



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 21 maja 2019 r. *

Spis treści

I. Ramy prawne	3
A. Prawo Unii	3
1. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej	3
2. Akt przystąpienia z 2003 r.	4
B. Prawo węgierskie	4
II. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi	6
III. Co do przedmiotu skargi	6
IV. W przedmiocie właściwości Trybunału	7
A. Argumentacja stron	7
B. Ocena Trybunału	7
V. Co do istoty	8
A. Argumentacja stron	8
B. Ocena Trybunału	11
1. W przedmiocie art. 49 TFUE	11
2. W przedmiocie art. 63 TFUE i art. 17 karty	11
a) W przedmiocie możliwości stosowania art. 63 TFUE i istnienia ograniczenia w swobodnym przepływie kapitału	11
b) W przedmiocie uzasadnienia ograniczenia w swobodnym przepływie kapitału i w przedmiocie stosowania art. 17 karty	12

* Język postępowania: węgierski.

1) W przedmiocie istnienia pozbawienia własności w rozumieniu art. 17 ust. 1 karty ...	13
2) W przedmiocie uzasadnień i względów użyteczności publicznej	16
i) W przedmiocie uzasadnienia celami interesu ogólnego związanymi z eksploatacją gruntów rolnych	16
ii) W przedmiocie uzasadnienia opartego na naruszeniu przepisów krajowych w dziedzinie kontroli dewizowej	18
iii) W przedmiocie uzasadnienia opartego na zwalczaniu w ramach ochrony porządku publicznego praktyk zmierzających do obejścia prawa krajowego	19
iv) W przedmiocie braku względów użyteczności publicznej i systemu odszkodowań w rozumieniu art. 17 karty	20
c) Wniosek	22
VI. W przedmiocie kosztów	22

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 63 TFUE – Swobodny przepływ kapitału – Artykuł 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Prawo własności – Uregulowanie krajowe znoszące ex lege i bez zapewnienia odszkodowania prawa użytkowania gruntów rolnych i leśnych uprzednio nabyte przez osoby prawne lub przez osoby fizyczne niemogące wykazać bliskiej więzi rodzinnej z właścicielem

W sprawie C-235/17

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 5 maja 2017 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez L. Malferrarię i L. Havasa, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwno

Węgrom, reprezentowanym przez M.Z. Fehéra, działającego w charakterze pełnomocnika,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, J.C. Bonichot, A. Prechal (sprawozdawca), E. Regan i T. von Danwitz, prezesi izb, A. Rosas, L. Bay Larsen, M. Safjan, D. Šváby, C.G. Fernlund, C. Vajda i S. Rodin, sędziowie,

rzecznik generalny: H. Saugmandsgaard Øe,

sekretarz: I. Illéssy, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 9 lipca 2018 r.,
po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 29 listopada 2018 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 W swojej skardze Komisja Europejska zwraca się do Trybunału o stwierdzenie, że z uwagi w szczególności na obowiązujące od dnia 1 stycznia 2013 r. przepisy termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (ustawy nr LV z 1994 r. o ziemi uprawnej, zwanej dalej „ustawą z 1994 r. o ziemi uprawnej”), na odpowiednie przepisy mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (ustawy nr CXXII z 2013 r. o sprzedaży gruntów rolnych i leśnych, zwanej dalej „ustawą z 2013 r. o gruntach rolnych”), na niektóre przepisy mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (ustawy nr CCXII z 2013 r. wprowadzającej przepisy różne i przepisy przejściowe w związku z ustawą nr CXXII z 2013 r. o sprzedaży gruntów rolnych i leśnych, zwanej dalej „ustawą z 2013 r. o przepisach przejściowych”) i na art. 94 ust. 5 ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (ustawy nr CXLI z 1997 r. o księgach wieczystych, zwanej dalej „ustawą o księgach wieczystych”), ograniczając w sposób oczywiście nieproporcjonalny prawa użytkowania gruntów rolnych i leśnych, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 49 i 63 TFUE oraz art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

- 2 Artykuł 17 karty, zatytułowany „Prawo własności”, w ust. 1 stanowi:

„Każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny”.

- 3 Artykuł 51 karty, zatytułowany „Zakres zastosowania”, w ust. 1 stanowi:

„Postanowienia niniejszej karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. [...]”.

- 4 Artykuł 52 karty, zatytułowany „Zakres i wykładnia praw i zasad”, stanowi w ust. 1 i 3:

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

[...]

3. W zakresie, w jakim niniejsza karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę”.

2. Akt przystąpienia z 2003 r.

- 5 Załącznik X do Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. 2003, L 236, s. 33, zwanego dalej „aktem przystąpienia z 2003 r.”) jest zatytułowany „Wykaz, o którym mowa w artykule 24 aktu przystąpienia: Węgry”. Rozdział 3 tego załącznika, zatytułowany „Swobodny przepływ kapitału”, stanowi w pkt 2:

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

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

[...]

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

- 6 Decyzją Komisji 2010/792/UE z dnia 20 grudnia 2010 r. przedłużającą okres przejściowy dotyczący nabywania gruntów rolnych na Węgrzech (Dz.U. 2010, L 336, s. 60) okres przejściowy ustanowiony w pkt 2 rozdziału 3 załącznika X do aktu przystąpienia z 2003 r. został przedłużony do dnia 30 kwietnia 2014 r.

B. Prawo węgierskie

- 7 Artykuł 38 ust. 1 földről szóló 1987. évi I. törvény (ustawy nr I z 1987 r. o ziemi) przewidywał, że osoby fizyczne nieposiadające obywatelstwa węgierskiego lub posiadające to obywatelstwo, ale stale zamieszkujące poza terytorium Węgier, a także osoby prawne mające siedzibę poza terytorium Węgier lub mające siedzibę na Węgrzech, lecz których kapitał zakładowy należał do osób fizycznych lub prawnych zamieszkałych lub mających siedzibę poza terytorium Węgier, mogły nabyć własność ziemi uprawnej poprzez zakup, wymianę lub darowiznę jedynie za uprzednią zgodą ministra finansów.

- 8 Artykuł 1 ust. 5 171/1991 Korm. Rendelet (dekretu rządowego 171/1991) z dnia 27 grudnia 1991 r., który wszedł w życie w dniu 1 stycznia 1992 r., wykluczył możliwość nabywania ziem uprawnych przez osoby nieposiadające obywatelstwa węgierskiego, z wyjątkiem osób posiadających zezwolenie na pobyt stały i osób, którym przyznano status uchodźcy.
- 9 Ustawa z 1994 r. o ziemi uprawnej utrzymała ten zakaz nabywania, rozszerzając go na osoby prawne, niezależnie od tego, czy mają siedzibę na terytorium Węgier.
- 10 Ustawa ta została znowelizowana z dniem 1 stycznia 2002 r. przez termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXVII. törvény (ustawę nr CXVII z 2001 r. o zmianie ustawy nr LV z 1994 r. o ziemi uprawnej) w celu wykluczenia również możliwości ustanowienia w drodze umowy prawa użytkowania ziemi uprawnej na rzecz osób fizycznych nieposiadających obywatelstwa węgierskiego lub osób prawnych. W następstwie tych zmian art. 11 ust. 1 ustawy z 1994 r. o ziemi uprawnej stanowił, że „[d]la ustanowienia w drodze umowy prawa użytkowania i używania stosuje się przepisy rozdziału II dotyczące ograniczenia nabywania własności. [...]”.
- 11 Artykuł 11 ust. 1 ustawy z 1994 r. o ziemi uprawnej został następnie znowelizowany przez egyes agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. törvény (ustawę nr CCXIII z 2012 r. o zmianie niektórych ustaw rolnych). Wspomniany art. 11 ust. 1 po nowelizacji, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2013 r., stanowił, że „prawo użytkowania ustanowione w drodze umowy jest nieważne, chyba że zostało ustanowione na rzecz bliskiego członka rodziny”. Ustawa nr CCXIII z 2012 r. wprowadziła również do ustawy z 1994 r. nowy art. 91 ust. 1, zgodnie z którym „w dniu 1 stycznia 2033 r. wygasają z mocy ustawy prawa użytkowania istniejące w dniu 1 stycznia 2013 r. ustanowione w drodze umowy pomiędzy osobami niebędącymi bliskimi członkami rodziny zarówno na czas nieokreślony, jak i na czas określony, wygasające po dniu 30 grudnia 2032 r.”.
- 12 Ustawa z 2013 r. o gruntach rolnych została przyjęta w dniu 21 czerwca 2013 r. i weszła w życie w dniu 15 grudnia 2013 r.
- 13 Artykuł 37 ust. 1 ustawy z 2013 r. o gruntach rolnych utrzymuje zasadę, zgodnie z którą prawo użytkowania lub używania takich gruntów ustanowione na podstawie umowy jest nieważne, chyba że jest ustanowione na rzecz bliskiego członka tej samej rodziny.
- 14 Artykuł 5 pkt 13 tej ustawy zawiera następującą definicję:

„»Bliski członek rodziny«: małżonkowie, wstępni i zstępni w linii prostej, dzieci adoptowane, dzieci własne i dzieci małżonka, rodzice adopcyjni, teściowie oraz bracia i siostry”.
- 15 Ustawa z 2013 r. o przepisach przejściowych została przyjęta w dniu 12 grudnia 2013 r. i weszła w życie w dniu 15 grudnia 2013 r.
- 16 Artykuł 108 ust. 1 tej ustawy, który uchylił art. 91 ust. 1 ustawy z 1994 r. o ziemi uprawnej, stanowi:

„W dniu 1 maja 2014 r. wygasają z mocy ustawy prawa użytkowania i używania istniejące w dniu 30 kwietnia 2014 r. ustanowione w drodze umowy pomiędzy osobami niebędącymi bliskimi członkami rodziny zarówno na czas nieokreślony, jak i na czas określony wygasające po dniu 30 kwietnia 2014 r.”.
- 17 Artykuł 94 ustawy o księgach wieczystych stanowi:

„1. W celu wykreślenia z księgi wieczystej praw użytkowania i używania wygasłych na podstawie art. 108 ust. 1 [ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych] (zwanych dalej łącznie w niniejszym przepisie »prawami użytkowania«) osoba fizyczna, której przysługują prawa użytkowania, jest zobowiązana, na podstawie wezwania wysłanego nie później niż w dniu 31 października 2014 r. przez organ prowadzący księgę wieczystą, do złożenia na formularzu, którego wzór określa w tym celu

minister, w ciągu 15 dni od daty doręczenia wezwania, oświadczenia dotyczącego bliskiej więzi rodzinnej łączącej ją z osobą wskazaną jako właściciel nieruchomości w dokumencie stanowiącym podstawę wpisu do księgi wieczystej. W razie niezłożenia oświadczenia w wymaganym terminie wnioski o wydanie zaświadczenia nie zostaną uwzględnione po dniu 31 grudnia 2014 r.

