Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Problemy Rolnictwa Światowego tom 18 (XXXIII), zeszyt 3, 2018: 156–164
DOI: 10.22630/PRS.2018.18.3.74

Beata Jeżyńska[1], Radosław Pastuszko[2]
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Obrót nieruchomościami rolnymi a prawo Unii Europejskiej

Agricultural Real Estate Trade and European Union Law

Synopsis: Przedmiotem analizy jest zagadnienie obowiązującego w Unii Europejskiej modelu prawnego określającego zasady obrotu nieruchomościami rolnymi w państwach członkowskich. Podstawową płaszczyznę rozważań stanowi zasada swobodnego przepływu kapitału (art. 63 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Przepisy, które ograniczają swobodny przepływ kapitału mogą być dopuszczone jeżeli są uzasadnione obiektywnymi przesłankami: nadrzędnymi względami interesu ogólnego i zasadą proporcjonalności, co oznacza, że muszą one być właściwe dla zagwarantowania osiągnięcia zamierzonego, zasadnego celu i nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.

Słowa kluczowe: nieruchomości rolne, obrót nieruchomościami, swobodny przepływ kapitału, Unia Europejska

Abstract. The subject of the analysis is the issue of the legal model in force in the European Union, which defines the principles of trading in agricultural real estate in the Member States. The principle of free movement of capital (Article 63 of the Treaty on the Functioning of the European Union) is a fundamental consideration. Provisions which restrict the free movement of capital may be authorised where they are justified by objective reasons: overriding reasons of general interest and the principle of proportionality, which means that they must be suitable for securing the attainment of the objective pursued and must not go beyond what is necessary in order to attain it.

Key words: farm land, real estate, free movement of capital, European Union

JEL Classification: K11, K25, K39

Wprowadzenie

1.1. Niniejsze opracowanie stanowi kontynuację dokonanych przez Autorów analiz i uwag zawartych w ekspertyzie z 2012 (Jeżyńska i Pastuszko 2012), która sporządzona została w warunkach toczącej się wówczas dyskusji, co do zakresu dopuszczalnych regulacji ochrony własności nieruchomości rolnych w Polsce, po upływie okresów przejściowych ustalonych Traktatem Akcesyjnym (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 z późn. zm.)[3]. Z uwagi na dokonane w 2016 r. przekształcenia zasad obrotu nieruchomościami

[1] dr hab., prof. UMCS w Lublinie, Katedra Prawa Rolnego i Gospodarki Gruntami, Wydział Prawa i Administracji UMCS, Pl. M. Curie-Skłodowskiej 5, 20-031 Lublin, e-mail: beata.jezynska@poczta.umcs.lublin.pl; https://orcid.org/0000-0001-6753-5673
[2] dr, Katedra Prawa Rolnego i Gospodarki Gruntami, Wydział Prawa i Administracji UMCS, Pl. M. Curie-Skłodowskiej 5, 20-031 Lublin, e-mail: rpastuszko@poczta.umcs.lublin.pl; https://orcid.org/0000-0002-2062-3622
[3] Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji,

rolnymi w RP [4] oraz dalsze prace legislacyjne [5] w tym zakresie, jak i pojawienie się nowych zagrożeń dla stabilności zasobów gruntów rolnych o wymiarze globalnym, do przedmiotowych rozważań należy powrócić. Część argumentów i wniosków wynikających z analizy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE zostanie ponownie przytoczona, ale wpisana w nowy kontekst obowiązującego prawa krajowego oraz pogłębiających się procesów globalizacyjnych, zwłaszcza zjawiska *land grabbingu*, pośrednich i bezpośrednich zmian korzystania z gruntów rolnych oraz nowych założeń wspólnej polityki rolnej, z których wynika konieczność działań na rzecz ułatwiania nabywania gruntów przez rolników.

1.2. Zakres i znaczenie prawa obrotu nieruchomościami rolnymi w zasadniczym stopniu wynika z ich społecznej, gospodarczej oraz tradycyjnej roli. Grunty rolne stanowią podstawę bytu człowieka, są najważniejszym środkiem produkcji żywności i realizacji fundamentalnego prawa do wyżywienia całego społeczeństwa. Stanowią też podstawę kształtowania odrębności kulturowych, równowagi ekosystemów czy ładu przestrzennego. Jako przedmiot własności są traktowane przez właścicieli, w kategorii dziedzictwa wielopokoleniowego wyznaczającego ich status społeczny i majątkowy w społecznościach lokalnych. Wskazane okoliczności przesądziły o tym, że grunty rolne traktowane są jako niepomnażalne dobro publiczne i jako takie, poddane są odrębnym regulacjom prawnym o charakterze ochronnym.

