Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk

Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle traktatowej swobody przepływu kapitału

Beata Włodarczyk

Basic Research
Seria wydawnicza INP PAN

BEATA WŁODARCZYK

Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk

OBRÓT NIERUCHOMOŚCIAMI ROLNYMI W ŚWIETLE TRAKTATOWEJ SWOBODY PRZEPŁYWU KAPITAŁU

Warszawa 2021

Beata Włodarczyk
Zakład Prawa Rolnego i Żywnościowego
Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk
ORCID: 0000-0002-0864-64427

Recenzja:
prof. dr hab. Elżbieta Tomkiewicz

Rada Naukowa Wydawnictwa Instytutu Nauk Prawnych PAN:
dr hab. Celina Nowak, prof. INP PAN
prof. dr hab. Władysław Czapliński
prof. dr hab. Irena Rzeplińska
dr hab. Anna Młynarska-Sobaczewska, prof. INP PAN
dr hab. Mateusz Błachucki, prof. INP PAN
dr Wojciech Drobny

Copyright: © by INP PAN, 2021

Redakcja i korekta językowa:
Zuzanna Jaworowska

Projekt graficzny okładki i layoutu:
Grzegorz Gromulski

Skład i łamanie tekstu:
Maksymilian Szostak

Seria: **Basic Research**
ISBN: 978-83-66300-43-9 (ebook)
DOI: 10.5281/zenodo.5336508

Instytut Nauk Prawnych
Polskiej Akademii Nauk
Nowy Świat 72 (Pałac Staszica)
00-330 Warszawa
e-mail: wydawnictwo@inp.pan.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW I SKRÓTOWCÓW 5
WSTĘP 7
1. Europejski model rolnictwa 11
1.1. Koncepcja rolnictwa wielofunkcyjnego w Unii Europejskiej 11
1.2. Instrumenty prawne Wspólnej Polityki Rolnej zapewniające zrównoważony rozwój rolnictwa w UE 15
1.3. Gospodarstwo rodzinne jako podstawa europejskiego modelu rolnictwa 19
1.4. *Land grabbing* i jego skutki społeczno-gospodarcze 23
2. Ramy prawne obrotu nieruchomościami rolnymi w Unii Europejskiej 30
2.1. Swoboda przepływu kapitału 30
2.2. Zasady prawa własności w świetle art. 345 TFUE 32
2.3. Swoboda przedsiębiorczości 35
2.4. Prawa podstawowe 38
2.5. Zasady ogólne prawa UE 39
3. Ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi na tle swobody przepływu kapitału 43
3.1. Dopuszczalność ograniczeń swobody przepływu kapitału – zasady ogólne 43
3.2. Instrumenty prawne Wspólnej Polityki Rolnej zapewniające zrównoważony rozwój rolnictwa w UE 44
3.3. Ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi w kontekście celów WPR 45
3.4. Okresy przejściowe dotyczące nabywania nieruchomości rolnych 48
3.5. Orzecznictwo TSUE dotyczące zgodności z prawem UE przepisów krajowych ograniczających swobodę przepływu kapitału na rynku nieruchomości rolnych 52
3.5.1. Wyrok TSUE w sprawie *Festersen,* C-370/05 52
3.5.2. Wyrok TSUE w sprawie *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, C-452/01 55
3.5.3. Wyrok TSUE w sprawie *Konle*, C-302/97 56
3.5.4. Wyrok TSUE w sprawie *Blanckaert*, C-512/03 57
3.5.5. Wyrok TSUE w sprawie *Segro*, C-52/16 58
3.5.6. Wyrok TSUE w sprawie *Komisja Europejska przeciwko Węgrom*, C-235/17 60
3.5.7. Wyrok TSUE w sprawie *KOB*, C-206/19 60
3.6. Podsumowanie 62
4. Stanowisko Komisji Europejskiej w przedmiocie ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi 63
4.1. Stanowisko Komisji Europejskiej na tle stanowisk innych instytucji UE wobec obrotu nieruchomościami rolnymi 64
4.2. Stanowisko Komisji Europejskiej wobec poszczególnych rodzajów ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi 66

4.2.1. Miejsce zamieszkania 67
4.2.2. Osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego 71
4.2.3. Kwalifikacje rolnicze 72
4.2.4. Zakaz sprzedaży nieruchomości rolnych osobom prawnym 74
4.2.5. Przywileje przysługujące nabywcom lokalnym w zakupie nieruchomości rolnych 74
4.2.6. System uprzedniego zezwolenia 78
4.2.7. Pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości rolnych przez rolników 79
4.2.8. Kontrola przez organy publiczne cen nieruchomości rolnych 80
4.2.9. Limity powierzchniowe nabycia nieruchomości rolnych 82
4.2.10. Warunek wzajemności 82
Zakończenie 84
Bibliografia 87
Wykaz aktów prawnych 87
Orzecznictwo 89
Dokumenty urzędowe 91
Literatura 92
Netografia 98

Wykaz skrótów

Dz.U. – Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
EFRROW – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EKES – Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny
EOG – Europejski Obszar Gospodarczy
ETPCz – Europejski Trybunał Praw Człowieka
EUR – euro (waluta)
FAO – Światowa Organizacja ds. Wyżywienia i Rolnictwa
KPP – Karta Praw Podstawowych UE
red. – redakcja / redakcja merytoryczna / redakcja naukowa
TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TUE – Traktat o Unii Europejskiej
UE – Unia Europejska
WPR – Wspólna Polityka Rolna

Wstęp

Zasady obrotu nieruchomościami rolnymi wpływają na funkcjonowanie całego sektora rolnego. Nieruchomości rolne stanowią bowiem podstawę prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie oraz wszechstronnego, nie tylko ekonomicznego, rozwoju obszarów wiejskich. Zakres oddziaływania regulacji dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi jest jednak znacznie szerszy – obejmuje zarówno społeczeństwo jak i przyrodę. Wynika to z charakteru nieruchomości rolnych, które są dobrem szczególnym – są niepomnażalne, zdegradowane odnawiają się bardzo powoli, stanowią środowisko życia dla wielu organizmów. Gleba będąca głównym elementem ekosystemów lądowych[1], nie bez powodu nazywana jest „fabryką życia"[2]. Bez niej, przynajmniej na obecnym etapie rozwoju naukowego, nie byłaby możliwa produkcja żywności na skalę niezbędną do zapewnienia światowego bezpieczeństwa żywnościowego. Nieruchomości rolne to zatem zasób, z którego czerpią wszyscy. Rolnictwo zaś można określić jako „dostarczyciela dóbr publicznych"[3] o charakterze niekomercyjnym. Wśród nich, obok wspomnianego już bezpieczeństwa żywnościowego, jest także utrzymanie bioróżnorodności, podtrzymywanie i wzbogacanie tradycji kulturalnej oraz tożsamości wsi i regionów, a także spójności i żywotności obszarów wiejskich[4]. Ogólnospołecznych funkcji rolnictwa jest więcej.

Z tych względów nieruchomości rolne zasługują na ochronę, a zadaniem ustawodawcy jest takie kształtowanie regulacji prawnych, aby zapewnić ich racjonalne użytkowanie. Prawo powinno przy tym określać nie tylko aspekty agrotechniczne czy środowiskowe, powiązane z użytkowaniem nieruchomości rolnych, ale także aspekty obejmujące obrót nimi. Zapewnienie dostępności nieruchomości rolnych dla podmiotów z sektora rolnego jest bowiem warunkiem rozwoju rolnictwa[5]. Zasady obrotu nieruchomościami rolnymi oddziaływają ponadto na strukturę agarną, ceny nieruchomości rolnych, kierunki planowania przestrzennego na obszarach wiejskich i poziom zaludnienia, sposób użytkowania gruntów rolnych, ochronę środowiska oraz rentowność i konkurencyjność gospodarstw rolnych[6]. Posiadanie nieruchomości rolnych nie jest jednak celem wyłącznie rolników. W skali światowej, zwłaszcza w państwach tzw. Globalnego Południa, obserwuje się przybierające na sile zjawisko wielkoskalowych inwestycji

1 B. Smreczak, A. Ukalska-Jaruga, M. Łysiak, J. Strzelecka, J. Niedźwiecki, D. Sobich, *Funkcje, jakość i usługi ekosystemowe gleb*, „Studia i Raporty IUNG-PIB" 2017, nr 54(8), s. 9, https://www.researchgate.net/publication/324258487_Funkcje_jakosc_i_uslugi_ekosystemowe_gleb [dostęp: 30.08.2021].

2 M. Kłyś, N. Malejky, *Gleba – środowisko życia wielu organizmów*, „Edukacja Biologiczna i Środowiskowa" 2017, nr 4, s. 41, http://ebis.ibe.edu.pl/numery/2017-4/ebis-2017-4-5.pdf [dostęp: 30.08.2021].

3 J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa – konceptualizacja i operacjonalizacja zjawiska*, „Wieś i Rolnictwo" 2009, nr 4(145), s. 13, http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.ekon-element-000163411789 [dostęp: 30.08.2021].

4 J. Mikołajczyk, *Współczesne funkcje obszarów wiejskich na tle koncepcji multifunkcjonalnego rolnictwa*, „Studia Iuridica Agraria" 2012, nr 10, s. 380-381.

5 Por. P. Czechowski, A. Niewiadomski, Mechanizmy prawne ochrony rolnego charakteru nie-ruchomości 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. 78, s. 102, http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ceon.element-8e5d3c4b-b532-35ef-965f-9ee057c3206b/c/pdf-01.3001.0013.2140.pdf [dostęp: 30.08.2021].

6 F. Courleux, C. Fabre, *La politique foncière agricole: atout ou contrainte pour la compétitivité de l'agriculture française?*, „Pour: la revue du Groupe Ruralités, Éducation et Politiques" 2013, nr 220, s. 175-184, https://www.cairn.info/revue-pour-2013-4-page-175.htm [dostęp: 30.08.2021].

w nieruchomości rolne[7]. W XXI w. fenomen ten został określony jako *land grabbing*[8] lub *rush for land*[9]. Określenia ta mają zabarwienie pejoratywne: „grabież ziemi" czy też „gonitwa za ziemią" wskazują na wykorzystywanie i nierównowagę w wyścigu po to strategiczne dobro. Dobro, które można przeznaczyć nie tylko do produkcji żywności, ale także na cele energetyczne, zwłaszcza związane z uprawą roślin wykorzystywanych do produkcji biopaliw. Zakup nieruchomości rolnych postrzegany jest także jako bezpieczna, długoterminowa lokata kapitału, której nie zawsze towarzyszy podejmowanie jakiejkolwiek aktywności produkcyjnej na nabytych gruntach.

Określenie przez ustawodawcę zasad obrotu nieruchomościami rolnymi[10] służyć ma zatem zapewnieniu, że będą one użytkowane w sposób zgodny z ich przeznaczeniem i służący rozwojowi rolnictwa. Doktryna prawa rolnego stoi na stanowisku, że całkowita liberalizacja obrotu ziemią rolną może stanowić co najwyżej etap pośredni, a ustawodawca będzie musiał powrócić do aktywnego oddziaływania na kształtowanie racjonalnej struktury agrarnej[11]. Regulacje dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi powinny więc uwzględniać jej szczególną rolę oraz założenia i długoterminowe cele polityki rolnej.

Powyższe zagadnienia są ujęte w rozdziale pierwszym niniejszej monografii, w którym rozważaniom o charakterze prawo-społecznym został poddany europejski model rolnictwa. Jego trzonem jest koncepcja wielofunkcyjności. Analizowane są instrumenty prawne Wspólnej Polityki Rolnej zapewniające zrównoważony rozwój rolnictwa w Unii Europejskiej. Należą do nich w szczególności wymogi środowiskowe w zakresie produkcji rolnej, działania służące wsparciu gospodarstw rodzinnych, tworzeniu nowych gospodarstw przez młodych rolników czy restrukturyzacji sektora rolnego. Jednocześnie niejako w kontraście do tego modelu, zarysowane zostaje zachodzące na świecie zjawisko *land grabbingu* oraz jego skutki społeczno-gospodarcze.

7 K. Nolte, W. Chamberlain, M. Giger, *International Land Deals for Agriculture. Fresh Insights from the Land Matrix: Analytical Report II*, Pretoria 2016, s. 13, https://landmatrix.org/resources/international-land-deals-agriculture-fresh-insights-land-matrix-analytical-report-ii/ [dostęp: 30.08.2021].

8 R. Pastuszko, *Land grabbing. Podstawowe zagadnienia prawne*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2017, t. 26, nr 1, s. 147 i n., https://journals.umcs.pl/sil/issue/view/286/showToc [dostęp: 30.08.2021].

9 K. Nolte, W. Chamberlain, M. Giger, *International Land Deals*..., s. 12.

10 W niniejszej monografii pojęcie obrotu nieruchomościami rolnymi należy rozumieć w ujęciu szerokim, tj. jako obejmujące wszelkie formy przeniesienia praw do korzystania z nieruchomości. Tak rozumiane pojęcie obrotu określa zmiany podmiotowe dotyczące faktycznego władztwa nad nieruchomością i obejmuje zarówno zdarzenia prawne prowadzące do zmiany właściciela, jak i do przeniesienia posiadania pod jakimkolwiek innym tytułem prawnym, np. na podstawie umowy dzierżawy lub najmu. Ponadto pojęcie to w szerokim ujęciu obejmuje zmiany po stronie podmiotów uprawnionych do korzystania z nieruchomości wynikające nie tylko z czynności cywilnoprawnych, ale także na skutek dziedziczenia, orzeczeń sądów lub aktów administracyjnych – por. K. Marciniuk, *Rodzinne gospodarstwo rolne w procesie obrotu nieruchomościami rolnymi*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 181.

11 A. Lichorowicz, *Podstawowe rozwiązania w zakresie obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, „Studia Prawnicze" 1991, nr 3, s. 111 i n.; M. Błażejczyk, *Ustrojowe podstawy i kierunkowe założenia programu rolnego w świetle traktatowych zasad polityki rolnej EWG ustanowionych w I Trattato di Roma della politica agricola comune*, Wrocław 1990, s. 24 i n.; M. Ptaszyk, *Nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi inter vivos,* „Państwo i Prawo" 1991, nr 7, s. 58.

Abstrahując od aspektu aksjologicznego należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 38 ust.1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[12] rolnictwo to część rynku wewnętrznego, objęta unijnymi swobodami gospodarczymi[13]. W swoim orzecznictwie z lat 80. TSUE wyjaśnił, że pomimo iż obrót nieruchomościami rolnymi jest objęty zakresem art. 345 TFUE, z którego wynika, że prawo własności pozostaje w zakresie wyłącznej kompetencji państw członkowskich, to jednak przepis ten nie wyłącza go z zakresu zastosowania podstawowych zasad traktatowych[14]. Kwestię tę całościowo ujmuje A. Jurcewicz stwierdzając w odniesieniu do art. 345 TFUE, że *nie do przyjęcia jest* [...] *„antyintegracyjna" jego interpretacja, dopuszczająca np. kształtowanie krajowych zasad prawa własności niezgodnie z zasadami prawa unijnego*[15].

Z analizy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE wynika, że pierwszorzędne znaczenie w odniesieniu do obrotu nieruchomościami rolnymi ma swoboda przepływu kapitału, uregulowana w art. 63 TFUE. To ona znalazła zastosowanie w zdecydowanej większości spraw rozpatrywanych przez TSUE w tym zakresie. Trybunał Sprawiedliwości UE wyjaśnił w ramach swojego orzecznictwa, że przepływy kapitału obejmują czynności, poprzez które nierezydenci dokonują inwestycji w nieruchomości na terytorium państwa członkowskiego UE[16]. Ponadto wykonywanie prawa do nabywania, użytkowania i zbywania dóbr nieruchomych na terytorium innego państwa członkowskiego stanowi również niezbędne uzupełnienie swobody przedsiębiorczości, o której mowa w art. 49 TFUE[17]. W konsekwencji, określając model obrotu nieruchomościami rolnymi na swoim terytorium, państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania podstawowych zasad traktatowych, w szczególności swobody przepływu kapitału[18].

Unijne swobody gospodarcze nie mają jednak charakteru absolutnego. Dopuszczalne są ich ograniczenia pod ściśle określonymi w przepisach traktatowych i orzecznictwie TSUE warunkami. Szczególne znaczenie w odniesieniu do możliwości uzasadnienia ograniczeń w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi wprowadzanych przez państwa członkowskie ma ukształtowana przez TSUE doktryna wymogów koniecznych. Potencjalne ograniczenia prawne w swobodnym obrocie nieruchomościami rolnymi mogą być dopuszczalne na jej gruncie pod warunkiem, że będą uzasadnione nadrzędnymi wymogami interesu ogólnego oraz proporcjonalne i niedyskryminacyjne.

Nakreślona powyżej problematyka prawna jest przedmiotem rozdziałów drugiego i trzeciego niniejszej monografii. W rozdziale drugim przedstawione są ramy prawne obrotu nieruchomościami rolnymi. Ocenie pod kątem możliwości zastosowania do inwestycji w nieruchomości

12 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47.

13 Por. A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane,* Warszawa 2012, s. 29.

14 Wyrok TSUE z 6 listopada 1984 r. w sprawie *Robert Fearon & Company Limited przeciwko Irish Land Commission*, C-182/83, ECLI:EU:C:1984:335.

15 A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy*..., s. 150.

16 Wyrok TSUE z 16 marca 1999 r. w sprawie *Trummer i Mayer*, C-222/97, ECLI:EU:C:1999:143, pkt 21.

17 Wyrok TSUE z 30 maja 1989 r. w sprawie *Komisja przeciwko Grecji,* C-305/87, ECLI:EU:C:1989:218, pkt 22.

18 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. 37, https://www.doi.org/10.14746/ppr.2019.25.2.3.

rolne zostały poddane przepisy traktatowe dotyczące swobody przepływu kapitału i swobody przedsiębiorczości, jak również art. 345 TFUE, zasady ogólne prawa UE i wybrane prawa podstawowe, zawarte w Karcie Praw Podstawowych UE.

Rozdział trzeci natomiast poświęcono problematyce prawnej ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi na tle swobody przepływu kapitału. Przedmiotem pogłębionej analizy prawnej jest dopuszczalność takich ograniczeń. W tym kontekście przywołane zostają różnorodne nadrzędne wymogi interesu ogólnego, które mogą uzasadniać ograniczenia w swobodnym obrocie nieruchomościami rolnymi. Nakreślone zostają także cele WPR, którym służą krajowe regulacje ograniczające ów obrót. Badania naukowe prowadzone są w oparciu o orzecznictwo TSUE, dotyczące zgodności z prawem UE przepisów krajowych ograniczających swobodę przepływu kapitału w sferze inwestycji w nieruchomości rolne. Przedstawione zostają również okresy przejściowe dotyczące nabywania gruntów rolnych, wynegocjowane przez państwa członkowskie w traktatach akcesyjnych.

Celem rozdziału czwartego monografii jest przybliżenie stanowisk instytucji unijnych wobec problematyki obrotu nieruchomościami rolnymi w UE. Biorąc pod uwagę złożoność tego zagadnienia, swoje stanowiska w tym przedmiocie przedstawiły Komisja Europejska (dalej: Komisja), Parlament Europejski oraz Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Szczegółowej analizie zostaje poddane stanowisko Komisji, która w swoim komunikacie wyjaśniającym[19] dokonała oceny dopuszczalności poszczególnych rodzajów ograniczeń, które wyróżniła w sferze obrotu nieruchomościami rolnymi. Komunikat ten stanowi w istocie wytyczne dla państw członkowskich co do sposobu uregulowania w prawie krajowym obrotu nieruchomościami rolnymi w sposób zgodny z prawem UE. Pogłębiona analiza stanowiska Komisji w ramach niniejszej monografii podyktowana jest również faktem, że to właśnie Komisja jest „strażniczką traktatów"[20], uprawnioną do wnoszenia skarg przeciwko państwom członkowskim do TSUE. Stanowisko Komisji zostaje jednak przeanalizowane na tle stanowisk pozostałych instytucji unijnych.

Zakres niniejszej monografii został ograniczony wyłącznie do prawa Unii Europejskiej. Celem monografii jest bowiem przeanalizowanie przepisów rangi traktatowej oraz orzecznictwa TSUE, którym powinny odpowiadać indywidualne rozwiązania prawne w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi w poszczególnych państwach członkowskich UE.

19 Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 350 z 18.10.2017 r., s. 5.

20 Wyrok TSUE z 10 kwietnia 2003 r. w sprawie połączonej *Komisja przeciwko Niemcom*, C-20/01 i C-28/01, ECLI:EU:C:2003:220, pkt 30.

1. Europejski model rolnictwa

Analiza problematyki obrotu nieruchomościami rolnymi w świetle traktatowej swobody przepływu kapitału nie może być dokonana w oderwaniu od europejskiego modelu rolnictwa. Aspekty ściśle prawne dotyczące dopuszczalności ograniczeń w swobodnym obrocie nieruchomościami rolnymi w państwach członkowskich UE są bowiem w istocie powiązane ze specyfiką rolnictwa europejskiego, celami WPR oraz indywidualnymi uwarunkowaniami sektora rolnego w poszczególnych państwach członkowskich. Z orzecznictwa TSUE, które zostanie przedstawione w dalszej części niniejszej monografii wynika, że oceniając, czy dane ograniczenie może zostać uzasadnione nadrzędnymi wymogami interesu ogólnego, TSUE uwzględnia cechy charakterystyczne, problemy i cele sektora rolnego w danym państwie. Z tego względu zasadne jest poświęcenie uwagi problematyce europejskiego modelu rolnictwa.

1.1. Koncepcja rolnictwa wielofunkcyjnego w Unii Europejskiej

W Europie głęboko zakorzeniony jest model rolnictwa wielofunkcyjnego (ang. *multifunctional agriculture*[21]). Działalność rolnicza rozwijała się tu przez wieki jako podstawa i oś funkcjonowania nie tylko gospodarstwa rolnego, ale i całej rodziny chłopskiej. Produkcja rolna opierała się głównie o zasoby własne, tj. pracę, ziemię, środki obrotowe (np. nasiona, nawozy) i narzędzia wytwarzane przez rolnika. Potrzeby rodziny były zaspokajane przez produkty rolne wytwarzane w ramach gospodarstwa. Sposoby uprawy gruntów rolnych pozwalały na zachowanie naturalnych składników gleby, a nawet jej wzbogacanie, oraz utrzymanie środowiska przyrodniczego w dobrym stanie. Działalność rolnicza i wiejski styl życia były także źródłem kultury ludowej. Tradycyjne rolnictwo nie miało zatem charakteru wyłącznie ekonomicznego, lecz silnie oddziaływało na funkcjonowanie całej wsi, gospodarki i społeczeństwa[22]. Innymi słowy, miało wymiar wielofunkcyjny.

Koncepcja wielofunkcyjności rolnictwa zakłada, że rolnictwo oprócz dostarczania produktów rolnych pełni także wiele funkcji o charakterze publicznym[23] i niekomercyjnym[24]. Jerzy Wilkin podkreśla, że *wielofunkcyjność rolnictwa, zarówno w postaci tradycyjnej, jak i współczesnej, wynika z zakorzenienia działalności rolniczej w specyficznym środowisku przyrodniczym i społeczno-kulturowym. Dzięki temu zakorzenieniu, którego pozbawionych jest większość dziedzin współczesnej gospodarki, może ono spełniać wiele pożytecznych funkcji pozarynkowych których realizacja wymaga stosunkowo długiego czasu*[25].

21 M. Cardwell, *The European Model of Agriculture*, Oxford 2004, s. 37.

22 J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa*..., s. 10-11.

23 Tamże, s. 13.

24 Szeroko na temat klasyfikacji pozakomercyjnych funkcji rolnictwa por. J. Mikołajczyk, *Współczesne funkcje*..., s. 367 i n. Autorka przedstawia formułowaną w doktrynie prawa rolnego propozycję klasyfikacji tych funkcji rolnictwa na 4 grupy, tj. funkcje zielone (zarządzanie zasobami gruntów rolnych, stwarzanie warunków dla dziko żyjących zwierząt i roślin, ochrona dobrostanu zwierząt, utrzymanie bioróżnorodności i poprawa obiegu substancji chemicznych w systemach produkcji rolnej); błękitne (związane z zarządzeniem zasobami wodnymi, poprawą jakości wód, zapobieganiem powodziom, wytwarzaniem energii wodnej i wiatrowej), żółte (utrzymanie spójności i żywotności obszarów wiejskich, podtrzymywanie i wzbogacanie tradycji kulturalnej oraz tożsamości wsi i regionów, rozwój agroturystyki i myślistwa) oraz białe (zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego i zdrowej żywności).

25 Tamże, s. 12-13.

Koncepcja wielofunkcyjności rolnictwa spójnie zakłada również wszechstronny rozwój obszarów wiejskich przy uwzględnieniu ich zróżnicowanego charakteru[26]. Takie podejście skutkuje uznaniem potrzeby racjonalnego wykorzystania lokalnych warunków przyrodniczych, zasobów surowcowych i zasobów siły roboczej[27]. Koncepcja ta dostrzega także potrzebę aktywizacji gospodarczej całej wsi, mającej na celu przeciwdziałanie spadkowi dochodów ludności wiejskiej i jej odpływowi z terenów wiejskich[28]. Jest więc ona bardzo złożona i opiera się na fakcie, że rolnictwo zapewnia wiele nierynkowych korzyści społeczeństwu[29].

Koncepcja rolnictwa wielofunkcyjnego jest przeciwstawiana rolnictwu wyspecjalizowanemu, intensywnemu, komercyjnemu[30]. Stoi w opozycji do modelu industrialnego, zakładającego maksymalizację możliwości produkcyjnych, a co za tym idzie, zysków ekonomicznych[31]. Intensywny charakter produkcji rolnej ogranicza bowiem tradycyjną wielofunkcyjność gospodarstw rolnych, koncentrując się na osiąganiu jak najwyższej rentowności[32] oraz zagraża środowisku przyrodniczemu. Zwiększenie areału uprawnego, mechanizacja produkcji rolnej, zastosowanie inżynierii, środków chemicznych w uprawach, zwłaszcza nawozów mineralnych i pestycydów, przyczyniają się do szeregu szkodliwych dla środowiska procesów[33]. Wpływ na glebę przejawia się obecnością metali ciężkich, pozostałościami środków ochrony roślin, erozją wietrzną i wodną, wymywaniem substancji odżywczych i zakwaszaniem. Z kolei wpływ na wody skutkuje eutrofizacją, zawartością w wodzie azotanów pochodzenia rolniczego, metali ciężkich i pestycydów. Oddziaływanie rolnictwa intensywnego na powietrze uwidacznia się natomiast w zwiększonej emisji gazów cieplarnianych, będących zwłaszcza efektem intensywnej produkcji zwierzęcej. Tak nastawiony na zyski model produkcji rolnej dotyka również bioróżnorodność. Monokultury, będące elementem rolnictwa intensywnego, skutkują bowiem utratą naturalnych siedlisk i zadrzewień śródpolnych[34]. Podejście to nie uwzględnia różnic pomiędzy rolnictwem a innymi sektorami gospodarki. Tymczasem w perspektywie długoterminowej silnie wybrzmiewają specyficzne ograniczenia sektora rolnego, tj. zwłaszcza integralna współzależność pomiędzy rolnictwem a środowiskiem naturalnym[35].

Konsekwencje intensywnego modelu gospodarowania wybrzmiały także w UE. Ukształtowana w latach 60. WPR nastawiona była bowiem przede wszystkim na produkcyjne cele rolnictwa, kładąc nacisk na jego „ilościowy" rozwój. Polityka proprodukcyjna realizowana była

26 J. Kostrowicki, *Obszary wiejskie jako przestrzeń wielofunkcyjna. Zagadnienia badawcze i planistyczne*, „Przegląd Geograficzny" 1976, t. 48, nr 4, s. 607-608.

27 Tamże.

28 K. Koreleski, *Rozwój wielofunkcyjny jako koncepcja aktywizacji gospodarczej wsi i rolnictwa*, „Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej im. H. Kołłątaja w Krakowie" 1998, nr 59, s. 14 i 19.

29 M. Adamowicz, M. Zwolińska-Ligaj, *Koncepcja wielofunkcyjności jako element zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing" 2009, nr 2 (51), s. 19, http://sj.wne.sggw.pl/article-PEFIM_2009_n51_s11/ [dostęp: 30.08.2021]. Autorzy dokonują obszernego przeglądu teoretycznych ujęć wielofunkcyjności rolnictwa przywołując poglądy doktryny na ten temat.

30 J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa – konceptualizacja i operacjonalizacja zjawiska*, „Wieś i Rolnictwo" 2009, nr 4 (145), s. 10.

31 Por. J.S. Zegar, *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Warszawa 2012, s. 31-32.

32 J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa*..., s. 11.

33 J.S. Zegar, *Współczesne wyzwania rolnictwa*..., s. 95-96.

34 M. Głodowska, A. Gałązka, *Intensyfikacja rolnictwa a środowisko naturalne*, „Zeszyty Problemowe Postępów Nauk Rolniczych" 2018, nr 592, s. 5, http://agro.icm.edu.pl/agro/element/bwmeta1.element.agro-425586b6-a1fb-4bfe-837d-dd66531997ba [dostęp: 30.08.2021].

35 J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa*..., s. 11-12.

z rosnącym natężeniem do połowy lat 80. Miała ona służyć zapewnieniu samowystarczalności żywnościowej w dotkniętej deficytami żywności powojennej Europie[36]. Zwiększeniu wydajności produkcji rolnej towarzyszyła mechanizacja rolnictwa, wdrażanie postępu technicznego, chemicznego i biologicznego, powiększanie i modernizowanie gospodarstw rolnych oraz spadek liczby osób zatrudnionych w rolnictwie[37]. Pomimo korzyści takiej proprodukcyjnej polityki, wyrażających się zwłaszcza w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego oraz skoku cywilizacyjnego na obszarach wiejskich, przyjęty wówczas model doprowadził do przekroczenia „punktów krytycznych" w rolnictwie wspólnotowym[38]. Intensywny sposób prowadzenia produkcji rolnej okazał się niezwykle szkodliwy dla środowiska naturalnego oraz nieefektywny w perspektywie długoterminowej. Prowadził bowiem do powstania znaczących nadwyżek produkcyjnych, a co za tym idzie, spadku cen produktów rolnych i dochodów rolników[39].

W konsekwencji konieczne okazały się daleko idące zmiany, tak w samej organizacji produkcji rolnej, jak i funkcji przypisywanych rolnictwu[40]. Zrodziła się potrzeba poszukiwania odpowiedniego modelu rolnictwa postindustrialnego[41].

Proces dogłębnej zmiany WPR rozpoczął się właśnie wraz z uświadomieniem sobie w połowie lat 80. konieczności zmiany proprodukcyjnego modelu WPR. Narastające problemy w postaci nadprodukcji żywności i zwiększających się kosztów jej podtrzymywania, a także coraz trudniejsze do rozwiązania problemy ekologiczne doprowadziły ówczesną Wspólnotę do decyzji o rozpoczęciu wdrażania polityki limitowania produkcji żywności[42]. Wśród wielu zmian dotyczących w szczególności finansowania rolnictwa, mechanizmów rynkowo-cenowych czy instrumentów polityki strukturalnej, elementem dogłębnej zmiany WPR były także kwestie środowiskowe. Celem tzw. reformy Mac Sharry'ego[43], przedstawionej na początku lat 90., była m.in. ekstensyfikacja metod gospodarowania w rolnictwie zgodnie z wymogami ochrony środowiska[44]. Reforma ta miała szeroki wymiar i zakładała *przeorientowanie wspólnej polityki rolnej od strony społecznej i gospodarczej w taki sposób, aby umożliwić wystarczającej liczbie rolniczych rodzin pozostanie na gruntach i w ten sposób chronić środowisko naturalne i przyczyniać się do rozwoju wsi*[45]. Realizacja tych założeń była kontynuowana w ramach kolejnych reform, zawartych w tzw. Agendzie 2000. Celem dalszych zmian WPR było nie tylko wzmocnienie urynkowienia rolnictwa i jego konkurencyjności, ale także strukturalny i ekologiczny rozwój obszarów wiejskich. Priorytetem WPR stało się m.in. zintegrowane podejście do ochrony środowiska i wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa[46].

36 Por. E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2000, s. 26.
37 Tamże, s. 27. Autorka przytacza dane wskazujące, że liczba osób zatrudnionych w rolnictwie, wynosząca w 1960 r. 19 mln, spadła do 7,5 mln w roku 1985.
38 Tamże, s. 28.
39 Por. P. Popardowski, *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Warszawa 2018, s. 62, https//www.doi.org/10.5281/zenodo.3126905.
40 B. Jeżyńska, *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych. Zagadnienia prawne*, „Opinie i Ekspertyzy" 2014, nr 214, s. 5, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/2433/plik/oe-214_internet.pdf [dostęp: 30.08.2021].
41 R. Budzinowski, *Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2014, nr 2(15), s. 17.
42 E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji*..., s. 35-36.
43 Szeroko nt. historii rozwoju WPR, w tym założeń reformy Mac Sharry'ego, por. J. McMahon, *EU Agricultural Law*, Oxford 2007, s. 37-99.
44 Tamże, s. 39.
45 A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia Prawne*, Warszawa 2000, s. 67.
46 Tamże, s. 70.

Efektem tych zmian jest konsekwentna ewolucja WPR w kierunku wieloaspektowo rozumianej polityki wiejskiej, uwzględniającej nie tylko produkcyjne, ale także ogólnospołeczne i ekologiczne funkcje rolnictwa[47]. Dzięki zapoczątkowanym na początku lat 90. reformom idea wielofunkcyjności europejskiego rolnictwa wybrzmiała zatem na nowo.

Cechy tradycyjnej wielofunkcyjności nie przystają już co prawda do realiów wysokorozwiniętych państw europejskich, ale nadal oczekiwania względem rolnictwa łączą się z jego złożonym, głęboko zakorzenionym w naturze, kulturze i społeczeństwie charakterem. Rosnąca świadomość ekologiczna współczesnych europejskich konsumentów sprawia, że dostrzegają oni w rolnictwie wartości o wymiarze publicznym, zwłaszcza zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, tradycyjnego krajobrazu wiejskiego, kultury ludowej, rozwoju obszarów wiejskich i rekreacji. Wartości te są istotne zarówno z punktu widzenia indywidualnego interesu rolnika, jak i interesu ogólnospołecznego[48]. Oczekiwania społeczeństwa co do sposobu wytwarzania produktu rolnego i jego jakości oraz zainteresowanie wpływem działalności rolniczej na środowisko mają niewątpliwy wpływ na aktualny rozwój idei rolnictwa wielofunkcyjnego[49].

Model rolnictwa wielofunkcyjnego jest także kluczowym elementem koncepcji zrównoważonego rozwoju (ang. *sustainable development*)[50]. Koncepcja ta została zdefiniowana w tzw. Raporcie Brundtlanda z 1987 r.[51] Jej trzonem jest postrzeganie rozwoju jako poprawy nie tylko wskaźników ekonomicznych, ale także społecznych i środowiskowych. Koncepcja ta uwzględnia przyszłość i ideę solidarności międzypokoleniowej[52]. Doktryna prawa rolnego zwraca uwagę, że potrzeba respektowania zasady zrównoważonego rozwoju w sektorze produkcji rolnej jest szczególnie ważna, ponieważ rolnictwo, na tle innych sektorów gospodarki, intensywnie korzysta z zasobów przyrody i oddziałuje na systemy ekologiczne[53]. W tym kontekście zasadne jest przywołanie rozwiniętej przez A. Wosia i J. Zegara koncepcji „rolnictwa społecznie zrównoważonego"[54]. Zakłada ona osiągnięcie równowag: ekonomicznej – tj. optymalnej alokacji czynników wytwórczych poprzez mechanizm rynkowy, środowiskowej – pozwalającej na samoodnowę zasobów naturalnych oraz społecznej – zapewniającej pokój, bezpieczeństwo i realizację interesów różnych grup społecznych.

