



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

21. svibnja 2019.*

Sadržaj

I. Pravni okvir	3
A. Pravo Unije	3
1. Povelja	3
2. Akt o pristupanju iz 2003.....	4
B. Mađarsko pravo	4
II. Predsudski postupak	6
III. Predmet tužbe	6
IV. Nadležnost Suda	7
A. Argumentacija stranaka	7
B. Ocjena Suda	7
V. Meritum	7
A. Argumentacija stranaka	7
B. Ocjena Suda	10
1. Članak 49. UFEU-a	10
2. Članak 63. UFEU-a i članak 17. Povelje	11
a) Primjenjivost članka 63. UFEU-a i postojanje ograničenja slobodnog kretanja kapitala ...	11
b) Opravdanje ograničenja slobodnog kretanja kapitala i primjenjivost članka 17. Povelje ...	11
1) Postojanje oduzimanja vlasništva u smislu članka 17. stavka 1. Povelje	12

* Jezik postupka: mađarski

2) Opravdanja i razlozi u javnom interesu.....	15
i) Opravdanje koje se temelji na cilju u općem interesu povezanom s iskorištavanjem poljoprivrednih zemljišta	15
ii) Opravdanje koje se temelji na povredi nacionalnog propisa u području deviznih kontrola.....	16
iii) Opravdanje koje se temelji na borbi, radi zaštite javnog poretka, protiv praksi kojima se nastoji izbjeći nacionalno pravo	18
iv) Nepostojanje razloga u javnom interesu i sustava naknade štete u smislu članka 17. Povelje	19
c) Zaključak.....	20
Troškovi	20

„Povreda obveze države članice – Članak 63. UFEU-a – Slobodno kretanje kapitala – Članak 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Pravo na vlasništvo – Nacionalni propis kojim se *ex lege* i bez naknade štete ukidaju prava plodouživanja na poljoprivrednim i šumskim zemljištima koja su prethodno stekle pravne ili fizičke osobe koje ne mogu dokazati blisko obiteljsko srodstvo s vlasnikom”

U predmetu C-235/17,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, podnesene 5. svibnja 2017.,

Europska komisija, koju zastupaju L. Malferrari i L. Havas, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Mađarske, koju zastupa M. Z. Fehér, u svojstvu agenta,

tuženika,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, J.-C. Bonichot, A. Prechal (izvjestiteljica), E. Regan i T. von Danwitz, predsjednici vijeća, A. Rosas, L. Bay Larsen, M. Safjan, D. Šváby, C. G. Fernlund, C. Vajda i S. Rodin, suci,

nezavisni odvjetnik: H. Saugmandsgaard Øe,

tajnik: I. Illéssy, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 9. srpnja 2018.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 29. studenoga 2018.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom tužbom Europska komisija od Suda zahtijeva da utvrdi da je Mađarska, osobito s obzirom na odredbe koje su na snazi od 1. siječnja 2013. termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (Zakon br. LV iz 1994. o produktivnim zemljištima, u daljnjem tekstu: Zakon iz 1994. o produktivnim zemljištima), relevantne odredbe 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), određene odredbe mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvényvel 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 poljoprivrednim zemljištima; u daljnjem tekstu: Zakon iz 2013. o prijelaznim mjerama) i na članak 94. stavak 5. ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Zakon br. CXLI iz 1997. o zemljišnim knjigama, u daljnjem tekstu: Zakon o zemljišnim knjigama), time što je očito neproporcionalno ograničila prava plodouživanja na poljoprivrednim i šumskim zemljištima, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 49. i 63. UFEU-a i članka 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Povelja

- 2 Članak 17. Povelje, naslovljen „Pravo na vlasništvo”, određuje u stavku 1.:

„Svatko ima pravo na vlasništvo nad svojom na zakonit način stečenom imovinom, koristiti je, njome raspolagati i ostaviti je u nasljedstvo. Vlasništvo nikome ne može biti oduzeto, osim u javnom interesu u slučajevima i pod uvjetima koje propisuje zakon, ako se pravodobno isplati pravična naknada za gubitak vlasništva. Uživavanje prava vlasništva može biti uređeno zakonom u mjeri u kojoj je to potrebno radi općeg interesa.”

- 3 Članak 51. Povelje, naslovljen „Područje primjene”, određuje u stavku 1.:

„Odredbe ove Povelje odnose se na institucije, tijela, urede i agencije Unije, uz poštovanje načela supsidijarnosti, te na države članice samo kada provode pravo Unije. [...]”

- 4 Članak 52. Povelje, naslovljen „Opseg i tumačenje prava i načela”, u stavcima 1. i 3. propisuje:

„1. Svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih ovom Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. Podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.

[...]

3. U onoj mjeri u kojoj ova Povelja sadrži prava koja odgovaraju pravima zajamčenima Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, značenje i opseg primjene tih prava jednaki su onima iz spomenute Konvencije. Ova odredba ne sprječava pravo Unije da pruži širu zaštitu.”

2. Akt o pristupanju iz 2003.

- 5 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 postupiti nepovoljnije nego što se s njima postupalo na dan potpisivanja Ugovora o pristupanju. [...]

Državljeni 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]

- 6 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.

B. Mađarsko pravo

- 7 Članak 38. stavak 1. földröl szóló 1987. évi I. törvény (Zakon br. I iz 1987. o zemljištu) predviđao je da fizičke osobe koje nisu mađarski državljani ili koje jesu mađarski državljani, ali stalno borave izvan Mađarske, te pravne osobe koje imaju sjedište izvan Mađarske ili koje imaju sjedište u Mađarskoj, ali je njihov kapital u vlasništvu fizičkih ili pravnih osoba koje borave odnosno imaju sjedište izvan Mađarske, mogu steći vlasništvo nad produktivnim zemljištima kupnjom, zamjenom ili darovanjem samo ako prethodno dobiju odobrenje ministra financija.
- 8 Člankom 1. stavkom 5. 171/1991 Korm. Rendelet (Vladina uredba br. 171/1991) od 27. prosinca 1991., koja je stupila na snagu 1. siječnja 1992., isključuje se mogućnost da osobe koje nisu mađarski državljani, osim osoba koje imaju dozvolu stalnog boravka i onih kojima je priznat status izbjeglice, steknu produktivna zemljišta.
- 9 Zakon iz 1994. o produktivnim zemljištima zadržao je navedenu zabranu stjecanja, pri čemu ju je proširio na pravne osobe, neovisno o tomu imaju li sjedište u Mađarskoj ili ne.

- 10 Navedeni zakon izmijenjen je, s učinkom od 1. siječnja 2002., na temelju termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXVII. törvény (Zakon br. CXVII iz 2001. o izmjeni Zakona br. LV iz 1994. o produktivnim zemljištima), kako bi se također isključila mogućnost da se pravo plodouživanja na produktivnim zemljištima ugovorno uspostavi u korist fizičkih osoba koje nemaju mađarsko državljanstvo ili pravnih osoba. Nakon tih izmjena članak 11. stavak 1. Zakona iz 1994. o produktivnim zemljištima određivao je da se „[z]a ugovornu uspostavu prava plodouživanja i prava uporabe moraju primijeniti odredbe poglavlja II. o ograničenju stjecanja vlasništva. [...]”.
- 11 Članak 11. stavak 1. Zakona iz 1994. o produktivnim zemljištima zatim je izmijenjen na temelju egyes agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. törvény (Zakon br. CCXIII iz 2012. o izmjeni određenih zakona o poljoprivredi). U novoj verziji koja je proizišla iz te izmjene i koja je stupila na snagu 1. siječnja 2013. navedenim člankom 11. stavkom 1. određivalo se da je „[u]govorno uspostavljeno pravo plodouživanja ništavo ako nije uspostavljeno u korist bliskog obiteljskog srodnika”. Zakonom br. CCXIII iz 2012. također je u Zakon iz 1994. o produktivnim zemljištima uveden novi članak 91. stavak 1. u skladu s kojim „[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.”.
- 12 Zakon iz 2013. o poljoprivrednim zemljištima donesen je 21. lipnja 2013. te je na snagu stupio 15. prosinca 2013.
- 13 Člankom 37. stavkom 1. Zakona iz 2013. O poljoprivrednim zemljištima zadržava se pravilo prema kojem je ugovorno uspostavljeno pravo plodouživanja ili uporabe na takvim zemljištima ništavo ako nije uspostavljeno u korist bliskog obiteljskog srodnika.
- 14 Članak 5. točka 13. navedenog zakona sadržava sljedeću definiciju:
„Blisko obiteljsko srodstvo’: supružnici, članovi obitelji u izravnoj silaznoj i uzlaznoj liniji, posvojena djeca, djeca supružnika, posvojitelji, roditelji supružnika te braća i sestre.”
- 15 Zakon iz 2013. o prijelaznim mjerama donesen je 12. prosinca 2013. te je na snagu stupio 15. prosinca 2013.
- 16 Članak 108. stavak 1. tog zakona, kojim je stavljen izvan snage članak 91. stavak 1. Zakona iz 1994. o produktivnim zemljištima, glasi:
„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.”
- 17 Člankom 94. o zemljišnim knjigama određuje se:
„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 daljnjem 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].”

