Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 13 maja 2026 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Odpowiedzialność państwa członkowskiego w wypadku naruszenia prawa Unii – Zniesienie ex lege praw użytkowania nieruchomości z naruszeniem art. 63 TFUE i art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Przywrócenie tych praw w następstwie wydania wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – Naprawienie szkody – Uregulowania krajowe przewidujące rekompensatę finansową obliczoną wyłącznie na podstawie wartości rynkowej tych nieruchomości w chwili wykreślenia praw użytkowania – Wymóg odpowiedniego naprawienia szkody – Utracone korzyści

W sprawie C-286/25

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Győri Törvényszék (sąd w Győr, Węgry) postanowieniem z dnia 3 kwietnia 2025 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 15 kwietnia 2025 r., w postępowaniu:

BRANDL Mezőgazdasági, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.

przeciwko

Agrárminisztérium,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: C. Lycourgos (sprawozdawca), prezes izby, O. Spineanu-Matei, S. Rodin, N. Piçarra i N. Fenger, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu BRANDL Mezőgazdasági, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft. – T. Szendrő-Németh, ügyvéd,

– w imieniu rządu węgierskiego – M.Z. Fehér oraz K. Szíjjártó, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: węgierski.

– w imieniu Komisji Europejskiej – M. Mataija, A. Tokár oraz G. von Rintelen, w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzeczniczki generalnej, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 63 TFUE i art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy BRANDL Mezőgazdasági, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft. (zwaną dalej „spółką Brandl”) a Agrárminisztérium (ministerstwem rolnictwa, Węgry) w przedmiocie kwoty rekompensaty finansowej przewidzianej w prawie węgierskim w celu wykonania wyroku z dnia 21 maja 2019 r., Komisja/Węgry (Użytkowanie gruntów rolnych) (C-235/17, EU:C:2019:432).

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Artykuł 63 ust. 1 TFUE stanowi:

„W ramach postanowień niniejszego rozdziału zakazane są wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi”.

4 Artykuł 17 ust. 1 Karty ma następujące brzmienie:

„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”.

Prawo węgierskie

5 W dniu 12 grudnia 2013 r. węgierski ustawodawca przyjął mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (ustawę nr CCXII z 2013 r. wprowadzającą przepisy różne i przepisy przejściowe w związku z ustawą CXXII z 2013 r. o sprzedaży gruntów rolnych i leśnych, zwaną dalej „ustawą z 2013 r. o przepisach przejściowych”). Ustawa ta weszła w życie w dniu 15 grudnia 2013 r.

6 Paragraf 108 ust. 1 wspomnianej ustawy stanowił:

„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 upływający po dniu 30 kwietnia 2014 r.”.

7 Na mocy ustawy nr CL z 2021 r. zmieniającej niektóre ustawy rolne, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2022 r., dodano do ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych dział 20/F. Dział ten, który zawiera w szczególności nowe §§ 108/B, 108/K, 108/L i 108/N, jest zatytułowany „Przepisy szczególne przyjęte w celu wykonania [wyroku z dnia 21 maja 2019 r., Komisja/Węgry (Użytkowanie gruntów rolnych) (C-235/17, EU:C:2019:432)]”.

8 Paragraf 108/B ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych, w brzmieniu wynikającym z ustawy nr CL z 2021 r. zmieniającej niektóre ustawy rolne (zwanej dalej „ustawą z 2013 r. zmienioną w 2021 r.”), stanowi:

„1. Każda osoba fizyczna lub prawna, której prawo użytkowania zostało wykreślone z księgi wieczystej zgodnie z postanowieniami § 108 ust. 1 niniejszej ustawy, obowiązującymi w dniu 30 kwietnia 2014 r. […], lub jej następca prawny może zgodnie z niniejszym działem złożyć wniosek o ponowny wpis do księgi wieczystej wykreślonego prawa użytkowania, jak również o przyznanie rekompensaty przewidzianej w niniejszym dziale.

2. Wykreślony użytkownik lub jego następca prawny może dochodzić swoich praw od państwa lub organów państwowych w związku z wykreśleniem prawa użytkowania jedynie w postępowaniach przewidzianych w dziale 20/F ustawy [z 2013 r.] o przepisach przejściowych”.