[...]

3. Jeżeli z oświadczenia nie wynika bliska więź rodzinna lub jeżeli żadne oświadczenie nie zostało złożone we wskazanym terminie, organ prowadzący księgę wieczystą wykreśla z urzędu prawa użytkowania ze wspomnianych ksiąg w ciągu sześciu miesięcy po wygaśnięciu terminu, w którym zgłoszenie powinno zostać złożone, a najpóźniej w dniu 31 lipca 2015 r.

[...]

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

II. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 18 Uznając, że poprzez przyjęcie ograniczeń dotyczących prawa użytkowania gruntów rolnych znajdujących się w niektórych przepisach ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych, wśród nich art. 108 ust. 1 tej ustawy, Węgry naruszyły art. 49 i 63 TFUE oraz art. 17 karty, Komisja w dniu 17 października 2014 r. skierowała do tego państwa członkowskiego wezwanie do usunięcia uchybienia. Węgry odpowiedziały na to wezwanie pismem z dnia 18 grudnia 2014 r., w którym zakwestionowały rzeczzone naruszenia.
- 19 W dniu 19 czerwca 2015 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię, w której podtrzymała stanowisko, że poprzez zniesienie określonych praw użytkowania z dniem 1 maja 2014 r. w drodze art. 108 ust. 1 ustawy o przepisach przejściowych z 2013 r. Węgry naruszyły przepisy prawa Unii wymienione w poprzednim punkcie. To państwo członkowskie odpowiedziało pismami z dnia 9 października 2015 r. i 18 kwietnia 2016 r., w których stwierdziło brak zarzucanych w ten sposób uchybień.
- 20 W tych okolicznościach Komisja postanowiła wnieść niniejszą skargę.

III. Co do przedmiotu skargi

- 21 W petitum skargi Komisja zarzuca Węgrom „ograniczenie” prawa użytkowania gruntów rolnych i leśnych (zwanymi dalej „gruntami rolnymi”) z naruszeniem prawa Unii, biorąc pod uwagę różne przepisy krajowe, które tam wymienia. Niemniej zarówno z uzasadnionej opinii, jak i treści samej skargi wynika, a poza tym jest bezsporne między stronami, co potwierdziły debaty podczas rozprawy, do których nawiązał rzecznik generalny w pkt 39 opinii, że ograniczenie praw użytkowania zarzucane w niniejszej sprawie przez Komisję to konkretnie ograniczenie wynikające ze zniesienia tych praw w art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych. Inne przepisy krajowe, do których odnosi się petitum skargi, zostały wymienione w nim i w samej skardze jedynie jako elementy krajowego kontekstu normatywnego, w który wpisuje się wspomniany art. 108 ust. 1, ponieważ elementy te są niezbędne do pełnego zrozumienia zakresu tego przepisu.

- 22 Skarga Komisji zmierza zatem do stwierdzenia, że przyjmując art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych (zwany dalej „kwestionowanym uregulowaniem”) i znosząc w ten sposób ex lege ustanowione wcześniej prawa użytkowania pomiędzy osobami, które nie są bliskimi członkami rodziny na Węgrzech, na gruntach rolnych położonych na Węgrzech, to państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy art. 49 i 63 TFUE oraz art. 17 karty praw podstawowych.

IV. W przedmiocie właściwości Trybunału

A. Argumentacja stron

- 23 Węgry utrzymują na wstępie, że z uwagi na to, iż uchylone na mocy kwestionowanego uregulowania umowy użytkowania obchodziły zakazy nabywania własności gruntów rolnych obowiązujące przed ich przystąpieniem do Unii i że z tego powodu były nieważne ab initio już przed tym przystąpieniem, ani ich skutki, ani tym samym późniejsze zniesienie przez kwestionowane uregulowanie rozpatrywanych praw użytkowania, nie mogą być oceniane w świetle prawa Unii. Trybunał nie jest bowiem właściwy do wykładni tego prawa, gdy okoliczności faktyczne sporu wystąpiły przed przystąpieniem danego państwa członkowskiego do Unii.
- 24 Komisja podnosi ze swej strony, że prawo Unii ma natychmiastowe zastosowanie w nowych państwach członkowskich i że w niniejszym przypadku przedmiot sporu dotyczy uregulowania krajowego przyjętego w 2013 r. i przewidującego zniesienie z mocy prawa z dniem 1 maja 2014 r. praw użytkowania nadal istniejących i wpisanych do ksiąg wieczystych, a nie zgodności z prawem umów użytkowania zawartych przed przystąpieniem Węgier do Unii. Węgry przyznały ponadto wyraźnie w odpowiedzi na uzasadnioną opinię, że w żadnej sprawie sądy węgierskie nie orzekły o nieważności konkretnych umów użytkowania.

B. Ocena Trybunału

- 25 Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, Trybunał jest właściwy do dokonywania wykładni prawa Unii w zakresie, w jakim dotyczy to jego stosowania w nowym państwie członkowskim od momentu przystąpienia tego państwa do Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 26 W niniejszym przypadku, jak podnosi Komisja, prawa użytkowania, na które wpływa kwestionowane uregulowanie, istniały jeszcze w dniu 30 kwietnia 2014 r., a ich zniesienie, jak również późniejsze wykreślenie z ksiąg wieczystych, miały miejsce ze względu na to uregulowanie, uchwalone prawie dziesięć lat po przystąpieniu Węgier do Unii, nie zaś z powodu zastosowania uregulowań krajowych, które obowiązywałyby i wywołałyby wszystkie swoje skutki względem takich praw użytkowania już przed dniem tego przystąpienia.
- 27 Wynika z tego, że należy odrzucić argumentację Węgier kwestionującą właściwość Trybunału.

V. Co do istoty

A. Argumentacja stron

- 28 Komisja twierdzi w pierwszej kolejności, że kwestionowane uregulowanie może, w zależności od szczególnych okoliczności każdego możliwego przypadku, ograniczać zarówno swobodę przedsiębiorczości, jak i swobodny przepływ kapitału, a w konsekwencji naruszać zarówno art. 49 TFUE, jak i art. 63 TFUE.
- 29 W drugiej kolejności rzezone uregulowanie jest jej zdaniem pośrednio dyskryminujące w odniesieniu do obywateli państw członkowskich innych niż Węgry, ponieważ w okresie od 1992 r. do 2002 r. ustanowienie użytkowania było dla nich jedynym sposobem inwestowania w grunty rolne na Węgrzech, a ponadto rzadko dochodzi do sytuacji, by ci obywatele mieli bliskich członków rodziny będących właścicielami takich gruntów, od których mogliby uzyskać prawo ich użytkowania. W tych okolicznościach kwestionowanego uregulowania nie można uzasadniać na podstawie art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE lub nadrzędnych względów interesu ogólnego przyjętych w orzecznictwie.
- 30 W trzeciej kolejności, nawet gdyby takie względy uzasadnienia były możliwe, te, na które powołują się Węgry, nie są dopuszczalne w niniejszej sprawie, a kwestionowane uregulowanie nie spełnia wymogów wynikających z zasady proporcjonalności.
- 31 Co się tyczy, po pierwsze, różnych celów polityki rolnej wspomnianych w preambule ustawy z 2013 r. o gruntach rolnych i wskazanych przez Alkotmánybíróság (trybunał konstytucyjny, Węgry) w wyroku nr 25 z dnia 21 lipca 2015 r., a mianowicie zapewnienia, by produkcyjne grunty rolne znajdowały się w posiadaniu jedynie osób fizycznych, które je uprawiają, nie zaś w celach spekulacyjnych, zapobiegania rozdrobnieniu gruntów i utrzymania populacji wiejskiej i zrównoważonego rolnictwa, jak też stworzenia konkurencyjnych i stabilnych gospodarstw, Komisja podnosi, że nie uzasadniają one przeszkody w swobodnym przepływie kapitału.
- 32 W każdym razie omawiane ograniczenia nie są ani odpowiednie, ani spójne, ani konieczne do osiągnięcia przywoływanych celów.
- 33 Co się tyczy, po drugie, celu polegającego na uregulowaniu sytuacji niezgodnych z prawem, powstałych poprzez nabycie praw użytkowania przez nierezydentów, nieposiadających zezwolenia kursowego narodowego banku Węgier, które było wymagane do dnia 16 czerwca 2001 r. na mocy ustawy XCV z 1995 r. o walutach, Komisja podnosi, że taki wymóg zezwolenia powoduje, od czasu przystąpienia Węgier do Unii, dyskryminację ze względu na przynależność państwową zakazaną przez prawo Unii. Ponadto Węgry przyznały w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, że nie ma żadnego orzeczenia, w którym sąd węgierski uznałby, że nabycie prawa użytkowania bez posiadania zezwolenia kursowego może prowadzić do unieważnienia rzezonego użytkowania.
- 34 Co się tyczy, po trzecie, celu polegającego na zniesieniu praw użytkowania nabytych przed dniem 1 stycznia 2002 r. przez nierezydentów lub osoby prawne, które w ten sposób miałyby niezgodnie z prawem obejść zakaz nabywania własności, Komisja uważa, że fakt, iż obywatel państwa członkowskiego innego niż Węgry wybiera w celu inwestowania w grunty rolne lub osiedlenia się na Węgrzech tytuł prawny dostępny na podstawie prawa tego państwa członkowskiego, stanowi zwykłe korzystanie ze swobód gwarantowanych w art. 49 i 63 TFUE, a zatem nie może być uznany za nadużycie.
- 35 Ponadto Węgry nie wykazują swojego twierdzenia, zgodnie z którym wszystkie umowy użytkowania objęte kwestionowanym uregulowaniem zostały zawarte w sposób stanowiący nadużycie. Nie przedstawiają one w szczególności powodu, dla którego mogłyby tak być w przypadku umów przedłożonych Trybunałowi przez Komisję, a pochodzących od osób, które wniosły do niej skargi, ani

