

Paweł Czechowski

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

e-mail: p.czechowski@wpia.uw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-7124-5780

Adam Niewiadomski

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

e-mail: a.niewiadomski@adm.uw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-0838-2686

WYBRANE ZAGADNIENIA PRAWA EUROPEJSKIEGO W ZAKRESIE NABYWANIA I GOSPODAROWANIA GRUNTAMI ROLNYMI

TRADE IN AGRICULTURAL REAL ESTATE IN THE LIGHT OF THE EUROPEAN SOFT LAW

Abstract

The subject of the analysis are new tendencies in the European soft law pertaining to agricultural land management and agricultural property trade. In 2017, a European Parliament resolution was published on the current state of agricultural land concentration in the EU. This same year, on 18 October, European Commission formulated a statement that responded to this resolution by defining the control limits of property rights for the European Union authorities, based on a line set by the Court of Justice and the guiding principles of the TFEU.

KEYWORDS

agricultural real estate, soft law, agricultural property trade

SŁOWA KLUCZOWE

nieruchomość rolna, *soft law*, obrót nieruchomościami rolnymi

Przedmiotem artykułu jest problematyka związana z kształtowaniem nowych tendencji w sferze unormowań organów Unii Europejskiej w zakresie nabywania i gospodarowania gruntami rolnymi. Zachodzące zmiany gospodarcze i klimatyczne¹ wymuszają poszukiwania nowych rozwiązań prawnych w celu ochrony rolnego charakteru gruntów. To innowacyjne, ale prowadzone na nieruchomościach rolnych rolnictwo ma stać się wyznacznikiem przyszłej Wspólnej Polityki Rolnej po 2020 r. W tym celu następują poszukiwania rozwiązań prawnych zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym zmierzające do zachowania rolnego charakteru ziemi.

Celem artykułu jest ocena aktów prawnych przyjmowanych przez organy Unii Europejskiej w zakresie tzw. prawa *soft law*², które mają wpływać na kształt obrotu nieruchomościami rolnymi, chronić zawód rolnika, a przede wszystkim zachować rolny charakter gruntu, a przez to przyczynić się do ochrony klimatu. Wprowadzane akty prawne oddziałują na sferę regulacji krajowych, stanowiąc dla nich pewien wyznacznik. Dostrzegalnym jednak problemem jest niejednorodność stanowisk Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego co do stosowanych mechanizmów prawnych i możliwości oddziaływania na rynek nieruchomości rolnych. Jednocześnie proponowane mechanizmy prawne dość znacznie ingerują w prawo własności nieruchomości³. Nie jest to zjawiskiem nowym⁴, ale w obecnym stanie prawnym dość mocno eksponującym nadrzędną rolę interesu

¹ A. Niewiadomski, *Rodzinne gospodarstwo rolne wobec ochrony środowiska w prawie polskim i europejskim*, (w:) P. Liwtiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 141–151; P. Litwiniuk, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako dokument programowy i źródło prawa rolnego*, Warszawa 2018, rozważania dotyczące kwestii płatności rolno-środowiskowych.

² A. Jurcewicz, *Soft law w prawie Wspólnot Europejskich*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 4, s. 31–44; J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012; *idem*, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2.

³ A. Stelmachowski, *Treść i wykonywanie prawa własności*, (w:) T. Dybowski (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 3. Prawo rzeczowe*, Warszawa 2007, s. 187–314.

⁴ A. Jurcewicz, *Własność w ujęciu prawa wspólnotowego – zarys*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V.

publicznego w obrocie nieruchomościami rolnymi⁵. Wyważenie pomiędzy przeciwdziałaniem spekulacjom a prawem własności staje się dość trudnym do zrealizowania wyzwaniem dla prawa europejskiego oraz krajowego.

Główną hipotezą artykułu jest potwierdzenie, że akty prawne o charakterze *soft law* wpływają na stanowione prawo w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Już dziś można zaobserwować istotny wpływ omawianych w artykule dokumentów Parlamentu Europejskiego czy Komisji Europejskiej i ich oddziaływanie na regulacje w poszczególnych państwach w sferze obrotu nieruchomościami rolnymi.

Problematyka nabywania i gospodarowania gruntami rolnymi stanowi od niedawna przedmiot zainteresowania organów Unii Europejskiej. Wywołany on został procesem masowego wykupu i dzierżawienia ziemi powodującego nadmierną koncentrację gruntów nieznaną w poprzednich dziesięcioleciach państwom członkowskim Unii Europejskiej. Proces ten nasilił się po 2004 r. i wystąpił w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej, takich jak: Węgry, Słowacja, Łotwa, Litwa, Bułgaria, Rumunia oraz Polska. W krajach tych w wyniku wprowadzonych zmian ustrojowych znaczna ilość gruntów rolnych będących dotychczas w zarządzie publicznym została poddana procesom prywatyzacji. Spowodowało to wystąpienie i utrzymywanie się spekulacyjnej tendencji na rynku ziemi, w szczególności w wielu nowych państwach członkowskich. Powodem tego było przejmowanie ziemi (wykup lub długoterminowa dzierżawa) przez podmioty gospodarcze, często spoza obszaru rolnictwa.

