



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 6 marca 2018 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 63 TFUE – Swobodny przepływ kapitału – Prawo użytkowania gruntów rolnych – Uregulowanie krajowe zastrzegające możliwość nabycia w przyszłości takiego prawa jedynie przez bliskich krewnych właściciela gruntów i znoszące, bez zapewnienia odszkodowania, prawa uprzednio nabyte przez osoby prawne lub osoby fizyczne niemogące wykazać więzi bliskiego pokrewieństwa z rzeczonym właścicielem

W sprawach połączonych C-52/16 i C-113/16

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy w Szombathely, Węgry) postanowieniami z dnia 25 stycznia i 8 lutego 2016 r., które wpłynęły do Trybunału, odpowiednio, w dniach 29 stycznia i 26 lutego 2016 r., w postępowaniach:

„SEGRO” Kft.

przeciwko

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

oraz

Günther Horváth

przeciwko

Vas Megyei Kormányhivatal (C-113/16),

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Tizzano, wiceprezes, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, E. Levits, C.G. Fernlund i C. Vajda, prezesi izb, J.C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, A. Prechal (sprawozdawca), S. Rodin i F. Biltgen, sędziowie,

rzecznik generalny: H. Saugmandsgaard Øe,

sekretarz: I. Illéssy, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 marca 2017 r.,

* Język postępowania: węgierski.

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu rządu węgierskiego przez M.Z. Fehéra, G. Koósa oraz M.M. Tátrai, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez P. Garofoliego, avvocato dello stato,
- w imieniu rządu austriackiego przez C. Pesendorfer, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu portugalskiego przez L. Ineza Fernandes, M. Figueireda oraz M.J. Castello-Branco, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez L. Havasa, L. Malferrarię i E. Montaguti, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 31 maja 2017 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 49 i 63 TFUE, a także art. 17 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
- 2 Wnioski te zostały przedstawione w ramach sporów pomiędzy, po pierwsze, „SEGRO” Kft. a Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala [organem administracji komitatu Vas (wydział ds. gruntów dystryktu Sárvár), Węgry] oraz, po drugie, Güntherem Horváthem a Vas Megyei Kormányhivatal (lokalnym rządem komitatu Vas) w przedmiocie decyzji dotyczących wykreślenia z ksiąg wieczystych praw użytkowania gruntów rolnych, które przysługiwały, odpowiednio, spółce SEGRO i G. Horváthowi.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 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 art. 24 aktu przystąpienia: Węgry”. Rozdział 3 tego załącznika, zatytułowany „Swoboda przepływu 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 [na Węgrzech] lub nie są obywatelami Węgier, z jednej strony, oraz osoby prawne, z drugiej strony. 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”.

- 4 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.

Prawo węgierskie

- 5 Földről szóló 1987. évi I. törvény (ustawa nr I z 1987 r. o ziemi) przewidywała, że zagraniczne osoby fizyczne lub prawne mogą nabyć własność lub prawo użytkowania gruntu rolnego jedynie po uzyskaniu pozwolenia ministra finansów.
- 6 171/1991 Korm. rendelet (dekret rządowy nr 171) z dnia 27 grudnia 1991 r., który wszedł w życie w dniu 1 stycznia 1992 r., a następnie termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (ustawa nr LV z 1994 r. o ziemi uprawnej, zwana dalej „ustawą z 1994 r.”) wykluczyły możliwość nabycia takich gruntów przez osoby fizyczne nieposiadające węgierskiego obywatelstwa. Ustawa z 1994 r. wykluczyła także nabycie tych gruntów przez osoby prawne. Natomiast każda osoba mogła nabyć w drodze umowy prawo użytkowania rzeczonych gruntów.
- 7 Ustawa z 1994 r. została zmieniona ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2002 r. w ten sposób, że wykluczono także możliwość ustanowienia w drodze umowy prawa użytkowania na gruntach rolnych na rzecz osoby fizycznej nieposiadającej węgierskiego obywatelstwa oraz na rzecz osoby prawnej.
- 8 W następstwie kolejnych zmian tej ustawy, wprowadzonych ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2013 r., ustanowienie w drodze umowy prawa użytkowania gruntów rolnych było dopuszczalne, pod rygorem nieważności, wyłącznie pod warunkiem, że do takiego ustanowienia prawa doszło na rzecz „bliskich krewnych”. Jednocześnie do ustawy z 1994 r. został także wprowadzony nowy art. 91 ust. 1, który przewiduje, że „[w] dniu 1 stycznia 2033 r. wygasają z mocy ustawy prawa użytkowania istniejące w dniu 1 stycznia 2013 r. ustanowione w drodze umowy pomiędzy osobami niebędącymi bliskimi krewnymi zarówno na czas nieokreślony, jak i na czas określony wygasający po dniu 30 grudnia 2032 r.”.
- 9 Mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (ustawa nr CXXII z 2013 r. o sprzedaży gruntów rolnych i leśnych, zwana dalej „ustawą z 2013 r. o gruntach rolnych”) została przyjęta w dniu 21 czerwca 2013 r. i weszła w życie w dniu 15 grudnia 2013 r.
- 10 Artykuł 5 pkt 13 rzeczonyj ustawy zawiera następującą definicję:

„»Bliski krewny«: małżonkowie, wstępni w linii prostej, dzieci adoptowane, dzieci własne i dzieci małżonka, rodzice adopcyjni, teściowie oraz bracia i siostry”.

- 11 Artykuł 37 ust. 1 ustawy z 2013 r. o gruntach rolnych utrzymuje zasadę, zgodnie z którą ustanowienie w drodze umowy prawa użytkowania na takich gruntach jest dopuszczalne, pod rygorem nieważności, tylko wtedy, gdy do tego ustanowienia dochodzi pomiędzy bliskimi krewnymi.
- 12 Mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (ustawa nr CCXII z 2013 r. wprowadzająca przepisy różne i przepisy przejściowe w związku z ustawą CXXII z 2013 r. o sprzedaży gruntów rolnych i leśnych, zwana dalej „ustawą z 2013 r. w sprawie przepisów przejściowych”) została uchwalona w dniu 12 grudnia 2013 r., a weszła w życie w dniu 15 grudnia 2013 r.
- 13 Artykuł 108 ust. 1 rzeczony ustawy, który uchylił art. 91 ust. 1 ustawy z 1994 r., 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 umownej pomiędzy osobami niebędącymi bliskimi krewnymi zarówno na czas nieokreślony, jak i na czas określony wygasający po dniu 30 kwietnia 2014 r.”.
- 14 Artykuł 94 ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (ustawy nr CXLI z 1997 r. o księgach wieczystych, zwanej dalej „ustawą 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] (zwanym dalej łącznie w niniejszym przepisie »prawami użytkowania«) osoba fizyczna, której przysługują prawa użytkowania, jest zobowiązana, na podstawie wezwania wysłanego nie później niż w dniu 31 października 2014 r. przez organ prowadzący księgę wieczystą, do złożenia na formularzu, którego wzór określa w tym celu minister, w ciągu 15 dni od daty doręczenia wezwania, oświadczenia dotyczącego więzi bliskiego pokrewieństwa, łączącej ją z osobą wskazaną jako właściciel nieruchomości w dokumencie stanowiącym podstawę wpisu do księgi wieczystej. W razie niezłożenia oświadczenia w wymaganym terminie wniosek o wydanie zaświadczenia nie zostanie uwzględniony po dniu 31 grudnia 2014 r.
- [...]
3. Jeżeli z oświadczenia nie wynika więź bliskiego pokrewieństwa lub jeżeli żadne oświadczenie nie zostało złożone we wskazanym terminie, organ prowadzący księgę wieczystą wykreśla z urzędu prawa użytkowania ze wspomnianych ksiąg w ciągu sześciu miesięcy po wygaśnięciu terminu, w którym zgłoszenie powinno zostać złożone, a najpóźniej w dniu 31 lipca 2015 r.
- [...]
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]”.

Spory w postępowaniach głównych i pytania prejudycjalne

Sprawa C-52/16

- 15 SEGRO jest spółką handlową mającą siedzibę na Węgrzech, której akcjonariuszami są osoby fizyczne będące obywatelami innych państw członkowskich, zamieszkujące w Niemczech.

