

Adrianna Suska

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: suska.adrianna@gmail.com

ORCID: 0000-0001-8485-7404

SWOBODY RYNKU WEWNĘTRZNEGO A OGRANICZENIA OBROTU NIERUCHOMOŚCIAMI ROLNYMI

THE INTERNAL MARKET FREEDOMS AND THE RESTRICTIONS OF AGRICULTURAL PROPERTY TRADE

Abstract

This article aimed to outline the relationship between the freedoms of the internal market and agricultural real estate transactions in the Member States of the European Union. National regulations limiting the possibility of agricultural property acquisition are often considered as violations of European law. However, restrictions can be justified by the reasons listed in the Treaty on the Functioning of the European Union and mandatory requirements. Moreover, nowadays, it is necessary to find the most appropriate response to natural habitat devastation. A proper land economy can have a tremendous role in preserving the planet; therefore, it seems that every analysis of national restrictions must include the impact of the laws on the environment.

KEYWORDS

European Union, internal market freedoms, agricultural land, real estate market, environmental protection

SŁOWA KLUCZOWE

Unia Europejska, swobody rynku wewnętrznego, grunty rolne, rynek nieruchomości, ochrona środowiska

WPROWADZENIE

Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej obejmuje tereny wszystkich państw Wspólnoty, a na jego obszarze funkcjonują swobody przepływu towarów, osób, usług i kapitału. Stanowią one kluczowy element integracji gospodarczej, która bez nich byłaby znacząco utrudniona, jeśli nie niemożliwa.

Obrót nieruchomościami, w tym rolnymi, podlega oczywiście swobodom rynku wewnętrznego. Mimo to wiele krajów Unii wprowadziło regulacje ograniczające możliwość nabywania gruntów rolnych. Często są to przepisy utrudniające dostęp do ziemi osobom prawnym, obywatelom innych państw czy osobom fizycznym bez wykształcenia rolniczego. W związku z tymi regulacjami niejednokrotnie pojawiają się pytania, czy normy tego typu nie stanowią naruszenia swobód, a jeśli tak – czy działania państw członkowskich mogą być usprawiedliwione.

SWOBODY RYNKU WEWNĘTRZNEGO

Na terenie całej Unii Europejskiej obowiązuje zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, co zostało wyrażone w art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹. Zakaz obejmuje zarówno przypadki dyskryminacji bezpośredniej, jak i pośredniej. Pierwsza ma miejsce, gdy osoba nieposiadająca obywatelstwa danego kraju jest traktowana mniej przychylnie niż jego obywatel, chociaż oboje znajdują się w podobnej sytuacji. Za to dyskryminacja pośrednia nie jest tak oczywista i może być trudniejsza do wykrycia. Mimo braku wyraźnego kryterium rozróżniającego obywateli kraju od obywateli innych państw członkowskich skutki stosowania danego prawa lub inne działania państwa kreują gorszą sytuację nie-obywateli². Oba rodzaje dyskryminacji mogą mieć źródło w samej normie prawnej lub praktyce jej stosowania.

¹ Dz.Urz. UE C nr 202 z 2016 r., s. 47 (wersja skonsolidowana); dalej: TFUE.

² *Podręcznik europejskiego prawa o niedyskryminacji*, Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Luksemburg 2010, s. 24–34.

Artykuł 18 TFUE nie dotyczy jednak sytuacji, kiedy obywatele swojego kraju podlegają bardziej restrykcyjnym przepisom wewnętrznym niż osoby nieposiadające tego obywatelstwa, co można określić jako dyskryminacja odwrotna. Kreowanie przez państwo lepszej pozycji obywateli innych państw członkowskich niż własnych jest dopuszczalne, jednak jedynie wtedy, gdy w danym przypadku nie ma zastosowania prawo Unii Europejskiej, czyli kwestia jest regulowana jedynie przepisami krajowymi, a sytuacja nie ma charakteru transgranicznego.

Zasada niedyskryminacji jest metanormą, fundamentem rynku wewnętrznego, a poszczególne swobody stanowią jej uszczegółowienie. Zgodnie z art. 26 ust. 2 TFUE rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, a na jego terenie zapewnia się swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału. Regulacje poszczególnych krajów nie tylko mają zapewnić niedyskryminacyjne przepisy i ich stosowanie, ale także powstrzymać się od działań mogących zniechęcić do korzystania ze swobód³. Niemniej jednak Traktat przewiduje możliwość ograniczania swobód z uwagi na wymienione w nim względy. Oprócz określonych tam przesłanek, dopuszczalne jest także ograniczenie swobód na podstawie wymogów imperatywnych, koncepcji wytworzonej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE).

Obrót nieruchomościami rolnymi z elementem transgranicznym również podlega swobodom rynku wewnętrznego. W większości przypadków do zmian własnościowych nieruchomości stosuje się przepisy dotyczące swobody przepływu kapitału, jednak zgodnie z orzecnictwem TSUE czynności prawne mające za przedmiot nieruchomości mogą podlegać także innym swobodom⁴.

SWOBODNY PRZEPŁYW KAPITAŁU

Swoboda przepływu kapitału została uregulowana w art. 63–66 TFUE, jednak zarówno w prawie pierwotnym, jak i wtórnym na próżno szukać jej definicji czy wytłumaczenia pojęcia przepływu kapitału.

Zgodnie z orzecnictwem Trybunału przepływ kapitału to operacja finansowa w celu lokaty lub inwestycji kapitałowej⁵. Definicję można zrekonstruować także na podstawie załącznika nr 1 do nieobowiązującej już dyrektywy Rady

³ Wyrok Trybunału z dnia 29 kwietnia 2021 r., C-480/19, *Veronsaajien oikeudenvallontayk-sikkö*, EU:C:2021:334.

⁴ A. Zawidzka-Łojek, *Swoboda przepływu kapitału*, (w:) A. Zawidzka-Łojek, A. Łazowski (red.), *Podręcznik prawa Unii Europejskiej. Instytucje i porządek prawny. Prawo materialne*, Warszawa 2018, s. 462–463.

⁵ Wyrok Trybunału z dnia 31 stycznia 1984 r., sprawy połączone 286/82 oraz 26/83, *Luisi i Carbone*, EU:C:1984:35.

88/361/EWG⁶ w sprawie liberalizacji swobody – „Nomenklatura do przepływu kapitału”⁷. Jednak wspomniany załącznik wymienia jedynie przykładowe transakcje kapitałowe, które są uznawane za podlegające swobodzie, stąd wyliczenie nie może być uważane za wyczerpujące.

