 178, str. 5.), pri čemu ta nomenklatura i dalje ima indikativnu vrijednost za definiranje pojma kretanja kapitala (presuda od 25. siječnja 2007., Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, t. 23. i navedena sudska praksa).
- 57 Tim pojmom obuhvaćena su, među ostalim, ulaganja u nekretnine koja se odnose na stjecanje plodouživanja na poljoprivrednom zemljištu, kao što to potvrđuje pojašnjenje sadržano u objašnjenjima u Prilogu I. Direktivi 88/361, prema kojem kategorija ulaganja u nekretnine koja je njome obuhvaćena uključuje stjecanje prava plodouživanja na zgradama ili zemljištima.
- 58 U ovom slučaju, što se tiče predmeta C-113/16, nije sporno da se glavni postupak odnosi na austrijskog državljanina, koji ne boravi u Mađarskoj, a koji je ugovorno stekao prava plodouživanja na poljoprivrednom zemljištu smještenom u toj državi članici, koja su mu potom uskraćena zbog donošenja nacionalnih odredaba iz glavnog postupka. Ta je situacija stoga obuhvaćena slobodom kretanja kapitala.
- 59 Isto vrijedi i za situaciju u predmetu C-52/16. Naime, iako je, doduše, nesporno da je prava plodouživanja iz tog predmeta steklo trgovačko društvo osnovano u Mađarskoj, iz navoda u odluci kojom se upućuje zahtjev također proizlazi da su to društvo osnovale fizičke osobe koje borave u

drugoj državi članici. Međutim, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 55. svojeg mišljenja, čak i kad je ostvareno preko pravne osobe osnovane u državi članici u kojoj je smješteno dotično zemljište, stjecanje nekretnine koje izvrše nerezidenti može biti obuhvaćeno slobodom kretanja kapitala (vidjeti u tom smislu presude od 11. prosinca 2003., *Barbier*, C-364/01, EU:C:2003:665, t. 58. i 59. i od 1. listopada 2009., *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, EU:C:2009:593, t. 12., 13., 19., 20. i 39.).

- 60 Iz toga slijedi da propise iz glavnog postupka valja ispitati isključivo s obzirom na slobodno kretanje kapitala.

#### *Postojanje ograničenja slobodnog kretanja kapitala*

- 61 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, članak 63. stavak 1. UFEU-a općenito zabranjuje prepreke kretanju kapitala između država članica (presuda od 22. listopada 2013., *Essent i dr.*, C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, t. 39. i navedena sudska praksa).
- 62 U ovom slučaju valja utvrditi da samim svojim ciljem propis poput onoga u glavnom postupku, koji predviđa prestanak prava plodouživanja stečenih ugovorno na poljoprivrednom zemljištu, među kojima su ona koja postoje zbog ostvarivanja prava na slobodno kretanje kapitala, zbog same te činjenice ograničava tu slobodu. Eventualno donošenje mjere naknade štete osobama kojima su nakon stjecanja tih prava ona uskraćena tim propisom, kao što to spominje sud koji je uputio zahtjev u svojem drugom pitanju u predmetu C-52/16, ne može utjecati na taj zaključak.
- 63 Naime, taj propis zainteresiranoj osobi uskraćuje kako mogućnost nastavka uživanja prava koje je stekla, sprečavajući je da iskoristi predmetna poljoprivredna zemljišta u svrhe za koje je stekla to pravo, tako i mogućnost njegova prijenosa.
- 64 Uskraćujući tako državljanima država članica koje nisu Mađarska – korisnicima slobode kretanja kapitala – uživanje nekretnina u koje su uložili kapital, nacionalni propis iz glavnog postupka prepreka je toj slobodi kretanja.
- 65 Nadalje, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da mjere zabranjene člankom 63. stavkom 1. UFEU-a, poput ograničenja kretanja kapitala, uključuju mjere koje su takve naravi da mogu odvratiti nerezidente od ulaganja u nekoj državi članici (presude od 25. siječnja 2007., *Festersen*, C-370/05, EU:C:2007:59, t. 24. i navedena sudska praksa i od 1. listopada 2009., *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, EU:C:2009:593, t. 21.).
- 66 Iz toga slijedi da je nacionalni propis poput onoga u glavnom postupku ograničenje temeljne slobode zajamčene člankom 63. UFEU-a.
- 67 Nadalje, što se tiče toga treba li taj propis smatrati diskriminirajućim, na što se odnosi drugo pitanje postavljeno u predmetu C-113/16, valja istaknuti, poput nezavisnog odvjetnika u točki 72. svojeg mišljenja, da se zahtjev koji se, kao u ovom slučaju, odnosi na postojanje bliskog obiteljskog srodstva između nositelja plodouživanja i vlasnika produktivnog zemljišta temelji na kriteriju koji je naoko neovisan o državljanstvu plodouživatelja i podrijetlu kapitala i koji stoga nije izravno diskriminirajući.
- 68 S obzirom na to, valja navesti, kao prvo, da je vjerojatnost da će taj kriterij biti ispunjen u pogledu državljana drugih država članica koji su stekli to plodouživanje relativno mala.
- 69 Naime, nacionalni regulatorni kontekst opisan u točkama 5. i 6. ove presude i prijelazne mjere predviđene Aktom o pristupanju i navedene u njezinim točkama 3. i 4. – iz kojih proizlazi da je stjecanje od strane osoba koje nisu mađarski državljani vlasništva poljoprivrednog zemljišta tijekom mnogo godina bilo podvrgnuto, redom, sustavu prethodnog odobrenja, a potom sustavu zabrane –