Reasumując, europejski model rolnictwa zakłada integralność celów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych. Jest on przeciwstawny modelowi rolnictwa industrialnego, zakładającego maksymalizowanie zysków bez uwzględniania wpływu produkcji rolnej na inne dobra. Rolnictwo wielofunkcyjne bowiem uwzględnia w rachunku korzyści i strat nie tylko elementy o wymiarze ekonomicznym. Równie ważna jest jakość żywności, sekwestracja węgla,

47 E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji*..., s. 47.
48 Por. P. Popardowski, *Reguły konkurencji*..., s. 31.
49 Tamże, s. 62.
50 M. Klun, R. Slabe Erker, *Perceived Development of Sustainable Agriculture*, „Administration" 2012, nr 2(10), s. 49, https://www.doi.org/10.17573/cepar.v10i2.221.
51 *Our Common Future*, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf [dostęp: 12.06.2021]. Zrównoważony rozwój został zdefiniowany jako rozwój, który pozwala na zaspokojenie potrzeb obecnego pokolenia bez naruszania szans przyszłych pokoleń na zaspokojenie ich potrzeb.
52 J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa*..., s. 16.
53 P. Litwiniuk, *Kwestia agrarna. Wprowadzenie do problematyki*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 10, http://fapa.org.pl/publikacjePDF/Kwestia%20agrarna.%20Zagadnienia%20prawne%20i%20ekonomiczne.pdf [dostęp: 30.08.2021].
54 A. Woś, J.S. Zegar, *Rolnictwo społecznie zrównoważone*, Warszawa 2002, s. 8 i n.

ochrona wód i gleb, bioróżnorodność, kultura ludowa, zapewnienie dochodów producentom rolnym i wszechstronny rozwój obszarów wiejskich. Idea ta uwzględnia również fakt, że o ile korzyści ekonomiczne mają konkretnych adresatów, to szkody spowodowane nieodpowiedzialnym prowadzeniem produkcji rolnej niosą za sobą skutki odczuwalne dla ogółu ludzi, świata przyrody i przyszłych pokoleń[55]. Jest to zatem ujęcie holistyczne, uwzględniające złożoność rolnictwa i fakt jego silnego powiązanie z przyrodą, ludnością, kulturą.

Na koniec należy stwierdzić za A. Wosiem i J. Zegarem, że urzeczywistnienie takiego modelu rolnictwa wymaga silnego państwa[56]. To ono jest bowiem władne kreować politykę ukierunkowującą prowadzenie działalności rolniczej zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju.

1.2. Instrumenty prawne Wspólnej Polityki Rolnej zapewniające zrównoważony rozwój rolnictwa w UE

Europejski model rolnictwa determinuje podejście ustawodawcy unijnego do kształtu WPR. Jest to podejście interwencjonistyczne, wynikające z uwzględnienia szeregu ogólnospołecznych funkcji rolnictwa. Nie znajduje ono zastosowania na taką skalę w innych sektorach gospodarki. Odzwierciedleniem tego szczególnego podejścia UE do rolnictwa są nakłady finansowe z unijnego budżetu na ten sektor. Całkowite wydatki na WPR, zatwierdzone na lata 2021–2027, zostały przewidziane na kwotę ok. 378 532 300 000 EUR (w cenach bieżących), co stanowi 31% całkowitego budżetu UE[57]. Kwota ta jest nieco niższa niż w latach 2014–2020, kiedy to wydatki rolne wyniosły łącznie 408 313 000 000 EUR, stanowiąc 37,8% budżetu WPR[58]. Choć wydatki na WPR zmniejszają się, to jednak nadal jest to najbardziej kosztowna spośród unijnych wspólnych polityk[59]. Pomimo tego, wielofunkcyjność rolnictwa skłania ustawodawcę unijnego do interwencjonizmu i protekcjonizmu w tym obszarze. Subsydiowanie go ma niejako kompensować producentom rolnym realizowane przez nich zadania[60] oraz zmniejszenie dochodów wynikające z przestrzegania przez nich wymogów środowiskowych.

Podejście regulacyjne UE w obszarze WPR bez wątpienia związane jest również z faktem, że wytworem działalności rolniczej jest produkt rolny – podstawa życia, zdrowia oraz wyżywienia człowieka. Dostępność i jakość produktu rolnego wpływają na zdrowie publiczne, rozumiane jako „zdrowie zbiorowości (społeczeństwa)"[61].

55 A. Czyżewski, *O nowy paradygmat rozwoju rolnictwa: refleksje nad książką J.S. Zegara „Współczesne wyzwania rolnictwa"*, „Ekonomista" 2013, nr 6, s. 831 i n., http://bazekon.icm.edu.pl/bazekon/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171252875 [dostęp: 30.08.2021].

56 A. Woś, J.S. Zegar, *Rolnictwo społecznie zrównoważone...*, s. 8.

57 Całkowita kwota zobowiązań w ramach WPR na lata 20212027 wynosi 386 602,8 mln. EUR, ponieważ do wydatków na WPR doliczono dodatkowe środki z programu „Next Generation EU" w celu finansowania ożywienia gospodarczego i społecznego w następstwie kryzysu związanego z COVID-19, w kwocie ok. 8 070,5 mln. EUR – por. *CAP in the EU Budget*, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds_pl#overview [dostęp: 12.06.2021].

58 *Finansowanie WPR*, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/106/finansowanie-wpr [dostęp: 12.06.2021].

59 J. H. Danielsen, *EU Agricultural Law*, Alphen aan den Rijn 2013, s. 7.

60 P. Popardowski, *Reguły konkurencji...*, s. 65.

61 J. Barcik, *Międzynarodowe prawo zdrowia publicznego*, Warszawa 2013, s. 3.

Ustawodawca unijny, kształtując WPR, ustanawia zatem instrumenty pozwalające na zrównoważenie interesów partykularnych producentów rolnych z interesem ogólnospołecznym[62].

Do takich instrumentów należą zwłaszcza te, które wprowadzają szereg wymogów w zakresie ochrony środowiska. Są one elementem zasady wzajemnej zgodności, tzw. *cross compliance*[63]. Zasada wzajemnej zgodności obejmuje w ramach WPR podstawowe normy dotyczące środowiska, zmiany klimatu, utrzymania gruntów w dobrej i zgodnej z ochroną środowiska kulturze rolnej, zdrowia publicznego, zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz zdrowia roślin. Ma ona na celu przyczynienie się do rozwoju zrównoważonego rolnictwa poprzez uwarunkowanie otrzymania płatności spełnieniem szeregu norm i wymogów we wskazanych powyżej obszarach. Co istotne, konsekwencją naruszenia zasady wzajemnej zgodności są kary administracyjne nakładane na rolnika. Polegają one na zmniejszeniu otrzymywanych płatności lub nawet wykluczeniu rolnika z systemu wsparcia. Ich wysokość jest obliczana w oparciu m.in. o dotkliwość, zasięg, trwałość i powtarzalność stwierdzonej niezgodności[64].

Zasada wzajemnej zgodności została uregulowana w rozporządzeniu nr 1306/2013[65]. Akt ten ustanawia ramy prawne, na podstawie których rolnicy są zobowiązani do przestrzegania podstawowych wymogów w zakresie zarządzania w gospodarstwie rolnym oraz do utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Rozporządzenie nr 1306/2013 przewiduje w szczególności obowiązek respektowania przez beneficjentów WPR wymogów wynikających m.in. z następujących aktów prawnych: dyrektywy dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego[66]; dyrektywy w sprawie ochrony dzikiego ptactwa[67]; dyrektywy w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory[68]; dyrektywy dotyczącej zakazu stosowania w gospodarstwach hodowlanych niektórych związków o działaniu hormonalnym, tyreostatycznym i ß-agonistycznym[69]; rozporządzenia ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego[70]; rozporządzenia dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin[71], a także szeregu aktów

62 P. Popardowski, *Reguły konkurencji*..., s. 66.

63 B. Jeżyńska, *Znaczenie i funkcje zasady cross-compliance w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2010, t. 13, s. 35-50.

64 Zob. art. 91 i 93 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz.Urz. UE L 347 z 10.12.2013 r., s. 549 z późn. zm.

65 Tamże.

66 Dyrektywa Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, Dz.Urz. UE L 375 z 31.12.1991 r., s. 1 z późn. zm.

67 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz.Urz. UE L 20 z 26.01.2010 r., s. 7 z późn. zm.

68 Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.Urz. UE L 206 z 22.07.1992 r., s. 7 z późn. zm.

69 Dyrektywa Rady 96/22/WE z dnia 29 kwietnia 1996 r. dotycząca zakazu stosowania w gospodarstwach hodowlanych niektórych związków o działaniu hormonalnym, tyreostatycznym i ß-agonistycznym i uchylająca dyrektywy 81/602/EWG, 88/146/EWG oraz 88/299/EWG, Dz.Urz. UE L 125 z 14.10.1996 r., s. 3 z późn. zm.

70 Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz.Urz. UE L 31 z 1.02.2002 r., s. 1 z późn. zm.

71 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące

prawnych dotyczących ochrony zwierząt gospodarskich[72]. W oparciu o te ramy prawne, państwa członkowskie są zobowiązane przyjąć na poziomie krajowym konkretne normy prawne, do przestrzegania których są zobowiązani rolnicy, uwzględniając przy tym szczególne cechy danych obszarów, lokalne warunki glebowe i klimatyczne, strukturę gospodarstw oraz istniejące systemy gospodarki rolnej. Wymogi zasady wzajemnej zgodności mają na celu przyczynianie się do zapobiegania erozji gleby, zachowania jej materii organicznej i struktury, zapobiegania pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych oraz ochrony wód i gospodarki wodnej. Ramy unijne zawierają również przepisy w zakresie zagadnień związanych m.in. z różnorodnością biologiczną, krajobrazem, hodowlą zwierząt. Przestrzeganie tych wymogów jest kontrolowane przez państwo członkowskie, a ich naruszenie, jak już wskazano, sankcjonowane.

Z jednej strony, wymogi wynikające z zasady wzajemnej zgodności mogą powodować zwiększenie kosztów prowadzenia działalności rolniczej, a co za tym idzie, jej mniejszą opłacalność. Z drugiej jednak strony przyczyniają się do trwałego wykorzystania gruntów rolnych, a zatem – poniekąd – do zwiększenia opłacalności gospodarowania na nich w okresie długofalowym.

Można stwierdzić, że podstawową funkcją zasady wzajemnej zgodności jest przyczynianie się do świadczenia dóbr publicznych poprzez rolnictwo. Chronione przez tę zasadę wartości, jakimi są ochrona środowiska, przeciwdziałanie zmianom klimatu, szeroko rozumiana ochrona zdrowia, są bowiem w istocie takimi dobrami publicznymi. Nałożenie na rolników szeregu wymogów środowiskowych ma również na celu legitymizację wydatków na WPR jako politykę spójną z oczekiwaniami społeczeństwa. Europejscy podatnicy zwracają bowiem coraz większą uwagę na oddziaływanie WPR na inne polityki, zwłaszcza na politykę w dziedzinie środowiska. Realizacja zasady wzajemnej zgodności unaocznia szereg obowiązków, które realizują beneficjenci WPR, uzasadniając tym samym wobec europejskiego społeczeństwa subsydiowanie rolnictwa[73]. Z kolei tak akceptowana społecznie pomoc finansowa skierowana do sektora rolnego ma duże znaczenie dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju rolnictwa[74].

Zasada wzajemnej zgodności to zresztą niejedyny instrument pozwalający na realizowanie koncepcji rolnictwa wielofunkcyjnego, wpisującego się w ideę zrównoważonego rozwoju. W ramach WPR istnieją też inne instrumenty oddziaływania na środowisko i wszechstronny rozwój obszarów wiejskich. Nie sposób je wszystkie szczegółowo przeanalizować w ramach niniejszej monografii. Zostaną one jednak poniżej nakreślone.

W świetle rozporządzenia nr 1307/2013[75] rolnicy uzyskujący płatności bezpośrednie są zobowiązani przestrzegać praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska. Są to następujące praktyki: dywersyfikacja upraw, utrzymywanie istniejących trwałych użytków

wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG, Dz.Urz. UE L 309 z 24.11.2009 r., s. 1 z późn. zm.

72 Por. załącznik II do rozporządzenia nr 1306/2013 oraz art. 93 tego rozporządzenia.

73 A. Staniewska, *Funkcje zasady wzajemnej zgodności we Wspólnej Polityce Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2011, nr 1(8), s. 63-64.

74 Por. B. Banaszak, *Dopłaty wyrównawcze dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) jako element realizacji zasady zrównoważonego rozwoju ustanowionej w art. 5 Konstytucji RP,* [w:] P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna*..., s. 143.

75 Zob. art. 43 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz.Urz. UE L 347 z 10.12.2013 r., s. 608 z późn. zm.

zielonych, utrzymywanie na użytkach rolnych obszaru proekologicznego (art. 43). Produkcji rolnej uwzględniającej uwarunkowania środowiskowe służą także płatności dla tzw. obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami.

Dywersyfikacja upraw oznacza co do zasady, że w gospodarstwach rolnych o powierzchni gruntów ornych przekraczającej 10 hektarów powinny występować co najmniej dwie różne uprawy, a w gospodarstwach o powierzchni gruntów ornych przekraczającej 30 hektarów – co najmniej trzy różne uprawy. Ponadto uprawa główna nie może zajmować więcej niż 75% powierzchni gruntów ornych w gospodarstwie (art. 44 rozporządzenia nr 1307/2013).

Z kolei praktyka utrzymania istniejących trwałych użytków zielonych oznacza obowiązek utrzymania na poziomie gospodarstwa wyznaczonych przez państwo trwałych użytków zielonych, wartościowych pod względem środowiskowym, położonych na obszarach Natura 2000. Dodatkowo konieczne jest utrzymywanie w skali kraju powierzchni trwałych użytków zielonych na niezmienionym poziomie w stosunku do ich powierzchni ustalonej w tzw. roku referencyjnym (art. 45 rozporządzenia nr 1307/2013).

Obowiązek utrzymania obszarów proekologicznych dotyczy natomiast rolników posiadających grunty orne o powierzchni przekraczającej 15 hektarów. Rolnicy ci zobowiązani są do utrzymania obszarów proekologicznych na powierzchni odpowiadającej przynajmniej 5% powierzchni gruntów ornych w gospodarstwie. Obszary proekologiczne mogą obejmować zgodnie z art. 46 rozporządzenia nr 1307/2013 np. grunty ugorowane, elementy krajobrazu, obszary zalesione, tarasy, żywopłoty, oczka wodne, rowy, pasy zadrzewione lub uprawy wiążące azot, takie jak koniczyna i lucerna, które przyczyniają się do zwiększenia zawartości materii organicznej w glebie. Obszary te stanowią ważne siedliska dla ptaków i innych gatunków oraz przyczyniają się do ochrony różnorodności biologicznej, w tym do ochrony owadów zapylających.

Instrumentem służącym rolnictwu zrównoważonemu są również płatności dla tzw. obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami. Są to obszary trudniejsze do efektywnego uprawiania ze względu na szczególne uwarunkowania naturalne (art. 48 rozporządzenia nr 1307/2013). Aby nie dopuścić, by grunty te leżały odłogiem, UE udziela dodatkowego wsparcia rolnikom prowadzącym swą działalność na tych obszarach.

Szereg instrumentów oddziałowujących na zrównoważony rozwój rolnictwa został także przyjętych w ramach tzw. II filaru WPR, tj. rozwoju obszarów wiejskich. Należą do nich dopłaty z tytułu realizacji m.in. programu rolno-środowiskowo-klimatycznego, rolnictwa ekologicznego, zalesiania, inwestycji położonych na obszarach Natura 2000, inwestycji mających na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, dobrostanu zwierząt i wielu innych. Działania te zostały szczegółowo uregulowane w rozporządzeniu nr 1305/2013, określającym zasady przyznawania wsparcia na rozwój obszarów wiejskich[76].

Podsumowując, zasadne jest stwierdzenie, że UE poprzez instrumenty WPR dąży do rozwoju rolnictwa wielofunkcyjnego, zgodnego z ideą zrównoważonego rozwoju. W takim modelu potrzeba zapewnienia dochodowości producentów rolnych jest łączona z ochroną

76 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 487 z późn. zm. Rozporządzenie to reguluje poszczególne działania dofinansowywane w ramach II filaru WPR.

środowiska, racjonalnym gospodarowaniem zasobami naturalnymi i ich zachowaniem dla przyszłych pokoleń. Ochrona środowiska staje się wręcz częścią działalności rolniczej, a nie tylko działaniem zewnętrznym czy ubocznym[77]. Zrównoważone rolnictwo jest też elementem ogólnej strategii UE na rzecz zrównoważonego rozwoju, na którym UE chce budować przyszłość[78].

Zapewnienie realizacji takiego modelu rolnictwa w UE jest tym bardziej istotne, że unijne gospodarstwa wykorzystują około 173 mln hektarów gruntów do celów produkcji rolnej, co stanowi około 39 % całkowitego obszaru UE. Jednocześnie uwagę zwraca stały trend zmniejszania się liczby gospodarstw rolnych w UE. W latach 2005–2016 spadek ten był na poziomie 25%, co oznacza, że w ww. okresie przestało istnieć około 4,2 mln unijnych gospodarstw rolnych. Około 85% ze zlikwidowanych gospodarstw stanowiły małe gospodarstwa o powierzchni poniżej 5ha. Spadek liczby gospodarstw rolnych w ww. okresie został odnotowany w szczególności w Polsce, Rumunii i we Włoszech. Co jednak istotne, powierzchnia użytków rolnych w UE w tym okresie pozostała na zasadniczo niezmienionym poziomie. Oznacza to, że w UE postępują procesy koncentracji nieruchomości rolnych[79], zwłaszcza w państwach, które przystąpiły do UE po 2004 r.[80] Tymczasem to właśnie gospodarstwa rodzinne odgrywają szczególną rolę w UE.

1.3. Gospodarstwo rodzinne jako podstawa europejskiego modelu rolnictwa

Podstawą europejskiego modelu rolnictwa wielofunkcyjnego są gospodarstwa rodzinne[81]. Już w postanowieniach końcowych konferencji w Stresa z 1958 r. wskazano, że gospodarstwa rodzinne stanowią podstawową jednostkę strukturalno-produkcyjną ówczesnej Wspólnoty i zobowiązano ją do wprowadzenia środków prawnych i finansowych zapewniających ich żywotność i konkurencyjność[82].

Gospodarstwa rodzinne najpełniej wpisują się w koncepcję rolnictwa wielofunkcyjnego, ponieważ dostarczają liczne dobra publiczne. Wśród nich jest m.in. ochrona środowiska, utrzymanie różnorodności krajobrazu i odpowiedniego stanu zaludnienia obszarów wiejskich, kultywowanie tradycji i zwyczajów ludowych. Z funkcjonowaniem tych gospodarstw

77 M. Szymańska, *Zasada zrównoważonego rozwoju rolnictwa w świetle uregulowań gałęzi prawa i polityki rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2016, t. 25, nr 1, s. 131, https://journals.umcs.pl/sil/issue/view/52/showToc [dostęp: 30.08.2021].

78 Komunikat Komisji z 3 marca 2010 EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/LSU/?uri=CELEX%3A52010DC2020 [dostęp: 24.08.2021].

79 Przywołane dane statystyczne są danymi Urzędu Statystycznego Unii Europejskiej – por. *Farms and Farmland in the European Union – Statistics*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farms_and_farmland_in_the_European_Union_-_statistics#cite_note-1 [dostęp: 12.06.2021].

80 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), Dz.Urz. UE C 242 z 23.07.2015 r., s. 15. W opinii tej EKES wskazał, że „koncentracja gruntów postępuje znacznie wolniej w UE-15 niż w UE-12".

81 Por. S. Davidowa, K. Thomson, *Family Farming in Europe: Challenges and Prospects,* [Brussels] 2014, s. 9, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/529047/IPOL-AGRI_NT(2014)529047_EN.pdf [dostęp: 30.08.2021]; R. Peter (red.), *Rolnictwo rodzinne. Publikacja Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, „Przegląd Obszarów Wiejskich UE" 2013, nr 17, s. 2, https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/PublicationENRDperiodical-17_pl.pdf [dostęp: 24.08.2021].

82 J. Zięba, *Założenia i zasady Wspólnej Polityki Rolnej*, [w:] A. Jurcewicz (red.), *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej, System Prawa Unii Europejskiej. Podręcznik*, t. XXVI, Warszawa, 2010, s. 12.

związane jest życie rodzin mieszkających na wsi od pokoleń. W porównaniu do dużych podmiotów, gospodarstwa rodzinne charakteryzują się większym zatrudnieniem i znaczną różnorodnością produkcji[83]. Świadczą one również szereg usług na rzecz społeczeństwa, które są pośrednio związane z działalnością rolniczą. To bowiem gospodarstwa rodzinne stanowią bazę agroturystyczną, prowadzą sprzedaż bezpośrednią żywności czy nawet wytwarzają i sprzedają energię ze źródeł odnawialnych[84]. Z punktu widzenia polityki rolnej istnieje więc potrzeba wspierania takich gospodarstw z uwagi na zarysowane funkcje ogólnospołeczne, które gospodarstwa te wypełniają[85].

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że instytucje unijne posługują się terminem „gospodarstwo rodzinne" nie przyjmując jego definicji prawnej[86]. Wokół znaczenia tego terminu toczy się dyskusja, również na poziomie międzynarodowym. Światowa Organizacja ds. Wyżywienia i Rolnictwa zaproponowała następującą definicję: gospodarstwo rodzinne jest formą produkcji w rolnictwie, leśnictwie, rybołówstwie, pasterstwie i akwakulturze, którą zarządza i prowadzi rodzina i która zależy głównie od pracy członków tej rodziny, w tym zarówno kobiet, jak i mężczyzn. Rodzina i gospodarstwo są ze sobą związane, wspólnie się rozwijają i łączą funkcje gospodarcze, środowiskowe, reprodukcyjne, społeczne i kulturowe. Definicja zaproponowana przez FAO nie obejmuje natomiast kryterium rozmiaru[87]. Wynikające z definicji FAO główne elementy charakteryzujące gospodarstwa rodzinne, tj. zarządzanie gospodarstwem rolnym przez rodzinę oraz świadczenie w nim pracy w przeważającej mierze przez jej członków, są uwzględniane również w oficjalnych statystykach Urzędu Statystycznego Unii Europejskiej. Urząd ten także posługuje się terminem „gospodarstwo rodzinne" przyjmując, że stanowi je takie gospodarstwo rolne, które jest zarządzane przez rodzinę i w którym co najmniej 50% nakładu pracy jest świadczone przez członków tej rodziny[88].

Zasadne jest przytoczenie podstawowych danych statystycznych Eurostatu wskazujących na sytuację gospodarstw rodzinnych w UE.

83 B. Mickiewicz, A. Mickiewicz, *Problematyka małych gospodarstw rolnych w rolnictwie polskim w latach 2014–2020 w świetle regulacji prawnych Parlamentu Europejskiego i Rady*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych" 2016, nr 1, s. 34, http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171469217 [dostęp: 30.08.2021].

84 A. Kapała, A. Suchoń, *Z prawnej problematyki tzw. aktywności powiązanych z działalnością wytwórczą w rolnictwie w Polsce i we Włoszech*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna*..., s. 318.

85 P. Wojciechowski, *Gospodarstwo rodzinne jako gospodarstwo ekologiczne w prawie polskim i prawie UE*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy*..., s. 117; A. Niewiadomski, *Rodzinne gospodarstwo rolne wobec ochrony środowiska w prawie polskim i europejskim*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy*..., s. 141; M.A. Król, *Rola gospodarstw rodzinnych w prawnej ochronie zasobów środowiska i różnorodności biologicznej*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy*..., s. 153; T. Kurowska, *Pozycja gospodarstwa rodzinnego a proces kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy*..., s. 65.

86 S. Davidova, K. Thomson, *Family Farming*..., s. 15-16.

87 Tłumaczenie własne: *Family Farming* [...] *is a means of organizing agricultural, forestry, fisheries, pastoral and aquaculture production which is managed and operated by a family and predominantly reliant on family labor, including both women's and men's. The family and the farm are linked, co-evolve and combine economic, environmental, social and cultural functions*. Zob. notę Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa: 2014 IYFF FAO Concept Note, http://www.fao.org/fileadmin/templates/nr/sustainability_pathways/docs/2014_IYFF_FAO_Concept_Note.pdf [dostęp: 30.08.2021].

88 *The term „family farm" refers to any farm under family management where 50 % or more of the regular agricultural labour force is provided by family members.* Por. *Farms and Farmland in the European Union – statistics*, dz. cyt.

W odniesieniu do struktury gospodarstw rolnych w UE, dane Eurostatu wskazują, że w 2016 r. w UE było około 10,5 mln gospodarstw rolnych, z których niemal dwie trzecie miały wielkość poniżej 5 ha. Około 96,5% ogółu unijnych gospodarstw rolnych posiadało status gospodarstwa rodzinnego. Gospodarstwa rodzinne zajmowały przy tym powierzchnię około 108 mln ha, tj. 62,3% całkowitej powierzchni użytków rolnych w UE. Państwem członkowskim UE, w którym w 2016 r. znajdowała się największa liczba gospodarstw rodzinnych była Rumunia – na jej terytorium położonych było około 3,4 mln gospodarstw rodzinnych, co odpowiadało 1/3 ogółu unijnych gospodarstw rodzinnych. Kolejnymi trzema państwami z największą liczbą gospodarstw rodzinnych były Polska (1,4 mln), Włochy (1,1 mln) oraz Hiszpania (0,8 mln)[89].

Jeśli chodzi o strukturę powierzchniową, to w 2016 r. największe gospodarstwa rodzinne położone były w Wielkiej Brytanii (średnia 68 ha), Luksemburgu (62 ha) oraz Danii (52 ha). Z kolei najmniejsze, o powierzchni od 1 ha do 2,5 ha znajdowały się w Rumunii, na Cyprze i Malcie[90].

Państwami, w których gospodarstwa rodzinne zajmowały najmniejszą część całkowitej powierzchni użytków rolnych kraju, były Słowacja (16,3 %), Czechy (21,9 %) i Bułgaria (22,2 %). Z kolei państwami, w których aż około 90% powierzchni użytków rolnych zajęte było przez gospodarstwa rodzinne w 2016 r. były Irlandia, Malta i Słowenia[91].

Niepokojąca jest struktura wiekowa rolników prowadzących gospodarstwa rodzinne w UE. Około 1/3 gospodarstw rodzinnych jest bowiem zarządzana przez rolników mających co najmniej 65 lat[92]. Zjawisko to może zagrażać zrównoważonemu rozwojowi gospodarstw rodzinnych w UE. Ustawodawca unijny ustanowił zatem instrumenty, które mają na celu polepszenie struktury wiekowej w rolnictwie, jak również tworzenie i rozwój nowych gospodarstw rolnych[93] oraz wsparcie istniejących[94].

Takim instrumentem są płatności dla młodych rolników[95]. Są one przyznawane rolnikom, którzy są uprawnieni do płatności w ramach systemu płatności podstawowej lub systemu jednolitej płatności obszarowej[96], mają nie więcej niż 40 lat w roku składania wniosku o ww. płatności i rozpoczynają działalność w gospodarstwie rolnym jako kierujący gospodarstwem lub rozpoczęły działalność w gospodarstwie rolnym w ciągu pięciu lat przed pierwszym złożeniem wniosku o płatności w ramach systemu płatności podstawowej lub systemu jednolitej płatności obszarowej. Płatność dla młodych rolników ma charakter płatności obszarowej i jest przyznawana na okres 5 lat począwszy od pierwszego złożenia wniosku o tę płatność. Jest ona jednak ograniczona powierzchniowo, bowiem zgodnie z prawem UE państwa członkowskie są zobowiązanie ustalić maksymalny limit, mieszący się w przedziale od 25 do 90 hektarów (lub uprawnień do płatności), do którego może zostać przyznana ta płatność. Nakreślony system płatności dla młodych rolników wskazuje na dostrzeganie przez ustawodawcę unijne-

89 Tamże.
90 Tamże.
91 Tamże.
92 Tamże.
93 Por. motyw 17 preambuły do rozporządzenia nr 1305/2013.
94 Szeroko nt. m.in. unijnych instrumentów wsparcia gospodarstw rodzinnych, zarówno w obowiązującym stanie prawnym, jak i w ujęciu historycznym por. J. Stoksik, *Formy pomocy unijnej dla rodzinnych gospodarstw rolnych w Polsce*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy*..., s. 243 i n.
95 Por. art. 50-51 rozporządzenia nr 1307/2013.
96 W zależności od modelu przyjętego w państwie członkowskim, tj. odpowiednio SPS lub SAPS.

go potrzeby dofinansowania podejmowania działalności rolniczej przez młodych rolników. Jednocześnie uwagę zwraca fakt, że ustawodawca ograniczył to wsparcie do maksymalnego pułapu, określanego przez państwa członkowskie.

Pomoc dla młodych rolników przewidują także instrumenty w ramach II filaru WPR. Na szczególną uwagę zasługuje działanie „Premie dla młodych rolników". Jest ono skierowane do osób, które mają nie więcej niż 40 lat, posiadają odpowiednie kwalifikacje zawodowe oraz rozpoczynają prowadzenie działalności w gospodarstwie rolnym jako jedyny kierujący gospodarstwem (art. 19 ust. 1 lit. a ppkt i rozporządzenia nr 1305/2013). Warunkiem uzyskania wsparcia jest przedłożenie biznesplanu. Celem tego działania jest tworzenie nowych gospodarstw w UE, wymiana pokoleń i rozwój innowacyjności w sektorze rolnym. Młodzi ludzie, o odpowiednich kwalifikacjach, są bowiem bardziej skłonni do podejmowania ryzyka inwestycyjnego i wprowadzania innowacyjnych rozwiązań w gospodarstwie rolnym. Jednocześnie ustawodawca unijny zastrzegł, że wsparcie to jest ograniczone do gospodarstw rolnych objętych zakresem definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych przedsiębiorstw[97].

Oprócz płatności na rzecz młodych rolników, wymagającym podkreślenia instrumentem, mającym na celu rozwój gospodarstw rodzinnych w UE jest działanie „Restrukturyzacja małych gospodarstw", finansowane z II filaru WPR. Jest ono skierowane do gospodarstw, których wielkość określają państwa członkowskie w ramach krajowych programów rozwoju obszarów wiejskich (art. 19 ust. 1 lit. a ppkt iii oraz art. 19 ust. 2 akapit 2 rozporządzenia nr 1305/2013). Przez restrukturyzację rozumie się zasadnicze zmiany w gospodarstwie, które mają na celu poprawę jego konkurencyjności i rentowności poprzez wzrost wielkości ekonomicznej gospodarstwa, w szczególności w wyniku zmiany profilu prowadzonej produkcji rolnej. Do uzyskania pomocy konieczne jest przedłożenie biznesplanu.

Ustawodawca unijny przewidział także szereg ułatwień dla małych gospodarstw w uzyskiwaniu płatności bezpośrednich z I filaru WPR. Takie ułatwienia przewiduje bowiem tzw. „system dla małych gospodarstw", ustanowiony w rozporządzeniu nr 1307/2013. Małe gospodarstwa, otrzymujące łącznie z tytułu płatności bezpośrednich nie więcej niż równowartość 1250 EUR, dzięki dobrowolnemu uczestnictwu w tym systemie zwolnione są m.in. z obowiązku stosowania praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska. Ponadto nie podlegają one części sankcji wynikających z zasady wzajemnej zgodności (art. 61–65 rozporządzenia nr 1307/2013).

Instrumentem istotnie oddziałowującym na strukturę wiekową w unijnym rolnictwie jest także rozwiązanie umożliwiające rolnikowi kwalifikującemu się do systemu dla małych gospodarstw trwałe przekazanie swojego gospodarstwa innemu rolnikowi w zamian za płatności z unijnego budżetu[98]. Służy temu działanie pt. „Płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa", finansowane z II filaru WPR (art. 19 ust. 1 lit. c rozporządzenia nr 1305/2013). Celem tego działania jest restrukturyzacja sektora rolnego. Właścicielami małych gospodarstw

97 Mikroprzedsiębiorstwo definiuje się jako przedsiębiorstwo, które zatrudnia mniej niż 10 pracowników i którego roczny obrót lub roczna suma bilansowa nie przekracza 2 milionów EUR. Z kolei małe przedsiębiorstwo to przedsiębiorstwo, które zatrudnia mniej niż 50 pracowników i którego roczny obrót lub roczna suma bilansowa nie przekracza 10 milionów EUR – por. załącznik I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz.Urz. UE L 187 z 16.06.2014 r., s. 1 z późn. zm.

98 Wysokość płatności i zasady jej przydzielenia określają art. 19 ust. 7 oraz art. 19 ust. 1 lit. c rozporządzenia nr 1305/2013.

są najczęściej rolnicy w podeszłym wieku, mający niższe wykształcenie i borykający się z brakiem następców[99]. Przyszłość małego gospodarstwa często zależy zatem od zmiany pokoleniowej, którą umożliwia przedmiotowy instrument.

Rozwój gospodarstw rodzinnych w UE jest ważny, ponieważ to one realizują wyzwania, jakie postawiła przed sobą UE w dziedzinie przeciwdziałania zmianom klimatycznym, zachowania bioróżnorodności, prowadzenia racjonalnej gospodarki zasobami naturalnymi, ograniczania emisji, zachowania krajobrazu wiejskiego, i wielu innych[100]. Oprócz funkcji środowiskowych gospodarstwa rodzinne spełniają jednak także funkcje socjalne. Polegają one zwłaszcza na zaspakajaniu potrzeb bytowych i kulturalnych mieszkańców wsi. Taka rola wpisuje się w założenia Deklaracji z Cork z 1996 r., która stworzyła podwaliny pod rozwój II filaru WPR, tj. rozwoju obszarów wiejskich[101]. W Deklaracji tej wskazuje się, że zrównoważony rozwój wymaga odwrócenia procesu migracji ze wsi, walki z biedą i wykluczeniem społecznym, tworzenia równych szans oraz zaspokajania potrzeb ludności wiejskiej co do poprawy warunków bytu, rozwoju osobistego, form spędzania wolnego czasu, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa. W takim ujęciu funkcje socjalne gospodarstw rodzinnych stają się równoprawnymi z innymi funkcjami, tj. produkcyjnymi, gospodarczymi, środowiskowo-przestrzennymi, innowacyjnymi[102].

Kluczowe znaczenie gospodarstw rodzinnych dla wszechstronnego rozwoju obszarów wiejskich dostrzega również Organizacja Narodów Zjednoczonych. Ogłosiła ona lata 2019–2028 „Dekadą ONZ dla rolnictwa rodzinnego" w celu ożywienia międzynarodowej refleksji nad sytuacją gospodarstw rodzinnych i wdrożenia konkretnych działań służących jej poprawie[103].

1.4. *Land grabbing* i jego skutki społeczno-gospodarcze

Początek XXI w. to czas globalnych kryzysów, które wstrząsnęły światem. Był to zarówno kryzys finansowy w latach 2007–2009, jak i kryzys żywnościowy w latach 2007–2008, przejawiający się szybkim tempem wzrostu cen żywności. Światowy kryzys żywnościowy zakończył okres trzech dekad relatywnie niskich cen żywności na rynkach międzynarodowych. Okres ten przyczynił się do odsunięcia na dalszy plan inwestycji oraz badań w obszarze rolnictwa, prowadząc nieraz do zbyt mocnego uzależnienia się państw od importu niedrogiej żywności[104]. Poczucie

99 B. Mickiewicz, A. Mickiewicz, *Problematyka*..., s. 34.

100 Współczesne wyzwania UE odzwierciedla komunikat Komisji Europejskiej: *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, dz. cyt.; por. również B. Jeżyńska, *Współczesne funkcje gospodarstw*..., s. 7.

101 Deklaracja z Cork pt. „A living countryside" została przyjęta na zakończenie prac Europejskiej Konferencji na temat rozwoju wsi pt. „Wieś europejska – perspektywy na przyszłość", która odbyła się w Cork, w Irlandii, w dniach 7-9 listopada 1996 r. Deklaracja ta zawiera dziesięciopunktowy program w sprawie sformułowania nowej polityki wspierania obszarów wiejskich w UE. W 2016 r. odbyła się kolejna konferencja w Cork, która zakończyła się przyjęciem Deklaracji Cork 2.0 „Lepsze życie na obszarach wiejskich", rozbudowanej o zagadnienia klimatyczne i cyfryzacji. Tekst Deklaracji: Cork 2.0., https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/cork-declaration_pl.pdf [dostęp 10.06.2021]. Szeroko nt. Deklaracji z Cork por. również J. McMahon, *EU Agricultural Law*..., s. 96-97.