Należy nadmienić, że proces wykupu ziemi i jej koncentracji był znany wcześniej w krajach „trzeciego świata”. Wykupywanie ziemi następowało przez kapitał pochodzący z innych bogatych państw w celu gromadzenia bazy żywnościowo-surowcowej. Zjawisko to znane w literaturze pod nazwą „grabieży ziemi” (ang. *land grabbing*)⁶ nieoczekiwanie pojawiło się w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej z obszaru Europy Środkowo-Wschodniej.

Proces transgranicznego zawłaszczania ziemi w krajach pozaeuropejskich dokonywany jest w celach produkcji żywności, pasz i biopaliw na rzecz państw bogatszych. Do głównych inwestorów obecnie należą: Malezja, USA, Wielka Brytania, Singapur, Arabia Saudyjska, Holandia, Indie, Hongkong, Chiny i Argentyna⁷. Problematyka transgraniczna zawłaszczania ziemi wzbudziła również

⁵ P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Tendencje rozwoju polskiego prawa rolnego w związku z nabyciem członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII, s. 30–45.

⁶ R. Pastuszko, *Land grabbing. Podstawowe zagadnienia prawne*, „Studia Iuridica Lubinensia” 2017, t. XXVI, s. 147–156.

⁷ Do państw, w których dokonano inwestycji transgranicznych, należą: Indonezja, Ukraina, Rosja, Papua Nowa Gwinea, Brazylia, Argentyna, Etiopia, Sudan Południowy, Maroko – podajemy za: R. Pastuszko, *Land grabbing...*, s. 148 i n. Por. także szeroki międzynarodowy kontekst powyższego problemu zawarty w monografii R. Pastuszko, *Dostęp do zasobu gruntów rolnych w procesie globalizacji. Zagadnienia prawne*, Lublin 2019, s. 68–109.

zaniepokojenie organizacji międzynarodowych. Komitet do spraw Światowego Bezpieczeństwa Żywności (CFS) w dniu 12 maja 2012 r. wydał tzw. „dobrowolne” wytyczne w zakresie odpowiedzialnego zarządzania tytułami prawnymi do gruntów, łowisk i lasów. Również Organizacja Narodów Zjednoczonych do Spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) wydała w 2012 r. „dobrowolne” wytyczne skierowane do państw w celu zapewnienia odpowiedniego zarządzania prawami dotyczącymi własności gruntów, łowisk i lasów w kontekście krajowego bezpieczeństwa żywnościowego.

Problem dotyczący zawłaszczenia ziemi rolniczej charakterystyczny dla krajów „trzeciego świata” dostrzeżono również w części krajów Unii Europejskiej i wzbudził on zaniepokojenie administracji unijnej⁸. Spekulacja gruntami stała się dość dochodowym biznesem dla funduszy inwestycyjnych. Nie mają one na celu utrzymania rolnego charakteru gruntów, lecz przede wszystkim osiągnięcie szybkiego zysku, który umożliwi ponowne inwestycje. Lokata kapitału w ziemię stała się jednym z wyznaczników współczesnej gospodarki.

Pogodzenie swobody przepływu kapitału z ochroną gruntów rolnych i ich rolnego charakteru stało się nie tylko głównym wyzwaniem dla polityki rolnej, lecz także dla krajowego i unijnego prawodawstwa. Powstało pytanie, jak nie ingerując w swobodę przepływu kapitału, czyli jeden z fundamentów Unii Europejskiej, wprowadzić ograniczenia w obrocie nieruchomościami. Ograniczenie to ingerowałoby w prawo własności, które co do zasady nie jest przedmiotem wspólnotowej regulacji⁹.

21 stycznia 2015 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stanowiący organ doradczy Rady i Komisji Unii Europejskiej wydał opinię „Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego (opinia z inicjatywy własnej)”¹⁰. Jest to jeden z pierwszych aktów prawnych typu *soft law* uwzględniający problematykę gospodarowania nieruchomościami rolnymi i przyszłości europejskiego rolnictwa.

Parlament Europejski, uwzględniając powyższą dokumentację, a także skierowaną do niego petycję¹¹, wystosował obszerną rezolucję w dniu 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w Unii Euro-

⁸ K. Marciniuk, *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2017, t. XXVI, s. 94–114.

⁹ P. Liwtiniuk, *O wybranych problemach dotyczących zakresu wyłączeń spod nowego reżimu prawnego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2017, t. XXVI, s. 256–269.

¹⁰ Dz.Urz. UE C nr 242 z 2015 r., s. 3. Powyższa opinia zbiegła się z opracowanymi przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego badaniami „Extent of Farmland Grabbing in the UE” (Skala masowego wykupu gruntów rolnych w UE), s. 24 (PES 40.369).

¹¹ Petycja nr 187/2015 w sprawie ochrony europejskich gruntów rolnych i zarządzania nimi jako majątkiem wspólnym: apel organizacji społeczeństwa obywatelskiego o sprawdzenie zrównoważonej i sprawiedliwej unijnej polityki gruntowej.

pejskiej: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów rolnych¹². Rezolucja w pewnym sensie korespondowała z niektórymi zmianami prawnymi w państwach członkowskich, takich jak Polska czy Węgry. Określone w niej mechanizmy prawne mają wyznaczać możliwe instrumenty prawne, które mają ograniczyć spekulacje gruntami, a jednocześnie zachować jej rolny charakter. Rekomendowane w rezolucji mechanizmy mają także służyć poprawie klimatu i zachowaniu odpowiedniego stopnia bioróżnorodności na obszarach wiejskich.