nie wskazują żadnej umowy uznanej za niezgodną z prawem na drodze sądowej. Ponadto nawet gdyby przyjąć, że w niektórych przypadkach prawo użytkowania zostało ustanowione w celu obejścia obowiązujących przepisów, stwierdzenia tego w żadnym wypadku nie można uogólniać poprzez przyjęcie założenia, że każda osoba, która ustanowiła takie prawo, działała z takim zamiarem.

- 36 W czwartej kolejności Komisja uważa, że kwestionowane uregulowanie narusza zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań. Zasady te skutkują bowiem tym, że w przypadku zniesienia tytułów prawnych pozwalających ich posiadaczom na wykonywanie działalności gospodarczej nie byłoby proporcjonalne i uzasadnione, by wprowadzać okres przejściowy wynoszący cztery i pół miesiąca, uchylając jednocześnie tym samym okres przejściowy wynoszący 20 lat, ustanowiony mniej niż rok wcześniej. Sprzeczny z tymi zasadami jest również brak ustanowienia specjalnej rekompensaty umożliwiającej odszkodowanie dla zainteresowanych na określonych z góry warunkach za pozbawienie uiszczanego świadczenia wzajemnego, utratę wartości dokonanych inwestycji oraz utratę zysku.
- 37 W piątej kolejności Komisja podnosi, że ponieważ kwestionowane uregulowanie ogranicza swobodę przedsiębiorczości i swobodny przepływu kapitału i ponieważ Węgry powołują się na nadrzędne względy interesu ogólnego w celu uzasadnienia takich ograniczeń, w niniejszej sprawie znajdują zastosowanie postanowienia karty.
- 38 Wspomniane uregulowanie narusza art. 17 karty. Zniesienie rozpatrywanych praw użytkowania stanowi bowiem pozbawienie własności w rozumieniu tego artykułu, podobnie jak art. 1 protokołu nr 1 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”).
- 39 Pozbawienie praw użytkowania na niekorzyść tysięcy obywateli niewęgierskich nie jest w niniejszym przypadku uzasadnione żadnym z dopuszczalnych względów interesu ogólnego, a nawet gdyby można było uznać je za uzasadnione, nie jest ono proporcjonalne, biorąc pod uwagę w szczególności elementy przedstawione wcześniej. Kwestionowane uregulowanie nie przewidziało również odszkodowania wymaganego w art. 17 karty, które ma na celu zrekompensowanie w sposób skuteczny pozbawienia praw rzeczowych o znacznej wartości ekonomicznej.
- 40 Wreszcie zainteresowani działali w dobrej wierze, wykorzystując możliwość inwestycyjną oferowaną im przez istniejące ramy prawne, i zarówno praktyka organów administracyjnych właściwych w dziedzinie ksiąg wieczystych, jak i brak działań ze strony organów wymiaru sprawiedliwości potwierdziły zgodność z prawem danych użytkowników.
- 41 W odpowiedzi na skargę Węgry kwestionują jakiegokolwiek ograniczenie swobody przedsiębiorczości. Z wyroku Alkotmánybíróság (trybunału konstytucyjnego) nr 25 z dnia 21 lipca 2015 r. wynika, że posiadacze rozpatrywanych praw użytkowania nie ponieśli szkody majątkowej, ponieważ sąd ten uznał, że generalnie przepisy węgierskiego prawa cywilnego gwarantują im wystarczającą możliwość dochodzenia swoich interesów w ramach rozstrzygnięcia sporów między stronami. Osoby te mogą ponadto kontynuować uprawę ziemi w przyszłości, nabywając za zgodą właściciela jej własność lub zawierając umowę jej dzierżawy. Co się tyczy swobodnego przepływu kapitału, nie wykazano jego ograniczenia, ponieważ kwestionowane uregulowanie ogranicza się do ustanowienia warunku dotyczącego więzi rodzinnej, jeśli chodzi o tylko jeden z tytułów do eksploatacji gruntów ornych, gdyż zakup i dzierżawa pozostają możliwe.
- 42 Ponadto wspomniane państwo członkowskie kwestionuje istnienie dyskryminacji pośredniej ze względu na przynależność państwową, ponieważ kwestionowane uregulowanie dotyczy zarówno obywateli węgierskich, jak i obywateli innych państw członkowskich, o czym świadczy fakt, że spośród 100 000 osób objętych tym uregulowaniem jedynie 5058 było obywatelami innych państw, w tym obywatelami państw trzecich. To, że wyjątek dotyczący bliskiej więzi rodzinnej działa zazwyczaj na korzyść obywateli węgierskich, wynika z faktu, że chodzi o grunty położone na Węgrzech, których właścicielami są zwykle

Węgry. Wyjątek ten bierze pod uwagę okoliczność, że rodzice często kupują swoim dzieciom nieruchomości, na których ustanawiają dla siebie prawo użytkowania, oraz okoliczność, że współmałżonek zmarłego dziedziczy często takie prawo.

- 43 Węgry uważają, że nawet przy założeniu, iż doszło do ograniczenia swobodnego przepływu kapitału, jest ono uzasadnione przede wszystkim celami polityki rolnej przypomnianymi w pkt 31 niniejszego wyroku.
- 44 Następnie państwo to podnosi, że niezgodność z prawem ab initio rozpatrywanych umów użytkowania została uznana przez Alkotmánybíróság (trybunał konstytucyjny), który stwierdził w wyroku nr 25 z dnia 21 lipca 2015 r., że kwestionowane uregulowanie miało na celu w szczególności spowodowanie, by księgi wieczyste odzwierciedlały stosunki prawne zgodne z nowym systemem mającym zastosowanie do gruntów rolnych, oraz usunięcie skutków prawnych praktyki, z powodu której prawo użytkowania stosowane było w sposób nieprawidłowy.
- 45 W przypadku gdy strony wybierają inny rodzaj umowy niż ten, który odpowiada ich rzeczywistej woli, z art. 207 ust. 6 a polgari törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (ustawy nr IV z 1959 r. wprowadzającej kodeks cywilny) wynika, że umowa jest fikcyjna i nieważna.
- 46 Biorąc pod uwagę dużą liczbę przypadków nabycia praw użytkowania, które zostały zawarte w różny sposób w nadziei żywionej przez nierezydentów, że po przystąpieniu Węgier do Unii lub po odpadnięciu przeszkód prawnych będą mogli nabyć kiedyś własność danych gruntów, oraz to, że zniesienie tych praw może wchodzić w zakres pojęcia porządku publicznego, o którym mowa w art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE, ustawodawca krajowy ze względów budżetowych i ze względów ekonomii wymiaru sprawiedliwości wybrał zniesienie tych praw i ich wykreślenie z księgi wieczystej na drodze ustawodawczej, a nie pozostawienie ich do zaskarżenia indywidualnie na drodze sądowej.
- 47 Wreszcie Węgry uważają, że kwestionowane uregulowanie jest również uzasadnione wolą zakończenia niezgodności z prawem umów użytkowania zawartych bez zezwolenia kursowego wymaganego na mocy ustawy nr XCV z 1995 r.
- 48 Jeżeli chodzi o proporcjonalność i konieczność ograniczenia prawa własności, Alkotmánybíróság (trybunał konstytucyjny) orzekł w wyroku nr 25 z dnia 21 lipca 2015 r., że rozpatrywane zniesienie praw użytkowania nie odpowiada wyłączeniu, ponieważ prawa te mają charakter umowny i mogą w konsekwencji zostać ograniczone przez przepisy ustawowe w interesie ogólnym, a wspomniane zniesienie nie prowadzi ani do nabycia prawa przez państwo, ani do powstania nowego prawa rzeczowego przysługującego innemu podmiotowi prawa. Co więcej, środek ten odpowiada interesowi ogólnemu, ponieważ grunty właściciela zostają pozbawione ciężarów i podlegają odtąd w wyniku ograniczeń społecznych obowiązkowi związanym z gruntami produkcyjnymi.
- 49 Jeśli chodzi o krótkość okresu przejściowego, zainteresowane podmioty gospodarcze nie były uprawnione do pokładania uzasadnionych oczekiwań w utrzymaniu wcześniejszego uregulowania, co do którego można było przewidzieć, że będzie ono ewoluować wskutek wygaśnięcia moratorium na nabywanie gruntów wynikającego z aktu przystąpienia z 2003 r.
- 50 Ponadto Węgry podnoszą, że odrębne badanie kwestionowanego uregulowania w świetle karty nie jest konieczne oraz że w każdym razie z wyroku nr 25 Alkotmánybíróság (trybunału konstytucyjnego) z dnia 21 lipca 2015 r. wynika, że zniesienie rozpatrywanych praw użytkowania nie stanowi wyłączenia i że jest ono ponadto uzasadnione interesem ogólnym, podczas gdy przepisy prawa cywilnego umożliwiają dawnemu użytkownikowi uzyskanie sprawiedliwej, całościowej rekompensaty i w odpowiednim czasie za poniesione straty. Ponadto art. 17 karty nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, ponieważ zniesione w ten sposób umowy o użytkowanie zostały zawarte w sposób niezgodny z prawem i w złej wierze.