II. Predsudski postupak

- 18 Smatrajući da je Mađarska, donošenjem ograničenja koja se odnose na pravo plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima, koja se nalaze u određenim odredbama Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama, među kojima je njegov članak 108. stavak 1., povrijedila članke 49. i 63. UFEU-a i članak 17. Povelje, Komisija je 17. listopada 2014. toj državi članici uputila pismo opomene. Potonja je na njega odgovorila dopisom od 18. prosinca 2014. u kojem je osporavala navedene povrede.
- 19 Komisija je 19. lipnja 2015. izdala obrazloženo mišljenje u kojem je i dalje tvrdila da je time što je u skladu s člankom 108. stavkom 1. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama, s učinkom od 1. svibnja 2014. ukinula određena prava plodouživanja, Mađarska povrijedila odredbe prava Unije navedene u prethodnoj točki. Ta je država članica na njega odgovorila dopisima od 9. listopada 2015. i 18. travnja 2016., pri čemu je zaključila da navodne povrede ne postoje.
- 20 U tim je okolnostima Komisija odlučila podnijeti ovu tužbu.

III. Predmet tužbe

- 21 U tužbenom zahtjevu svoje tužbe Komisija, imajući u vidu različite nacionalne odredbe koje navodi u tom zahtjevu, Mađarskoj prigovara da je protivno pravu Unije „ograničila” prava plodouživanja na poljoprivrednim i šumskim zemljištima (u daljnjem tekstu: poljoprivredna zemljišta). Međutim, iz obrazloženog mišljenja i iz sadržaja same tužbe proizlazi, a što uostalom među strankama nije sporno, kao što to potvrđuju raspravljanja na raspravi, na koja je nezavisni odvjetnik uputio u točki 39. svojeg mišljenja, da je ograničenje prava plodouživanja koje je u ovom slučaju Komisija utvrdila, konkretno ono koje proizlazi iz ukidanja tih prava člankom 108. stavkom 1. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama. Druge odredbe nacionalnog prava na koje se odnosi tužbeni zahtjev u njemu i u samoj tužbi spominju se samo kao elementi nacionalnog normativnog okvira u kojem se nalazi navedeni članak 108. stavak 1., a koji su nužni za potpuno razumijevanje dosega te potonje odredbe.
- 22 Stoga je cilj Komisijine tužbe da se utvrdi da je, donošenjem članka 108. stavka 1. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama (u daljnjem tekstu: osporavani propis) i na taj način ukidanjem *ex lege* ranijih prava plodouživanja uspostavljenih između osoba koje nisu bliski obiteljski srodnici na poljoprivrednim zemljištima koja se nalaze u Mađarskoj, ta država članica povrijedila obveze koje ima na temelju članaka 49. i 63. UFEU-a i članka 17. Povelje.

IV. Nadležnost Suda

A. Argumentacija stranaka

- 23 Mađarska uvodno tvrdi da se, s obzirom na to da su ugovori o plodouživanju koje je poništio osporavani propis zaobišli zabrane o stjecanju vlasništva poljoprivrednih zemljišta na snazi prije njezina pristupanja Uniji i da su stoga bili ništavi *ab initio* već prije tog pristupanja, tako prekršene zabrane, njihovi učinci ni stoga kasnije ukidanje osporavanim propisom predmetnih prava plodouživanja ne mogu ocijeniti s obzirom na pravo Unije. Naime, Sud nije nadležan za tumačenje tog prava jer su činjenice iz glavnog postupka nastale prije pristupanja dotične države članice Uniji.
- 24 Komisija pak ističe da se pravo Unije neposredno primjenjuje u novim državama članicama i da se u ovom slučaju predmet spora odnosi na nacionalni propis donesen tijekom 2013., koji predviđa ukidanje *ex lege*, na datum 1. svibnja 2014. još uvijek postojećih prava plodouživanja upisanih u zemljišne knjige prije pristupanja Mađarske Uniji. Osim toga, Mađarska je izričito priznala u odgovoru na obrazloženo mišljenje da mađarski sudovi ni u jednom predmetu nisu proglasili ništavost predmetnih ugovora o plodouživanju.

B. Ocjena Suda

- 25 Kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse Sud je nadležan za tumačenje prava Unije u pogledu njegove primjene u novoj državi članici od datuma njezina pristupanja Uniji (presuda od 6. ožujka 2018., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, t. 39. i navedena sudska praksa).
- 26 U ovom slučaju, kao što je to istaknula Komisija, prava plodouživanja na koja je utjecao osporavani propis postojala su još 30. travnja 2014., a do njihova ukidanja, kao i njihova naknadnog brisanja iz zemljišnih knjiga, došlo je zbog tog propisa, koji je donesen deset godina nakon pristupanja Mađarske Uniji, a ne primjenom nacionalnih propisa koji su bili na snazi te su proizveli sve svoje učinke u vezi s takvim pravima plodouživanja već prije tog datuma pristupanja.
- 27 Iz toga slijedi da valja odbiti argumentaciju Mađarske u vezi s nadležnošću Suda.

V. Meritum

A. Argumentacija stranaka

- 28 Kao prvo, Komisija tvrdi da osporavani propis prema posebnostima svakog predvidljivog slučaja može ograničiti i slobodu poslovnog nastana i slobodno kretanje kapitala te posljedično povrijediti članak 49. UFEU-a i članak 63. UFEU-a.
- 29 Kao drugo, navedeni je propis neizravno diskriminatoran s obzirom na državljane država članica koje nisu Mađarska jer je između 1992. i 2002. uspostava plodouživanja za njih bila jedini način ulaganja u poljoprivredna zemljišta u Mađarskoj i, osim toga, takvi državljani rijetko imaju bliske srodnike koji su vlasnici takvih zemljišta od kojih su mogli steći pravo plodouživanja na njima. U tim okolnostima osporavani se propis ne može opravdati na temelju članka 65. stavka 1. točke (b) UFEU-a ili važnim razlozima u općem interesu, koji su priznati sudskom praksom.
- 30 Kao treće, i pod pretpostavkom da se takva opravdanja mogu zamisliti, ona na koja se poziva Mađarska u ovom slučaju nisu dopuštena i osporavani propis ne zadovoljava uvjete koji proizlaze iz načela proporcionalnosti.