W rezolucji Parlamentu problematyka nadmiernej koncentracji¹³ gruntów jest powiązana z problematyką nadmiernego wykupu ziemi i przejmowania kontroli nad zarządzaniem nią przez nieliczną grupę przedsiębiorców, niekiedy niezwiązanych z działalnością wytwórczą lub gospodarczą w rolnictwie. Nabywanie tej ziemi odbywa się w celach spekulacji gruntami.

Parlament zwraca uwagę, że proces koncentracji oraz rozdysponowania ziemi, zwłaszcza ze sfery własności państwowej, jest sprzeczny z europejskim modelem zrównoważonego, wielofunkcyjnego rolnictwa, którego ważny element stanowi gospodarstwo rodzinne. Przyczyny takiego procesu rozdysponowania są wieloaspektowe. Dotyczą one wzmożonego popytu na żywność, pasze, komponenty dla celów przemysłowych produkowanych przez rolnictwo, w tym biopaliw, biogazu itp. Kolejny podniesiony w rezolucji Parlamentu Unii Europejskiej czynnik stanowi Wspólna Polityka Rolna, która sprzyja odłogowaniu gruntów oraz zmianie sposobu użytkowania ziemi. Czynniki urbanizacyjne sprzyjają także zmianie przeznaczenia gruntów rolnych na nierolne. Brak ziemi pod nowe budownictwo zmusza do sięgania po grunty rolne, które tracą prawie nieodwracalnie swoje znaczenie dla rolnictwa.

Dalszy czynnik dotyczy wykupywania gruntów rolnych oraz długoterminowej dzierżawy, które sprzyjają nadto występowaniu procesów spekulacji. Powyższe czynniki, których intensywność nasiliła się zwłaszcza we wspomnianych powyżej nowych państwach członkowskich przyjętych do Unii Europejskiej w 2004 r., doprowadziły do sytuacji, że w państwach tych wprowadzono działania ochronne mające ograniczyć koncentrację gruntów i ich masowy wykup. Wprowadzony system ochrony podczas nabywania gruntów rolnych został poddany kontroli przestrzegania prawa i jego zgodności z prawem Unii Europejskiej przez Komisję

¹² Zob. [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/2141\(INI\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/2141(INI)) (dostęp: 1.04.2020 r.).

¹³ Według bazy danych Land Matrix (www.landmatrix.org) od 2004 r. inwestorzy zagraniczni nabyli prawa do wykorzystania lub kontrolowania ok. 68 000 ha w Bułgarii, 8000 ha na Litwie i 84 000 ha w Rumunii. Stanowi to 1,3% całkowitej powierzchni gruntów ornych w Bułgarii, 2,3% na Litwie, 0,4% w Rumunii. Natomiast w Słowacji, na Łotwie, Węgrzech, w Polsce obcokrajowcy nabyli lub kontrolują 1% powierzchni gruntów ornych. Por. także dokument Parlamentu Europejskiego. Dyrektywa Generalna ds. Polityki Wewnętrznej. Zakres masowego wykupu gruntów rolnych w UEC (Extent of Farmland Grabbing in the EU, badania z 2015 r., s. 19–20, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU\(2015\)540369_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU(2015)540369_EN.pdf) (dostęp: 1.04.2020 r.).

Europejską. Wdrożona procedura badania prawa przez Komisję Europejską dotyczyła uchybień w odniesieniu do nowo przyjętych państw członkowskich.

Wspomnieć w tym miejscu należy, że Unia Europejska nie posiada kompetencji wyłącznych ani dzielonych odnoszących się do regulacji obrotu własnościowego nieruchomościami, w tym nieruchomościami rolnymi. Jednakże klauzulę wyłączności dotyczącą stanowienia prawa własności przez państwa członkowskie sformułował art. 345 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹⁴. Otóż państwa członkowskie są zobowiązane do respektowania określonych w Traktatach zasad: swobodnego przepływu kapitału i płatności wyrażonej w art. 63 TFUE. Należy podkreślić, że prawo do zakupu, użytkowania lub zbycia nieruchomości (gruntów rolnych) wchodzi w zakres stosowania zasady swobodnego przepływu kapitału¹⁵.

Drugą zasadą, którą są zobowiązane respektować kraje członkowskie m.in. w obrocie nieruchomościami, jest zasada swobody przedsiębiorczości wyrażona w art. 49 TFUE. Powołane powyżej zasady prawa unijnego w sposób niebudzący wątpliwości wpływają na funkcjonowanie prawa krajowego dotyczącego własności i obrotu nieruchomościami, w tym rolnymi. Wskazują one na konieczność wyważenia proporcji w sferze regulacyjnej prawa krajowego, która zobowiązana jest uwzględniać regulacje wiodących zasad prawa unijnego. Obie zasady powołane powyżej wskazują wyraźnie na zakaz wprowadzania wszelkich ograniczeń w odniesieniu do obywateli (osób prawnych lub osób fizycznych) państwa członkowskiego oraz terytorium innego państwa w zakresie prowadzenia działalności na własny rachunek w rolnictwie.