9 Paragraf 108/K tej ustawy stanowi:

„1. Podstawę rekompensaty stanowi roczna wartość wykreślonego prawa użytkowania. Wartość roczna jest równa 1/20 wartości rynkowej, w chwili wykreślenia prawa użytkowania, nieruchomości, na której ustanowiono prawo użytkowania.

[…]

4. W przypadku ponownego wpisu wykreślonego prawa użytkowania kwota rekompensaty jest równa iloczynowi wartości rocznej i liczby lat, które upłynęły od wykreślenia do ponownego wpisu.

[…]”.

10 Paragraf 108/L rzeczonej ustawy stanowi w ust. 2:

„Jeżeli […] wnioskodawca złoży wniosek, w którym wykaże, że może dochodzić innych roszczeń oprócz kwoty określonej zgodnie z § 108/K, [właściwy organ] może ustalić wysokość rekompensaty na kwotę inną niż obliczona zgodnie z art. 108/K, biorąc pod uwagę szczególne okoliczności danego przypadku i ich odpowiednie uzasadnienie (rekompensata uzupełniająca), w szczególności w świetle następujących cech charakterystycznych gruntu:

a) struktura, kształt, rozmiar gruntu,

b) lokalizacja,

c) usytuowanie,

d) dostępność, sieć dróg,

e) topografia i nachylenie,

f) zagospodarowanie cieków wodnych,

g) dzieła sztuki utrudniające uprawę,

h) kondycja upraw,

i) wyższe niż zwykle prawdopodobieństwo wystąpienia szkód spowodowanych przez mróz, lód i faunę,

j) nawadnianie, możliwość nawadniania,

k) ogrodzenia,

l) budynki wykorzystywane do prowadzenia upraw rolniczych,

m) gospodarka składnikami odżywczymi, stosowanie środków agrochemicznych,

n) zanieczyszczenie środowiska i trwałe szkody wyrządzone środowisku,

o) ochrona przyrody obszaru,

p) melioracja gruntów".

11 Zgodnie z § 108/N tej ustawy:

„Od dnia zniesienia prawa użytkowania do dnia zapłaty należne są odsetki od kwoty ustalonej zgodnie z §§ 108/K – 108/M. Stopa procentowa jest równa stopie bazowej banku centralnego powiększonej o dwa punkty procentowe. Do celów obliczenia odsetek stopa procentowa obowiązująca w pierwszym dniu danego półrocza kalendarzowego ma zastosowanie przez cały okres trwania tego półrocza".

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

12 Spółce Brandl przysługuje prawo użytkowania gruntów rolnych na Węgrzech, które są wpisane do ksiąg wieczystych w tym państwie członkowskim pod numerami 0159/3 i 0160.

13 Zgodnie z § 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych wspomniane prawa użytkowania wygasły z mocy prawa. W dniu 2 października 2014 r. zostały one wykreślone z ksiąg wieczystych.

14 Wobec stwierdzenia w wyroku z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth (C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, pkt 62–66, 94, 107 i 126), że art. 63 TFUE stoi na przeszkodzie przepisowi takiemu jak § 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych, Trybunał wyjaśnił w wyroku z dnia 21 maja 2019 r., Komisja/Węgry (Użytkowanie gruntów rolnych) (C-235/17, EU:C:2019:432, pkt 129), że przepis ten narusza również prawo własności zagwarantowane w art. 17 Karty.

15 W następstwie tego ostatniego wyroku ustawodawca węgierski zmienił ustawę z 2013 r. o przepisach przejściowych, aby umożliwić pod pewnymi warunkami ponowny wpis w księgach wieczystych praw użytkowania, które zostały wykreślone zgodnie z § 108 ust. 1 tej ustawy, oraz przyznanie odszkodowań podmiotom tych praw.

16 Na podstawie § 108/B ust. 1 ustawy z 2013 r., zmienionej w 2021 r., spółka Brandl złożyła wniosek o ponowny wpis jej praw użytkowania do ksiąg wieczystych i uzyskała ten wpis.