- 31 Kao prvo, kad je riječ o različitim ciljevima poljoprivredne politike, koji su navedeni u preambuli Zakona iz 2013. o poljoprivrednim zemljištima i koje je Alkotmánybíróság (Ustavni sud, Mađarska) utvrdio u svojoj presudi br. 25 od 21. srpnja 2015., to jest osigurati da su produktivna poljoprivredna zemljišta samo u posjedu fizičkih osoba koje ih obrađuju i da nisu u špekulativne svrhe, spriječiti rascjepkanost zemljišta i zadržati ruralno stanovništvo i održivu poljoprivredu te stvoriti zemljišta koja su održive veličine i konkurentna, Komisija ističe da oni ne opravdavaju prepreku slobodnom kretanju kapitala.
- 32 U svakom slučaju, predmetna ograničenja nisu prikladna, usklađena ni nužna za postizanje tako navedenih ciljeva.
- 33 Kao drugo, kad je riječ o cilju koji se odnosi na ispravljanje nezakonitih situacija, koje su nastale zbog stjecanja prava plodouživanja nerezidenata koji nemaju odobrenje razmjene deviza Nacionalne banke Mađarske, koje se do 16. lipnja 2001. zahtijevalo na temelju Zakona br. XCV iz 1995. o devizama, Komisija ističe da takav zahtjev za odobrenje, od pristupanja Mađarske Uniji, dovodi do diskriminacije na temelju državljanstva, koja je zabranjena pravom Unije. Nadalje, Mađarska je tijekom prethodnog postupka potvrdila da ne postoji nijedna odluka kojom je mađarski sud smatrao da stjecanje prava plodouživanja bez odobrenja razmjene deviza može dovesti do ništavosti tog plodouživanja.
- 34 Kao treće, kad je riječ o cilju koji se sastoji u ukidanju prava plodouživanja koja su prije 1. siječnja 2002. stekli nerezidenti ili pravne osobe, koji su time nezakonito zaobišli zabranu stjecanja vlasništva, Komisija smatra da državljanin države članice koja nije Mađarska, time što ulaganja u poljoprivredna zemljišta ili svoj poslovni nastan u Mađarskoj izvršava preko pravnog naslova koji je dostupan na temelju prava te države članice samo ostvaruje slobodu zajamčenu člancima 49. i 63. UFEU-a, tako da se to ne može smatrati zlouporabom.
- 35 Osim toga, Mađarska nije dokazala svoju tvrdnju prema kojoj su svi ugovori o plodouživanju na koje se odnosio osporavani propis sklopljeni zlouporabno. Ona osobito nije izložila zbog čega bi to moglo biti tako kad je riječ o ugovorima žaliteljâ, a koje je Komisija podnijela pred Sudom, niti je navela ijedan ugovor koji je sudski proglašen nezakonitim. Osim toga, čak i ako se potvrdi da je u nekim slučajevima pravo plodouživanja uspostavljeno radi izbjegavanja propisa na snazi, to se utvrđenje ni u kojem slučaju ne može uopćavati na način da se smatra da je svaka osoba koja je uspostavila takvo pravo postupala s takvom namjerom.
- 36 Kao četvrto, Komisija smatra da osporavani propis povređuje načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja. Posljedica tih načela je naime, da u slučaju brisanja pravnih naslova koji svojim nositeljima omogućuju da obavljaju gospodarsku djelatnost, nije proporcionalno i opravdano predvidjeti prijelazno razdoblje od samo četiri i pol mjeseca pri čemu se time ukida prijelazno razdoblje od 20 godina, koje je propisano manje od godine dana ranije. Tim načelima također je protivna činjenica da nije predviđena posebna naknada koja omogućuje naknadu štete zainteresiranim osobama, pod unaprijed određenim uvjetima, za gubitak plaćene naknade, amortizaciju izvršenih ulaganja i gubitak zarade.
- 37 Kao peto, Komisija ističe, s obzirom na to da je osporavani propis prepreka slobodi poslovnog nastana i slobodnom kretanju kapitala i da se Mađarska pozvala na važne razloge u općem interesu za opravdanje takvih prepreka, da se odredbe Povelje u ovom slučaju primjenjuju.
- 38 Dakle, navedeni propis povređuje članak 17. Povelje. Naime, ukidanje predmetnih prava plodouživanja jest oduzimanje vlasništva u smislu tog članka, kao i članka 1. Protokola br. 1 Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP).

- 39 Oduzimanje prava plodouživanja na štetu tisuća nemađarskih državljana u ovom se slučaju ne može opravdati nijednim dopuštenim razlogom u općem interesu, a i da se može opravdati, to ukidanje nije proporcionalno, imajući u vidu osobito prethodno navedene elemente. Oспораваним propisom nije predviđena ni naknada štete koju zahtijeva članak 17. Povelje i koja je namijenjena tomu da se učinkovitim mehanizmima nadoknadi oduzimanje stvarnih prava znatne gospodarske vrijednosti.
- 40 Naposljetku, zainteresirane osobe postupale su u dobroj vjeri koristeći se mogućnošću ulaganja koju im je nudio postojeći zakonodavni okvir, a praksa nadležnih upravnih tijela u području zemljišnih knjizi i praksa sudskih tijela potvrđuju zakonitost dotičnih plodouživanja.
- 41 Mađarska u odgovoru na tužbu osporava svaku prepreku slobodi poslovnog nastana. Iz presude br. 25 od 21. srpnja 2015. Alkotmánybíróság (Ustavni sud) proizlazi da nositelji dotičnih prava plodouživanja nisu pretrpjeli imovinsku štetu, pri čemu je taj sud smatrao da na temelju odredaba mađarskog građanskog prava općenito imaju dovoljno mogućnosti za isticanje svojih interesa u okviru zahtjeva koje stranke mogu imati jedna prema drugoj. Osim toga, takvi nositelji mogli su nastaviti u budućnosti obrađivati zemljište stjecanjem uz vlasnikov pristanak njegova vlasništva ili sklapanjem ugovora o zakupu. Što se tiče slobodnog kretanja kapitala, njegovo ograničenje nije dokazano jer se osporavani propis ograničava na postavljanje uvjeta koji se odnosi na obiteljsko srodstvo u vezi sa samo jednim pravnim naslovom iskorištavanja obrađivog zemljišta, pri čemu su kupnja i zakup i dalje mogući.
- 42 Osim toga, navedena država članica osporava postojanje neizravne diskriminacije na temelju državljanstva jer se osporavani propis bez razlike odnosio i na mađarske državljane i na državljane drugih država članica, o čemu svjedoči činjenica da su od više od 100 000 osoba na koje se taj propis odnosi njih samo 5058 državljani drugih država, uključujući državljane trećih zemalja. Činjenica da je izuzeće koje se odnosi na blisko obiteljsko srodstvo uobičajeno u korist mađarskih državljana proizlazi iz toga što je riječ o zemljištima koja se nalaze u Mađarskoj, a čiji su vlasnici u pravilu Mađari. Navedeno izuzeće uzima u obzir okolnost da su roditelji često za svoju djecu kupovali nekretnine na kojima su uspostavljali pravo plodouživanja i okolnost da nadživjeli bračni drug često nasljeđuje takvo pravo.
- 43 Pod pretpostavkom da je utvrđeno ograničenje slobodnog kretanja kapitala, Mađarska smatra da je ono najprije opravdano ciljevima poljoprivredne politike koji su navedeni u točki 31. ove presude.
- 44 Zatim, ta država članica ističe da je nezakonitost *ab initio* predmetnih ugovora o plodouživanju potvrdio Alkotmánybíróság (Ustavni sud), pri čemu je on u svojoj presudi br. 25 od 21. srpnja 2015. naveo da je cilj osporavanog propisa osobito osigurati da zemljišne knjige odražavaju pravne odnose koji su u skladu s novim sustavom koji se primjenjuje na poljoprivredna zemljišta i ukloniti pravne učinke prakse na temelju koje se pravo plodouživanja primjenjivalo disfunkcionalno.
- 45 U slučaju da stranke izaberu vrstu ugovora koja nije ona koja odgovara njihovoj stvarnoj namjeri, iz članka 207. stavka 6. a polgari törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Zakon br. IV iz 1959. kojim se uvodi Građanski zakonik) proizlazi da je ugovor fiktivan i ništav.
- 46 Imajući u vidu velik broj ugovora o stjecanju prava plodouživanja koji su sklopljeni prema različitim mehanizmima u nadi, koju su imali nerezidenti, da će nakon pristupanja Mađarske Uniji ili kada ne bude pravnih zapreka jednog dana moći steći vlasništvo nad dotičnim zemljištima, stjecanja čije ukidanje bi moglo potpadati pod pojam javnog poretka iz članka 65. stavka 1. točke (b) UFEU-a, nacionalni zakonodavac se zbog proračunskih razloga i ekonomičnosti postupka odlučio za ukidanje tih prava i njihovo brisanje iz zemljišnih knjiga zakonodavnim putem radije nego da ih je prepustio pojedinačnom pobijanju pred sudom.