- 16 Spółka SEGRO nabyła prawa użytkowania dwóch gruntów rolnych położonych na Węgrzech. Prawa te zostały wpisane do ksiąg wieczystych. Z uwag na piśmie rządu węgierskiego wynika dokładniej, że rzeczone prawa zostały ustanowione przed dniem 1 stycznia 2002 r. i wpisane do ksiąg wieczystych w dniu 8 stycznia tego samego roku.
- 17 Na mocy dwóch decyzji wydanych, odpowiednio, w dniach 10 i 11 września 2014 r. organ administracji komitatu Vas (biuro do spraw gruntów dystryktu Sárvár) wykreślił te prawa użytkowania z ksiąg wieczystych na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych oraz art. 94 ust. 5 ustawy o księgach wieczystych.
- 18 Na poparcie skargi złożonej przed Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sądem administracyjnym i pracy w Szombathely, Węgry) spółka SEGRO podniosła w szczególności, że rzeczone przepisy naruszają zarówno węgierską ustawę zasadniczą, jak i prawo Unii.
- 19 Sąd ów wniósł do Alkotmánybíróság (trybunału konstytucyjnego, Węgry) o, po pierwsze, stwierdzenie niekonstytucyjnego charakteru art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych i art. 94 ust. 5 ustawy o księgach wieczystych w zakresie, w jakim przepisy te powodują wygaśnięcie wcześniej ustanowionych praw użytkowania i wymagają wykreślenia tych praw z ksiąg wieczystych, oraz po drugie, o zakazanie stosowania wskazanych przepisów w rozpatrywanych przypadkach.
- 20 W wyroku nr 25 z dnia 21 lipca 2015 r. Alkotmánybíróság (trybunał konstytucyjny) odrzucił te wnioski.
- 21 Sąd odsyłający wyjaśnia, że w tym wyroku Alkotmánybíróság (trybunał konstytucyjny) uznał jednak, iż węgierska ustawa zasadnicza została naruszona z tego względu, że w odniesieniu do praw użytkowania i praw używania utraconych w wyniku zastosowania art. 108 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych ustawodawca nie przyjął szczególnych przepisów przewidujących odszkodowanie, którego nie można, nawet jeśli ma ono podstawę w ważnych umowach, żądać w ramach rozliczenia pomiędzy stronami rzeczonej umowy. Ponadto w wyroku tym Alkotmánybíróság (trybunał konstytucyjny) wezwał ustawodawcę do usunięcia tego uchybienia najpóźniej do dnia 1 grudnia 2015 r. Termin ten upłynął bez podjęcia jakichkolwiek działań w tym zakresie.
- 22 W uwagach na piśmie rząd węgierski precyzuje w tym względzie, że wezwanie do ustanowienia przepisów sformułowane w ten sposób przez Alkotmánybíróság (trybunał konstytucyjny) dotyczy jedynie odszkodowania za ewentualne szkody poniesione przez samych właścicieli, i to w zakresie, w jakim odszkodowanie za takie szkody nie jest należne w ramach rozliczeń pomiędzy stronami na podstawie przepisów prawa cywilnego. W odniesieniu do osób dysponujących prawem użytkowania Alkotmánybíróság (trybunał konstytucyjny) uznał, że przepisy prawa cywilnego są wystarczające do zapewnienia im ewentualnego odszkodowania.
- 23 Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy w Szombathely) jest zdania, że rozpatrywane przepisy krajowe stanowią ograniczenie prawa obywateli państw członkowskich innych niż Węgry do swobody przedsiębiorczości i swobodnego przepływu kapitału, gdyż przepisy te mogą zniechęcić tych obywateli do wykonywania owych praw w drodze nabycia praw do użytkowania nieruchomości rolnych ze względu na ponoszone przez nich ryzyko, że zostaną przedwcześnie pozbawieni tych praw, chociaż wynikają one z ważnych umów.
- 24 W odniesieniu do celów realizowanych przez ustawę z 2013 r. o gruntach rolnych sąd odsyłający przedstawia fragmenty wyroku Alkotmánybíróság (trybunału konstytucyjnego) nr 25 z dnia 21 lipca 2015 r., z których wynika w szczególności, że rzeczona ustawa „realizuje cel strategii narodowej, zasadniczo uznany i przyjęty po zmianie systemu, chroniony konstytucyjnie przez art. P ustawy zasadniczej, zgodnie z którym w istocie jedynie osoby fizyczne pracujące na terenach rolnych mogą być ich właścicielami”. W wyroku tym dodano, że „[p]odobnie, to ze względu na ten cel ustawa ta przewiduje, że własności nieruchomości nie można nabyć w celach inwestycyjnych, na przyszłość, a mianowicie z zamiarem czerpania zysku wynikającego ze wzrostu cen ziemi” oraz że „jak wynika

z preambuły wskazanej ustawy, inne cele polityki prawnej, które doprowadziły do sformułowania ustawy, zmierzały między innymi do tego, żeby sprzedaż gruntów rolnych i leśnych oraz ustanowienie hipoteki na takich terenach w celu zabezpieczenia kredytu mogły skutecznie ułatwić korzystanie z nich przez nowo powstające gospodarstwa, żeby można było stworzyć gospodarstwo o rozmiarach umożliwiających opłacalną i konkurencyjną produkcję rolną, żeby szkodliwe konsekwencje podziału nieruchomości nie zagrażały strukturze własności rolnej oraz żeby każdy rolnik mógł wykonywać swoją działalność w zakresie produkcji rolnej w sposób niezakłócony”.

- 25 W odniesieniu do rozpatrywanych w postępowaniach głównych konkretnych przepisów sąd odsyłający zauważa, że z owego wyroku Alkotmánybíróság (trybunału konstytucyjnego) wynika, iż „[p]otrzebę i użyteczność art. 108 ust. 1 ustawy o przepisach przejściowych uzasadniał w szczególności względ, zgodnie z którym w odniesieniu do własności ziemi uprawnej rzeczona ustawa – w celu zrealizowania w pełni celu strategii narodowej zamierzonego przez nowy system – musiała wyeliminować skutki prawne praktyki w zakresie nabywania ziemi uprawnej, która to praktyka rozwijała się od prawie dwóch dekad i przez którą prawo do użytkowania było stosowane w sposób niewłaściwy”. Wskazany wyrok precyzuje, że „działanie nowego systemu nie może bowiem – w odniesieniu do własności, użytkowania i używania ziemi uprawnej – odstąpić od wymogu, że wskazane w księdze wieczystej sytuacje muszą odpowiadać stosunkom prawnym, które są zgodne z ustawą zasadniczą”. W konsekwencji zgodnie z tymże wyrokiem „konieczne było przyjęcie przepisów zapobiegających stosowaniu konstrukcji prawnych nazywanych w języku potocznym »umowami pod przykryciem«, a zatem ustanowienie, że nie można dalej wykonywać praw lub obowiązków, lub jakichkolwiek środków prawnych na podstawie istniejących stosunków prawnych w celu obejścia wcześniejszych zakazów i ograniczeń w zakresie nabycia własności”.
- 26 Zdaniem sądu odsyłającego węgierski ustawodawca nie wykazał w sposób wystarczający konieczności i proporcjonalności rozpatrywanych unormowań – ponieważ uzasadnienie ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych nie umożliwia w szczególności ani zidentyfikowania w owej ustawie bądź w rzeczonym uzasadnieniu wystarczająco potwierdzonego, uzasadnionego celu interesu ogólnego, ani wyodrębnienia argumentów uzasadniających arbitralne zniesienie prawa użytkowania, bez odszkodowania ani bez odpowiedniego okresu przejściowego – czy też konieczności, w tym ostatnim względzie, obniżenia do kilku miesięcy okresu, wcześniej wynoszącego 20 lat, podczas którego odnośne prawa użytkowania mogły nadal istnieć aż do ich zniesienia.
- 27 W szczególności domniemanie prawne, które stanowi podstawę rozpatrywanego uregulowania, chociaż nie zostało w nim wyrażone w sposób wyraźny, a zgodnie z którym wszystkie umowy pomiędzy podmiotami prywatnymi ustanawiające prawa użytkowania i używania miałyby zostać zawarte w celu obejścia wcześniejszych ograniczeń dotyczących nabycia własności, dąży do położenia kresu rzekomym poprzednim naruszeniom prawa. Węgierski ustawodawca ustanowił zatem w drodze przepisów ustawowych skutki rzekomej nieważności wspomnianych umów, nie uzasadniając jednak charakteru interesu ogólnego tego uregulowania, i pozbawił zainteresowanych możliwości wykazania ważności ich umów w ramach postępowania administracyjnego oraz naruszył ich prawo dostępu do bezstronnego sądu ustanowione w art. 47 karty.
- 28 Ponadto zdaniem owego sądu rozpatrywane w postępowaniu głównym przepisy krajowe naruszyły także prawo własności zagwarantowane w art. 17 karty, w szczególności poprzez niezapewnienie osobom pozbawionym ich praw użytkowania odpowiedniej rekompensaty oraz poprzez naruszenie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań z uwagi na to, że inwestycja w użytkowanie stanowi co do zasady długoterminową transakcję prawną.

29 W tych okolicznościach Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy w Szombathely) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy art. 49 i 63 TFUE oraz 17 i 47 [karty] należy interpretować w ten sposób, że przepisy te stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu analogicznemu do uregulowania będącego przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, które – bez rozważenia innych kryteriów – ustanawia obowiązek wykreślenia wpisu praw użytkowania i używania obciążających nieruchomości rolne i które zostały wpisane na rzecz podmiotów gospodarczych i osób fizycznych niebędących bliskimi krewnymi właściciela, nie przewidując jednocześnie obowiązku wypłaty na rzecz uprawnionych z tytułu wygasłych praw użytkowania i używania odszkodowania za szkody majątkowe, które chociaż nie jest należne w ramach rozliczenia pomiędzy kontrahentami, ma podstawę w ważnych umowach?
- 2) Czy art. 49 i 63 TFUE oraz art. 17 i 47 [karty] należy interpretować w ten sposób, że przepisy te stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które analogicznie do uregulowania będącego przedmiotem sporu w postępowaniu głównym ustanawia – bez rozważenia innych kryteriów – obowiązek wykreślenia wpisu praw użytkowania i używania obciążających nieruchomości rolne i które zostały wpisane, na podstawie umów zawartych przed dniem 30 kwietnia 2014 r., na rzecz podmiotów gospodarczych i osób fizycznych niebędących bliskimi krewnymi właściciela, jednocześnie przewidując obowiązek wypłaty na rzecz uprawnionych z tytułu wygasłych praw użytkowania i używania odszkodowania za szkody majątkowe, które chociaż nie jest należne w ramach rozliczenia pomiędzy kontrahentami, ma podstawę w ważnych umowach?”.