102 B. Jeżyńska, *Współczesne wyzwania gospodarstw*..., s. 4 i n.

103 *Décennie des Nations Unies pour l'agriculture familiale 2019-2028. Plan d'action global*, http://www.fao.org/3/ca4672fr/ca4672fr.pdf [dostęp: 12.06.2021].

104 D. Malchar-Michalska, Światowy kryzys żywnościowy 2007-2008. *Przyczynek do rozważań nad współczesnymi uwarunkowaniami funkcjonowania międzynarodowych rynków rolnych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2011, nr 221, s. 342-344, http://bazekon.icm.edu.pl/bazekon/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171204903 [dostęp: 30.08.2021].

względnego bezpieczeństwa żywnościowego uległo jednak zakłóceniu wraz ze wspomnianym światowym kryzysem żywnościowym. Unaocznił on bowiem niestabilność i niedoskonałość globalnego łańcucha dostaw żywności. Tym samym istotnie przyczynił się do podjęcia działań, które pozwoliłyby zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe państwa. To z kolei prowadziło zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne, do zainteresowania inwestycjami zagranicznymi, mającymi na celu przejęcie kontroli nad wielkimi obszarami gruntów rolnych, bez których produkcja żywności na wielką skalę nie jest możliwa.

Kryzys finansowy miał wpływ również na sektor rolny. Unaoczniając słabość rynków finansowych, skutkował bowiem zwiększonym zainteresowaniem inwestycjami w bezpieczne środki lokowania kapitału. Do takich należą nieruchomości rolne, które są dobrem niepomnażalnym. Inwestowanie w nią widziane jest jako sposób na różnicowanie portfela inwestycyjnego, gwarantujący wysoki zwrot[105].

To właśnie konwergencja światowych kryzysów przyczyniła się do rozpowszechnienia w XXI wieku zjawiska *land grabbingu*, czyli „zawłaszczania gruntów" lub „grabieży gruntów"[106]. Odpowiednikiem tego pojęcia jest także neutralnie brzmiące sformułowanie „bezpośrednie inwestycje zagraniczne w grunty" (ang. *foreign direct investment in land*, FDI[107]). Owe inwestycje nakierowane są na rynki rozwijających się państw, zwłaszcza Afryki Subsaharyjskiej, Azji Południowo-Wschodniej i Ameryki Łacińskiej[108]. Zjawiskiem tym dotknięta jest także Europa Wschodnia[109]. Zjawisko *land grabbingu* nie jest jednak niczym nowym. Przejmowanie kontroli nad wielkimi obszarami gruntów rolnych w słabszych ekonomicznie państwach w celu prowadzenia produkcji nastawionej na eksport sięga epoki kolonializmu, czyli XVIII i XIX w.[110] *Land grabbing* w swojej obecnej postaci nazywany jest wręcz „nową erą kolonizacji" (ang. *new era of colonization*[111]).

Pojęciem *land grabbingu* określa się transgraniczny proces przejmowania faktycznej kontroli nad znacznymi obszarami gruntów rolnych[112]. Jego cechą jest brak uprzedniego wysłuchania opinii lokalnych mieszkańców. Proces ten prowadzi do tego, że miejscowa ludność ma ograniczone możliwości niezależnego prowadzenia gospodarstw rolnych i wytwarzania żywności w odpowiedniej ilości i o odpowiedniej jakości. Także prawo korzystania z zasobów, zwłaszcza gruntów, wody, lasów, oraz zysk czerpany z tego użytkowania, przysługują właścicielowi. Jednym ze skutków ubocznych może być również rezygnowanie z dotychczasowego użytkowania gruntów w celach rolnych na rzecz innych, nierolniczych rodzajów działalności[113].

105 S. Liberti, *Landgrabbing: Journeys in the New Colonialism*, London 2013, s. 79.

106 R. Pastuszko, *Dostęp do zasobu gruntów rolnych w procesach globalizacji. Zagadnienia prawne*, Lublin 2019, s. 69.

107 R. Hunter, R.E. Shapiro, L.V. Ryan, *Legal Considerations in Foreign Direct Investment*, „Oklahoma City University Law Review" 2003, nr 28, s. 851-874.

108 J. Lee, *Contemporary Land Grabbing: Research Sources and Bibliography*, „Law Library Journal" 2015, nr 107(2), s. 260, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2563604 [dostęp: 30.08.2021]; H. Zeffert, *The Lake Home: International Law and the Global Land Grab*, „Asian Journal of International Law" 2018, nr 2(8), s. 458, https://doi.org/10.1017/S204425131700011X.

109 R. Pastuszko, *Dostęp*..., s. 86.

110 Por. A. Telesetsky, *Resources Conflicts Over Arable Land in Food Insecure States: Creating an United Nations Ombudsman Institution to Review Foreign Agricultural Land Leases*, „Goettingen Journal of International Law" 2011, nr 3(1), s. 287, https://www.gojil.eu/issues/31/31_article_telesetsky.pdf [dostęp: 30.08.2021]. Autorka dokonuje analizy porównawczej systemu kolonialnego i współczesnego *land grabbingu*.

111 J. Lee, *Contemporary Land Grabbing*..., s. 261.

112 R. Pastuszko, *Land grabbing*..., s. 147.

113 Pkt 2.2. opinii EKES z 21 stycznia 2015 r.

Owo przejęcie kontroli nad gruntami rolnymi odbywa się poprzez umowy, które są negocjowane przez zagranicznych inwestorów z rządami państw goszczących. Proces ten negatywnie odbija się na społecznościach lokalnych, dla których grunty rolne będące przedmiotem transakcji są źródłem podstawowych środków do życia[114]. Rządy negocjujące warunki umów kontrolują grunty rolne, stanowiące własność państwowych trustów[115]. Mimo że państwa, w których mają miejsce inwestycje same nie są samowystarczalne żywnościowo[116], rządy tych państw decydują o oddaniu kontroli nad znaczącymi powierzchniami nieruchomości rolnych. Przykładem takiej transakcji jest wydzierżawienie przez rząd Etiopii 300 000 hektarów gruntów rolnych inwestorowi prywatnemu z Indii na okres 50 lat, z możliwością korzystania z wody, za cenę około 1,12 USD rocznie od 1 hektara[117]. Tymczasem Etiopia jest jednym z głównych odbiorców pomocy ze Światowego Programu Żywnościowego[118].

Procesem *land grabbingu* dotknięte są państwa najsłabsze politycznie i ekonomicznie. Według badań R. Pastuszko do państw miejsca inwestycji, w których zjawisko *land grabbingu* osiągnęło najwyższą skalę należały w latach 2000–2016: Indonezja (3 mln ha), Ukraina (2,3 mln ha), Rosja (2,25 mln ha), Papua Nowa Gwinea (2,2 mln ha), Brazylia (2 mln ha), Argentyna (1,123 mln ha), Etiopia (1 mln ha), Ghana (0,75 mln ha), Sudan Południowy (0,7 mln ha) oraz Maroko (0,68 mln ha). Z kolei do państw najintensywniej inwestujących w grunty rolne dr hab. R. Pastuszko zaliczył: Malezję (3,737 mln ha), USA (3,314 mln ha), Wielką Brytanię (1,838 mln ha), Singapur (1,679 mln ha), Arabię Saudyjską (1,438 mln ha), Holandię (1,263 mln ha), Indie (1,245 mln ha), Hongkong (1,082 mln ha), Chiny (1,006 mln ha) oraz Argentynę (0,744 mln ha)[119]. W odniesieniu do Europy Wschodniej, *land grabbing* dotyka w szczególności Rumunię, w której około 30-40% gruntów rolnych jest w posiadaniu inwestorów zagranicznych[120], oraz Bułgarię[121]. Dla przykładu, największe w Rumunii gospodarstwo rolne, o powierzchni około 65 000 ha, należy do inwestora z Libanu[122].

Land grabbingiem obejmowane są, jak już wskazano, wielkoobszarowe powierzchnie gruntów rolnych. Przyjęto, że owa norma powierzchniowa wynosi co najmniej 200 ha[123]. Według autorów badań przedstawionych w 2016 r. w raporcie pt. „International Land Deals for Agriculture" najwięcej transakcji stanowią te, których przedmiotem są grunty o powierzchni

114 O. De Schutter, *The Green Rrush: The Global Race for Farmland and the Rights of Land Users*, „Harvard International Law Journal" 2011, t. 52, nr 2, s. 504, https://www.researchgate.net/publication/265411418_The_Green_Rush_The_Global_Race_for_Farmland_and_the_Rights_of_Land_Users [dostęp: 30.08.2021].

115 A. Telesetsky, *Resources Conflicts*..., s. 290.

116 E. Grant, O. Das, *Land Grabbing, Sustainable Development and Human Rights*, „Transnational Environmental Law" 2015, nr 2(4), s. 292.

117 A. Telesetsky, *Resources Conflicts*..., s. 290. Autorka przedstawia więcej przykładów takich transakcji.

118 A. Sapa, *Pomoc żywnościowa w kontekście good governance i społecznej odpowiedzialności*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego" 2010, t. 10(25), nr 4, s. 97, http://bazekon.icm.edu.pl/bazekon/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171366811 [dostęp: 30.08.2021].

119 R. Pastuszko, *Land-grabbing*..., s. 148. Por. tabelę nr 1, stanowiącą opracowanie własne autora.

120 Pkt 3.6.1. opinii EKES z 21 stycznia 2015 r.

121 Por. R. Pastuszko, *Dostęp do zasobu gruntów rolnych*..., s. 231

122 Szczegółowe dane statystyczne nt. *land grabbingu* w Europie Wschodniej – zob. S. Kay, J. Peuch, J. Franco, *Extent of Farmland Grabbing in the EU – Study for the European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development*, Bruksela 2015, s. 17 i n., https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU(2015)540369_EN.pdf [dostęp: 30.08.2021].

123 R. Pastuszko, *Land-grabbing*..., s. 152.

pomiędzy 5001 a 10 000 ha. Takich transakcji, wg. stanu na kwiecień 2016 r., zostało zawartych około 280 i stanowiły one 23% liczby wszystkich zawieranych transakcji do tego czasu. Na kolejnych miejscach, ze względu na kryterium powierzchniowe, są następujące transakcje: od 200 do 2000 ha – ok. 233 transakcje, tj. 19% liczby zawartych transakcji; od 2001 do 5000 ha – 185 transakcji, tj. 15%; od 20 000 do 50 000 – 165 transakcji, tj. 14%; od 50 000 do 200 000 ha – 112 transakcji, tj. 9%; powyżej 200 000 ha – 45 transakcji, tj. 4%; nieznane – 23 transakcje, odpowiadające 2% zawartych transakcji[124].

Forma prawna, w jakiej przejmowana jest kontrola nad gruntami rolnymi zależy w dużej mierze od regionu świata. Transakcje w Afryce, Azji i Oceanii polegają niemal wyłącznie na zawarciu umowy dzierżawy lub uzyskaniu uprawnień do korzystania z gruntu rolnego na podstawie koncesji. Oscylują one wokół 94-98% liczby zawieranych transakcji. Także w Europie Wschodniej przeważa ta forma przekazywania kontroli nad gruntami (około 72% liczby zawieranych transakcji). Z kolei transakcje polegające na nabyciu prawa własności gruntu są zawierane przede wszystkim w obu Amerykach – stanowią około 90% liczby zawieranych transakcji. W Europie Wschodniej odpowiadają one około 28% liczby transakcji[125].

Podmioty inwestujące w nabywanie gruntów na wielką skalę mają zróżnicowane formy prawne. Są wśród nich zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne, osoby fizyczne, jak i spółki. Według stanu na kwiecień 2016 r., wśród inwestorów kontrolujących grunty rolne nabyte w wyniku *land grabbingu* w państwach tzw. Globalnego Południa zdecydowanie najaktywniejsze są spółki – posiadają one ok. 77% powierzchni takich gruntów. Na drugim miejscu plasują się fundusze inwestycyjne. Podmioty państwowe oraz indywidualni przedsiębiorcy są zdecydowanie mniej aktywni i kontrolują odpowiednio 4% i 2% gruntów nabytych w drodze *land grabbingu*[126].

Jedną z form uzyskiwania kontroli nad gruntami rolnymi jest także kupno przedsiębiorstw bądź udziałów lub akcji przedsiębiorstw, które są właścicielami nieruchomości rolnych lub zawarły umowy ich dzierżawy. Ta forma dotyczy zwłaszcza Europy Środkowej i Wschodniej[127]. Proces ten prowadzi do koncentracji nieruchomości rolnych. Według danych EKES w UE 1% przedsiębiorstw rolnych kontroluje 20% gruntów rolnych[128]. Tymczasem koncentracja nie jest spójna z wielofunkcyjnym modelem rolnictwa europejskiego, którego podstawą są gospodarstwa rodzinne. Towarzyszy jej bowiem zwykle przemysłowa produkcja rolna. Jej efektem jest także bezrobocie na obszarach wiejskich i związane z tym koszty społeczne[129].

Konsekwencje procesu *land grabbingu* w największym stopniu dotykają miejscową ludność. Utrata dostępu do gruntów rolnych skutkuje przede wszystkim brakiem lub ograniczeniem możliwości prowadzenia działalności rolniczej przez lokalnych producentów. Przy problemach ze znalezieniem alternatywnych źródeł zarobkowania prowadzi to do bezrobocia, alkoholizmu, biedy i przemocy. Proces ten odbija się na całym społeczeństwie, którego struktury społeczne i kulturowe zostają naruszone[130].

124 K. Nolte, W. Chamberlain, M. Giger, *International Land Deals*..., s. 8-9; por. również R. Pastuszko, *Dostęp*..., s. 85.
125 K. Nolte, W. Chamberlain, M. Giger, *International Land Deals*..., s. 9; R. Pastuszko, *Dostęp*..., s. 86.
126 K. Nolte, W. Chamberlain, M. Giger, *International Land Deals*..., s. 26; R. Pastuszko, *Dostęp*..., s. 90.
127 Pkt 3.2. opinii EKES z 21 stycznia 2015 r.
128 Tamże, pkt 3.3.
129 Tamże, pkt 4.1-4.7.
130 J. Lee, Contemporary *Land Grabbing*..., s. 261.

Konsekwencją *land grabbingu* na świecie jest także ograniczenie możliwości korzystania przez lokalną ludność z zasobów naturalnych, takich jak drogocenna woda. Jednym z głównych skutków omawianego zjawiska jest również degradacja środowiska[131]. Doktryna prawa międzynarodowego zwraca uwagę, że rządy państw miejsca inwestycji, zawierając umowy dzierżawy na kilkadziesiąt lat z zagranicznymi inwestorami, nie zawierają w nich żadnych postanowień dotyczących ochrony środowiska. W efekcie działalność rolnicza na wielkich powierzchniach opiera się o monokultury, intensywne zastosowanie środków ochrony roślin i nawozów oraz nawadnianie na dużą skalę z wykorzystaniem lokalnych zasobów wody[132]. Słabość regulacyjna w sektorze rolnym w państwach rozwijających się (ang. *weak governance*[133]), wyrażająca się w braku norm i wymogów w zakresie ochrony środowiska, jest w istocie zachętą dla inwestorów.

Należy również zwrócić uwagę, że inwestorzy nabywający wielkoobszarowe grunty rolne nie zawsze mają na celu prowadzenie na nich działalności rolniczej polegającej na produkcji żywności lub pasz. Interesujące jest dla nich również przeznaczanie gruntów rolnych pod uprawy pozwalające na produkcję biopaliw[134]. Uznaje się wręcz, że rozwój sektora biopaliw był jedną z głównych przyczyn światowego wzrostu cen żywności, skutkującego wspomnianym globalnym kryzysem żywnościowym[135]. Wciąż rosnące zapotrzebowanie na biopaliwa skutkuje przeznaczaniem gruntów rolnych pod uprawy niebędące źródłem żywności (ang. *non-food agriculture*[136]).

Reasumując, inwestorzy, zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego, są zainteresowani zaspokojeniem własnych celów biznesowych lub potrzeb rynków krajowych. Państwa, w których odbywają się inwestycje, pogarszają tymczasem stan swojego bezpieczeństwa żywnościowego oraz kondycję całego społeczeństwa. Słabość państw tzw. Globalnego Południa może umożliwiać zawieranie transakcji na warunkach, które w państwach rozwiniętych nie byłyby akceptowalne. Doktryna podkreśla, że słabość tych państw odpowiada (*is convenient*) podmiotom zagranicznym, które wykorzystują ją w celu utrzymania władzy w państwach miejsca inwestycji poprzez kontrolowanie nieruchomości rolnych i zasobów naturalnych[137]. *Land grabbing* stanowi w istocie zamknięte koło – jest przyczyną i skutkiem nierówności.

Odnosząc się do ram prawnych zjawiska *land grabbingu*, należy zwrócić uwagę, że strony umowy nabycia, dzierżawy lub innych form przejęcia kontroli nad gruntami rolnymi poddają często owe transakcje ochronie transgranicznej, wynikającej z międzynarodowego prawa inwestycyjnego[138]. Podmioty zagraniczne, podkreślając niestabilność polityczno-ekonomiczną otoczenia, w którym zamierzają inwestować, żądają ochrony własnych interesów i uprawnień. Państwa – miejsca inwestycji, zainteresowane przyciągnięciem zagranicznego kapitału, dokonują zatem ustępstw na rzecz inwestorów uprzywilejowując ich kosztem własnych społeczeństw[139].

131 B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Obrót nieruchomościami rolnymi a prawo Unii Europejskiej*, „Problemy Światowego Rolnictwa" 2018, t. 18(33), z. 3, s. 157-158, https://doi.org/10.22630/PRS.2018.18.3.74.

132 A. Telesetsky, *Resources Conflicts*..., s. 285.

133 E. Grant, O. Das, *Land Grabbing*..., s. 292.

134 Szerzej nt. przeznaczenia gruntów rolnych do produkcji biopaliw oraz potrzeby ich prawnej ochrony zob. K. Marciniuk, *Main Directions and Normative Areas of Agricultural Land Protection*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2020, t. 29, nr 2, s. 111 i n., http://dx.doi.org/10.17951/sil.2020.29.2.111-125.

135 P. Woodhouse, *New Investment, Old Challenges. Land Deals and the Water Constraint in African Agriculture*, „Journal of Peasant Studies" 2012, nr 39(3-4), s. 778, https://doi.org/10.1080/03066150.2012.660481.

136 E. Grant, O. Das, *Land Grabbing*..., s. 291.

137 Por. H. Zeffert, *The Lake Home*..., s. 454.

138 A. Telesetsky, *Resources Conflicts*..., s. 288.

139 Por. szerzej: M. Jeżewski, *Międzynarodowe prawo inwestycyjne*, Warszawa 2019, s. 3.

Uwagę zwraca fakt, że kwestia *land grabbingu* nie została uregulowana w prawie międzynarodowym w drodze aktów prawnych o mocy prawnie wiążącej[140]. Na poziomie prawa międzynarodowego kwestii *land grabbingu* dotyczą jedynie akty prawa miękkiego, których stosowanie nie jest obowiązkowe, czy też specjalne raporty. Wśród nich należy wskazać zwłaszcza na:

- Dobrowolne Wytyczne Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa z 2012 r. dotyczące Odpowiedzialnego Zarządzania Własnością Ziemi, Łowisk i Lasów (Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests)[141];
- Wytyczne dotyczące Biznesu i Praw Człowieka: Wdrażanie Dokumentu Ramowego ONZ „Chronić, Szanować i Naprawiać" (Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy" Framework)[142]. Wytyczne te zostały zatwierdzone przez Radę Praw Człowieka ONZ w drodze rezolucji nr 17/4 z 6 lipca 2011 r.[143];
- Minimalne Zasady Praw Człowieka odnośnie Nabywania i Dzierżawy Ziemi na Dużą Skalę (Minimum Human Principles Applicable to Large-Scale Land Acquisitions or Leases) – Raport Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. Prawa do Żywności przedstawiony Komisji Praw Człowieka ONZ w 2009 r.[144]

Warto również zwrócić uwagę na powstawanie na szczeblu międzynarodowym inicjatyw, które pośrednio odnoszą się do problematyki *land grabbingu*. Należą do nich m.in. Okrągły Stół ds. Zrównoważonego Oleju Palmowego (The Roundtable on Sustainable Palm Oil) z siedzibą w Malezji i Okrągły Stół ds. Zrównoważonych Biomateriałów (The Roundtable on Sustainable Biomaterials) z siedzibą w Szwajcarii. Podmioty te tworzą swoje systemy certyfikacji, które zakładają m.in. przestrzeganie norm środowiskowych. Komisja uznała w drodze decyzji, że biopaliwa i biopłyny wyprodukowane zgodnie z tymi systemami certyfikacji spełniają kryteria zrównoważonego rozwoju określone w przepisach odpowiednich dyrektyw unijnych[145]. Takich międzynarodowych

140 Por. E. Grant, O. Das, *Land Grabbing*..., s. 312. Autorka zauważa: *Development of hard law in this area would provide an opportunity for the international community to integrate the relevant SD-HR principles from the outset and thus avoid the danger of states individually putting the interests of corporations ahead of sustainable development and human rights in land negotiations. This would be an ideal opportunity for states jointly to create a level playing field and to break the cycle of rights violations, social injustice, skewed development and environmental damage.*

141 *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*, https://www.fao.org/publications/card/en/c/I2801E/ [dostęp: 12.06.2021]

142 *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy" Framework*, https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf [dostęp: 12.06.2021]

143 Rezolucja Rady Praw Człowieka ONZ nr 17/4 z 6 lipca 2011 r. (A/HRC/RES/17/4), https://www.undocs.org/en/A/HRC/RES/17/4 [dostęp: 12.06.2021].

144 Raport Specjalnego Sprawozdawcy ds. prawa żywności O. De Schutter: *Large-scale land acquisitions and leases: A set of minimum principles and measures to address the human rights challenge*, 28.12.2009, http://undocs.org/A/HRC/13/33/Add.2&Lang=E [dostęp: 12.06.2021]

145 Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/1175 z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie zatwierdzenia dobrowolnego systemu „okrągłego stołu na rzecz zrównoważonej produkcji oleju palmowego w kontekście dyrektywy RED", służącego do wykazywania zgodności z kryteriami zrównoważonego rozwoju zgodnie z dyrektywą 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE, Dz.Urz. UE L 184 z 10.07.2019 r., s. 21; decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2016/1362 z dnia 9 sierpnia 2016 r. w sprawie zatwierdzenia programu „Roundtable on Sustainable Biomaterials EU RED" w odniesieniu do wykazania

systemów certyfikacji jest więcej i są one indywidualnie uznawane przez Komisję. Wśród licznych wymogów, którym powinny one sprostać, jest zakaz przeznaczania gruntów o dużej bioróżnorodności, a więc np. lasów tropikalnych, pod uprawy roślin służących do produkcji biopaliw[146]. W przypadku, gdy podmiot gospodarczy przedstawia dowód lub dane uzyskane w ramach dobrowolnego systemu zatwierdzonego przez Komisję, państwo członkowskie nie powinno wymagać od dostawcy, w zakresie objętym decyzją zatwierdzającą system, przedstawiania dalszych dowodów spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju[147]. Państwa członkowskie, zobowiązane do wypełnienia celów tzw. dyrektywy RED[148], wymagają tego rodzaju certyfikatów wydanych w ramach dobrowolnych systemów zatwierdzonych przez Komisję jako dowodów ekologicznie zrównoważonego charakteru biopaliw wprowadzanych na rynek UE[149].

Pomimo że akty prawa miękkiego zostały uzgodnione przez państwa i są efektem szerokich konsultacji, wyłącznie akty prawne o charakterze prawnie wiążącym pozwoliłyby na skuteczne na poziomie globalnym, niezależne od woli danego inwestora, zapewnienie praw człowieka, zwłaszcza prawa do odpowiedniej i bezpiecznej żywności, gwarantowanego na gruncie art. 11 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ oraz art. 25 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka[150].

W konkluzji zasadne jest stwierdzenie, że zjawisko *land grabbingu* stanowi wyzwanie dla europejskiego modelu rolnictwa. Na poziomie prawa UE zauważalny jest tymczasem brak adekwatnych instrumentów ochronnych w tym zakresie. Intensyfikacja globalnych procesów gospodarczych oraz rosnące dysproporcje w dostępie do rolniczej przestrzeni produkcyjnej wymagają podjęcia w tym zakresie odpowiednich działań legislacyjnych, które będą mieścić się w granicach wyznaczonych prawem UE.

Wyzwaniem dla ustawodawcy unijnego jest w szczególności wprowadzenie odpowiednich rozwiązań prawnych na poziomie prawa UE, które będą pozwalały na zwiększenie przejrzystości i monitorowanie bezpośrednich oraz pośrednich inwestycji w grunty rolne na obszarze UE[151].

spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju zgodnie z dyrektywami Parlamentu Europejskiego i Rady 98/70/WE oraz 2009/28/WE, Dz.Urz. UE L 215 z 10.08.2016 r., s. 35.

146 Szerzej nt. kryteriów zrównoważonego rozwoju, które powinny spełniać systemy certyfikacji uznane na poziomie UE – por. memorandum Komisji Europejskiej z 19 lipca 2011 r. pt. *Systemy certyfikacji dla biopaliw: Memo: Certification schemes for biofuels*, MEMO/11/522, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_11_522 [dostęp: 12.06.2021].

147 Por. motyw 3 decyzji Komisji nr 2019/1175.

148 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz.Urz. UE L 140 z 5.06.2009 r., s. 16 z późn. zm.

149 Por. Sprawozdanie Specjalne nr 18/2016 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego „Unijny system certyfikacji zrównoważonych ekologicznie biopaliw", https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_18/SR_BIOFUELS_PL.pdf [dostęp: 12.06.2021].

150 Por. T. Srogosz, *Międzynarodowe prawo żywnościowe*, Warszawa 2020, s. 42 i n.

151 B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Obrót nieruchomościami rolnymi*..., s. 163.

2. Ramy prawne obrotu nieruchomościami rolnymi w Unii Europeskiej

Obrót nieruchomościami rolnymi nie jest uregulowany na poziomie prawa wtórnego UE. Kwestie prawne związane z transakcjami dotyczącymi nieruchomości rolnych są unormowane w ustawodawstwie krajowym poszczególnych państw członkowskich. Ustawodawstwo to powinno jednak w pełni odpowiadać traktatowym swobodom gospodarczym, w zakres których wchodzi obrót nieruchomościami rolnymi, zwłaszcza swobodzie przepływu kapitału i przedsiębiorczości. Ponadto przepisy krajowe powinny być zgodne z zasadami ogólnymi prawa UE, zwłaszcza z zasadą niedyskryminacji i proporcjonalności. Krajowe regulacje nie mogą również naruszać praw podstawowych.

Unijne swobody gospodarcze nie mają charakteru absolutnego. Dopuszczalne są ich ograniczenia pod warunkiem spełnienia szeregu wymogów wynikających z TFUE, rozwiniętych i doprecyzowanych na gruncie orzecznictwa TSUE. Regulacje państw członkowskich UE, które zawierają odstępstwa od unijnych swobód, podlegają zatem ocenie pod kątem spełniania owych wymogów. W braku ich poszanowania regulacje te są uznawane za niezgodne z prawem UE.

W niniejszym rozdziale analizie zostaną poddane przepisy rangi traktatowej, które mają zastosowanie w obrocie nieruchomościami rolnymi. Są to w szczególności przepisy TFUE dotyczące swobody przepływu kapitału (art. 63 TFUE), swobody przedsiębiorczości (art. 43 TFUE), prawa własności w państwach członkowskich (art. 345 TFUE), ale również właściwe przepisy Karty Praw Podstawowych oraz zasady ogólne prawa UE, rozwinięte na gruncie orzecznictwa TSUE.

2.1. Swoboda przepływu kapitału

Swoboda przepływu kapitału została uregulowana w art. 63 TFUE. Jej istotą jest zakaz wszelkich ograniczeń w przepływie kapitału i płatności między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi. Swoboda ta oznacza, że inwestorzy podejmując decyzję o miejscu ulokowania kapitału mogą kierować się przede wszystkim kryterium gospodarczej atrakcyjności i nie muszą co do zasady obawiać się prawnych lub administracyjnych przeszkód[152].

TFUE nie definiuje pojęcia przepływ kapitału. Jego wykładnia została jednak dokonana przez TSUE. W sprawie C-222/97, *Trummer i Mayer*[153] Trybunał odesłał do definicji przepływu kapitału zawartej w dyrektywie nr 88/361[154]. W świetle tej definicji przepływ kapitału obejmuje m.in. inwestycje w nieruchomości, operacje odnoszące się do papierów wartościowych będących przedmiotem obrotu na rynku kapitałowym, operacje na rachunkach bieżących i depozytowych instytucji finansowych, pożyczki pieniężne i kredyty, przepływy kapitału o charakterze osobistym i wiele innych[155]. Jednocześnie dyrektywa ta precyzuje, że przez inwestycje

152 M. Mataczyński [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz,* t. 1, Warszawa 2012, s. 976.

153 Wyrok TSUE z 16 marca 1999 r. w sprawie *Manfred Trummer i Peter Mayer*, C-222/97.

154 Dyrektywa Rady nr 88/361/EWG z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie wykonania art. 67 Traktatu, Dz.Urz. UE L 178 z 8.07.1988 r., s. 5.

155 Katalog operacji wchodzących w zakres pojęcia przepływ kapitału na gruncie dyrektywy nr 88/361 jest otwarty. Dyrektywa, obok już wymienionych, wskazuje ponadto na: inwestycje bezpośrednie; operacje dotyczące jednostek uczestnictwa przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania; operacje odnoszące się do papierów wartościowych

w nieruchomości należy rozumieć „zakup budynków i gruntów oraz wznoszenie budowli przez osoby prywatne w celu osiągania zysku albo na użytek własny; do tej kategorii należy również prawo użytkowania, służebności gruntowej oraz prawa budowlane”[156]. Definicja ta obejmuje zatem zarówno zakup gruntów rolnych, jak i nabycie do nich innych praw, np. prawa dzierżawy, użytkowania czy użytkowania wieczystego[157]. W wyroku w sprawie *Trummer i Mayer* TSUE podkreślił jednocześnie, że tak rozumiane pojęcie „przepływu kapitału” może służyć interpretacji art. 63 TFUE[158].

To zatem dokonana przez TSUE w latach 90. wykładnia art. 63 TFUE jednoznacznie wskazuje, że obrót nieruchomościami rolnymi jest objęty zakresem swobody przepływu kapitału. Również w nowszym orzecznictwie, a mianowicie w wyroku z 2007 r. w sprawie C-370/05, *Festersen* Trybunał podkreślił, że wykonywanie prawa do nabywania, użytkowania i zbywania dóbr nieruchomych na terytorium innego państwa członkowskiego powoduje przepływ kapitału, a w konsekwencji podlega swobodzie przepływu kapitału[159].

Do środków zakazanych przez art. 63 ust. 1 TFUE zaliczają się takie środki, które mogą zniechęcić osoby niebędące rezydentami do dokonania inwestycji w danym państwie członkowskim lub które mogą zniechęcić rezydentów tego państwa do dokonywania inwestycji w innych państwach członkowskich. Stanowisko to wynika z utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału[160].

Istotne jest tu zwrócenie uwagi, że nawet jeżeli wszystkie elementy sporu zamykają się w obrębie jednego państwa członkowskiego, to zasada swobody przepływu kapitału nadal może być stosowana. Ma to miejsce w sytuacji, gdy nie można wykluczyć, że osoby fizyczne lub przedsiębiorstwa pochodzące z innych państw członkowskich byłyby zainteresowane inwestycjami w nieruchomości rolne w danym państwie członkowskim UE[161]. Jeżeli zatem istnieje potencjalny element transgraniczny, może być stosowana swoboda przepływu kapitału.

Konieczne jest także zwrócenie uwagi, że swoboda przepływu kapitału i płatności wyróżnia się na tle pozostałych traktatowych swobód gospodarczych. Jej specyfiką jest rozszerzenie jej zakresu terytorialnego. Art. 63 TFUE gwarantuje bowiem swobodę przepływu kapitału i płatności nie tylko między państwami członkowskimi, lecz także w relacjach z państwami trzecimi. Wynika to ze zobowiązań międzynarodowych, zwłaszcza z członkostwa państw UE w OECD. Zastosowanie tej swobody do państw trzecich skutkuje jednak rozbudowanym katalogiem dodatkowych ograniczeń – zarówno traktatowych, które wynikają z art. 64 ust. 1 TFUE, jak i będących przejawem aktywności instytucji unijnych o charakterze normatywnym

i innych instrumentów będących przedmiotem obrotu na rynku pieniężnym; kredyty związane z transakcjami handlowymi lub świadczeniem usług, w których uczestniczy rezydent; poręczenia, pozostałe gwarancje i prawa zastawu; transfery wynikające z wypełniania umów ubezpieczeniowych; fizyczny przywóz i wywóz aktywów finansowych; inne przepływy kapitału.

156 Por. załącznik I do dyrektywy nr 88/361/EWG.

157 Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Kraków 2006, LEX.

158 M. Mataczyński [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat*..., s. 986.

159 Wyrok TSUE z 25 stycznia 2007 r., w sprawie C-370/05. Postępowanie karne przeciwko *Uwe Kay Festersen*, ECLI:EU:C:2007:59.

160 Por. wyrok TSUE z 23 lutego 2006 r. w sprawie *Van Hilten-van der Heijden*, C-513/03, ECLI:EU:C:2006:131, pkt 44; wyrok TSUE z 14 listopada 1995 r. w sprawie *Svensson i Gustavsson*, C-484/93, ECLI:EU:C:1995:379, pkt 10; wyrok TSUE z 16 marca 1999 r. *Manfred Trummer i Peter Mayer*, C-222/97, pkt 26; wyrok TSUE z 14 października 1999 r. w sprawie *Sandoz*, C-439/97, ECLI:EU:C:1999:499, pkt 19.

161 Wyrok TSUE z 8 maja 2013 r. w sprawie połączonej *Libert i in*., C-197/11 i C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, pkt 34.

lub indywidualnym, dla których podstawy znajdują się w art. 64 ust. 2 i 3 TFUE, art. 65 ust. 4 TFUE oraz art. 66 TFUE[162]. Z samego orzecznictwa TSUE wynika, że w odniesieniu do przepływu kapitału do państw trzecich i z państw trzecich, możliwe są dalej idące ograniczenia swobody przepływu kapitału niż w relacjach między państwami członkowskimi UE. Trybunał Sprawiedliwości UE podkreślił bowiem, że przepływ kapitału w odniesieniu do państw trzecich „odbywa się w innym kontekście prawnym" niż przepływy wewnątrz UE[163]. Wynika to np. ze zharmonizowania przepisów w ramach UE, dzięki czemu są one jednolicie stosowane przez państwa członkowskie. Tymczasem stopień integracji przepisów w UE nie zawsze jest porównywalny do integracji przepisów w relacjach pomiędzy państwami członkowskimi UE a państwami trzecimi. Ponadto TSUE wyjaśnił, że *nie można wykluczyć, że państwo członkowskie wykaże, iż ograniczenie w przepływie kapitału do lub z państw trzecich jest uzasadnione przez pewną okoliczność w określonej sytuacji, mimo że okoliczność ta nie może stanowić dopuszczalnego uzasadnienia dla ograniczenia przepływu kapitału między państwami członkowskimi*[164].

W konsekwencji, w odniesieniu do zastosowania swobody przepływu kapitału do państw trzecich dopuszczalne są klauzule ochronne i derogacyjne[165].

2.2. Zasady prawa własności w świetle art. 345 TFUE

Teza, zgodnie z którą obrót nieruchomościami rolnymi w pełni podlega swobodzie przepływu kapitału obecnie jest już bezdyskusyjna[166], ale jeszcze w latach 80. i 90. XX w. budziła wątpliwości. Zagadnienie to było przedmiotem pytań prejudycjalnych kierowanych przez sądy krajowe do TSUE.

W ramach spraw prejudycjalnych, państwa członkowskie dążyły zwłaszcza do wykazania przed TSUE, że nabywanie nieruchomości rolnych powinno być wyłączone z zakresu swobody przepływu kapitału ze względu na objęcie tej problematyki zakresem obecnego art. 345 TFUE[167] (ówczesny art. 222 TWE), tj. przepisu, z którego wynika, że zasady prawa własności pozostają w zakresie wyłącznej kompetencji państw członkowskich[168]. Teza ta została stanowczo odrzucona przez Trybunał już w wyroku z 1984 r. w sprawie C-182/83, *Fearon przeciwko Irish Land Commission*. W wyroku tym TSUE podkreślił, że art. 345 TFUE nie może być interpretowany w ten sposób, że przepisy krajowe dotyczące wywłaszczenia pozostają poza zakresem traktatowym. Nawet bowiem, jeżeli samo prawo państw członkowskich do przyję-

162 A. Cieśliński, *Konstrukcja prawa swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Wrocław 2013, s. 113. W odniesieniu do problematyki zastosowania swobody przepływu kapitału do państw trzecich por. również Ł. Adamczyk, *Swoboda przepływu kapitału w odniesieniu do państw trzecich*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2008, nr 2, s. 34-42.