17 Tytułem rekompensaty za stratę gospodarczą wynikającą z wykreślenia tych praw Nemzeti Földügyi Központ (krajowe centrum do spraw gruntów, Węgry), będące w tej dziedzinie poprzednikiem prawnym ministerstwa rolnictwa, przyznało spółce Brandl kwoty 10 940 000 HUF (forintów węgierskich, około 31 000 EUR) i 30 810 000 HUF (około 87 000 EUR) w odniesieniu do nieruchomości gruntowych wpisanych do ksiąg wieczystych pod numerami, odpowiednio, 0159/3 i 0160. Zgodnie z § 108/K ustawy z 2013 r. zmienionej w 2021 r. kwoty te odpowiadają, zgodnie z obliczeniami krajowego centrum do spraw gruntów, 1/20 wartości rynkowej tych nieruchomości na dzień 2 października 2014 r. pomnożonej przez liczbę lat, które upłynęły między wykreśleniem praw użytkowania a ich ponownym wpisem.

18 Uznawszy, że rekompensata ta nie stanowi odpowiedniego naprawienia szkody poniesionej przez spółkę Brandl w wyniku niezgodnego z prawem pozbawienia jej praw użytkowania, wytoczyła ona powództwo przeciwko ministerstwu rolnictwa przed Győri Törvényszék (sądem w Győr, Węgry), który jest sądem odsyłającym. Na poparcie tego powództwa spółka ta podnosi, że odszkodowanie powinno uwzględniać utracone korzyści.

19 W tym względzie spółka Brandl wskazuje, że przed wykreśleniem jej praw użytkowania eksploatowała ona sporne grunty i że w następstwie tego wykreślenia grunty te stały się przedmiotem umów dzierżawy. Kwoty czynszów ustalone w tych umowach mają znaczenie dla oceny utraconych korzyści.

20 Zdaniem Győri Törvényszék (sądu w Győr) wszystkie niekorzystne skutki majątkowe poniesione przez podmiot, któremu przysługiwały prawa użytkowania, z powodu ich niezgodnego z prawem wykreślenia powinny zostać zrekompensowane. Należy zatem wziąć pod uwagę utracone korzyści. Paragraf 108/K ustawy z 2013 r. zmienionej w 2021 r., który opiera się na wartości rynkowej rozpatrywanych działek w chwili wykreślenia praw użytkowania, nie zapewnia przyznania słusznego odszkodowania. W szczególności przepis ten nie uwzględnia okoliczności, że w latach, które upłynęły między wykreśleniem a ponownym wpisem tych praw, wartość rynkowa tych działek mogła się znacząco zmienić. W tym wypadku biegły sądowy obliczył, że w przypadku uwzględnienia wzrostu wartości rynkowej w tych latach i zastosowania w pozostałym zakresie kryterium przewidzianego w tym przepisie kwota rekompensaty wyniosłaby 16 596 000 HUF (około 47 000 EUR) dla działki opatrzonej numerem 0159/3 oraz 49 341 500 HUF (około 140 000 EUR) dla działki opatrzonej numerem 0160.

21 W tych okolicznościach Győri Törvényszék (sąd w Győr) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„[1)] Czy art. 63 [TFUE] i art. 17 [Karty] należy interpretować w ten sposób, że są z nimi zgodne przepisy państwa członkowskiego, na podstawie których użytkownikowi, po przywróceniu prawa użytkowania działki rolnej po uprzednim jego wykreśleniu z naruszeniem prawa Unii, przyznaje się rekompensatę majątkową, w której nie uwzględnia się znacznego wzrostu wartości rynkowej nieruchomości, w odniesieniu do których prawo użytkowania zostało wykreślone, w okresie, którego dotyczy wykreślenie?

[2)] Czy przepisy państwa członkowskiego, na podstawie których użytkownikowi, po przywróceniu prawa użytkowania działki rolnej po jego uprzednim wykreśleniu z naruszeniem prawa Unii, przyznaje się rekompensatę majątkową, w której nie uwzględnia się znacznego wzrostu wartości rynkowej nieruchomości, w odniesieniu do których prawo użytkowania zostało wykreślone, w okresie, którego dotyczy wykreślenie, odpowiadają pojęciu słusznego odszkodowania przewidzianego w art. 17 [Karty] i w [wyroku z dnia 21 maja 2019 r., Komisja/Węgry (Użytkowanie gruntów rolnych) (C-235/17, EU:C:2019:432, pkt 129)]?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności

22 W uwagach przedłożonych Trybunałowi Komisja Europejska podkreśla, że jedynym elementem transgranicznym, o którym wspomniano we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jest fakt, że członek zarządu spółki Brandl, będącej spółką prawa węgierskiego, jest obywatelem państwa członkowskiego innego niż Węgry. W tych okolicznościach dopuszczalność tego odesłania prejudycjalnego jest zdaniem Komisji wątpliwa.