Sprawa C-113/16

- 30 Günther Horváth jest obywatelem austriackim zamieszkałym w Austrii, który przed dniem 30 kwietnia 2014 r. nabył prawa użytkowania dwóch gruntów rolnych położonych na Węgrzech. Prawa te zostały wpisane do ksiąg wieczystych. Podczas rozprawy przed Trybunałem rząd węgierski sprecyzował, że wpisy te zostały dokonane w dniu 2 listopada 1999 r.
- 31 Na mocy decyzji z dnia 12 października 2015 r. rząd lokalny komitatu Vas dokonał wykreślenia wspomnianych praw użytkowania z ksiąg wieczystych na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych oraz art. 94 ust. 1 i 3 ustawy o księgach wieczystych.
- 32 Günther Horváth wniósł skargę do Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sądu administracyjnego i pracy w Szombathely).
- 33 Sąd ów ma wątpliwości, po pierwsze, co do kwestii, czy rozpatrywane przepisy krajowe, w zakresie, w jakim uzależniają utrzymanie praw użytkowania od wykazania przez osobę, która nimi dysponuje, więzi bliskiego pokrewieństwa z osobą, która udzieliła tych praw i która jest w większości przypadków obywatelem Węgier, prowadzą do ukrytej dyskryminacji obywateli państw członkowskich innych niż Węgry. Mogło tak być ze względu na to, że uprzednio obowiązujące uregulowanie zakazywało w sposób wyraźny zagranicznym osobom fizycznym i prawnym chcącym eksploatować grunty rolne na Węgrzech nabywania własności takich gruntów, a odsetek podmiotów dysponujących prawem użytkowania lub używania jest zatem znacznie wyższy wśród obywateli innych państw członkowskich aniżeli wśród obywateli węgierskich.
- 34 Po drugie, w odniesieniu do oceny konieczności przyjęcia odnośnych środków w świetle celów realizowanych przez krajowego ustawodawcę, sąd odsyłający uzupełnia analizę, której dokonał w postanowieniu odsyłającym w sprawie C-52/16. Zauważa on zatem, że przyjmując ustawę z 2013 r. o gruntach rolnych oraz ustawę z 2013 r. o przepisach przejściowych, ustawodawca węgierski założył, że prawa użytkowania gruntów rolnych ustanowione pomiędzy osobami niebędącymi bliskimi

krewnymi należy uznać za inwestycje zmierzające do uzyskania osobistych korzyści. Niemniej zdaniem sądu odsyłającego więź bliskiego pokrewieństwa nie wyklucza automatycznie motywów wiążących się z uzyskaniem osobistych korzyści.

35 W tych okolicznościach Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy w Szombathely) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy uregulowanie krajowe takie jak to będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, uzależniające utrzymanie praw użytkowania i używania ustanowionych w odniesieniu do terenów rolnych od wykazania więzi bliskiego pokrewieństwa z osobą, która ustanowiła te prawa, i przewidujące, że w sytuacji gdy uprawniony z tytułu prawa użytkowania lub używania nie może dowieść więzi bliskiego pokrewieństwa, jego prawo wygasa z mocy ustawy bez jakiegokolwiek odszkodowania, stanowi ograniczenie niezgodne z art. 49 i 63 TFUE?

2) Czy uregulowanie krajowe takie jak to będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, uzależniające utrzymanie praw użytkowania i używania ustanowionych w odniesieniu do terenów rolnych od wykazania więzi bliskiego pokrewieństwa z osobą, która ustanowiła prawa do użytkowania i używania, i w świetle których prawa użytkowania i używania wygasają z mocy prawa bez jakiegokolwiek odszkodowania, w sytuacji gdy uprawniony z tytułu tych praw nie może dowieść więzi bliskiego pokrewieństwa, ma zastosowanie na zasadzie równego traktowania zarówno do obywateli danego państwa członkowskiego, jak i do obywateli innych państw członkowskich zgodnie z art. 49 i 63 TFUE?”.

36 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 10 marca 2016 r. sprawy C-52/16 i C-113/16 zostały połączone zarówno do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania, jak i do celów wydania wyroku.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

37 Poprzez swoje pytania, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 49 i 63 TFUE oraz art. 17 i 47 karty należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie obowiązywaniu uregulowania krajowego takiego jak to rozpatrywane w postępowaniach głównych, na mocy którego prawa użytkowania wcześniej ustanowione na gruntach rolnych i przysługujące osobom, które nie są bliskimi krewnymi właściciela tych gruntów, wygasają z mocy prawa i w konsekwencji zostają wykreślone z ksiąg wieczystych.

W przedmiocie właściwości Trybunału i dopuszczalności pytań prejudycjalnych

38 Rząd węgierski twierdzi w pierwszej kolejności, że ponieważ rozpatrywane w postępowaniach głównych umowy o użytkowanie zostały zawarte przed wejściem w życie traktatu akcesyjnego z 2003 r., ich ważność zależy wyłącznie od przepisów prawa krajowego obowiązujących w chwili ich zawarcia. W konsekwencji Trybunał nie jest właściwy do oceny rzeczonych przepisów w świetle prawa Unii ani w związku z tym do wypowiedzenia się co do późniejszego zniesienia w drodze rozpatrywanych w sprawach w postępowaniach głównych przepisów praw użytkowania, które w niniejszym przypadku zostały ustanowione niezgodnie z prawem w świetle prawa krajowego wcześniejszego niż przystąpienie danego państwa członkowskiego do Unii.

39 Z utrwalonego orzecznictwa wynika jednak, że 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 10 stycznia 2006 r., Ynos, C-302/04, EU:C:2006:9, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 40 Otóż należy stwierdzić, że w niniejszych sprawach, oraz jak wynika z postanowień odsyłających, rozpatrywane w postępowaniach głównych prawa użytkowania istniały jeszcze w dniu 30 kwietnia 2014 r. i że do ich zniesienia oraz wykreślenia z ksiąg wieczystych doszło nie na podstawie uregulowań, które obowiązywały i wywoływały wszystkie ich skutki w stosunku do nich jeszcze przed przystąpieniem Węgier do Unii, lecz wyłącznie na mocy rozpatrywanych w postępowaniach głównych przepisów, które zostały przyjęte prawie dziesięć lat po tym przystąpieniu.
- 41 Rząd węgierski twierdzi w drugiej kolejności, że przedłożone pytania są niedopuszczalne w zakresie, w jakim odnoszą się one do art. 108 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych, ponieważ w sprawach w postępowaniach głównych zastosowanie znalazł jedynie art. 94 ustawy o księgach wieczystych. Rzeczony art. 108 wywołał już wszystkie swoje skutki i sąd odsyłający nie może rozstrzygnąć co do przywrócenia lub utrzymania praw użytkowania rozpatrywanych w postępowaniach głównych.
- 42 W tym względzie należy przypomnieć, iż zgodnie z utrwalonym orzecnictwem w ramach współpracy pomiędzy Trybunałem a sądami krajowymi ustanowionej w art. 267 TFUE jedynie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za przyszły wyrok, należy, przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy, zarówno ocena, czy dla wydania wyroku niezbędne jest uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i ocena znaczenia pytań, z którymi ów sąd zwraca się do Trybunału. W konsekwencji, jeżeli przedłożone pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia (wyrok z dnia 24 kwietnia 2012 r., Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 43 Odmowa wydania orzeczenia w przedmiocie złożonego przez sąd krajowy wniosku jest możliwa jedynie wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, lub gdy problem jest natury hipotetycznej, bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania (wyrok z dnia 24 kwietnia 2012 r., Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 44 W niniejszym przypadku art. 108 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych skutkował wygaśnięciem ex lege rozpatrywanych w postępowaniach głównych praw użytkowania. Artykuł ów stanowi zatem, podobnie jak art. 94 ustawy o księgach wieczystych, podstawę rozpatrywanych w postępowaniach głównych decyzji o wykreśleniu. Wynika stąd, po pierwsze, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono w niniejszej sprawie i która ma na celu pozwolić sądowi odsyłającemu na dokonanie oceny zgodności tych przepisów krajowych z prawem Unii, wykazuje niewątpliwy związek z przedmiotem sporu w postępowaniach głównych, i po drugie, że przedłożone pytania nie mają charakteru hipotetycznego.
- 45 W tym względzie, w odniesieniu do twierdzenia rządu węgierskiego, zgodnie z którym sąd odsyłający nie jest w stanie rozstrzygnąć co do utrzymania praw użytkowania zniesionych przez art. 108 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych i wykreślonych na podstawie art. 94 ustawy o księgach wieczystych, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału na postanowienia takie jak art. 49 i 63 TFUE, które mają bezpośrednie zastosowanie, można powołać się przed sądem krajowym ze skutkiem w postaci niezastosowania przez sąd sprzecznych z nimi przepisów krajowych (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 listopada 2002 r., Überseering, C-208/00, EU:C:2002:632, pkt 60; z dnia 14 września 2017 r., The Trustees of the BT Pension Scheme, C-628/15, EU:C:2017:687, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 46 Zarówno krajowe organy administracji, jak i sądy krajowe, do których należy w ramach ich właściwości stosowanie przepisów prawa Unii, są zatem zobowiązane zapewnić pełną skuteczność tych norm, w razie konieczności odstępując z własnej inicjatywy od stosowania wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, bez potrzeby zwracania się o ich uprzednie uchylenie w drodze