- 47 Naposljetku, Mađarska smatra da je osporavani propis također opravdan željom za okončanjem nezakonitosti ugovora o plodouživanju sklopljenih bez odobrenja razmjene deviza na temelju Zakona br. XCV iz 1995.
- 48 Kad je riječ o proporcionalnosti i nužnosti ograničenja prava na vlasništvo, Alkotmánybíróság (Ustavni sud) je u svojoj presudi br. 25 od 21. srpnja 2015. presudio da ukidanje predmetnih prava plodouživanja nije slično izvlaštenju jer su dotična prava ugovorne prirode i stoga ih se može ograničiti zakonskim odredbama, u općem interesu, a navedeno ukidanje ne dovodi do stjecanja prava od strane države ni do stvaranja novog stvarnog prava za drugog pravnog subjekta. K tomu, ta mjera odgovara općem interesu jer će vlasnikovo zemljište biti oslobođeno te će se na temelju socijalnih ograničenja primijeniti obveze u vezi s produktivnim zemljištem.
- 49 Što se tiče kratkoće prijelaznog razdoblja, dotični gospodarski subjekti nisu mogli osnovano imati legitimna očekivanja u održavanje prijašnjeg uređenja za koje je bilo predvidljivo da će se izmijeniti zbog isteka odgode stjecanja zemljišta koja proizlazi iz Akta o pristupanju iz 2003.
- 50 Nadalje, Mađarska ističe da zasebno ispitivanje osporavanog propisa s obzirom na Povelju nije potrebno, i da u svakom slučaju iz presude br. 25 od 21. srpnja 2015. Alkotmánybírósága (Ustavni sud) proizlazi da ukidanje prava plodouživanja o kojem je riječ nije izvlaštenje, nego da je ono, štoviše, opravdano općim interesom, dok pravila građanskog prava omogućuju bivšem plodouživatelju da dobije pravednu, sveobuhvatnu i pravodobnu naknadu za nastale gubitke. Osim toga, članak 17. Povelje u ovom se slučaju ne primjenjuje jer su tako poništeni ugovori o plodouživanju sklopljeni nezakonito i u zloj vjeri.

B. Ocjena Suda

1. Članak 49. UFEU-a

- 51 Što se tiče Komisijina zahtjeva da se utvrdi povreda obveza koje Mađarska ima na temelju članka 49. UFEU-a, 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 (presuda od 6. ožujka 2018., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, t. 54.).
- 52 Kao što je to istaknula Komisija, pozivajući se s tim u vezi na slučaj državljana država članica koje nisu Mađarska, a koji obavljaju poljoprivrednu djelatnost u toj državi članici i koji su u tu svrhu, izravno ili neizravno, stekli pravo plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima, takvo pravo je u istom slučaju dodatak ostvarivanju prava poslovnog nastana tih državljana.
- 53 Iako osporavani propis može dakle *a priori* potpadati i u područje primjene članka 49. UFEU-a i u područje primjene članka 63. UFEU-a, u ovom je slučaju međutim ograničenje slobode poslovnog nastana koje proizlazi iz osporavanog propisa, koje Komisija navodi u svojoj tužbi, ipak izravna posljedica ograničenja slobodnog kretanja kapitala, koje ona također kritizira u istoj tužbi. Budući da je prvo navodno ograničenje neodvojivo od drugog, osporavani propis nije potrebno ispitivati s obzirom na članak 49. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 4. lipnja 2002., Komisija/Portugal, C-367/98, EU:C:2002:326, t. 56.; od 13. svibnja 2003., Komisija/Španjolska, C-463/00, EU:C:2003:272, t. 86., i od 10. studenoga 2011., Komisija/Portugal, C-212/09, EU:C:2011:717, t. 98. i navedenu sudsku praksu).

2. Članak 63. UFEU-a i članak 17. Povelje

a) Primjenjivost članka 63. UFEU-a i postojanje ograničenja slobodnog kretanja kapitala

- 54 Valja podsjetiti da kretanje kapitala podrazumijeva transakcije kojima nerezidenti izvršavaju 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 6. ožujka 2018., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, t. 56. i navedena sudska praksa).
- 55 Tim pojmom obuhvaćena su, među ostalim, ulaganja u nekretnine koja se odnose na stjecanje plodouživanja na zemljištu, kao što to potvrđuje pojašnjenje sadržano u objašnjenju u Prilogu I. Direktivi 88/361, prema kojem kategorija ulaganja u nekretnine koja je njome obuhvaćena uključuje stjecanje prava plodouživanja na zgradama ili zemljištima (presuda od 6. ožujka 2018., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, t. 57.).
- 56 U ovom slučaju osporavani propis ukida prava plodouživanja koja su ranije stečena na poljoprivrednim zemljištima jer nositelji tih prava ne ispunjavaju zahtjev koji nacionalno zakonodavstvo sada traži za stjecanje takvih prava, tj. postojanje bliskog obiteljskog srodstva između stjecatelja prava plodouživanja i vlasnika dotičnih zemljišta.
- 57 Osim toga, nije sporno da su među nositeljima prava plodouživanja na koja se tako odnosi osporavani propis mnogi državljani država članica koje nisu Mađarska, a koji su takva prava izravno ili neizravno stekli posredovanjem pravne osobe osnovane u skladu s mađarskim pravom.
- 58 Dakle, time što predviđa prestanak prava plodouživanja koja na poljoprivrednim zemljištima tako imaju državljani država članica koje nisu Mađarska, osporavani propis, samim svojim ciljem i zbog same te činjenice, ograničava pravo zainteresiranih osoba na slobodno kretanje kapitala zajamčeno člankom 63. UFEU-a. Naime, taj propis im uskraćuje kako mogućnost nastavka uživanja njihova prava plodouživanja, sprečavajući ih, među ostalim da se koriste poljoprivrednim zemljištima i da ih iskorištavaju ili da ih daju u zakup i na taj način od njih ostvare zaradu, tako i eventualnu mogućnost prijenosa tog prava, primjerice vraćanjem vlasniku. Osim toga, navedeni propis može odvratiti nerezidente od ulaganja u Mađarskoj u budućnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 6. ožujka 2018., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, t. 62. do 66.).

b) Opravdanje ograničenja slobodnog kretanja kapitala i primjenjivost članka 17. Povelje

- 59 Kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda, mjera poput osporavanog propisa, koja ograničava slobodu kretanja kapitala može biti dopuštena jedino ako je opravdana važnim razlozima u općem interesu i ako poštuje načelo proporcionalnosti, što zahtijeva da je prikladna za jamčenje postizanja legitimnog cilja i da ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo ostvarenje (vidjeti u tom smislu presudu od 11. studenoga 2010., Komisija/Portugal, C-543/08, EU:C:2010:669, t. 83.).
- 60 Također, takva mjera može biti opravdana razlozima spomenutima u članku 65. UFEU-a, pod uvjetom da poštuje navedeno načelo proporcionalnosti (presuda od 6. ožujka 2018., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, t. 77. i navedena sudska praksa).
- 61 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 6. ožujka 2018., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, t. 78. i navedena sudska praksa).

- 62 U ovom slučaju Mađarska je istaknula da je osporavani propis opravdan važnim razlozima u općem interesu priznatima sudskom praksom Suda, tj. ciljevima povezanim s racionalnim iskorištavanjem poljoprivrednih zemljišta i razlozima iz članka 65. UFEU-a. Što se tiče te potonje odredbe, ta se država članica konkretnije poziva, s jedne strane, na želju za ispravljanjem povreda nacionalnih propisa u području deviznih kontrola i s, druge strane, na želju za borbom, radi zaštite javnog poretka, protiv zlouporabnih praksi stjecanja.
- 63 Osim toga, potrebno je također podsjetiti da se temeljna prava koja se jamče Poveljom primjenjuju na sve situacije uređene pravom Unije i na taj ih se način osobito mora poštovati kada nacionalni propis ulazi u područje primjene tog prava (vidjeti, među ostalim, presude od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 19. do 21., i od 21. prosinca 2016., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, t. 62.).
- 64 To je osobito tako kada je nacionalni propis prepreka jednoj ili više temeljnih sloboda zajamčenih UFEU-om, a dotična se država članica poziva na razloge iz članka 65. UFEU-a ili na važne razloge u općem interesu priznate pravom Unije radi opravdanja takve prepreke. U takvom se slučaju na dotični nacionalni propis, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, predviđene iznimke mogu primijeniti samo ako je on u skladu s temeljnim pravima čije poštovanje osigurava Sud (vidjeti u tom smislu presude od 18. lipnja 1991., ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, t. 43., od 27. travnja 2006., Komisija/Njemačka, C-441/02, EU:C:2006:253, t. 108. i navedenu sudsku praksu, i od 21. prosinca 2016., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, t. 63.).
- 65 S tim u vezi, i kao što je to Sud već presudio, primjena od strane jedne države članice iznimaka koje pravo Unije predviđa za opravdavanje prepreke temeljnoj slobodi zajamčenoj Ugovorom valja smatrati „prov[edbom] prav[a] Unije” u smislu članka 51. stavka 1. Povelje (presuda od 21. prosinca 2016., AGET, Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, t. 64. i navedena sudska praksa).
- 66 Međutim, u ovom slučaju, kao što je to navedeno u točkama 58. i 62. ove presude, osporavani propis čini ograničenje slobodnog kretanja kapitala i Mađarska ističe postojanje važnih razloga u općem interesu i razloga iz članka 65. UFEU-a kako bi opravdala to ograničenje. U tim okolnostima, usklađenost tog propisa s pravom Unije treba ispitati i s obzirom na izuzeća koja su tako previđena Ugovorom i sudskom praksom Suda i s obzirom na temeljna prava zajamčena Poveljom (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2016., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, t. 65., 102. i 103.), među kojima je pravo na vlasništvo zajamčeno člankom 17. Povelje, a čiju povredu Komisija navodi u ovom slučaju.