Szczególną pozycję nieruchomości rolnych kształtuje też duża dynamika zmian w ich zasobach. Rozwój cywilizacyjny, procesy urbanizacyjne i infrastrukturalne oraz brak spójnej koncepcji w kształtowaniu relacji między obszarami zurbanizowanymi a terenami wiejskimi, prowadzi do pogłębiającego się braku równowagi ich rozwoju. Obszary miejskie rozwijają się kosztem obszarów wiejskich, a zjawisko metropolizacji i towarzyszące mu procesu suburbanizacji i kontrurbanizacji realizowane są z pominięciem roli obszarów wiejskich, które zazwyczaj traktowane są jako otoczenie sytemu osadniczego, a nie jego integralna część. Stanowią tylko ich tło, lub wręcz barierę, a najczęściej zaplecze i rezerwuar terenów niezbędnych dla procesów urbanizacyjnych. Dotyczy to przede wszystkim terenów wykorzystywanych do produkcji rolnej.

Negatywne skutki wywierają też zmiany klimatyczne, które powodują, że zasoby gruntów rolnych systematycznie maleją bądź wskutek zmiany przeznaczenia gruntów, bądź degradacji właściwości produkcyjnych, bądź całkowitej dewastacji środowiska.

Jedną z konsekwencji postępujących procesów globalizacyjnych jest zjawisko transgranicznego procesu przejmowania faktycznej kontroli nad znacznymi obszarami gruntów rolnych (*land grabbing*). Dynamiczny rozwój skali międzynarodowego obrotu nieruchomościami skutkuje istotnymi konsekwencjami społecznymi i gospodarczymi, do których zalicza się ograniczenie możliwości prowadzenia działalność rolniczej przez lokalnych producentów, ograniczenie możliwości korzystania z innych dostępnych

---

Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzecząpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r.

[4] Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. poz. 585 z późn. zm.

[5] Projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, UD330, Rządowe Centrum Legislacji.

zasobów naturalnych (w szczególności zasobów wodnych), faktyczne zmiany przeznaczenia gruntów, osłabienie bezpieczeństwa żywnościowego i suwerenności żywnościowej w państwach miejsca inwestycji, a także degradację środowiska naturalnego (plantacje monokulturowe) (Zawojska, 2014; González Núñez, 2014; Cotula 2014).

Niebezpieczeństwa związane ze wskazanymi zjawiskami legły u podstaw zmian legislacyjnych w części państw członkowskich UE, które polegały na wprowadzeniu rygorystycznych rozwiązań w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi[6] oraz poszukiwaniu adekwatnych rozwiązań w regulacjach prawa europejskiego.

Krajowa ochrona z reguły realizowana jest jako ochrona ilościowa, mająca na celu utrzymanie istniejącego areału gruntów rolnych i zapewnienia ich właściwego wykorzystania, oraz ochrona jakościowa, której celem jest niepogarszanie właściwości produkcyjnych gleby oraz przywracania właściwości utraconych.

Charakter ochronny mają przyjęte instrumenty prawne obrotu nieruchomościami, które kształtują struktury gruntowe, system własności nieruchomości oraz model gospodarki rolnej kraju. Przesądzają tym samym o kwestiach gospodarczych związanych z dostępem do gruntów, wielkością gospodarstw rolnych, dominującym typem własności rolniczych jednostek produkcyjnych, poziomem i dynamiką procesów kształtujących strukturę agrarną, a także tworzących się relacji i powiązań uczestników rynku rolnego – także w płaszczyźnie międzynarodowej.