Także przedstawiciele doktryny podejmują próby stworzenia definicji tego pojęcia, które jak najlepiej oddałyby istotę omawianej instytucji. Według Magdaleny Śliwińskiej swoboda przepływu kapitału jest swobodą przenoszenia wartości majątkowych do innego państwa członkowskiego w celu umożliwienia realizacji samoistnej, komercyjnej inwestycji w innym państwie członkowskim, realizowanej różnymi rodzajami instrumentów finansowych. Swoboda może obejmować także czerpanie korzyści z inwestycji⁸. Jan Barcz podaje, że „swoboda przepływu kapitału obejmuje operacje finansowe polegające na jednostronnym przeniesieniu środków majątkowych do innego państwa w celach inwestycyjnych”⁹. Za to Anna Zawidzka-Łojek definiuje sam przepływ kapitału jako „jednostronne przeniesienie wartości majątkowych w formie pieniężnej lub rzeczowej w celu inwestycyjnym, między co najmniej dwoma państwami członkowskimi lub między państwami członkowskimi i państwami trzecimi”¹⁰.

Swobodny przepływ kapitału wyróżnia się na tle innych swobód swoją historią, a także szerszą możliwością ograniczania swobody zgodnie z postanowieniami TFUE oraz jej zastosowaniem do państw trzecich.

Charakterystyczna ewolucja tej swobody polegała na tym, że pierwotnie nie była ona w pełni zliberalizowana, w przeciwieństwie do innych swobód. Z uwagi na obawy państw członkowskich przed odpływem kapitału, umocnienia innych państw swoim kosztem czy utraty rezerw walutowych, dopiero Traktat z Maastricht doprowadził do jej całkowitej liberalizacji¹¹. Natomiast to, że swoboda przepływu kapitału odnosi się również do państw trzecich, a także znaczenie samego kapitału dla rozwoju państwa spowodowało, że w art. 65 TFUE zostały określone możliwości ograniczenia korzystania z tej swobody w sposób szerszy niż w przypadku innych swobód.

Możliwe jest istnienie prawa podatkowego, odmiennie traktującego podatników ze względu na miejsce zamieszkania lub inwestowania kapitału. Państwa

⁶ Dyrektywa Rady z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie wykonania art. 67 Traktatu (Dz.Urz. UE L nr 178 z 1988 r., s. 5).

⁷ Wyrok Trybunału z dnia 16 marca 1999 r., C-222/97, *Trummer i Mayer*, EU:C:1999:143; wyrok Trybunału z dnia 6 czerwca 2000 r., C-35/98, *Verkooijen*, EU:C:2000:294.

⁸ M. Śliwińska, *Jednolity rynek wewnętrzny*, (w:) E. Małuszyńska, B. Gruchman (red.), *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 157.

⁹ J. Barcz, *Swobody unijnego rynku wewnętrznego*, (w:) A. Wyzomska, M. Górka, J. Barcz (red.), *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Warszawa, 2020, s. 85–88.

¹⁰ A. Zawidzka-Łojek, *Swoboda przepływu kapitału*, (w:) A. Zawidzka-Łojek, A. Łazowski (red.), *Podręcznik...*, s. 444.

¹¹ *Ibidem*, s. 438–442.

są uprawnione do podejmowania wszelkich niezbędnych środków do zapobiegania naruszeniom ich prawa, zwłaszcza w sferze podatkowej, a także w ramach nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami finansowymi. Do celów informacji administracyjnej lub statystycznej można wprowadzać procedury deklarowania przepływu kapitału. Ponadto istnieje możliwość podejmowania środków, które są uzasadnione powodami związanymi z bezpieczeństwem publicznym lub porządkiem publicznym. Należy jednak podkreślić, że zgodnie z ust. 3 wspomnianego artykułu, stosowane środki i procedury nie mogą stanowić arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń, a jako że ich wprowadzenie stanowi wyjątek od zasady – powinny być interpretowane zawężająco, na co niejednokrotnie zwracał uwagę Trybunał Sprawiedliwości¹².

Wspomniany wcześniej załącznik do dyrektywy 88/361/EWG klasyfikuje inwestycje w nieruchomości jako formę przepływu kapitału. Aby inwestowanie podlegało swobodzie, powinno być dokonane przez nierezydenta na terytorium danego państwa lub przez rezydenta za granicą. Pojęcie „inwestycja w nieruchomości” obejmuje znaczeniowo nie tylko zakup nieruchomości czy wzniesienie budowli na użytek własny lub w celu osiągnięcia zysku, ale także ograniczone prawa rzeczowe (między innymi dzierżawę)¹³.

Jednak zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem TSUE nie każda operacja związana z nabyciem własności nieruchomości czy ograniczonego prawa rzeczowego będzie się wiązała z zastosowaniem swobody przepływu kapitału. Swobodny przepływ kapitału nie będzie występował w przypadkach, gdy czynność prawna mająca za przedmiot nieruchomość będzie podejmowana w celu skorzystania z innej swobody rynku wewnętrznego¹⁴. Gdy w sprawie możemy mieć do czynienia z zastosowaniem kilku swobód, Trybunał bada wyłącznie tę swobodę, która według stanu faktycznego jest dominująca¹⁵. W związku z tym nie zawsze, gdy sprawa dotyczy obrotu nieruchomościami, TSUE rozstrzyga o naruszeniu swobody przepływu kapitału – może oceniać ją również w kontekście swobody przepływu pracowników, przedsiębiorczości czy świadczenia usług i korzystania z nich.

Zgodnie z orzecznictwem nabycie lokalu mieszkalnego przez nierezydenta w celu zamieszkiwania w pobliżu miejsca pracy można uznać za realizowanie swobody przepływu pracowników¹⁶. Zakwaterowanie determinuje realne szanse na podjęcie i utrzymanie zatrudnienia, dlatego możliwość posiadania tytułu prawnego do nieruchomości w kraju wykonywania pracy stanowi kluczowy element

¹² Wyrok Trybunału z dnia 14 marca 2000 r., C-54/99, *Association Eglise de scientologie*, EU:C:2000:124.

¹³ A. Zawidzka-Łojek, *Swoboda przepływu kapitału*, (w:) A. Zawidzka-Łojek, A. Łazowski (red.), *Podręcznik...*, s. 462.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Wyrok Trybunału z dnia 11 czerwca 2020 r., C-206/19, „KOB” SIA, EU:C:2020:463.