smanjili su mogućnost da takva zemljišta postanu vlasništvo stranaca i, slijedom toga, vjerojatnost da će strani nositelj prava plodouživanja na takvim zemljištima ispuniti zahtjev postojanja bliskog obiteljskog srodstva s vlasnikom zemljišta.

- 70 Kao drugo, okolnost da je za osobe koje nemaju mađarsko državljanstvo jedina mogućnost stjecanja stvarnih prava na poljoprivrednom zemljištu smještenom u Mađarskoj između 1992. i 2002. bila upravo stjecanje prava plodouživanja na tim zemljištima uzrokovala je povećanje broja državljana iz drugih država članica koji su nositelji plodouživanja na tim zemljištima.
- 71 U svojim pisanim očitovanjima mađarska je vlada u tom smislu, doduše, istaknula da su – od više od 100 000 nositelja koji su bili pogođeni prestankom svojih prava plodouživanja i uporabe zbog članka 108. stavka 1. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama – samo njih 5058 državljani država članica koje nisu Mađarska ili trećih zemalja.
- 72 Međutim, pod pretpostavkom da sud koji je uputio zahtjev, u čiju nadležnost ulazi takva ocjena, utvrdi da su ti podaci točni, ta okolnost ne može sama za sebe dovesti u pitanje činjenicu da propis iz glavnog postupka državljane drugih država članica posebno stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na mađarske državljane.
- 73 Naime, eventualno postojanje takvog nepovoljnijeg položaja mora se mjeriti usporedbom skupine sastavljene od državljana država članica koje nisu Mađarska, a koji su izravno ili neizravno nositelji prava plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima, i skupine sastavljene od mađarskih državljana koji su izravno ili neizravno nositelji takvih prava plodouživanja i utvrđivanjem udjela u kojem je svaka od tih skupina pogođena dotičnom mjerom prestanka prava. Uzimajući u obzir ono što je navedeno u točkama 68. i 70. ove presude, čini se vjerojatnim da je prva od tih skupina tom mjerom pogođena u znatno većem udjelu od druge (vidjeti u tom smislu presudu od 9. veljače 1999., Seymour-Smith i Perez, C-167/97, EU:C:1999:60, t. 59.).
- 74 U tim okolnostima razvidno je, ne dovodeći u pitanje provjere koje mora provesti sud koji je uputio zahtjev, da propis iz glavnog postupka djeluje više na štetu državljana drugih država članica nego mađarskih državljana i da stoga može skrivati neizravnu diskriminaciju na temelju državljanstva plodouživatelja ili podrijetla kapitala.
- 75 Međutim, makar i bila neizravno diskriminirajuća, nije isključeno da prepreka slobodnom kretanju kapitala koja proizlazi iz tog propisa i koja je utvrđena u točkama 62. do 66. ove presude, ovisno o slučaju, može biti opravdana.

#### *Opravljanje ograničenja slobodnog kretanja kapitala*

- 76 Kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda, mjere poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, koje ograničavaju slobodu kretanja kapitala jer vrlo vjerojatno imaju neizravni diskriminirajući učinak, mogu biti dopuštene jedino ako su opravdane, na temelju objektivnih razmatranja neovisnih o podrijetlu dotičnog kapitala, važnim razlozima u općem interesu i ako poštuju načelo proporcionalnosti, što zahtijeva da su prikladne za jamčenje postizanja legitimnog cilja i da ne prekoračuju ono što je nužno za njegovo ostvarenje (vidjeti u tom smislu presude od 25. listopada 2007., Geurts i Vogten, C-464/05, EU:C:2007:631, t. 24. i od 5. veljače 2014., Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C-385/12, EU:C:2014:47, t. 41. i 42.).
- 77 Također, takve mjere mogu biti opravdane razlozima spomenutima u članku 65. UFEU-a, pod uvjetom da poštuju navedeno načelo proporcionalnosti (presuda od 1. listopada 2009., Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, t. 25. i navedena sudska praksa).