Konsekwencją poszerzania ochronnych regulacji obrotu nieruchomościami rolnymi było podjęcia tej sfery zagadnień przez organy Unii Europejskiej, zarówno w odniesieniu do znaczenia zasobów gruntowych dla europejskiego modelu rolnictwa [7], jak i zgodności unormowań krajowych z prawem UE [8]. Normatywną podstawę rozważań na temat ograniczeń w obrocie nieruchomościami w zakresie prawa UE stanowi art. 345 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 59 z 7.6.2016, str. 1, cyt. dalej jako TfUE lub Traktat), w myśl którego Traktaty nie przesądzają w niczym zasad prawa własności w Państwach Członkowskich (Jurcewicz i Popardowski, 2009; Mataczyński, 2008). Przepis art. 345 TfUE wyraża zasadę neutralności traktatów wobec zasad prawa własności w państwach członkowskich. Nie oznacza to jednak wyłączenia wewnątrzkrajowych zasad

---

[6] Zmiany w prawnym systemie obrotu nieruchomościami rolnymi miały miejsce w: Słowacji (Zákon zo 16. mája 2014 o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov, 140/2014 Z.z. ze zm.; Węgry (2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról); Polsce (Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. poz. 585 z późn. zm.); Łotwie (2014. gada 16. janvāra likums „Grozījumi likumā „Par zemes privatizāciju lauku apvidos". Publicēts oficiālajā izdevumā „Latvijas Vēstnesis", 24.01.2014., Nr. 17, 5076); Litwie (Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo laikinojo įstatymo 5 straipsnio pakeitimo, Valstybės žinios, 2013-07-16, Nr. 76-3836); Bułgaria (Закон за собствеността и ползването на земеделските земи, загл. изм. - ДВ, БР. 14 ОТ 2015 Г.); Rumunii (Lege nr. 17 din 7 martie 2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan şi de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăţilor comerciale ce deţin în administrare terenuri proprietate publică şi privată a statului cu destinaţie agricolă şi înfiinţarea Agenţiei Domeniilor Statului, Monitorul Oficial nr. 178 din 12 martie 2014).

[7] Zob. opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 21 stycznia 2015 r. w sprawie: „Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego" (opinia z inicjatywy własnej) oraz przyjęte przez Parlament Europejski „Sprawozdanie w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?", 2016/2141(INI).

[8] Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej, Dz. U. UE. C. z 2017 r. Nr 350, str. 5.

prawa własności z zakresu podstawowych reguł traktatowych [9]. Postanowienia Traktatu nie wpływają na istotę prawa własności, ale mogą znacząco ingerować w sposób korzystania (wykonywania) z tego prawa (Czechowski, 2001; Jurcewicz i Popardowski 2009) [10].

Powszechnie przyjmowany kierunek rozważań dotyczących relacji między regułami prawa krajowego a prawem Unii Europejskiej w stosunkach własności nieruchomości, odnosi się do zasady swobodnego przepływu kapitału (art. 63 TfUE) [11]. Zgodnie z art. 63 ust. 1 TfUE, zakazane są wszelkie ograniczenia i dyskryminacja w przepływie kapitału między Państwami Członkowskimi oraz między Państwami Członkowskimi a państwami trzecimi [12]. Swoboda przepływu kapitału należy do fundamentalnych zasad prawa europejskiego i stanowić będzie podstawowy punkt odniesienia dla dalszych rozważań oraz formułowania ocen i wniosków końcowych.

Zasada swobodnego przepływu kapitału a obrót nieruchomościami rolnymi

Zasada swobodnego przepływu kapitału nie ma charakteru absolutnego (Mataczyński, 2007). Według art. 65 ust. 1 TfUE, zasada wyrażona w art. 63 nie narusza prawa Państw Członkowskich do:

a) stosowania odpowiednich przepisów ich prawa podatkowego traktujących odmiennie podatników ze względu na różne miejsce zamieszkania lub inwestowania kapitału,

b) podejmowania wszelkich środków niezbędnych do zapobiegania naruszeniom ich ustaw i aktów wykonawczych, zwłaszcza w sferze podatkowej i w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami finansowymi lub ustanowienia procedur deklarowania przypływu kapitału do celów informacji administracyjnej bądź statystycznej, lub podejmowania środków uzasadnionych powodami związanymi z porządkiem publicznym lub bezpieczeństwem publicznym [13].

Określony w art. 65 TfUE katalog przesłanek uzasadniających ograniczenia swobody nie ma też charakteru zamkniętego. Trybunał Sprawiedliwości określił dalsze dopuszczalne ograniczenia swobody przepływu kapitału wynikające z „nadrzędnych wymogów interesu publicznego", pod którymi rozumie się wymogi zagospodarowania przestrzennego, w szczególności utrzymania na danym obszarze stałej populacji i działalności niezależnej od sektora turystycznego czy zagwarantowanie usług leżących w interesie ogólnym

---

[9] Zob. np. wyrok TS 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.