163 Wyrok TSUE z 18 grudnia 2007 r. w sprawie *Skatteverket przeciwko A*, C-101/05, ECLI:EU:C:2007:804, pkt 36.

164 Wyrok TSUE z 12 grudnia 2006 r. w sprawie *Test Claimants in the FII Group Litigation*, C-446/04, ECLI:EU:C:2006:774, pkt 171.

165 Por. wyrok TSUE z 18 grudnia 2007 r. w sprawie *Skatteverket przeciwko A*, C-101/05, pkt 31-39.

166 Por. P. Czechowski, Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2001, s. 153.

167 W niniejszej monografii powoływana jest aktualna numeracja przepisów traktatowych.

168 A. Jurcewicz zwraca uwagę, że na poziomie prawa unijnego własność jest rozumiana szeroko. Należy ją raczej identyfikować z ekonomicznym pojęciem mienia (używanym w prawie międzynarodowym) niż z ujęciem cywilistycznym, jako że obejmuje nie tylko własność sensu stricte, ale także ograniczone prawa rzeczowe, zobowiązania (np. dzierżawę i najem) oraz dotyczy nie tylko prawa do rzeczy, ale także do dóbr niematerialnych – por. A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy*..., Warszawa 2012, s. 145-146.

cia regulacji mających na celu wywłaszczenie właścicieli nieruchomości rolnych nie może być kwestionowane, to jednak regulacje te wchodzą w zakres Traktatu i wymagają oceny pod kątem niedyskryminacji i zapewnienia realizacji traktatowych swobód gospodarczych[169].

Art. 345 TFUE był również przedmiotem obszernej wykładni TSUE w wyroku z 1999 r. w sprawie *Klaus Konle przeciwko Republice Austrii*[170]. Trybunał dokonał wówczas oceny zgodności z traktatem przepisów krajowych wymagających uzyskania przez potencjalnego nabywcę nieruchomości rolnej zezwolenia od organu publicznego na nabycie takiej nieruchomości. Zezwolenie mogło zostać wydane pod warunkiem, że nabywana nieruchomość nie będzie użytkowana jako tzw. drugi dom. Jednocześnie w przypadku obywateli austriackich wystarczająca była deklaracja w tym zakresie, a od obywateli innych państw członkowskich wymagano wykazania tej przesłanki. Ponadto w przypadku obywateli innych państw członkowskich konieczne było co do zasady wykazanie, że nabycie nieruchomości rolnej nie jest sprzeczne z interesami politycznymi Austrii oraz odpowiada interesom ekonomicznym, społecznym lub kulturalnym tego kraju. Celem tych regulacji było zapewnienie na obszarze Tyrolu stałej populacji mieszkańców prowadzącej działalność niezależną od sektora turystycznego. Trybunał Sprawiedliwości UE stwierdził w wyroku w tej sprawie, że pomimo, iż zasady prawa własności pozostają w zakresie wyłącznej kompetencji państw członkowskich, to art. 345 TFUE nie wyłącza ich z zakresu działania podstawowych zasad traktatowych. TSUE ocenił przepisy austriackie jako dyskryminacyjne i nieproporcjonalne, a w konsekwencji niezgodne z art. 63 TFUE.

Przywołane orzecznictwo prowadzi do wniosku, że art. 345 TFUE nie można traktować jako swoistej „superderogacji traktatowej"[171]. Przepis ten nie może być interpretowany w sposób uniemożliwiający lub utrudniający osiągnięcie podstawowych celów traktatowych, w związku z czym zawarta w nim klauzula neutralności nie ma charakteru absolutnego[172].

W konsekwencji zasadne jest stwierdzenie, że o ile art. 345 TFUE nie podważa uprawnienia państw członkowskich do ustanowienia reżimu prawnego nabywania własności nieruchomości rolnych, o tyle reżim taki w pełni podlega zasadom traktatowym, w szczególności niedyskryminacji, swobodzie przepływu kapitału oraz swobodzie przedsiębiorczości. Krajowe regulacje dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi powinny zatem być oceniane w świetle zgodności z TFUE[173], o czym TSUE konsekwentnie przypomina w najnowszym orzecznictwie[174].

Na koniec, niejako na marginesie rozważań o art. 345 TFUE, należy wskazać, że choć zagadnienie obrotu nieruchomościami rolnymi nie może zostać jednolicie uregulowane na

169 Wyrok TSUE z 6 listopada 1984 r. w sprawie *Fearon przeciwko Irish Land Commission*, C-182/83, pkt 7.

170 Wyrok TSUE z 1 czerwca 1999 r. w sprawie *Klaus Konle przeciwko Republice Austrii*, C-302/97, ECLI:EU:C:1999:271.

171 Por. M. Mataczyński [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2012, s.1073.

172 A. Jurcewicz, P. Popardowski, *Własność w ujęciu prawa rolnego i prawa UE*, „Studia Iuridica Agraria" 2011, nr 9, s. 144, http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-2be18b18-2a0d-4c22-aa40-5ebb724adccb/c/Jurcewicz_Popardowski.pdf [dostęp: 30.08.2021].

173 Wyrok TSUE z 23 września 2003 r. w sprawie *Margarethe Ospelt i Schlössle Weissenberg Familienstiftung*, C-452/01, ECLI:EU:C:2003:493, pkt 54; por. też wyrok TSUE z 6 listopada 1984 r. w sprawie *Fearon przeciwko Irish Land Commission*, C-182/83 pkt 7; wyrok TSUE z 1 czerwca 1999 r. w sprawie *Klaus Konle przeciwko Austrii*, C-302/97, pkt 7 i 22.

174 Wyrok TSUE z 11 czerwca 2020 r. w sprawie *KOB*, C-206/19, ECLI:EU:C:2020:463, pkt 16.

poziomie UE, to jednak unijne akty prawa wtórnego, które dotyczą go pośrednio, mogą istotnie oddziaływać na inwestycje w nieruchomości rolne.

Do takich aktów należy np. stosowane od 11 października 2020 r. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/452 z dnia 19 marca 2019 r., ustanawiające ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii[175]. Rozporządzenie to, jak wskazuje nazwa, ustanawia ramy monitorowania przez państwa członkowskie bezpośrednich inwestycji zagranicznych w UE ze względów bezpieczeństwa lub porządku publicznego[176]. Decyzję o tym, czy dana inwestycja zostanie objęta monitorowaniem, podejmuje państwo członkowskie. Monitorowanie oznacza natomiast procedurę umożliwiającą ocenę, zbadanie, dopuszczenie, uwarunkowanie, zakazanie lub wycofanie inwestycji (art. 2 pkt 3 rozporządzenia nr 2019/452). Należy przy tym podkreślić, że przedmiotem rozporządzenia są bezpośrednie inwestycje zagraniczne w UE dokonywane przez inwestorów zagranicznych, czyli osoby fizyczne z państwa trzeciego lub przedsiębiorstwa z państwa trzeciego[177]. Nie dotyczy ono natomiast inwestycji dokonywanych na rynku wewnętrznym przez podmioty pochodzące z innych państw członkowskich UE. Zgodnie z tym rozporządzeniem, państwa członkowskie mogą utrzymywać, zmieniać lub przyjmować mechanizmy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych realizowanych na ich terytorium ze względów bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Przez mechanizmy monitorowania należy rozumieć instrumenty powszechnie stosowane, takie jak ustawa lub rozporządzenie, wraz z towarzyszącymi wymogami administracyjnymi, przepisami wykonawczymi lub wytycznymi. Instrumenty te mają określać zasady, warunki i procedury dotyczące oceny, zbadania, dopuszczenia, uwarunkowania, zakazania lub wycofania bezpośrednich inwestycji zagranicznych ze względów bezpieczeństwa lub porządku publicznego (art. 2 pkt 4 rozporządzenia nr 2019/452). Rozporządzenie to ma zastosowanie we wszystkich sektorach gospodarki. Nie określa ono żadnych progów. Decyzja o monitorowaniu transakcji może być zatem podjęta niezależnie od wartości samej transakcji. Nic nie stoi więc na przeszkodzie temu, aby jego zakresem objąć również bezpośrednie inwestycje zagraniczne w sektorze rolnym, w szczególności inwestycje w nieruchomości rolne. Za takim wnioskiem przemawia również fakt, że z rozporządzenia nr 2019/452 wynika, że przy ustalaniu, czy bezpośrednia inwestycja zagraniczna może mieć wpływ na bezpieczeństwo lub porządek publiczny, państwa członkowskie i Komisja mogą uwzględniać jej ewentualny wpływ m.in. na dostawy nakładów krytycznych[178], w tym energii i surowców a także bezpieczeństwo żywno-

175 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/452 z dnia 19 marca 2019 r. ustanawiające ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii, Dz.Urz. UE L 791 z 21.03.2019 r., s. 1 z późn. zm.

176 Ponadto określa ono mechanizm współpracy pomiędzy państwami członkowskimi oraz pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją w zakresie bezpośrednich inwestycji zagranicznych, które mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo lub porządek publiczny – por. art. 1 rozporządzenia nr 2019/452.

177 Należy dodać, że bezpośrednia inwestycja zagraniczna oznacza wszelkiego rodzaju inwestycje inwestora zagranicznego dokonane w celu ustanowienia lub utrzymania trwałych i bezpośrednich powiązań między tym inwestorem zagranicznym a przedsiębiorcą lub przedsiębiorstwem, któremu udostępniany jest kapitał w celu prowadzenia działalności gospodarczej w danym państwie członkowskim, w tym inwestycje, które umożliwiają skuteczne uczestnictwo w zarządzaniu spółką prowadzącą działalność gospodarczą lub w jej kontrolowaniu – por. art. 2 pkt 1 rozporządzenia nr 2019/452.

178 Za „krytyczne" należy rozumieć nakłady mające zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa lub utrzymania porządku publicznego, których zakłócenie, awaria, utrata, lub zniszczenie miałyby znaczny wpływ na państwo członkowskie lub Unię – por. art. 4 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 2019/452.

ściowe. Takim czynnikiem może być również wpływ na fizyczną lub wirtualną infrastrukturę krytyczną, w tym infrastrukturę związaną z wodą, zdrowiem i in. oraz obiekty o szczególnym znaczeniu, jak również nieruchomości, mające kluczowe znaczenie dla takiej infrastruktury (art. 4 ust. 1 lit. a oraz c). Rozporządzenie stanowi zatem przykład aktu prawa wtórnego, które może mieć zastosowanie w inwestycji dotyczącej nieruchomości rolnych. Z całą pewnością jest to jednak tylko cząstkowa regulacja, która – w odniesieniu do sektora rolnego – może mieć zastosowanie np. w inwestycjach mających na celu spekulację przez podmioty zagraniczne na rynku nieruchomości rolnych w państwie członkowskim. Należy przy tym ponownie podkreślić, że jedynymi przesłankami, które mogą uzasadniać objęcie inwestycji mechanizmem monitorowania, są przesłanki bezpieczeństwa lub porządku publicznego.

Tego rodzaju aktów prawa wtórnego, które mogą obejmować zagadnienia inwestycji w nieruchomości rolne, jest więcej. Należy tutaj wskazać zwłaszcza dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającą rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylającą dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE[179]. Dyrektywa ta ma na celu zapobieganie wykorzystywaniu unijnego systemu finansowego do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Stosuje się ją m.in. do notariuszy oraz innych przedstawicieli wolnych zawodów prawniczych, gdy uczestniczą w dowolnych transakcjach finansowych lub transakcjach dotyczących nieruchomości bądź też gdy udzielają klientowi pomocy w planowaniu lub przeprowadzaniu transakcji, dotyczących kupna i sprzedaży nieruchomości albo podmiotów gospodarczych. Zakresem dyrektywy są także objęci pośrednicy w obrocie nieruchomościami, w tym jeśli działają w charakterze pośredników w wynajmowaniu nieruchomości, ale tylko w odniesieniu do transakcji, w przypadku których miesięczny czynsz wynosi co najmniej 10 000 EUR (art. 2 ust. 1 dyrektywy 2015/849). Cele realizowane przez dyrektywę pozostają poza zakresem zadań WPR, jednak ich realizacja w pełni obejmuje również sektor rolny. W sektorze rolnym bowiem mogą również zachodzić przepływy pieniędzy z nielegalnych źródeł. W konsekwencji, akt ten może oddziaływać na inwestycje w nieruchomości rolne.

2.3. Swoboda przedsiębiorczości

Przepisy państw członkowskich dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi mogą być również oceniane pod kątem swobody przedsiębiorczości, uregulowanej w art. 49 TFUE. Swoboda przedsiębiorczości zapewnia obywatelom państw członkowskich uprawnienie do podejmowania i prowadzenia działalności na własny rachunek w państwach członkowskich innych niż państwo pochodzenia na tych samych warunkach, jakie przewidują te państwa dla własnych obywateli. Stanowi ona zatem konkretyzację zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową[180].

179 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE, Dz. Urz.UE L 141 z 5.06.2015 r., s. 73 z późn. zm.

180 M. Szwarc-Kuczer [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat*..., Warszawa 2012, s. 855.

Trybunał Sprawiedliwości UE podkreślił, że wykonywanie prawa do nabywania, użytkowania i zbywania dóbr nieruchomych na terytorium innego państwa członkowskiego stanowi niezbędne uzupełnienie swobody przedsiębiorczości (ang. *the corollary of freedom of establishment*)[181]. W konsekwencji, obrót nieruchomościami rolnymi może być również poddany ocenie pod kątem naruszenia art. 49 TFUE.

W przypadku regulacji dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi, ocena zgodności krajowych regulacji jest jednak dokonywana zwykle pod kątem swobody przepływu kapitału. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem TSUE, jeżeli regulacje krajowe odnoszą się jednocześnie do postanowień TFUE dotyczących swobody przedsiębiorczości oraz do swobodnego przepływu kapitału, TSUE zasadniczo ocenia te regulacje w świetle tylko jednej z tych swobód[182], jeżeli okaże się, że w danych okolicznościach pozostałe swobody są całkowicie drugorzędne względem jednej z nich i mogą być z nią połączone[183]. Trybunał Sprawiedliwości UE bierze zatem pod uwagę przedmiot rozpatrywanych przepisów[184]. Jeżeli natomiast przedmiot regulacji nie pozwala na ustalenie, czy są one w sposób przeważający objęte art. 49 TFUE, czy też art. 63 TFUE, to w takich okolicznościach TSUE uwzględnia okoliczności faktyczne sprawy, w celu ustalenia, czy sytuacja leżąca u podstaw sporu w postępowaniu głównym jest objęta art. 49 TFUE, czy art. 63 TFUE[185].

Również współcześnie, w najnowszym wyroku TSUE z 2020 r. w sprawie C-206/19, *KOB*[186], dotyczącej ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych przez obywateli z innych państw członkowskich, TSUE uznał, że decydujące znaczenie w sprawie miała swoboda przedsiębiorczości. Przedmiotem oceny TSUE były przepisy łotewskie, które uzależniały uzyskanie przez spółkę prawa handlowego zezwolenia na nabycie prawa własności nieruchomości rolnych na Łotwie, dla celów prowadzenia na nich działalności rolniczej, od wykazania przez osobę reprezentującą tę spółkę i jej wspólników spełnienia wymogów związanych z rejestracją w charakterze rezydentów na Łotwie. Ponadto wymagane było przedstawienie dokumentu poświadczającego posiadanie przez nich znajomości języka łotewskiego na poziomie co najmniej B2. Wymogi te miały zastosowanie w przypadku, gdy wspólnik lub wspólnicy reprezentujący w sumie więcej niż połowę powiązanego z prawem głosu kapitału spółki i wszystkie osoby uprawnione do jej reprezentowania, byli obywatelami innych państw członkowskich UE, Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub Konfederacji Szwajcarskiej. W ocenie TSUE taka sytuacja podlegała w pierwszej kolejności swobodzie przedsiębiorczości i tylko w świetle tej swobody TSUE zbadał przepisy łotewskie. Ponadto

181 Wyrok TSUE z 30 maja 1989 r. w sprawie *Komisja przeciwko Grecji*, C-305/87, pkt 22.

182 Odmiennie TSUE postąpił m.in. w sprawie *Komisja przeciwko Grecji*, C-305/87 w której orzekł o niezgodności przepisów greckich z aż trzema swobodami gospodarczymi naraz, tj. swobodą przedsiębiorczości, swobodą świadczenia usług oraz swobodą przepływu pracowników – por. tamże.

183 Wyrok TSUE z 8 czerwca 2017 r. w sprawie *Van der Weegen i in*., C-580/15, EU:C:2017:429, pkt 25; wyrok TSUE z 8 września 2009 r. w sprawie *Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International*, C-42/07, ECLI:EU:C:2009:519, pkt 47; wyrok TSUE z 11 marca 2010 r. w sprawie *Attanasio Group*, C-384/08 ECLI:EU:C:2010:133, pkt 40.

184 Wyrok TSUE z 11 czerwca 2020 r. w sprawie *KOB*, C-206/19, pkt 23; wyrok TSUE z 13 marca 2014 r. w sprawie *Bouanich*, C-375/12, ECLI:EU:C:2014:138, pkt 27; wyrok TSUE z 3 marca 2020 r. w sprawie *TescoGlobal Áruházak*, C-323/18, ECLI:EU:C:2020:140, pkt 50-51.

185 Wyrok TSUE z 11 czerwca 2020 r. w sprawie *KOB*, C-206/19, pkt 25; wyrok TSUE z 13 marca 2014 r., *Bouanich*, C-375/12, pkt 30.

186 Wyrok TSUE z 11 czerwca 2020 r. w sprawie *KOB*, C-206/19.

jako że art. 49 TFUE zawiera przepis szczególny ustanawiający zakaz dyskryminacji, art. 18 TFUE, który został również powołany przez sąd odsyłający, nie znajdował zastosowania w sprawie[187].

W sprawie C-206/19 TSUE przeprowadził finalnie ocenę zgodności przepisów krajowych z dyrektywą 2006/123 dotyczącą usług na rynku wewnętrznym[188]. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem, wszystkie środki krajowe w ramach dziedziny będącej przedmiotem wyczerpującej harmonizacji unijnej, powinny być oceniane w świetle tych przepisów harmonizujących, a nie prawa pierwotnego[189]. Dyrektywa 2006/123 ustanawia przepisy ułatwiające korzystanie ze swobody przedsiębiorczości przez usługodawców. Trybunał uznał, że uzależnienie wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnych od spełnienia określonych przez ustawodawcę krajowego warunków odpowiada pojęciu tzw. „systemu zezwoleń", zastosowanemu na gruncie tej dyrektywy. Z art. 14 ww. dyrektywy, zatytułowanego „Wymogi zakazane", wynika bowiem, że zabronione jest ustanowienie wymogów dyskryminujących bezpośrednio lub pośrednio ze względu na przynależność państwową oraz wymogów posiadania miejsca zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego w stosunku do wspólników, członków zarządu lub organów nadzorczych usługodawcy. Przepisy łotewskie zostały więc uznane za sprzeczne z tym konkretnym przepisem dyrektywy.

Trybunał Sprawiedliwości UE podkreślił również, że są one bezpośrednio dyskryminujące, ponieważ wymogi stawiane obywatelom innych państw członkowskich nie mają zastosowania wobec obywateli łotewskich. Tym samym uznał je za sprzeczne również z art. 9 ust. 1 ww. dyrektywy, który stanowi, że państwa członkowskie nie uzależniają możliwości podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej od jakiegokolwiek systemu zezwoleń, chyba że: system zezwoleń nie dyskryminuje danego usługodawcy; potrzeba wprowadzenia systemu zezwoleń jest uzasadniona nadrzędnym wymogiem interesu ogólnego; wyznaczonego celu nie można osiągnąć za pomocą mniej restrykcyjnych środków, w szczególności z uwagi na fakt, iż kontrola następcza miałaby miejsce zbyt późno, by odnieść rzeczywisty skutek. Dodatkowo, w ocenie TSUE, przepisy łotewskie nie odpowiadały art. 10 ust. 1 dyrektywy 2006/123, który stanowi, że systemy zezwoleń opierają się na kryteriach, które wykluczają możliwość korzystania przez właściwe organy z przyznanego im uznania w sposób arbitralny. Odnosząc się do przywołanej sprawy należy zwrócić uwagę na zaskakujące przyjęcie przez państwo członkowskie UE na obecnym etapie rozwoju integracji europejskiej przepisów stanowiących klasyczny przykład dyskryminacji bezpośredniej ze względu na przynależność państwową. Z kształtowanego na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci orzecznictwa TSUE bezwzględnie wynika bowiem, że ustanowiona w art. 49 TFUE swoboda przedsiębiorczości zapewnienia możliwość korzystania z traktowania krajowego każdemu obywatelowi państwa członkowskiego osiedlającemu się w innym państwie członkowskim, aby wykonywać tam działalność na własny rachunek, i zakazuje wszelkiej dyskryminacji[190]. Wyrok TSUE w sprawie KOB wpisuje się w tę linię orzeczniczą, przypominając o konieczności respektowania fundamentalnej zasady prawa UE, jaką jest zasada niedyskryminacji.

187 Por. wyrok TSUE z 29 października 2015 r. w sprawie *Nagy*, C-583/14, ECLI:EU:C:2015:737, pkt 24.

188 Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz.Urz. UE L 376 z 27.12.2006 r., s. 36.

189 Por. wyrok TSUE z 16 grudnia 2008 r. w sprawie *Gysbrechts i Santurel Inter*, C-205/07, ECLI:EU:C:2008:730, pkt 33.

190 Por. Wyrok TSUE z 28 stycznia 1986 r. w sprawie *Komisja przeciwko Francji*, C-270/83, ECLI:EU:C:1986:37, pkt 13; wyrok TSUE z 9 marca 1999 r. w sprawie *Centros*, C-212/97, ECLI:EU:C:1999:126, pkt 19; wyrok TSUE z 22 grudnia 2008 r. w sprawie *Komisja przeciwko Austrii*, C-161/07, ECLI:EU:C:2008:759, pkt 27.

2.4. Prawa podstawowe

W obrocie nieruchomościami rolnymi zastosowanie może mieć również Karta Praw Podstawowych UE. Niektóre z praw podstawowych obejmują bowiem kwestie, które są związane z nabywaniem nieruchomości rolnych, ich użytkowaniem oraz dysponowaniem nimi. Do praw tych należy w szczególności prawo własności, określone w art. 17 KPP. Prawo to zapewnia gwarancję poszanowania mienia nabytego zgodnie z prawem. Ponadto przepis ten zastrzega, że nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie i za słusznym odszkodowaniem za jej utratę, wypłaconym we właściwym terminie. Art. 17 KPP stanowi jednocześnie, że korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny.

Zastosowanie w obszarze obrotu nieruchomościami rolnymi może mieć również art. 16 KPP, tj. wolność prowadzenia działalności gospodarczej. Jej wykonywanie zapewnione jest na zasadach określonych w prawie unijnym, tj. w art. 49 TFUE, i prawie wewnętrznym państw członkowskich[191].

Dodatkowo kwestie związane z obrotem nieruchomościami rolnymi mogą być przedmiotem oceny pod kątem art. 15 KPP, tj. wolności wyboru zawodu i prawa do podejmowania pracy. Prawo wyrażone w tym przepisie obejmuje: prawo do wykonywania pracy i swobodnie wybranego lub zaakceptowanego zawodu; prawo obywateli UE do szukania pracy, jej wykonywania, działalności przedsiębiorczej i świadczenia usług oraz uprawnienia dla obywateli krajów trzecich do pracy na terenie państw członkowskich na takich samych warunkach pracy, jak obywatele UE[192].

Konieczne jest zwrócenie uwagi, że oprócz praw wyrażonych w KPP, przepisy dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi mogą być również rozpatrywane pod kątem naruszenia Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.[193] UE przystąpiła bowiem do tej konwencji. Zgodnie z art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej[194], prawa podstawowe zagwarantowane w KPP oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim stanowią część prawa UE jako zasady ogólne prawa[195].

Trybunał Sprawiedliwości UE nawiązał do KPP w wyroku w sprawie C-370/05, *Festersen*. Analizując zgodność z prawem UE przepisów duńskich, TSUE powołał art. 2 ust. 1 protokołu nr 4 do tej konwencji, tj. przepis gwarantujący prawo do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania. Przepisy duńskie stanowiły, że każda osoba fizyczna może nabyć nieruchomość rolną pod warunkiem, że nabywca takiej nieruchomości ustanowi stałe miejsce zamieszkania na niej w ciągu sześciu miesięcy po nabyciu. Miejsce zamieszkania miało zostać przez nabywcę utrzymane przez przynajmniej osiem lat w przypadku nabycia nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 30 ha. Przepisy przewidywały co prawda możliwość zwolnienia nabywcy nieruchomości od tego obowiązku, ale wyłącznie w szczególnych okolicznościach, np. gdy

191 T. Jurczyk, *Prawa jednostki w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2009, s. 88.
192 Tamże.
193 Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., razem zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284.
194 Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 13.
195 Por. wyrok TSUE z 27 czerwca 2006 r. w sprawie *Parlament przeciwko Radzie*, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429, pkt 36.

z powodu położenia nieruchomości niemożliwe było zamieszkiwanie na niej przez znaczną część roku. Regulacje duńskie stanowiły także, że na nieruchomości rolnej powinny znajdować się odpowiednie budynki mieszkalne. Ustawodawca dookreślił ponadto, że obowiązek stałego zamieszkania na nieruchomości rolnej oznacza, że dana osoba przebywa na niej w sposób stały i ciągły oraz spędza tam noce, oprócz wystąpienia szczególnych okoliczności trwających przez czas określony. Dodatkowo osoba ta powinna być wpisana do ewidencji ludności gminy jako mieszkaniec tej nieruchomości. Wpis ten miał świadczyć o tym, że nieruchomość ta stanowi główne miejsce zamieszkania nabywcy z podatkowego punktu widzenia[196].

Badając proporcjonalność tych rozwiązań, TSUE zwrócił uwagę, że przy takiej ocenie należy wziąć pod uwagę okoliczność, iż obowiązek zamieszkiwania na nabytej nieruchomości rolnej ogranicza nie tylko swobodny przepływ kapitału, ale także prawo do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania przez nabywcę, tj. prawo, które zapewnia mu art. 2 ust. 1 protokołu nr 4 do onwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W efekcie szczegółowej analizy TSUE uznał, że ustanowiony przez Danię obowiązek zamieszkania narusza prawo podstawowe zagwarantowane przez tę konwencję i jest on „szczególnie uciążliwy"[197]. W konsekwencji, TSUE ocenił, że obowiązek zamieszkania, połączony z warunkiem okresu ośmioletniego, nie jest środkiem proporcjonalnym do zamierzonego celu, a zatem stanowi ograniczenie swobodnego przepływu kapitału[198].

W tym kontekście należy jednak podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem TSUE prawa podstawowe także nie mają charakteru absolutnego. Mogą one doznawać pewnych ograniczeń pod warunkiem, że ograniczenia te nie spowodują nieuzasadnionego uszczuplenia istoty tych praw oraz że będą odpowiadać celom, do których UE dąży w interesie ogólnym[199].

2.5. Zasady ogólne prawa UE

Do obrotu nieruchomościami rolnymi pełne zastosowanie mają zasady ogólne prawa UE. Należą do nich wspomniane już zasada proporcjonalności i zasada niedyskryminacji, ale także zasada pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań.

Jak już wskazano zasada proporcjonalności oznacza, że przyjmowane przez państwo członkowskie dla ochrony interesu publicznego odstępstwa od podstawowych swobód traktatowych powinny być odpowiednie dla zapewnienia realizacji zamierzonego celu oraz nie mogą wykraczać ponad to, co jest konieczne dla jego osiągnięcia[200]. Ten ostatni warunek należy

196 Wyrok TSUE z 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-370/05. Postępowanie karne przeciwko *Uwe Kay Festersen*, pkt 5-6 oraz pkt 10-12.

197 Tamże, pkt 37.

198 Tamże, pkt 44.

199 Por. E. Tomkiewicz [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat*..., s. 725 – komentarz do art. 40 TFUE; por. również wyrok TSUE z 13 lipca 1989 r. w sprawie *Wachauf przeciwko Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, C-5/88, ECLI:EU:C:1989:321, pkt 18. TSUE wyjaśnił: *The fundamental rights recognized by the Court are not absolute, however, but must be considered in relation to their social function. Consequently, restrictions may be imposed on the exercise of those rights, in particular in the context of a common organization of a market, provided that those restrictions in fact correspond to objectives of general interest pursued by the Community and do not constitute, with regard to the aim pursued, a disproportionate and intolerable interference, impairing the very substance of those rights.*

200 Wyrok TSUE z 1 czerwca 1999 r. w sprawie *Klaus Konle przeciwko Republice Austrii*, C-302/97, pkt 40; wyrok TSUE z 5 marca 2002 r. w sprawach połączonych *Hans Reisch i inni*, C-515/99, C-519/99 do C-524/99 oraz

rozumieć tak, że jeśli istnieje kilka sposobów osiągnięcia danego celu, to należy wybrać ten, który w najmniejszym stopniu ograniczy jedną z traktatowych swobód gospodarczych[201]. Zasada proporcjonalności ma zatem zastosowanie przy dokonywaniu oceny środków krajowych ograniczających wolności rynku wewnętrznego. Wyraża się ona w „ważeniu" interesu UE związanego z zapewnieniem danej swobody oraz ochrony własnego interesu publicznego państwa członkowskiego, uznanego przez prawo unijne jako prawnie uzasadnionego. Zasada proporcjonalności stanowi instrument integracji rynku wewnętrznego oraz gwarancję dla jego uczestników, że uprawnienia wynikające z przepisów prawa UE nie będą naruszane bez uzasadnienia[202]. Należy przy tym zauważyć, że oceniając działania państw członkowskich pod kątem zgodności z zasadą proporcjonalności, TSUE bierze pod uwagę warunki panujące na konkretnym rynku krajowym. Nie przeprowadza porównania między przepisami obowiązującymi w różnych państwach, nawet kiedy dotyczą one tego samego zagadnienia. Trybunał Sprawiedliwości UE nie stwierdza zatem, że ograniczenie nałożone przez jedno państwo członkowskie nie odpowiada zasadzie proporcjonalności tylko dlatego, że inne państwo przewidziało regulację w mniejszym stopniu naruszającą daną swobodę. Koncentruje się natomiast na ocenie skutków danej regulacji dla funkcjonowania rynku wewnętrznego[203].

Z kolei zgodnie z zasadą niedyskryminacji, wyrażoną w art. 18 ust. 1 TFUE, zakazana jest jakakolwiek dyskryminacja ze względu na przynależność państwową. Zasada ta ma podstawowe znaczenie i przenika do innych przepisów traktatowych. Stanowi ona normatywną i aksjologiczną podstawę swobód gospodarczych[204], w tym swobody przepływu kapitału. Jak wyjaśnił TSUE, zasada niedyskryminacji *z jednej strony zabrania odmiennego traktowania sytuacji podobnych, z drugiej zaś traktowania w ten sam sposób sytuacji różnych, chyba że zaistniały obiektywne przesłanki uzasadniające takie traktowanie*[205]. Z orzecznictwa TSUE wynika ponadto, że zasadę tę należy rozumieć szeroko. Obejmuje ona bowiem nie tylko jawne, bezpośrednie jej formy, ale także formy ukryte, które „przez zastosowanie innych kryteriów zróżnicowania prowadzą w istocie do tego samego rezultatu"[206]. Tak sformułowana zasada niedyskryminacji była pierwotnie i jest nadal instrumentem służącym tworzeniu rynku wewnętrznego[207]. Jej rola ewolucyjnie wzrasta, wykraczając obecnie poza aspekty ekonomiczne[208]. Współcześnie stanowi ona również wartość chronioną na gruncie Karty Praw Podstawowych (art. 21)[209].

C-526/99 do C-540/99, pkt 33; wyrok TSUE z 23 września 2003 r. w sprawach *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, C-452/01, pkt 34.

201 J. Maliszewska-Nienartowicz, *Sądowe stosowanie wspólnotowej zasady proporcjonalności*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2009, nr 1, s. 14.

202 Tamże, s. 13.

203 Tamże, s. 14.

204 A. Wróbel [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat*..., s. 345 – komentarz do art. 18.

205 Wyrok TSUE z 27 stycznia 2005 r. w sprawie *Europe Chemi-Con (Deutschland) przeciwko Radzie*, C-422/02 P, ECLI:EU:C:2005:56, pkt 33.

206 Wyrok Trybunału z 12 lutego 1974 r. w sprawie *Sotgiu przeciwko Deutsche Bundespost*, C-152/73, ECLI:EU:C:1974:13, pkt 11.

207 J. Maliszewska-Nienartowicz, *Rola zasady równości w prawie Wspólnoty/Unii Europejskiej (w ujęciu ewolucyjnym)*, „Studia Europejskie" 2011, nr 4, s. 76, http://bazekon.icm.edu.pl/bazekon/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171233745 [dostęp:15.10.2021].

208 Tamże, s. 92-93.

209 Szerzej nt. zasady niedyskryminacji por. A. Wróbel [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat*..., s. 351-402; J. Maliszewska-Nienartowicz, *Rola zasady równości*..., s. 73-93; A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy*..., s. 101-112.

Zasada pewności prawa wymaga, aby uregulowanie, które pociąga za sobą niekorzystne dla jednostek skutki było jasne i precyzyjne, natomiast sposób jego stosowania był przewidywalny dla podmiotów nią objętych[210]. Uznaje się również, że zasada ta oznacza, iż normy prawne i ich sposób stosowania powinny być tak zdefiniowane, aby jednostki mogły przewidzieć skutki prawne swojego zachowania[211].

Z kolei prawo do ochrony uzasadnionych oczekiwań przysługuje podmiotowi, w którym instytucja wzbudziła uzasadnione nadzieje. Co jednak istotne, nie może powoływać się na naruszenie tej zasady ten, komu administracja nie udzieliła wyraźnych zapewnień[212]. Ponadto, jeśli rozsądny i przezorny podmiot gospodarczy jest w stanie przewidzieć wydanie przepisów mogących wpłynąć na jego interesy, nie może on powoływać się na tę zasadę w razie wydania takich przepisów[213].

Trybunał Sprawiedliwości UE do tej pory nie odwołał się do zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań na gruncie spraw dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi. Zasady te znalazły natomiast zastosowanie w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 22 maja 2018 r. w sprawie *Zelenchuk i Tsytsyura przeciwko Ukrainie*[214], dotyczącym wprowadzonego na Ukrainie moratorium na obrót nieruchomościami rolnymi. Trybunał w Strasburgu orzekł w nim o naruszeniu art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, tj. przepisu ustanawiającego prawo do ochrony własności. W sprawie tej skargę do ETPCz wniosło dwóch obywateli ukraińskich, którzy na początku lat 2000. odziedziczyli nieruchomości rolne po swoich rodzicach. Nieruchomości te podlegały tymczasowemu zakazowi sprzedaży, wprowadzonemu w 2005 r. na Ukrainie do czasu przyjęcia pakietu reform ustawowych, mających na celu utworzenie stabilnego rynku obrotu nieruchomościami rolnymi. Zakaz ten jednak kilkanaście lat później wciąż pozostawał w mocy i uniemożliwiał przeniesienie własności nieruchomości rolnych, za wyjątkiem dziedziczenia, zamiany lub wywłaszczenia na cele publiczne. Co istotne, data zniesienia owego zakazu była nieokreślona – moratoria były wielokrotnie przedłużane. Zakaz obrotu nieruchomościami rolnymi miał bowiem obowiązywać do czasu uchwalenia ustawy kompleksowo regulującej obrót nimi na Ukrainie, a to nie następowało. W konsekwencji, skarżący podnieśli zarzut, iż brak możliwości sprzedaży należących do nich nieruchomości rolnych stanowi naruszenie ich prawa do poszanowania mienia (własności), zagwarantowanego na gruncie ww. art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji.