- 78 U tom smislu također treba podsjetiti da nacionalni propis može jamčiti ostvarenje navedenog cilja samo ako ga stvarno ostvaruje na sustavan i dosljedan način (presuda od 26. svibnja 2016., Komisija/Grčka, C-244/15, EU:C:2016:359, t. 35. i navedena sudska praksa).
- 79 Iako je u krajnjoj liniji nacionalni sudac, koji je jedini ovlašten ocijeniti činjenice i protumačiti nacionalno pravo, taj koji ocjenjuje jesu li u konkretnom slučaju ispunjeni ti zahtjevi, Sud, koji mu treba dati korisne odgovore u okviru prethodnog postupka, ovlašten je dati upute na temelju spisa glavnog postupka kao i pisanih i usmenih očitovanja koja su mu podnesena, tako da omogući nacionalnom sudu donošenje odluke (vidjeti u tom smislu presudu od 17. srpnja 2014., Leone, C-173/13, EU:C:2014:2090, t. 56. i navedenu sudska praksu).
- 80 U ovom slučaju Mađarska je istaknula da je propis iz glavnog postupka opravdan važnim razlozima u općem interesu priznatima sudsom praksom Suda, tj. u ovom slučaju ciljem u općem interesu povezanim s iskorištavanjem poljoprivrednog zemljišta i razlozima iz članka 65. UFEU-a. Što se tiče tog članka, ta se vlada konkretno poziva, s jedne strane, na želju za sankcioniranjem povreda nacionalnih propisa u području deviznih kontrola i s, druge strane, na želju za borbom, u ime javnog poretka, protiv zlouporabnih praksi stjecanja.
- *Postojanje opravdanja koje se temelji na cilju u općem interesu povezanom s iskorištavanjem poljoprivrednih zemljišta*
- 81 Mađarska vlada ističe, upućujući na razmatranja u presudi Alkotmánybírósága (Ustavni sud) br. 25 od 21. srpnja 2015., koja su navedena u točki 24. ove presude, da propis iz glavnog postupka teži ciljevima u općem interesu jer buduće stjecanje prava plodouživanja na produktivnim zemljištima i zadržavanje takvih postojećih prava podvrgava uvjetu da je plodouživatelj u bliskom obiteljskom srodstvu s vlasnikom dotičnog zemljišta. Taj propis stoga ima za cilj pridržati vlasništvo nad produktivnim zemljištima osobama koje ih obrađuju i spriječiti stjecanje tih zemljišta isključivo u špekulativne svrhe te omogućiti njihovo iskorištavanje novim poduzećima, olakšati stvaranje vlasništva u opsegu koji omogućuje održivu i konkurentnu poljoprivrednu proizvodnju i izbjeći rascjepkanost poljoprivrednih zemljišta te ruralni egzodus i depopulaciju sela.
- 82 U tom smislu Sud je priznao da nacionalni propisi mogu ograničiti slobodno kretanje kapitala u ime ciljeva poput onih kojima se teži očuvanju vlasnikova izravnog iskorištavanja poljoprivrednih zemljišta i tomu da poljoprivredna imanja u prevladavajućem dijelu nastanjuju i iskorištavaju njihovih vlasnici kao i zadržavanju, radi uređenja teritorija, stalnog stanovništva u ruralnom okružju i poticanja razumne uporabe raspoloživog zemljišta, boreći se protiv pritiska na tržištu zemljišta. Ti ciljevi usto odgovaraju onima zajedničke poljoprivredne politike, koja, u skladu s člankom 39. stavkom 1. točkom (b) UFEU-a, želi „osigurati primjeren životni standard poljoprivrednog stanovništva” i pri čijem osmišljavanju, u skladu s člankom 39. stavkom 2. točkom (a) UFEU-a, treba voditi računa o „posebnoj naravi poljoprivredne djelatnosti, koja proizlazi iz socijalne strukture poljoprivrede te iz strukturnih i prirodnih razlika među različitim poljoprivrednim regijama” (vidjeti u tom smislu presudu od 25. siječnja 2007., Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, t. 27. i 28. i navedenu sudska praksu).
- 83 Isto vrijedi za ciljeve očuvanja raspodjele vlasništva nad zemljištem, koja omogućuje razvoj održivih gospodarstava i usklađeno održavanje prostora i krajolika (presuda od 23. rujna 2003., Ospelt i Schlössle Weissenberg, C-452/01, EU:C:2003:493, t. 39.).
- 84 Međutim, u ovom slučaju valja provjeriti, kao što je to navedeno u točki 76. ove presude, je li propis iz glavnog postupka stvarno opravdan objektivnim razmatranjima neovisnima o podrijetlu dotičnog kapitala i je li prikladan za osiguranje ostvarenja legitimnih ciljeva u općem interesu te ne prekoračuje li ono što je nužno za njihovo ostvarivanje.