Istotnym i nieodłącznym elementem związanym z zasadami prawa unijnego jest przestrzeganie przez państwa Unii Europejskiej zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Związane jest to z zakazem bezpośredniej, jak również pośredniej, utajnionej formy dyskryminacji. Pośrednią dyskryminację należy rozumieć jako stosowanie prawa krajowego, które doprowadza do wystąpienia nierównoważnego skutku prawnego.

W świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości ukształtował się jednoznaczny pogląd, który potwierdza na mocy powoływanego art. 345 TFUE kompetencje państw członkowskich do kształtowania zasad prawa własności. Jednak tworzona legislacja w tym zakresie musi być zgodna z wymogami prawa Unii Europejskiej¹⁶. Pod wpływem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości ugrun-

¹⁴ Dz.Urz. UE C nr 202 z 2016 r., s. 47 (wersja skonsolidowana). A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012, s. 145 i n.

¹⁵ Znalazło to także potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Por. przykładowo orzeczenia TS: sprawa C-370/05, *Festersen*, pkt 21–23, sprawa C-452/01, *Ospelt*, pkt 24. Por. także A. Jurcewicz, P. Popardowski, *Własność w ujęciu prawa polskiego i prawa UE*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX, s. 130–153.

¹⁶ Wyrok TS w sprawie C-302/97, *Klaus Konle v Republik Österreich*, pkt 38, a także sprawa C-367/98, *Komisja v Portugalia*, pkt 48.

tował się także pogląd, że odstępstwo w regulacji krajowej od zasady swobodnego przepływu kapitału nie może naruszać pewnych kryteriów. Otóż nie mogą one mieć charakteru dyskryminacyjnego oraz muszą służyć interesowi publicznemu, a także muszą uwzględniać zasadę proporcjonalności oraz być zgodne z prawami podstawowymi, jak również zasadami prawa Unii Europejskiej. Dotyczy to także zasady pewności prawa i uzasadnionych oczekiwań¹⁷. Brak uwzględnienia powyższych kryteriów przez legislację państw członkowskich będzie powodować uznanie ich za sprzeczne z prawem Unii Europejskiej.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości dopuszcza w sprawach dotyczących nabywania nieruchomości uwzględnianie celów publicznych dla wprowadzenia ograniczeń dotyczących obrotu gruntami rolnymi. Powyższe cele muszą jednak być spójne z celami Wspólnej Polityki Rolnej¹⁸.

Ocena i możliwość uzasadnienia dla wprowadzenia ograniczeń dotyczących obrotu gruntami rolnymi z punktu widzenia wspomnianych zasad prawa europejskiego oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości niewątpliwie przeszła określoną ewolucję¹⁹. Polegała ona na stopniowym akceptowaniu wprowadzanych ograniczeń obrotu nieruchomości rolnymi ze względu na określone cele polityki publicznej. W linii orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wyodrębniły się poglądy, które w ocenie Trybunału w płaszczyźnie przedmiotowej są spójne z celami Wspólnej Polityki Rolnej²⁰.

Wprowadzenie w regulacjach prawa krajowego ograniczeń jest akceptowane, gdy dotyczy:

- zwiększenia powierzchni gospodarstw rolnych; jednocześnie mają one służyć produkcji rolnej, co z kolei ma przeciwdziałać spekulacji gruntami rolnymi;
- ochrony ludności wiejskiej poprzez utrzymanie rozproszenia własności gruntu;
- zachowania tradycyjnych form uprawy gruntów rolnych poprzez ochronę nieruchomości rolnych mających na celu utrzymanie stałej populacji środowisk wiejskich;
- zachowania w regionach turystycznych tradycyjnej działalności rolniczej sprzyjającej ochronie populacji rolniczej;
- ochrony terytorium i integralności państwa, w tym ochrony terenów o znaczeniu militarnym i ochrony tych interesów przed narażeniem ich na poważne zagrożenia.

¹⁷ Wyrok TS w sprawie C-17/03, *VEMW*, pkt 80.

¹⁸ Przegląd orzecznictwa oraz stanowisk doktryny prawa w tym zakresie zawiera monografia K. Marciniuka, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środek kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019, s. 52–67.

¹⁹ Por. A. Jurcewicz, *Własność...*, s. 69–73. A. Jurcewicz, P. Popardowski, *Własność...*, s. 130–153.

²⁰ Podajemy za: K. Marciniuk, *Prawne instrumenty...*, s. 62–63, wraz z cytowanym obszernym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości.

Wspomnianą rezolucją Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. wezwano Komisję Europejską i kraje członkowskie do podjęcia monitorowania procesu nadmiernego przejmowania ziemi w drodze nabycia i długoterminowej dzierżawy. Rezolucja wzywa do wzmożenia kontroli rozdysponowania zasobów gruntów, w tym zwłaszcza ze sfery publicznej z uwzględnieniem celu społecznego, ekonomicznego i środowiskowego, a także zapobiegania spekulacji i koncentracji gruntów rolnych.