23 Prawdą jest, że postanowienia traktatu FUE w dziedzinie swobody przedsiębiorczości, swobody świadczenia usług i swobodnego przepływu kapitału nie mają zastosowania do sytuacji, której wszystkie elementy ograniczają się do jednego państwa członkowskiego (wyrok z dnia 15 listopada 2016 r., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, pkt 47; postanowienie z dnia 27 stycznia 2026 r., OMW Petrom Marketing, C-439/25, EU:C:2026:82, pkt 36).

24 Ponadto zakres zastosowania Karty, w odniesieniu do działań państw członkowskich, został określony w jej art. 51 ust. 1, zgodnie z którym postanowienia Karty mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim państwa te stosują prawo Unii, przy czym postanowienie to potwierdza orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym gwarantowane w porządku prawnym Unii prawa podstawowe znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii, jednak nie poza takimi sytuacjami. Natomiast, jeżeli sytuacja prawna nie jest objęta zakresem zastosowania prawa Unii, Trybunał nie jest właściwy do jej oceny, a przytaczane ewentualnie postanowienia Karty nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do nadania mu takiej właściwości (wyrok z dnia 12 września 2024 r., Changu, C-352/23, EU:C:2024:748, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).

25 W niniejszej sprawie nie można wykluczyć, że spór w postępowaniu głównym, którego rozstrzygnięcie wymaga zdaniem sądu odsyłającego dokonania wykładni art. 63 TFUE oraz, w tym kontekście, art. 17 Karty, dotyczy sytuacji, której wszystkie elementy ograniczają się do

jednego państwa członkowskiego i o której mowa w pkt 23 niniejszego wyroku. Wobec braku we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jakiejkolwiek wskazówki co do tego, czy członek zarządu spółki Brandl posiada udział finansowy w jej kapitale, wniosek ten nie zawiera żadnych elementów pozwalających z całą pewnością stwierdzić, że spór ten ma charakter transgraniczny.

26 Jednakże, nawet jeśli wszystkie istotne elementy sprawy w postępowaniu głównym ograniczają się do terytorium Węgier, nie oznacza to wcale, że wniosek ten jest niedopuszczalny.

27 W tym względzie należy przypomnieć, że wykładnia swobód podstawowych przewidzianych w art. 49, 56 lub 63 TFUE może okazać się istotna w sprawie, w której wszystkie elementy ograniczają się do jednego państwa członkowskiego, w szczególności gdy prawo krajowe nakłada na sąd odsyłający obowiązek zapewnienia, by obywatel państwa członkowskiego siedziby owego sądu mógł skorzystać z takich samych praw, jakie w tej samej sytuacji przysługiwałyby na mocy prawa Unii obywatelowi innego państwa członkowskiego (zob. wyroki: z dnia 5 grudnia 2000 r., Guimont, C-448/98, EU:C:2000:663, pkt 23; z dnia 15 listopada 2016 r., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, pkt 52).

28 Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że system rekompensaty ustanowiony ustawą z 2013 r. zmienioną w 2021 r. ma zastosowanie na podstawie § 108/B tej ustawy do „każdej osoby fizycznej lub prawnej”, niezależnie od jej obywatelstwa, „której prawa użytkowania zostały wykreślone z ksiąg wieczystych na podstawie § 108 ust. 1 [ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych]”. Ponadto z wniosku tego wynika, że krajowe centrum do spraw gruntów, a następnie ministerstwo rolnictwa przyznały, iż spółka Brandl powinna otrzymać rekompensatę zgodnie z zasadami przewidzianymi w ustawie z 2013 r. zmienionej w 2021 r. w celu wykonania wyroku z dnia 21 maja 2019 r., Komisja/Węgry (Użytkowanie gruntów rolnych) (C-235/17, EU:C:2019:432), przy czym zasady te zapewniają, zdaniem tych organów, odpowiednie naprawienie szkody.