B. Ocena Trybunału

1. W przedmiocie art. 49 TFUE

- 51 Co się tyczy żądania Komisji, by stwierdzić uchybienie zobowiązaniom ciążącym na Węgrzech na mocy art. 49 TFUE, należy przypomnieć, że w przypadku gdy prawo do nabywania, użytkowania i zbywania nieruchomości na terytorium innego państwa członkowskiego jest wykonywane jako uzupełnienie prawa przedsiębiorczości, generuje ono przepływy kapitału (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, pkt 54).
- 52 Jak zauważyła Komisja, powołując się w tym względzie na sytuację obywateli państw członkowskich innych niż Węgry, prowadzących działalność rolniczą w tym państwie członkowskim, którzy w tym celu nabyli w sposób bezpośredni lub pośredni prawo użytkowania gruntów rolnych, takie prawo stanowi w takim przypadku uzupełnienie korzystania przez tych obywateli ze swobody przedsiębiorczości.
- 53 Chociaż kwestionowane uregulowanie może w związku z tym a priori być objęte zarówno zakresem stosowania art. 49 TFUE, jak i zakresem stosowania art. 63 TFUE, nie zmienia to jednak faktu, że w niniejszym przypadku ograniczenie swobody przedsiębiorczości wynikające z kwestionowanego uregulowania, na które powołuje się Komisja w skardze, stanowi bezpośrednią konsekwencję ograniczenia swobodnego przepływu kapitału, które zarzuca ona zresztą w tej samej skardze. Ponieważ pierwsze zarzucane ograniczenie jest tym samym nierozzerwalnie związane z drugim, nie ma konieczności badania kwestionowanego uregulowania w świetle art. 49 TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 4 czerwca 2002 r., Komisja/Portugalia, C-367/98, EU:C:2002:326, pkt 56; z dnia 13 maja 2003 r., Komisja/Hiszpania, C-463/00, EU:C:2003:272, pkt 86; a także z dnia 10 listopada 2011 r., Komisja/Portugalia, C-212/09, EU:C:2011:717, pkt 98 i przytoczone tam orzecznictwo).

2. W przedmiocie art. 63 TFUE i art. 17 karty

a) W przedmiocie możliwości stosowania art. 63 TFUE i istnienia ograniczenia w swobodnym przepływie kapitału

- 54 Należy przypomnieć, że przepływy kapitału obejmują czynności, poprzez które osoby niebędące rezydentami dokonują inwestycji w nieruchomości na terytorium państwa członkowskiego, co wynika z nomenklatury przepływów kapitału znajdującej się w załączniku I do dyrektywy Rady 88/361/EWG z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie wykonania art. 67 traktatu WE [artykuł uchylony przez traktat z Amsterdamu] (Dz.U. 1988, L 178, s. 5), która to nomenklatura zachowuje instrukcyjny charakter dla zdefiniowania pojęcia przepływu kapitału (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 55 Pojęcie to obejmuje w szczególności inwestycje w nieruchomości polegające na nabyciu prawa użytkowania gruntów, jak potwierdzają to w szczególności wyjaśnienia zamieszczone w załączniku I do dyrektywy 88/361, w świetle których do kategorii inwestycji w nieruchomości objętych przez tę dyrektywę należy nabycie prawa użytkowania nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, pkt 57).
- 56 W niniejszym przypadku kwestionowane uregulowanie znosi prawa użytkowania nabyte wcześniej na gruntach rolnych, w sytuacji gdy posiadacze tych praw nie spełniają wymogu, od którego ustawodawstwo krajowe uzależnia aktualnie nabycie takich praw, mianowicie istnienia bliskiej więzi rodzinnej między nabywcą prawa użytkowania a właścicielem danych gruntów.

- 57 Bezsporne jest zresztą, że wśród posiadaczy praw użytkowania objętych w ten sposób tym uregulowaniem znajduje się wielu obywateli państw członkowskich innych niż Węgry, którzy nabyli takie prawa albo bezpośrednio, albo pośrednio poprzez osobę prawną utworzoną na Węgrzech.
- 58 Przewidując jednak wygaśnięcie z mocy prawa praw użytkowania posiadanych w ten sposób na gruntach rolnych przez obywateli państw członkowskich innych niż Węgry, kwestionowane uregulowanie ogranicza ze względu na sam swój przedmiot i już tylko z tego powodu prawo zainteresowanych do swobodnego przepływu kapitału zagwarantowanego przez art. 63 TFUE. Uregulowanie to bowiem pozbawia ich zarówno możliwości dalszego korzystania z ich prawa użytkowania, uniemożliwiając im w szczególności wykorzystywanie i eksploatację danych gruntów lub oddanie ich w dzierżawę i czerpanie z nich w ten sposób zysku, jak i możliwości ewentualnego zbycia tego prawa, na przykład poprzez przeniesienie go z powrotem na właściciela. Uregulowanie to może poza tym zniechęcać osoby niebędące rezydentami do dokonywania inwestycji na Węgrzech w przyszłości (zob. podobnie wyrok z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, pkt 62–66).

b) W przedmiocie uzasadnienia ograniczenia w swobodnym przepływie kapitału i w przedmiocie stosowania art. 17 karty

- 59 Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, środek taki jak kwestionowane uregulowanie, który ogranicza swobodę przepływu kapitału, może być dopuszczony jedynie pod warunkiem, że jest uzasadniony nadrzędnymi względami interesu ogólnego oraz że jest zgodny z zasadą proporcjonalności, co oznacza, że jest on właściwy dla zagwarantowania osiągnięcia zamierzonego, zasadnego celu i nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (zob. podobnie wyrok z dnia 11 listopada 2010 r., Komisja/Portugalia, C-543/08, EU:C:2010:669, pkt 83).
- 60 Podobnie, środek taki mógłby być uzasadniony względami wymienionymi w art. 65 TFUE, pod warunkiem że jest zgodny ze wspomnianą zasadą proporcjonalności (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 61 W tym względzie należy również przypomnieć, że uregulowanie krajowe jest właściwe do zapewnienia realizacji wskazanego celu, tylko jeśli rzeczywiście zmierza do jego osiągnięcia w sposób spójny i konsekwentny (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 62 W niniejszej sprawie Węgry podniosły, że kwestionowane uregulowanie jest uzasadnione, odpowiednio, nadrzędnymi względami interesu ogólnego uznanymi w orzecznictwie Trybunału, czyli w niniejszym przypadku celem związanym z racjonalną eksploatacją gruntów rolnych, oraz względami, o których mowa w art. 65 TFUE. W odniesieniu do tego ostatniego postanowienia to państwo członkowskie powołuje się konkretnie z jednej strony na wolę zaradzenia naruszeniom przepisów krajowych w dziedzinie kontroli dewizowej, a z drugiej strony na wolę zwalczania w ramach ochrony porządku publicznego praktyk nabywania stanowiących nadużycie.
- 63 Poza tym należy również przypomnieć, że prawa podstawowe gwarantowane przez kartę znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach regulowanych przez prawo Unii, a zatem muszą być przestrzegane w szczególności wówczas, gdy przepisy krajowe wchodzą w zakres stosowania tego prawa (zob. w szczególności wyroki: z dnia 26 lutego 2013 r., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 19–21; z dnia 21 grudnia 2016 r., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, pkt 62).
- 64 Sytuacja taka ma miejsce w szczególności, gdy przepisy krajowe mogą stanowić przeszkodę dla jednej lub szeregu swobód podstawowych zagwarantowanych traktatem FUE i gdy dane państwo członkowskie powołuje się na względy wymienione w art. 65 TFUE lub nadrzędne względy interesu ogólnego uznane w prawie Unii dla uzasadnienia takiej przeszkody. W takiej sytuacji odnośne przepisy

krajowe mogą być zgodnie z utrwalonym orzecznictwem objęte przewidzianymi wyjątkami wyłącznie wtedy, gdy są zgodne z prawami podstawowymi, nad których przestrzeganiem czuwa Trybunał (zob. podobnie wyroki: z dnia 18 czerwca 1991 r., ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, pkt 43; z dnia 27 kwietnia 2006 r., Komisja/Niemcy, C-441/02, EU:C:2006:253, pkt 108 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 21 grudnia 2016 r., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, pkt 63).

- 65 W tym względzie, jak już orzekł Trybunał, korzystanie przez państwo członkowskie z wyjątków przewidzianych w prawie Unii w celu uzasadnienia ograniczenia podstawowej swobody zagwarantowanej traktatem należy zatem uznać za „stosowanie prawa Unii” w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty (zob. wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 66 Otóż w niniejszym przypadku, jak wskazano w pkt 58 i 62 niniejszego wyroku, kwestionowane uregulowanie stanowi ograniczenie w swobodnym przepływie kapitału, a Węgry wskazują na istnienie nadrzędnych względów interesu ogólnego oraz względów, o których mowa w art. 65 TFUE, w celu uzasadnienia tego ograniczenia. W tych okolicznościach zgodność tych przepisów z prawem Unii należy analizować zarówno w świetle wyjątków przewidzianych w traktatach i orzecznictwie Trybunału, jak i praw podstawowych gwarantowanych przez kartę (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, pkt 65, 102, 103), wśród których znajduje się prawo własności zagwarantowane w jej art. 17, którego naruszenie zarzuca w niniejszej sprawie Komisja.