prawodawczej lub w ramach innej procedury konstytucyjnej lub oczekiwania na to uchylene (wyrok z dnia 14 września 2017 r., *The Trustees of the BT Pension Scheme*, C-628/15, EU:C:2017:687, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 47 W trzeciej kolejności rząd węgierski podnosi, że sąd odsyłający kwestionuje niektóre wnioski z wyroku Alkotmánybíróság (trybunału konstytucyjnego) nr 25 z dnia 21 lipca 2015 r., pomimo tego, że na mocy węgierskiego prawa konstytucyjnego orzeczenia rzeczonego trybunału są wiążące dla sądów niższej instancji.
- 48 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądy krajowe mają jak najszerze uprawnienie do wystąpienia do Trybunału o wykładnię przepisów prawa Unii wymagających zastosowania z ich strony, a skorzystaniu przez sąd krajowy z tego uprawnienia nie może stanąć na przeszkodzie przepis krajowy. Uprawnienie takie stanowi bowiem nieodłączny element ustanowionego na mocy art. 267 TFUE systemu współpracy pomiędzy sądami krajowymi a Trybunałem i jest nieodłącznie związany ze sprawowaniem funkcji sądów stosujących prawo Unii, powierzonych przez to postanowienie sądom krajowym (zob. podobnie wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., *PFE*, C-689/13, EU:C:2016:199, pkt 32, 33 i przytoczone tam orzecznictwo). Trybunał orzekł zatem w szczególności, że istnienie przepisu prawa krajowego powodującego związanie sądów, które nie orzekają w ostatniej instancji, oceną prawną dokonaną przez sąd wyższego stopnia nie może samo z siebie pozbawić tych sądów tego uprawnienia (wyrok z dnia 22 czerwca 2010 r., *Melki i Abdeli*, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, pkt 42).
- 49 Z powyższych rozważań wynika, że wysunięte przez rząd węgierski argumenty mające na celu podważenie właściwości Trybunału do rozpoznania pytań prejudycjalnych lub dopuszczalności tych pytań należy oddalić.

Co do istoty

W przedmiocie zastosowania art. 49 TFUE (swoboda przedsiębiorczości) lub art. 63 TFUE (swobodny przepływ kapitału)

- 50 Celem rozpatrywanych w postępowaniach głównych przepisów krajowych jest co do zasady zniesienie z mocy prawa wcześniej nabytych praw użytkowania gruntów rolnych, gdy osoby dysponujące tym prawem nie spełnią przesłanek, od których ustawodawca krajowy uzależnia obecnie nabycie rzeczonych praw użytkowania, oraz zorganizowanie w związku z tym wykreśleń takich wcześniej nabytych praw z ksiąg wieczystych.
- 51 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że choć art. 345 TFUE, do którego odniósł się rząd węgierski w uwagach na piśmie, wyraża zasadę neutralności traktatów wobec zasad prawa własności w państwach członkowskich, to postanowienie to nie skutkuje wyłączeniem obowiązujących w państwach członkowskich zasad prawa własności spod podstawowych zasad traktatu FUE [wyrok z dnia 22 października 2013 r., *Essent i in.*, od C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, pkt 29, 36 i przytoczone tam orzecznictwo; opinia 2/15 (umowa o wolnym handlu z Singapurem) z dnia 16 maja 2017 r., EU:C:2017:376, pkt 107]. O ile wskazane postanowienie nie podważa uprawnienia państw członkowskich do ustanowienia reżimu prawnego nabywania własności gruntów przewidującego szczególne środki mające zastosowanie do transakcji dotyczących gruntów rolnych i leśnych, o tyle reżim taki podlega w szczególności zasadom niedyskryminacji, swobodzie przedsiębiorczości oraz swobodzie przepływu kapitału (zob. podobnie wyrok z dnia 23 września 2003 r., *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, C-452/01, EU:C:2003:493, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 52 Ponadto ze względu na to, że pytania prejudycjalne odnoszą się jednocześnie do postanowień traktatu dotyczących swobody przedsiębiorczości i do swobodnego przepływu kapitału, należy ustalić swobodę, której dotyczą spory w postępowaniach głównych (zob. podobnie wyrok z dnia 5 lutego 2014 r., *Hervis Sport- és Divatkereskedelmi*, C-385/12, EU:C:2014:47, pkt 20).
- 53 Aby to ustalić, należy uwzględnić cel rozpatrywanego uregulowania krajowego (wyrok z dnia 5 lutego 2014 r., *Hervis Sport- és Divatkereskedelmi*, C-385/12, EU:C:2014:47, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 54 W odniesieniu do uregulowania takiego jak to rozpatrywane w postępowaniach głównych, którego cel został wskazany w pkt 50 niniejszego wyroku, należy przypomnieć, że gdy prawo do nabywania, użytkowania i zbywania nieruchomości na terytorium innego państwa członkowskiego wykonywane jest jako uzupełnienie prawa przedsiębiorczości, powoduje ono przepływ kapitału (zob. podobnie wyrok z dnia 25 stycznia 2007 r., *Festersen*, C-370/05, EU:C:2007:59, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 55 Zatem chociaż uregulowanie to może a priori wchodzić w zakres dwóch swobód podstawowych przywołanych przez sąd odsyłający, to jednak – w kontekście spraw w postępowaniach głównych – ewentualne ograniczenia swobody przedsiębiorczości wynikające z rzeczono uregulowania stanowią nieuniknione konsekwencje ograniczenia swobodnego przepływu kapitału, a zatem nie usprawiedliwiają odrębnej analizy tego uregulowania w świetle art. 49 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 17 września 2009 r., *Glaxo Wellcome*, C-182/08, EU:C:2009:559, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 56 Przepływy kapitału obejmują bowiem 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 25 stycznia 2007 r., *Festersen*, C-370/05, EU:C:2007:59, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 57 Pojęcie to obejmuje w szczególności inwestycje w nieruchomości dotyczące nabycia prawa użytkowania gruntów rolnych, 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.
- 58 W niniejszym przypadku w odniesieniu do sprawy C-113/16 bezsporne jest, że spór w postępowaniu głównym dotyczy obywatela austriackiego, niezamieszkałego na Węgrzech, który nabył w drodze umowy prawa użytkowania gruntów rolnych znajdujących się w tym państwie członkowskim, których to praw został następnie pozbawiony w wyniku przyjęcia rozpatrywanych w postępowaniu głównym przepisów krajowych. Sytuacja ta wchodzi zatem w zakres swobodnego przepływu kapitału.
- 59 Podobnie jest w przypadku sytuacji występującej w sprawie C-52/16. Otóż o ile jest wprawdzie bezsporne, że prawa użytkowania rozpatrywane w rzeczonoj sprawie zostały nabyte przez spółkę handlową z siedzibą na Węgrzech, o tyle z treści postanowienia odsyłającego wynika, że spółka ta została ustanowiona przez osoby fizyczne zamieszkałe w innym państwie członkowskim. Tymczasem jak przypominał rzecznik generalny w pkt 55 opinii, nabycie nieruchomości – nawet jeśli jest realizowane za pośrednictwem osoby prawnej utworzonej w państwie członkowskim, w którym znajdują się odnośne dobra – dokonane przez osoby niebędące rezydentami może mieścić się w swobodzie przepływu kapitału (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 grudnia 2003 r., *Barbier*, C-364/01, EU:C:2003:665, pkt 58, 59; a także z dnia 1 października 2009 r., *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, EU:C:2009:593, pkt 12, 13, 19, 20, 39).

- 60 Z powyższego wynika, że rozpatrywane w postępowaniach głównych uregulowania należy zbadać wyłącznie w świetle swobodnego przepływu kapitału.