- 85 U tom kontekstu također valja podsjetiti da opravdavajući razlozi koje država članica može navesti moraju biti poduprti prikladnim dokazima ili analizom prikladnosti i proporcionalnosti mjere ograničavanja koju je ta država članica donijela kao i preciznim dokazima koji omogućuju potvrđivanje njezine argumentacije (vidjeti prema analogiji presudu od 23. prosinca 2015., *Scotch Whisky Association i dr.*, C-333/14, EU:C:2015:845, t. 54. i navedenu sudsku praksu). Stoga, ako se država članica želi pozvati na cilj koji je prikladan za opravdanje prepreke slobodnom kretanju kapitala koja proizlazi iz ograničavajuće nacionalne mjere, na njoj je da sudu pozvanom da se izjasni o tom pitanju pruži sve elemente s pomoću kojih se može uvjeriti da predmetna mjera doista udovoljava zahtjevima koji proizlaze iz načela proporcionalnosti (vidjeti prema analogiji presudu od 8. rujna 2010., *Stoß i dr.*, C-316/07, C-358/07 do C-360/07, C-409/07 i C-410/07, EU:C:2010:504, t. 71.).
- 86 U tom smislu kao prvo treba primijetiti da, kao što je to istaknula, među ostalim, Komisija i naveo nezavisni odvjetnik u točkama 111. do 113. svojeg mišljenja, propis poput onoga iz glavnog postupka, koji zadržavanje postojećih prava plodouživanja na produktivnom zemljištu dopušta samo pod uvjetom da je plodouživatelj u bliskom obiteljskom srodstvu s njegovim vlasnikom, ne čini se prikladnim za ostvarivanje ciljeva na koje se poziva mađarska vlada, s kojima nema nikakvu izravnu vezu.
- 87 Naime, zahtijevano postojanje obiteljskog srodstva ne jamči da plodouživatelj sam iskorištava dotično zemljište i da pravo plodouživanja o kojem je riječ nije stekao isključivo u špekulativne svrhe. Također, ništa ne omogućuje *a priori* zaključak da treća osoba u odnosu na obitelj vlasnika koja je stekla plodouživanje na takvom zemljištu ne bi mogla sama iskorištavati to zemljište i da bi stjecanje nužno bilo izvršeno isključivo u špekulativne svrhe, u nedostatku bilo kakve želje za obrađivanjem tog zemljišta.
- 88 Nadalje, iz spisa kojim raspolaže Sud ne proizlazi ni da bi taj zahtjev postojanja bliskog obiteljskog srodstva između vlasnika i plodouživatelja, predviđen nacionalnim propisom iz glavnog postupka, pridonio potpori i razvoju održive i konkurentne poljoprivrede, među ostalim, izbjegavanjem rascjepkanosti zemljišta.
- 89 Osim toga, valja primijetiti da zahtjev postojanja bliskog obiteljskog srodstva sam za sebe također ne može zajamčiti ostvarenje navodnog cilja izbjegavanja ruralnog egzodusa i depopulacije sela. Naime, kriterij koji je odabrao nacionalni zakonodavac u ovom slučaju nema veze s ciljem zadržavanja stanovništva u ruralnom okružju jer okolnost da je plodouživatelj u bliskom obiteljskom srodstvu s vlasnikom ne znači nužno da taj plodouživatelj boravi u blizini tih poljoprivrednih zemljišta.
- 90 Kao drugo, propis iz glavnog postupka u svakom slučaju prekoračuje ono što je nužno za ostvarivanje ciljeva koje navodi mađarska vlada.
- 91 S jedne strane, što se tiče toga da nije predviđena naknada štete za nositelje plodouživanja, mađarska je vlada, doduše, istaknula da oni moraju moći ostvariti naknadu štete u okviru nagodbe između dotičnih ugovornih strana, prema pravilima mađarskog građanskog prava. Međutim, takvo upućivanje na opća pravila građanskog prava u svakom slučaju na te nositelje prebacuje teret ishodjenja, u postupcima koji mogu biti dugi i skupi, naknade štete koju im mogu dugovati vlasnici zemljišta. Naime, ta pravila građanskog prava, koja propis iz glavnog postupka, uostalom, nigdje ne spominje, ne omogućuju ni jednostavno utvrđivanje hoće li se naknada štete doista moći ishoditi na kraju takvih postupaka ni koja će biti njezina narav. Nadalje, nositelji plodouživanja nemaju ni jamstvo da će moći ostvariti potpunu naknadu pretrpljenog gubitka u slučaju, među ostalim, insolventnosti vlasnika zemljišta pod plodouživanjem.
- 92 S druge strane, razvidno je da su se mogle donijeti druge mjere koje manje utječu na slobodno kretanje kapitala od onih predviđenih propisom iz glavnog postupka, kako bi se osiguralo da postojanje prava plodouživanja na produktivnom zemljištu nema za posljedicu to da ga prestane iskorištavati njegov

vlasnik ili da stjecanje takvog prava nije odgovor na isključivo špekulativne namjere i ne dovodi do uporabe ili rascjepkanosti koja stvara rizik od nesukladnosti s trajnom uporabom zemljišta za poljoprivredne potrebe.