210 Wyrok TSUE z 7 czerwca 2005 r. w sprawie *VEMW i in.*, C-17/03, ECLI:EU:C:2005:362, pkt 80; por. również wyrok TSUE z 15 grudnia 1987 r. w sprawie *Irlandia przeciwko Komisji*, C-325/85, ECLI:EU:C:1987:546, pkt 2-3; wyrok TSUE z 13 lutego 1996 r. w sprawie *Van Es Douane Agenten*, C-143/93, ECLI:EU:C:1996:45, pkt 29-30; wyrok TSUE z 15 lutego 1996 r. w sprawie *Duff i in*., C-63/93, ECLI:EU:C:1996:51, pkt 20.

211 M.P. Baran, *Zasada pewności prawa a zasada legalizmu unijnego – uwagi na tle orzecznictwa TS,* „Europejski Przegląd Sądowy" 2011, nr 5, s. 13-21; J. Usher, *General Principles of UE Law*, Oksford 1998, s. 37.

212 Wyrok TSUE z 22 czerwca 2006 r. w sprawie *Belgia przeciwko Komisji*, C-182/03, ECLI:EU:C:2006:416, pkt 147; wyrok TSUE z 24 listopada 2005 r. w sprawie *Niemcy przeciwko Komisji*, C-506/03, ECLI:EU:C:2005:715, pkt 58.

213 Wyrok TSUE z 11 marca 1987 r. w sprawie *Van den Bergh en Jurgens oraz Van Dijk Food Products Lopik przeciwko Komisji*, C-265/85, ECLI:EU:C:1987:121, pkt 44.

214 Wyrok ETPCz z 22 maja 2018 r. w sprawie *Zelenchuk i Tsytsyura przeciwko Ukrainie*, 846/16 i 1075/16, ECLI:CE:ECHR:2018:0522JUD000084616.

Trybunał uznał racje skarżących i stwierdził naruszenie tego przepisu przez Ukrainę. Dodał również, że Ukraina przekroczyła szeroki margines uznania i nie zachowała sprawiedliwej równowagi pomiędzy interesem ogólnym społeczeństwa a prawami własności skarżących. W ocenie ETPCz państwo to nałożyło na skarżących ciężar wynikający z braku zrealizowania przez organy władzy celów i terminów, które władze same na siebie nałożyły. Kluczowe znaczenie dla uznania naruszenia prawa ochrony własności miał bowiem fakt ciągłego przedłużania tymczasowego zakazu obrotu nieruchomościami rolnymi, a tym samym nieustanna niepewność co do stanu prawnego. Okoliczności te uniemożliwiły w ocenie ETPCz realizację jednego z podstawowych elementów prawa własności, tj. prawa do zbycia własności. Trybunał ten stwierdził, że stała się ona przedmiotem regulacji legislacyjnej o nieokreślonej treści, której przyjęcie jest opóźniane w sposób nieprzewidywalny i niewystarczająco uzasadniony. W konsekwencji, prawa własności skarżących stały się niepewne i niewykonalne.

Należy przy tym zauważyć, że ETPCz nie przekonały argumenty rządu ukraińskiego, który wskazywał na cele przedmiotowego moratorium, tj. zwłaszcza zapobieganie spekulacjom na rynku nieruchomości rolnych oraz zapobieganie ubożeniu ludności wiejskiej, która – w braku regulacji – byłaby narażona na masowy wykup nieruchomości rolnych przez kilka najsilniejszych ekonomicznie podmiotów[215]. Trybunał podkreślił, że zakaz obrotu nieruchomościami rolnymi nie realizuje celów przywołanych przez rząd, lecz ma jedynie zapewnić wystarczająco dużo czasu na przyjęcie właściwych regulacji ustawowych. Dodatkowo ETPCz uznał, że cele zakładane przez ustawodawcę mogłyby zostać zrealizowane w mniej restrykcyjny sposób niż zupełne ograniczenie obrotu ziemią, tj. np. poprzez regulacje podatkowe lub ustanowienie limitów obszarowych posiadanych gruntów[216]. Trybunał dodał również, że żadne inne państwo członkowskie Rady Europy nie zastosowało takich blankietowych zakazów obrotu ziemią rolną, w tym państwa, których gospodarki znajdują się na etapach transformacji gospodarczej[217]. Finalnie ETPCz doszedł do wniosku, że Ukraina przyjęła najbardziej restrykcyjne rozwiązanie z możliwych, nie przedstawiła przekonujących argumentów na jego utrzymanie, przy czym władze nie wywiązują się z przewidzianych w tym rozwiązaniu założeń w konsekwentny sposób[218]. Orzeczenie ETPCz w tej sprawie pokazuje, że zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań nie mają marginalnego znaczenia. Naruszenie tych zasad, jak w przywołanej sprawie, prowadzi do konieczności przyjęcia przez ustawodawcę krajowego zmian legislacyjnych, które zapewnią ich respektowanie. Wyrok ten wskazuje także na pojmowanie i sposób zastosowania tych zasad na poziomie europejskim.

215 Tamże, pkt 20.
216 Tamże, pkt 125 i n.
217 Tamże, pkt 126.
218 K. Warecka, *Strasburg: blankietowy zakaz sprzedaży ziemi rolnej narusza prawo do poszanowania mienia. Zelenchuk i Tsytsyura przeciwko Ukrainie – wyrok ETPC z dnia 22 maja 2018 r., skargi nr 846/16 i 1075/16*, LEX/el. 2018.

3. Ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi na tle swobody przepływu kapitału

Swoboda przepływu kapitału nie ma charakteru absolutnego. Dopuszczalne są jej ograniczenia. Wyjątki od zasady swobody przepływu kapitału wynikają bezpośrednio z art. 65 TFUE. Ponadto są one dopuszczalne na gruncie doktryny wymogów koniecznych[219], ukształtowanej na gruncie orzecznictwa TSUE. W niniejszym rozdziale problematyka dopuszczalności ograniczeń swobody przepływu kapitałów zostanie poddana analizie w świetle orzecznictwa TSUE. Ma ono kluczowe znaczenie dla oceny zgodności z prawem UE krajowych regulacji zawierających takie ograniczenia. Odpowiadając na pytania prejudycjalne, TSUE dokonał bowiem obszernej wykładni wymogów, których spełnienie warunkuje zgodność z prawem UE krajowych regulacji.

3.1. Dopuszczalność ograniczeń swobody przepływu kapitału – zasady ogólne

Możliwość ograniczenia swobody przepływu kapitału wynika *expressis verbis* z art. 65 TFUE. Zgodnie z tym przepisem swoboda przepływu kapitału nie narusza niektórych praw państw członkowskich, tj. praw do:

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

Lista ta nie ma charakteru zamkniętego. Została rozszerzona przez TSUE na gruncie doktryny wymogów koniecznych[220]. Poza przesłankami wskazanymi w art. 65 ust. 1 TFUE dopuszczalne są zatem inne ograniczenia swobody przepływu kapitału uzasadnione nadrzędnymi wymogami interesu ogólnego, nie mające charakteru dyskryminującego i odpowiadające zasadzie proporcjonalności[221]. Uznaje się wręcz, że TSUE dokonał przejęcia do swobody przepływu kapitału dorobku orzeczniczego sformułowanego na tle ograniczeń swobody przepływu towarów[222]. W odniesieniu do swobody przepływu kapitału doktryna wymogów koniecznych znalazła jednak zastosowanie dopiero na początku lat 90. XX-w.[223]

219 Szeroko nt. zastosowania doktryny wymogów koniecznych nie tylko do swobody przepływu towarów, ale również pozostałych swobód traktatowych por. A. Zawidzka, *Rynek wewnętrzny Wspólnoty Europejskiej a interes publiczny*, Warszawa 2002, s. 126-139, 198-233.

220 Por. M. Mataczyński [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat*..., s. 1008.

221 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. 34-37, https://www.doi.org/10.14746/ppr.2020.27.2.2; 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. 457. Poza przesłankami wskazanymi w art. 65 ust. 1 TFUE dopuszczalne są zatem inne ograniczenia swobody przepływu kapitału uzasadnione nadrzędnymi wymogami interesu ogólnego, nie mające charakteru dyskryminującego i odpowiadające zasadzie proporcjonalności.

222 M. Mataczyński [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat*..., s. 1017.

223 P. Wojciechowski zwraca uwagę, że pierwszym wyrokiem, w którym można odnaleźć zaczątki doktryny wymogów koniecznych w odniesieniu do swobody przepływu kapitału jest wyrok z 1993 r. w sprawie C-148/91, *Veronica*

Podsumowując, w świetle utrwalonego orzecznictwa TSUE, dopuszczalne jest przyjmowanie przez państwa członkowskie środków ograniczających swobodę przepływu kapitału, o ile środki te spełniają łącznie następujące warunki:

- są podyktowane względami wymienionymi w art. 65 ust. 1 TFUE lub stanowią nadrzędne wymogi interesu ogólnego;
- nie stanowią arbitralnej dyskryminacji ani ukrytego ograniczenia w swobodnym przepływie kapitału i płatności (art. 65 ust. 3 TFUE);
- odpowiadają zasadzie proporcjonalności, tj. są odpowiednie do zapewnienia realizacji zamierzonego celu (przesłanka odpowiedniości) oraz nie wykraczają ponad to, co jest konieczne dla jego osiągnięcia (przesłanka konieczności)[224].

3.2. Nadrzędne wymogi interesu ogólnego powoływane dla uzasadnienia ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi

Państwa członkowskie UE uzasadniały ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi różnorodnymi nadrzędnymi wymogami interesu ogólnego. Wymogi te były ściśle związane ze specyfiką sektora rolnego w danym państwie. Na podstawie analizy orzecznictwa TSUE można wskazać na następujące nadrzędne wymogi interesu ogólnego powoływane przez państwa członkowskie:

- zastrzeżenie własności nieruchomości rolnych dla osób, które je uprawiają; uniemożliwienie nabycia nieruchomości rolnych do celów czysto spekulacyjnych; zapewnienie dostępu do nieruchomości rolnych dla nowych gospodarstw rolnych; ułatwienie tworzenia gospodarstw rolnych o wielkości pozwalającej na opłacalną i konkurencyjną produkcję rolną; uniknięcie rozdrobnienia nieruchomości rolnych i wyludniania obszarów wiejskich – to wymogi powołane przez Węgry w sprawie *Segro* z 2018 r.[225];
- zachowanie uprawy gruntów rolnych poprzez zagospodarowanie bezpośrednie, które stanowi jedną z form tradycyjnej uprawy i służy temu, aby nieruchomości rolne były w przeważającym stopniu zamieszkiwane i uprawiane przez ich właścicieli; utrzymanie w celu planowania przestrzennego stałej populacji w środowisku rolnym; wspieranie rozsądnego użytkowania dostępnych nieruchomości rolnych poprzez zwalczanie presji rynkowej – to wymogi powołane przez Danię w sprawie *Festersen* z 2007 r.[226];

Omroep, w którym TSUE uznał, że uzasadnieniem ograniczeń swobody przepływu kapitału może być konieczność zapewnienia pluralistycznego i niekomercyjnego charakteru systemu audiowizualnego wprowadzonego przez dane państwo, co wykraczało poza dopuszczony traktatem zakres ograniczenia tej swobody. Następnie w wyroku z 1995 r. w sprawie C-55/94, *Gebhard* TSUE używał już ogólnego sformułowania „krajowe środki mogące utrudniać lub zniechęcać do korzystania z podstawowych swobód", uznając w ten sposób możliwość stosowania doktryny wymogów koniecznych do wszystkich czterech swobód unijnych. Potwierdzenie zastosowania pojęcia wymogów imperatywnych do swobody przepływu kapitału znalazło się w orzeczeniu z 2002 r. w sprawie *Komisja przeciwko Portugalii*, C-367/98. W orzeczeniu tym TSUE wskazał, że swoboda przepływu kapitału jako jedną z fundamentalnych zasad traktatowych może być ograniczona jedynie poprzez przepisy krajowe usprawiedliwione na podstawie art. 73d Traktatu (obecnie art. 65 ust. 1 TFUE) lub przez odwołanie się do wymogów imperatywnych interesu publicznego. Por. P. Wojciechowski, *Wybrane aspekty*..., s. 36-37.

224 Por. M. Mataczyński [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat*..., s. 1008-1009; wyrok TSUE z 25 stycznia 2007 r., w sprawie C-370/05. Postępowanie karne przeciwko *Uwe Kay Festersen*, pkt 26.

225 Wyrok TSUE z 6 marca 2018 r. w sprawie *Segro*, C-52/16, ECLI:EU:C:2018:157.

226 Wyrok TSUE z 25 stycznia 2007 r., w sprawie C-370/05. Postępowanie karne przeciwko *Uwe Kay Festersen*.

- zachowanie społeczności rolniczych; dystrybuowanie nieruchomości rolnych w sposób pozwalający na rozwój rentownych gospodarstw; rozsądne wykorzystanie dostępnych nieruchomości rolnych poprzez opieranie się presji rynkowej; zapobieganie klęskom naturalnym i realizacja celów społecznych – to wymogi powoływane przez Austrię w sprawie *Ospelt i Schlössle Weissenberg* z 2001 r.[227];
- wykorzystywanie nieruchomości rolnych do celów działalności rolniczej z zapewnieniem ciągłości tej działalności – to wymogi, którym służyły przepisy łotewskie, o których mowa w sprawie *KOB* z 2020 r.[228];
- zachowanie kontroli nad planowaniem przestrzennym terenów wiejskich i miejskich; utrzymanie stałej populacji oraz zachowanie aktywności gospodarczej niezależnie od turystyki w niektórych regionach – to wymogi wskazywane przez Austrię w sprawie *Konle*[229] z 1999 r. Cele związane z odpowiednim zagospodarowaniem przestrzeni oraz zapobieganiem zagospodarowania terenów do celów wyłącznie rekreacyjnych, w szczególności na potrzeby budowy domów wakacyjnych, były podnoszone przez Austrię także w sprawie C-300/01, *Doris Salzmann*[230] i C-515/99 *Reisch i in.*[231] Sprawy te nie dotyczyły jednak nieruchomości rolnych[232];
- zwiększenie powierzchni gospodarstw rolnych, które w przeciwnym wypadku nie mogłyby być wykorzystywane do celów prowadzenia rentownej działalności rolniczej; przeciwdziałanie spekulacji oraz zapewnienie własności gruntów rolnych tym, którzy je uprawiają – to wymogi, którym przyświecały regulacje irlandzkie, o których mowa w wyroku w sprawie *Fearon*[233] z 1984 r.

To właśnie w świetle powyższych nadrzędnych wymogów interesu ogólnego TSUE oceniał krajowe przepisy państw członkowskich, które uzależniały nabycie nieruchomości rolnych od spełnienia szczególnych przesłanek. Stwierdzenie, że określony środek stanowi ograniczenie traktatowej swobody gospodarczej nie oznacza bowiem jeszcze jego niedopuszczalności. Naruszenie to może być usprawiedliwione w przypadku, gdy spełnione są wskazane powyżej zasady wynikające z orzecznictwa TSUE[234].

3.3. Ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi w kontekście celów WPR

Nadrzędne wymogi interesu ogólnego przywoływane przez państwa członkowskie dla uzasadnienia ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi są spójne z celami WPR, wyrażonymi w art. 39 TFUE. Cele te są następujące:

227 Wyrok TSUE z 23 września 2003 r. w sprawie *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, C-452/01.

228 Wyrok TSUE z 11 czerwca 2020 r. w sprawie *KOB*, C-206/19.

229 Wyrok TSUE z 1 czerwca 1999 r. w sprawie *Klaus Konle przeciwko Republice Austrii*, C-302/97.

230 Wyrok TSUE z 15 maja 2003 r. w sprawie *Doris Salzmann*, C-300/01, ECLI:EU:C:2003:283.

231 Wyrok TSUE z 5 marca 2002 r. w sprawie połączonej *Hans Reisch i in.*, C-515/99, C-519/99 do C-524/99 oraz C-526/99 do C-540/99, ECLI:EU:C:2002:135.

232 Regulacje austriackie, oceniane przez TSUE w sprawach Doris Salzmann oraz Reisch i in. poddawały transakcję nabycia nieruchomości procedurze uzyskania przez potencjalnego nabywcę uprzedniego zezwolenia. Jednym z warunków uzyskania zezwolenia było złożenie przez nabywcę deklaracji, że nie przeznaczy nabywanych nieruchomości rolnych na cele rekreacyjne oraz, że jest obywatelem austriackim. TSUE uznał, że wymóg uzyskania uprzedniego zezwolenia w tych okolicznościach jest sprzeczny ze swobodą przepływu kapitału.

233 Wyrok TSUE z 6 listopada 1984 r. w sprawie *Fearon przeciwko Irish Land Commission*, C-182/83.

234 B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Obrót nieruchomościami rolnymi*..., s. 160-161.

a) zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej;
b) zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie;
c) stabilizacja rynków;
d) zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw;
e) zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.

Konieczne jest przy tym zwrócenie uwagi, że zgodnie z art. 39 ust. 2 TFUE, przy ustalaniu WPR i specjalnych środków służących jej realizacji, należy uwzględniać:

a) szczególny charakter gospodarki rolnej, wynikający ze struktury społecznej rolnictwa oraz z różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami rolniczymi,
b) potrzebę stopniowego wprowadzania odpowiednich środków dostosowawczych,
c) fakt, że w państwach członkowskich rolnictwo jest sektorem ściśle powiązanym z całą gospodarką.

Art. 39 TFUE nie jest jednak jedynym postanowieniem traktatowym dotyczącym celów i zadań WPR. Ustawodawca unijny w wykonywaniu uprawnień w dziedzinie rolnictwa związany jest bowiem w szczególności wartościami i celami ogólnymi UE, wyrażonymi w art. 2 i 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Wspólna Polityka Rolna nie znajduje zatem swojego uzasadnienia wyłącznie w realizacji traktatowych swobód gospodarczych. Powinna ona przyczyniać się również do rozwoju ogólnej polityki gospodarczej UE, w tym w dziedzinie spraw socjalnych, spójności, rozwoju regionalnego, ochrony środowiska, ochrony konsumenta czy handlu międzynarodowego. Tak więc zasady i wytyczne odnoszące się do innych polityk dotyczą również WPR i jej zadań[235].

Ponadto analiza celów WPR, zwłaszcza wyrażonych w art. 39 ust. 1 lit a) TFUE w związku z art. 191 TFUE, tj. przepisem dotyczącym celów polityki UE w dziedzinie środowiska naturalnego, prowadzi do wniosku, że WPR powinna przyczyniać się również do zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska, ochrony zdrowia ludzkiego, rozsądnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych oraz promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu[236].

W tym kontekście zasadne jest zadanie pytania o to, czy spójność celów powoływanych przez państwa członkowskie dla uzasadnienia krajowych ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi z celami WPR ma wpływ na ocenę zgodności krajowych rozwiązań z prawem UE. Wydaje się, że uznanie przez TSUE, iż względy powoływane przez państwo członkowskie odpowiadają celom WPR, może mieć wpływ na uznanie ich za nadrzędne wymogi interesu ogólnego. Tak było m.in. w sprawach *Ospelt i Schlössle Weissenberg* oraz *Festersen*, w których TSUE podkreślił, że względy powoływane przez, odpowiednio, Austrię i Danię, dla uzasadnienia ograniczeń swobody przepływu kapitału, były spójne z art. 39 ust. 1 lit. b), tj. z celem

235 A. Jurcewicz [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat*..., s. 680.

236 B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Pakiet legislacyjny WPR 2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego. Kompleksowa analiza prawna*, „Opinie i Ekspertyzy" 2012, nr 186, s. 20, https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/14255/Senat_Pakiet%20legislacyjny%20WPR%202020.pdf?sequence=1&isAllowed=y [dostęp: 30.08.2021].

zapewnienia odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej[237]. Trybunał Sprawiedliwości UE wskazał przy tym na art. 39 ust. 2 lit. a) TFUE, podkreślając wymóg uwzględnienia szczególnego charakteru gospodarki rolnej przy kształtowaniu WPR i środków służących jej realizacji[238].

Spójność celów przyświecających krajowym przepisom ograniczającym swobodę przepływu kapitału z celami WPR nie wpływa jednak zasadniczo na ocenę proporcjonalności środków ograniczających obrót nieruchomościami rolnymi. Ocena proporcjonalności pozostaje bowiem restrykcyjna. Tak można wywnioskować z wyroku TSUE w sprawie C-52/16 *Segro* z 2018 r. Trybunał Sprawiedliwości UE wskazał w nim, że: *uregulowania krajowe mogą ograniczać swobodny przepływ kapitału ze względu na cele, takie jak te zmierzające do zachowania eksploatacji gruntów rolnych poprzez zagospodarowanie bezpośrednie oraz do tego, aby nieruchomości rolne były przeważająco zamieszkane i uprawiane przez ich właścicieli, a także do utrzymania, do celów zagospodarowania przestrzennego, stałej populacji na obszarach wiejskich oraz do wspierania rozsądnego użytkowania dostępnych gruntów, zwalczając nacisk rynku nieruchomości. Cele te są zresztą zgodne ze wspólną polityką rolną, która na mocy art. 39 ust. 1 lit. b) TFUE ma na celu «zapewnienie* [...] *odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej» i której ustalanie winno uwzględniać, zgodnie z art. 39 ust. 2 lit. a) TFUE, «szczególny charakter gospodarki rolnej, wynikający ze struktury społecznej rolnictwa oraz z różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami rolniczymi»* [...] *Podobnie jest w przypadku celów polegających na zachowaniu rozdziału własności ziemskiej w sposób pozwalający na prawidłowy rozwój upraw i harmonijne zarządzanie przestrzenią oraz krajobrazem* [...] *W niniejszym przypadku należy jednak zbadać* [...], *czy rozpatrywane w postępowaniach głównych uregulowanie jest rzeczywiście uzasadnione obiektywnymi przesłankami niezależnymi od pochodzenia odnośnego kapitału oraz czy jest ono właściwe dla zagwarantowania osiągnięcia zamierzonego, zasadnego celu interesu ogólnego i nie wykracza poza to, co jest konieczne dla jego osiągnięcia*[239].

Z powyższego fragmentu orzeczenia wynika, że TSUE zwraca uwagę na zbieżność powołanych przez państwo nadrzędnych wymogów interesu ogólnego z celami WPR. Następnie jednak poddaje krajowe regulacje ocenie pod kątem ich proporcjonalności w sposób niezależny od kwestii spójności z celami WPR. Podobna logika wynika z wyroku TSUE w sprawie C-370/05 *Festersen* z 2005 r. Trybunał Sprawiedliwości UE wskazał w nim, że *zachowanie uprawy gruntów rolnych poprzez zagospodarowanie bezpośrednie* [...], *utrzymanie w celu planowania przestrzennego stałej populacji w środowisku rolnym* [...], *wspieranie rozsądnego użytkowania dostępnych gruntów poprzez zwalczanie presji rynku nieruchomości* [...] *same w sobie leżą w interesie ogólnym i mogą uzasadniać ograniczenia swobodnego przepływu kapitału* [...]. *Ponadto* [...] *cele te są zgodne ze wspólną polityką rolną, która na mocy art. 33 ust. 1 lit. b) WE ma na celu «zapewnienie* [...] *odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej»*[240]. Następnie jednak TSUE natychmiast przeszedł do oceny przepisów duńskich pod kątem ich proporcjonalności stwierdzając: *W odniesieniu do warunku proporcjonalności należy sprawdzić, czy obowiązek ustanowienia przez nabywcę stałego miejsca zamieszkania na nabytej nieruchomości rolnej stanowi* [...] *środek odpowiedni i konieczny do realizacji celów wymienionych w* [...] *wyroku*[241].

237 Wyrok TSUE z 25 stycznia 2007 r., w sprawie C-370/05. Postępowanie karne przeciwko *Uwe Kay Festersen*, pkt 28; wyrok TSUE z 23 września 2003 r. w sprawie *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, pkt 40.

238 Tamże.

239 Wyrok TSUE z 6 marca 2018 r. w sprawie *Segro*, C-52/16, pkt 82-84.

240 Wyrok TSUE z 25 stycznia 2007 r., w sprawie C-370/05. Postępowanie karne przeciwko *Uwe Kay Festersen*, pkt 27-28; wyrok TSUE z 23 września 2003 r. w sprawie *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, C-452/01, pkt 40.

241 Wyrok TSUE z 25 stycznia 2007 r w sprawie C-370/05. Postępowanie karne przeciwko *Uwe Kay Festersen*, pkt 29.

Finalnie w obu przywołanych wyrokach TSUE uznał, że choć krajowe środki ograniczające swobodę przepływu kapitału rzeczywiście były uzasadnione nadrzędnymi wymogami interesu ogólnego spójnymi z celami WPR, określonymi w art. 39 TFUE, nie odpowiadały one jednak zasadzie proporcjonalności. Nie spełniały zwłaszcza przesłanki konieczności, będącej jednym z elementów oceny proporcjonalności środka ograniczającego. Tym samym zostały oceniane przez TSUE jako niedopuszczalne.

Zasadne jest także zwrócenie uwagi, że w niektórych wyrokach dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi TSUE w ogóle nie odwołuje się do celów WPR. Tak było w wyrokach w sprawie C-302/97 *Konle* z 1999 r.[242] i w sprawie C-206/19 *KOB* z 2020 r.[243]

Podsumowując, należy stwierdzić, że TSUE bada ograniczenia swobody przepływu kapitału w sposób restrykcyjny, kierując się ściśle oceną ich wpływu na przepływ kapitału oraz spełnianiem wymogu proporcjonalności. Sam fakt, że krajowe przepisy służą celom spójnym z celami WPR, może mieć jedynie znaczenie przy ocenie możliwości uznania powoływanych przez ustawodawcę celów za nadrzędne wymogi interesu ogólnego.

3.4. Okresy przejściowe dotyczące nabywania nieruchomości rolnych

Tymczasowe wyjątki od zasady swobodnego przepływu kapitału w odniesieniu do nabywania nieruchomości rolnych przez obywateli innych państw członkowskich UE mogą wynikać z postanowień aktów prawnych szczegółowo określających warunki przystąpienia poszczególnych państw członkowskich do UE[244]. Akty te mogą w szczególności zawierać postanowienia dotyczące tzw. środków przejściowych mających zastosowanie do unijnych swobód gospodarczych. Owe środki przejściowe mogą mieć na celu w szczególności przygotowanie sektora rolnego do liberalizacji zasad nabywania nieruchomości rolnych oraz nowej sytuacji społeczno-ekonomicznej[245]. Biorąc pod uwagę znaczne różnice w cenach nieruchomości rolnych i sile nabywczej rolników w przystępujących do UE państwach członkowskich, w porównaniu z rolnikami w „starych" państwach członkowskich UE, niektóre „nowe" państwa członkowskie wynegocjowały dla siebie w traktatach akcesyjnych tzw. okresy przejściowe. W trakcie okresów przejściowych ograniczone zostało zastosowanie swobody przepływu kapitału do nabywania nieruchomości rolnych i leśnych w tych państwach przez obywateli innych państw członkowskich lub przez spółki utworzone zgodnie z prawem innego państwa członkowskiego, które nie mają ani siedziby, ani lokalnego przedstawicielstwa bądź agencji w danym państwie.

Co jednak istotne, w żadnym przypadku obywatele innych państw członkowskich UE nie mogą być traktowani w sposób mniej korzystny w zakresie nabywania gruntów rolnych i leśnych, niż w dniu podpisania traktatu o przystąpieniu lub być traktowani w sposób bardziej restrykcyjny niż obywatele państw trzecich.

242 Wyrok TSUE z 1 czerwca 1999 r. w sprawie *Klaus Konle przeciwko Republice Austrii*, C-302/97.

243 Wyrok TSUE z 11 czerwca 2020 r. w sprawie *KOB*, C-206/19.

244 Szeroko na ten temat por. C. Herma, *Podstawowe problemy prawno-instytucjonalne traktatów dotyczących przystąpienia do Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej na przykładzie Traktatu z 16 kwietnia 2003 r.*, „Przegląd Prawa Europejskiego" 2004, nr 3, s. 5.

245 Por. P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Tendencje rozwoju polskiego prawa rolnego w związku z uzyskaniem członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2009, nr 7(18), s. 36.

Instytucja okresu przejściowego w UE może być rozumiana jako jednostronne oświadczenie, złożone przez państwo przy przystępowaniu do UE na podstawie stosownego traktatu akcesyjnego, mocą którego państwo to zmierza do wykluczenia lub modyfikacji skutku prawnego pewnych regulacji prawnych UE wobec siebie. Owe wykluczenie lub modyfikacja mogą jednak mieć wyłącznie charakter tymczasowy, ściśle określony w stanowisku negocjacyjnym, a następnie traktacie akcesyjnym[246].

Okresy przejściowe mogą dodatkowo podlegać przedłużeniu o maksymalnie 3 lata, jeżeli zostało to zastrzeżone w dokumentach akcesyjnych. Decyzję o przedłużeniu wydaje Komisja na wniosek państwa członkowskiego, jeżeli istnieją wystarczające dowody potwierdzające, iż po wygaśnięciu okresu przejściowego wystąpią poważne zakłócenia lub ryzyko ich powstania na rynku gruntów rolnych w państwie członkowskim[247].

Dla poszczególnych państw przystępujących do UE w dniu 1 maja 2004 r. okresy przejściowe zostały określone w Akcie dotyczącym warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej[248]. Są one następujące:

- Republika Czeska: 7 lat z możliwością przedłużenia o maksymalnie 3 lata. Dodatkowo Republika Czeska mogła utrzymać w mocy przez okres pięciu lat od dnia przystąpienia przepisy krajowe dotyczące nabywania „drugich domów" przez obywateli państw członkowskich nie mieszkających w Republice Czeskiej oraz spółki ustanowione zgodnie z ustawodawstwem innego państwa członkowskiego i nie mające ani siedziby, ani też oddziału lub przedstawicielstwa na terytorium Republiki Czeskiej;
- Estonia: 7 lat z możliwością przedłużenia o maksymalnie 3 lata;
- Litwa: 7 lat z możliwością przedłużenia o maksymalnie 3 lata. Z dniem 15 kwietnia 2011 r. Litwa otrzymała przedłużenie okresu przejściowego do dnia 30 kwietnia 2014 r., zgodnie z decyzją Komisji nr 2011/240/UE z dnia 14 kwietnia 2011 r.[249]
- Węgry: 7 lat z możliwością przedłużenia o maksymalnie 3 lata. Dodatkowo Węgry mogły utrzymać w mocy przez okres 5 lat od dnia przystąpienia ograniczenia dotyczące nabywania „drugich domów", wynikające z przepisów prawnych istniejących w chwili podpisania Traktatu akcesyjnego. Z dniem 10 stycznia 2011 r. okres przejściowy na nabywanie gruntów rolnych został przedłużony do dnia 30 kwietnia 2014 r., zgodnie z decyzją Komisji nr 2010/792/UE z dnia 20 grudnia 2010 r.[250];

246 J. Ryszka, *Zastrzeżenia i okresy przejściowe w prawie Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2011, nr 86, s. 211-226.

247 Szerzej nt. przedłużenia okresów ochronnych przez niektóre państwa członkowskie UE oraz przyjęcia przez nie zmian prawnych już po wygaśnięciu okresów ochronnych w celu zachowania kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi por. P. Litwiniuk, *O potrzebie nowych regulacji kształtujących ustrój rolny w świetle współczesnych wyzwań oraz doświadczeń zagranicznych*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy*..., s. 113-114.

248 Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 236 z 2003 r., s. 33 z późn. zm. (dalej: Akt).

249 Decyzja Komisji z dnia 14 kwietnia 2011 r. przedłużająca okres przejściowy dotyczący nabywania gruntów rolnych na Litwie, Dz.Urz. UE L 101 z 15.04.2011 r., s. 122.

250 Decyzja Komisji z dnia 20 grudnia 2010 r. przedłużająca okres przejściowy dotyczący nabywania gruntów rolnych na Węgrzech, Dz.Urz. UE L 336 z 21.12.2010 r., s. 60.

- Słowacja – 7 lat z możliwością przedłużenia o maksymalnie 3 lata. Z dniem 15 kwietnia 2011 r. okres przejściowy na nabywanie gruntów rolnych i leśnych został przedłużony do dnia 30 kwietnia 2014 r., zgodnie z decyzją Komisji nr 2011/241/UE z dnia 14 kwietnia 2011 r.[251];
- Łotwa: 7 lat z możliwością przedłużenia o maksimum 3 lata. Z dniem 8 kwietnia 2011 r. okres przejściowy na nabywanie gruntów rolnych i leśnych został przedłużony do dnia 30 kwietnia 2014 r., zgodnie z decyzją Komisji nr 2011/226/UE z dnia 7 kwietnia 2011 r.[252];
- Cypr: może utrzymać w mocy przez okres 5 lat od dnia przystąpienia przepisy obowiązujące w dniu 31 grudnia 2000 r. dotyczące nabywania „drugich domów";
- Polska – 12 lat. Dodatkowo Polska mogła utrzymać w mocy zasady odnoszące się do nabywania „drugich domów", przewidziane w ustawie z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, przez okres pięciu lat od dnia przystąpienia;
- Słowenia: może skorzystać z ogólnej klauzuli ochronnej, o której mowa w art.37 ww. aktu dotyczącego warunków przystąpienia przez okres nieprzekraczający 7 lat od dnia przystąpienia. Artykuł ten stanowi: *Jeżeli przed końcem trzyletniego okresu następującego po przystąpieniu pojawią się trudności, które są poważne i mogą utrzymywać się w jakimkolwiek sektorze gospodarki, lub mogą spowodować poważne pogorszenie sytuacji gospodarczej danego obszaru, nowe Państwo Członkowskie może zwrócić się o zezwolenie na podjęcie środków ochronnych w celu naprawienia sytuacji i dostosowania danego sektora gospodarki do wspólnego rynku. W takich samych okolicznościach każde z obecnych Państw Członkowskich może zwrócić się o zezwolenie na podjęcie środków ochronnych w stosunku do jednego lub większej liczby nowych Państw Członkowskich* [...] *Na wniosek zainteresowanego Państwa, Komisja w ramach procedury nadzwyczajnej, określa środki ochronne, które uważa za niezbędne, wskazując warunki i zasady ich wprowadzenia w życie* [...] *Środki dopuszczone na mocy ustępu 2 mogą obejmować odstępstwa od stosowania zasad zawartych w Traktacie WE, a także od niniejszego Aktu, w takim zakresie i na takie okresy, jakie są ściśle niezbędne do realizacji celów, o których mowa w ustępie 1. Pierwszeństwo przyznaje się środkom, które w możliwie najmniejszy sposób zakłócają funkcjonowanie wspólnego rynku.*
- Malta – brak okresu przejściowego na nabywanie gruntów rolnych i leśnych.

Postanowienia aktu dotyczącego warunków przystąpienia zawierają szereg indywidualnych doprecyzowań, dotyczących warunków stosowania okresów przejściowych w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich, które takie okresy wynegocjowały. Łączy je jednak zastrzeżenie, że ogólny przegląd środków przejściowych dotyczących nabywania gruntów rolnych i leśnych odbywa się przed końcem trzeciego roku następującego po dniu przystąpienia. W tym celu Komisja przedstawia Radzie sprawozdanie. Rada zaś, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, może podjąć decyzję o skróceniu lub zakończeniu okresu przejściowego.

251 Decyzja Komisji z dnia 14 kwietnia 2011 r. przedłużająca okres przejściowy dotyczący nabywania gruntów rolnych na Słowacji, Dz.Urz. UE L 101 z 15.04.2011 r., s. 124.

252 Decyzja Komisji z dnia 7 kwietnia 2011 r. przedłużająca okres przejściowy dotyczący nabywania gruntów rolnych na Łotwie, Dz.Urz. UE L 94 z 8.04.2011 r., s. 31.