1) W przedmiocie istnienia pozbawienia własności w rozumieniu art. 17 ust. 1 karty

- 67 Zgodnie z art. 17 ust. 1 karty każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem i nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Poza tym korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny.
- 68 W tym względzie należy przypomnieć tytułem wstępu, że – jak wskazał już Trybunał – art. 17 karty stanowi normę prawną przyznającą uprawnienia jednostkom (zob. podobnie wyrok z dnia 20 września 2016 r., Ledra Advertising i in./Komisja i EBC, od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, pkt 66).
- 69 Co się tyczy przesłanek materialnych określonych w art. 17 ust. 1 karty, w pierwszej kolejności z orzecznictwa Trybunału wynika, że ochrona przyznana przez ten przepis dotyczy praw o charakterze majątkowym, z których w świetle danego porządku prawnego wynika ustalona sytuacja prawna pozwalająca na samodzielne korzystanie z tych praw przez ich posiadacza i z korzyścią dla niego (wyroki: z dnia 22 stycznia 2013 r., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, pkt 34; a także z dnia 3 września 2015 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Komisja, C-398/13 P, EU:C:2015:535, pkt 60).
- 70 Tymczasem wbrew temu, co stwierdziły Węgry w tym względzie podczas rozprawy, oczywiste jest, że prawa użytkowania nieruchomości, takie jak rozpatrywane w niniejszej sprawie, jako że uprawniają ich posiadacza do korzystania z tych nieruchomości i czerpania z nich pożytków, mają wartość majątkową i przyznają temu posiadaczowi ustaloną sytuacją prawną pozwalającą na samodzielne wykonywanie tych praw do używania i czerpania pożytków, i to nawet wtedy gdyby możliwość przeniesienia tych praw była ograniczona lub wyłączona na mocy mającego zastosowanie prawa krajowego.
- 71 Nabyciu w drodze umownej takich praw użytkowania gruntów rolnych towarzyszy bowiem co do zasady zapłata ceny. Prawa te umożliwiają ich posiadaczom korzystanie z takich gruntów, w szczególności do celów gospodarczych, a nawet – w razie potrzeby – wydzierżawianie ich osobom trzecim i są w związku z tym objęte zakresem zastosowania art. 17 ust. 1 karty.

- 72 Ponadto z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej „ETPC”) dotyczącego art. 1 protokołu nr 1 do EKPC, które to orzecznictwo należy uwzględnić na podstawie art. 52 ust. 3 karty do celów interpretacji jej art. 17 jako minimalnego progu ochrony (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 marca 2017 r., *Al Chodor*, C-528/15, EU:C:2017:213, pkt 37; z dnia 13 czerwca 2017 r., *Florescu i in.*, C-258/14, EU:C:2017:448, pkt 49; a także z dnia 12 lutego 2019 r., *TC*, C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, pkt 57), wynika, że prawa używania nieruchomości lub czerpania z niej pożytków należy uznać za „mienię”, które może korzystać z ochrony gwarantowanej wspomnianym art. 1 (zob. w szczególności wyroki ETPC: z dnia 12 grudnia 2002 r., *Wittek przeciwko Niemcom*, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, §§ 43–46; z dnia 16 listopada 2004 r., *Bruncona przeciwko Finlandii*, CE:ECHR:2004:1116JUD004167398, § 78; a także z dnia 9 lutego 2006 r., *Athanasiou i in. przeciwko Grecji*, CE:ECHR:2006:0209JUD000253102, § 22).
- 73 Po drugie, wbrew temu, co twierdzą Węgry, prawa użytkownika, które zostały zniesione kwestionowanym uregulowaniem, należy uznać za „nabyte zgodnie z prawem” w rozumieniu art. 17 ust. 1 karty.
- 74 W tym względzie należy przede wszystkim zauważyć, że jak wynika z pkt 8 i 9 niniejszego wyroku, zmiany przepisów wprowadzonych w latach 1991 i 1994 w celu zakazania nabywania gruntów rolnych przez osoby fizyczne nieposiadające obywatelstwa węgierskiego oraz osoby prawne nie dotyczyły nabywania praw użytkownika takich gruntów. Dopiero bowiem z dniem 1 stycznia 2002 r. ustawa z 1994 r. o ziemi uprawnej została znowelizowana w celu wykluczenia również możliwości ustanawiania w drodze umowy prawa użytkownika gruntów rolnych na rzecz tych osób fizycznych i prawnych.
- 75 Tym samym prawa użytkownika, których dotyczy kwestionowane uregulowanie, zostały ustanowione na gruntach rolnych w okresie, gdy ustanowienie takich praw nie było zakazane przez obowiązujące przepisy krajowe.
- 76 Następnie Węgry nie wykazały ani tego, że przepisy krajowe w zakresie kontroli dewizowej, na które się powołują, miały na celu poddanie nabycia praw użytkownika przez nierezydentów zezwoleniu dewizowemu, ani tego, że prawa użytkownika nabyte przez obywateli innych państw członkowskich i zniesione kwestionowanym uregulowaniem były na mocy obowiązującego prawa krajowego nieważne ab initio z powodu obejścia przepisów mających zastosowanie w zakresie nabywania własności gruntów rolnych.
- 77 W tym ostatnim względzie, jak podniosła Komisja i jak Węgry przyznały na etapie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, nie istnieje żadne orzeczenie sądowe, które stwierdzałoby taką nieważność w odniesieniu do takich praw użytkownika. Natomiast Komisja powołała się przed Trybunałem na wyrok *Kúria* (sądu najwyższego, Węgry) z dnia 26 stycznia 2010 r., którego uzasadnienie wyraźnie wskazuje, że samo ustanowienie prawa użytkownika gruntów rolnych nie oznacza, że strony zamierzały obejść przepisy obowiązujące w dziedzinie sprzedaży takich gruntów.
- 78 Ponadto o ile z wyroku *Alkotmánybíróság* (trybunału konstytucyjnego) nr 25 z dnia 21 lipca 2015 r. wydaje się wprawdzie wynikać, że kwestionowane uregulowanie zmierzało przynajmniej w części do wyeliminowania skutków prawnych praktyki nabywania gruntów rolnych, w wyniku której prawo użytkownika było stosowane „w sposób nieprawidłowy”, o tyle stwierdzenie to nie wydaje się równoznaczne ze stwierdzeniem nadużycia ze strony wszystkich posiadaczy praw użytkownika, których to dotyczy, gdyż we wspomnianym wyroku podkreślono zresztą, że kwestionowane uregulowanie położyło kres obowiązywaniu praw użytkownika na przyszłość, lecz nie zakwalifikowało żadnego wcześniejszego zachowania jako niezgodnego z prawem.
- 79 Wreszcie bezsporne jest, że prawa użytkownika nabywane przez nierezydentów były przedmiotem systematycznych wpisów w księgach wieczystych dokonywanych przez właściwe organy węgierskie. Tymczasem, jak zgodnie przyznają strony, taki wpis wymaga, by dany akt miał albo postać aktu

publicznego, albo dokumentu prywatnego kontrasygnowanego przez adwokata, i prowadzi w konsekwencji zgodnie z art. 5 ustawy o księgach wieczystych do tego, że dany wpis dotyczący nieruchomości jest ważny do czasu przedstawienia dowodu przeciwnego. Komisja podkreśliła ponadto, co nie zostało zakwestionowane przez Węgry, że zgodnie z art. 3 tej ustawy, w brzmieniu obowiązującym do dnia 15 marca 2014 r., wpis taki miał charakter konstytutywny.