- 93 U tom smislu moglo se, primjerice, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 114. svojeg mišljenja, zahtijevati od plodouživatelja da zadrži poljoprivrednu uporabu dotičnog zemljišta, prema potrebi, tako da sam i djelotvorno osigurava njegovo iskorištavanje, u uvjetima prikladnima za osiguranje njegove održivosti. Nadalje, iz objašnjenja mađarske vlade proizlazi da je tom zahtjevu dana prednost u slučaju stjecanja punog vlasništva nad poljoprivrednim zemljištem ili njegova dugoročnog zakupa. Međutim, s obzirom na spis kojim Sud raspolaže, nije vidljivo da se to rješenje nije moglo primijeniti u pogledu stjecanja plodouživanja.
- 94 Budući da se čini da nacionalni propis iz glavnog postupka, s obzirom na prethodno navedeno, nije ni prikladan za dosljedno osiguranje ostvarenja navodnih ciljeva u općem interesu povezanih s iskorištavanjem poljoprivrednih zemljišta ni ograničen na nužne mjere za ostvarivanje tih ciljeva, prepreke slobodnom kretanju kapitala koje uzrokuje nisu opravdane tim ciljevima.

– *Postojanje opravdanja koje se temelji na povredi nacionalnog propisa u području deviznih kontrola*

- 95 Članak 65. stavak 1. točka (b) UFEU-a propisuje da članak 63. UFEU-a ne dovodi u pitanje pravo država članica da poduzimaju sve nužne mjere za sprečavanje povreda nacionalnih zakona i drugih propisa, da utvrđuju postupke za prijavu kretanja kapitala radi pribavljanja administrativnih ili statističkih podataka ili da poduzimaju mjere koje su opravdane razlozima javnog poretka ili javne sigurnosti. U skladu s člankom 65. stavkom 3. UFEU-a, takve mjere ili postupci ipak ne smiju biti sredstvo proizvoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničenja slobodnog kretanja kapitala i platnog prometa, kako je utvrđeno u članku 63. UFEU-a.
- 96 U tom pogledu valja podsjetiti da, kao odstupanje od temeljnog načela slobodnog kretanja kapitala, članak 65. stavak 1. točku (b) UFEU-a treba usko tumačiti (vidjeti u tom smislu presudu od 14. rujna 2006., *Centro di Musicologia Walter Stauffer*, C-386/04, EU:C:2006:568, t. 31.)
- 97 U ovom slučaju mađarska vlada tvrdi da, s obzirom na to da su stjecanja plodouživanja poput onih iz glavnog postupka izvršena prije 1. siječnja 2002. i da je bila riječ o nerezidentima u smislu nacionalnih propisa primjenjivih u području deviznih kontrola, oni su u skladu s tim propisima bili podvrgnuti odobrenju tijela zaduženog za devize, tj. Nacionalne banke Mađarske. Međutim, iz navoda potonje institucije proizlazi da u pogledu stjecanja prava plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima nikada nije zatraženo nikakvo odobrenje razmjene deviza. Iz toga, prema mišljenju mađarske vlade, proizlazi da su stjecanja prava plodouživanja iz glavnog postupka bila nevaljana.
- 98 Valja podsjetiti da u okviru postupka predviđenog člankom 267. UFEU-a, koji se temelji na jasnom razgraničenju dužnosti između nacionalnih sudova i Suda, svaka ocjena činjenica ulazi u nadležnost nacionalnog suda (presuda od 8. svibnja 2008., *Danske Svineproducenter*, C-491/06, EU:C:2008:263, t. 23. i navedena sudska praksa). Također, tumačenje nacionalnog zakonodavstva isključivo je na nacionalnim sudovima (vidjeti u tom smislu presudu od 15. siječnja 2013., *Križan i dr.*, C-416/10, EU:C:2013:8, t. 58. i navedenu sudska praksu). Naposljetku, definiranje predmeta pitanja koja namjerava postaviti Sudu isključivo je na nacionalnom sudu (presuda od 1. listopada 2009., *Gaz de France – Berliner Investissement*, C-247/08, EU:C:2009:600, t. 19. i navedena sudska praksa).
- 99 Međutim, valja primijetiti da u ovom slučaju odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne sadržavaju nikakve podatke o konkretnim činjeničnim okolnostima stjecanja prava plodouživanja iz glavnog postupka kao ni bilo kakve eventualne nedostatke koji bi ih mogli zahvaćati na temelju nacionalnog prava.