Parlament Europejski wnioskował również o wstrzymanie toczących się postępowań przeciwko państwom członkowskim w związku z wprowadzeniem nadmiernych prawnych regulacji ochronnych podczas nabywania i dzierżawienia gruntów rolnych do czasu ustalenia ostatecznych kryteriów obrotu nieruchomościami. Dotyczyło to zwłaszcza nowo przyjętych krajów członkowskich, które zdaniem Komisji Europejskiej uchybiały zobowiązaniom traktatowym wobec pozostałych państw członkowskich. W 2015 r. Komisja Europejska wszczęła bowiem postępowanie przeciwko Bułgarii, Węgrom, Litwie, Łotwie i Słowacji w związku ze stwierdzeniem w tych krajach wysokiego poziomu wprowadzonych systemów ochronnych dotyczących nabywania gruntów rolnych. Zdaniem Komisji wprowadzone systemy prawne naruszają zasadę swobodnego przepływu kapitału, co powoduje dyskryminowanie pozostałych krajów Unii Europejskiej.

Wymienione państwa nie przedstawiły dowodów mogących rozwiązać wątpliwości Komisji Europejskiej. W dniu 26 maja 2016 r. Komisja przeszła do drugiego, ostatniego etapu postępowania przed przekazaniem pozwu do Trybunału Sprawiedliwości²¹. Należy nadmienić, że w 2015 r. Polska nie została objęta przez Komisję Europejską powyższą procedurą i nie była uczestnikiem postępowania Komisji w sprawie obrotu nieruchomościami rolnymi, które uchybiałyby zobowiązaniom wobec innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Należy wskazać, że Polska do początku 2019 r. nie była formalnie posądzana o naruszenie zasady swobodnego przepływu kapitału dotyczącego gospodarowania nieruchomościami rolnymi, również ze względu na wynegocjowane traktatowe okresy przejściowe²². Upływ okresów przejściowych w 2016 r., a zwłaszcza zbiegające się z tym przyjęcie w Polsce również w 2016 r. regulacji prawnej znacznie ingerującej w obrót nieruchomości rolnych²³, spowodował zainteresowanie

²¹ Sygnaturę postępowań zamieszcza w monografii K. Marciniuk, *Prawne instrumenty...*, s. 58.

²² Niebezpieczeństwo wystąpienia tego procesu w polskim systemie prawa sygnalizowano jednak w literaturze przedmiotu. Por. P. Czechowski, *Obrót ziemią a swobodny przepływ kapitału*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, t. XII, s. 39–48.

²³ Dotyczy to zwłaszcza dokonanych zmian ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1655, z późn. zm.) w drodze ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymywaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2016 r., poz. 585, z późn. zm.). Przedmiotowa ustawa budzi wiele wątpliwości natury konstytucyjnej dotyczących naruszenia zasad prawidłowej

Komisji Europejskiej przestrzeganiem zasady swobodnego przepływu kapitału w Polsce.

Na występujące potencjalnie zagrożenie zaliczenia Polski do krajów naruszających zasady prawa unijnego zwracano uwagę także w literaturze przedmiotu²⁴.

Nie mógł być więc zaskoczeniem fakt, że problem przepisów w polskim systemie prawnym ograniczających swobodny obrót nieruchomościami rolnymi stanowił od pewnego czasu przedmiot nieformalnych konsultacji Komisji Europejskiej z przedstawicielami polskiego rządu. W dniu 12 marca 2019 r. w mediach ukazała się informacja, że Komisja Europejska podczas wykorzystania systemu EU-Pilot zwróciła się do rządu polskiego o przedstawienie wyjaśnień w ciągu 10 tygodni oraz udzielenia odpowiedzi na pytania dotyczące ustanowienia w krajowym ustawodawstwie regulacji, które w odniesieniu do obrotu nieruchomościami rolnymi mogą być sprzeczne z unijną zasadą swobody przepływu kapitału (art. 63 ust. 1 TFUE) oraz mogą powodować dyskryminację innych obywateli państw Unii Europejskiej. Z informacji podanych w mediach wynika, że w przedmiotowej sprawie argumentacja polskiego rządu nie okazała się dla Komisji Europejskiej przekonująca. Komisja po zapoznaniu się z odpowiedzią polskiego rządu w powyższej sprawie zapowiedziała wszczęcie formalnego postępowania o naruszenie unijnej zasady swobodnego przepływu kapitału²⁵.

W powyższym kontekście udzielona odpowiedź Komisji Europejskiej na rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r., która ukazała się w dniu 18 października 2017 r., zatytułowana „Komunikat wyjaśniający w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej”²⁶, bezpośrednio dotyczy również Polski. Komisja Europejska ustosunkowała się zarówno do rezolucji Parlamentu, jak również określiła wytyczne odnośnie do ustalenia zasad regulacji w krajach członkowskich obrotu gruntami rolnymi, które powinny być zgodne z obowiązującym prawem Unii Europejskiej.

Komisja Europejska, odpowiadając na zalecenia, wezwania i wnioski skierowane w obszernej rezolucji Parlamentu Europejskiego, sformułowała wytyczne dotyczące gospodarki gruntami rolnymi. Powyższe wytyczne uwzględniają i bazują na obowiązującym europejskim prawie wtórnym (rozporządzeniach,

legislacji oraz naruszenia konstytucyjnych zasad wolności majątkowej i wolności gospodarczej. W dniu 16 lipca 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego dotyczący niektórych przepisów jako niekonstytucyjnych znowelizowanej z dniem 30 kwietnia 2016 r. ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (K 36/16). Por. K. Marciniuk, *Prawne instrumenty...*, s. 347.