¹⁶ Wyrok Trybunału z dnia 30 maja 1989 r., 305/87, *Komisja przeciwko Grecji*, EU:C:1989:218.

równego traktowania wszystkich pracowników będących obywatelami Unii¹⁷. W przypadku swobody świadczenia usług TSUE zdecydował, że usługodawcy z państw Unii Europejskiej nie mogą być pozbawieni dostępu do rynku nieruchomości oraz należy pozwolić im na zapewnienie sobie odpowiedniej infrastruktury¹⁸. W przeciwnym razie występuje ryzyko dyskryminacji¹⁹. Również zakup czy najem nieruchomości, z pomocą której ma być prowadzona działalność gospodarcza poza państwem pochodzenia osoby, rozpatrywana może być jako urzeczywistnianie uprawnień wynikających ze swobody przedsiębiorczości²⁰.

Wydaje się, że w kontekście obrotu nieruchomościami rolnymi to ostatnia z wymienionych swobód pozostaje najważniejsza. Chociaż do tej pory w orzecznictwie TSUE sprawy dotyczące nieruchomości rolnych w większości kwalifikowane są jako podlegające swobodzie przepływu kapitału, Komisja Europejska w komunikacie wyjaśniającym z 2017 r.²¹ przyznała, że do obrotu gruntami rolnymi może mieć zastosowanie swoboda przedsiębiorczości.

SWOBODA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Swoboda przedsiębiorczości została uregulowana w art. 49–55 TFUE. Na podstawie art. 49 TFUE wiadomo, że swoboda przedsiębiorczości obejmuje zarówno podejmowanie, jak i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek (pierwotna swoboda przedsiębiorczości), a także zakładanie przedsiębiorstw i ich oddziałów oraz zarządzanie nimi (swoboda wtórna).

Pojęcie „przedsiębiorca” ma w prawie unijnym autonomiczny charakter – nie jest zależne od regulacji krajowych. Aby móc w pełni korzystać ze swobód rynku wewnętrznego, dla celów ich realizacji niezbędne jest identyczne pojmowanie słów takich jak „towar”, „pracownik” czy „przedsiębiorca” na całym obszarze Unii. Dlatego chociaż stosowanie polskiej ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców²² jest wyłączone w stosunku do rolników, nie jest to jednoznaczne z odebraniem im takiego statusu w prawie unijnym. Ponadto na

¹⁷ I. Godžirov, *Restrictions on the acquisition of certain categories of real estate in relation to the basic market freedoms in the European Union, EU 2020 – Lessons from the past and solutions for the future*, “EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)” 2020, Vol. 4, s. 848–849.

¹⁸ Wyrok Trybunału z dnia 30 listopada 1995 r., C-55/94, *Gebhard*, EU:C:1995:41.

¹⁹ Wyrok Trybunału z dnia 30 maja 1989 r., 305/87, *Komisja przeciwko Grecji*, EU:C:1989:218.

²⁰ Wyrok Trybunału z dnia 11 czerwca 2020 r., C-206/19, „*KOB*” *SLA*, CELEX: 62019CA0206.

²¹ Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C nr 350 z 2017 r., s. 5); dalej: Komunikat wyjaśniający.

²² Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 162.

podstawie art. 43¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny²³ rolnika można uznać za przedsiębiorcę, jeśli prowadzi działalność gospodarczą lub zarobkową we własnym imieniu. Tezę tę potwierdza orzecznictwo polskiego wymiaru sprawiedliwości, w tym Sądu Najwyższego, zgodnie z którym działalność w dziedzinie rolnictwa może spełniać warunki działalności gospodarczej, jeśli charakteryzuje ją cel zawodowy i zarobkowy, działanie we własnym imieniu i jego ciągłość, a także uczestnictwo w obrocie gospodarczym²⁴. Wcześniej Sąd Najwyższy zwrócił także uwagę na to, że nie istnieje jeden wzorzec, który określałby w sposób uniwersalny rolnika jako przedsiębiorcę, a przypadki powinny być rozstrzygane indywidualnie na podstawie konkretnych okoliczności²⁵.

Na gruncie prawa unijnego również przyjmuje się funkcjonalne rozumienie statusu przedsiębiorcy, którego uzyskanie jest zależne od konkretnego stanu faktycznego. Cechy pozwalające zakwalifikować daną działalność jako podlegającą swobodzie przedsiębiorczości zostały wyróżnione dzięki orzecznictwu Trybunału. Czynności odróżniające przedsiębiorcę od pracownika obejmują prowadzenie działalności samodzielnie, na własny rachunek i odpowiedzialność, bez jakiegokolwiek podporządkowania, za wynagrodzeniem płatnym bezpośrednio i w pełnej wysokości²⁶. TSUE zwracał także uwagę na trwałe urządzenia służące do prowadzenia działalności gospodarczej i jej nieokreślony, ciągły czy stały czas trwania²⁷. Oczywiście czynnikiem umożliwiającym korzystanie ze swobody pozostaje transgraniczność sytuacji – zazwyczaj ujawniająca się jako prowadzenie działalności gospodarczej w państwie członkowskim innym niż kraj przynależności narodowej.

Również różnego rodzaju przedsiębiorstwa prowadzące działalność rolniczą o charakterze gospodarczym mogą korzystać ze swobody przedsiębiorczości na mocy Traktatu. Swoboda dotyczy w szczególności spółek, które zgodnie z art. 54 TFUE mają być założone zgodnie z prawem jednego z państw członkowskich oraz posiadają siedzibę, zarząd lub główne przedsiębiorstwo na terytorium Unii. Traktuje się je jak osoby fizyczne mające przynależność danego kraju. Także pojęcie „spółka” jest rozumiane autonomicznie w prawie unijnym. Chociaż samo istnienie spółki zależy od państwa pochodzenia, bez znaczenia pozostaje to, jak jest ona nazwana w tym kraju. Zgodnie ze wspomnianym artykułem za spółki uznaje się spółki cywilne i handlowe, spółdzielnie czy inne osoby prawne

²³ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740, z późn. zm.

²⁴ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2015 r., III CZP 108/14, OSNC 2016, nr 1, poz. 2.

²⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2014 r., V CSK 630/13, OSNC 2015, nr 7–8, poz. 96.

²⁶ Wyrok Trybunału z dnia 20 listopada 2001 r., C-268/99, *Jany*, EU:C:2001:616.

²⁷ Wyrok Trybunału z dnia 25 lipca 1991 r., C-221/89, *Factortame II*, EU:C:1991:320; wyrok Trybunału z dnia 30 listopada 1995 r., C-55/94, *Gebhard*, EU:C:1995:41.