1) Postojanje oduzimanja vlasništva u smislu članka 17. stavka 1. Povelje

- 67 U skladu s člankom 17. stavkom 1. Povelje svatko ima pravo na vlasništvo nad svojom na zakonit način stečenom imovinom, koristiti je, njome raspolagati i ostaviti je u nasljedstvo, te vlasništvo nikome ne može biti oduzeto, osim u javnom interesu u slučajevima i pod uvjetima koje propisuje zakon, ako se pravodobno isplati pravična naknada za gubitak vlasništva. Osim toga, uživanje prava vlasništva može biti uređeno zakonom u mjeri u kojoj je to potrebno radi općeg interesa.
- 68 S tim u vezi najprije valja podsjetiti da, kao što je to Sud već istaknuo, članak 17. Povelje uspostavlja pravno pravilo čiji je cilj dodijeliti prava pojedincima (vidjeti u tom smislu presudu od 20. rujna 2016., Ledra Advertising i dr./Komisija i ESB, C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, t. 66.).
- 69 Kad je riječ o materijalnim uvjetima navedenima u članku 17. stavku 1. Povelje, kao prvo, iz sudske prakse Suda proizlazi da se zaštita koju ta odredba dodjeljuje odnosi na imovinska prava iz kojih, sukladno dotičnom pravnom sustavu, proizlazi stečeni pravni položaj koji omogućuje autonomno

korištenje tih prava njihovom nositelju u vlastitu korist (presude od 22. siječnja 2013., *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, t. 34., i od 3. rujna 2015., *Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Komisija*, C-398/13 P, EU:C:2015:535, t. 60.).

- 70 Dakle, suprotno onomu što je Mađarska s tim u vezi tvrdila na raspravi, očito je da prava plodouživanja na nekretnini, kao što su ona o kojima je riječ, time što svoje nositelje ovlašćuju na korištenje i uživanje te nekretnine, imaju imovinsku vrijednost i tom nositelju dodjeljuju stečeni pravni položaj koji omogućuje samostalno ostvarivanje tih prava korištenja i uživanja, i to čak i ako je prenosivost takvih prava ograničena ili isključena na temelju primjenjivog nacionalnog prava.
- 71 Naime, ugovorno stjecanje takvih prava plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima u načelu je praćeno plaćanjem cijene. Ta prava svojim nositeljima omogućuju uživanje takvih zemljišta, osobito u gospodarske svrhe, tj., ovisno o slučaju, davanje zemljišta u zakup trećima, i stoga ulaze u područje primjene članka 17. stavka 1. Povelje.
- 72 Osim toga, iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava, koja se odnosi na članak 1. Protokola br. 1 EKLJP-u, a tu sudsku praksu na temelju članka 52. stavka 3. Povelje, radi tumačenja njezina članka 17., treba razmatrati kao minimalnu razinu zaštite (vidjeti u tom smislu presude od 15. ožujka 2017., *Al Chodor*, C-528/15, EU:C:2017:213, t. 37.; od 13. lipnja 2017., *Florescu i dr.*, C-258/14, EU:C:2017:448, t. 49., i od 12. veljače 2019., *TC*, C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, t. 57.), proizlazi da se prava korištenja ili plodouživanja na nekretnini smatraju „imovinom” koja može uživati zaštitu zajamčenu navedenim člankom 1. (vidjeti osobito ESLJP, 12. prosinca 2002., *Wittek protiv Njemačke*, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, t. 43. do 46.; ESLJP, 16. studenoga 2004., *Bruncrona protiv Finske*, CE:ECHR:2004:1116JUD004167398, t. 78., i ESLJP, 9. veljače 2006., *Athanasίου i dr. protiv Grčke*, CE:ECHR:2006:0209JUD000253102, t. 22.).
- 73 Kao drugo, za prava plodouživanja koja su ukinuta osporavanim propisom mora se, suprotno onomu što je tvrdila Mađarska, smatrati da su „na zakonit način stečena”, u smislu članka 17. stavka 1. Povelje.
- 74 S tim u vezi, najprije, valja navesti da se, kao što to proizlazi iz točaka 8. i 9. ove presude, zakonodavne izmjene uvedene 1991. i 1994. radi zabrane stjecanja poljoprivrednog zemljišta fizičkim osobama koje nisu mađarski državljani i pravnim osobama nisu odnosile na stjecanje prava plodouživanja na takvim zemljištima. Naime, 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.
- 75 Tako su prava plodouživanja na koja se odnosi osporavani propis uspostavljena na poljoprivrednim zemljištima u vrijeme kada uspostava takvih prava nije bila zabranjena važećim nacionalnim zakonodavstvom.
- 76 Zatim, Mađarska nije dokazala da je cilj nacionalnog propisa u području deviznih kontrola na koji se poziva bio pod prijetnjom ništavosti podvrgnuti stjecanja prava plodouživanja nerezidenata odobrenju razmjene deviza, niti da su prava plodouživanja koja su stekli državljani drugih država članica, a koja je osporavani propis ukinuo, bila na temelju primjenjivog nacionalnog prava ništava *ab initio* zbog izbjegavanja pravila primjenjivih u području stjecanja vlasništva poljoprivrednih zemljišta.
- 77 U tom pogledu, kao što je to Komisija istaknula, a Mađarska potvrdila tijekom presudskog postupka, ne postoji nijedna sudska odluka kojom je utvrđena takva ništavost u vezi s takvim pravima plodouživanja. Suprotno tomu, Komisija je pred Sudom uputila na presudu Kúrije (Vrhovni sud, Mađarska) od 26. siječnja 2010., u čijem obrazloženju je jasno navedeno da sama uspostava prava plodouživanja na poljoprivrednom zemljištu ne znači to da su se stranke sporazumjele o izbjegavanju primjenjivih propisa primjenjivih u području prodaje takvih zemljišta.