[10] Zob. wyrok z dnia 6 listopada 1984 r. w sprawie 182/83 *Fearon v. Irish Land Commission*, ECR 1984/10/03677 oraz wyrok z dnia 1 czerwca 1999 r. C-302/97 *Klaus Konle p. Republice Austrii*, ECR 1999/6/I-03099.

[11] Kontekst oraz cel określonej regulacji krajowej wyznacza perspektywę właściwości danej swobody przewidzianej przepisami Traktatu. Tradycyjne cele ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi (zapobieganie inwestycjom „pozarolniczym" i spekulacyjnym) pozwalają przyjąć, że ich przedmiotem jest ograniczenie swobodnego przepływu kapitału. Nie w każdym przypadku (w zależności od przesłanek podmiotowych) muszą być związane ze swobodą przedsiębiorczości bądź swobodą przepływu pracowników. W pozostałym zakresie przedmiotowe rozważania mają zastosowanie również w odniesieniu do swobody przedsiębiorczości. Por. argumenty podniesione przez Rzecznika Generalnego w cyt. sprawie C-370/05 U.K. Fenstersen, pkt 30.

[12] Analogiczna regulacja była zawarta w art. 56 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

[13] Zgodnie z art. 65 ust. 2 TfUE, regulacja swobody przepływu kapitału nie przesądza o możliwości stosowania ograniczeń w dziedzinie prawa przedsiębiorczości zgodnych z Traktatami.

(Mataczyński, 2007 i cyt. tam orzecznictwo). Trybunał w szeregu orzeczeń, których przedmiotem była ocena „usprawiedliwienia interesem publicznym", dokonywał rozszerzenia przesłanek określonych w art. 65 TfUE określając je mianem „interesu ogólnego" bądź „innych nadrzędnych wymogów interesu publicznego" czy też „wymogów koniecznych" (Frąckowiak – Adamska, 2009; Mataczyński, 2007, 2008). W opinii Trybunału przesłanki dopuszczalności ograniczania swobód mogą być poszerzane w o nadrzędne wymogi interesu publicznego, tzn. wartości, których ochrona pozwala Państwom Członkowskim uzasadnić ograniczenia (Adamczyk, 2008).

Środek taki może jednak być dopuszczony pod warunkiem, że dąży do celu służącego interesowi ogólnemu, jest stosowany w sposób niedyskryminujący oraz przestrzega zasady proporcjonalności, to znaczy, musi być odpowiedni do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykraczać ponad to, co jest konieczne do jego osiągnięcia[14].

Traktat nie definiuje zakresu pojęcia „przepływ kapitału". Trybunał przyjął, że w celu dokonania wykładni pojęcia „przepływ kapitału", sięgać należy do nomenklatury stanowiącej Załącznik Nr 1 do dyrektywy Rady nr 88/361 z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie wykonania art. 67 Traktatu (Dz. Urz. WE L 178 z 8.7.1988, s. 5 – 18). Zgodnie z treścią załącznika Nr 1 do dyrektywy 88/361 przepływ kapitału obejmuje m.in. inwestycje bezpośrednie oraz inwestycje w nieruchomości (Mataczyński, 2007).

W orzecznictwie przyjęto, że wykonywanie prawa do nabywania, użytkowania i zbywania dóbr nieruchomych na terytorium innego państwa członkowskiego powoduje przepływ kapitału, przez które osoby niemające miejsca zamieszkania w danym państwie członkowskim dokonują inwestycji w nieruchomości na terytorium tego państwa[15]. Do środków stanowiących ograniczenia w przepływie kapitału zalicza się instrumenty, które mogą zniechęcić podmioty nie będące obywatelami do dokonania inwestycji w danym państwie członkowskim, lub które mogą zniechęcić podmioty tego państwa członkowskiego do dokonywania inwestycji w innych państwach [16].

