

Текст неофіційного перекладу рішення

Обставини справи

Справа стосувалася поправок до національного законодавства, за змістом яких заявників було позбавлено їх права користування земельними ділянками сільськогосподарського призначення – узуфрукту.

Заявниками за об'єднаними заявами у цій справі є акціонерне товариство, зареєстроване відповідно до законодавства Угорщини, та Т. Р.

У період між 1995 та 2011 роками заявники набули права узуфрукту на підставі договорів, предметом яких є сільськогосподарські землі в Угорщині, укладених із угорськими землевласниками. Згідно з умовами договорів заявники набували права узуфрукту на різні періоди часу – від 50 років і до пожиттєвого права володіння відповідними землями. Ці права були офіційно зареєстровані в земельному кадастрі.

До 31 грудня 2001 року як національні фізичні та юридичні особи, так і іноземні фізичні та юридичні особи мали змогу укладати договори з набуття права узуфрукту на землю сільськогосподарського призначення без жодних обмежень. Після цієї дати жодна іноземна особа не могла набути в Угорщині таких прав. Як пояснив Уряд, така зміна до законодавства призвела до збільшення кількості «прихованих» договорів, за допомогою яких іноземні фізичні та юридичні особи набували в Угорщині права узуфрукту.

З 1 січня 2013 року нові договори між фізичними особами – резидентами щодо встановлення *pro futuro* прав користування сільськогосподарськими землями були визнані недійсними внаслідок внесення змін до розділу 7 Закону № ССХІІІ про внесення змін до деяких законодавчих актів про сільське господарство, за винятком тих договорів, що були укладені між близькими родичами.

З метою припинення таких прав узуфрукту, набутих за допомогою «прихованих» договорів, парламент ухвалив Закон № ССХІІ від 2013 року «Про деякі положення та перехідні правила, що стосуються Закону № СХХІІ від 2013 року «Про операції із землями сільськогосподарського та лісового господарства» (надалі – Перехідний закон), який був оприлюднений 12 грудня 2013 року та набрав чинності 14 грудня 2013 року. Згідно зі статтею 108 Перехідного закону з 1 травня 2014 року всі права узуфрукту на землі сільськогосподарського призначення припиняються за винятком прав, що виникли згідно з укладеними між близькими родичами договорами.

Скасування реєстрації прав узуфрукту було здійснено згідно з чинними на той час нормами Закону № СХІІ 1997 року «Про Земельний кадастр» (далі – Закон про кадастр).

Права узуфрукту, якими були наділені заявники, у різні дати були виключені із земельного кадастру рішеннями декларативного характеру, ухваленими компетентними адміністративними органами відповідно до Перехідного закону, оскільки перший заявник був юридичною особою, а другий заявник – не був близьким родичем власника землі.

В лютому 2014 року до Конституційного суду було подано низку конституційних скарг, зокрема і заявниками, з метою оскарження положень Перехідного закону. Скаржники вказували, що *ex lege*<sup>1</sup> припинення законно набутих прав узуфрукту без будь-якої компенсації чи перехідного періоду порушує конституційний принцип захисту права власності.

21 липня 2015 року Конституційний суд у своєму рішенні зауважив, що законодавець не запровадив виключних правил для компенсації договірним сторонам майнових збитків, що виникають внаслідок *ex lege* припинення прав узуфрукту та договорів про користування, що врегульовано Перехідним законом. Конституційний суд підкреслив, що, враховуючи різноманітність відповідних правовідносин, загальні норми цивільного права стосовно врегулювання спорів не здатні врегулювати всі можливі претензії між зацікавленими сторонами. Таким чином, через незапровадження законодавцем порядку врегулювання така законодавча прогалина була визнана неконституційною. Конституційний суд закликав законодавця врегулювати це питання не пізніше 1 грудня 2015 року. За наявною в Суду інформацією на 30 травня 2018 року такого компенсаційного механізму запроваджено ще не було.

## Оцінка Суду

Суд зазначив, що між сторонами не було спору, що заявники були «позбавлені [свого] майна» у розумінні статті 1 Першого протоколу до Конвенції (захист права власності) в розумінні другого речення статті 1 Першого протоколу до Конвенції в силу оскаржуваного законодавства. Суд не виявив підстав для іншого висновку (пункт 29 рішення).

Таке втручання повинно відповідати принципу законності та переслідувати законну мету засобами, які є розумно пропорційні переслідуваній меті (див. *Fábián v. Hungary* [ВП], заява № 78117/13, п. 65, рішення від 5 вересня 2017 року; *Béláné Nagy v. Hungary* [ВП], заява № 53080/13, п. 113, рішення від 13 грудня 2016 року) (пункт 30 рішення).