- 100 Nadalje, iz navoda tih odluka proizlazi da se glavni postupak ne odnosi na zakonitost tih izvornih stjecanja, nego na prestanak prava plodouživanja iz glavnog postupka, na temelju nacionalnog propisa opće primjene koji odlučuje o prestanku svih plodouživanja kojih nositelji nisu u bliskom obiteljskom srodstvu s vlasnikom zemljišta, i to neovisno o konkretnim okolnostima koje mogu obilježavati ta stjecanja.
- 101 Stoga radi odgovora na pitanja suda koji je uputio zahtjev valja jedino provjeriti može li nacionalni propis iz glavnog postupka biti opravdan željom sankcioniranja povreda mađarskih propisa o deviznim kontrolama.
- 102 U tom smislu valja istaknuti, kao prvo, da iz spisa kojim Sud raspolaže nije vidljivo da su propisi o deviznim kontrolama doista imali za posljedicu podvrgavanje stjecanja nerezidenata prava plodouživanja odobrenju za razmjenu deviza, pod prijetnjom nevaljanosti tog stjecanja, ni da je donošenje propisa iz glavnog postupka bilo vođeno željom sankcioniranja povreda tih propisa.
- 103 Što se tiče prvog od tih dvaju aspekata, iz očitovanja mađarske vlade usto proizlazi da takvo odobrenje nikad nije traženo radi stjecanja plodouživanja na produktivnim zemljištima i da su neovisno o toj okolnosti mnoga prava plodouživanja koja su stekli nerezidenti u nedostatku takvog odobrenja dovela do upisa u zemljišne knjige.
- 104 Što se tiče drugog aspekta, valja podsjetiti da propis iz glavnog postupka predviđa sustavan prestanak prava plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima nositelji kojih su osobe koje ne mogu dokazati blisko obiteljsko srodstvo s vlasnikom tih zemljišta. Međutim, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 94. svojeg mišljenja, taj kriterij obiteljskog srodstva nema nikakve veze s propisima u području deviznih kontrola. Nadalje, zbog tog kriterija prestanak prava plodouživanja primjenjuje se ne samo u pogledu nerezidenata nego i rezidenata, pri čemu je mađarska vlada u svojim podnescima sama tvrdila da su od 100 000 nositelja prava plodouživanja i uporabe pogodnih tom mjerom prestanka prava njih oko 95 000 mađarski državljani.
- 105 Kao drugo, i pod pretpostavkom da je donošenje propisa iz glavnog postupka, makar i djelomično, bilo vođeno željom sankcioniranja povreda pravila primjenjivih u području deviznih kontrola, što će biti, prema potrebi, na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, još bi bilo potrebno uvjeriti se da mjera prestanka prava plodouživanja koju predviđa taj propis nije neproporcionalna u odnosu na taj cilj.
- 106 U tom smislu, kao što je to također primijetio nezavisni odvjetnik u točkama 95. i 98. svojeg mišljenja, očito je da su se druge mjere, manje opsežne u svojim učincima od prestanka dotičnih stvarnih prava, mogle donijeti radi *ab initio* sankcioniranja eventualnih povreda propisa primjenjivih u području deviznih kontrola, poput upravnih novčanih kazni (vidjeti prema analogiji presudu od 1. prosinca 2005., *Burtscher*, C-213/04, EU:C:2005:731, t. 60.).
- 107 S obzirom na sve prethodno navedeno, ne čini se da se nacionalni propis poput onoga u glavnom postupku, makar i stvarno bio vođen željom sankcioniranja ili ispravljanja povreda propisa u vezi s deviznim kontrolama, može smatrati proporcionalnom mjerom za taj cilj ni, prema tome, opravdanim na temelju članka 65. stavka 1. točke (b) UFEU-a.

– *Postojanje opravdanja utemeljenog na borbi, vođenoj radi zaštite javnog poretka, protiv praksi s ciljem izbjegavanja nacionalnog prava*

- 108 Kao što je to navedeno u točki 95. ove presude, članak 65. stavak 1. točka (b) UFEU-a propisuje, među ostalim, da članak 63. UFEU-a ne dovodi u pitanje pravo država članica da poduzimaju mjere opravdane razlozima javnog poretka ili javne sigurnosti.