Z kolei w świetle Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej[253], okresy przejściowe wynegocjowane przez te państwa są następujące:

- Rumunia: 7 lat od dnia przystąpienia, bez możliwości przedłużenia. Dodatkowo Rumunia mogła utrzymać w mocy przez okres 5 lat od dnia przystąpienia ograniczenia ustanowione w jej przepisach, istniejące w chwili podpisania traktatu o przystąpieniu, dotyczące nabywania własności nieruchomości stanowiących tzw. „drugie domy" przez obywateli państw członkowskich lub państw będących stronami Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym, nie zamieszkałych w Rumunii oraz przez przedsiębiorstwa utworzone zgodnie z przepisami prawa innego państwa członkowskiego lub państwa EOG, nie mające siedziby ani oddziału lub przedstawicielstwa na terytorium Rumunii;
- Bułgaria: 7 lat od dnia przystąpienia, bez możliwości przedłużenia. Dodatkowo Bułgaria mogła utrzymać w mocy przez okres 5 lat od dnia przystąpienia ograniczenia ustanowione w jej przepisach, istniejące w chwili podpisania traktatu o przystąpieniu, dotyczące nabywania własności nieruchomości stanowiących tzw. „drugie domy" przez obywateli państw członkowskich lub państw będących stronami Porozumienia EOG, nie zamieszkałych w Bułgarii oraz przez osoby prawne, utworzone zgodnie z przepisami prawa innego państwa członkowskiego lub państwa EOG. Interesujące jest, że pomimo braku możliwości przedłużenia okresu przejściowego, bułgarski parlament przyjął w 2013 r. moratorium na zakup nieruchomości rolnych przez cudzoziemców, w tym obywateli państw członkowskich UE. Miał on trwać do 2020 r. Moratorium sprzeciwiła się Komisja, wskazując na jego niezgodność z traktatem akcesyjnym. Ostatecznie moratorium zostało zniesione w wyniku wyroku bułgarskiego Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł o jego niekonstytucyjności[254].

Jako ostatnia, na chwilę obecną, do UE przystąpiła Chorwacja. Wynegocjowany przez nią okres przejściowy w Akcie dotyczącym warunków przystąpienia Republiki Chorwacji oraz dostosowań w Traktacie o Unii Europejskiej, Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktacie Ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej[255] trwał 7 lat i upłynął w dnia 30 czerwca 2020 r.[256] W akcie tym przewidziano jednocześnie możliwość przedłużenia okresu przejściowego o maksymalnie 3 kolejne lata – w odniesieniu do całego kraju lub wy-

253 Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 157 z 21.6.2005 r., s. 203.

254 Por. *Bulgaria Lifts Ban on Selling Land to EU Investors*, https://www.reuters.com/article/uk-bulgaria-land-idUKBREA0R1CW20140128 [dostęp: 12.06.2021].

255 Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Chorwacji oraz dostosowań w Traktacie o Unii Europejskiej, Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktacie Ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, Dz.Urz. UE L 112 z 24.04.2012 r., s. 21.

256 Tamże, pkt 3 załącznika nr 5: *Niezależnie od zobowiązań wynikających z Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Chorwacja może utrzymać w mocy przez okres siedmiu lat od dnia przystąpienia ograniczenia ustanowione w swojej ustawie o gruntach rolnych (OG 152/08), obowiązującej w dniu podpisania traktatu o przystąpieniu, dotyczącej nabywania gruntów rolnych przez obywateli innego państwa członkowskiego, przez obywateli państw będących stroną Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (Porozumienia EOG) oraz przez osoby prawne utworzone zgodnie z prawem innego państwa członkowskiego lub państwa-strony Porozumienia EOG.*

łącznie jego wybranych, szczególnie zagrożonych obszarów geograficznych. Na mocy decyzji Komisji (UE) 2020/787 z dnia 16 czerwca 2020 r. przedłużającej okres przejściowy dotyczący nabywania gruntów rolnych w Chorwacji[257] państwo to uzyskało przedłużenie okresu przejściowego do dnia 30 czerwca 2023 r. dla całego kraju. Powodem złożenia przez Chorwację wniosku o przedłużenie okresu przejściowego była przede wszystkim utrzymująca się bardzo istotna różnica pomiędzy cenami gruntów rolnych w Chorwacji a „niemal wszystkimi krajami UE-15". W ocenie Chorwacji liberalizacja obrotu gruntami rolnymi na jej terytorium mogłaby w konsekwencji doprowadzić do nagłego, silnego wzrostu cen gruntów rolnych, który byłby niekorzystny dla strukturalnej transformacji chorwackiego rolnictwa, w tym transformacji małych gospodarstw w średnie gospodarstwa rolne (motyw 4–9 decyzji 2020/787). W decyzji tej podkreślono jednocześnie, że celem przedłużenia okresu przejściowego jest przygotowanie Chorwacji do liberalizacji rynku gruntów rolnych, która ma także swoje pozytywne strony. Jak wskazano w motywie 12: *Zważywszy, że otwarty i jednolity rynek był zawsze istotny dla dobrobytu całej Europy, napływ kapitału zagranicznego na chorwacki rynek gruntów rolnych mógłby przynieść ze sobą także potencjalne korzyści dla tego rynku. Jak podkreślono w przeglądzie śródokresowym, inwestycje zagraniczne w sektorze rolnym mogą również mieć istotny długoterminowy wkład w zapewnienie kapitału i wiedzy oraz w funkcjonowanie rynków gruntów i wydajność produkcji rolnej. Stopniowe rozluźnianie ograniczeń dotyczących praw własności dla obcokrajowców i zagranicznych podmiotów jeszcze w trakcie obowiązywania okresu przejściowego pomogłoby przygotować rynek na pełną liberalizację.*

3.5. Orzecznictwo TSUE dotyczące zgodności z prawem UE przepisów krajowych ograniczających swobodę przepływu kapitału na rynku nieruchomości rolnych

Ocena zgodności z art. 63 TFUE przepisów krajowych wprowadzających ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi to kwestia rozpatrywana indywidualnie, w odniesieniu do konkretnych regulacji krajowych. Ocena ta obejmuje ustalenie, czy cele, którym służą ograniczające swobodny obrót nieruchomościami rolnymi przepisy krajowe stanowią nadrzędne wymogi interesu ogólnego oraz, czy krajowe rozwiązania odpowiadają zasadom niedyskryminacji i proporcjonalności.

Na tym tle zasadne jest dokonanie przeglądu orzecznictwa TSUE dotyczącego wprowadzanych przez państwa członkowskie ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi pod kątem ich zgodności z prawem UE.

3.5.1. Wyrok TSUE w sprawie *Festersen,* C-370/05

W wyroku w sprawie prejudycjalnej *Festersen* TSUE dokonał oceny zgodności ze swobodą przepływu kapitału przepisów duńskich, które uzależniały nabycie nieruchomości rolnej od spełnienia warunku polegającego na ustanowieniu przez nabywcę stałego miejsca zamieszkania na nabytej nieruchomości. Pytanie prejudycjalne zostało skierowane do TSUE przez sąd krajowy, orzekający w sprawie obywatela niemieckiego U.K. Festersena, który nie wykonał

257 Decyzja Komisji (UE) 2020/787 z dnia 16 czerwca 2020 r. przedłużająca okres przejściowy dotyczący nabywania gruntów rolnych w Chorwacji, Dz.Urz. UE L 192 z 17.06.2020 r., s. 1.

obowiązku ustanowienia stałego miejsca zamieszkania na nieruchomości rolnej, którą nabył w Danii. Sankcją za niewykonanie tego obowiązku był w świetle przepisów duńskich nakaz przeniesienia własności nieruchomości w terminie od sześciu miesięcy do jednego roku, a w przypadku dzierżawy nakaz zakończenia stosunku umownego w tym terminie[258]. U.K. Festersen otrzymał taki nakaz. Sąd krajowy zwrócił się w tej sytuacji do TSUE z pytaniem, czy przepisy art. 49 TFUE i art. 63 TFUE sprzeciwiają się uzależnieniu przez państwo członkowskie nabycia nieruchomości rolnej od spełnienia warunku, polegającego na ustanowieniu przez nabywcę stałego miejsca zamieszkania na tej nieruchomości.

Trybunał Sprawiedliwości UE dokonał oceny przepisów pod kątem swobody przepływu kapitału, a nie swobody przedsiębiorczości. Jak już bowiem wskazano, TSUE dokonuje wyboru swobody, która w danym przypadku ma pierwszorzędne znaczenie i pod jej kątem rozpatruje regulacje krajowe. Wyjaśnił on, że przepływy kapitału obejmują zwłaszcza czynności, poprzez które nierezydenci dokonują inwestycji w nieruchomości na terytorium państwa członkowskiego[259].

TSUE uznał, że nawet jeżeli duńskie przepisy nie tworzyły dyskryminacji pomiędzy obywatelami duńskimi a obywatelami innych państw członkowskich UE lub EOG, to ustanowiony w nich warunek zamieszkania, który mógł być zniesiony jedynie na podstawie zezwolenia ministra właściwego ds. rolnictwa, był nieproporcjonalny do zamierzonego celu i w konsekwencji ograniczał swobodę przepływu kapitału.

Jednocześnie TSUE przypomniał, że środek ograniczający swobodę przepływu kapitału może być dopuszczony pod warunkiem, że dąży do celu służącego interesowi ogólnemu, jest stosowany w sposób niedyskryminujący oraz przestrzega zasady proporcjonalności, tzn. musi być odpowiedni do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykraczać ponad to, co jest konieczne do jego osiągnięcia[260]. W sprawie tej rząd duński powołał następujące cele interesu ogólnego: po pierwsze – zachowanie uprawy gruntów rolnych poprzez zagospodarowanie bezpośrednie, które stanowi jedną z form tradycyjnej uprawy w Danii i służy temu, aby nieruchomości rolne były w przeważającym stopniu zamieszkiwane i uprawiane przez ich właścicieli; po drugie – utrzymanie w celu planowania przestrzennego stałej populacji w środowisku rolnym; a po trzecie – wspieranie rozsądnego użytkowania dostępnych gruntów poprzez zwalczanie presji rynku nieruchomości. Cele te leżały w ocenie TSUE w interesie ogólnym i mogłyby – z zastrzeżeniem spełnienia pozostałych wymogów – uzasadniać ograniczenia swobodnego przepływu kapitału.

Oceniając sposób realizacji tych celów, TSUE uznał jednak, że nie zostały spełnione przesłanki zasady proporcjonalności. W odniesieniu do przesłanki odpowiedniości, TSUE uznał, że obowiązek zamieszkiwania, który w przypadku nabywcy nieruchomości rolnej o powierzchni mniejszej niż 30 ha nie był połączony z obowiązkiem osobistego użytkowania tego dobra, sam w sobie nie zapewniał realizacji celu zachowania tradycyjnej formy użytkowania poprzez zagospodarowanie bezpośrednie. Ponadto TSUE ocenił, że cel polegający na zatrzymaniu ludności w środowisku rolnym nie może zostać osiągnięty, jeżeli czynność nabycia jest dokonywana akurat przez rolnika, który mieszka już w innym gospodarstwie. Przesłankę odpowiedniości

258 Wyrok TSUE z 25 stycznia 2007 r., w sprawie C-370/05. Postępowanie karne przeciwko *Uwe Kay Festersen*, pkt 8.

259 Wyrok TSUE z 16 marca 1999 r. w sprawie *Manfred Trummer i Peter Mayer*, C-222/97, pkt 21; wyrok TSUE z 5 marca 2002 r. w sprawach połączonych *Hans Reisch i in*., C-515/99, C-519/99 do C-524/99 oraz C-526/99 do C-540/99, pkt 30.

260 Wyrok TSUE z 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-370/05. Postępowanie karne przeciwko *Uwe Kay Festersen*, pkt 26.

przepisów wymagających zamieszkiwania na nabytej nieruchomości TSUE uznał natomiast za spełnioną w odniesieniu do realizacji celu zredukowania liczby potencjalnych nabywców nieruchomości rolnych i w konsekwencji zmniejszenia presji rynku na nieruchomości. Trybunał Sprawiedliwości UE stwierdził, że można uznać, iż przepisy duńskie zawierające przedmiotowy wymóg zamieszkiwania, rzeczywiście zapobiegały nabywaniu nieruchomości rolnych w celach czysto spekulacyjnych. To z kolei służyło ułatwianiu nabywania tych nieruchomości przede wszystkim osobom zamierzającym je uprawiać[261].

Po zbadaniu przesłanki odpowiedniości, TSUE przeszedł do zbadania przesłanki konieczności, tj. tego, czy obowiązek zamieszkania stanowi środek, który nie wykracza ponad to, co jest konieczne dla osiągnięcia tego celu. W tym zakresie TSUE uznał, że przesłanka konieczności nie została spełniona. Wynikało to w szczególności z uznania, że obowiązek zamieszkiwania na nabytej nieruchomości ogranicza nie tylko swobodny przepływ kapitału, ale także prawo do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania przez nabywcę, tj. prawo, które zapewnia mu art. 2 ust. 1 Protokołu nr 4 do Konwencji. Elementem, który przesądził o tej ocenie był dodatkowy warunek, by miejsce zamieszkania zostało utrzymane przez przynajmniej osiem lat.

Ponadto w ocenie TSUE istnieją inne, mniej restrykcyjne środki pozwalające na realizację zakładanych celów, jak np. przyjęcie przepisów dotyczących wyższego opodatkowania czynności odsprzedaży nieruchomości dokonywanych wkrótce po nabyciu, czy też wprowadzenie wymogu minimalnego znacznego okresu trwania dla umów dzierżawy nieruchomości rolnych[262].

W konsekwencji TSUE uznał, że art. 63 TFUE sprzeciwia się temu, aby przepisy krajowe uzależniały nabycie nieruchomości rolnej od spełnienia warunku polegającego na ustanowieniu przez nabywcę stałego miejsca zamieszkania na tej nieruchomości.

Wyrok w sprawie Festersen ma doniosłe znaczenie dla oceny przepisów krajowych wprowadzających wymogi dotyczące miejsca zamieszkania. Wskazuje on w szczególności na znaczenie praw podstawowych w ramach tej oceny. W tym kontekście zasadne jest zwrócenie uwagi, że zgodnie z art. 6 ust. 3 TUE prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa. Trybunał Sprawiedliwości UE wyraźnie zaznaczył w wyroku w sprawie Festersen, że obowiązek zamieszkania na nabytej nieruchomości rolnej narusza prawo podstawowe zagwarantowane przez EKPC i jest „szczególnie uciążliwy"[263]. Wykazanie proporcjonalności przepisów ograniczających wykonywanie podstawowego prawa wyboru miejsca zamieszkania wymaga dogłębnej analizy. Nie będzie bowiem możliwe uznanie za proporcjonalne przepisów ograniczających prawo podstawowe, jeżeli istniałby jakikolwiek inny, mniej restrykcyjny środek, który pozwalałby na osiągnięcie zakładanych celów interesu ogólnego. Wyrok ten wskazuje także na to, że kontrola ograniczeń praw podstawowych jest możliwie najszersza[264]. Obejmuje ona rzeczywiste ważenie interesu jednostki w jej zachowaniu danego uprawnienia z interesem ogólnym uznanym przez UE bądź też z potrzebą ochrony prawa lub wolności innych osób[265].

261 Wyrok TSUE z 25 stycznia 2007 r., w sprawie C-370/05. Postępowanie karne przeciwko *Uwe Kay Festersen*, pkt 33.
262 Tamże, pkt 39.
263 Tamże, pkt 37.
264 J. Maliszewska-Nienartowicz, *Rozwój zasady proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym*, „Studia Europejskie" 2006, nr 1 (33), s. 80.
265 Tamże.

3.5.2. Wyrok TSUE w sprawie *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, C-452/01

W wyroku w sprawie *Ospelt i Schlössle Weissenberg* TSUE dokonał oceny przepisów austriackich, wymagających, aby nabywca w każdym przypadku osobiście uprawiał nieruchomości rolne będące przedmiotem transakcji i zamieszkiwał na terenie gospodarstwa rolnego. Nabycie nieruchomości wymagało uzyskania uprzedniego zezwolenia od kompetentnego organu. Przepisy austriackie służyły realizacji następujących celów: utrzymanie populacji rolnej w środowisku wiejskim; zapewnienie podziału własności gruntów, umożliwiającego rozwój samodzielnych gospodarstw rolnych; zwalczanie presji cenowej na rynek nieruchomości rolnych oraz pielęgnację środowiska i krajobrazu. Trybunał Sprawiedliwości UE uznał, że cele te mogą stanowić nadrzędne wymogi interesu ogólnego.

Stan faktyczny w tej sprawie związany był z sytuacją, w której organ odmówił wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnej osobie prawnej, tj. fundacji. Powodem odmowy był fakt, że fundacja ta nie miała osobiście ich uprawiać, lecz deklarowała wydzierżawienie nieruchomości rolnikom, którzy zresztą przez wiele lat uprawiali je na podstawie umów dzierżawy.

TSUE uznał przepisy austriackie, które pozwalały na nabycie nieruchomości rolnych wyłącznie zamieszkującym i uprawiającym je rolnikom, za nieproporcjonalne. W jego ocenie wykraczały one ponad to, co jest konieczne dla utrzymania rolniczego charakteru danego obszaru. Wydzierżawienie rolnikom gruntów przez osoby prawne w pełni pozwalało bowiem na zapewnienie ich rolniczego wykorzystania, a więc odpowiadało celom zakładanym przez ustawodawcę austriackiego. Trybunał Sprawiedliwości UE podkreślił też, że przepisy austriackie skutkują w istocie ograniczeniem możliwości dzierżawienia nieruchomości przez rolników, którzy nie dysponują środkami finansowymi pozwalającymi im na ich zakup. Tak więc, TSUE uznał, że istnieją inne, mniej restrykcyjne rozwiązania prawne, które mogłyby służyć realizacji tych samych, zamierzonych przez ustawodawcę austriackiego, celów. Za przykład takiego rozwiązania TSUE podał nałożenie określonych obowiązków na nabywców nieruchomości rolnych, będących osobami prawnymi, np. ich długoterminowe wydzierżawienie, czy też zobowiązanie nabywców nie będących rolnikami do zapewnienia rolniczego wykorzystania gruntów.

W efekcie uznania za nieproporcjonalne przepisów wymagających osobistego uprawiania nabywanych gruntów rolnych i zamieszkiwania w gospodarstwie rolnym TSUE orzekł o ich niezgodności ze swobodą przepływu kapitału.

Jednocześnie, co istotne, TSUE wskazał, że przepisy ustanawiające procedurę wydawania wcześniejszego zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnych nie są co do zasady sprzeczne z TFUE. Warunkiem ich zgodności z prawem UE jest niedyskryminacyjny charakter i proporcjonalność. Aby procedura uprzedniego zezwolenia mogła zostać uznana za proporcjonalną, konieczne jest, aby inne, mniej restrykcyjne rozwiązania, takie jak np. system deklaracji *a posteriori*, nie pozwalały na osiągnięcie zamierzonego celu[266]. Uzyskanie zezwolenia powinno dodatkowo opierać się na obiektywnych kryteriach, które są wnioskodawcy znane. Niezbędne jest również zapewnienie mu możliwości odwołania się do sądu od decyzji organu rozstrzygającego w kwestii zezwolenia[267].

266 Tamże, pkt 41; wyrok TSUE z 1 czerwca 1999 r. w sprawie *Klaus Konle przeciwko Republice Austrii*, C-302/97, pkt 44; por. również obszernie nt. systemu uprzedniego zezwolenia J. Martinez, *Obrót nieruchomościami rolnymi w procesie integracji europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2012, nr 1(10), s. 65 i n.

267 Por. wyrok TSUE z 23 września 2003 r. w sprawie *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, C-452/01, pkt 34.

Wyrok TSUE prowadzi do wniosku, że realizacja celu interesu ogólnego, jakim jest zapewnienie rolniczego wykorzystania nieruchomości rolnych, jest możliwe poprzez przyjęcie różnorodnych rozwiązań prawnych. Rozwiązania te mogą mieć znacznie mniej restrykcyjny charakter niż wymóg osobistego uprawiania gruntów rolnych. Oddanie nieruchomości rolnych w dzierżawę – w tym osobom prawnym – także pozwala bowiem na zapewnienie, że nieruchomości rolne faktycznie będą wykorzystywane do celów działalności rolniczej.

Zasadne jest przy tym zwrócenie uwagi, że owa linia orzecznicza jest spójna z przepisami unijnego prawa wtórnego, dotyczącymi przyznawania płatności bezpośrednich. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 1307/2013 *rolnik oznacza osobę fizyczną lub prawną bądź grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, której gospodarstwo rolne jest położone na obszarze objętym zakresem terytorialnym Traktatów* [...], *oraz która prowadzi działalność rolniczą. Uprawnienie przez ustawodawcę unijnego osób prawnych, na równi z osobami fizycznymi, do otrzymywania płatności bezpośrednich wskazuje na przyjęcie na poziomie unijnym założenia, że osoby prawne są w pełni zdolne do prowadzenia działalności rolniczej oraz do realizacji celów WPR, uzasadniających wypłatę wsparcia finansowego*.

3.5.3. Wyrok TSUE w sprawie *Konle*, C-302/97

W sprawie *Konle*, C-302/97 TSUE poddał analizie zgodności z prawem UE obowiązujące w regionie Tyrol przepisy prawne, które uzależniały nabycie nieruchomości od udowodnienia przez potencjalnego nabywcę, że nie będzie jej użytkował jako tzw. drugi dom (*secondary residence*). Wymagane było uzyskanie uprzedniego zezwolenia. Przyjęcie tych przepisów wynikało z uwarunkowań geograficznych tego regionu, które pozwalają na zabudowanie jedynie niewielkiej części nieruchomości. Przepisy te miały zatem służyć w szczególności kontroli zagospodarowania przestrzennego w regionie przez lokalne władze[268].

Oceniając przedmiotowe przepisy, TSUE wyjaśnił, że państwo członkowskie może usprawiedliwić konieczność uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości wymogami zagospodarowania przestrzennego, w szczególności utrzymania na danym obszarze stałej populacji i działalności gospodarczej niezależnej od sektora turystycznego. Tego rodzaju cele mogą zatem zostać uznane za nadrzędne wymogi interesu ogólnego. W tej sprawie TSUE uznał jednak, że przepisy austriackie nie odpowiadały wymogowi równego traktowania. Osoba nabywająca nieruchomość nie była bowiem w stanie przedstawić niepodważalnego dowodu na to, w jaki sposób będzie ją w przyszłości użytkować. Co więcej, TSUE wskazał na dowody świadczące o tym, że władze austriackie poddają wnioski obywateli innych państw członkowskich dokładniejszej analizie (*a more thorough check*) niż wnioski obywateli austriackich[269]. Tym samym TSUE wskazał na ryzyko dyskryminacyjnego traktowania obywateli innych państwczłonkowskich UE[270].

Dokonując z kolei oceny proporcjonalności przepisów austriackich, TSUE wyjaśnił, że zamierzone przez ustawodawcę cele można osiągnąć innymi, mniej rygorystycznymi środkami, np. poprzez monitorowanie sposobu korzystania z nieruchomości przez nabywcę i stosowanie

268 Wyrok TSUE z 1 czerwca 1999 r. w sprawie *Klaus Konle przeciwko Republice Austrii*, C-302/97, pkt 37.

269 *The risk of discrimination inherent in a system of prior authorisation for the acquisition of land as in this case.* Tamże, pkt 41.

270 Tamże, pkt 49.

grzywien lub przymusowej sprzedaży w przypadku naruszenia ustawowych obowiązków, a nawet przez uznanie umowy sprzedaży za nieważną[271].

W związku z powyższym, TSUE uznał przedmiotowe przepisy za niezgodne ze swobodą przepływu kapitału.

O niezgodności przepisów austriackich z prawem UE przesądził nie tylko ich dyskryminacyjny charakter i brak proporcjonalności, ale także nadmierna dyskrecjonalność po stronie organów administracyjnych, dokonujących oceny wniosków o wydanie uprzedniego zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnej. Choć system wnioskowania o zezwolenie nie został co uznany sam w sobie za sprzeczny z prawem UE, to jednak wykazanie jego zgodności z prawem UE uwarunkowane jest wieloma czynnikami. Wśród nich jest przede wszystkim określenie na poziomie ustawodawczym obiektywnych kryteriów, w oparciu o które organy administracyjne będą decydować o przyznaniu lub odmowie przyznania zezwolenia.

3.5.4. Wyrok TSUE w sprawie *Blanckaert*, C-512/03

W wyroku z 2005 r. w sprawie C-512/03, *Blanckaert*[272] TSUE poddał ocenie holenderskie przepisy z zakresu prawa podatkowego. Przepisy te przewidywały, że jednym ze źródeł dochodów podlegających opodatkowaniu był dochód z oszczędności i inwestycji. Do najważniejszych kategorii mieszczących się w tej grupie dochodów zaliczały się te z nieruchomości położonych na terytorium Królestwa Niderlandów. Ze stanu faktycznego w sprawie wynika, że podatnicy–rezydenci, będący osobami ubezpieczonymi w rozumieniu holenderskiego ustawodawstwa w zakresie ubezpieczeń społecznych, uprawnieni byli do potrąceń należności z tytułu podatków w odniesieniu do kwot wpłaconych na ubezpieczenie społeczne. Takiej możliwości nie mieli natomiast podatnicy–nierezydenci, niebędący ubezpieczeni w rozumieniu przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych. Mogli oni co prawda poddać się ustawodawstwu holenderskiemu w zakresie ubezpieczeń społecznych, co skutkowałoby możliwością skorzystania z określonych przywilejów podatkowych, jednak oznaczałoby to równocześnie, że wszelkie dochody, w tym osiągane poza terytorium Holandii, byłyby poddane ustawodawstwu holenderskiemu. Trybunał Sprawiedliwości UE wyjaśnił w tym kontekście, że mniej korzystne traktowanie osób niemających miejsca zamieszkania w Holandii może zniechęcać je do inwestowania na terytorium tego państwa, w szczególności do nabywania nieruchomości w celu wynajmu lub prowadzenia działalności gospodarczej. W konsekwencji TSUE orzekł, że tego rodzaju przepisy mogą osłabić swobodę przepływu kapitału[273]. Finalnie przepisy holenderskie zostały uznane przez TSUE za zgodne z art. 63 i 65 TFUE. Trybunał uznał bowiem, że odmienne traktowanie podatników, które zakładały, było dopuszczalne w świetle art. 65 ust. 1 lit. a) TFUE[274].

Wykładnia, której dokonał w tej sprawie TSUE, pozwala na zrozumienie różnicy pomiędzy nierównym traktowaniem, dozwolonym na podstawie art. 65 ust. 1 lit. a) TFUE,

271 Tamże, pkt 47.

272 Wyrok TSUE z 8 września 2005 r. w sprawie *Blanckaert*, C-512/03, ECLI:EU:C:2005:516.

273 Tamże, pkt 39. Por. również M. Mataczyński [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat*..., s. 1000.

274 Art. 65 ust. 1 lit. a) TFUE stanowi, że *art. 63 TFUE nie narusza prawa państw członkowskich do* [...] *stosowania odpowiednich przepisów ich prawa podatkowego traktujących odmiennie podatników ze względu na różne miejsce zamieszkania lub inwestowania kapitału.*

a arbitralną dyskryminacją, zabronioną w ust. 3 tego samego artykułu[275]. Trybunał Sprawiedliwości UE wyjaśnił, że aby uregulowania krajowe mogły być uznane za zgodne z postanowieniami traktatowymi dotyczącymi swobodnego przepływu kapitału, *odmienne traktowanie winno dotyczyć sytuacji, które nie są obiektywnie porównywalne bądź winno być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego*[276]. Za spełniające te warunki TSUE uznał przedmiotowe przepisy holenderskie z uwagi na różnicę, jaka występuje między obiektywną sytuacją osoby należącej do niderlandzkiego systemu zabezpieczenia społecznego, a sytuacją osoby nienależącej do tego systemu[277]. Z kolei arbitralna dyskryminacja występuje wówczas, gdy brak jest obiektywnej różnicy, która mogłaby uzasadniać odmienne traktowanie, takiej jak przepisy szwedzkie, które w sytuacji obiektywnie porównywalnej nakładały na akcjonariuszy niebędących rezydentami większe obciążenie podatkowe niż na akcjonariuszy będących rezydentami[278].

3.5.5. Wyrok TSUE w sprawie *Segro*, C-52/16

We wpisującym się w najnowsze orzecznictwo TSUE z zakresu obrotu nieruchomościami rolnymi wyroku w sprawie C-52/16, S*ergo*[279] analizie pod kątem zgodności z prawem UE poddane zostały przepisy węgierskie. Przepisy te przewidywały, że *w dniu 1 maja 2014 r. wygasają z mocy ustawy prawa użytkowania i używania istniejące w dniu 30 kwietnia 2014 r. ustanowione w drodze umownej pomiędzy osobami niebędącymi bliskimi krewnymi zarówno na czas nieokreślony, jak i na czas określony wygasający po dniu 30 kwietnia 2014 r.*[280]. Termin „bliski krewny" definiowany był przez ustawę[281].

Celem tych regulacji była realizacja strategii narodowej opierającej się na uznaniu, że jedynie osoby fizyczne pracujące na terenach rolnych mogą być ich właścicielami. Cel ten jest chroniony na Węgrzech na gruncie Konstytucji[282]. Regulacje węgierskie miały zatem uniemożliwiać nabywanie własności nieruchomości rolnych w celach inwestycyjnych, tj. z zamiarem czerpania zysku wynikającego ze wzrostu ich cen. Ponadto miały one prowadzić do tworzenia gospodarstw o rozmiarach umożliwiających opłacalną i konkurencyjną produkcję rolną.

W efekcie tych regulacji organy administracyjne na Węgrzech dokonywały wykreślenia z ksiąg wieczystych praw użytkowania nieruchomości rolnych wpisanych na rzecz osób prawnych lub osób fizycznych, które nie spełniły wymogu bliskiego pokrewieństwa z osobą, z którą zawarły umowę użytkowania.

275 Art. 65 ust. 3 TFUE stanowi, że środki i procedury określone w ustępach 1 i 2 nie powinny stanowić arbitralnej dyskryminacji ani ukrytego ograniczenia w swobodnym przepływie kapitału i płatności w rozumieniu art.63.
276 Wyrok TSUE z 8 września 2005 r. w sprawie *Blanckaert*, C-512/03, pkt 42.
277 Tamże, pkt 50.
278 Wyrok TSUE z 19 stycznia 2006 r. w sprawie *Bouanich*, C-265/04, ECLI:EU:C:2006:51, pkt 40-41.
279 Wyrok TSUE z 6 marca 2018 r. w sprawie *Segro*, C-52/16.
280 Tamże, pkt 13.
281 Tamże, pkt 10. Termin ten oznaczał małżonków, wstępnych w linii prostej, dzieci adoptowane, dzieci własne i dzieci małżonka, rodziców adopcyjnych, teściów oraz braci i siostry.
282 Tamże, pkt 24.

Oceniając zgodność z prawem unijnym przepisów węgierskich, TSUE podkreślił, że pozbawiają one zainteresowanego zarówno możliwości dalszego korzystania z nabytego przez niego prawa użytkowania, uniemożliwiając mu w szczególności wykorzystywanie nieruchomości rolnych do celów, w jakich prawo to nabył, jak i możliwości zbycia tego prawa. W konsekwencji TSUE przyjął, że przepisy pozbawiające w ten sposób obywateli państw członkowskich innych niż Węgry możliwości korzystania z dóbr, w które obywatele ci zainwestowali kapitał, powodują w istocie przeszkodę dla swobodnego przepływu kapitału w UE.

Odnosząc się do sprawy SEGRO należy stwierdzić, że choć regulacje węgierskie bez wątpienia miały służyć ważnym celom interesu ogólnego, to jednak założony przez ustawodawcę węgierskiego sposób realizacji tych celów był rażąco niezgodny z prawem UE. Przepisy węgierskie stanowiły bowiem przykład ukrytej dyskryminacji. Wymóg dotyczący wykazania więzi bliskiego pokrewieństwa pomiędzy osobą dysponującą prawem użytkowania nieruchomości rolnych a ich właścicielem tylko z pozoru był niezależny od przynależności państwowej użytkownika. Ryzyko ukrytej dyskryminacji wynikało w szczególności z faktu, że obowiązujące na Węgrzech w latach 1992–2002 uregulowania zakazywały osobom prawnym i osobom fizycznym, nie będącym obywatelami Węgier, nabywania własności nieruchomości rolnych w tym kraju[283]. W konsekwencji odsetek podmiotów dysponujących prawem użytkowania lub używania nieruchomości rolnych był tam znacznie wyższy wśród obywateli innych państw członkowskich UE niż wśród obywateli węgierskich. Prawdopodobieństwo posiadania przez obywateli państw członkowskich innych niż Węgry więzi bliskiego pokrewieństwa z właścicielami nieruchomości rolnych na Węgrzech, z którymi zawarli umowy użytkowania tych nieruchomości, było więc stosunkowo niewielkie. Tego rodzaju uregulowanie zostało ocenione przez TSUE za stanowiące ukrytą dyskryminację pośrednią, opartą na kryterium przynależności państwowej użytkownika lub pochodzenia kapitału. Przyjęte przez ustawodawcę węgierskiego rozwiązanie prawne służyło – ujmując to wprost – pozbawieniu obywateli państw członkowskich innych niż Węgry ich praw do nieruchomości na Węgrzech.

Regulacje węgierskie były również nieproporcjonalne. Nie spełniały one zwłaszcza przesłanki odpowiedniości. Jak podkreślił TSUE, istnienie wymaganej więzi pokrewieństwa nie może bowiem zagwarantować, że użytkownik sam uprawia dany grunt i że nie nabył prawa użytkowania do celów czysto spekulacyjnych. Podobnie brak jest podstaw do założenia z góry, że osoba trzecia w stosunku do rodziny właściciela, która nabyłaby prawo użytkowania nieruchomości rolnej, działałaby w celach czysto spekulacyjnych, bez woli zapewnienia jej rolniczego użytkowania. W ocenie TSUE, kryterium pokrewieństwa jest ponadto pozbawione związku z celem zmierzającym do zatrzymania ludności na obszarach wiejskich, ponieważ okoliczność, że użytkownika łączy więź bliskiego pokrewieństwa z właścicielem nie musi oznaczać, iż użytkownik ten mieszka niedaleko nabywanych nieruchomości rolnych. W konsekwencji zrozumiała jest kategoryczna ocena TSUE, iż przepisy węgierskie były niezgodne z prawem UE.

283 Tamże, pkt 6.

3.5.6. Wyrok TSUE w sprawie *Komisja Europejska przeciwko Węgrom*, C-235/17

Przepisy węgierskie uznane w sprawie *Segro* za niezgodne z art. 63 TFUE były także przedmiotem oceny TSUE w sprawie skargowej C-235/17, *Komisja Europejska przeciwko Węgrom*. Sprawa *Segro* miała bowiem charakter prejudycjalny, tj. została wszczęta na skutek pytań prejudycjalnych skierowanych do TSUE przez sąd węgierski, orzekający w przedmiocie decyzji dotyczących wykreślenia z ksiąg wieczystych praw użytkowania nieruchomości rolnych. Sprawa C-235/17 została natomiast zainicjowana skargą Komisji przeciwko państwu członkowskiemu, wniesioną w trybie art. 259 TFUE. Węgry przegrały tę sprawę. Trybunał uznał, że wprowadzone w 2013 r. węgierskie przepisy nie były zgodne ze swobodą przepływu kapitału. Przepisy te przewidywały wygaśnięcie z mocy prawa i w efekcie wykreślenie z ksiąg wieczystych praw użytkowania, ustanowionych na nieruchomościach rolnych i przysługujących osobom nie będącym bliskimi krewnymi właściciela tych nieruchomości.

W konsekwencji Węgry są zobowiązane przyjąć środki mające na celu wykonanie wyroku, zgodnie z art. 260 ust. 1 TFUE. W przeciwnym wypadku, Komisja może w trybie art. 260 ust. 2 TFUE wnieść sprawę do TSUE o tzw. niewykonanie wyroku. Komisja wskazuje przy tym wysokość ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia, jaką uzna za odpowiednią do okoliczności.

Sprawa węgierska ma doniosłe znaczenie. Pokazuje bowiem, że w przypadku rażącego naruszania TFUE i braku deklaracji ze strony państwa członkowskiego do zmiany krajowych regulacji niezgodnych z prawem UE, Komisja w tak wrażliwym obszarze jak obrót nieruchomościami rolnymi nie waha się przed podjęciem daleko idących kroków prawnych. Do takich bowiem bez wątpienia należy wniesienie skargi o naruszenie zobowiązań traktatowych przeciwko państwu członkowskiemu.