- 78 Nadalje, iako se doista čini da iz presude br. 25 od 21. srpnja 2015. Alkotmánybírósága (Ustavni sud) proizlazi da se osporavanim propisom barem djelomično nastojalo ukloniti pravne učinke prakse stjecanja poljoprivrednih zemljišta na temelju koje se pravo plodouživanja primjenjivalo „disfunkcionalno”, takvo utvrđenje nije jednako utvrđenju zlouporabe svih nositelja dotičnih prava plodouživanja jer se u navedenoj presudi osim toga naglašava da je osporavani propis ukinuo dotična prava plodouživanja za ubuduće, a nijedno ranije ponašanje nije kvalificirao kao nezakonito.
- 79 Naposljetku, nije sporno da su nadležna mađarska tijela sustavno upisivala prava plodouživanja koja su stekli nerezidenti u zemljišne knjige. Međutim, kao što se stranke slažu, takav upis zahtijeva da dotični akt bude ili u obliku javne isprave ili u obliku privatne isprave uz supotpis odvjetnika, a njegova je posljedica, u skladu s člankom 5. Zakona o zemljišnim knjigama, da dotični podatak o nekretnini postoji dok se ne dokaže suprotno. Osim toga, Komisija je naglasila, a da Mađarska tomu nije proturječila, da je na temelju članka 3. tog zakona, kakav je na snazi do 15. ožujka 2014., takav upis konstitutivan.
- 80 Tako nije sporno da su zainteresirane osobe općenito mogle bez poteškoća uživati ta prava, kao plodouživatelj, ovisno o slučaju, otprije mnogo godina. Ona su potvrđena, kad je riječ o pravnoj sigurnosti u vezi s njihovim pravnim naslovima, najprije njihovim upisom u zemljišnim knjigama, zatim, nepostojanjem djelovanja nacionalnih tijela u razumnom roku radi eventualnog utvrđivanja ništavosti tih pravnih naslova i brisanja njihova upisa u tim knjigama, i, naposljetku potvrđivanjem zakonodavnim putem postojanja tih pravnih naslova, Zakonom br. CCXIII iz 2012., donesenim nešto manje od godine dana prije osporavanog propisa, kojim je u biti proglašeno zadržavanje tih pravnih naslova do 1. siječnja 2033.
- 81 Kao treće, i kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točkama 136. i 157. svojeg mišljenja, dotična prava plodouživanja dio su prava na vlasništvo, u tomu što svojim nositeljima dodjeljuju dvije bitne osobine tog potonjeg prava, tj. pravo da se služi dotičnom stvari i da od nje ostvaruje prihode. Međutim, osporavani propis *ex lege* ukida sva postojeća prava plodouživanja u vezi s dotičnim zemljištima osim onih koja su uspostavljena između bliskih obiteljskih srodnika. Stoga takvo ukidanje po definiciji prisilno, sveobuhvatno i konačno zainteresiranim osobama oduzima njihovo pravo plodouživanja u korist punopravnih vlasnika tih zemljišta.
- 82 Iz toga slijedi da se osporavani propis ne odnosi na ograničenja korištenja imovinom, nego na oduzimanje vlasništva, u smislu članka 17. stavka 1. Povelje.
- 83 S tim u vezi, ne može se prihvatiti argumentacija koju je Mađarska iznijela na raspravi, prema kojoj tako izvlašteni nositelji prava plodouživanja i dalje imaju mogućnost nastavka uživanja dotičnih zemljišta ako s vlasnikom sklope ugovor o zakupu. Naime, to sklapanje ovisi isključivo o vlasnikovu pristanku i ne omogućuje povrat prava plodouživanja ranijem nositelju tog prava, stvarnog prava, koje je prije bilo njegovo i koje je različito od osobnog prava koje proizlazi iz ugovora o zakupu. Ono mu također uzrokuje poteškoće koje ne bi imao da je zadržao svoj pravni naslov.
- 84 Nadalje, time što određuje da „vlasništvo nikome ne može biti oduzeto” druga rečenica stavka 1. članka 17. Povelje ne odnosi se samo na oduzimanje vlasništva čiji je predmet njegov prijenos javnim tijelima. Stoga, suprotno onomu što je s tim u vezi također tvrdila Mađarska, okolnost da dotična prava plodouživanja nije steklo tijelo javne vlasti, nego da vlasnici predmetnih zemljišta po prestanku takvih prava na tim zemljištima dobivaju neograničeno vlasništvo, ni na koji način ne utječe na činjenicu da nositelji prava plodouživanja ta prava njihovim ukidanjem gube.
- 85 S tim u vezi, također valja primijetiti da je Europski sud za ljudska prava smatrao da je oduzimanje vlasništva, u smislu druge rečenice prvog stavka članka 1. Protokola br. 1 EKLJP-u, obvezan prijenos na temelju nacionalnog zakonodavstva, vlasništva nekretnina između njihovih vlasnika i nositelja prava dugotrajnog zakupa na tim istim nekretninama (ESLJP, 21. veljače 1986., James i dr. protiv Ujedinjene

Kraljevine, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, t. 27., 30. i 38.) ili pak obvezni prijenos poljoprivrednog vlasništva s osobe na osobu u druge svrhe osim za racionalizaciju poljoprivrede (ESLJP, 21. veljače 1990., Håkansson i Stureson protiv Švedske, CE:ECHR:1990:0221JUD001185585, t. 42. do 44.).

- 86 Iz razmatranja navedenih u točkama 69. do 85. ove presude proizlazi da je ukidanje prava plodouživanja osporavanim propisom oduzimanje vlasništva, u smislu članka 17. stavka 1. Povelje.
- 87 Iako tom odredbom oduzimanja vlasništva nisu u potpunosti zabranjena, njome se ipak predviđa da do njih može doći samo u javnom interesu u slučajevima i pod uvjetima koje propisuje zakon, i ako se pravodobno isplati pravična naknada za gubitak tog vlasništva.
- 88 Kad je riječ o tim zahtjevima, važno je voditi računa također o pojašnjenjima iz članka 52. stavka 1. Povelje, odredbi prema kojoj su ograničenja pri ostvarivanju prava koja su njome priznata moguća ako su predviđena zakonom i ako poštuju bit tih prava i ako su, podložno načelu proporcionalnosti, potrebna i zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.
- 89 Tumačenje članka 17. stavka 1. Povelje u vezi s njezinim člankom 52. stavkom 1. dovodi do zaključka, s jedne strane, da, kada se radi opravdanja za oduzimanje vlasništva poziva na razlog u javnom interesu, poštovanje načela proporcionalnosti predviđenog u članku 52. stavku 1. Povelje valja osigurati s obzirom na taj razlog i na ciljeve koje on obuhvaća. S druge strane, takvo tumačenje znači da se, ako ne postoji takav razlog u javnom interesu koji može opravdati oduzimanje vlasništva, ili, pod pretpostavkom da je takav razlog u javnom interesu dokazan, ali ne ispunjava uvjete iz druge rečenice stavka 1. članka 17. Povelje, ugrožava pravo vlasništva koje je priznato tom odredbom.

2) Opravdanja i razlozi u javnom interesu

i) Opravdanje koje se temelji na cilju u općem interesu povezanom s iskorištavanjem poljoprivrednih zemljišta

- 90 Kao što to proizlazi iz točaka 31. i 43. ove presude, Mađarska tvrdi, ako se utvrdi da se osporavanim propisom ograničava slobodno kretanje kapitala, da se tim propisom, time što zadržavanja svih postojećih prava plodouživanja na poljoprivrednom zemljištu uvjetuje time da plodouživatelj ima svojstvo bliskog obiteljskog srodnika vlasnika dotičnih zemljišta, nastoji istodobno pridržati vlasništvo poljoprivrednih zemljišta osobama koje ih iskorištavaju i spriječiti stjecanje tih zemljišta samo u špekulativne svrhe, omogućiti njihovo iskorištavanje novim poduzetnicima, olakšati stvaranje poljoprivrednih zemljišta koja su održive veličine i konkurentna i izbjeći rascjepkanost poljoprivrednih zemljišta te iseljavanje stanovništva iz ruralnih područja i njihovu depopulaciju.
- 91 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 poljoprivrednog 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 (presuda od 6. ožujka 2018., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, t. 82. i navedena sudska praksa).
- 92 Isto vrijedi za ciljeve očuvanja raspodjele vlasništva nad zemljištem, koja omogućuje razvoj održivih gospodarstava i usklađeno održavanje prostora i krajolika (presuda od 6. ožujka 2018., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, t. 83. i navedena sudska praksa).

- 93 Međutim, u ovom slučaju valja provjeriti, kao što je to navedeno u točki 59. ove presude, slijedi li osporavani propis stvarno tako navedene legitimne ciljeve u općem interesu i je li prikladan za osiguranje njihova ostvarenja te ne prekoračuje li ono što je nužno za njihovo postizanje.
- 94 U tom kontekstu, valja također 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 (presuda od 26. svibnja 2016., Komisija/Grčka, C-244/15, EU:C:2016:359, t. 42. i navedena sudska praksa).
- 95 S tim u vezi, kao prvo, valja primijetiti da se čini da osporavani propis, time što ukida sva postojeća prava plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima osim onih čiji je nositelj bliski obiteljski srodnik njihova vlasnika, nije prikladan za postizanje ciljeva na koje se Mađarska poziva i s kojima on nije ni u kakvoj izravnoj vezi.
- 96 Naime, Mađarska nije dokazala kako bi na temelju vrste pravnog naslova koji ima osoba na poljoprivrednom zemljištu bilo moguće vidjeti iskorištava li sama zainteresirana osoba navedeno zemljište, boravi li u njegovoj blizini, je li ga stekla u eventualne špekulativne svrhe ili može li pridonijeti razvoju održive i konkurentne poljoprivrede, osobito izbjegavanjem rascjepkanosti zemljišta.
- 97 Osim toga, kao što je to Sud već presudio u točki 87. presude od 6. ožujka 2018., SEGRO i Horváth (C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157), postojanje obiteljskog srodstva koje se zahtijeva u ovom slučaju između plodouživatelja i vlasnika 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.
- 98 Osim toga, Mađarska nije dokazala ni u čemu bi taj zahtjev u vezi s bliskim obiteljskim srodstvom mogao pridonijeti potpori i razvoju održive i konkurentne poljoprivrede, osobito izbjegavanjem rascjepkanosti zemljišta, ili omogućavanjem izbjegavanja iseljavanja stanovništva iz ruralnih područja i njihove depopulacije.
- 99 Kao drugo, osporavani propis u svakom slučaju prekoračuje ono što je nužno za ostvarivanje ciljeva koje navodi Mađarska.
- 100 Naime, razvidno je da su se mogle donijeti druge mjere koje manje utječu na slobodno kretanje kapitala od onih predviđenih navedenim propisom kako bi se osiguralo da postojanje prava plodouživanja na zemljištu namijenjenom za poljoprivrednu uporabu nema za posljedicu to da ga se prestane iskorištavati. U tom smislu moglo se, primjerice zahtijevati od plodouživatelja da zadrži takvu poljoprivrednu uporabu, prema potrebi, tako da sam i djelotvorno osigurava njegovo iskorištavanje, u uvjetima prikladnima za osiguranje njegove održivosti (vidjeti u tom smislu presudu od 6. ožujka 2018., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, t. 92. i 93.).
- 101 Tako Mađarska nije dokazala ni da osporavani propis stvarno slijedi ciljeve u općem interesu povezane s iskorištavanjem poljoprivrednih zemljišta koje navodi, ni, u bilo kojem slučaju, da je prikladan za jamčenje dosljednog postizanja tih ciljeva i da je ograničen na mjere nužne za tu svrhu.