W przedmiocie istnienia ograniczenia swobodnego przepływu kapitału

- 61 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 63 ust. 1 TFUE w sposób generalny zakazuje ograniczeń w przepływie kapitału między państwami członkowskimi (wyrok z dnia 22 października 2013 r., Essent i in., od C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 62 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że już ze względu na swój cel uregulowanie takie jak to rozpatrywane w postępowaniach głównych, które przewiduje wygaśnięcie nabytych w drodze umownej praw użytkowania gruntów rolnych, wśród których znajdują się prawa posiadane ze względu na wykonywanie prawa do swobodnego przepływu kapitału, ogranicza, tylko z tego powodu, rzeczoną swobodę. Ewentualne przyjęcie, o którym wspomniał sąd odsyłający w drugim pytaniu w sprawie C-52/16, środka odszkodowawczego dla osób, które nabywszy takie prawa, zostały ich pozbawione w drodze tego uregulowania, nie wpływa na to stwierdzenie.
- 63 Rzeczone uregulowanie pozbawia bowiem zainteresowanego zarówno możliwości dalszego korzystania z nabytego przez niego prawa, uniemożliwiając mu w szczególności wykorzystywanie odnośnych gruntów rolnych do celów, w jakich prawo to nabył, jak i możliwości zbycia tego prawa.
- 64 Pozbawiając w ten sposób obywateli państw członkowskich innych niż Węgry, którym przysługuje swoboda przepływu kapitału, możliwości korzystania z dóbr, w które obywatele ci zainwestowali kapitał, rozpatrywane w postępowaniach głównych uregulowanie krajowe stanowi przeszkodę dla tej swobody przepływu.
- 65 Ponadto, jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, do środków zakazanych przez art. 63 ust. 1 TFUE, stanowiących ograniczenia w przepływie kapitału, zaliczają się w szczególności te, które mogą zniechęcić osoby niebędące rezydentami do dokonania inwestycji w danym państwie członkowskim (wyroki: z dnia 25 stycznia 2007 r., Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 1 października 2009 r., Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, pkt 21).
- 66 Wynika stąd, że uregulowanie krajowe takie jak to rozpatrywane w postępowaniach głównych stanowi ograniczenie podstawowej swobody gwarantowanej w art. 63 TFUE.
- 67 Jeśli chodzi o poruszoną w pytaniu drugim zadaniem w sprawie C-113/16 kwestię, czy rzeczone uregulowanie należy również uznać za dyskryminujące, należy zauważyć, podobnie jak uczynił to rzecznik generalny w pkt 72 opinii, że wymóg dotyczący, jak w niniejszym przypadku, istnienia więzi bliskiego pokrewieństwa pomiędzy osobą dysponującą prawem użytkowania a właścicielem ziemi uprawnej wykorzystuje kryterium z pozoru niezależne od przynależności państwowej użytkownika i pochodzenia kapitału, które to kryterium zatem nie wykazuje bezpośredniego charakteru dyskryminacyjnego.
- 68 Należy jednak zauważyć, po pierwsze, że prawdopodobieństwo, iż kryterium to zostanie spełnione w odniesieniu do obywateli innych państw członkowskich, którzy nabyli takie prawo użytkowania, jest stosunkowo niewielkie.
- 69 Otóż krajowy kontekst prawny wskazany w pkt 5 i 6 niniejszego wyroku, a także przepisy przejściowe przewidziane w akcie przystąpienia oraz przypomniane w pkt 3 i 4 tego wyroku, z których wynika, że nabycie własności gruntów rolnych przez osoby nieposiadające obywatelstwa węgierskiego podlegało przez wiele lat systemowi uzyskania uprzednich zezwoleń, a następnie systemowi przewidującemu zakaz, spowodowały raczej ograniczenie przypadków, gdy takie grunty stawały się własnością

zagraniczną, i w konsekwencji zmniejszenie prawdopodobieństwa, że zagraniczna osoba, której przysługuje prawo użytkowania takich gruntów, spełnia wymóg dotyczący istnienia więzi bliskiego pokrewieństwa z właścicielem gruntu.

- 70 Po drugie, okoliczność, że w latach 1992–2002 dla osób nieposiadających obywatelstwa węgierskiego jedyną możliwością nabycia prawa rzeczowego na nieruchomościach w odniesieniu do gruntów rolnych znajdujących się na Węgrzech było właśnie nabycie praw użytkowania tych gruntów, doprowadziła do wzrostu liczby obywateli innych państw członkowskich posiadających prawo użytkowania takich gruntów.
- 71 W uwagach na piśmie rząd węgierski wprowadził podniósł w tym zakresie, że na ponad 100 000 osób dysponujących prawem użytkowania, które zostały dotknięte zniesieniem ich praw użytkowania i używania na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych, jedynie 5058 było obywatelami państw członkowskich innych niż Węgry lub państw trzecich.
- 72 Niemniej jednak, przy założeniu, że sąd odsyłający, do którego kompetencji należy przeprowadzenie takiej oceny, uzna, iż te dane liczbowe są zasadne, sama ta okoliczność nie może podważyć faktu, że rozpatrywane w postępowaniach głównych uregulowanie stawia w szczególności obywateli innych państw członkowskich w niekorzystnej sytuacji w porównaniu do obywateli węgierskich.
- 73 Ewentualne istnienie takiej niekorzystnej sytuacji należy ustalić poprzez porównanie grupy składającej się z obywateli państw członkowskich innych niż Węgry posiadających bezpośrednio lub pośrednio prawa użytkowania gruntów rolnych z grupą składającą się z obywateli węgierskich posiadających bezpośrednio lub pośrednio takie prawa użytkowania oraz poprzez określenie, w jakim stopniu każda z tych grup jest dotknięta zastosowanym środkiem polegającym na wygaśnięciu praw. W świetle informacji wskazanych w pkt 68–70 niniejszego wyroku wydaje się prawdopodobne, że pierwsza z tych grup została dotknięta przez rzeczony środek w znacznie większym stopniu niż druga grupa (zob. podobnie wyrok z dnia 9 lutego 1999 r., Seymour-Smith i Perez, C-167/97, EU:C:1999:60, pkt 59).
- 74 W tych okolicznościach wydaje się, że – z zastrzeżeniem ustaleń, których przeprowadzenie należy do sądu odsyłającego – rozpatrywane w postępowaniach głównych uregulowanie może działać bardziej na niekorzyść obywateli innych państw członkowskich niż obywateli węgierskich oraz że uregulowanie to może zatem stanowić ukrytą dyskryminację pośrednią opartą na przynależności państwowej użytkownika lub ze względu na pochodzenie kapitału.
- 75 Jednak nie można wykluczyć, że wynikająca z rzeczowego uregulowania i zidentyfikowana w pkt 62–66 niniejszego wyroku przeszkoda w swobodnym przepływie kapitału, nawet stanowiąc pośrednią dyskryminację, może być w danym wypadku uzasadniona.

W przedmiocie uzasadnienia ograniczenia swobodnego przepływu kapitału

- 76 Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, przepisy takie jak te rozpatrywane w postępowaniach głównych, które ograniczają swobodny przepływ kapitału, powodujące najprawdopodobniej dyskryminację bezpośrednią, mogą być dopuszczone jedynie pod warunkiem, że są uzasadnione – w oparciu o obiektywne przesłanki niezależne od pochodzenia odnośnego kapitału – nadrzędnymi względami interesu ogólnego oraz że są zgodne z zasadą proporcjonalności, co oznacza, że muszą one być właściwe dla zagwarantowania osiągnięcia zamierzonego, zasadnego celu i nie mogą one wykraczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (zob. podobnie wyroki: z dnia 25 października 2007 r., Geurts i Vogten, C-464/05, EU:C:2007:631, pkt 24; z dnia 5 lutego 2014 r., Hervis Sport- és Datatkereskedelmi, C-385/12, EU:C:2014:47, pkt 41, 42).