(publiczne i prywatne). Z tego pojęcia wyłączone są jednak te organizacje, które nie prowadzą działalności zorientowanej na osiągnięcie zysku.

Teoretycznie zastosowanie swobody przedsiębiorczości przy nabywaniu nieruchomości rolnych przez przedsiębiorstwa powinno być takie same jak w przypadku osób fizycznych. W praktyce – chociażby osoba prawna również prowadziła działalność rolniczą, obecnie większość państw członkowskich utrzymuje w mocy regulacje znacznie ograniczające możliwość nabywania tytułów prawnych do gruntów rolnych przez podmioty inne niż osoby fizyczne o szczególnych cechach.

Na podstawie Traktatu ograniczenia swobody przedsiębiorczości mogą być usprawiedliwione względami porządku publicznego, bezpieczeństwem publicznym lub zdrowiem publicznym. Chociaż państwa, ograniczając swobodę, mają węższe możliwości traktatowe, mogą powoływać się na tak zwane wymogi imperatywne.

WYMOGI IMPERATYWNE

Doktryna wymogów imperatywnych, nazywanych także wymogami nadrzędnymi czy koniecznymi, została stworzona przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Jej początków należy upatrywać w orzeczeniu nazywanym popularnie *Cassis de Dijon* z 1979 r.²⁸. TSUE orzekł, że przeszkody w obrocie handlowym na terenie Unii spowodowane odmiennymi standardami prawnymi w krajach członkowskich powinny być akceptowane, jednak tylko w takim stopniu, w jakim mogą być uznane za niezbędne dla spełnienia wymogów imperatywnych (*mandatory requirements*).

Wymogi imperatywne można określić jako pewne dobra albo wartości, które wymagają szczególnej ochrony zgodnie z szeroko pojętym interesem publicznym, stanowiące możliwe usprawiedliwienie dla ograniczenia swobód rynku wewnętrznego. Początkowo doktryna miała zastosowanie tylko do swobody przepływu towarów. W wyroku *Gebhard* z 1995 r. Trybunał dopuścił stosowanie jej do wszystkich swobód²⁹.

Oczywiście państwa członkowskie nie mogą arbitralnie posługiwać się możliwością powołania się na wymogi imperatywne. Ograniczenie swobody może być usprawiedliwione jedynie w przypadku braku norm unijnych harmonizujących całkowicie daną kwestię. Regulacje lub praktyki ograniczające swobodę

²⁸ Wyrok Trybunału z dnia 20 lutego 1979 r., 120/78, *Rewe-Zentral AG*, EU:C:1979:42.

²⁹ Wyrok Trybunału z dnia 30 listopada 1995 r., C-55/94, *Gebhard*, EU:C:1995:41.

muszą być proporcjonalne do zamierzonego celu³⁰, a więc adekwatne, konieczne dla ochrony interesu publicznego i współmierne, czyli nieprzekraczające tego, co konieczne³¹. Ponadto interes czysto ekonomiczny nie może zyskać przymiotu „nadrzędnego”³². W przeciwieństwie do ograniczeń traktatowych, te wprowadzane z uwagi na nadrzędny interes publiczny nie mogą być dyskryminujące³³, a także muszą być zgodne z prawami podstawowymi³⁴.

Za względy interesu publicznego mogące stanowić usprawiedliwienie naruszeń w sprawach dotyczących nieruchomości, TSUE uznał między innymi bezpieczeństwo państwa³⁵, ochronę środowiska³⁶, cele zagospodarowania przestrzennego i racjonalne wykorzystanie gruntów czy utrzymanie stałej populacji i działalności niezależnej od sektora turystycznego³⁷.

W przypadkach dotyczących gruntów rolnych Trybunał dopuścił również poniższe cele:

- zachowanie uprawy gruntów rolnych poprzez zagospodarowanie bezpośrednie,
- wspieranie rozsądnego użytkowania gruntów,
- utrzymanie stałej populacji w środowisku rolnym,
- zwalczanie presji na rynku nieruchomości rolnych,
- dbanie o krajobraz,
- rozwój samodzielnych gospodarstw³⁸.

OGRANICZENIA OBROTEM ZIEMIĄ ROLNĄ

Z uwagi na istotną rolę rolnictwa w rozwoju gospodarczym, już od Traktatu rzymskiego z 1957 r. jest ono regulowane na szczeblu wspólnotowym. Również

³⁰ Wyrok Trybunału z dnia 10 listopada 1982 r., 261/81, *De Smedt*, EU:C:1982:382; wyrok Trybunału z dnia 16 grudnia 2008 r., C-205/07, *Gysbrechts*, EU:C:2008:730.

³¹ Wyrok Trybunału z dnia 30 listopada 1995 r., C-55/94, *Gebhard*, EU:C:1995:41.

³² M. Szydło, *Usprawiedliwienie naruszenia podstawowych swobód w oparciu o wyjątki traktatowe i doktrynę nadrzędnego interesu publicznego oraz w oparciu o art. 86 ust. 2 TWE*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2007, t. 7, nr 3, s. 172.

³³ Wyrok Trybunału z dnia 26 czerwca 1980 r., 788/79, *Gilli i Andres*, EU:C:1980:171.

³⁴ Wyrok Trybunału z dnia 11 lipca 2002 r., sprawa C-60/00, *Mary Carpenter* EU:C:2002:434; Wyrok Trybunału z dnia 12 czerwca 2003 r., C-112/00, *Schmidberger*, EU:C:2003:333.

³⁵ Wyrok Trybunału z dnia 13 lipca 2000 r., C-423/98, *Albore*, EU:C:2000:401.

³⁶ Wyrok Trybunału z dnia 13 lipca 2006 r., C-103/05, *Reisch*, EU:C:2006:471.

³⁷ Wyrok Trybunału z dnia 1 czerwca 1999 r., C-302/97, *Konle*, ECLI:EU:C:1999:271; wyrok Trybunału z dnia 1 grudnia 2005 r., C-213/04, *Burtscher*, EU:C:2005:731.