29 W świetle tych konkretnych elementów zawartych we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wydaje się, że zasady prawa Unii dotyczące naprawienia szkód wyrządzonych przez państwo członkowskie w wyniku naruszenia prawa Unii – w niniejszym przypadku naruszenia art. 63 TFUE i art. 17 Karty, o którym mowa w wyroku z dnia 21 maja 2019 r., Komisja/Węgry (Użytkowanie gruntów rolnych) (C-235/17, EU:C:2019:432) – mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, i to niezależnie od tego, czy członek zarządu spółki Brandl, będący obywatelem państwa członkowskiego innego niż Węgry, posiada udział w kapitale tej spółki, czy też nie. W tych okolicznościach orzecznictwo przypomniane w pkt 27 niniejszego wyroku ma zastosowanie, a pytania prejudycjalne korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy, które skutkuje uznaniem ich za dopuszczalne.

30 Z powyższego wynika, że pytania prejudycjalne są dopuszczalne.

Co do istoty

31 W wyroku z dnia 21 maja 2019 r., Komisja/Węgry (Użytkowanie gruntów rolnych) (C-235/17, EU:C:2019:432), Trybunał orzekł, że zniesienie ex lege praw użytkowania, które nastąpiło na mocy ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych, jest niezgodne z art. 63 TFUE i art. 17 Karty. Niezgodność tych uregulowań krajowych ze swobodnym przepływem kapitału wynikała zresztą już z wyroku Trybunału z dnia 6 marca 2018 r., SEGRO i Horváth (C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157).

32 W tym kontekście odesłanie prejudycjalne w niniejszej sprawie ma na celu ustalenie, czy system rekompensaty, taki jak ten przewidziany w ustawie z 2013 r. zmienionej w 2021 r., zapewnia odpowiednie naprawienie szkody, która wynikła z tego zniesienia ex lege.

33 W związku z tym należy uznać, że poprzez swoje pytania, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie uregulowaniom krajowym przewidującym naprawienie szkody poniesionej przez uprawnionego z tytułu prawa użytkowania nieruchomości w następstwie niezgodnego z art. 63 TFUE i art. 17 Karty zniesienia tych praw ex lege, w drodze rekompensaty finansowej obliczonej wyłącznie na podstawie wartości rynkowej, jaką nieruchomości te miały w chwili wykreślenia tych praw z ksiąg wieczystych.

34 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem jednostki poszkodowane w wyniku naruszenia prawa Unii, które można przypisać państwu członkowskiemu, mają prawo do odszkodowania, jeżeli spełnione są trzy przesłanki, a mianowicie: naruszony przepis prawa Unii ma na celu przyznanie im uprawnień, naruszenie tego przepisu jest wystarczająco istotne oraz istnieje bezpośredni związek przyczynowy między tym naruszeniem a szkodą poniesioną przez te jednostki (zob. wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 51; a także z dnia 1 sierpnia 2025 r., Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth i in., C-97/24, EU:C:2025:594, pkt 27).

35 W sytuacji takiej jak ta, której dotyczy system rekompensat przewidziany w ustawie z 2013 r. zmienionej w 2021 r., przesłanki te są spełnione. Po pierwsze, Trybunał orzekł już, że art. 63 TFUE i art. 17 Karty stanowią normy prawne mające na celu przyznanie uprawnień jednostkom i że naruszenie tych postanowień, stwierdzone w wyroku stwierdzającym uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego i wynikające z orzeczenia wydanego w trybie prejudycjalnym, o których mowa w pkt 31 niniejszego wyroku, można uznać za wystarczająco istotne (zob. podobnie wyrok z dnia 10 marca 2022 r., Grossmania, C-177/20, EU:C:2022:175, pkt 70, 71). Po drugie, istnienie bezpośredniego związku przyczynowego między tym naruszeniem a szkodą poniesioną przez osoby, których prawa użytkowania zostały wykreślone, nie jest kwestionowane przed sądem odsyłającym, ponieważ niektóre przepisy ustawy z 2013 r. zmienionej w 2021 r. mają właśnie na celu naprawienie szkody poniesionej w wyniku wspomnianego naruszenia stwierdzonego przez Trybunał.