- 77 Podobnie, przepisy takie mogą być uzasadnione względami wymienionymi w art. 65 TFUE, pod warunkiem że są zgodne ze wskazaną zasadą proporcjonalności (wyrok z dnia 1 października 2009 r., Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 78 W tym względzie należy również przypomnieć, że uregulowanie krajowe jest właściwe do zapewnienia realizacji wskazanego celu, tylko jeśli rzeczywiście zmierza ono do jego osiągnięcia w sposób spójny i konsekwentny (wyrok z dnia 26 maja 2016 r., Komisja/Grecja, C-244/15, EU:C:2016:359, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 79 O ile ostatecznie to do sądu krajowego, który jest wyłącznie właściwy do oceny okoliczności faktycznych i dokonania wykładni prawa krajowego, należy ustalenie, czy w niniejszej sprawie spełnione są te wymogi, o tyle Trybunał, do którego zwrócono się o dostarczenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi w ramach odesłania prejudycjalnego, jest właściwy do udzielenia wskazówek na podstawie akt sprawy w postępowaniu głównym, a także uwag, które zostały mu przedstawione ustnie i na piśmie, tak aby umożliwić sądowi krajowemu wydanie rozstrzygnięcia w sprawie (zob. podobnie wyrok z dnia 17 lipca 2014 r., Leone, C-173/13, EU:C:2014:2090, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 80 W niniejszej sprawie Węgry podniosły, że rozpatrywane w postępowaniach głównych uregulowanie jest uzasadnione, odpowiednio, nadrzędnymi względami interesu ogólnego uznanymi przez orzecznictwo Trybunału, czyli w niniejszym przypadku celem interesu ogólnego związanego z eksploatacją gruntów rolnych, oraz względami, o których mowa w art. 65 TFUE. W odniesieniu do tego postanowienia wspomniany rząd powołuje się w szczególności, po pierwsze, na wolę karania naruszeń uregulowania krajowego w zakresie kontroli dewizowej, oraz po drugie, na wolę zwalczania, w ramach porządku publicznego, praktyk nabywania stanowiących nadużycie.
- *W przedmiocie istnienia uzasadnienia opartego na celu interesu ogólnego związanego z eksploatacją gruntów rolnych*
- 81 Rząd węgierski podnosi, odnosząc się do wniosków znajdujących się w wyroku Alkotmánybíróság (trybunału konstytucyjnego) nr 25 z dnia 21 lipca 2015 r., powtórzonych w pkt 24 niniejszego wyroku, że rozpatrywane w postępowaniach głównych uregulowanie, w zakresie, w jakim uzależnia ono przyszłe nabycie prawa użytkowania gruntów uprawnych i utrzymanie takiego istniejącego już prawa od tego, czy użytkownik jest bliskim krewnym właściciela odnośnego składnika majątku, realizuje cel interesu ogólnego. Uregulowanie to zmierza zatem do zastrzeżenia własności ziemi uprawnej dla osób, które ją uprawiają, oraz do uniemożliwienia nabycia tej ziemi do celów czysto spekulacyjnych, a także do umożliwienia eksploatacji jej przez nowe gospodarstwa, do ułatwienia tworzenia gospodarstw rolnych o wielkości pozwalającej na opłacalną i konkurencyjną produkcję rolną oraz do uniknięcia rozdrobnienia gruntów rolnych i wyludniania obszarów wiejskich.
- 82 W tym względzie Trybunał przyznał, że 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 zamieszkane 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. Cele te są zresztą zgodne ze wspólną polityką rolną, która na mocy art. 39 ust. 1 lit. b) TFUE ma na celu „zapewnienie [...] odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej” i której ustalanie winno uwzględniać, zgodnie z art. 39 ust. 2 lit. a) TFUE, „szczególny charakter gospodarki rolnej, wynikający ze struktury społecznej rolnictwa oraz z różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami rolniczymi” (zob. podobnie wyrok z dnia 25 stycznia 2007 r., Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, pkt 27, 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 83 Podobnie jest w przypadku celów polegających na zachowaniu rozdziału własności ziemskiej w sposób pozwalający na prawidłowy rozwój upraw i harmonijne zarządzanie przestrzenią oraz krajobrazem (wyrok z dnia 23 września 2003 r., Ospelt i Schlössle Weissenberg, C-452/01, EU:C:2003:493, pkt 39).
- 84 W niniejszym przypadku należy jednak zbadać, jak przypomniano w pkt 76 niniejszego wyroku, czy rozpatrywane w postępowaniach głównych uregulowanie jest rzeczywiście uzasadnione obiektywnymi przesłankami niezależnymi od pochodzenia odnośnego kapitału oraz czy jest ono właściwe dla zagwarantowania osiągnięcia zamierzonego, zasadnego celu interesu ogólnego i nie wykracza poza to, co jest konieczne dla jego osiągnięcia.
- 85 W tym kontekście należy przypomnieć, że powoływaniu przez państwo członkowskie względów uzasadniających powinny towarzyszyć odpowiednie dowody lub analiza przydatności oraz proporcjonalności środka przyjętego przez to państwo, jak również precyzyjne dane na poparcie jego argumentów (zob. analogicznie wyrok z dnia 23 grudnia 2015 r., Scotch Whisky Association i in., C-333/14, EU:C:2015:845, pkt 54 i wskazane tam orzecznictwo). Jeżeli zatem państwo członkowskie zamierza powołać się na cel odpowiedni do uzasadnienia przeszkody w swobodnym przepływie kapitału wynikającej z krajowego środka ograniczającego, na zainteresowanym państwie członkowskim ciąży obowiązek przedstawienia sądowi, który ma rozstrzygnąć tę kwestię, wszystkich dowodów, które mogłyby mu pozwolić na ustalenie, że spełnione zostały wszystkie wymogi wynikające z zasady proporcjonalności (zob. analogicznie wyrok z dnia 8 września 2010 r., Stoß i in., C-316/07, od C-358/07 do C-360/07, C-409/07 i C-410/07, EU:C:2010:504, pkt 71).
- 86 W tym względzie należy, po pierwsze, zauważyć, że – jak w szczególności wskazała Komisja oraz jak zauważył rzecznik generalny w pkt 111–113 opinii – uregulowanie takie jak to rozpatrywane w postępowaniach głównych, które pozwala utrzymać istniejące prawa użytkowania gruntów rolnych pod warunkiem, że użytkownik jest bliskim krewnym właściciela tych gruntów, nie wydaje się odpowiednie do realizacji celów powołanych przez rząd węgierski, z którymi to celami nie jest ono w żaden sposób bezpośrednio powiązane.
- 87 Istnienie wymaganej więzi pokrewieństwa nie może bowiem zagwarantować, że użytkownik sam uprawia dany grunt i że nie nabył odnośnego prawa użytkowania do 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 jest zdolna do uprawiania samodzielnie tego gruntu oraz że nabycie zostało dokonane do celów czysto spekulacyjnych, bez jakiegokolwiek woli uprawiania rzeczzonego gruntu.
- 88 Ponadto z informacji z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie wynika także, aby ów wymóg dotyczący istnienia więzi bliskiego pokrewieństwa pomiędzy właścicielem a użytkownikiem, przewidziany przez rozpatrywane w postępowaniach głównych uregulowanie, mógł przyczyniać się do wspierania oraz rozwoju opłacalnego i konkurencyjnego rolnictwa, w szczególności poprzez uniknięcie rozdrobnienia gruntów.
- 89 Dodatkowo należy zauważyć, że nie wydaje się też, aby wymóg dotyczący istnienia więzi bliskiego pokrewieństwa mógł sam w sobie zagwarantować realizację podnoszonego celu, polegającego na uniknięciu wyludniania wsi. Kryterium wybrane przez ustawodawcę krajowego w niniejszym przypadku jest bowiem pozbawione związku z celem zmierzającym do zatrzymania ludności na obszarach wiejskich, ponieważ okoliczność, że użytkownika łączy więź bliskiego pokrewieństwa z właścicielem, nie musi oznaczać, iż rzeczony użytkownik mieszka niedaleko odnośnych gruntów rolnych.
- 90 Po drugie, rozpatrywane w postępowaniach głównych uregulowanie wykracza w każdym wypadku poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów podnoszonych przez rząd węgierski.

- 91 W pierwszej kolejności, w odniesieniu do braku odszkodowania dla osób dysponujących prawem użytkowania, rząd węgierski zauważył co prawda, że wskazane osoby powinny móc otrzymać odszkodowanie w ramach rozliczeń pomiędzy zainteresowanymi stronami na podstawie zasad węgierskiego prawa cywilnego. W każdym wypadku jednak takie odesłanie do ogólnych zasad prawa cywilnego obciąża tych użytkowników koniecznością dochodzenia w drodze postępowań, które mogą okazać się długie i kosztowne, ewentualnych odszkodowań, które mogą im być należne od właściciela gruntu. Te zasady prawa cywilnego, do których zresztą rozpatrywane w postępowaniach głównych uregulowanie w żaden sposób się nie odnosi, nie pozwalają bowiem ani ustalić w prosty sposób, czy odszkodowania będą mogły zostać rzeczywiście uzyskane w wyniku takich postępowań, ani stwierdzić, jaki będzie ich charakter. Co więcej, osoby dysponujące prawem użytkowania nie mają też pewności uzyskania pełnej rekompensaty poniesionej straty, zwłaszcza w przypadku niewypłacalności właściciela gruntu objętego użytkowaniem.
- 92 W drugiej kolejności wydaje się, że inne środki, naruszające swobodny przepływ kapitału w mniejszym stopniu niż środki przewidziane w rozpatrywanym w postępowaniach głównych uregulowaniu, mogły zostać przyjęte w celu zapewnienia, że istnienie prawa użytkowania gruntu rolnego nie spowoduje wstrzymania eksploatacji tego gruntu przez osobę go posiadającą lub że nabycie takiego prawa nie odpowiada celom czysto spekulacyjnym ani nie prowadzi do wykorzystania lub rozdrobnienia, które stanowią zagrożenie dla trwałego przeznaczenia ziemi na potrzeby rolnictwa.
- 93 W tym względzie można było, jak zauważa rzecznik generalny w pkt 114 opinii, wprowadzić wymóg utrzymania przez użytkownika przeznaczenia rolnego danego gruntu, poprzez, w danym przypadku, efektywne eksploatowanie tego gruntu przez samego użytkownika na warunkach właściwych do zapewnienia stabilności tej eksploatacji. Wydaje się zresztą, iż z wyjaśnień złożonych przez rząd węgierski wynika, że wymóg taki był preferowany dla nabycia pełnego prawa własności gruntu rolnego lub dla długoterminowej dzierżawy tego gruntu. Tymczasem w świetle informacji z akt sprawy, jakimi dysponuje Trybunał, nie wydaje się, aby rozwiązanie takie nie mogło zostać przyjęte w odniesieniu do nabycia prawa użytkowania.
- 94 W świetle powyższych rozważań rozpatrywane w postępowaniach głównych uregulowanie krajowe nie wydaje się ani właściwe do zagwarantowania w sposób spójny realizacji podnoszonych celów interesu ogólnego związanego z eksploatacją gruntów rolnych, ani ograniczone do środków koniecznych do osiągnięcia takich celów, dlatego też ograniczenia swobodnego przepływu kapitału, jakie uregulowanie to powoduje, nie mogą zostać uzasadnione rzeczonymi celami.
- *W przedmiocie istnienia uzasadnienia opartego na naruszeniu uregulowania krajowego w zakresie kontroli dewizowej*
- 95 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.
- 96 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE – jako że stanowi odstępstwo od podstawowej zasady swobodnego przepływu kapitału – musi być przedmiotem ścisłej wykładni (zob. podobnie wyrok z dnia 14 września 2006 r., Centro di Musicologia Walter Stauffer, C-386/04, EU:C:2006:568, pkt 31).