³⁸ Wyrok Trybunału z dnia 6 marca 2018 r., sprawy połączone C-52/16 i C-113/16, *SEGRO i Horváth*, EU:C:2018:157; wyrok Trybunału z dnia 23 września 2003 r., C-452/01, *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, EU:C:2003:493; wyrok Trybunału z dnia 21 maja 2019 r., C-235/17, *Komisja v. Węgry*, EU:C:2019:432; wyrok Trybunału z dnia 25 stycznia 2007 r., C-370/05, *Festersen*, EU:C:2007:59.

powstała wtedy Wspólna Polityka Rolna rozwijana jest do dziś. Chociaż model rolnictwa wspierany przez Unię skłania się ku interwencjonizmowi rolnemu³⁹, nie istnieją wspólnotowe przepisy harmonizujące całkowicie obrót gruntami rolnymi. Ponadto zgodnie z art. 345 TFUE zasady prawa własności pozostają w wyłącznej kompetencji państw członkowskich. To jednak nie wyklucza stosowania swobód traktatowych do praw własności, co zostało niejednokrotnie wyrażone w orzecznictwie⁴⁰. Stąd w państwach członkowskich obowiązują różne regulacje – niektóre budzące wątpliwości co do zgodności z zasadami wspólnotowymi.

Przykładem tego są przepisy wprowadzone w ostatnich latach przez kraje, które przystąpiły do Wspólnoty w 2004 r. Z uwagi na stosunkowo niskie ceny nieruchomości w tych państwach i wiążące się z tym ryzyko wykupu ich przez inwestorów zagranicznych⁴¹, przewidziano dla nich możliwość wprowadzenia przejściowych regulacji ograniczających obrót nieruchomościami rolnymi. Unia Europejska zgodziła się na utrzymanie krajowych regulacji, które w zasadzie uniemożliwiały nabywanie gruntów rolnych przez obywateli innych państw członkowskich. Odstępstwa miały wygasnąć w 2014 r. dla Bułgarii, Rumunii, Węgier, Łotwy, Litwy i Słowacji, a dla Polski termin został przedłużony do 1 maja 2016 r.⁴². W okresie bezpośrednio poprzedzającym zakończenie okresów przejściowych, większość wspomnianych państw wprowadziła nowe przepisy regulujące obrót nieruchomościami rolnymi. Pomimo braku wyrażonego wprost różnicującego kryterium narodowego, nowe regulacje budziły wątpliwości co do zgodności z art. 18 TFUE (zasadą niedyskryminacji). Po wezwaniu do usunięcia uchybień, w 2016 r. Komisja Europejska skierowała uzasadnioną opinię do Węgier, Słowacji, Litwy, Łotwy i Bułgarii, dając państwom dwa miesiące na zmianę przepisów dotyczących nabywania gruntów⁴³. Poskutkowało to między innymi zmianami regulacji litewskich i łotewskich w 2017 r. Za to węgierskie przepisy przewidujące wygaśnięcie z mocy prawa ograniczonych praw rzeczowych ustanowionych na rzecz osób niebędących bliskimi dla właściciela, zostały uznane przez TSUE za sprzeczne z postanowieniami Traktatu⁴⁴.

³⁹ S. Prokurat, *Ekonomiczne i prawne aspekty obrotu ziemią w Polsce na tle rynku europejskiego*, „Ekonomia – Wrocław Economic Review” 2017, t. 23, nr 3, s. 138–139.

⁴⁰ Wyrok Trybunału: z dnia 6 marca 2018 r., sprawy połączone C-52/16 i C-113/16, *SEGRO i Horváth*, EU:C:2018:157; wyrok Trybunału z dnia 15 maja 2003 r., C-300/01, *Salzmann*, EU:C:2003:283; wyrok Trybunału z dnia 23 września 2003 r., C-452/01, *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, EU:C:2003:493.

⁴¹ P. Wojciechowski, *Wybrane aspekty ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi w prawie polskim w kontekście unijnej zasady swobody przepływu kapitału*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2(27), s. 27–28.

⁴² Komunikat wyjaśniający.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*; wyrok Trybunału z dnia 6 marca 2018 r., sprawy połączone C-52/16 i C-113/16, *SEGRO i Horváth*, EU:C:2018:157.

Polska nowelizacja ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁴⁵, dokonana tuż przed zakończeniem okresu przejściowego w 2016 r.⁴⁶, również wzbudziła zainteresowanie Komisji Europejskiej. W doktrynie pojawiły się wątpliwości co do rzeczywistego celu wprowadzenia zmian – chociaż zgodnie z zasadą narodowego traktowania ograniczenia dotyczyły wszystkich obywateli Unii, mogły stanowić ukryte ograniczenia swobody⁴⁷. W przypadku Polski nie doszło do podjęcia poważniejszych kroków związanych z wprowadzeniem regulacji znacząco ograniczających obrót nieruchomościami rolnymi – już w 2019 r. weszła w życie kolejna nowelizacja aktu, wprowadzająca wiele wyjątków od restrykcyjnych reguł.

Zasadniczo nabywcą nieruchomości rolnej może być jedynie rolnik indywidualny. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.k.u.r. jest nim osoba fizyczna, która jest właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni użytków rolnych nieprzekraczającej 300 ha. Ponadto rolnik indywidualny ma posiadać kwalifikacje rolnicze i zamieszkiwać co najmniej od 5 lat w gminie położenia jednej z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, które osobiście prowadził w trakcie określonego czasu. Akt wymienia jednak wiele wyłączeń przedmiotowych i podmiotowych stosowania ustawy i poszczególnych przepisów. Przykładowo reguły nie dotyczą nabycia nieruchomości przez osoby bliskie zbywcy, jednostkę samorządu terytorialnego czy Skarb Państwa lub działający na jego rzecz Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (dalej: KOWR). Przepisów nie stosuje się także do nieruchomości mniejszej niż 1 ha, nabytej w wyniku dziedziczenia lub zapisu windykacyjnego czy w toku postępowania egzekucyjnego i upadłościowego. Wymienione wyjątki pozostają jedynie niewielką częścią tych zawartych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Udział osób prawnych (szczególnie podmiotów prywatnych) w rynku nieruchomości rolnych jest bardzo ograniczony, przede wszystkim w kontekście zmian własnościowych dokonywanych na podstawie umowy sprzedaży. Poza wyjątkami przewidzianymi w ustawie, takie nabycie może zostać dokonane wyłącznie po uzyskaniu zgody dyrektora generalnego KOWR, jeśli nie było możliwości sprzedania gruntu rolnikowi indywidualnemu⁴⁸.

⁴⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1655, z późn. zm.; dalej: u.k.u.r.

⁴⁶ W 2016 r. weszła w życie także ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 585). Akt zasadniczo zakazuje wyzbywania się własności nieruchomości rolnych będących w Zasobie Skarbu Państwa.

⁴⁷ Z. Truszkiewicz, *Kształtowanie stosunków własnościowych w rolnictwie*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 208.

⁴⁸ P. Wojciechowski, *Wybrane aspekty...*, s. 42.