Stwierdzenie, że określony środek stanowi ograniczenie swobody traktatowej nie oznacza jeszcze jego niedopuszczalności. Naruszenie swobody może być usprawiedliwione, jeżeli przyjęte przez Państwo Członkowskie środki spełniają kumulatywnie następujące przesłanki:

- użycie danego środka jest uzasadnione okolicznościami określonymi w art. 65 ust. 1 TfUE albo przez nadrzędne wymogi interesu publicznego („interes ogólny", „wymogi konieczne");
- środki są stosowane w sposób niedyskryminujący (wymóg równego traktowania);
- środki są właściwe ze względu na cel, który mają osiągnąć (wymóg adekwatności);
- środki nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia celu (wymóg proporcjonalności) (Frąckowiak – Adamska, 2009; Mataczyński, 2007).

Właściwa ocena krajowych ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi wymaga przedstawienia stosownego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Podstawowa perspektywa analizowanych orzeczeń sprowadza się do ustalenia, czy przepisy Traktatu

---

[14] Zob. wyroki w cyt. sprawach: *Konle*, pkt 40; *Reisch i in.*, pkt 33; *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, pkt 34; *Festersen*, pkt 26. Zob. R. Stefanicki: Ograniczenia swobodnego przepływu usług (kapitału) usprawiedliwione względami interesu publicznego w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego 2005, nr 1, s. 55.

[15] Zob. cyt. wyrok w sprawie *Festersen*, pkt 21; *Reisch i in.*, pkt 29; por. opinię rzecznika w sprawie *Festersen*, pkt 28.

[16] Zob. wyrok z dnia 23 lutego 2006 r. w sprawie C-513/03 *Van Hilten-van der Heijden*, ZOTSiSPI 2006/2B/I-01957, pkt 44.

dotyczące swobodnego przepływu kapitału (art. 63 TfUE)[17] sprzeciwiają się przepisom krajowym, które uzależniają nabycie własności nieruchomości (w szczególności – nieruchomości rolnych) od spełnienia szczególnych przesłanek podmiotowych oraz przedmiotowych[18]. Według utrwalonego orzecznictwa tego rodzaju ograniczenia mogą być dopuszczalne, jeżeli dane środki dążą w niedyskryminujący sposób do celu służącego interesowi ogólnemu i jeżeli są zgodne z zasadą proporcjonalności, to znaczy, są odpowiednie do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykraczają ponad to, co jest konieczne do jego osiągnięcia[19].

Obrót nieruchomościami w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości

Ogólne cele polityki rolnej, takie jak utrzymanie populacji rolnej, zapewnienie podziału własności gruntów umożliwiającego rozwój samodzielnych gospodarstw oraz harmonijną pielęgnację środowiska i krajobrazu, wspieranie rozsądnego użytkowania dostępnych nieruchomości przy jednoczesnym zwalczaniu nacisku na rynek nieruchomości uznaje się za cele służące interesowi ogólnemu[20]. Wskazane wartości mogą w konsekwencji zostać uznane za uzasadnienie ograniczenia swobodnego przepływu kapitału.

Analogicznej kwalifikacji podlegają cele zmierzające do zachowania uprawy gruntów rolnych przez zagospodarowanie bezpośrednie, dążenie do zamieszkiwania nieruchomości rolnych przez osoby, które je uprawiają i utrzymanie stałej populacji w środowisku rolnym [21]. Ponadto, cele te są zgodne ze wspólną polityką rolną, która ma na celu zapewnienie m.in. odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej z uwzględnieniem szczególnego charakteru gospodarki rolnej, wynikającego ze struktury społecznej rolnictwa oraz z różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami rolniczymi[22]. Trybunał wyraźnie wskazał, że przepisy zapobiegające nabywaniu gruntów rolnych w celach czysto spekulacyjnych oraz ułatwianie nabywania gruntów przede wszystkim osobom zamierzającym je uprawiać, odpowiadają celowi służącemu interesowi ogólnemu, gdyż grunty rolne bezspornie stanowią ograniczony zasób naturalny.

W kontekście zaprezentowanej interpretacji reguł prawa europejskiego, można zasadnie przyjąć, że przepisy krajowe ustanawiające wymóg uzyskania zezwolenia (w trybie administracyjnym) na nabycie własności nieruchomości choć stanowią ze swojej natury ograniczenie swobody przepływu kapitału[23], to jednak może być ono uzasadnione odpowiednimi przesłankami traktatowymi albo wymogami interesu publicznego

---

[17] W szerszej płaszczyźnie prawa przedsiębiorczości.