- 109 Prije svega, valja navesti da su, kao što je to pojašnjeno u točkama 6. i 7. ove presude i kao što proizlazi iz objašnjenja o nacionalnom pravu koja je pružio sud koji je uputio zahtjev, nakon zakonodavnih izmjena uvedenih u 1991. i 1994., radi zabrane stjecanja poljoprivrednog zemljišta fizičkim osobama koje nisu mađarski državljani i pravnim osobama, sve osobe mogle slobodno stjecati pravo plodouživanja na takvim zemljištima. U skladu s tim objašnjenjima, Zakon iz 1994. o produktivnim zemljištima izmijenjen je tek 1. siječnja 2002., kako bi se također isključila mogućnost ugovorne uspostave prava plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima u korist tih fizičkih ili pravnih osoba.
- 110 Stoga, kao što to izričito proizlazi iz navoda mađarske vlade, koji su izneseni u točkama 16. i 30. ove presude, nije sporno da su plodouživanja iz glavnog postupka bila uspostavljena prije 1. siječnja 2002., tj. u vrijeme kad njihova uspostava nije bila zabranjena važećim nacionalnim zakonodavstvom. Također nije sporno da su nadležna javna tijela upisala ta plodouživanja u zemljišne knjige.
- 111 Međutim, mađarska vlada tvrdi da su stjecanja poput onih koja su se odnosila na prava plodouživanja iz glavnog postupka bila sklopljena radi zlouporabe zakona, kako bi se izbjegla zakonska zabrana fizičkim osobama bez mađarskog državljanstva i pravnim osobama da stječu vlasništvo nad poljoprivrednim zemljištem.
- 112 Mađarska vlada smatra da je zadržavanje takve vrste situacija bilo u suprotnosti s javnim poretom, tako da je na državi bilo da to otkloni. U tom smislu mađarski zakonodavac – umjesto da primijeni klasičnije rješenje, tj. da se nakon sudskog ispitivanja od slučaja do slučaja utvrdi da su dotični ugovori ništavi – odlučio je *ex lege* otkloniti nedostatke prethodno uspostavljenog pravila ili i nepostojanje relevantnog pravila. Tom rješenju dana je prednost, među ostalim, zbog proračunskih razloga i organizacije pravosudnih resursa, s obzirom kako na velik broj predmeta koji bi mogli dovesti do takvog ispitivanja tako i na potrebu reforme zakonodavstva o stjecanju poljoprivrednih zemljišta prije 1. svibnja 2014., datuma na koji je isteklo prijelazno razdoblje iz Akta o pristupanju iz 2003.
- 113 Međutim, u tom smislu valja navesti da, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 98. ove presude i razmatranja u točkama 99. i 100., nije potrebno da Sud radi odgovora na pitanja suda koji je uputio zahtjev ispita konkretne okolnosti stjecanja prava plodouživanja iz glavnog postupka. U tu svrhu na njemu je samo da provjeri može li propis iz glavnog postupka biti opravdan željom za borbom protiv praksi koje imaju za cilj izbjegavanje nacionalnog prava i, posljedično, kao što to tvrdi mađarska vlada, razlozima javnog poretka u smislu članka 65. UFEU-a.
- 114 Što se tiče borbe protiv praksi koje imaju za cilj izbjegavanje nacionalnog prava, Sud je već priznao da mjera koja ograničava temeljnu slobodu može, ovisno o slučaju, biti opravdana ako joj je cilj borba protiv isključivo umjetnih konstrukcija, kojima je cilj izbjegavanje primjene dotičnog nacionalnog zakonodavstva (presuda od 1. travnja 2014., *Felixstowe Dock and Railway Company i dr.*, C-80/12, EU:C:2014:200, t. 31. i navedena sudska praksa).
- 115 Međutim, također je ustaljena sudska praksa da je takvo opravdanje dopušteno samo ako se posebno odnosi na umjetne konstrukcije kojima se teži takvom cilju (vidjeti u tom smislu presude od 12. rujna 2006., *Cadbury Schweppes i Cadbury Schweppes Overseas*, C-196/04, EU:C:2006:544, t. 51. i 55. i navedenu sudsku praksu i od 13. ožujka 2007., *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, C-524/04, EU:C:2007:161, t. 72. i 74.).
- 116 To osobito isključuje svako propisivanje opće presumpcije zlouporabnih praksi, koja bi bilo dovoljna za opravdanje ograničenja slobodnog kretanja kapitala (vidjeti u tom smislu presudu od 19. studenoga 2009., *Komisija/Italija*, C-540/07, EU:C:2009:717, t. 58. i navedenu sudsku praksu).