Ważnym instrumentem pozostaje także prawo pierwokupu przysługujące KOWR w przypadku, gdy nie ma innych uprawnionych do jego wykonania – w szczególności dzierżawcy danego gruntu. KOWR może także skorzystać z prawa nabycia, polegającego na możliwości złożenia jednostronnego oświadczenia o nabyciu nieruchomości za zapłatą jej ceny. Prawo przysługuje, gdy nieruchomość nabywana jest na podstawie innej umowy niż sprzedaż, jednostronnej czynności prawnej, innych czynności prawnych lub zdarzeń prawnych, a także orzeczenia sądu lub organu administracji.

Obecnie we wcześniej wspomnianych państwach nowej Unii panują podobne regulacje. Do takich instytucji należą:

- wymóg posiadania kwalifikacji rolniczych lub udokumentowanej pracy w sektorze rolnictwa przez nabywcę (Litwa, Węgry);
- określona maksymalna ilość posiadanych przez osobę gruntów (na Węgrzech 300 ha, na Litwie 500 ha);
- konieczność uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnej (Węgry, Rumunia, Litwa);
- zobowiązanie do złożenia oświadczenia, że przeznaczenie gruntu rolnego nie ulegnie zmianie przez określoną liczbę lat po nabyciu (Węgry);
- dochody z rolnictwa nabywcy mają wynosić co najmniej 50% (Litwa);
- zamieszkiwanie na terytorium kraju lub zarejestrowanie osoby prawnej w kraju określoną liczbę lat przed nabyciem nieruchomości (Litwa, Bułgaria⁴⁹).

Regulowanie obrotu nieruchomościami rolnymi nie jest praktykowane jedynie we wschodniej części Unii. Także kraje zachodnie posiadają przepisy podobne do wyżej wymienionych, z czego najsurowsze wydają się być te funkcjonujące we Francji i w Niemczech. Obrót nieruchomościami we Francji jest kontrolowany przez SAFER (*Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural*). Instytucja ma prawo pierwokupu oraz nadzoruje, aby nieruchomość została nabyta przez osobę zajmującą się rolnictwem, dlatego przeciwdziała też transakcjom o charakterze spekulacyjnym. Nabywca powinien posiadać wykształcenie rolnicze lub staż pracy w gospodarstwie rolnym i musi zobowiązać się do osobistego prowadzenia gospodarstwa przez określony czas. Podobne regulacje funkcjonują w Niemczech – obrót ziemią rolną monitorowany jest przez BVVG (*Bodenverwertungs-und-Verwaltungs GmbH*). Władze posiadają uprawnienia do odmowy zgody na dokonanie transakcji w określonych przez prawo sytuacjach – przykładowo, gdyby nabycie prowadziło do nadmiernej koncentracji gruntów lub ich nieuzasadnionego gospodarczo podziału. Ponadto nabywca jest obowiązany do używania ziemi przez 20 lat, a także musi spełniać wymóg fizycznej i zawodowej zdolności prowadzenia gospodarstwa. Duńskie przepisy wprowadzają obowiązek posiadania odpowiednich kwalifikacji i prawa stałego pobytu w Danii przy kupnie nieruchomości rolnej większej niż 30 ha, a nabywca powinien w terminie

⁴⁹ S. Prokurat, *Ekonomiczne i prawne aspekty...*, s. 154.

6 miesięcy od nabycia osiedlić się na stałe w kraju. W Hiszpanii funkcjonują tzw. gospodarstwa priorytetowe. Aby gospodarstwo uzyskało taki status, prowadzący je powinien między innymi mieć kwalifikacje zawodowe, uzyskiwać przynajmniej 50% swoich dochodów z pracy w rolnictwie oraz zamieszkiwać jednostkę administracyjną, w której znajduje się nieruchomość lub jednostkę sąsiadującą z nią. Gospodarstwa mają prawo pierwokupu, jeśli nie prowadziłyby to do nadmiernej koncentracji gruntów. Dodatkowo występuje instytucja prawa pierwokupu sąsiedzkiego⁵⁰.

ORGANY UNII EUROPEJSKIEJ O OGRANICZENIACH

W kwietniu 2017 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję „Aktualny stan koncentracji gruntów UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?”⁵¹. W dokumencie stwierdzono, że dostęp do ziemi to podstawowe prawo człowieka i ma zasadnicze znaczenie dla wykonywania wielu innych praw, a także zwrócono uwagę na to, że oprócz własności prywatnej, ziemia stanowi także dobro publiczne. Ponadto jest zasobem nieodnawialnym i zaczyna jej brakować, a jest podstawą do zdrowia człowieka, zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i utrzymania wielu ekosystemów.

Parlament podaje, że europejski model rolnictwa kształtowany jest w oparciu o małe i średnie gospodarstwa rodzinne i spółdzielcze, które wraz z rozproszoną własnością i właściwie uregulowaną dzierżawą uznawane są za najlepszy sposób na zrównoważoną gospodarkę gruntami. Gospodarstwo rodzinne zaś jest ukazane nie tylko jako wytwórca żywności, ale także piastun ważnych funkcji społecznych i ekologicznych. Zapewnia także duże rozproszenie własności gruntów, co Parlament Europejski uznaje za podstawową zasadę społecznej gospodarki rynkowej i sposób na zapewnienie pokoju społecznego.

W opozycji do rozproszenia stawiana jest koncentracja gruntów. Ma ona mieć negatywny wpływ na rozwój społeczności wiejskich i stan społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich, prowadzić do utraty miejsc pracy w rolnictwie, a także zakłócać produkcję i procesy rynkowe. Parlament Europejski odniósł się też do niekorzystnego wpływu na ceny gruntów rolnych, które w części państw członkowskich osiągnęły poziom sprzyjający spekulacjom finansowym. Odnosząc się

⁵⁰ *Ibidem*; P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Instrumenty prawne reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce na tle regulacji wybranych państw europejskich*, „Studia Iuridica” 2018, t. LXXII, s. 93–95.

⁵¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?, 2016/2141(INI) (Dz.Urz. UE C nr 298 z 2018 r., s. 112); dalej: rezolucja z dnia 27 kwietnia 2017 r.

do nadmiernej koncentracji, przywołano opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Gospodarczego dotyczącą masowego wykupu gruntów rolnych, w której Komitet przybliżył problem *landgrabbing*’u jako zjawiska obecnego na całym świecie – również w Unii⁵².