[18] Analizowane w dalszej części opracowania orzeczenia zapadły na gruncie analogicznej do art. 63 TfUE regulacji art. 56 TWE.

[19] Por. wyroki w sprawach *Konle*, pkt 40; *Reisch* i in., pkt 33; *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, pkt 34.

[20] Wyrok z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01 *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, ECR 2003/8-/I-09743.

[21] Wyrok z dnia 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-370/05 postępowanie karne przeciwko Uwe Kayowi Festersenowi, ZOTSiSPI 2007/1B/I-01129. Por. cyt. wcześniej orzeczenia w sprawach *Konle*, pkt 40, *Reisch i in.*, pkt 34, oraz *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, pkt 38 i 39.

[22] Por. wyrok w sprawie *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, pkt 40.

[23] Zob. wyroki TS: z dnia 1 czerwca 1999 r. C-302/97 Klaus Konle p. Republice Austrii, ECR 1999/6/I-03099; z dnia 5 marca 2002 r., w sprawach połączonych C-515/99, od C-519/99 do C-524/99 i od C-526/99 do C-540/99 Hans Reisch i inni v. Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg, ECR 2002/3A/I-02157; z dnia 15 maja 2003 r. w sprawie C-300/01 Doris Salzmann, ECR 2003/5B/I-04899; z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie C-423/98 Albore, ECR 2000/7B/I-05965.

(Mataczyński, 2007). Państwo może uzasadniać wymóg uzyskania zezwolenia na nabycie własności nieruchomości wymogami zagospodarowania przestrzennego, które mogą zostać uznane za nadrzędne wymogi interesu publicznego. Równie istotne znaczenia ma realizacja wymogu równego traktowania, co wyklucza dyskrecjonalność i zbyt swobodną ocenę dokonywaną przez organy administracji. Wymóg uzyskania uprzedniego zezwolenia na nabycie nieruchomości wprowadzony w celu ochrony interesu ogólnego może być zaakceptowany, o ile jest stosowany w sposób niedyskryminujący i jeżeli ten sam rezultat nie może być osiągnięty mniej ograniczającymi metodami (Frąckowiak – Adamska, 2009).

Podsumowanie

Prowadzone rozważania zmierzają do ustalenia w konkluzjach: czy przyjęte już rozwiązania krajowe oraz projektowane dalsze zmiany legislacyjne wykorzystują dorobek orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE ukształtowany na tle regulacji Traktatowych; czy tworzą prawne instrumenty zapobiegające negatywnym skutkom procesów globalizacji w sferze obrotu i korzystania z nieruchomości rolnych; oraz czy będą adekwatne dla realizacji nowych wyzwań wspólnej polityki rolnej po 2020 r. w zakresie gospodarki gruntami[24].

Rozpocząć należy od zagadnień najszerszych, natury traktatowej. Postanowienia Traktatu nie podważają uprawnień państw członkowskich do ustanowienia reżimu prawnego nabywania własności gruntów przewidującego szczególne środki mające zastosowanie do transakcji dotyczących gruntów rolnych, jednak reżim taki podlega w szczególności zasadom niedyskryminacji, swobodzie przedsiębiorczości oraz swobodzie przepływu kapitału[25]. Przepisy, które ograniczają swobodny przepływ kapitału mogą być dopuszczone jeżeli są uzasadnione obiektywnymi przesłankami: nadrzędnymi względami interesu ogólnego i zasadą proporcjonalności, co oznacza, że muszą one być właściwe dla zagwarantowania osiągnięcia zamierzonego, zasadnego celu i nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia[26]. Uregulowania krajowe będą właściwe do zapewnienia realizacji wskazanego celu, tylko jeżeli rzeczywiście zmierzają do jego osiągnięcia w sposób spójny i konsekwentny[27]. W kontekście ukształtowanego dorobku orzecznictwa dla potrzeb nowych ochronnych regulacji krajowych, należy zauważyć, że ustrojowe zasady swobód gospodarczych UE umożliwiają – przy spełnieniu odpowiednich przesłanek – przyjęcie właściwego modelu prawnego ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi, który służył będzie realizacji celów klasyfikowanych jednoznacznie jako „interes ogólny". Jednakże rozwiązania wdrożone ustawą wstrzymującą

[24] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności, Bruksela, dnia 29.11.2017 r., COM(2017) 713 final.