- 97 W niniejszym przypadku rząd węgierski twierdzi, że ponieważ nabycia praw użytkowania takie jak rozpatrywane w postępowaniach głównych miały miejsce przed dniem 1 stycznia 2002 r. oraz ponieważ zostały one dokonane przez osoby niebędące rezydentami w rozumieniu uregulowania krajowego obowiązującego w zakresie kontroli dewizowej, na mocy rzeczono uregulowania nabycia te podlegały obowiązkowi uzyskania zezwolenia wydawanego przez organ właściwy do spraw dewizowych, czyli przez narodowy bank Węgier. Tymczasem z informacji udzielonej przez tę ostatnią instytucję wynika, że w odniesieniu do nabycia praw użytkowania gruntów rolnych nigdy nie wystąpiono o żadne zezwolenie dewizowe. Zdaniem rządu węgierskiego wynika stąd, że rozpatrywane w postępowaniach głównych nabycia praw użytkowania są nieważne.
- 98 Warto przypomnieć, że w ramach postępowania, o którym mowa w art. 267 TFUE, opartego na całkowitym rozdziale zadań sądów krajowych i Trybunału, wszelka ocena stanu faktycznego sprawy należy do sądu krajowego (wyrok z dnia 8 maja 2008 r., *Danske Svineproducenter*, C-491/06, EU:C:2008:263, pkt 23 i przywołane tam orzecznictwo). Podobnie, wykładnia przepisów krajowych należy wyłącznie do sądu krajowego (zob. podobnie wyrok z dnia 15 stycznia 2013 r., *Križan i in.*, C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo). Wreszcie, wyłącznie do sądu krajowego należy określenie przedmiotu pytań, które zamierza on zadać Trybunałowi (wyrok z dnia 1 października 2009 r., *Gaz de France – Berliner Investissement*, C-247/08, EU:C:2009:600, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 99 Należy zauważyć, że w niniejszym przypadku postanowienia odsyłające nie zawierają żadnego wskazania co do szczególnych okoliczności faktycznych nabywania praw użytkowania rozpatrywanych w sporach w postępowaniach głównych ani też jakiegokolwiek wzmianki o ewentualnych wadach, jakimi nabycia te mogły być dotknięte w świetle prawa krajowego.
- 100 Ponadto z treści postanowień odsyłających wynika, że spory w postępowaniach głównych nie dotyczą zgodności z prawem owych pierwotnych nabyć, lecz zniesienia praw użytkowania rozpatrywanych w postępowaniach głównych na podstawie powszechnie obowiązującego uregulowania krajowego przewidującego zniesienie wszystkich praw użytkowania, które nie są posiadane przez bliskich krewnych właściciela gruntu, niezależnie od szczególnych okoliczności, jakie mogły wystąpić przy takich nabyciach.
- 101 W celu udzielenia odpowiedzi na przedłożone przez sąd odsyłający pytania należy zatem zbadać jedynie to, czy rozpatrywane w postępowaniach głównych uregulowanie może być uzasadnione wolą zastosowania sankcji za naruszenia węgierskiego uregulowania w zakresie kontroli dewizowej.
- 102 W tym względzie należy zauważyć, po pierwsze, że w świetle informacji z akt sprawy, jakimi dysponuje Trybunał, nie wydaje się, żeby uregulowanie dotyczące kontroli dewizowej rzeczywiście skutkowało uzależnieniem nabycia praw użytkowania przez osoby niebędące rezydentami, pod rygorem nieważności owego nabycia, od uzyskania zezwolenia dewizowego, ani żeby przyjęcie rozpatrywanego w postępowaniach głównych uregulowania miało być podyktowane wolą zastosowania sankcji za naruszenia takiego uregulowania.
- 103 W odniesieniu do pierwszego z tych dwóch aspektów z uwag rządu węgierskiego wynika ponadto, że nie wystąpiono o żadne takie zezwolenie w celu nabycia prawa użytkowania gruntów rolnych i że, niezależnie od tej okoliczności, duża liczba praw użytkowania nabytych przez osoby niebędące rezydentami, bez takiego zezwolenia, została wpisana do ksiąg wieczystych.
- 104 W odniesieniu do drugiego aspektu należy przypomnieć, że rozpatrywane w postępowaniach głównych uregulowanie przewiduje metodyczne wygaszanie praw użytkowania gruntów rolnych posiadanych przez osoby, które nie mogą wykazać więzi bliskiego pokrewieństwa z właścicielem danej nieruchomości. Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 94 opinii, owo kryterium pokrewieństwa nie wykazuje żadnego związku z uregulowaniem w zakresie kontroli dewizowej. Co więcej, w wyniku wprowadzenia tego kryterium zniesienie praw użytkowania ma zastosowanie nie tylko w stosunku do

osób niebędących rezydentami, lecz także w stosunku do osób będących rezydentami, a sam rząd węgierski w swoich pismach podkreślił zresztą, że na około 100 000 osób dysponujących prawem użytkowania lub prawem używania i dotkniętych tym środkiem przewidującym zniesienie około 95 000 to obywatele węgierscy.

105 Po drugie, przy założeniu, że przyjęcie rozpatrywanego w postępowaniach głównych uregulowania było, choćby częściowo, podyktowane wolą zastosowania sankcji za naruszenia zasad mających zastosowanie w dziedzinie kontroli dewizowej, czego zbadanie w danym przypadku należy do sądu odsyłającego, konieczne byłoby jeszcze upewnienie się, że środek w postaci zniesienia praw użytkowania, który przewiduje rzeczne uregulowanie, jest proporcjonalny w stosunku do tego celu.

106 W tym względzie, jak zauważył również rzecznik generalny w pkt 95 i 98 opinii, oczywiste jest, że do celów zastosowania sankcji ab initio za ewentualne naruszenia uregulowania obowiązującego w dziedzinie kontroli dewizowej mogły zostać przyjęte inne środki, wywołujące nie tak daleko idące skutki, jak zniesienie odnośnych praw rzeczowych, takie jak na przykład grzywny administracyjne (zob. analogicznie wyrok z dnia 1 grudnia 2005 r., Burtscher, C-213/04, EU:C:2005:731, pkt 60).

107 W świetle powyższych rozważań nie wydaje się, aby uregulowanie krajowe takie jak rozpatrywane w postępowaniach głównych, przy założeniu, że jest rzeczywiście podyktowane wolą zastosowania sankcji za naruszenia lub naprawienia naruszeń uregulowania dotyczącego kontroli dewizowej, można było uznać za środek proporcjonalny do tego celu ani w związku z tym za uzasadnione z tego względu na podstawie art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE.

– *W przedmiocie istnienia uzasadnienia opartego na zwalczaniu, w ramach ochrony porządku publicznego, praktyk mających na celu obejście prawa krajowego*

108 Jak przypomniano w pkt 95 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.

109 Tytułem wstępu należy zauważyć, że – jak wskazano w pkt 6 i 7 niniejszego wyroku oraz jak wynika z wyjaśnień dotyczących prawa krajowego przedstawionych przez sąd odsyłający – po zmianach legislacyjnych wprowadzonych w latach 1991 i 1994, mających na celu zakazanie osobom fizycznym nieposiadającym obywatelstwa węgierskiego i osobom prawnym nabywania gruntów rolnych, każda osoba mogła niemniej nabyć prawo użytkowania takich gruntów. Zgodnie z tymi samymi wyjaśnieniami dopiero z dniem 1 stycznia 2002 r. ustawa z 1994 r. o ziemi uprawnej została zmieniona w celu wykluczenia także możliwości ustanawiania w drodze umowy prawa użytkowania gruntów rolnych na rzecz tych osób fizycznych i prawnych.

110 Jak wynika zresztą w sposób wyraźny z informacji udzielonych przez rząd węgierski oraz powtórzonych w pkt 16 i 30 niniejszego wyroku, bezsporne jest, że rozpatrywane w postępowaniach głównych użytkowania zostały ustanowione przed dniem 1 stycznia 2002 r., czyli w czasie, gdy ustanowienie takiego użytkowania nie było zabronione przez obowiązujące prawo krajowe. Bezsporne jest także, iż rzeczne prawa użytkowania zostały wpisane do ksiąg wieczystych przez właściwe organy władzy publicznej.

111 Rząd węgierski twierdzi jednak, że nabycia takie jak rozpatrywane w postępowaniach głównych nabycia praw użytkowania zostały zawarte z naruszeniem prawa, w celu obejścia prawnego zakazu nabywania własności gruntów rolnych przez osoby fizyczne nieposiadające obywatelstwa węgierskiego oraz przez osoby prawne.