36 Ponieważ wskazane przesłanki zostały spełnione, prawo Unii wymaga, aby naprawienie szkody wyrządzonej zainteresowanym jednostkom było adekwatne do poniesionej szkody, tak aby zapewnić rzeczywistą ochronę praw tych jednostek (zob. wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 82; a także z dnia 25 marca 2021 r., Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, pkt 125).

37 Porządek prawny każdego z państw członkowskich powinien ustalać kryteria pozwalające określić zakres tego odszkodowania, przy czym kryteria te nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych roszczeń opartych na prawie wewnętrznym i w żadnym wypadku nie mogą być ustalone w sposób powodujący, że uzyskanie odszkodowania będzie praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zob. wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 90; a także z dnia 17 kwietnia 2007 r., AGM-COS.MET, C-470/03, EU:C:2007:213, pkt 94).

38 Przyznając w ten sposób państwom członkowskim szeroki zakres swobody, Trybunał wyjaśnił, że w przypadku naruszenia prawa Unii nie można dopuścić całkowitego wykluczenia utraconych korzyści z zakresu szkody podlegającej naprawieniu, ponieważ – zwłaszcza w odniesieniu do sporów o charakterze gospodarczym i handlowym – takie całkowite wykluczenie utraconych korzyści może w rzeczywistości spowodować, że uzyskanie naprawienia szkody stanie się niemożliwe (wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 87; z dnia 17 kwietnia 2007 r., AGM-COS.MET, C-470/03, EU:C:2007:213, pkt 95).

39 W przypadku zniesienia ex lege praw użytkowania gruntów rolnych, takiego jak to przewidziane w § 108 ust. 1 ustawy z 2013 r. o przepisach przejściowych, a następnie przywrócenia tych praw, należy uznać – z zastrzeżeniem potwierdzenia tego ustalenia przez sąd odsyłający – że utracone korzyści obejmują dochody z eksploatacji lub dzierżawy tych gruntów, których poszkodowany użytkownik nie mógł uzyskać w okresie, jaki upłynął między zniesieniem tych praw a ich przywróceniem.

40 Jeżeli w sytuacji takiej jak ta, która wystąpiła na Węgrzech w następstwie wyroku z dnia 21 maja 2019 r., Komisja/Węgry (Użytkowanie gruntów rolnych) (C-235/17, EU:C:2019:432), w celu naprawienia szkody poniesionej przez zainteresowanych z powodu stwierdzonego przez Trybunał naruszenia prawa Unii możliwe jest przyjęcie standardowej formuły obliczeniowej umożliwiającej ustalenie kwoty należnej rekompensaty w każdym indywidualnym przypadku, nie zmienia to faktu, że zasada skuteczności, której treść została przypomniana w pkt 37 i 38 niniejszego wyroku, wymaga, aby taka formuła była skonstruowana w taki sposób, aby doprowadzić do rekompensaty, która z wystarczającą precyzją obejmuje te utracone korzyści.

41 Tymczasem, jak wynika z postanowienia odsyłającego, system rekompensat przewidziany w § 108/K ustawy z 2013 r. zmienionej w 2021 r. opiera się, dla potrzeb ustalenia kwoty rekompensaty, na wartości rynkowej danych gruntów rolnych w chwili niezgodnego z prawem wykreślenia praw użytkowania.

42 Jak przyznają zainteresowani, którzy przedstawili uwagi przed Trybunałem, wartość ta odpowiada cenie sprzedaży, jaką właściciel tych gruntów mógł uzyskać w zależności od gry podaży i popytu w chwili tego wykreślenia.

43 Określone w ten sposób w § 108/K ustawy z 2013 r. zmienionej w 2021 r. kryterium obliczania kwoty rekompensaty nie pozwala samo w sobie na określenie utraconych korzyści poszkodowanego użytkownika. Dochody, które mógłby on uzyskać w okresie między zniesieniem praw użytkowania a ich przywróceniem, poprzez eksploatację lub oddanie w dzierżawę przedmiotowych gruntów rolnych, nie są bowiem bezpośrednio związane z ceną, jaką właściciel tych gruntów mógł uzyskać z ich sprzedaży w chwili zniesienia praw użytkowania.