[25] Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 6 marca 2018 r. w sprawach połączonych C-52/16 i C-113/16 „SEGRO" Kft. przeciwko Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala i Günther Horváth przeciwko Vas Megyei Kormányhivatal, ECLI:EU:C:2018:157, pkt 86. Zob. podobnie wyrok TS z dnia 23 września 2003 r., Ospelt i Schlössle Weissenberg, *C*-452/01, EU:C:2003:493, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).

[26] 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 Divatkereskedelmi, *C*-385/12, EU:C:2014:47, pkt 41, 42) (wyrok z dnia 1 października 2009 r., Woningstichting Sint Servatius, *C*-567/07, EU:C:2009:593, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo.

[27] Wyrok TS z dnia 26 maja 2016 r., Komisja/Grecja, *C*-244/15, EU:C:2016:359, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo.

obrót nieruchomościami rolnymi, jak i sygnalizowane, choć fragmentaryczne i niepełne założenia nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, wskazują na brak odniesień do ustalonych orzecznictwem dopuszczalnych wyłączeń zakazu dyskryminacji oraz swobodnego przepływu kapitału (Bieluk, 2016). Nieprecyzyjność i restrykcyjność regulacji budzi poważne wątpliwości, co do racjonalności przyjętych konstrukcji normatywnych oraz zgodności z prawem UE. Odrębnym zagadnieniem pozostaje kwestia zgodności z Konstytucją RP[28].

Ocena prawnych instrumentów przeciwdziałania zagrożeniom globalizacyjnym też budzi zastrzeżenia. Europa jest w pełni włączona w procesy globalne, dlatego zjawiska *land grabbingu* zachodzą także na jej obszarze. Obok klasycznego nabywania własności gruntów, przejęcie kontroli nad terenami uprawnymi dokonuje się także wskutek nabycia przedsiębiorstw które są właścicielami lub dzierżawcami ziemi, lub nabycia udziałów w takich przedsiębiorstwach. Powoduje to, że własność ziemska koncentruje się coraz silniej w rękach stosunkowo nielicznych wielkich przedsiębiorstw[29]. W Unii Europejskiej 1% przedsiębiorstw rolnych kontroluje 20% gruntów rolnych. 3% przedsiębiorstw rolnych kontroluje 50% gruntów rolnych UE. Z drugiej strony 80% przedsiębiorstw rolnych kontroluje zaledwie 14,5% użytków rolnych[30].

Zjawisko *land grabbingu* stanowi swoiste wyzwanie dla tradycyjnego modelu rolnictwa UE, jak i dotychczasowych konstrukcji swobód gospodarczych unormowanych prawem pierwotnym (Carroccio, Crescimanno, Galati i Tulone, 2016)[31]. I tu wyraźnie widoczny jest brak adekwatnych prawnych środków ochronnych. Intensyfikacja globalnych procesów gospodarczych oraz rosnące dysproporcje w zakresie dostępu do rolniczej przestrzeni produkcyjnej wymagają podjęcia w tym zakresie odpowiednich działań legislacyjnych, które będą mieścić się w granicach wyznaczonych prawem UE.

W kontekście nowych wyzwań wspólnej polityki rolnej, jakie będą realizowane po 2020 r. działania legislacyjne powinny być realizowane na dwóch płaszczyznach. Postulować należy wprowadzenie odpowiednich rozwiązań prawnych na poziomie prawa UE, które będą miały na celu zwiększenie przejrzystości i monitorowanie bezpośrednich oraz pośrednich inwestycji (w szczególności – zagranicznych) w grunty rolne na terenie Unii[32], przy jednoczesnej poprawie dostępności i gwarancji pozyskiwania i rolniczego wykorzystywania nieruchomości rolnych przez lokalnych producentów rolnych. Rozwiązania przyjęte na poziomie europejskim umożliwią państwom członkowskim wprowadzenie właściwych rozwiązań w prawie krajowym.

---

[28] Zob. wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do TK z dnia 11 lipca 2016 r., IV.7005.8.2016.MC oraz pismo procesowe Rzecznika z dnia 12 sierpnia 2016 r. w sprawie K 36/16, IV.7005.8.2016.MC. Por. M. Chmaj, M. Bidziński, M. Chmaj, B. Ulijasz, 2017.