Ze względu na powyższe Parlament Europejski zwrócił się do państw członkowskich i Komisji Europejskiej z wieloma możliwymi środkami. W rezolucji z dnia 27 kwietnia 2017 r. zachęcał kraje Unii do lepszego uwzględnienia kwestii zarządzania gruntami rolnymi i regulowania rynku, podając za przykład takie instrumenty, jak: państwowe zezwolenia na sprzedaż i dzierżawę, prawo pierwokupu, ograniczenie liczby hektarów ziemi na osobę, preferencyjne warunki dla rolników czy ograniczenie możliwości nabycia przez osoby prawne. Parlament Europejski domagał się również stworzenia specjalnych organów państwowych zajmujących się zarządzaniem ziemią. W rezolucji z dnia 27 kwietnia 2017 r. znalazły miejsce także wezwania do konkretnego działania, skierowane zarówno do państw członkowskich, jak i do Komisji Europejskiej – między innymi do regularnego przekazywania informacji o regulacjach krajowych oraz gromadzenia danych związanych z wysokością cen gruntów i czynszów dzierżawnych. Komisja wraz z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami powinna stworzyć katalog kryteriów dopuszczalnych środków regulacji rynku gruntów rolnych. Tworzący powinni wziąć pod uwagę interes publiczny oraz swobody rynku wewnętrznego, a cała regulacja miałaby zapewnić równe warunki działania. Komisja została dodatkowo wezwana do bieżącego monitorowania sytuacji i regularnego informowania Parlamentu Europejskiego o sytuacji na rynkach rolnych.

W odpowiedzi na wezwanie Parlamentu Europejskiego jeszcze w 2017 r. został ogłoszony Komunikat wyjaśniający Komisji. Odnosząc się do propozycji i wezwań zawartych w rezolucji z dnia 27 kwietnia 2017 r., Komisja scharakteryzowała podstawowe zasady Unii Europejskiej i zwróciła uwagę na sprzeczność niektórych postulatów z praktyką stosowania prawa unijnego, w tym z orzecnictwem Trybunału⁵³. W Komunikacie wyjaśniającym uznano za ważne cele przyświecające państwom przy wprowadzaniu regulacji ograniczających obrót nieruchomościami rolnymi, jednak zwrócono również uwagę na to, że niektóre przepisy mogą pozostawać w niezgodzie z podstawowymi zasadami Unii. Komisja przede wszystkim wskazała, że niektóre dotychczas istniejące przepisy krajowe, choć formalnie niedyskryminacyjne, w praktyce mogą różnicować sytuację

⁵² Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego”, 2015/C 242/03 (Dz.Urz. UE C nr 242 z 2015 r., s. 15).

⁵³ P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Mechanizmy prawne ochrony rolnego charakteru nieruchomości w świetle Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?*, „Studia Iuridica” 2018, t. LXXVIII, s. 103.

obywateli innych państw członkowskich od sytuacji obywateli danego kraju. W tekście pojawia się wielokrotnie nawiązanie do zasady proporcjonalności, koniecznej do oceny każdego środka mogącego potencjalnie ograniczać swobody rynku wewnętrznego. Komisja przypomniła, że oceniając proporcjonalność, należy wziąć pod uwagę okoliczności faktyczne oraz prawne konkretnej sprawy, a także przyświecające regulacji cele publiczne.

Następnie Komisja odniosła się do poszczególnych instytucji występujących w ustawodawstwach krajowych, powołując się na orzecznictwo Trybunału. Uprzednie zezwolenie co do zasady zostało uznane za ograniczające swobodny przepływ kapitału, ale uzasadnione na mocy prawa Unii Europejskiej. Należy jednak wystrzegać się przyznawania organom państwowym swobody uznania, która mogłaby prowadzić do arbitralnego wykorzystywania tej instytucji. Prawo pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości dla rolników może być usprawiedliwione celami polityki rolnej, szczególnie gdy stanowi ograniczenie mniej dolegliwe niż całkowity zakaz zakupu gruntów rolnych przez osoby niebędące rolnikami. Również kontrole cen zapobiegające ich nadmiernym wzrostom są dopuszczalne, jeśli regulacje opierają się na obiektywnych, niedyskryminacyjnych, precyzyjnych i odpowiednich kryteriach. Obejmuje to również możliwość zakazania dokonania konkretnej transakcji, jeśli cenę można uznać za nadmierne spekulacyjną. Chociaż zagospodarowanie bezpośrednie jest pożądane, nie można wprowadzać konieczności zobowiązania się przez nabywcę do osobistej pracy na nabytej nieruchomości rolnej, ponieważ jest to nieproporcjonalne. Wątpliwości co do proporcjonalności pojawiają się także w przypadku wymogu posiadania określonych kwalifikacji rolniczych przez nabywcę. W przypadku, gdy nabywany przez rolnika grunt zostanie oddany w dzierżawę, w zasadzie kwalifikacje nabywcy nie mają żadnego znaczenia. W większości przypadków wymóg zamieszkania w określonym miejscu również narusza podstawowe zasady Unii Europejskiej. Przykładowo niedozwolony jest nakaz ustanowienia stałego miejsca zamieszkania na nieruchomości będącej przedmiotem sprzedaży. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na regulacje wymagające od nabywcy zamieszkiwania na danym terytorium przez określoną liczbę lat przed nabyciem nieruchomości. Także zakaz sprzedaży nieruchomości rolnych osobom prawnym jest naruszeniem swobód i trudno byłoby znaleźć dla niego usprawiedliwienie. Za to określenie maksymalnej liczby gruntów, która może być nabyta lub posiadana może być usprawiedliwione – przykładowo celem przeciwdziałania nadmiernej koncentracji gruntów, czy dążenia do osiągnięcia bardziej zrównoważonej struktury własności. Szczególnej kontroli wymagają przywileje przysługujące lokalnym kupującym, ponieważ mogą stanowić dyskryminację pośrednią. Takie uregulowania mogą być jednak uzasadnione realizowaniem określonego celu społeczno-gospodarczego.

Wydaje się, że takie kompleksowe wyjaśnienie kwestii dozwolonych ograniczeń jest konieczne. Na podstawie orzecznictwa Trybunału można wywieść

wniosek, że państwa członkowskie nadal napotykały trudności w balansowaniu realizacji celów interesu ogólnego ze swobodami rynku wewnętrznego⁵⁴.