Суд нагадав, що першою і найважливішою вимогою статті 1 Першого протоколу до Конвенції є те, що будь-яке втручання державного органу у мирне володіння майном має бути законним: друге речення першого пункту дозволяє позбавлення майна лише з урахуванням «умов, передбачених законом», а другий пункт визнає за державами право контролювати використання майна, застосовуючи «закони». Крім того, верховенство права, один із основоположних принципів демократичного суспільства, притаманне усім статтям Конвенції. Принцип законності також передбачає певний ступінь якості застосованих положень національного законодавства. У зв'язку із цим слід зазначити, що, говорячи про «право», стаття 1 Першого протоколу до Конвенції посилається на ту саму концепцію, яка є застосовною у Конвенції при використанні цього терміна. Отже, правові норми, на яких ґрунтується втручання, повинні бути достатньо доступними, точними та передбачуваними при їх застосуванні. Зокрема, норма є передбачуваною, коли вона забезпечує захист від свавільного втручання державних органів. Таким чином, будь-яке втручання у мирне володіння майном має

---

<sup>1</sup> Переклад з лат.: «по закону».

супроводжуватися процесуальними гарантіями, що надають відповідній фізичній чи юридичній особі розумну можливість представити свою справу перед компетентними органами влади з метою ефективного оскарження заходів, що втручаються у права, гарантовані цим положенням. Для з'ясування того, чи була дотримана така умова, необхідно комплексно проаналізувати застосовні судові та адміністративні процедури (див. *Lekić v. Slovenia* [ВП], заява № 36480/07, пункти 94–95, рішення від 11 грудня 2018 року, із подальшими посиланнями; див. також *Capital Bank AD v. Bulgaria*, заява № 49429/99, п. 134, ЄСПЛ 2005-XII) (пункт 32 рішення).

У цій справі Суд зазначив, що втручання полягало у застосуванні конкретних положень законодавства, а саме Перехідного закону, який набрав чинності 14 грудня 2013 року і був застосовним в цій справі. Сторони не оспорювали те, що положення національного законодавства, які забезпечували правове підґрунтя для оскаржуваного втручання, було доступним заявникам. Суд не знайшов підстав для іншого висновку (пункт 33 рішення).

Що стосується твердження заявників про відсутність передбачуваності законодавства, Суд вказав, що починаючи з 1 січня 2002 року жодна іноземна юридична або фізична особа не може набути нові договірні права узуфрукту в Угорщині; крім того, починаючи з 1 січня 2013 року договори між національними фізичними особами про встановлення нових прав узуфрукту, за винятком тих, що укладаються та між близькими родичами, були законодавчо визнані недійсними (пункт 35 рішення).

Нагадуючи, що ані Конвенція, ані протоколи до неї не заважають законодавчому органу втручатися в чинні договори (див. *Bäck v. Finland*, заява № 37598/97, п. 68, ЄСПЛ 2004-VIII), Суд не може дійти висновку, що розглядуване втручання було непередбачуваним стосовно цього, а отже, несумісним із принципом законності (пункт 36 рішення).

Проте, що стосується вимоги, закріпленої в практиці Суду, згідно якою втручання у мирне користування майном повинно супроводжуватись належними процесуальними гарантіями, що дозволяють заявникові ефективно оскаржувати такі заходи, Суд не може не відзначити відсутність комплексної компенсаційної схеми (пункт 37 рішення).

На таку законодавчу прогалину конкретно вказував Конституційний суд, який встановив граничний строк для законодавця з впровадження таких норм. Однак, за останніми наявними даними, жодного закону для виконання цього рішення прийнято не було (пункт 38 рішення).

На думку Суду така бездіяльність викликає сумніви в законності розглядуваного втручання (див., *mutatis mutandis*, *Capital Bank AD v. Bulgaria*, процитоване вище, п. 139). Однак, ураховуючи обставини цієї справи, Суд не визнав за необхідне з'ясовувати, чи мали заявники в своєму розпорядженні достатні процесуальні гарантії, оскільки, навіть припускаючи, що заявники їх мали, оскаржувані дії в будь-якому випадку порушують статтю 1 Першого протоколу до Конвенції з таких причин (пункт 39 рішення).

ЄСПЛ нагадав, що будь-яке втручання органів державної влади у мирне користування майном може бути виправданим лише у разі, якщо воно слугує законним суспільним (або загальним) інтересам. Відповідно до системи захисту, передбаченою Конвенцією, національні органи влади повинні провести первинну оцінку наявності

проблеми, що викликає занепокоєння суспільства і вимагає вжиття заходів, що перешкоджають мирному володінню майном (див. *Bélané Nagy v. Hungary*, згадане вище, п. 113). Поняття «суспільний інтерес» обов'язково є широким. Суд вважає природним, що свобода розсуду, доступна законодавцю при здійсненні економічної політики, повинна бути широкою і буде поважати рішення законодавця щодо того, що «відповідає суспільним інтересам», тільки якщо це рішення не є явно необґрунтованим (див. *Jahn and Others v. Germany* [ВП], заява № 46720/99 та 2 інших, п. 91, ЄСПЛ 2005-VI) (пункт 41 рішення).