[29] Nierówności w zakresie korzystania gruntów stawiają UE na jednym poziomie z krajami takimi jak Brazylia, Kolumbia i Filipiny. Zob. raport „Extent of Farmland Grabbing in the EU" („Skala masowego wykupu gruntów rolnych w UE") opracowane przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego, s. 24 (PE540.369).

[30] Zob. opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 21 stycznia 2015 r. Szerzej: Pastuszko, 2017.

[31] Por. opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 21 stycznia 2015 r. w sprawie: „Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego" (opinia z inicjatywy własnej) oraz przyjęte przez Parlament Europejski „Sprawozdanie w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?", 2016/2141(INI).

[32] Por. komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej (2017/C 350/05).

Literatura

Adamczyk, Ł. (2008). Swoboda przepływu kapitału w odniesieniu do państw trzecich (Freedom of movement of capital in relation to third countries). *Europejski Przegląd Sądowy*, 29(2), 34-42

Bieluk, J. (2016). Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz (Act on shaping the agricultural system. Comment). C.H. Beck.

Carroccio, A., Crescimanno, M., Galati, A., Tulone, A. (2016). The land grabbing in the international scenario: The role of the EU in land grabbing. *Agricultural and Food Economics*, 12(4), 1 - 9, DOI: 10.1186/s40100-016-0056-7.

Chmaj, M., Bidziński, M., Ulijasz, B. (2017). Ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – aspekt konstytucyjnoprawny (Act on the withhold of the sale of property of the State Treasury Agricultural Property Reserve – a constitutional and legal aspect). Wyd. A. Marszałek, Toruń.

Cieśliński, A. (2008). Wspólnotowe prawo gospodarcze (Community economic law). Tom I. Swobody rynku wewnętrznego. C.H. Beck.

Cotula, L. (2014). Addressing the human rights impacts of land grabbing, EXPO/B/DROI/2014/06, PE 534.984, DOI: 10.2861/538368.

Czechowski, P. (2001). Obrót ziemią a swobodny przepływ kapitału (Land trading and the free flow of capital). *Studia Iuridica Agraria*, 2, 39-48.

Frąckowiak-Adamska, A. (2009). Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego (The principle of proportionality as a guarantee of the freedoms of the internal market). Wyd. Wolters Kluwer.

González Núñez, D. (2014). Peasants' right to land: Addressing the existing implementation and normative gaps in International Human Rights Law. *Human Rights Law Review*, 14 (4), 589-609.

Jeżyńska, B., Pastuszko, R. (2012). Ramy prawne obrotu nieruchomościami rolnymi po 2016 roku (Legal framework for agricultural real estate after 2016). Opinie i Ekspertyzy, OE – 197, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu RP.

Jurcewicz, A., Popardowski, P. (2009). Własność w ujęciu prawa polskiego i prawa UE (The conception of property in Polish law and EU law). *Studia Iuridica Agraria*, 9, 130-154

Mataczyński, M. (2008). W: D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel (red.). Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz (Treaty on the functioning of the European Union. Comment). Tom I (s. 973-1002). Warszawa.

Mataczyński, M. (2007). Swoboda przepływu kapitału a złota akcja Skarbu Państwa (Freedom of movement of capital and gold action of the Treasury). Oficyna.

Pastuszko, R. (2017). Land grabbing. Podstawowe zagadnienia prawne (Land Grabbing. Basic Legal Issues). *Studia Iuridica Lublinensia*, 26 (1), 147-156, DOI: 10.17951/sil.2017.26.1.147

Zawojska, A. (2014). Zjawisko zagrabiania ziemi w kontekście praw własności (The phenomenon of land-grabbingin the context of property rights). *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 361,* 269-280.

Do cytowania / For citation:

Jeżyńska B., Pastuszko R. (2018). Obrót nieruchomościami rolnymi a prawo Unii Europejskiej. *Problemy Rolnictwa Światowego*, 18(3), 156–164; DOI: 10.22630/PRS.2018.18.3.74

Jeżyńska B., Pastuszko R. (2018). Agricultural Real Estate Trade and European Union Law (in Polish). *Problems of World Agriculture*, 18(3), 156–164; DOI: 10.22630/PRS.2018.18.3.74