3.5.7. Wyrok TSUE w sprawie *KOB*, C-206/19

W sprawie *KOB* z 2020 r. ocenie TSUE zostały poddane przepisy łotewskie, dotyczące warunków nabywania nieruchomości rolnych przez osoby prawne, reprezentowane lub kontrolowane przez obywatela innego państwa członkowskiego. W świetle tych przepisów, nabycie prawa własności nieruchomości rolnej przez osobę prawną, której wspólnicy, względnie osoby uprawnione do reprezentacji, są obywatelami innego państwa członkowskiego[284], było poddane szczególnym warunkom. Po pierwsze, konieczne było przedstawienie przez te osoby zaświadczenia o rejestracji w charakterze rezydentów na Łotwie. Po drugie, wymagane było przedstawienie przez nie dokumentu poświadczającego posiadanie znajomości języka łotewskiego na poziomie co najmniej B2. Potencjalny nabywca składał także pisemne potwierdzenie, że dane nieruchomości będą wykorzystywane do celów rolniczych z zapewnieniem ciągłości tej działalności. W tej sprawie TSUE uznał, że przepisy łotewskie należy rozpatrywać pod kątem swobody przedsiębiorczości[285],

284 Uściślając wymogi te były adresowane do osób prawnych, których wspólnik lub wspólnicy reprezentujący w sumie więcej niż połowę kapitału spółki powiązanego z prawem głosu i wszystkie osoby uprawnione do jej reprezentowania są obywatelami innych państw członkowskich Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub Konfederacji Szwajcarskiej – por. wyrok TSUE z 11 czerwca 2020 r. w sprawie *KOB*, C-206/19, pkt 9.

285 Przepisy łotewskie przewidywały, że spółka handlowa nie uzyska zezwolenia na nabycie prawa własności nieruchomości rolnych na Łotwie dla celów prowadzenia na nich działalności rolniczej dopóki osoba ją reprezentująca i jej wspólnicy nie wykażą, że mają w owym państwie miejsce zamieszkania oraz że posiadają znajomość języka łotewskiego na określonym poziomie. Taka sytuacja, jak stwierdził TSUE, w odróżnieniu od innych, w których TSUE mógł stwierdzić przeważający wpływ na swobodę przepływu kapitału podlega w pierwszej kolejności swobodzie przedsiębiorczości.

a dokładniej w świetle aktu harmonizującego w tym obszarze[286], tj. dyrektywy nr 2006/123, dotyczącej usług na rynku wewnętrznym. Trybunał Sprawiedliwości UE ocenił, że uzależnienie wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnej od spełnienia pewnych warunków odpowiada pojęciu tzw. „systemu zezwoleń", zdefiniowanemu w tej dyrektywie. Oznacza ono każdą procedurę, zgodnie z którą od usługodawcy lub usługobiorcy faktycznie wymaga się podjęcia kroków, w celu uzyskania od właściwego organu formalnej lub dorozumianej decyzji, dotyczącej podjęcia lub prowadzenia działalności usługowej (art. 4 pkt 6).

Dyrektywa nr 2006/123 uzależnia możliwość ustanowienia przez państwa członkowskie systemu zezwoleń od spełnienia pewnych warunków. System zezwoleń oraz poszczególne kryteria udzielania zezwolenia nie mogą być w szczególności dyskryminujące w stosunku do usługodawcy (art. 9 ust. 1 oraz art. 10 ust. 2). Ponadto ustawodawca unijny zastrzegł, że państwo członkowskie nie może uzależniać możliwości podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej na jego terytorium od spełnienia przez usługodawcę, jego personel, wspólników lub członków zarządu albo organów nadzorczych usługodawcy, dyskryminujących wymogów dotyczących przynależności państwowej lub posiadania miejsca zamieszkania na terytorium tego państwa (art. 14 ust. 1 lit. a i b).

Analizując przepisy łotewskie pod kątem powyższych wymogów, TSUE uznał, że były one bezpośrednio dyskryminujące ze względu na przynależność państwową. Wymogi stawiane obywatelom innych państw członkowskich, tzn. obowiązek dokonania przez owe osoby rejestracji w charakterze rezydenta na Łotwie oraz wykazania znajomości języka łotewskiego na poziomie co najmniej B2, nie miały bowiem zastosowania wobec obywateli łotewskich[287].

Uzasadnienie przepisów łotewskich ze względu na ochronę interesu publicznego nie było możliwe. Dyrektywa nr 2006/123 nie pozwala bowiem na uzasadnienie wprowadzenia wymogów, które zostały wprost zakazane w jej przepisach[288]. Innymi słowy prawo państw członkowskich do utrzymania lub ustanowienia wymogów uzasadnionych nadrzędnymi wymogami interesu ogólnego, a ograniczających swobodę przedsiębiorczości, dotyczy jedynie takich wymogów, które nie są zakazane wprost w tej dyrektywie oraz są zgodne z zasadami niedyskryminacji i proporcjonalności[289]. W konsekwencji TSUE uznał przedmiotowe przepisy łotewskie za sprzeczne z dyrektywą nr 2006/123[290].

Przepisy krajowe, będące przedmiotem oceny TSUE w sprawie *KOB*, stanowią przykład jawnego naruszenia przez państwo członkowskie przepisów prawa wtórnego, które wyraźnie

286 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wszystkie środki krajowe w ramach dziedziny będącej przedmiotem wyczerpującej harmonizacji wspólnotowej powinny być oceniane w świetle tych przepisów harmonizujących, a nie prawa pierwotnego – por. wyrok TSUE z 16 grudnia 2008 r., w sprawie *Gysbrechts i Santurel Inter*, C-205/07, pkt 33.

287 Wyrok TSUE z 11 czerwca 2020 r. w sprawie *KOB,* C-206/19, pkt 40.

288 Tamże, pkt 38. Art. 14 dyrektywy nr 2006/123 zawiera listę wymogów zakazanych na gruncie tej dyrektywy zastrzegając, że państwa członkowskie nie mogą uzależnić możliwości podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej na ich terytorium od spełnienia któregokolwiek z tych wymogów. Por również: wyrok TSUE z dnia 16 czerwca 2015 r. w sprawie *Rina Services i in*., C-593/13, ECLI:EU:C:2015:399, pkt 28–35; wyrok TSUE z 23 lutego 2016 r. w sprawie *Komisja przeciwko Węgrom*, C-179/14, ECLI:EU:C:2016:108, pkt 45.

289 Por. M. Sieradzka, *Traktatowa swoboda przedsiębiorczości oraz swoboda świadczenia usług, w ramach jej obowiązywania – możliwości wprowadzenia przez państwa członkowskie ograniczeń w korzystaniu z niej. Glosa do wyroku TS z dnia 16 czerwca 2015 r., C-593/13*, LEX/el. 2015.

290 Precyzując, TSUE orzekł o sprzeczności przepisów łotewskich z art. 9, 10 i 14 dyrektywy nr 2006/123.

zakazują przyjmowania na poziomie krajowym określonych regulacji. Dyrektywa nr 2006/123 zawierała w art. 14 katalog tzw. zakazanych wymogów, m. in. by usługodawca, jego personel, wspólnicy lub członkowie zarządu albo organów nadzorczych usługodawcy posiadali miejsce zamieszkania na danym terytorium. Pomimo tego przepisu dyrektywy ustawodawca łotewski wprowadził regulacje, w świetle których spółka handlowa nie mogła uzyskać zezwolenia na nabycie prawa własności gruntów rolnych na Łotwie dla celów prowadzenia na nich działalności rolniczej, dopóki osoba ją reprezentująca i jej wspólnicy nie wykażą, że mają w owym państwie miejsce zamieszkania. Tak ewidentne naruszanie przepisów unijnych wymaga surowej oceny, która znalazła odzwierciedlenie w przedmiotowym wyroku.

3.6. Podsumowanie

Przywołane orzecznictwo z jednej strony prowadzi do wniosku, że TSUE dostrzega, iż obrót nieruchomościami rolnymi może wymagać poddania szczególnym ograniczeniom. Przyjęcie przez ustawodawców krajowych przepisów regulujących zasady nabywania nieruchomości rolnych, korzystania z nich oraz dokonywania transakcji ich dotyczących może być bowiem niezbędne dla zapewnienia realizacji interesu ogólnego[291]. Z orzecznictwa tego wyłania się szereg bardzo zróżnicowanych wartości, których ochronie służyły krajowe przepisy ograniczające swobodę przepływu kapitału na rynku nieruchomości rolnych. TSUE uznawał je za nadrzędne wymogi interesu ogólnego.

Z drugiej jednak strony należy zauważyć, że w zdecydowanej większości przywołanych wyroków, TSUE nie uznał przepisów krajowych za zgodne z TFUE[292]. Nawet bowiem jeśli TSUE oceniał, że nadrzędne wymogi interesu ogólnego powoływane przez państwa członkowskie mogły uzasadniać ograniczenia swobody przepływu kapitału, to jednocześnie uznawał, że krajowe przepisy były nieproporcjonalne lub dyskryminujące. To z kolei wykluczało możliwość ich skutecznego uzasadnienia na gruncie doktryny wymogów koniecznych.

Wyroki te prowadzą do wniosku, że ocena dopuszczalności ograniczeń swobody przepływu kapitału ma charakter restrykcyjny. Samo uzasadnienie krajowych regulacji celami, które także w ocenie TSUE mają charakter nadrzędnych wymogów interesu ogólnego, nie jest wystarczające. Konieczne jest spełnienie testu proporcjonalności i wykazanie niedyskryminacyjnego charakteru krajowych rozwiązań. Jak wskazują powołane wyroki, warunki te w *gros* spraw rozstrzyganych przez TSUE nie zostały spełnione.

291 Por. P. Litwiniuk, *O potrzebie*..., s. 115.

292 TSUE w wyroku z 16 lipca 2015 r. w sprawie prejudycjalnej *BVVG*, C-39/14 uznał za zgodne z TFUE przepisy niemieckie dotyczące kontroli cen nieruchomości rolnych w ramach przetargów publicznych.

4. Stanowisko Komisji Europejskiej w przedmiocie ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi

Analiza stanowiska Komisji w przedmiocie obrotu nieruchomościami rolnymi jest ważna, ponieważ to właśnie tej instytucji unijnej, wraz z TSUE, powierzona została kontrola wykonywania zobowiązań traktatowych przez państwa członkowskie[293]. Instytucja ta jest uprawniona do wnoszenia skarg do TSUE w przypadku, gdy uzna, że państwo członkowskie naruszyło zobowiązania traktatowe. Zgodnie z art. 17 TUE Komisja czuwa nad stosowaniem traktatów i środków przyjmowanych na ich podstawie oraz nadzoruje, pod kontrolą TSUE, stosowanie prawa UE. Sama procedura wniesienia skargi przez Komisję do TSUE została określona w art. 258 TFUE. Zgodnie z tym przepisem, jeśli Komisja uzna, że państwo członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań traktatowych, które na nim ciążą, wydaje uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu państwu przedstawienia swych uwag. Jeśli państwo członkowskie nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, Komisja może wnieść sprawę do TSUE.

Warte podkreślenia jest, że charakter uprawnień Komisji w zakresie kontroli wykonywania prawa UE przez państwa członkowskie jest uznaniowy. Uznaniowość ta wyraża się zarówno w samym podjęciu decyzji co do sporządzenia uzasadnionej opinii, jak i co do wniesienia skargi do TSUE[294]. Komisja ma bowiem prawo, a nie obowiązek, wniesienia skargi do TSUE po niezastosowaniu się państwa do uzasadnionej opinii. Innymi słowy, na każdym z etapów postępowania, Komisja dysponuje władzą uznaniową co do podjęcia kolejnych kroków w sprawie. Samo postępowanie poprzedzające ewentualne wniesienie skargi ma natomiast na celu zachęcenie państw członkowskich do dobrowolnego i jak najszybszego dostosowania się do prawa UE bądź do wykazania braku sprzeczności środków krajowych z prawem UE[295].

W wydanym przez Komisję w 2017 r. komunikacie wyjaśniającym w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej[296] Komisja przedstawiła swoje stanowisko wobec poszczególnych rodzajów ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi. Oparła się ona na analizie orzecznictwa TSUE. Komunikat ten nie jest jednak prawnie wiążący i zalicza się do tzw. aktów prawa miękkiego[297]. Stanowi on wytyczne Komisji dla państw członkowskich, w sprawie regulacji obrotu nieruchomościami rolnymi w sposób zgodny z prawem UE. Znajomość stanowiska Komisji może zatem pomóc państwom członkowskim w ocenie zgodności z prawem UE ich własnych regulacji. Ponadto komunikat ten wnosi wkład w dyskusję nad złożoną problematyką ochrony nieruchomości rolnych i inwestycji w nie[298]. Z tego względu zostanie on poniżej poddany analizie.

293 Poza instytucjami unijnymi kontrolę tę mogą sprawować także państwa członkowskie UE, które są uprawnione do wniesienia skargi do TSUE przeciwko innemu państwu członkowskiemu w trybie określonym w art. 259 TFUE.

294 Szeroko nt. władzy uznaniowej Komisji por. N. Półtorak [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2012, s. 268 i n. – komentarz do art. 258 TFUE.

295 Wyrok TSUE z 29 września 1998 r. w sprawie *Komisja przeciwko Niemcom*, C-191/95, ECLI:EU:C:1998:441, pkt 44.

296 Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej.

297 A. Jurcewicz, *Rola „miękkiego prawa" w praktyce i instytucjach Wspólnoty Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998, s. 111 i n.

298 B. Włodarczyk, *Obrót nieruchomościami rolnymi*..., s. 45.

4.1. Stanowisko Komisji Europejskiej na tle stanowisk innych instytucji UE wobec obrotu nieruchomościami rolnymi

Problematyka obrotu nieruchomościami rolnymi w UE jest przedmiotem zainteresowania Komisji. Instytucja ta wydała w 2017 r. akt prawa miękkiego, w którym analizuje kwestię ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi od strony *stricte* prawnej. Aktem tym jest komunikat wyjaśniający w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej. Komisja zawarła w nim analizę wyróżnionych w ramach ustawodawstw państw członkowskich ograniczeń w swobodnym obrocie nieruchomościami rolnymi. Opierając się na orzecznictwie TSUE, Komisja przedstawiła w komunikacie swoje stanowisko co do dopuszczalności poszczególnych rodzajów ograniczeń w świetle prawa UE.

Należy jednak zauważyć, że Komisja nie jest jedyną instytucją unijną, która porusza problematykę obrotu nieruchomościami rolnymi. Także Parlament Europejski oraz EKES wydały dokumenty, w których wyraziły swoje stanowisko w przedmiocie dostępu do gruntów rolnych w UE. Podejście tych instytucji jest zróżnicowane i koncentruje na odmiennych aspektach problematyki obrotu nieruchomościami rolnymi. W porównaniu do aktu wydanego przez Komisję, dokumenty Parlamentu Europejskiego i EKES kładą dużo większy nacisk na skutki swobodnego obrotu nieruchomościami rolnymi dla rolnictwa rodzinnego, bezpieczeństwa żywnościowego i środowiska. W mniejszym stopniu niż Komisja koncentrują się natomiast na zagadnieniach prawnych.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?[299] obejmuje zagadnienia o charakterze społecznym, środowiskowym, gospodarczym i prawnym. Poniżej zostaną przywołane wybrane aspekty, na które wskazał Parlament. Wyłania się z nich ogólne stanowisko tej instytucji w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego rozpoczyna się od wskazania na dane statystyczne, z których wynika m.in., że w 2013 r. zaledwie 3,1 % gospodarstw w UE-27 kontrolowało 52,2 % powierzchni użytków rolnych w Europie[300]. Parlament Europejski wskazuje na sprzeczność tego rodzaju tendencji z europejskim modelem zrównoważonego, wielofunkcyjnego rolnictwa. W tym kontekście Parlament Europejski zwraca również uwagę, że nierównemu podziałowi gruntów rolnych towarzyszy nierówny podział dotacji przyznawanych w ramach WPR z uwagi na fakt, że płatności bezpośrednie stanowiące największą część wydatków w ramach budżetu WPR są zasadniczo wypłacane do hektara.

Parlament Europejski podkreśla jednocześnie, że nieruchomości rolne stanowią dobro publiczne i podlegają zobowiązaniom społecznym. Są one bowiem podstawą zagwarantowania prawa człowieka do zdrowej żywności oraz wielu usług ekosystemowych. Owo dobro stanowi tymczasem przedmiot rywalizacji pomiędzy producentami rolnymi a inwestorami niezwiązanymi z rolnictwem. Lokata środków w nieruchomości rolne jest bowiem uznawana za bezpieczną, długoterminową inwestycję.

299 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 298 z 23.08.2018 r., s. 112.

300 Tamże, lit. A.

Parlament Europejski wskazuje, że skutkiem tego procesu są trudności w zapewnieniu dostępu rolnikom do nabywania nieruchomości rolnych. Wynikają one w szczególności z nadmiernie wysokich cen nieruchomości rolnych, będących efektem owych inwestycji i spekulacji na rynku nieruchomości rolnych. Wysokie ceny prowadzą tymczasem do koncentracji nieruchomości rolnych w rękach najsilniejszych ekonomicznie inwestorów. Parlament Europejski odnosi się w tym kontekście do nowych państw członkowskich UE, wskazując, że są one szczególnie narażone na presję, ponieważ stosunkowo niskie ceny nieruchomości rolnych w tych państwach przyspieszają ich wyprzedawanie dużym inwestorom. Tymczasem, jak podkreśla Parlament, duże rozproszenie własności gruntów rolnych jest istotnym warunkiem spójności społecznej, tworzenia miejsc pracy na obszarach wiejskich i pokoju społecznego.

Parlament Europejski odwołuje się także do korzyści związanych z prowadzeniem działalności rolniczej w ramach małych i średnich gospodarstw rolnych. Są to korzyści środowiskowe i społeczne. Parlament podkreśla, że duże rozproszenie własności gruntów rolnych pozwala na zapewnienie źródeł utrzymania populacji na obszarach wiejskich, zachowanie tradycji ludowej i suwerenności żywnościowej.

To w takim kontekście Parlament Europejski finalnie apeluje do państw członkowskich o podejmowanie działań prawnych, mających na celu zapewnienie funkcjonowania w UE gospodarstw rodzinnych. W jego ocenie najpełniej wpisują się one w europejski model rolnictwa. Rozwiązaniem, które Parlament Europejski zaleca państwom członkowskim, jest korzystanie *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, obowiązek 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.*[301] Ponadto Parlament wzywa państwa członkowskie do podjęcia działań mających na celu „wyeliminowanie istniejących w obowiązujących przepisach krajowych luk, które sprawiają, że może dochodzić do nadużyć"[302].

Parlament Europejski zwraca się także do Komisji, zachęcając ją do wprowadzenia bardziej skutecznego mechanizmu redystrybucji pomocy, w celu uniknięcia koncentracji gruntów[303]. Podkreśla także potrzebę monitorowania przez Komisję wszystkich obszarów rolnictwa, energetyki, środowiska, rozwoju regionalnego, mobilności, finansów i inwestycji, w celu ustalenia, czy sprzyjają one koncentracji gruntów rolnych w UE, czy też jej przeciwdziałają[304]. I wreszcie Parlament Europejski wzywa Komisję, aby wspólnie z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami opublikowała jasny i kompleksowy katalog kryteriów, który zapewni równe warunki działania i wyjaśni państwom członkowskim ponad wszelką wątpliwość, jakie środki regulacji rynku gruntów rolnych są dopuszczalne[305].

Stanowisko w przedmiocie obrotu nieruchomościami rolnymi zajął także EKES. Przedstawił on z własnej inicjatywy opinię, w której skupia się na zjawisku masowego wykupowania gruntów

301 Tamże, pkt 22.
302 Tamże, pkt 23.
303 Tamże, pkt 31.
304 Tamże, pkt 34.
305 Tamże, pkt 39.

rolnych na świecie[306]. Podobnie jak Parlament Europejski, EKES zwraca uwagę na problem silnej koncentracji gruntów rolnych, będących w posiadaniu *dużych inwestorów spoza sektora rolnictwa oraz dużych koncernów rolnych – także w niektórych regionach UE*[307]. Uważa również, że proces ten koliduje z europejskim modelem rolnictwa wielofunkcyjnego, którego cechą są gospodarstwa rodzinne oraz zagraża realizacji celów WPR i polityki UE w dziedzinie środowiska naturalnego. W ocenie EKES, masowy wykup gruntów rolnych i towarzyszące mu zjawisko koncentracji prowadzą do uprzemysłowienia rolnictwa oraz nieodwracalnego zakłócenia struktury gospodarczej na wsi.

W odniesieniu do kwestii prawnych, EKES zwraca uwagę, że w poszczególnych państwach członkowskich UE, rynek gruntów rolnych jest uregulowany w różnym stopniu. W niektórych państwach członkowskich istnieją bowiem ograniczenia prawne dotyczące możliwości nabycia nieruchomości rolnych, natomiast w innych brak jest szczególnych rozwiązań prawnych w tym zakresie, a rynek nieruchomości rolnych jest całkowicie zliberalizowany. W ocenie EKES prowadzi to do nierówności[308]. Wzywa zatem Komisję i Parlament Europejski do podjęcia działań mających na celu uregulowanie zasad obrotu nieruchomościami rolnymi w UE. Jednocześnie EKES zachęca państwa członkowskie do pokierowania krajową polityką użytkowania gruntów rolnych w taki sposób, aby w pełni wykorzystane zostały takie instrumenty jak podatki czy subwencje WPR, w celu zachowania europejskiego modelu rolnictwa. Zalecanym przez EKES instrumentem jest np. ustalanie pułapów dotyczących nabywania gruntów rolnych, które jego zdaniem powinno być dopuszczalne. Ponadto EKES postuluje, aby prawo pierwszeństwa zakupu gruntów rolnych przysługiwało tym podmiotom, których grunty rolne tego maksymalnego pułapu nie przekraczają[309]. Dodatkowo, podobnie jak Parlament Europejski, także EKES wskazuje na konieczność przedefiniowania systemu płatności bezpośrednich poprzez jego ukierunkowanie w większym stopniu, na pomoc małym gospodarstwom rolnym[310].

Stanowiska Parlamentu Europejskiego i EKES wydają się dosyć zbliżone. Na ich tle wyróżnia się stanowisko Komisji, które zostanie przedstawione poniżej.

4.2. Stanowisko Komisji Europejskiej wobec poszczególnych rodzajów ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi

Komunikat wyjaśniający Komisji jest zdecydowanie najbardziej kompleksowym dokumentem instytucji unijnych w obszarze obrotu nieruchomościami rolnymi. Komisja przedstawiła w nim podstawowe zasady wynikające z TFUE i orzecznictwa TSUE, które państwa członkowskie są zobowiązane respektować, określając w ramach ustawodawstwa krajowego regulacje dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi. Komunikat ten zawiera w istocie wytyczne dla państw członkowskich w przedmiocie regulacji obrotu nieruchomościami rolnymi w sposób zgodny z prawem UE. Wnosi również wkład w dyskusję nad złożoną problematyką ochrony nieruchomości rolnych i inwestycji w nie.

Komisja wyróżniła w komunikacie wymogi związane z nabywaniem nieruchomości rolnych, które w jej ocenie mogą naruszać zobowiązania traktatowe, zwłaszcza swobodę przepływu kapitału.

306 Opinia EKES z 21 stycznia 2015 r.
307 Tamże, pkt 1.4.
308 Tamże, pkt 6.7.
309 Tamże, pkt 6.15.
310 Tamże, pkt 6.13.

4.2.1. Miejsce zamieszkania

Krajowe regulacje uzależniające możliwość zakupu nieruchomości rolnej od spełnienia warunku ustanowienia przez kupującego miejsca zamieszkania na nabywanej nieruchomości rolnej są przez Komisję oceniane bardzo negatywnie. Komisja podkreśla, że są one potencjalnie dyskryminujące. Dla poparcia swojego stanowiska, Komisja przywołuje orzecznictwo TSUE z zakresu spraw podatkowych. W świetle tego orzecznictwa przepisy krajowe *w których wprowadza się rozróżnienie na podstawie miejsca zamieszkania poprzez pozbawienie osób niezamieszkałych w danym państwie określonych korzyści podatkowych, które z kolei przysługują osobom zamieszkałym na terytorium danego państwa, mogą działać przede wszystkim na szkodę obywateli innych państw członkowskich. W większości przypadków osoby niezamieszkałe są obcokrajowcami*[311].

Podobne wyjaśnienie TSUE przedstawił w innych sprawach podatkowych. Komisja powołała się zwłaszcza na wyrok w sprawie C-11/07, *Eckelkamp*, w którym Trybunał dokonał oceny przepisów belgijskich, dotyczących podatku od spadku. Uzależniały one możliwość odliczenia od podatku określonych długów, obciążających daną nieruchomość od tego, czy spadkodawca zamieszkiwał na terenie Belgii w chwili śmierci. Podatek od spadku po nierezydencie był tym samym wyższy niż analogiczny podatek od spadku po osobie zamieszkującej w Belgii w chwili śmierci. W ocenie TSUE, wynikające z tych regulacji wyższe opodatkowanie spadku po nierezydencie stanowiło przeszkodę w swobodnym przepływie kapitału, poprzez zmniejszenie wartości spadku obejmującego daną nieruchomość[312]. Podobnej wykładni TSUE dokonał w wyroku w sprawie C-513/03, *van Hilten-van der Heijden*, w którym stwierdził, że do środków stanowiących ograniczenia w przepływie kapitału zaliczają się te, które w przypadku dziedziczenia powodują zmniejszenie wartości spadku po osobie będącej rezydentem w państwie członkowskim innym niż to, w którym znajdują się dane dobra i które nakłada podatek od spadku, którego przedmiotem są te dobra[313]. Również w sprawie C-364/01, *Barbier* przedmiotem oceny TSUE były regulacje podatkowe, *różnicujące sposób obliczenia podatku od spadku*, w zależności od miejsca zamieszkania spadkodawcy w chwili śmierci. Także w tej sprawie TSUE orzekł o sprzeczności tego rodzaju regulacji z prawem UE[314].

Komisja w swoim komunikacie opiera się na przywołanym powyżej orzecznictwie, formułując wniosek o pośrednio dyskryminacyjnym charakterze wymog*ów* dotyczących miejsca zamieszkania[315].

Bez wątpienia wykładnia art. 63 TFUE, której dokonał TSUE w tych wyrokach, jest w pełni wiążąca. Podkreślenia jednak wymaga, że powołane przez Komisję wyroki dotyczą kwestii *stricte* podatkowych, a dokładniej opodatkowania spadku obejmującego nieruchomość. W wyrokach tych problematyka rolna nie występuje. Zasadne jest zatem odwołanie się do innych wyroków, w których TSUE ocenił wymogi dotyczące zamieszkiwania w kontekście specyfiki sektora rolnego, a nie tylko finansowego.

311 Wyrok TSUE z 14 lutego 1995 r. w sprawie *Finanzamt Köln-Altstadt przeciwko Roland Schumacke*, C-279/93, ECLI:EU:C:1995:31, pkt 28.

312 Wyrok TSUE z 11 września 2008 r. w sprawie *Hans Eckelkamp i in. przeciwko Belgische Staat*, C-11/07, ECLI:EU:C:2008:489, pkt. 46.

313 Wyrok TSUE z 23 lutego 2006 r. w sprawie *Van Hilten-van der Heijden*, C-513/03, pkt 44; wyrok TSUE z 16 marca 1999 r. w sprawie *Manfred Trummer i Peter Mayer*, C-222/97, pkt 26; wyrok TSUE z 14 października 1999 r. w sprawie *Sandoz*, C-439/97, pkt 19; wyrok TSUE z 11 grudnia 2003 r. w sprawie *Barbier*, C-364/01, ECLI:EU:C:2003:665, pkt 62.

314 Wyrok TSUE z 11 grudnia 2003 r. w sprawie *Barbier*, C-364/01, pkt 76.

315 Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej, pkt 4 lit. f.

Ocena zgodności ze swobodą przepływu kapitału wymogów dotyczących zamieszkiwania jako warunku nabycia nieruchomości rolnych, była przez Trybunał dokonana w wyrokach w sprawach *Ospelt i Schlössle Weissenberg* oraz *Festersen*. W obu sprawach z przepisów krajowych wynikało, że jednym z warunków wydania uprzedniego zezwolenia na zakup nieruchomości rolnej było spełnienie wymogu ustanowienia przez nabywcę miejsca zamieszkania na nabywanej nieruchomości[316]. Spełnienie tego wymogu dotyczyło wszystkich nabywców bez względu na przynależność państwową. W wyrokach tych, TSUE nie wskazał jednoznacznie na dyskryminacyjny charakter tego rodzaju wymogu. W wyroku w sprawie *Festersen*, TSUE uznał wręcz, że przepisy duńskie nie miały charakteru dyskryminacyjnego, wyjaśniając: *Nawet jeżeli duńskie przepisy dotyczące rolnictwa nie tworzą dyskryminacji pomiędzy obywatelami duńskimi a obywatelami innych państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego, to ustanowiony w nich warunek zamieszkania, który może być zniesiony jedynie na podstawie zezwolenia ministra właściwego ds. rolnictwa, ogranicza swobodę przepływu kapitału*[317].

Co więcej, w wyroku tym TSUE wskazał na potencjalną dopuszczalność regulacji, wprowadzających wymóg dotyczący miejsca zamieszkiwania pod warunkiem spełnienia pozostałych przesłanek niezbędnych dla uzasadnienia ograniczeń swobody przepływu kapitału. Trybunał wyjaśnił: *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*[318].

Cele przywołane przez rząd duński w tej sprawie zostały uznane przez TSUE za mogące stanowić nadrzędne wymogi interesu ogólnego i mogące uzasadniać ograniczenie swobody przepływu kapitału[319]. Jak już wskazywano, do celów tych należało po pierwsze zachowanie uprawy gruntów rolnych poprzez zagospodarowanie bezpośrednie, które stanowi jedną z form tradycyjnej uprawy w Danii i służy temu, aby nieruchomości rolne były w przeważającym stopniu zamieszkiwane i uprawiane przez ich właścicieli. Po drugie, regulacje krajowe miały służyć utrzymaniu w celu planowania przestrzennego stałej populacji w środowisku rolnym, a po trzecie wspieraniu rozsądnego użytkowania dostępnych gruntów, poprzez zwalczanie presji rynku nieruchomości.

Trybunał Sprawiedliwości UE poddał analizie wobec tego przedmiotowy warunek zamieszkiwania pod kątem zgodności z zasadą proporcjonalności, mając na celu ustalenie, czy obowiązek ustanowienia przez nabywcę stałego miejsca zamieszkania na nabytej nieruchomości rolnej stanowi środek odpowiedni i konieczny do realizacji zamierzonych celów. Jeśli chodzi o odpowiedni charakter środka krajowego, TSUE zauważył, *że dotyczy on jedynie obowiązku zamieszkania i w przypadku nabywcy nieruchomości rolnej o powierzchni mniejszej niż 30 ha nie jest połączony z obowiązkiem osobistego użytkowania tego dobra*[320]. TSUE uznał więc, że taki

316 Wyrok TSUE z 23 września 2003 r. w sprawie *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, C-452/01, pkt 54.

317 Wyrok TSUE z 25 stycznia 2007 r., w sprawie C-370/05. Postępowanie karne przeciwko *Uwe Kay Festersen*, pkt 25.

318 Tamże, pkt 26; wyrok TSUE z 1 czerwca 1999 r. w sprawie *Klaus Konle przeciwko Republice Austrii*, C-302/97, pkt 40; wyrok TSUE z 5 marca 2002 r. w sprawie połączonej *Hans Reisch i in.*, C-515/99, C-519/99 do C-524/99 oraz C-526/99 do C-540/99, pkt 33; wyrok TSUE z 23 września 2003 r. w sprawie *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, C-452/01, pkt 34.

319 Wyrok TSUE z 25 stycznia 2007 r., w sprawie C-370/05. Postępowanie karne przeciwko *Uwe Kay Festersen*, pkt 27-28.

320 Przepisy duńskie stanowiły: *Każda osoba fizyczna może nabyć nieruchomość rolną położoną w strefie rolnej,*

środek sam w sobie nie wydaje się zapewniać realizacji powołanego celu zachowania tradycyjnej formy użytkowania poprzez zagospodarowanie bezpośrednie. Niemniej, w odniesieniu do celu dotyczącego zachowania populacji wiejskiej, TSUE stwierdził, że obowiązek zamieszkania na nabytej nieruchomości rolnej może z definicji przyczyniać się do utrzymania ludności w środowisku rolnym i jest odpowiedni do tego, by być lepiej wypełnianym przez rolników. Trybunał zauważył jednak przy tym, że biorąc pod uwagę występujące w Danii zjawiska towarzyszące zmniejszeniu liczby gospodarstw rolnych i ich scalaniu, cel polegający na zatrzymaniu ludności w środowisku rolnym nie może zostać osiągnięty, jeżeli czynność nabycia jest dokonywana akurat przez rolnika, który mieszka już w innym gospodarstwie. W takiej sytuacji TSUE uznał finalnie, że obowiązek zamieszkania nie zapewnia osiągnięcia tego celu.

W odniesieniu do celu dotyczącego zwalczania presji na rynek nieruchomości rolnych, TSUE stwierdził, że obowiązek zamieszkania na nabytej nieruchomości rolnej służy zredukowaniu liczby potencjalnych nabywców. W rezultacie może prowadzić do zmniejszenia presji na rynek nieruchomości rolnych oraz zapobiec ich nabywaniu w celach czysto spekulacyjnych. Wymóg zamieszkiwania może tym samym służyć, jak wskazał TSUE, *ułatwianiu nabywania* nieruchomości rolnych przede wszystkim osobom zamierzającym je uprawiać. Tego rodzaju wymóg TSUE uznał zatem za odpowiedni do realizacji nadrzędnych wymogów interesu ogólnego w państwie członkowskim, w którym grunty rolne bezspornie stanowią ograniczony zasób naturalny.

Analizując z kolei przesłankę konieczności wymogu zamieszkiwania na nabytej nieruchomości rolnej, TSUE wskazał, że wymóg ten ogranicza nie tylko swobodny przepływ kapitału, ale także prawo do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania przez nabywcę, tj. prawo, które zapewnia mu art. 2 ust. 1 protokołu nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[321].

Rząd duński stwierdził jednak, że obowiązku zamieszkiwania na nabytej nieruchomości rolnej nie można było zastąpić mniej restrykcyjnymi środkami, które byłyby tak samo skuteczne dla zapobieżenia rosnącego popytu na nieruchomości rolne, motywowanego wyłącznie chęcią ulokowania kapitału na szkodę zawodowych rolników. Odnosząc się do tej argumentacji, TSUE stwierdził, że rząd duński nie wykazał, dlaczego dla osiągnięcia zamierzonych celów nie przyjął innych *środków* polegających np. na uregulowaniu cen nieruchomości rolnych przez państwo, wprowadzeniu wyższego opodatkowania czynności odsprzedaży nieruchomości dokonywanych wkrótce po nabyciu, czy też przyjęciu wymogu minimalnego znacznego okresu trwania umów dzierżawy nieruchomości rolnych. Zdaniem TSUE, rząd duński nie wykazał w jaki sposób tego rodzaju alternatywne środki miałyby być bardziej uciążliwe niż obowiązek dotyczący zamieszkania. W konsekwencji TSUE uznał, że przywołane przez rząd duński argumenty nie pozwalają mu na stwierdzenie, że duńskie przepisy są konieczne dla osiągnięcia pożądanego celu.

o powierzchni przekraczającej 30 ha, pod warunkiem, że: [...]

4) nabywca ustanowi stałe miejsce zamieszkania na nieruchomości w ciągu sześciu miesięcy po nabyciu,

5) nabywca sam użytkuje nieruchomość. Tamże, pkt 6.

321 Protokół nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zapewniający niektóre prawa i wolności inne niż już zawarte w Konwencji i Protokole nr 1 do Konwencji, sporządzony w Strasbourgu dnia 16 września 1963 r., Dz.U. 1995 Nr 36, poz. 175 z późn. zm.

Dodatkowo należy podkreślić, że elementem, który zaważył na uznaniu braku spełnienia przesłanki konieczności przez regulacje duńskie, był wynikający z nich dodatkowy warunek utrzymania miejsca zamieszkania na nabytej nieruchomości przez co najmniej osiem lat. W ocenie TSUE tego rodzaju warunek prowadzi do trwałego zawieszenia wykonywania podstawowej swobody wyboru miejsca zamieszkania. Przy tej konkluzji, TSUE uwzględnił ponadto, że wydanie przez ministra żywności, rolnictwa i rybołówstwa zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnej z wyłączeniem obowiązku zamieszkania było ściśle ograniczone do „szczególnych okoliczności". Trybunał Sprawiedliwości UE podkreślił, że taka nieprecyzyjność nie pozwala jednostkom na poznanie zakresu ich praw i obowiązków wynikających z art. 63 TFUE, a tym samym system taki należy uważać za sprzeczny z zasadą bezpieczeństwa prawnego[322].