- 80 Jest zatem bezsporne, że zainteresowani mogli generalnie bez problemów korzystać z tych praw w charakterze użytkowników, w określonych wypadkach od bardzo wielu lat. Ich przekonanie o pewności prawa wiążącej się z ich tytułami wzmacniało przede wszystkim ich wpisanie do ksiąg wieczystych, następnie brak działań władz krajowych podjętych w rozsądnym terminie w celu ewentualnego stwierdzenia nieważności tych tytułów i wykreślenia ich wpisu w księgach, a wreszcie potwierdzenie w drodze ustawodawczej istnienia tych tytułów przez ustawę nr CCXIII z 2012 r., uchwaloną nieco ponad rok przed kwestionowanym uregulowaniem, w której mianowicie przewidziano utrzymanie w mocy tych tytułów do dnia 1 stycznia 2033 r.
- 81 W trzeciej kolejności, jak zaznaczył rzecznik generalny w pkt 136 i 157 opinii, rozpatrywane prawa użytkownika stanowią fragmentację prawa własności z uwagi na to, że przyznają ich właścicielom dwa odrębne atrybuty tego prawa, czyli prawo do posługiwania się daną rzeczą i pobierania z niej pożytków. Tymczasem kwestionowane uregulowanie znosi *ex lege* wszystkie istniejące prawa użytkownika odnoszące się do danych gruntów z wyjątkiem tych, które zostały ustanowione pomiędzy bliskimi członkami rodziny. Takie zniesienie z definicji pozbawia tym samym zainteresowanych w sposób przymusowy, całościowy i definitywny tych praw użytkownika na rzecz właścicieli tych gruntów nieuprawnionych do korzystania z nich.
- 82 Z powyższego wynika, że kwestionowane uregulowanie nie zawiera ograniczeń dotyczących używania rzeczy, lecz pozbawienie własności w rozumieniu art. 17 ust. 1 karty.
- 83 W tym względzie nie można uwzględnić argumentacji przedstawionej przez Węgry podczas rozprawy, zgodnie z którą posiadacze praw użytkownika pozbawieni ich w ten sposób zachowują możliwość dalszego korzystania z danych gruntów poprzez zawarcie umowy dzierżawy z właścicielem. Taki wniosek zależy bowiem wyłącznie od zgody właściciela i nie umożliwia zwrotu byłemu posiadaczowi prawa użytkownika prawa rzeczowego, które mu wcześniej przysługiwało i które ma odmienny charakter od prawa osobowego będącego wynikiem umowy dzierżawy. Ponadto obciąża go ono niedogodnościami, których by nie doznał, gdyby zachował swój tytuł.
- 84 Poza tym, stanowiąc, że „nikt nie może być pozbawiony swojej własności”, art. 17 ust. 1 zdanie drugie karty nie dotyczy wyłącznie pozbawienia własności w celu jej przeniesienia na organy władzy publicznej. W związku z tym, wbrew twierdzeniom Węgier w tym względzie, okoliczność, że rozpatrywane prawa użytkownika nie są nabywane przez organ władzy publicznej, lecz ich wygaśnięcie skutkuje tym, że przywracana jest pełna własność danych gruntów na rzecz właścicieli, nie wpływa w żaden sposób na fakt, że zniesienie tych praw powoduje, iż ich dawni posiadacze zostają ich pozbawieni.
- 85 W tym względzie należy również zauważyć, że ETPC uznał, iż przymusowa cesja na podstawie ustawodawstwa krajowego własności nieruchomości między jej właścicielem a posiadaczem prawa wieczystej dzierżawy tych samych nieruchomości (wyrok ETPC z dnia 21 lutego 1986 r. w sprawie James i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, §§ 27, 30, 38) czy też obowiązkowe przeniesienie nieruchomości rolnej z jednej osoby na inną w celu racjonalizacji rolnictwa (wyrok ETPC z dnia 21 lutego 1990 r., Håkansson i Sturesson przeciwko Szwecji, CE:ECHR:1990:0221JUD001185585, §§ 42–44) oznaczały pozbawienie własności w rozumieniu art. 1 akapit pierwszy zdanie drugie protokołu nr 1 do EKPC.

- 86 Z rozważań przedstawionych w pkt 69–85 niniejszego wyroku wynika, że zniesienie praw użytkowania wprowadzone kwestionowanym uregulowaniem stanowi pozbawienie własności w rozumieniu art. 17 ust. 1 karty.
- 87 Choć przepis ten nie zakazuje w sposób bezwzględny pozbawiania własności, przewiduje on jednak, że może ono mieć miejsce wyłącznie w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za utratę tej własności.
- 88 W odniesieniu do tych wymagań należy również uwzględnić wyjaśnienia zawarte w art. 52 ust. 1 karty, zgodnie z którym dopuszcza się wprowadzenie ograniczeń w wykonywaniu praw i wolności ustanowionych w karcie, o ile przewidziane są one ustawą, szanują istotę tych praw i wolności, są zgodne z zasadą proporcjonalności oraz są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.
- 89 Lektura art. 17 ust. 1 karty w związku z jej art. 52 ust. 1 prowadzi z jednej strony do wniosku, że w przypadku gdy powołano się na wzgląd użyteczności publicznej w celu uzasadnienia pozbawienia własności, należy zapewnić poszanowanie zasady proporcjonalności przewidzianej w art. 52 ust. 1 karty w odniesieniu do tej przyczyny oraz celów interesu ogólnego. Z drugiej strony takie odczytanie oznacza, że w przypadku braku takiego względu użyteczności publicznej uzasadniającego pozbawienie własności lub – przy założeniu, że taki wzgląd użyteczności publicznej został wykazany – w braku spełnienia warunków ustanowionych w art. 17 ust. 1 zdanie drugie karty prawo własności zagwarantowane tym postanowieniem zostałoby naruszone.

2) W przedmiocie uzasadnień i względów użyteczności publicznej

i) W przedmiocie uzasadnienia celami interesu ogólnego związanymi z eksploatacją gruntów rolnych

- 90 Jak wynika z pkt 31 i 43 niniejszego wyroku, Węgry twierdzą, że przy założeniu, iż kwestionowane uregulowanie zostałyby uznane za stanowiące ograniczenie w swobodnym przepływie kapitału, uregulowanie to, w zakresie, w jakim uzależnia wszelkie zachowanie prawa użytkowania gruntów rolnych od spełnienia warunku polegającego na tym, że użytkownik jest bliskim członkiem rodziny właściciela danych gruntów, ma na celu jednocześnie zastrzeżenie własności gruntów rolnych osobom, które je uprawiają, i zapobieżenie nabywaniu tych gruntów wyłącznie dla celów spekulacyjnych, umożliwienie ich eksploatacji nowym przedsiębiorstwom, ułatwienie tworzenia gospodarstw rolnych o rozmiarach rentownych i konkurencyjnych oraz uniknięcie rozdrabniania gruntów rolnych i migracji z obszarów wiejskich oraz wyludniania się wsi.
- 91 W tym względzie należy przypomnieć, że Trybunał przyznał, iż uregulowania krajowe mogą ograniczać swobodny przepływ kapitału ze względu na cele takie jak te zmierzające do zachowania eksploatacji gruntów rolnych poprzez zagospodarowanie bezpośrednie oraz do tego, aby nieruchomości rolne były przeważająco zamieszkałe i uprawiane przez ich właścicieli, a także do utrzymania, do celów zagospodarowania przestrzennego, stałej populacji na obszarach wiejskich oraz do wspierania rozsądnego użytkowania dostępnych gruntów, zwalczając nacisk rynku nieruchomości (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, pkt 82 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 92 Podobnie jest w przypadku celów polegających na zachowaniu rozdziału własności ziemskiej w sposób pozwalający na rozwój rentownych gospodarstw rolnych i harmonijne zarządzanie przestrzenią oraz krajobrazem (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, pkt 83 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 93 W niniejszym przypadku należy jednak zbadać, jak przypomniano w pkt 59 niniejszego wyroku, czy kwestionowane uregulowanie rzeczywiście zmierza do osiągnięcia przywoływanych w ten sposób zasadnych celów interesu ogólnego oraz czy jest ono właściwe dla zagwarantowania ich osiągnięcia i nie wykracza poza to, co jest do tego konieczne.
- 94 W tym kontekście trzeba również przypomnieć, że względy uzasadniające, które państwo członkowskie może podnieść, należy przedstawić wraz z odpowiednimi dowodami lub analizą odpowiedniego i proporcjonalnego charakteru przyjętego przez to państwo środka ograniczającego, a także dokładnymi danymi potwierdzającymi jego argumenty (wyrok z dnia 26 maja 2016 r., Komisja/Grecja, C-244/15, EU:C:2016:359, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 95 W tym względzie należy zauważyć, po pierwsze, że w zakresie, w jakim kwestionowane uregulowanie znosi wszystkie istniejące prawa użytkowania gruntów rolnych z wyjątkiem gruntów, do których uprawniony jest bliski członek rodziny ich właściciela, nie wydaje się ono właściwe dla realizacji celów, na które powołuje się Węgry, a z którymi nie ma ono żadnego bezpośredniego związku.
- 96 Węgry nie wykazały bowiem powodów, dla których rodzaj tytułu, z którego ktoś korzysta na gruncie rolnym, miałyby pozwalać na ustalenie, czy zainteresowany sam uprawia ten grunt czy nie, czy zamieszkuje w jego pobliżu czy nie, czy nabył go w ewentualnych celach spekulacyjnych czy nie, lub czy mógłby przyczynić się do rozwoju rentownego i konkurencyjnego rolnictwa, w szczególności poprzez uniknięcie rozdrobnienia gruntów rolnych.
- 97 Ponadto, jak orzekł już Trybunał w pkt 87 wyroku z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth (C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157), istnienie więzi rodzinnej wymaganej w niniejszym przypadku między użytkownikiem a właścicielem nie może zagwarantować, że użytkownik sam będzie użytkował dane grunty i że nie nabył on danego prawa użytkowania dla celów czysto spekulacyjnych. Podobnie brak jest podstaw do założenia z góry, że osoba trzecia w stosunku do rodziny właściciela, która nabyła prawo użytkowania takiego gruntu, nie będzie zdolna do uprawiania samodzielnie tego gruntu oraz że nabycie zostało dokonane na pewno do celów czysto spekulacyjnych, bez jakiegokolwiek woli uprawiania rzeczzonego gruntu.
- 98 Węgry nie wykazały zresztą również, w jaki sposób ów wymóg dotyczący bliskiej więzi rodzinnej mógłby przyczynić się do wsparcia i rozwoju rentownego i konkurencyjnego rolnictwa, w szczególności poprzez uniknięcie rozdrobnienia gruntów, lub do umożliwienia uniknięcia migracji z obszarów wiejskich i wyludniania się wsi.
- 99 Po drugie, kwestionowane uregulowanie wykracza w każdym wypadku poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów podnoszonych przez Węgry.
- 100 Okazuje się bowiem, że w celu zapewnienia, aby istnienie prawa użytkowania na gruncie przeznaczonym do eksploatacji rolniczej nie mogło prowadzić do zatrzymania tej eksploatacji, mogły zostać przyjęte inne środki, w mniejszym stopniu naruszające swobodę przepływu kapitału niż przewidziane we wspomnianym uregulowaniu. W tym względzie można byłoby na przykład wymagać od użytkownika, aby zachował takie przeznaczenie rolnicze, w razie potrzeby poprzez osobiste zapewnienie eksploatacji danego gruntu, w warunkach właściwych dla zapewnienia stabilności tej eksploatacji (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, pkt 92, 93).
- 101 Węgry nie wykazały zatem ani tego, że kwestionowane uregulowanie rzeczywiście służyło osiągnięciu celów leżących w interesie ogólnym związanych z eksploatacją gruntów rolnych, na które się powołują, ani w każdym razie tego, że jest ono właściwe do zagwarantowania w sposób spójny realizacji takich celów i ograniczone do środków koniecznych do tych celów.