ii) Opravdanje koje se temelji na povredi nacionalnog propisa u području deviznih kontrola

- 102 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.

- 103 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 (presuda od 6. ožujka 2018., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, t. 96. i navedena sudska praksa).
- 104 U ovom slučaju Mađarska tvrdi da, s obzirom na to da su stjecanja plodouživanja na poljoprivrednom zemljištu izvršena prije 1. siječnja 2002. i da je bila riječ o nerezidentima u smislu nacionalnih propisa tada primjenjivih u području deviznih kontrola, ona su u skladu s tim propisima bila podvrgnuta odobrenju koje izdaje Nacionalna banka Mađarske. Međutim, za takva stjecanja nikad nisu zatražena takva odobrenja razmjene deviza, tako da su ona nevaljana.
- 105 S tim u vezi, valja podsjetiti, kao prvo, da, kao što to proizlazi iz točke 76. ove presude, Mađarska nije dokazala da se nacionalnim propisom u području deviznih kontrola na koji se ona poziva nastojalo pod prijetnjom ništavosti podvrgnuti stjecanja prava plodouživanja nerezidenata odobrenju razmjene deviza. Ona nije dokazala ni da je donošenje osporavanog propisa bilo vođeno voljom za ispravljanje povreda tog nacionalnog propisa u području deviznih kontrola.
- 106 Kad je riječ o prvom od tih dvaju aspekata, valja navesti da, osim toga, čak i pod pretpostavkom da je uvjet za valjanost *ab initio* određenih prava plodouživanja koja je ukinuo osporavani propis bilo posjedovanje odobrenja razmjene deviza, Komisija je sudu podnijela ulomke iz mišljenja br. 1/2010 od 28. lipnja 2010. i presudu (predmet BH2000.556) koje je donijela Kúria (Vrhovni sud), a analiza njihova teksta pokazuje da, na temelju članka 237. stavka 2. Zakona br. IV iz 1959. kojim se uvodi Građanski zakonik – odredbe koja je bila na snazi u vrijeme kad je nacionalni propis u području deviznih kontrola stavljen izvan snage – od datuma kada je odobrenje prestalo biti potrebno za sastavljanje ugovora, valja smatrati da je ugovor koji je sklopljen a da odobrenje nije bilo dobiveno konačno i valjano sastavljen.
- 107 Što se tiče drugog aspekta, valja podsjetiti da osporavani propis predviđa sustavan prestanak prava plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima nositelji kojih su osobe koje ne mogu dokazati blisko obiteljsko srodstvo s vlasnikom tih zemljišta. Međutim, taj kriterij obiteljskog srodstva nema nikakve veze s nacionalnim propisom u području deviznih kontrola. Nadalje, nije sporno, kao što to, među ostalim, proizlazi iz točke 42. ove presude, da se ukidanje prava plodouživanja koje je proglašeno osporavanim propisom ne primjenjuje samo na nerezidente nego također i na osobe koje borave u Mađarskoj i pravne osobe sa sjedištem u toj državi članici, a koje, s druge strane, ne podliježu istaknutom nacionalnom propisu u području deviznih kontrola.
- 108 Kao drugo, i u svakom slučaju, ukidanje *ex lege* prava plodouživanja koja su davno upisana u zemljišnim knjigama, do kojeg je došlo više od deset godina nakon što je navedeni nacionalni propis u području deviznih kontrola stavljen izvan snage, nije proporcionalna mjera. Naime, druge mjere, manje opsežne u svojim učincima, mogle su se donijeti radi *ab initio* sankcioniranja eventualnih povreda propisa u području deviznih kontrola, poput upravnih novčanih kazni (presuda od 6. ožujka 2018., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, t. 106. i navedena sudska praksa).
- 109 S obzirom na prethodno navedeno, Mađarska nije dokazala ni da nacionalni propis u području deviznih kontrola na koji se poziva može utjecati na valjanost prava plodouživanja na koja se odnosi osporavani propis, niti da je potonji donesen za potrebe ispravljanja takvih eventualnih povreda tog propisa u području deviznih kontrola, niti, u svakom slučaju, i pod pretpostavkom da osporavani propis zaista slijedi takav cilj, da je ukidanje prava plodouživanja koje je njime izvršeno proporcionalno u tu svrhu i dopušteno na temelju članka 65. UFEU-a.

iii) *Opravdanje koje se temelji na borbi, radi zaštite javnog poretka, protiv praksi kojima se nastoji izbjeći nacionalno pravo*

- 110 Kao što je to navedeno u točki 102. 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.
- 111 U ovom slučaju Mađarska tvrdi da su prava plodouživanja koja je osporavani propis ukinuo stečena izbjegavanjem zakonske zabrane stjecanja vlasništva poljoprivrednih zemljišta za fizičke osobe koje su državljani drugih država članica i pravne osobe i da su stoga bila *ab initio* ništava, zbog čega je mađarski zakonodavac odlučio *ex lege* ispraviti tu zlouporabu.
- 112 U tom pogledu valja podsjetiti, što se tiče borbe protiv praksi koje imaju za cilj izbjegavanje nacionalnog prava, da je Sud doista 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 6. ožujka 2018., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, t. 114. i navedena sudska praksa).
- 113 Međutim, kao prvo i kao što je to već utvrđeno u točkama 76. do 80. ove presude, Mađarska nije dokazala da su prava plodouživanja na koja se odnosi osporavani propis, tj. ona koja su prije 2002. na poljoprivrednim zemljištima uspostavile pravne osobe i državljani drugih država članica, nevaljana, na temelju primjenjivog nacionalnog prava, zbog izbjegavanja nekih njegovih pravila.
- 114 Kao drugo, opravdanje kao što je ono navedeno u točki 112. ove presude prema sudskoj je praksi dopušteno samo ako se posebno odnosi na umjetne konstrukcije čiji je cilj izbjegavanje dotičnog nacionalnog zakonodavstva. To osobito isključuje svako propisivanje opće presumpcije zlouporabnih praksi, koja bi bila dovoljna za opravdanje ograničenja slobodnog kretanja kapitala (presuda od 6. ožujka 2018., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, t. 115. i 116. i navedena sudska praksa).
- 115 Kako bi bila u skladu s načelom proporcionalnosti, mjera kojom se želi postići taj poseban cilj borbe protiv isključivo umjetnih konstrukcija mora, naprotiv, nacionalnim sudovima 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 (presuda od 6. ožujka 2018., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, t. 117. i navedena sudska praksa).
- 116 Potrebno je utvrditi da osporavani propis ne ispunjava nijedan od zahtjeva navedenih u točkama 114. i 115. ove presude.
- 117 Kao prvo, presuda br. 25 od 21. srpnja 2015. Alkotmánybíróság (Ustavni sud), koja je navedena u točki 78. ove presude, ne sadržava utvrđenje zlouporabe nositelja dotičnih prava plodouživanja te se u njoj naglašava da je ukidanje tih prava plodouživanja osporavanim propisom ponajprije ocijenjeno potrebnim radi potpunog ostvarenja nacionalnog strateškog cilja koji slijedi novi pravni okvir koji je uspostavljen, tj. da produktivna zemljišta moraju biti vlasništvo samo fizičkih osoba koje ih obrađuju.
- 118 U tim okolnostima nije utvrđeno da osporavani 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.
- 119 Kao drugo, i u svakom slučaju, 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 114. ove presude, propisivanje opće presumpcije zlouporabnih praksi ne može se prihvatiti (vidjeti u tom smislu presudu od 6. ožujka 2018., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, t. 121.).