- 117 Naime, kako bi bila u skladu s načelom proporcionalnosti, mjera kojom se želi postići taj poseban cilj borbe protiv isključivo umjetnih konstrukcija mora, naprotiv, nacionalnom sudu omogućiti da ispita svaki pojedini slučaj, uzimajući u obzir posebnosti svakog slučaja i oslanjajući se na objektivne elemente u svrhu uzimanja u obzir zlouporabe dotičnih osoba (vidjeti u tom smislu presudu od 17. rujna 2009., *Glaxo Wellcome*, C-182/08, EU:C:2009:559, t. 99.).
- 118 Međutim, razvidno je da propis poput onoga iz glavnog postupka ne ispunjava nijedan zahtjev naveden u točkama 115. do 117. ove presude.
- 119 Kao prvo, iako se čini da iz ulomaka presude *Alkotmánybírósága* (Ustavni sud) br. 25 od 21. srpnja 2015., navedenih u točki 25. ove presude, proizlazi da je cilj propisa iz glavnog postupka bio barem djelomično ukloniti pravne učinke prakse stjecanja poljoprivrednih zemljišta na temelju koje je pravo plodouživanja primijenjeno disfunkcionalno, ti ulomci također otkrivaju da se to uklanjanje smatralo nužnim prije svega radi potpunog ostvarivanja nacionalnog strateškog cilja novog pravnog sustava, tj. da produktivna zemljišta budu isključivo u vlasništvu fizičkih osoba koje ih obrađuju.
- 120 U tim okolnostima ne može se smatrati da takav propis teži posebnom cilju borbe protiv ponašanja koja se sastoje od stvaranja umjetnih konstrukcija čiji je cilj izbjegavanje primjene nacionalnog zakonodavstva o stjecanju poljoprivrednog zemljišta. U tom smislu također treba podsjetiti da taj propis općenito ima za cilj *ex lege* prestanak svih prava plodouživanja čiji su nositelji pravne ili fizičke osobe ako ne mogu dokazati blisko obiteljsko srodstvo s vlasnikom poljoprivrednog zemljišta a da taj prestanak prava ni na koji način ne povezuje s razlozima koji su naveli dotične osobe na takvo stjecanje (vidjeti prema analogiji presudu od 12. prosinca 2002., *Lankhorst-Hohorst*, C-324/00, EU:C:2002:749, t. 37.).
- 121 Kao drugo, i pod pretpostavkom da se može smatrati da je propis iz glavnog postupka donesen s takvim posebnim ciljem borbe protiv umjetnih konstrukcija, iz same okolnosti da je nositelj prava plodouživanja na poljoprivrednom zemljištu pravna osoba ili fizička osoba koja nije u bliskom obiteljskom srodstvu s vlasnikom tog zemljišta ne može se razumno zaključiti da je ta osoba u trenutku stjecanja tog prava plodouživanja postupala zlouporabno. Kao što je to navedeno u točki 116. ove presude, propisivanje opće presumpcije zlouporabnih praksi ne može se prihvatiti.
- 122 Stoga, radi borbe protiv tih zlouporabnih praksi mogle su se predvidjeti druge mjere koje manje ograničavaju slobodno kretanje kapitala, poput sankcija ili posebnih tužbi za proglašenje ništavosti pred nacionalnim sudom radi borbe protiv eventualnih izbjegavanja primjenjivog nacionalnog zakonodavstva, pod uvjetom da poštuju druge zahtjeve koji proizlaze iz prava Unije.
- 123 U tom smislu argumenti mađarske vlade koji se temelje na proračunskim razlozima i organizaciji pravosudnih resursa ne mogu se prihvatiti. Naime, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da razlozi isključivo ekonomske prirode ne mogu predstavljati važne razloge u općem interesu koji bi opravdavali ograničenje temeljne slobode zajamčene Ugovorom (presuda od 17. ožujka 2005., *Kranemann*, C-109/04, EU:C:2005:187, t. 34. i navedena sudska praksa). Isto vrijedi i za isključivo upravne razloge (vidjeti u tom smislu presudu od 23. studenoga 1999., *Arblade i dr.*, C-369/96 i C-376/96, EU:C:1999:575, t. 37. i navedenu sudsku praksu).
- 124 Prethodna razmatranja dovoljna su za isključenje da se ograničenje slobodnog kretanja kapitala koje uzrokuje propis poput onoga iz glavnog postupka može opravdati željom za borbom protiv isključivo umjetnih konstrukcija, kojima je cilj izbjegavanje primjene nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u području stjecanja poljoprivrednog zemljišta.
- 125 Naposljetku, što se tiče članka 65. UFEU-a, dovoljno je navesti, pod pretpostavkom da potreba države članice da se bori protiv umjetnih konstrukcija kojima je cilj izbjegavanje zabrane stjecanja vlasništva nad poljoprivrednim zemljištem također može biti obuhvaćena pojmom razloga javnog poretka u

smislu tog članka, da iz točaka 115. do 124. ove presude u svakom slučaju proizlazi da, u nedostatku ispunjavanja zahtjeva koji proizlaze iz načela proporcionalnosti, propis iz glavnog postupka također ne može biti opravdan na temelju tog članka.

- 126 S obzirom na prethodna razmatranja, valja utvrditi da se, pod pretpostavkom da je stvarno vođen željom borbe protiv zlouporabnih praksi kojima je cilj izbjegavanje nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u području stjecanja poljoprivrednog zemljišta, propis poput onoga iz glavnog postupka ne može smatrati proporcionalnom mjerom za taj cilj.

– Članci 17. i 47. Povelje

- 127 Kao što to proizlazi iz razmatranja u točkama 81. do 126. ove presude, propis poput onoga iz glavnog postupka, koji sprečava slobodno kretanje kapitala, ne može biti opravdan, u skladu s načelom proporcionalnosti, ni važnim razlozima u općem interesu priznatima sudskom praksom ni na temelju članka 65. UFEU-a, tako da povređuje članak 63. UFEU-a.
- 128 U tim okolnostima radi rješavanja spora u glavnom postupku nije potrebno ispitati taj nacionalni propis s obzirom na članke 17. i 47. Povelje.
- 129 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članak 63. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo poput onoga u glavnom postupku, na temelju kojeg prava plodouživanja koja su prethodno uspostavljena na poljoprivrednom zemljištu i čiji nositelji nisu u bliskom obiteljskom srodstvu s vlasnikom tog zemljišta prestaju *ex lege* i zbog toga se brišu iz zemljišnih knjiga.

### Troškovi

- 130 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

**Članak 63. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo poput onoga u glavnom postupku, na temelju kojeg prava plodouživanja koja su prethodno uspostavljena na poljoprivrednom zemljištu i čiji nositelji nisu u bliskom obiteljskom srodstvu s vlasnikom tog zemljišta prestaju *ex lege* i zbog toga se brišu iz zemljišnih knjiga.**

Potpisi