ii) W przedmiocie uzasadnienia opartego na naruszeniu przepisów krajowych w dziedzinie kontroli dewizowej

- 102 Artykuł 65 ust. 1 lit. b) TFUE stanowi, że art. 63 TFUE nie narusza prawa państw członkowskich do podejmowania wszelkich środków niezbędnych do zapobiegania naruszeniom ich ustaw i aktów wykonawczych lub do ustanowienia procedur deklarowania przepływu kapitału do celów informacji administracyjnej bądź statystycznej lub podejmowania środków uzasadnionych powodami związanymi z porządkiem publicznym lub bezpieczeństwem publicznym. Zgodnie z art. 65 ust. 3 TFUE takie środki i procedury nie powinny jednak stanowić arbitralnej dyskryminacji ani ukrytego ograniczenia w swobodnym przepływie kapitału i płatności w rozumieniu art. 63 TFUE.
- 103 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE – jako odstępstwo od podstawowej zasady swobodnego przepływu kapitału – musi być przedmiotem ścisłej wykładni (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, pkt 96 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 104 Węgry twierdzą w niniejszym przypadku, że ponieważ transakcje nabycia praw użytkowania gruntów rolnych miały miejsce przed dniem 1 stycznia 2002 r. i zostały dokonane przez nierezydentów w rozumieniu przepisów krajowych mających zastosowanie w dziedzinie kontroli dewizowej, podlegały one na mocy tych przepisów zezwoleniu wydawanemu przez narodowy bank Węgier. Tymczasem nigdy nie zwrócono się o tego rodzaju zezwolenia dewizowe dla takich transakcji nabycia, w związku z czym były one nieważne.
- 105 W tym względzie należy zauważyć, po pierwsze, że jak wynika z pkt 76 niniejszego wyroku, Węgry nie wykazały, iż uregulowanie krajowe w dziedzinie kontroli dewizowej, do którego się odwołują, miało poddać transakcje nabycia praw użytkowania przez nierezydentów zezwoleniu dewizowemu pod rygorem nieważności tych transakcji. Nie wykazały one również, że przyjęcie kwestionowanego uregulowania było inspirowane wolą zaradzenia naruszeniom tego uregulowania krajowego w zakresie kontroli dewizowej.
- 106 Co się tyczy pierwszego z tych dwóch aspektów, należy wskazać ponadto, że nawet przy założeniu, iż ważność ab initio niektórych praw użytkowania zniesionych przez kwestionowane uregulowanie została poddana warunkowi posiadania zezwolenia dewizowego, Komisja przedstawiła Trybunałowi fragmenty opinii nr 1/2010 z dnia 28 czerwca 2010 r. i wyroku (sprawa BH2000.556) wydanych przez Kúria (sąd najwyższy), których dosłowna analiza wskazuje, że na mocy art. 237 ust. 2 ustawy nr IV z 1959 r. wprowadzającej kodeks cywilny, obowiązującego w czasie gdy uregulowanie krajowe w dziedzinie kontroli dewizowej zostało uchylone, począwszy od dnia, w którym pozwolenie przestaje być niezbędne do zawarcia umowy, umowę zawartą bez jego uzyskania należy uznać ukształtowaną w definitywny i ważny sposób.
- 107 Co się tyczy drugiego aspektu, należy przypomnieć, że kwestionowane uregulowanie przewiduje systematyczne wygaszanie praw użytkowania na gruntach rolnych posiadanych przez osoby, które nie mogą wykazać bliskiej więzi rodzinnej z właścicielem danej nieruchomości. Tymczasem to kryterium pokrewieństwa nie ma żadnego związku z uregulowaniem krajowym w dziedzinie kontroli dewizowej. Ponadto jest bezsporne, jak wynika w szczególności z pkt 42 niniejszego wyroku, że zniesienie praw użytkowania wprowadzone kwestionowanym uregulowaniem znajduje zastosowanie nie tylko w stosunku do nierezydentów, lecz również w stosunku do osób mających miejsce zamieszkania na Węgrzech i osób prawnych mających siedzibę w tym państwie członkowskim, które nie podlegają jednak przywoływanym przepisom krajowym w dziedzinie kontroli dewizowej.
- 108 Po drugie, w każdym razie zniesienie ex lege praw użytkowania wpisanych od dawna do ksiąg wieczystych, które nastąpiło ponad dziesięć lat po tym, jak omawiane przepisy krajowe w zakresie kontroli dewizowej zostały uchylone, nie stanowi środka proporcjonalnego. W celu ukarania ab initio ewentualnych naruszeń przepisów krajowych w dziedzinie kontroli dewizowej można bowiem było

przyjąć inne środki – wywołujące nie tak daleko idące skutki – takie jak grzywny administracyjne (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, pkt 106 i przytoczone tam orzecznictwo).

109 W świetle całości powyższych rozważań Węgry nie wykazały ani tego, że przepisy krajowe w zakresie kontroli dewizowej, na które się powołują, mogły mieć wpływ na ważność praw użytkowania, których dotyczy kwestionowane uregulowanie, ani tego, że to uregulowanie zostało przyjęte w celu zaradzenia takim ewentualnym naruszeniom w dziedzinie kontroli dewizowej, ani też – w każdym razie przy założeniu że w kwestionowane uregulowanie rzeczywiście zmierzało do takiego celu – tego, że dokonane tym uregulowaniem zniesienie praw użytkowania jest proporcjonalne do tego celu i dopuszczalne na podstawie art. 65 TFUE.

iii) W przedmiocie uzasadnienia opartego na zwalczaniu w ramach ochrony porządku publicznego praktyk zmierzających do obejścia prawa krajowego

110 Jak przypomniano w pkt 102 niniejszego wyroku, art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE stanowi w szczególności, że art. 63 TFUE nie narusza prawa państw członkowskich do podejmowania środków uzasadnionych powodami związanymi z porządkiem publicznym lub bezpieczeństwem publicznym.

111 W niniejszym przypadku Węgry twierdzą, że prawa użytkowania, które zostały zniesione kwestionowanym uregulowaniem, zostały nabyte poprzez obejście przewidzianego prawem zakazu nabywania własności gruntów rolnych przez osoby fizyczne będące obywatelami innych państw członkowskich oraz osoby prawne i że były one z tego powodu nieważne ab initio, w związku z czym ustawodawca węgierski postanowił zaradzić ex lege tego rodzaju nadużyciom.

112 W tym względzie należy przypomnieć, że w odniesieniu do zwalczania praktyk mających na celu obejście prawa krajowego Trybunał uznał już, że środek ograniczający podstawową swobodę może w danym przypadku być usprawiedliwiony, jeżeli dotyczy on zwalczania całkowicie sztucznych struktur, których celem jest uniknięcie stosowania przepisów prawa krajowego (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, pkt 114 i przytoczone tam orzecznictwo).

113 Niemniej w pierwszej kolejności, jak już stwierdzono w pkt 76–80 niniejszego wyroku, Węgry nie wykazały, by prawa użytkowania objęte kwestionowanym uregulowaniem, a mianowicie te, które przed rokiem 2002 ustanowione zostały na gruntach rolnych przez osoby prawne i obywateli innych państw członkowskich, były na mocy prawa krajowego nieważne ze względu na obejście pewnych zasad tego prawa.

114 Po drugie, uzasadnienie takie jak wskazane w pkt 112 niniejszego wyroku, jest zgodnie z orzecznictwem dopuszczalne jedynie w zakresie, w jakim dotyczy ono konkretnie sztucznych struktur, których celem jest uniknięcie stosowania danego ustawodawstwa krajowego. Wyklucza to w szczególności jakiegokolwiek ustanowienie ogólnego domniemania praktyk stanowiących nadużycie, które wystarczyłoby do uzasadnienia ograniczenia swobodnego przepływu kapitału (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, pkt 115, 116 i przytoczone tam orzecznictwo).