²⁴ Por. P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Instrumenty prawne reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce na tle regulacji państw europejskich*, „Studia Iuridica” 2018, t. XXII, s. 90.

²⁵ E. Świętochowska, *Sprzeczne z europejskim prawem?*, „Gazeta Prawna” z 12.03.2019 r., <https://www.gazetaprawna.pl>.

²⁶ Dz.Urz. UE C nr 350 z 2017 r., s. 5.

dyrektywach, decyzjach, zaleceniach, umowach międzynarodowych)²⁷. Drugą podstawą wykładni prawa stanowi bogate orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.

Komisja Europejska w swojej obszernej wypowiedzi ustosunkowała się do proponowanych przez Parlament rozwiązań, dokonując tego w aspekcie zasady swobodnego przepływu kapitału, zasady praw nabytych oraz zasady proporcjonalności. W szczególności Komisja odniosła się do proponowanych mechanizmów regulacji obrotu ziemią rolniczą, które są stosowane w części krajów Unii Europejskiej, objętych procedurą badania przez Komisję naruszenia przez te państwa podstawowych zasad prawa Unii Europejskiej.

Ocenie w szczególności poddano wprowadzenie w celu kontroli obrotu nieruchomościami takich instrumentów prawnych, jak: zezwolenia administracyjnego na sprzedaż i dzierżawę, stosowanie przez państwo prawa pierwokupu, zobowiązania dzierżawcy nieruchomości rolnych do prowadzenia działalności rolniczej, ograniczenia dotyczące osób prawnych w zakresie możliwości nabywania nieruchomości rolnych, określenia wielkości pułapów obszarowych przy nabywaniu nieruchomości, wprowadzenia indeksacji cen nieruchomości, ustalenie przez państwo preferencji dla rolników w odniesieniu do oferowanej ziemi rolniczej z zasobu własności publicznej.

Biorąc pod uwagę zgłoszone w rezolucji Parlamentu wnioski, Komisja podzieliła zgłoszone uwagi i opinie dotyczące konieczności traktowania zasobów gruntów rolnych jako wyjątkowego dobra. Komisja odniosła się również do sygnalizowanych procesów koncentracji ziemi oraz spekulacji, a także do wprowadzanych przez część państw członkowskich niezgodnianych z organami Unii Europejskiej regulacji krajowego prawa gruntowego nadmiernie reglamentującego rynek ziemi. Prowadzi to do sprzeczności z obowiązującym podstawowych zasad prawa Unii Europejskiej, zwłaszcza zasady swobodnego przepływu kapitału i niedyskryminowania obywateli z innych państw Unii Europejskiej. Komisja Europejska, potwierdzając właściwość państw członkowskich Unii Europejskiej do regulowania rynku ziemi, w tym ziemią rolniczą, za niezgodne z prawem Unii Europejskiej uznała:

- nakładanie na nabywcę nieruchomości rolnej obowiązku osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego,
- wprowadzenie podczas nabycia nieruchomości rolnej kryterium obowiązku miejsca zamieszkania na terytorium nabycia nieruchomości,
- wprowadzenie zakazu nabywania nieruchomości rolnych przez osoby prawne,
- stosowanie warunków wzajemności jako niezgodnego z prawem Unii Europejskiej.

²⁷ P. Czechowski, *Pierwotne i wtórne źródła prawa Unii Europejskiej w polskim porządku prawnym*, (w:) A. Jaroszyński, M. Możdżeń-Marcinkowski (red.), *Podstawy prawa administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 63–72.

Należy również zwrócić uwagę na nowe akcenty w stanowisku Komisji Europejskiej dopuszczające stosowanie przez państwa członkowskie w ramach prawa krajowego niektórych mechanizmów prawnych reglamentacji dotyczących rynku ziemi rolniczej. Może być ona dokonana na podstawie obowiązującego prawodawstwa Unii Europejskiej oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Dotyczy to zwłaszcza stosowania następujących rozwiązań prawnych:

- uzależnienia następnego nabycia nieruchomości rolnych od zezwolenia administracyjnego, przy założeniu wystąpienia przesłanki braku arbitralności rozstrzygnięcia, co mogłoby naruszać zasadę pewności prawa²⁸,
- przyznania prawa pierwszeństwa rolnikom podczas nabywania nieruchomości rolnych, przy spełnieniu w tym zakresie zasady proporcjonalności do założonego celu. Uwzględnić to powinno również brak dyskryminacji innych podmiotów²⁹,
- możliwość stosowania w obrocie kontroli cen zapobiegającej według obiektywnych kryteriów cen spekulacyjnych na ziemię rolną,
- dopuszcza się również stosowanie kryterium posiadania kwalifikacji rolnych podczas nabywania nieruchomości rolnych,
- dopuszczone jest jako uzasadnione stosowanie norm obszarowych podczas obrotu nieruchomościami rolnymi, jak również uprzywilejowanie nabywców lokalnych przy uwzględnieniu określonych celów oraz zasady proporcjonalności³⁰.