- 120 Tako su se radi borbe protiv tih zlouporabnih praksi mogle 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 (vidjeti u tom smislu presudu od 6. ožujka 2018., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, t. 122.).
- 121 U tom smislu argumenti Mađarske koji se temelje na proračunskim razlozima i organizaciji pravosudnih resursa ne mogu se prihvatiti. Nadalje, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da motivi isključivo ekonomske prirode ne mogu predstavljati važne razloge u općem interesu kojima bi se opravdalo ograničenje temeljne slobode zajamčene Ugovorima. Isto vrijedi i za isključivo upravne razloge (presuda od 6. ožujka 2018., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, t. 123. i navedena sudska praksa).
- 122 Iz toga slijedi da se ograničenje slobodnog kretanja kapitala koje uzrokuje osporavani propis ne može opravdati željom za borbom protiv isključivo umjetnih konstrukcija, kojima je cilj izbjegavanje primjene nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u području stjecanja poljoprivrednog zemljišta.

iv) Nepostojanje razloga u javnom interesu i sustava naknade štete u smislu članka 17. Povelje

- 123 Kad je riječ o oduzimanju vlasništva, u smislu članka 17. stavka 1. Povelje, do kojeg je došlo ukidanjem dotičnih prava plodouživanja, valja dodati, imajući u vidu zahtjeve navedene u točkama 87. do 89. ove presude, koji se moraju ispuniti da bi takvo oduzimanje bilo dopušteno, da je to ukidanje predviđeno zakonom.
- 124 Nadalje, iako ciljevi u općem interesu koji su povezani s iskorištavanjem poljoprivrednih zemljišta, poput onih navedenih u točkama 91. i 92. ove presude, ili ciljevi poput onih kojima je cilj ispravljanje povreda nacionalnog propisa u području deviznih kontrola ili borba protiv zlouporabnih praksi kojima je cilj izbjegavanje primjenjivog nacionalnog zakonodavstva, doista mogu biti obuhvaćeni jednim ili više razloga u javnom interesu, u smislu navedene odredbe, iz točke 101. ove presude ipak proizlazi da Mađarska u predmetnom slučaju ni na koji način nije dokazala ni da ukidanje *ex lege* prava plodouživanja koje je izvršeno predmetnim propisom stvarno slijedi navedene ciljeve koji su povezani s iskorištavanjem poljoprivrednih zemljišta, niti, u svakom slučaju, da je ono prikladno za njihovo postizanje ili pak nužno u tu svrhu. Osim toga, i imajući u vidu utvrđenja iz točke 109. odnosno 122. ove presude, ne može se smatrati ni da je ukidanje prava plodouživanja poput onog koje je izvršeno osporavanim propisom izvršeno radi ispravljanja povreda nacionalnog prava u području deviznih kontrola ili borbe protiv takvih zlouporabnih praksi, ako te povrede i prakse nisu dokazane, ni u svakom slučaju, da ono ispunjava zahtjev proporcionalnosti naveden u točki 89. ove presude.
- 125 U svakom slučaju, osporavani propis ne ispunjava zahtjev koji postavlja druga rečenica stavka 1. članka 17. Povelje, prema kojoj se za oduzimanje vlasništva kao što je gubitak dotičnih prava plodouživanja mora pravodobno isplatiti pravična naknada.
- 126 Prema samom tekstu te odredbe, vlasništvo može biti oduzeto samo „u slučajevima i pod uvjetima koje propisuje zakon, ako se pravodobno isplati pravična naknada za gubitak vlasništva”, tako da takva naknada, koja čini jedan od uvjeta kojima Povelja podvrgava takvo oduzimanje, mora biti predviđena zakonom. Iz toga slijedi da se u nacionalnom zakonodavstvu kojim se oduzima vlasništvo mora jasno i precizno predvidjeti da to oduzimanje daje pravo na naknadu štete i uvjete za nju. Međutim, mora se utvrditi da osporavani propis ne sadržava nijednu odredbu kojom se predviđa naknada štete za izvlaštene nositelje prava plodouživanja i kojom se uređuju detaljna pravila za to.

- 127 S tim u vezi, upućivanja na opća pravila građanskog prava koja je Mađarska istaknula u svojem odgovoru na tužbu ne ispunjavaju zahtjeve koji proizlaze iz članka 17. stavka 1. Povelje. Osim toga, čak i da zakon državi članici, s obzirom na tu odredbu, omogućuje da na pojedince prenese obvezu u vezi s naknadom štete zbog oduzimanja vlasništva do kojih je došlo isključivo zbog države, mora se utvrditi da bi takvo upućivanje u takvom slučaju na nositelje prava plodouživanja stavljalo teret da u postupcima koji mogu biti dugotrajni i skupi moraju zahtijevati plaćanje eventualnih naknada štete koju bi im mogli dugovati vlasnici zemljišta. Takva pravila građanskog prava ne omogućuju da se lako ili dovoljno precizno ili predvidljivo utvrdi hoće li se naknade štete stvarno moći dobiti po završetku tih postupaka, niti da se, ovisno o slučaju, sazna kakva će biti njihova priroda ili visina.
- 128 U tom pogledu valja također navesti da, kad je riječ o članku 1. Protokola br. 1 EKLJP-u, iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava proizlazi da on smatra, kada je imovina pojedinca predmet izvlaštenja, da mora postojati postupak koji osigurava sveobuhvatnu ocjenu posljedica izvlaštenja, tj. naknadu u vezi s vrijednošću izvlaštene imovine, određivanje ovlaštenika na naknadu i sva ostala pitanja u vezi s izvlaštenjem (ESLJP, 9. listopada 2003., Biozokat A. E. protiv Grčke, CE:ECHR:2003:1009JUD006158200, t. 29.).
- 129 S obzirom na razmatranja navedena u točkama 123. do 128. ove presude, valja utvrditi da se oduzimanje vlasništva koje je izvršeno osporavanim propisom ne može opravdati razlogom u javnom interesu, niti je, osim toga, popraćeno sustavom pravodobnog plaćanja pravične naknade. Stoga se navedenim propisom povređuje pravo na vlasništvo zajamčeno člankom 17. stavkom 1. Povelje.

c) Zaključak

- 130 S obzirom na sve prethodno navedeno, valja zaključiti, s jedne strane, da Mađarska nije dokazala da se ukidanjem prava plodouživanja koja izravno ili neizravno imaju državljani država članica koje nisu Mađarska, koje je izvršeno osporavanim propisom, nastoji zajamčiti ostvarenje ciljeva u općem interesu, koji su priznati sudskom praksom Suda ili su navedeni u članku 65. stavku 1. točki (b) UFEU-a, niti je to ukidanje prikladno i usklađeno, ili pak ograničeno na mjere koje su nužne radi postizanja tih ciljeva. S druge strane, navedeno ukidanje nije u skladu s člankom 17. stavkom 1. Povelje. Posljedično, prepreke slobodnom kretanju kapitala koje su tako proizišle iz oduzimanja imovine stečene kapitalom koji uživa zaštitu uspostavljenu člankom 63. UFEU-a ne mogu se opravdati.
- 131 U tim okolnostima valja utvrditi da je Mađarska, time što je donijela osporavani propis i time što je tako *ex lege* ukinula prava plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima koja se nalaze u Mađarskoj, a koja izravno ili neizravno imaju državljani drugih država članica, povrijedila obveze koje ima na temelju odredaba članka 63. UFEU-a u vezi s člankom 17. Povelje.

Troškovi

- 132 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija podnijela zahtjev da se Mađarskoj naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, treba joj naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Mađarska je, time što je donijela članak 108. stavak 1. 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), i time što je tako *ex lege* ukinula prava plodouživanja na poljoprivrednim i šumskim zemljištima koja se nalaze u Mađarskoj, a koja izravno ili neizravno imaju državljani drugih država članica, povrijedila obveze koje ima na temelju odredaba članka 63. UFEU-a u vezi s člankom 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.**
- 2. Mađarskoj se naláže snošenje troškova.**

Potpisi