Щодо пропорційності втручання Суд нагадав, що втручання у мирне володіння майном має забезпечити «справедливий баланс» між вимогами загального інтересу суспільства та вимогами захисту основних прав особи. Зокрема, має існувати розумне співвідношення пропорційності між використовуваними засобами та метою, яку прагнуть досягти будь-яким заходом, що позбавляє людину її власності (див. *Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium*, рішення від 20 листопада 1995 року, п. 38, Серія А № 332; *Former King of Greece and Others v. Greece* [ВП], заява № 25701/94, пункти 89–90, ЄСПЛ 2000-XII; *Scordino v. Italy (no. 1)* [ВП], заява № 36813/97, п. 93, ЄСПЛ 2006-V). Визначаючи те, чи виконується ця вимога, Суд визнав, що держава користується широкою свободою розсуду як щодо вибору засобів примусового виконання, так і щодо встановлення виправданості наслідків виконання в загальних інтересах з метою досягнення мети відповідного закону (див. *Chassagnou and Others v. France* [ВП], заява № 25088/94 та 2 інші, п. 75, ЄСПЛ 1999-III) (пункт 45 рішення).

Та все ж Суд не може відмовитись від повноважень перегляду і має визначити, чи підтримувався необхідний баланс відповідно до права заявників на мирне користування своїм майном у розумінні першого речення статті 1 Першого протоколу до Конвенції (див. справу *Jahn and Others*, згадане рішення вище, п. 93). Умови компенсації відповідно до законодавства є суттєвими для оцінки того, чи оскаржуваний захід дотримується необхідного справедливого балансу та, зокрема, чи не накладає він непропорційний тягар на заявників. У зв'язку з цим, вилучення майна без сплати суми, розумно пов'язаної з його вартістю, як правило, буде непропорційним втручанням, і повна відсутність компенсації може вважатися виправданим згідно зі статтею 1 Першого протоколу до Конвенції лише у виняткових випадках (див. *The Holy Monasteries v. Greece*, рішення від 9 грудня 1994 року, п. 71, серія А № 301-A; *Former King of Greece and Others v. Greece*, згадане рішення вище, п. 89; *Turgut and Others v. Turkey*, заява № 1411/03, пункти 86–93, рішення від 8 липня 2008 року; *Şatır v. Turkey*, заява № 36192/03, п. 34, рішення від 10 березня 2009 року) (пункт 46 рішення).

Що стосується особистого тягара, якого зазнали заявники через оскаржуваний захід у цій справі, Суд спочатку зазначив, що заявники вже укладали довгострокові договори на користування земельною ділянкою у виді узуфрукту до введення в дію Перехідного закону і здійснювали сільськогосподарську діяльність на основі такого користування упродовж декількох років. *Ex lege* припинення права узуфрукту вплинуло на довгострокові правові відносини – угоди, що складали основне джерело прибутку заявників (пункт 49 рішення).

Далі Суд вважає доречним зазначити, що держава не надала можливості судового захисту або фінансової компенсації для урівноваження втручання, спричиненого оскаржуваним заходом. Конституційний суд визнав це упущення неконституційним і

визначив граничний строк для виправлення ситуації до 31 грудня 2015 року, хоча після його спливу ситуацію виправлено не було (пункт 51 рішення).

В підсумку, беручи до уваги короткий перехідний період, відсутність будь-якої компенсаційної схеми та важливість прав узурфрукту для заявників, Суд дійшов висновку, що навіть із урахуванням широкої свободи розсуду таке втручання в права заявників було непропорційним переслідуваній меті, й наклало на них індивідуальний та надмірний тягар. Непропорційний захід, особливо без будь-якої компенсаційної схеми, не відповідає вимогам щодо захисту права власності відповідно до статті 1 Першого протоколу до Конвенції (див., *mutatis mutandis*, *Vékony v. Hungary*, заява № 65681/13, п. 35, рішення від 13 січня 2015 року; *Valle Pierimpiè Società Agricola S.p.a v. Italy*, заява № 46154/11, рішення від 23 вересня 2014 року, пункти 74–77) (пункт 53 рішення).

### **Висновок**

Порушення статті 1 Першого протоколу до Конвенції (захист права власності).

*Рішення в цій справі ухвалене Комітетом і набуло статусу остаточного 1 вересня 2020 року.*