²⁸ W pkt 22 rezolucji „zachęca wszystkie państwa członkowskie, aby korzystały z takich instrumentów regulacji rynku gruntów, które są już z powodzeniem stosowane w niektórych państwach członkowskich, zgodnie z postanowieniami Traktatów, takich jak państwowe zezwolenia na sprzedaż i dzierżawę ziemi, prawo pierwokupu, obowiązki prowadzenia przez dzierżawcę działalności rolniczej, ograniczenia prawa nabycia przez osoby prawne, ograniczenie liczby hektarów ziemi, które można nabyć, preferencje dla rolników, gromadzenie gruntów, indeksacja cen na podstawie dochodu z działalności rolniczej itp.”

²⁹ Przykładowo w pkt 12 rezolucji. Parlament „wzywa państwa członkowskie, aby w celu osiągnięcia założeń WPR przy nabywaniu i dzierżawie gruntów rolnych przyznawały pierwszeństwo drobnym i średnim producentom lokalnym, nowym podmiotom i młodym rolnikom, zapewniając równy dostęp kobietom i mężczyznom, ponieważ posiadanie jak największej części uprawianej przez nich ziemi jest w interesie zrównoważonego i stabilnego rozwoju ich gospodarstw, zwłaszcza w czasach, kiedy podmioty niebędące rolnikami są coraz bardziej zainteresowane nabywaniem działek rolnych, bardzo często w celach czysto spekulacyjnych; zachęca państwa członkowskie do promowania małych rodzinnych gospodarstw rolnych i zrównoważonych metod produkcji”. W komunikacie Komisji w zakresie kwalifikacji rolniczych wskazano, że „W związku z tym nie można stwierdzić, że dla skutecznego funkcjonowania sektora rolnego obowiązkowo wymaga się posiadania kwalifikacji zawodowych. W tym kontekście wymóg posiadania określonych kwalifikacji w celu zakupu gruntów wymaga szczególnego uzasadnienia w przepisach krajowych; w przypadku braku takiego uzasadnienia wydawałoby się, że wymóg jest nieuzasadnionym i nieproporcjonalnym ograniczeniem swobodnego przepływu kapitału. Aby wysnuć inny wniosek, państwa członkowskie musiałyby wykazać, dlaczego wymaga się określonych kwalifikacji do zakupu gruntów, podczas gdy zasadniczo dopuszcza się prowadzenie działalności rolniczej bez jakiegokolwiek formalnego potwierdzenia kompetencji. Wnioski te nie podważają faktu, że pomyślnie i zrównoważone rolnictwo wymaga odpowiedniego szkolenia zawodowego”.

³⁰ Por. powoływany komunikat oraz K. Marciniuk, *Prawne instrumenty...*, s. 66–67.

Wyliczone powyżej elementy możliwych instrumentów prawnych są tylko przykładem wynikającym wprost z rezolucji Parlamentu, a w niektórych aspektach także z komunikatu Komisji. Niektóre państwa, jak np. Polska czy Węgry, stosują w swoich regulacjach krajowych część proponowanych rozwiązań. Kontrola administracyjna obrotu nieruchomościami rolnymi nie jest obca także Francji, Hiszpanii czy Niemcom. Jest ona na razie dość ograniczona.

Przedstawione w komunikacie stanowisko Komisji Europejskiej dotyczące węzłowych problemów powstawania zasad prawnych dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi mającymi wpływ na kształtowanie struktury rolnej w państwach członkowskich Unii Europejskiej wskazuje na nowe regulowanie wzajemnych relacji oraz związków pomiędzy prawnymi regulacjami krajowymi a prawem Unii Europejskiej. Nie ulega również wątpliwości, że organy Unii Europejskiej, Parlament, a zwłaszcza Komisja rozpoczęły analizę problemu koncentracji gruntów rolnych oraz procesów wielkoobszarowego przejmowania gruntów rolnych³¹.

Materializację powyższych procesów stanowi niewątpliwie rezolucja Parlamentu Europejskiego oraz komunikat Komisji Europejskiej. Zarówno rezolucja Parlamentu, jak i komunikat Komisji stanowią tzw. miękkie prawo – *soft law*³². Jak wskazuje europejska judykatura, akty typu *soft law* są zaliczane do aktów prawnych nienazwanych. Trybunał Sprawiedliwości wskazał, iż należy brać je pod uwagę w procesie wyjaśniania prawa wewnętrznego (krajowego) lub uzupełniania wiążących postanowień prawa unijnego³³.

Komunikat Komisji charakteryzuje się jednocześnie dodatkowymi elementami. Nie tworzy on wiążących wzorców normatywnych, lecz systematyzując znaczenie obowiązujących norm traktatowych, komunikat prezentuje także wykładnię Trybunału Sprawiedliwości, która stanowi podstawę interpretacji prawa unijnego.