- 112 Zdaniem rządu węgierskiego utrzymanie sytuacji tego rodzaju jest sprzeczne z porządkiem publicznym, a zatem do państwa należy naprawienie tej sytuacji. W tym względzie ustawodawca węgierski, zamiast wprowadzić najbardziej klasyczne rozwiązanie polegające na stwierdzeniu – po przeprowadzeniu sądowej kontroli każdego indywidualnego przypadku – nieważności danych umów, zdecydował się na zarządzenie *ex lege* brakom wcześniej ustanowionej normy czy też wręcz – nieistnieniu istotnej normy. Rozwiązanie to było preferowane w szczególności ze względów budżetowych i ekonomii zasobów wymiaru sprawiedliwości, zważywszy zarówno na dużą liczbę spraw potencjalnie prowadzących do takiej kontroli, jak i na konieczność zmian przepisów prawa dotyczących nabywania gruntów rolnych przed dniem 1 maja 2014 r., czyli dniem, w którym upłynąć miał okres przejściowy wynikający z aktu przystąpienia z 2003 r.
- 113 W tym względzie należy niemniej wskazać, że w świetle orzecznictwa przypomnianego w pkt 98 niniejszego wyroku oraz rozważań przedstawionych w pkt 99 i 100 tego wyroku, w celu udzielenia odpowiedzi na przedłożone przez sąd odsyłający pytania nie ma konieczności, aby Trybunał badał szczególne okoliczności nabycia praw użytkowania rozpatrywanych w postępowaniach głównych. W tym zakresie powinien on jedynie zbadać, czy rozpatrywane w postępowaniach głównych uregulowanie może być uzasadnione wolą zwalczania praktyk, które mają na celu obejście prawa krajowego, i w konsekwencji, jak twierdzi rząd węgierski, powodami związanymi z porządkiem publicznym w rozumieniu art. 65 TFUE.
- 114 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 1 kwietnia 2014 r., *Felixstowe Dock and Railway Company i in.*, C-80/12, EU:C:2014:200, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 115 Niemniej jednak, także zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, takie uzasadnienie może zostać dopuszczone jedynie wówczas, gdy konkretnie dotyczy ono sztucznych struktur mających taki cel (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 września 2006 r., *Cadbury Schweppes i Cadbury Schweppes Overseas*, C-196/04, EU:C:2006:544, pkt 51, 55 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 13 marca 2007 r., *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, C-524/04, EU:C:2007:161, pkt 72, 74).
- 116 Wyklucza to w szczególności jakiekolwiek ustanowienie ogólnego domniemania praktyk stanowiących nadużycie, które wystarczyłoby do uzasadnienia ograniczenia swobodnego przepływu kapitału (zob. podobnie wyrok z dnia 19 listopada 2009 r., *Komisja/Włochy*, C-540/07, EU:C:2009:717, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 117 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 i w celu wzięcia pod uwagę zachowania odnośnych osób stanowiącego nadużycie lub oszustwo (zob. podobnie wyrok z dnia 17 września 2009 r., *Glaxo Wellcome*, C-182/08, EU:C:2009:559, pkt 99).
- 118 Wydaje się, że uregulowanie takie jak rozpatrywane w postępowaniach głównych nie spełnia żadnego z wymogów przypomnianych w pkt 115–117 niniejszego wyroku.
- 119 Po pierwsze, o ile wydaje się, że z fragmentów wyroku *Alkotmánybíróság* (trybunału konstytucyjnego) nr 25 z dnia 21 lipca 2015 r., powtórzonych w pkt 25 niniejszego wyroku, wynika, iż rozpatrywane w postępowaniach głównych uregulowanie zmierza, przynajmniej w części, do wyeliminowania skutków prawnych praktyki nabywania gruntów rolnych, w ramach której prawo użytkowania było stosowane w niewłaściwy sposób, o tyle te same fragmenty wskazują również, że eliminowanie to

zostało przede wszystkim uznane za konieczne dla pełnej realizacji celu strategii narodowej, do którego dąży nowa regulacja prawna, polegającego na tym, że grunty uprawne muszą stanowić wyłącznie własność osób fizycznych, które je uprawiają.

- 120 W tych okolicznościach nie można uznać, że uregulowanie takie realizuje konkretny cel polegający na zwalczaniu zachowań zmierzających do stworzenia sztucznej struktury, której celem byłoby uniknięcie stosowania przepisów prawa krajowego dotyczących nabywania gruntów rolnych. W tym względzie należy zresztą przypomnieć, że uregulowanie to przewiduje co do zasady zniesienie z mocy prawa wszystkich praw użytkowania posiadanych przez osoby prawne i osoby fizyczne w zakresie, w jakim osoby te nie mogą wykazać więzi bliskiego pokrewieństwa z właścicielem gruntu rolnego, bez powiązania tego zniesienia w jakikolwiek sposób z powodami, dla których zainteresowani dokonali tych nabyć (zob. analogicznie wyrok z dnia 12 grudnia 2002 r., Lankhorst-Hohorst, C-324/00, EU:C:2002:749, pkt 37).
- 121 Po drugie – przy założeniu, że można uznać, iż rozpatrywane w postępowaniach głównych uregulowanie zostało przyjęte w szczególnym celu zwalczania sztucznych struktur – z samej okoliczności, że osoba dysponująca prawem użytkowania gruntu rolnego jest osobą prawną lub osobą fizyczną, która nie jest bliskim krewnym właściciela tego gruntu, nie można w sposób rozsądny wnioskować, iż taka osoba działała w sposób stanowiący nadużycie w chwili, w której nabyła takie prawo użytkowania. Jak przypomniano w pkt 116 niniejszego wyroku, ustanowienie ogólnego domniemania praktyk stanowiących nadużycie nie może zostać dopuszczone.
- 122 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, mogłyby – pod warunkiem że spełniają inne wymogi wynikające z prawa Unii – zostać ustanowione w celu zwalczania tych praktyk stanowiących nadużycie.
- 123 W tym względzie argumentacja rządu węgierskiego oparta na względach natury budżetowej i ekonomii zasobów wymiaru sprawiedliwości nie może zostać uwzględniona. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem względy o charakterze wyłącznie gospodarczym nie mogą stanowić nadrzędnej racji interesu ogólnego uzasadniającej ograniczenie podstawowej swobody zagwarantowanej w traktacie (wyrok z dnia 17 marca 2005 r., Kranemann, C-109/04, EU:C:2005:187, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo). Podobnie jest w przypadku względów natury czysto administracyjnej (zob. podobnie wyrok z dnia 23 listopada 1999 r., Arblade i in., C-369/96 i C-376/96, EU:C:1999:575, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 124 Powyższe rozważania są wystarczające, by wykluczyć, że ograniczenie swobodnego przepływu kapitału, powodujące uregulowanie takie jak to rozpatrywane w postępowaniach głównych, może być uzasadnione wolą zwalczania całkowicie sztucznych struktur, których celem byłoby unikanie stosowania obowiązujących przepisów prawa krajowego w zakresie nabywania gruntów rolnych.
- 125 Wreszcie, jeśli chodzi o art. 65 TFUE, wystarczy zauważyć, że – zakładając, iż konieczność zwalczania przez państwo członkowskie sztucznych struktur mających na celu obejście zakazu nabywania własności gruntów rolnych może także wchodzić w zakres pojęcia powodów związanych z porządkiem publicznym w rozumieniu tego artykułu – z pkt 115–124 niniejszego wyroku wynika w każdym razie, że z uwagi zwłaszcza na niespełnienie wymogów wynikających z zasady proporcjonalności rozpatrywane w postępowaniach głównych uregulowanie nie może zostać uzasadnione także na mocy rzeczonego artykułu.

126 W świetle powyższych rozważań należy uznać, że uregulowanie takie jak to rozpatrywane w postępowaniach głównych – przy założeniu, iż rzeczywiście jest podyktowane wolą zwalczania praktyk stanowiących nadużycie mających na celu obejście obowiązujących przepisów prawa krajowego w zakresie nabywania własności gruntów rolnych – nie może zostać uznane za środek proporcjonalny do tego celu.

– W przedmiocie art. 17 i 47 karty

127 Jak wynika z rozważań przedstawionych w pkt 81–126 niniejszego wyroku, uregulowanie takie jak to rozpatrywane w postępowaniach głównych, które ogranicza swobodny przepływ kapitału, nie może, zgodnie z zasadą proporcjonalności, być uzasadnione ani przyjętymi w orzecznictwie Trybunału nadrzędnymi względami interesu ogólnego, ani na podstawie art. 65 TFUE, co oznacza, że narusza ono art. 63 TFUE.

128 W tych okolicznościach w celu rozstrzygnięcia sporów w postępowaniach głównych nie ma potrzeby badania rzeczonego uregulowania krajowego w świetle art. 17 i 47 karty.

129 W świetle wszystkich powyższych rozważań na przedłożone pytania należy udzielić odpowiedzi, że art. 63 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie obowiązywaniu uregulowania krajowego takiego jak to rozpatrywane w postępowaniach głównych, na mocy którego prawa użytkowania wcześniej ustanowione na gruntach rolnych i przysługujące osobom, które nie są bliskimi krewnymi właściciela tych gruntów, wygasają z mocy prawa i w konsekwencji zostają wykreślone z ksiąg wieczystych.

W przedmiocie kosztów

130 Dla stron w postępowaniach głównych niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.

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

Artykuł 63 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie obowiązywaniu uregulowania krajowego takiego jak to rozpatrywane w postępowaniach głównych, na mocy którego prawa użytkowania wcześniej ustanowione na gruntach rolnych i przysługujące osobom, które nie są bliskimi krewnymi właściciela tych gruntów, wygasają z mocy prawa i w konsekwencji zostają wykreślone z ksiąg wieczystych.

Podpisy