OCENA REGULACJI – PODSUMOWANIE

Regulacje poszczególnych krajów ograniczające obrót nieruchomościami rolnymi można uznać za naruszenie swobód rynku wewnętrznego. Pomimo traktowania narodowego innych obywateli Unii Europejskiej, część przepisów może wydawać się ukrytym ograniczeniem czy zniechęceniem do skorzystania z uprawnień wynikających ze swobód. Niemniej należy mieć na względzie cele interesu publicznego przytaczane wielokrotnie w orzecznictwie TSUE, a także w rezolucji z dnia 27 kwietnia 2017 r. oraz Komunikacie wyjaśniającym. Przy ocenie regulacji trzeba również pamiętać o negatywnych procesach zachodzących na całym świecie, które są powiązane z gospodarką nieruchomościami rolnymi⁵⁵. Jednym z nich jest koncentracja wielohektarowych gruntów rolnych w rękach niewielu osób fizycznych lub prawnych. W 2013 r. 52,2% gruntów rolnych Unii było kontrolowanych zaledwie przez 3,1% gospodarstw⁵⁶. Duża koncentracja gruntów działa często niekorzystnie na środowisko – może wiązać się z uprawami monokulturowymi, co stanowi niebezpieczeństwo dla bioróżnorodności. Ponadto wielkie gospodarstwa rolne mogą wypierać małe i średnie, powodując tym wyludnianie wsi, migrację do miast oraz wzrost poziomu antropopresji na zurbanizowanych terenach. Kontrolowanie przez państwo obrotu nieruchomościami rolnymi może być również uzasadnione zmianami klimatycznymi. W obliczu wielu wiadomości alarmujących o globalnym ociepleniu, władze powinny dążyć do zapewnienia właściwej gospodarki gruntami rolnymi. Także nieodnawialność surowca, jakim jest ziemia, przemawia za tym, by jednak państwo sprawowało nadzór lub nawet kontrolę nad obrotem nieruchomościami rolnymi. Dla celów zabezpieczenia środowiska naturalnego powinno się wprowadzić mechanizmy ograniczające jej nadmierne zużycie. Grunty rolne stanowią także podstawę egzystencji człowieka, ponieważ dzięki nim zapewniana jest żywność. Stanowią ważny czynnik w budowaniu bezpieczeństwa żywnościowego, co przekłada się również na bezpieczeństwo państwa.

W obliczu wszystkich zagrożeń i braku całkowitej zgodności między organami Unii, należałoby przemyśleć wprowadzenie wiążącego uregulowania

⁵⁴ B. Włodarczyk, *Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle traktatowej swobody przepływu kapitału – rozważania na gruncie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2(25), s. 45.

⁵⁵ P. Wojciechowski, *Wybrane aspekty...*, s. 50.

⁵⁶ Rezolucja z dnia 27 kwietnia 2017 r.

obrotu gruntami rolnymi na terenie Unii Europejskiej. Najlepiej byłoby jednak, gdyby państwa członkowskie nadal miały w pewnym stopniu wpływ na uregulowanie obrotu, tak by można było go dostosować do specyfiki rolnictwa i wiejskich stosunków społecznych w danym kraju. Nie sposób nie zgodzić się z Parlamentem Europejskim, że grunty rolne należy otoczyć szczególną opieką. Najwyraźniej z podobnych założeń wychodzą państwa członkowskie – znaczna większość ze wskazanych w rezolucji z dnia 27 kwietnia 2017 r. rozwiązań funkcjonuje przynajmniej w niektórych państwach członkowskich. Komisja Europejska, sugerując, że Parlament namawia do rozwiązań potencjalnie sprzecznych z podstawowymi zasadami Unii, ma rację. Jak w każdym przypadku ograniczanie swobód wiąże się z wazaniem interesów, jednak w sytuacjach, gdy ważą się losy środowiska i przyszłych pokoleń, decyzje powinny być wyjątkowo przemyślane. Chociaż Trybunał ma tendencje do rozszerzania zastosowania swobód rynku wewnętrznego, istnieje możliwość, że polityka unijna zostanie zwrócona w stronę postulatów Parlamentu Europejskiego⁵⁷, między innymi z uwagi na wzrastającą świadomość ekologiczną i coraz większą presję społeczeństwa na zachowanie środowiska naturalnego.

REFERENCES

Piśmiennictwo

- Barcz J., *Swobody unijnego rynku wewnętrznego*, (w:) A. Wyrozumska, M. Górka, J. Barcz (red.), *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Warszawa 2020
- Czechowski P., Niewiadomski A., *Instrumenty prawne reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce na tle regulacji wybranych państw europejskich*, „*Studia Iuridica*” 2018, t. LXXII
- Czechowski P., Niewiadomski A., *Mechanizmy prawne ochrony rolnego charakteru nieruchomości w świetle Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?*, „*Studia Iuridica*” 2018, t. LXXVIII
- Godžirov I., *Restrictions on the acquisition of certain categories of real estate in relation to the basic market freedoms in the European Union, EU 2020 – Lessons from the past and solutions for the future*, “EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)” 2020, Vol. 4
- Prokurat S., *Ekonomiczne i prawne aspekty obrotu ziemią w Polsce na tle rynku europejskiego*, „*Ekonomia – Wrocław Economic Review*” 2017, t. 23, nr 3
- Szydło M., *Usprawiedliwienie naruszenia podstawowych swobód w oparciu o wyjątki traktatowe i doktrynę nadrzędnych wymogów interesu publicznego oraz w oparciu o art. 86 ust. 2 TWE*, „*Kwartalnik Prawa Publicznego*” 2007, t. 7, nr 3

⁵⁷ P. Wojciechowski, *Wybrane aspekty...*, s. 50.

- Śliwińska M., *Jednolity rynek wewnętrzny*, (w:) E. Małuszyńska, B. Gruchman (red.), *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Warszawa 2007
- Truskiewicz Z., *Kształtowanie stosunków własnościowych w rolnictwie*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019
- Włodarczyk B., *Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle traktatowej swobody przepływu kapitału – rozważania na gruncie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2 (25)
- Wojciechowski P., *Wybrane aspekty ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi w prawie polskim w kontekście unijnej zasady swobody przepływu kapitału*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2 (27)
- Zawidzka-Łojek A., *Swoboda przepływu kapitału*, (w:) A. Zawidzka-Łojek, A. Łazowski (red.), *Podręcznik prawa Unii Europejskiej. Instytucje i porządek prawny. Prawo materialne*, Warszawa 2018

Inne źródła

- Extent of Farmland Grabbing in the EU*, Transnational Institute: S. Kay, J. Peuch, J. Franco, Bruksela 2015
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego”, (2015/C 242/03) (Dz.Urz. UE C nr 242 z 2015 r., s. 15)
- Podręcznik europejskiego prawa o niedyskryminacji*, Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Luksemburg 2010
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?, (2016/2141(INI)) (Dz.Urz. UE C nr 298 z 2018 r., s. 112)