Zważywszy na kompetencje Komisji określone w art. 258 TFUE, może ona wydać uzasadnioną opinię o uchybieniu przez państwa członkowskie Unii Europejskiej zobowiązaniom traktatowym. Komisja może również wezwać do usunięcia naruszeń, po uprzednim przedstawieniu przez państwa członkowskie stosownych wyjaśnień. Jeżeli państwo członkowskie nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości³⁴. Otwiera to drogę sądowego wszczęcia postępowania. Biorąc powyższe kompetencje Komisji pod uwagę, analizowany komunikat stanowi niewątpliwym sygnał dla państw członkowskich o konieczności przestrzegania reguł dotyczących zasad obrotu nieruchomościami rolnymi w sferze prawa krajowego. Znaczenia nabiera również jego związek z zasadami prawa unijnego.

³¹ Por. R. Pastuszko, *Dostęp do zasobu...*, s. 213–244.

³² Analizę *soft law* zawiera m.in. monografia: P. Litwiniuk, *Program Rozwoju...*, s. 151–154.

³³ Podajemy za: P. Litwiniuk, *Program Rozwoju...*

³⁴ Por. K. Marciniuk, *Prawne instrumenty...*, s. 68.

Trzeba wziąć jednocześnie pod uwagę niejednorodność przedstawianych w rezolucji Parlamentu oraz komunikacie Komisji możliwych do zastosowania instrumentów prawnych ingerujących w obrót nieruchomościami rolnymi. Powoduje to nie tylko problemy interpretacyjne, lecz także już na tym poziomie wskazuje na trudności w znalezieniu mechanizmów prawnych, które godziłyby swobodny przepływ kapitału oraz prawo własności. Istnieje obawa, że znalezienie takich rozwiązań w prawie krajowym może okazać się niewykonalne z uwagi na złożoność reguł prawa europejskiego.

Parlament Europejski w pkt 40 rezolucji wzywa „Komisję, aby wspólnie z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami opublikowała jasny i kompleksowy katalog kryteriów, obejmujący transakcje dotyczące gruntów rolnych dokonywane na rynkach kapitałowych, który zapewni równe warunki działania i wyjaśni państwu członkowskiemu ponad wszelką wątpliwość, jakie środki regulacji rynku gruntów są dopuszczalne, biorąc pod uwagę interes publiczny i cztery podstawowe wolności Unii Europejskiej w celu ułatwienia rolnikom nabywania gruntów wykorzystywanych w rolnictwie i leśnictwie; wzywa Komisję do rozważenia wstrzymania toczących się postępowań, których przedmiotem jest sprawdzenie zgodności z prawem UE ustawowych regulacji państw członkowskich w zakresie obrotu ziemią rolną do czasu opublikowania powyższych kryteriów”. Brak takiej listy kryteriów – instrumentów prawnych powoduje, że rezolucja i komunikat na razie pozostają wykluczającymi się mechanizmami prawnymi.

Jednocześnie można zaobserwować, że poszczególne państwa Unii Europejskiej poszukują mechanizmów prawnych, aby ochronić rolny charakter gruntu. Wiąże się to z pośrednim oddziaływaniem omawianych aktów prawnych na regulacje krajowe. Ani rezolucja, ani komunikat nie mają roli normotwórczej. Podejmowane jednak tematy i wyznaczanie swoistego kierunku oczekiwanych zmian stawia te akty prawne na dość ważnej pozycji „miękkiego” oddziaływania na obrót nieruchomościami rolnymi w Europie.

REFERENCES

- Barcz J., *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012
- Barcz J., *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2
- Czechowski P., *Obrót ziemią a swobodny przepływ kapitału*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, t. XII
- Czechowski P., *Pierwotne i wtórne źródła prawa Unii Europejskiej w polskim porządku prawnym*, (w:) A. Jaroszyński, M. Możdżeń-Marcinkowski (red.), *Podstawy prawa administracyjnego*, Warszawa 2014

- Czechowski P., Niewiadomski A., *Instrumenty prawne reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce na tle regulacji państw europejskich*, „Studia Iuridica” 2018, t. XXII
- Czechowski P., Niewiadomski A., *Tendencje rozwoju polskiego prawa rolnego w związku z nabyciem członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII
- Jurcewicz A., *Soft law w prawie Wspólnot Europejskich*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 4
- Jurcewicz A., *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012
- Jurcewicz A., *Własność w ujęciu prawa wspólnotowego – zarys*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V
- Jurcewicz A., Papardowski P., *Własność w ujęciu prawa polskiego i prawa UE*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX
- Litwiniuk P., *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako dokument programowy i źródło prawa rolnego*, Warszawa 2018
- Litwiniuk P., *O wybranych problemach dotyczących zakresu wyłączeń spod nowego reżimu prawnego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. XXVI
- Marciniuk K., *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. XXVI
- Marciniuk K., *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środek kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019
- Niewiadomski A., *Rodzinne gospodarstwo rolne wobec ochrony środowiska w prawie polskim i europejskim*, (w:) P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015
- Pastuszko R., *Dostęp do zasobu gruntów rolnych w procesie globalizacji. Zagadnienia prawne*, Lublin 2019
- Pastuszko R., *Land grabbing. Podstawowe zagadnienia prawne*, „Studia Iuridica Lubinensia” 2017, t. XXVI
- Stelmachowski A., *Treść i wykonywanie prawa własności*, (w:) T. Dybowski (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 3. Prawo rzeczowe*, Warszawa 2007