44 O ile w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, w której utracone korzyści stanowią całość lub przynajmniej w znacznej mierze przeważającą część szkody poniesionej przez użytkownika, taki system rekompensaty może w praktyce prowadzić do uzyskania odszkodowania, którego kwota pokrywa w pewnym stopniu kwotę utraconych korzyści, o tyle – z zastrzeżeniem potwierdzenia tej tezy przez sąd odsyłający – kryterium, na którym opiera się ten system, nie prowadzi do miarodajnej oceny tych utraconych korzyści, a w konsekwencji tej szkody.

45 W związku z tym system rekompensaty, taki jak ten przewidziany w § 108/K ustawy z 2013 r. zmienionej w 2021 r., czyni w praktyce nadmiernie utrudnionym naprawienie poniesionej szkody, a zatem nie jest zgodny z przypomnianym w pkt 36–38 niniejszego wyroku wymogiem adekwatnego jej naprawienia.

46 Wniosku tego nie podważa podkreślona przez rząd węgierski okoliczność, że § 108/L ustawy z 2013 r. zmienionej w 2021 r. umożliwia poszkodowanym ubieganie się o przyznanie dodatkowej rekompensaty ze względu na pewne cechy charakterystyczne przedmiotowych nieruchomości. Chociaż cechy te są istotne dla oceny utraconych korzyści, pozostaje faktem – z zastrzeżeniem potwierdzenia tej tezy przez sąd odsyłający – że § 108/L wspomnianej ustawy nie zobowiązuje właściwego organu do uwzględnienia tych cech w celu ustalenia zakresu odszkodowania ani do przyznania w ten sposób poszkodowanemu odszkodowania o szerszym zakresie niż to wynikające z § 108/K tej ustawy.

47 Wniosku przedstawionego w pkt 45 niniejszego wyroku nie podważa również okoliczność, że § 108/N ustawy z 2013 r. zmienionej w 2021 r., przewiduje zapłatę odsetek w celu zrekompensowania upływu czasu między zniesieniem praw użytkowania a zapłatą rekompensaty. Przepis taki ma bowiem przede wszystkim na celu zrekompensowanie deprecjacji pieniądza, ale jego celem ani skutkiem nie jest zapewnienie rzeczywistego odszkodowania za utracone korzyści.

48 W niniejszej sprawie, bez uszczerbku dla zakresu uznania, jakim dysponuje dane państwo członkowskie przy przyjmowaniu formuły umożliwiającej obliczenie adekwatnego naprawienia szkody, należy zauważyć – w odniesieniu do oceny odszkodowania, jakiej powinien dokonać sąd odsyłający w ramach sporu w postępowaniu głównym – że z danych liczbowych przedstawionych przez ten sąd wynika, iż na podstawie mechanizmu odszkodowawczego, który uwzględnia wartość rynkową danych gruntów rolnych, uzyskanie adekwatnego naprawienia szkody może okazać się nadmiernie utrudnione, jeżeli nie zostanie uwzględniony ewentualny znaczny wzrost tej wartości, który nastąpił w okresie między zniesieniem praw użytkowania a ich przywróceniem.

49 W związku z tym odpowiedź na przedstawione pytania powinna brzmieć: prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie uregulowaniom krajowym przewidującym naprawienie szkody poniesionej przez uprawnionego z tytułu prawa użytkowania nieruchomości w następstwie niezgodnego z art. 63 TFUE i art. 17 Karty zniesienia tych praw ex lege w drodze rekompensaty finansowej obliczonej wyłącznie na podstawie wartości rynkowej, jaką nieruchomości te miały w chwili wykreślenia tych praw z ksiąg wieczystych.

W przedmiocie kosztów

50 Dla stron w postępowaniu głównym 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 postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

Prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie uregulowaniom krajowym przewidującym naprawienie szkody poniesionej przez uprawnionego z tytułu prawa użytkowania nieruchomości w następstwie niezgodnego z art. 63 TFUE i art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej zniesienia tych praw ex lege w drodze

rekompensaty finansowej obliczonej wyłącznie na podstawie wartości rynkowej, jaką nieruchomości te miały w chwili wykreślenia tych praw z ksiąg wieczystych.

Podpisy