115 Przeciwnie, dla zachowania zasady proporcjonalności środek służący osiągnięciu takiego szczególnego celu zwalczania całkowicie sztucznych struktur powinien pozwolić sądowi krajowemu na odrębną analizę każdego przypadku, z uwzględnieniem jego szczególnych okoliczności i w oparciu o elementy obiektywne, w celu wzięcia pod uwagę zachowania danych osób stanowiącego nadużycie lub oszustwo (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, pkt 117 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 116 Tymczasem należy stwierdzić, że kwestionowane uregulowanie nie spełnia żadnego z wymogów przypomnianych w pkt 114 i 115 niniejszego wyroku.
- 117 Po pierwsze, wyrok Alkotmánybíróság (trybunału konstytucyjnego) nr 25 z dnia 21 lipca 2015 r., przywołany w pkt 78 niniejszego wyroku, nie zawiera żadnego stwierdzenia nadużycia ze strony danych posiadaczy praw użytkowania i podkreśla, że zniesienie tych praw użytkowania przez kwestionowane uregulowanie zostało uznane przede wszystkim za konieczne w celu pełnej realizacji krajowego celu strategicznego, do którego dążą wprowadzone nowe przepisy prawne, a mianowicie aby ziemie uprawne były wyłącznie własnością osób fizycznych, które je uprawiają.
- 118 W tych okolicznościach nie można uznać, że kwestionowane uregulowanie realizuje konkretny cel, jakim jest zwalczanie zachowań polegających na tworzenia sztucznych struktur, których celem miałyby być uniknięcie stosowania przepisów prawa krajowego dotyczących nabywania gruntów rolnych.
- 119 Po drugie, w każdym razie z samej okoliczności, że posiadacz prawa użytkowania gruntu rolnego jest osobą prawną lub osobą fizyczną, która nie jest bliskim członkiem rodziny właściciela tego gruntu, nie można racjonalnie wnioskować, iż taka osoba działała w sposób stanowiący nadużycie w chwili, w której nabyła takie prawo użytkowania. Jak przypomniano w pkt 114 niniejszego wyroku, nie można dopuścić ustanowienia ogólnego domniemania praktyk stanowiących nadużycie (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, pkt 121).
- 120 Można było zatem przewidzieć inne środki, w mniejszym stopniu naruszające swobodny przepływ kapitału, takie jak sankcje lub szczególne powództwa o ustalenie nieważności przez sąd krajowy w celu zwalczania ewentualnego stwierdzonego obejścia obowiązującego prawa krajowego, pod warunkiem że spełniałyby inne wymogi wynikające z prawa Unii (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, pkt 122).
- 121 W tym względzie nie można przyjąć argumentacji Węgier opartej na względach natury budżetowej i na względach ekonomii wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem względy o charakterze wyłącznie gospodarczym nie mogą stanowić nadrzędnych względów interesu ogólnego uzasadniających ograniczenie podstawowej swobody zagwarantowanej w traktacie. Podobnie jest w przypadku względów natury czysto administracyjnej (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, pkt 123 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 122 Wynika z tego, że ograniczenie swobodnego przepływu kapitału, do którego prowadzi kwestionowane uregulowanie, nie może być uzasadnione wolą zwalczania całkowicie sztucznych struktur, których celem byłoby unikanie stosowania obowiązujących przepisów prawa krajowego w zakresie nabywania gruntów rolnych.
- iv) W przedmiocie braku względów użyteczności publicznej i systemu odszkodowań w rozumieniu art. 17 karty*
- 123 W odniesieniu do pozbawienia własności w rozumieniu art. 17 ust. 1 karty, do którego doszło wskutek zniesienia rozpatrywanych praw użytkowania, należy dodać, mając na uwadze wymogi przypomniane w pkt 87–89 niniejszego wyroku, od przestrzegania których uzależniona jest dopuszczalność takiego pozbawienia praw, że to zniesienie jest przewidziane przez ustawę.
- 124 Ponadto wprowadzie cele interesu ogólnego związane z eksploatacją gruntów rolnych, takie jak te, o których mowa w pkt 91 i 92 niniejszego wyroku, lub cele takie jak te, które mają na celu zaradzenie naruszeniom przepisów krajowych w dziedzinie kontroli dewizowej lub zwalczania nadużyć, które miałyby na celu obejście mających zastosowanie przepisów krajowych, mogą rzecz jasna wchodzić w zakres jednego lub kilku względów użyteczności publicznej w rozumieniu tego postanowienia karty, to jednak z pkt 101 niniejszego wyroku wynika, iż Węgry nie wykazały w niniejszej sprawie w żaden

- sposób, że zniesienie *ex lege* praw użytkowania dokonane kwestionowanym uregulowaniem rzeczywiście służy realizacji tych celów związanych z użytkowaniem gruntów rolnych ani w każdym razie że są one właściwe do ich osiągnięcia bądź też konieczne z tego punktu widzenia. Ponadto w świetle ustaleń poczynionych odpowiednio w pkt 109 i 122 niniejszego wyroku nie można też uznać, że zniesienie praw użytkowania, takie jak dokonane *ex lege* kwestionowanym uregulowaniem, zostało dokonane w celu zaradzenia naruszeniom prawa krajowego w zakresie kontroli dewizowej lub zwalczania takich praktyk stanowiących nadużycie, gdyż naruszeń tych i praktyk nie wykazano, ani w każdym razie że spełniało ono wymóg proporcjonalności przypomniany w pkt 89 niniejszego wyroku.
- 125 W każdym razie kwestionowane uregulowanie nie spełnia wymogu ustanowionego w art. 17 ust. 1 zdanie drugie karty, zgodnie z którym z tytułu pozbawienia własności takiego jak utrata rozpatrywanych praw użytkowania należy we właściwym terminie wypłacać słuszne odszkodowanie.
- 126 Zgodnie z samym brzmieniem tego postanowienia pozbawienie własności może nastąpić jedynie „w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie”, wobec czego odszkodowanie to, stanowiące jeden z warunków, od których karta uzależnia takie pozbawienie, powinno być przewidziane ustawą. Wynika z tego, że przepisy krajowe prowadzące do pozbawienia własności powinny przewidywać w sposób jasny i precyzyjny, że pozbawienie to uprawnia do odszkodowania, oraz warunki tego odszkodowania. Tymczasem należy stwierdzić, że kwestionowane uregulowanie nie zawiera żadnego przepisu przewidującego odszkodowanie dla posiadaczy prawa użytkowania, którzy zostali go pozbawieni, i regulującego zasady jego uzyskania.
- 127 W tym względzie odesłanie do ogólnych przepisów prawa cywilnego przedstawionych przez Węgry w odpowiedzi na skargę nie może spełniać wymogów wynikających z art. 17 ust. 1 karty. Ponadto nawet przy założeniu, że zgodnie z prawem państwa członkowskiego w świetle tego przepisu można było zgodnie z prawem uczynić jednostki odpowiedzialnymi za odszkodowanie z tytułu pozbawienia własności, do którego wyłącznie to państwo doprowadziło, należy stwierdzić, że takie odesłanie powodowałoby w niniejszej sprawie, że to na posiadaczach praw użytkowania spoczywałby ciężar uzyskania w drodze postępowań, które mogą okazać się długie i kosztowne, ewentualnych odszkodowań, które mogłyby im być należne od właściciela gruntów. Takie przepisy prawa cywilnego nie pozwalają określić w sposób łatwy i wystarczająco precyzyjny lub przewidywalny, czy w wyniku takich postępowań będzie można rzeczywiście uzyskać odszkodowania, ani w danym wypadku na ustalenie, jaki będzie ich charakter i wysokość.
- 128 Na tej płaszczyźnie należy również zaznaczyć, że jeśli chodzi o art. 1 protokołu nr 1 do EKPC, to z orzecznictwa ETPC wynika, że sąd ten uważa, iż w przypadku gdy rzeczy jednostki są przedmiotem wywłaszczenia, musi istnieć procedura zapewniająca całościową ocenę skutków wywłaszczenia, a mianowicie przyznanie odszkodowania związanego z wartością wywłaszczonej rzeczy, ustalenie osób uprawnionych do odszkodowania i wszelkich innych kwestii związanych z wywłaszczeniem (wyrok ETPC z dnia 9 października 2003 r. w sprawie Biozokat A.E. przeciwko Grecji, CE:ECHR:2003:1009JUD006158200, § 29).
- 129 W świetle rozważań przedstawionych w pkt 123–128 niniejszego wyroku należy stwierdzić, że pozbawienie własności, którego dokonuje kwestionowane uregulowanie, nie jest uzasadnione względami użyteczności publicznej ani też nie towarzyszy mu system zapłaty słusznego odszkodowania we właściwym terminie. W związku z tym rzezone uregulowanie narusza prawo własności zagwarantowane w art. 17 ust. 1 karty.

c) Wniosek

- 130 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić z jednej strony, iż Węgry nie wykazały tego, że zniesienie praw użytkowania posiadanych bezpośrednio lub pośrednio przez obywateli państw członkowskich innych niż Węgry, którego dokonuje kwestionowane uregulowanie, ma na celu zagwarantowanie realizacji celów interesu ogólnego uznanych w orzecznictwie Trybunału lub wymienionych w art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE, ani tego, że to zniesienie jest właściwe i spójne lub też ograniczone do środków koniecznych dla osiągnięcia tych celów. Z drugiej strony wspomniane zniesienie praw nie jest zgodne z art. 17 ust. 1 karty. W konsekwencji ograniczenia w swobodnym przepływie kapitału wynikające tym samym z pozbawienia mienia nabytego z pomocą kapitału korzystającego z ochrony ustanowionej w art. 63 TFUE nie mogą być uzasadnione.
- 131 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że przyjmując kwestionowane uregulowanie i znosząc w ten sposób ex lege prawa użytkowania gruntów rolnych położonych na Węgrzech, posiadane bezpośrednio lub pośrednio przez obywateli innych państw członkowskich, Węgry uchybiły zobowiązaniom, które spoczywają na nich na mocy art. 63 TFUE w związku z art. 17 karty.

VI. W przedmiocie kosztów

- 132 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Węgier kosztami postępowania, a Węgry przegrały sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Przyjmując art. 108 ust. 1 mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (ustawy nr CCXII z 2013 r. wprowadzającej przepisy różne i przepisy przejściowe w związku z ustawą nr CXXII z 2013 r. o sprzedaży gruntów rolnych i leśnych) i znosząc w ten sposób ex lege ustanowione wcześniej prawa użytkowania gruntów rolnych i leśnych położonych na Węgrzech, posiadane bezpośrednio lub pośrednio przez obywateli innych państw członkowskich, Węgry uchybiły zobowiązaniom, które spoczywają na nich na mocy art. 63 TFUE w związku z art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.**
- 2) **Węgry zostają obciążone kosztami postępowania.**

Podpisy