W tych warunkach, TSUE ocenił ostatecznie, że art. 63 TFUE sprzeciwia się temu, aby przepisy krajowe uzależniały nabycie nieruchomości rolnej od spełnienia warunku polegającego na ustanowieniu przez nabywcę stałego miejsca zamieszkania na tej nieruchomości.

Również w sprawie C-452/01, *Ospelt i Schlosse Weissenberg* TSUE uznał, że wymóg zamieszkiwania na obszarze gospodarstwa rolnego, który ma jednakowe zastosowanie wobec obywateli austriackich oraz obywateli innych państw członkowskich nie jest co do zasady dyskryminacyjny[323]. Trybunał Sprawiedliwości UE powołał się w tym kontekście na wyrok w sprawie C-182/83, *Fearon*, w którym wprost stwierdził, że wymóg zamieszkiwania na działce rolnej, stosowany jednakowo wobec wszystkich obywateli UE, nie jest sam w sobie dyskryminacyjny[324]. Należy jednak podkreślić za Komisją, że wyrok w sprawie *Fearon* zalicza się do „wczesnego orzecznictwa w trybie prejudycjalnym, kiedy ustalenia Traktatu dotyczące swobodnego przepływu kapitału nie miały jeszcze bezpośredniego zastosowania"[325].

Odnosząc się do przywołanego orzecznictwa oraz argumentacji Komisji, zasadna jest następująca konkluzja. Krajowe regulacje dotyczące wymogu zamieszkiwania jako warunku nabycia nieruchomości rolnej stanowią ograniczenie swobody przepływu kapitału. Ograniczenie to może zostać uznane za zgodne z prawem UE, jeżeli spełnione zostaną wszystkie warunki dopuszczalności ograniczeń tej swobody, tj. ograniczenie służy realizacji nadrzędnych wymogów interesu ogólnego, jest proporcjonalne i niedyskryminacyjne. Zasadnicze znaczenie dla ustalenia zgodności z prawem UE wymogu dotyczącego zamieszkiwania ma zatem przeprowadzenie indywidualnie całościowej analizy krajowych regulacji wprowadzających ów wymóg. Ocena wymogu zamieszkiwania, w powiązaniu z całokształtem ustawodawstwa danego państwa członkowskiego, określającego zasady obrotu nieruchomościami rolnymi i celów, którym ono służy, pozwala bowiem na ustalenie, czy wym*óg zamieszkiwania* faktycznie służy ochronie nadrzędnych wymogów interesu ogólnego oraz, czy jest on odpowiedni i konieczny dla ich zrealizowania.

322 Por. również wyrok TSUE z 4 czerwca 2002 r. w sprawie *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej*, C-483/99, ECLI:EU:C:2002:327, pkt 50; wyrok TSUE z 13 maja 2003 r. w sprawie *Komisja przeciwko Hiszpanii*, C-463/00, ECLI:EU:C:2003:272, pkt 74-75.

323 *It does not make any distinction between its own nationals and nationals of other Member States of the Community or, more broadly, of States party to the EEA Agreement. It is therefore not, a priori, discriminatory in nature.* Wyrok TSUE z 23 września 2003 r. w sprawie *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, C-452/01, pkt 37.

324 *If the obligation to reside on or near land is imposed by a member state, within the framework of legislation concerning the ownership of rural land which is intended to achieve the objectives* [...], *both on its own nationals and on those of the other member states and is applied to them equally* [...] *a residence requirement so delimited does not in fact amount to discrimination which might be found to offend against article 52 of the Treaty.* Wyrok TSUE z 6 listopada 1984 r. w sprawie *Fearon przeciwko Irish Land Commission*, C-182/83, pkt 10.

325 Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej, pkt 4 lit. f.

W ramach takiej analizy szczególnej uwagi wymaga ustalenie, czy wymóg zamieszkiwania – w powiązaniu z innymi wymogami wynikającymi z całokształtu regulacji – rzeczywiście nie stanowi ukrytej dyskryminacji. Jak już bowiem wskazano, nie jest możliwe uzasadnienie ograniczeń swobody przepływu kapitału o charakterze dyskryminacyjnym na gruncie doktryny wymogów koniecznych.

Powyższe warunki wynikające z orzecznictwa TSUE, dotyczącego dopuszczalności ograniczeń swobody przepływu kapitału, mają charakter kumulatywny. W przypadku zatem gdyby wymóg zamieszkiwania nie spełniał któregokolwiek z tych warunków (np. niedyskryminacji), konieczne byłoby uznanie, że jest niezgodny z prawem UE.

Zasadne jest na koniec podkreślenie, że dotychczas w każdej ze spraw, w których przedmiotem oceny TSUE były wymogi dotyczące zamieszkania jako warunku nabycia nieruchomości rolnej, TSUE dochodził do wniosku, że wymogi te nie odpowiadają zasadzie proporcjonalności, zwłaszcza przesłance konieczności. W konsekwencji, TSUE orzekał o ich niezgodności z prawem UE. Trybunał Sprawiedliwości UE wskazywał bowiem na inne, mniej restrykcyjne rozwiązania, które mogłyby zostać przyjęte przez państwa członkowskie zamiast wymogu dotyczącego miejsca zamieszkiwania. Takim rozwiązaniem byłoby, zwłaszcza zobowiązanie nabywców nie będących rolnikami do zapewnienia rolniczego wykorzystania nieruchomości, np. do oddania ich w długoletnią dzierżawę.

4.2.2. Osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego

Ograniczenie swobody przepływu kapitału, polegające na uzależnieniu możliwości nabycia nieruchomości rolnej od spełnienia wymogu osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego przez nabywcę nieruchomości, jest oceniane bardzo krytycznie przez Komisję. Państwa członkowskie uzasadniają to ograniczenie nadrzędnymi wymogami interesu ogólnego, związanymi z szeroko rozumianym zapewnieniem rolniczego użytkowania nieruchomości.

Wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego był przedmiotem oceny TSUE w wyrokach w sprawach *Ospelt i Schlössle Weissenberg* oraz *Festersen*. W sprawach tych, odpowiednio, Austria i Dania uzasadniały wprowadzenie owego wymogu potrzebą realizacji celów zapewnienia *użytkowania gruntów ornych* poprzez zagospodarowanie bezpośrednie, służące temu, aby nieruchomości rolne były w przeważającym stopniu zamieszkiwane i uprawiane przez ich właścicieli[326], zachowaniu społeczności rolniczych oraz dystrybuowaniu gruntów rolnych w sposób pozwalający na rozwój rentownych gospodarstw[327].

W obu wyrokach TSUE uznał, że tak sformułowane cele należy uznać za nadrzędne wymogi interesu ogólnego, które mogą uzasadniać ograniczenie swobody przepływu kapitału[328]. Trybunał Sprawiedliwości UE zwrócił dodatkowo uwagę, że cele te odpowiadają zadaniom WPR i podkreślił, że realizacja tych zadań jest przedmiotem ogólnego interesu UE[329].

Analiza wyroków TSUE w sprawach *Ospelt i Schlössle Weissenberg* i *Festersen* prowadzi do wniosku, że TSUE uznał wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego za niepropor-

326 Por. wyrok TSUE z 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-370/05. Postępowanie karne przeciwko *Uwe Kay Festersen*, pkt 27-28.

327 Por. wyrok TSUE z 23 września 2003 r. w sprawie *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, C-452/01, pkt 39.

328 Tamże, pkt 38; wyrok TSUE z 25 stycznia 2007 r., w sprawie C-370/05. Postępowanie karne przeciwko *Uwe Kay Festersen*, pkt 28.

329 A. Jurcewicz [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat*..., s. 682 – komentarz do art. 39 TFUE.

cjonalny. Należy jednak podkreślić, że w obu wyrokach, TSUE analizował proporcjonalność tego wymogu w połączeniu z obowiązkiem zamieszkiwania na nabytej nieruchomości rolnej. W obydwu sprawach wymogi te były bowiem kumulatywne i ściśle łączyły się ze sobą[330]. W sprawie *Ospelt i Schlössle Weissenberg* TSUE wyraźnie odniósł się w konkluzji wyroku r*ównocześnie do obu tych warunków, orzekając, że odmowa* wydania uprzedniego zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnej w każdym przypadku, gdy nabywca nie spełnia wymogów osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego i zamieszkiwania na nabywanej nieruchomości rolnej, narusza swobodę przepływu kapitału[331]. W ramach analizy proporcjonalności tych wymogów, TSUE wyjaśnił, że możliwe jest przyjęcie środków realizujących powoływane przez państwo członkowskie cele interesu ogólnego, lecz mających mniej restrykcyjny charakter. Takim środkiem w ocenie TSUE byłoby zwłaszcza uzależnienie wydania zgody na nabycie nieruchomości rolnej od zapewnienia przez nabywcę, że grunt rolny pozostanie w użytkowaniu rolniczym, np. poprzez jego długotrwałe wydzierżawienie. Rolniczo wykorzystywać grunty mogą bowiem nie tylko ich właściciele, ale także dzierżawcy[332].

4.2.3. Kwalifikacje rolnicze

W ocenie Komisji uzależnienie możliwości zakupu nieruchomości rolnych od wykazania przez nabywcę kwalifikacji rolniczych stanowi ograniczenie swobody przepływu kapitału. Komisja krytycznie postrzega ten wymóg i uznaje, że budzi on wątpliwości co do swojej proporcjonalności. Komisja stoi bowiem na stanowisku, że nie wydaje się konieczne, aby nabywca posiadał kwalifikacje, o ile tylko może udzielić gwarancji, że grunt rolny będzie prawidłowo uprawiany. Zdaniem Komisji kwalifikacje rolnicze nie są niezbędne dla prawidłowej uprawy gruntów rolnych lub zapewnienia wysokiej wydajności i jakości produkcji rolnej. W tym kontekście Komisja zwraca również uwagę, że w żadnym państwie członkowskim UE, zawód „rolnik" nie jest zawodem regulowanym[333].

W konsekwencji uzależnianie przez państwa członkowskie możliwości zakupu ziemi rolnej od posiadania przez nabywcę kwalifikacji rolniczych wymaga szczególnego uzasadnienia. Jest tak tym bardziej dlatego, że państwa członkowskie nie warunkują możliwości samego prowadzenia dzia-

330 W wyroku w sprawie Festersen TSUE odniósł się do kwestii osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego tylko raz, w ramach analizy proporcjonalności obowiązku ustanowienia przez nabywcę stałego miejsca zamieszkania na nabytej nieruchomości rolnej. Trybunał wyjaśnił: *W odniesieniu do warunku proporcjonalności należy sprawdzić, czy obowiązek ustanowienia przez nabywcę stałego miejsca zamieszkania na nabytej nieruchomości rolnej stanowi* [...] *środek odpowiedni i konieczny do realizacji celów* [...]. *Jeśli chodzi o odpowiedni charakter środka krajowego stanowiącego przedmiot postępowania przed tamtejszym sądem, należy zauważyć, że dotyczy on jedynie obowiązku zamieszkania i w przypadku nabywcy nieruchomości rolnej o powierzchni mniejszej niż 30 ha nie jest połączony z obowiązkiem osobistego użytkowania tego dobra. Taki środek sam w sobie nie wydaje się zatem zapewniać realizacji powołanego celu zachowania tradycyjnej formy użytkowania poprzez zagospodarowanie bezpośrednie*. Wyrok TSUE z 25 stycznia 2007 r., w sprawie C-370/05. Postępowanie karne przeciwko *Uwe Kay Festersen*, pkt 29-30.

331 *Articles 73b to 73d, 73f and 73g of the Treaty do not preclude the acquisition of agricultural land being made subject to the grant of prior authorisation such as that established by the VGVG. However, they do preclude such authorisation being refused in every case in which the acquirer does not himself farm the land concerned as part of a holding and on which he is not resident*. Wyrok TSUE z 23 września 2003 r. *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, C-452/01, pkt 54.

332 Tamże, pkt 52.

333 Por. komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej, pkt 4 lit. e.

łalności rolniczej od wykazania kompetencji zawodowych[334]. W konsekwencji, bez szczególnego uzasadnienia dla wymogu posiadania kwalifikacji rolniczych jako warunku nabycia nieruchomości rolnej, wymóg ten należałoby uznać w ocenie Komisji za „nieuzasadniony i nieproporcjonalny"[335].

Odnosząc się do argumentacji Komisji, zasadne jest zwrócenie uwagi, że wymóg posiadania kwalifikacji rolniczych w kontekście nabywania nieruchomości rolnych nie był do tej pory przedmiotem orzecznictwa TSUE. Stanowisko prezentowane w komunikacie przez Komisję jest oparte na wyroku TSUE w sprawie *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, który jedynie pośrednio może się wiązać z tą kwestią[336].

Dodatkowo podkreślenia wymaga, że sam ustawodawca unijny dostrzega znaczenie posiadania kwalifikacji rolniczych dla rozwoju europejskiego rolnictwa. Jednym z wymogów uznania za „młodego rolnika" jest bowiem „posiadanie odpowiednich umiejętności i kwalifikacji zawodowych" (art. 2 ust. 1 lit. n rozporządzenia nr 1305/2013). Spełnienie tego wymogu jest konieczne w celu uzyskania pomocy na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz młodego rolnika (art. 9 ust. 1 lit. a ppkt. i rozporządzenia nr 1305/2013) w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich, z zastrzeżeniem możliwości uzupełnienia kwalifikacji w ciągu 36 miesięcy od daty przyznania pomocy[337].

Konkludując, z jednej strony Komisja stoi na stanowisku, iż kwalifikacje zawodowe nie są niezbędne dla prawidłowej uprawy gruntów rolnych. Z drugiej jednak strony sama uzależnia przyznanie pomocy dla młodych rolników na rozpoczęcie działalności gospodarczej od posiadania tychże kwalifikacji. W swoim rozporządzeniu delegowanym określa nawet maksymalny termin na ich uzupełnienie[338]. Wydaje się zatem, że przyjęty w odniesieniu do młodych rolników wymóg wskazuje na to, że Komisja mimo wszystko dostrzega znaczenie posiadania kwalifikacji zawodowych dla zapewnienia prawidłowego prowadzenia działalności rolniczej.

334 Tamże. Zasadne jest zwrócenie uwagi, że z systemu wyszukiwania dostępnego na oficjalnej stronie Komisji, służącego do weryfikacji, czy dany zawód jest w określonym państwie członkowskim zawodem regulowanym, wynika, że zawód „rolnik" nie należy do takich zawodów w żadnym z państw członkowskich – por. *Regulated Professions Database*, https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/ [dostęp:25.08.2021].

335 Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej, pkt 4 lit. e.

336 Komisja opiera się na pkt 49-53 wyroku w sprawie *Ospelt i Schlössle Weissenberg*. Z wyroku tego wynika, że wystarczające dla realizacji celów interesu publicznego jest przyjęcie przepisów uzależniających możliwość zakupu ziemi rolnej od zagwarantowania przez nabywcę rolniczego użytkowania gruntu: *However, Paragraph 5(1)(a) of the VGVG provides that acquisition may be permitted, even where the condition referred to in paragraphs 48 to 52 of the present judgment is not met, when such acquisition 'is not contrary to the preservation and creation of an economically healthy, medium and small-scale agricultural estate'. If, in view of that provision, the national authorities were to interpret the VGVG as meaning that prior authorisation may be granted, depending on the circumstances, to persons who are not farmers resident on the land concerned but who can give the necessary assurances that the abovementioned land will be kept in agricultural use, the VGVG would not fetter the free movement of capital beyond what is necessary in order to achieve its objectives*. Wyrok TSUE z 23 września 2003 r. w sprawie *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, C-452/01, pkt 53.

337 Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 807/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i wprowadzające przepisy przejściowe, Dz.Urz. UE L 227 z 31.07.2014 r., s. 1 z późn. zm. Por. w szczególności art. 2 ust. 3 rozporządzenia, zezwalający na przyznanie młodemu rolnikowi okresu karencji nieprzekraczającego 36 miesięcy od daty wydania indywidualnej decyzji o przyznaniu wsparcia, aby umożliwić mu spełnienie warunków związanych z nabyciem umiejętności zawodowych określonych w programie rozwoju obszarów wiejskich.

338 Tamże.

4.2.4. Zakaz sprzedaży nieruchomości rolnych osobom prawnym

Komisja wyraża stanowczą opinię, że zakaz sprzedaży nieruchomości rolnych osobom prawnym stanowi ograniczenie swobodnego przepływu kapitału oraz ewentualne ograniczenie swobody przedsiębiorczości[339]. Stanowisko to Komisja opiera na wyroku w sprawie *Ospelt i Schlössle Weissenberg*. Trybunał Sprawiedliwości UE wyjaśnił w nim, że wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego uniemożliwia w istocie nabywanie nieruchomości rolnych przez osoby prawne. Tymczasem w przypadku, gdy przedmiotem działalności osoby prawnej jest rolnictwo, podmioty te – na równi z osobami fizycznymi – są w stanie zapewnić rolnicze użytkowanie nieruchomości[340].

Komentując stanowisko Komisji, należy stwierdzić, że znajduje ono odzwierciedlenie w ustawodawstwie unijnym dotyczącym zasad przyznawania płatności bezpośrednich. Zgodnie z nim, forma prawna, w jakiej rolnik prowadzi działalność rolniczą, nie może być czynnikiem prowadzącym do wykluczenia go z możliwości ubiegania się o jednolitą płatność obszarową[341]. Płatność ta jest bowiem przyznawana do kwalifikującego się hektara, niezależnie od formy prawnej podmiotu ubiegającego się o nią[342].

Ponadto, jak już wskazano w publikacji, pojęcie rolnika na gruncie art. 4 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 1307/2013 nie ogranicza się do osób fizycznych, lecz obejmuje również osoby prawne.

Osoby prawne prowadzące działalność rolniczą zatem mogą być w pełni objęte definicją rolnika, jeżeli spełniają pozostałe warunki. Należy zatem uznać, że wykluczenie producenta rolnego mającego status osoby prawnej z zakresu prawodawstwa w tej dziedzinie, stanowiłoby naruszenie zakazu dyskryminowania producentów rolnych, wynikającego z art. 40 TFUE[343].

Podkreślenia wymaga jednak, że podobnie jak w przypadku kwalifikacji rolniczych, do tej pory nie zostało rozwinięte orzecznictwo TSUE, którego przedmiotem byłaby *stricte* analiza dopuszczalności w świetle prawa UE ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych przez osoby prawne.

4.2.5. Przywileje przysługujące nabywcom lokalnym w zakupie nieruchomości rolnych

Regulacje krajowe, które przyznają prawo pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości rolnej przez lokalnych rolników, mogą stanowić ograniczenie swobody przepływu kapitału. Także

339 Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej, pkt 4 lit. g.

340 Wyrok TSUE z 23 września 2003 r. w sprawie *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, C-452/01, pkt 51: *It has the further effect of precluding legal persons, including those whose object is farming, from acquiring farmland. It therefore constitutes an obstacle to planned transactions which do not in themselves affect the agricultural use and the continued farming of the land by farmers or legal persons such as farming associations.*

341 Por. A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, *Wspólna Polityka Rolna*, [w:] A. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 89-90.

342 Zgodnie z art. 36 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 jednolita płatność obszarowa przyznawana jest w ujęciu rocznym do każdego kwalifikującego się hektara zadeklarowanego przez rolnika. Z kolei zgodnie z art. 32 ust. 2 ww. rozporządzenia kwalifikujący się hektar oznacza, co do zasady, wszelkie użytki rolne gospodarstwa rolnego, wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej lub – w przypadku, gdy obszar wykorzystuje się także do prowadzenia działalności pozarolniczej – wykorzystywane w przeważającym zakresie do prowadzenia działalności rolniczej. Forma prawna nie ma zatem w tym zakresie znaczenia.

343 Por. wyrok TSUE z 18 grudnia 1986 r. w sprawie *SpA Villa Banfi v. Regione Toscana i in*., C-312/85, ECLI:EU:C:1986:500.

na ten rodzaj ograniczenia Komisja patrzy bardzo krytycznie. W praktyce bowiem znaczna większość lokalnych kupujących to obywatele danego państwa. W konsekwencji, obywatele innych państw członkowskich mogą mieć znacznie mniejsze szanse skorzystania z przywileju przyznawanego lokalnym rolnikom[344]. Regulacje krajowe wprowadzające przywileje dla nabywców lokalnych w zakupie nieruchomości rolnych mogą zatem w istocie stanowić utajoną dyskryminację. Wiążą się one bowiem z miejscem zamieszkania rolnika.

Swoje stanowisko Komisja opiera na ugruntowanym orzecznictwie TSUE w sprawach podatkowych. Wynika z niego, że regulacje krajowe wprowadzające mniej korzystne rozwiązania podatkowe wobec nierezydentów ograniczają swobodny przepływ kapitału[345]. Komisja podkreśliła jednocześnie, że przepisy krajowe przyznające preferencje w nabywaniu nieruchomości rolnych lokalnym rolnikom, mogą ograniczać swobodę przedsiębiorczości. Ich skutkiem może być bowiem utrudnienie inwestowania w nieruchomości rolne przez osoby niebędące lokalnymi mieszkańcami lub zmniejszenie atrakcyjności takich inwestycji wobec obywateli innych państw członkowskich UE[346].

Odnosząc się do argumentacji Komisji, należy kolejny raz podkreślić, że ograniczenia swobody przepływu kapitału mogą być uznane za dopuszczane, pod warunkiem, że dążą do celu służącego nadrzędnym wymogom interesu ogólnego, są proporcjonalne oraz niedyskryminacyjne. Przyznanie przez ustawodawcę krajowego preferencji w nabywaniu nieruchomości rolnych lokalnym rolnikom może zatem – pod wskazanymi powyżej warunkami – być zgodne z prawem UE. Za nadrzędne wymogi interesu ogólnego, uzasadniające wprowadzenie owych preferencji może zostać w szczególności uznany cel poprawy struktury gospodarstw rolnych przez zwiększenie ich powierzchni, a tym samym osiągnięcie wzrostu ich rentowności, czy też cel ochrony stałej populacji wiejskiej na danym obszarze geograficznym[347].

Trybunał Sprawiedliwości UE odniósł się do kwestii dopuszczalności w świetle prawa UE przepisów przyznających przedmiotowe preferencje lokalnym nabywcom w wyroku w sprawie C-197/11, *Libert i in*. Sprawa ta została zainicjowana w drodze pytań prejudycjalnych przez belgijski Trybunał Konstytucyjny. Dotyczyła oceny dopuszczalności w świetle prawa UE regulacji krajowych, które przewidywały dwa rodzaje rozwiązań ograniczających swobodę przepływu kapitału.

Po pierwsze, regulacje obowiązujące we Flandrii uniemożliwiały osobom niemającym „wystarczającego związku" z gminą dokonywania określonych inwestycji w nieruchomości znajdujące się na obszarze tej gminy. Inwestycje objęte tymi obostrzeniami polegały w szczególności na nabyciu, najmie na okres dłuższy niż dziewięć lat, dzierżawie lub uzyskaniu prawa zabudowy nieruchomości. Tego rodzaju przepisy zniechęcały obywateli innych państw członkowskich UE – będących właścicielami lub wynajmujących nieruchomości w tych gminach – do ich opuszczenia w celu zamieszkania lub wykonywania działalności zawodowej w innym państwie członkowskim. Po upływie określonego czasu zamieszkiwania poza gminą objętą

344 Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej, pkt 4 lit. i.

345 Por. wyrok TSUE z 14 lutego 1995 r. w sprawie *Finanzamt Köln-Altstadt przeciwko Schumacker*, C-279/93, pkt 28; wyrok TSUE z 23 lutego 2006 r. w sprawie *Van Hilten-van der Heijden*, C-513/03, pkt 44; wyrok TSUE z 25 stycznia 2007 r., w sprawie C-370/05. Postępowanie karne przeciwko *Uwe Kay Festersen*, pkt 25; wyrok TSUE z 11 września 2008 r. w sprawie *Hans Eckelkamp i in. przeciwko Belgii*, C-11/07, pkt 46.

346 Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej, pkt 4 lit. i.

347 Tamże.

owymi regulacjami tracili oni bowiem „wystarczający związek" z gminą[348]. O „wystarczającym związku" z gminą decydowała natomiast specjalna lokalna komisja. Na poziomie krajowym przepisy te zostały zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego przez spółki prawa belgijskiego prowadzące działalność w sektorze nieruchomości.

Po drugie, przepisy flamandzkie nakładały na niektóre podmioty gospodarcze „zobowiązanie socjalne" przy udzielaniu pozwolenia na budowę lub na parcelację. Zobowiązanie to polegało na przeznaczeniu części inwestycji na budowę mieszkań socjalnych lub na wpłacie składki socjalnej. W zamian za to, przedsiębiorstwa te mogły skorzystać z szeregu zachęt podatkowych lub mechanizmów subwencjonowania.

Sąd odsyłający wyjaśnił, że regulacje te mają na celu zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych miejscowej ludności niektórych gmin flamandzkich, w których wysokie ceny nieruchomości prowadzą do gentryfikacji, tzn. do wykluczenia z rynku nieruchomości osób mniej zamożnych w związku z przybyciem osób o wyższych dochodach z innych gmin[349].

W tym kontekście TSUE przypomniał utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym przepisy krajowe, które utrudniają wykonywanie podstawowych swobód ustanowionych w TFUE lub czynią je mniej atrakcyjnym mogą mimo to być dopuszczalne, pod warunkiem, że służą osiągnięciu celu leżącego w interesie ogólnym, są właściwe dla zapewnienia realizacji tego celu oraz nie wykraczają poza zakres konieczny do jego osiągnięcia[350]. Odnosząc się do regulacji flamandzkich, TSUE uznał, że cele związane z polityką mieszkalnictwa socjalnego prowadzoną przez państwo członkowskie mogą co do zasady stanowić nadrzędne wymogi interesu ogólnego i uzasadniać, wobec tego takie ograniczenia, jak ustanowione w regulacjach przyjętych przez władze flamandzkie[351]. Po tym ustaleniu TSUE wskazał jednak, że konieczne jest ich zbadanie pod kątem proporcjonalności, tj. ustalenie, czy są niezbędne i właściwe do osiągnięcia zamierzonego celu.

Odnosząc się do środka nakładającego na przedsiębiorstwa „zobowiązanie socjalne", TSUE wyjaśnił, że bezsporne jest, iż rozwiązanie to powoduje, że niektórzy inwestorzy i deweloperzy mogą otrzymać pozwolenie na budowę lub parcelację dopiero po przeprowadzeniu procedury, w ramach której zmuszeni są wykonać zobowiązanie socjalne. W ten sposób inwestorzy ci nie są w stanie swobodnie dysponować nieruchomością w celu, w jakim zamierzają ją nabyć. Tym samym przepisy flamandzkie stanowią ograniczenie swobody przepływu kapitału. Trybunał Sprawiedliwości UE wskazał, że cele, którym służy zobowiązanie socjalne, mogą stanowić nadrzędny wzgląd interesu ogólnego. Ocenę ich proporcjonalności TSUE powierzył sądowi odsyłającemu[352]. Trybunał wyjaśnił przy tym, że art. 63 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie obowiązywaniu przepisów nakładających na niektóre podmioty gospodarcze „zobowiązane socjalnie", przy udzielaniu pozwolenia na budowę lub na parcelację, pod warunkiem stwierdzenia przez sąd odsyłający, iż uregulowanie to jest niezbędne i właściwe do osiągnięcia celu w postaci zapewnienia osobom o niskich dochodach i innym niezamożnym kategoriom miejscowej ludności wystarczającej oferty mieszkaniowej[353].

348 Wyrok TSUE z 8 maja 2013 r. w sprawach połączonych *Libert i in*., C-197/11 i C-203/11, pkt 23.
349 Tamże, pkt 24.
350 Tamże, pkt 49; wyrok TSUE z 1 grudnia 2011 r. w sprawie *Komisja przeciwko Węgrom*, C-253/09, ECLI:EU:C:2011:795, pkt 69.
351 Wyrok TSUE z 8 maja 2013 r. w sprawach połączonych *Libert i in*., C-197/11 i C-203/11, pkt 52.
352 Tamże, pkt 68.
353 Tamże, pkt 65-69.

Natomiast warunek „wystarczającego związku" z gminą objętą uregulowaniem został poddany obszernej ocenie pod kątem proporcjonalności przez TSUE[354]. O „wystarczającym związku" potencjalnego nabywcy prawa do nieruchomości z gminą objętą uregulowaniem decydowało spełnienie co najmniej jednego z trzech alternatywnych kryteriów. Pierwsze kryterium polegało na wymogu zamieszkiwania we właściwej gminie przez osobę, na którą ma być przeniesione prawo do nieruchomości przez przynajmniej sześć lat przed przeniesieniem prawa. Drugie kryterium wymagało, aby w dniu przeniesienia prawa do nieruchomości potencjalny nabywca lub najemca wykonywał działalność w tej gminie przez okres co najmniej połowy tygodnia roboczego. Trzecie kryterium przewidywało istnienie związku zawodowego, rodzinnego, społecznego lub ekonomicznego z gminą, ze względu na istotne i długoterminowe okoliczności. Spełnienie ww. kryteriów było badane przez lokalną komisję[355].

Rzecznik Generalny stwierdził w opinii w tej sprawie, że żadne z tych kryteriów nie ma bezpośredniego związku z czynnikami społecznoekonomicznymi, odpowiadającymi celowi, na jaki powołują się władze flamandzkie. Celem tych regulacji, jak wskazano, była ochrona miejscowej, mniej zamożnej ludności na rynku nieruchomości. Rzecznik wyjaśnił tymczasem, że powyższe kryteria mogą spełniać nie tylko osoby mniej zamożne, lecz również inne, dysponujące stosownymi zasobami finansowymi i niepotrzebujące w związku z tym szczególnej ochrony socjalnej na rynku nieruchomości. Rzecznik skonkludował zatem, że zastosowane środki wykraczają poza zakres niezbędny do osiągnięcia zamierzonego celu. W jego ocenie inne, mniej restrykcyjne metody mogłyby prowadzić do osiągnięcia tego celu. Metody te nie musiałyby przy tym powodować w istocie zakazu nabywania lub wynajmowania nieruchomości przez osoby niespełniające powyższych kryteriów. Do owych mniej restrykcyjnych środków mogłyby należeć np. dopłaty do nabycia nieruchomości przez miejscową, mniej zamożną ludność lub inne formy jej subwencjonowania[356].

Rzecznik Generalny odniósł się również do problematyki nadmiernej uznaniowości organu. Regulacje belgijskie uzależniały bowiem przeniesienie prawa do, znajdującej się na terytorium gminy objętej uregulowaniem, nieruchomości od sprawdzenia przez lokalną komisję „wystarczającego związku" potencjalnego nabywcy owego prawa z tą gminą. Wątpliwości Rzecznika rodziło zwłaszcza badanie spełnienia kryterium wymagającego istnienia związku zawodowego, rodzinnego, społecznego lub ekonomicznego z gminą. Z uwagi na nieprecyzyjny charakter tego kryterium mogło bowiem zachodzić ryzyko nadmiernej dyskrecjonalności organu decydującego o jego spełnieniu. To z kolei powoduje pozbawienie skuteczności przepisów prawa UE, zwłaszcza dotyczących swobód podstawowych.

Trybunał Sprawiedliwości UE skonkludował, że uregulowania uzależniające przeniesienie prawa do nieruchomości znajdującej się na terytorium niektórych gmin od sprawdzenia przez lokalną komisję „wystarczającego związku" potencjalnego nabywcy owego prawa z tą gminą są zatem sprzeczne z art. 63 TFUE[357].

354 Tamże, pkt 53.

355 Tamże, pkt 54.

356 Opinia Rzecznika Generalnego Jána Mazáka przedstawiona w dniu 4 października 2012 r. w sprawach połączonych, *Libert i in.*, C-197/11 i C-203/11, ECLI:EU:C:2012:621, pkt 37.

357 Uregulowania flamandzkie dotyczące „wystarczającego związku" z gminą mogły w istocie ograniczać również swobodę przedsiębiorczości oraz swobodę świadczenia usług. Trybunał Sprawiedliwości UE podkreślił jednak, że ograniczenia tych swobód stanowią w tej sprawie *nieuchronną konsekwencję ograniczenia swobody przepływu kapitału*. Wobec tego TSUE uznał, że brak jest powodu do odrębnego rozpatrywania owych uregulowań

Wyrok w sprawie *Libert i in*. dotyczy istotnego problemu, jakim jest powstawanie nierówności społecznych w UE. Gentryfikacja stanowi bowiem rzeczywisty problem w niektórych państwach członkowskich. Przybywanie na atrakcyjnych obszarach grup społecznych o lepszej sytuacji finansowej rodzi uprawniony niepokój, iż mniej zamożni mieszkańcy nie będą mogli dłużej pozwolić sobie na mieszkanie w pobliżu źródeł swego społecznego i rodzinnego wsparcia. Proces ten w pewnym stopniu wiąże się z korzystaniem z unijnych swobód gospodarczych oraz swobody przemieszczania się wewnątrz UE[358]. Przyjmowane przez państwa członkowskie rozwiązania, mające na celu wywarcie wpływu na ów niepokojący proces mogą, jak pokazuje wyrok w sprawie, doprowadzić do naruszenia praw UE. Wymagają one zatem dogłębnego uzasadnienia i wykazania, iż rzeczywiście są odpowiednie i konieczne dla realizacji zamierzonych celów społecznych. Faworyzowanie lokalnej ludności samo w sobie nie jest bowiem dopuszczalne[359].

4.2.6. System uprzedniego zezwolenia

W ocenie Komisji, uwarunkowanie przeniesienia prawa własności nieruchomości rolnych od uzyskania uprzedniego zezwolenia organu administracyjnego ogranicza swobodny przepływ kapitału. System uprzednich zezwoleń, tak jak inne ograniczenia tej swobody, może jednak pod wskazanymi już wielokrotnie warunkami zostać uznany za dopuszczalny w świetle doktryny wymogów koniecznych. W odniesieniu do tego rodzaju ograniczenia, stanowisko Komisji wydaje się zatem bardziej elastyczne.

Do problematyki zgodności z prawem UE systemu uprzednich zezwoleń TSUE odniósł się m.in. w wyrokach w sprawie *Ospelt i Schlössle Weissenberg, Reisch, Konle oraz Libert i in*. Orzecznictwo to pozwala na sformułowanie następujących wniosków.

Dla uznania systemu uprzednich zezwoleń za dopuszczalne ograniczenie swobody przepływu kapitału konieczne jest, aby opierał się on na obiektywnych, niedyskryminacyjnych i znanych zawczasu wnioskodawcy kryteriach. Tylko w ten sposób może bowiem gwarantować wystarczające ograniczenie swobody uznania organów krajowych[360]. Kryteria te muszą być również precyzyjne[361]. Dodatkowo konieczne jest zapewnienie przez ustawodawcę dostępu do środków odwoławczych[362]. Kwestia wykluczenia nadmiernej dyskrecjonalności organów krajowych, decydujących o przyznaniu lub odmowie przyznania zezwolenia ma bowiem kluczowe znaczenie dla oceny dopuszczalności systemu zezwoleń. Przykładowo, w sprawie *Libert i in*. TSUE uznał, że kryteria wydania zezwolenia nie odpowiadały powyższym wymaganiom[363].

w świetle art. 49 TFUE i 56 TFUE – por. wyrok TSUE z 8 maja 2013 r. w sprawach połączonych *Libert i in*., C-197/11 i C-203/11, pkt 62.

358 S. Reynolds, *Housing Policy as a Restriction of Free Movement and Member States' Discretion to Design Programmes of Social Protection: Libert*, „Common Market Law Review" 2015, nr 1, s. 259-280.

359 J. Eichler, *Flemish Gentrification – Protecting the Less Affluent Local Population under European Law and the EJC Judgment in Libert: Annotation on the Judgment of the Court (First Chamber) of 8 May 2013 in Joint Cases C-197/11 and C-203/11, Eric Libert and Others v Gouvernement Flamand*, „European State Aid Law Quarterly" 2014, t. 13, nr 1, s. 95.

360 Wyrok TSUE z 1 października 2009 r. w sprawie *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, ECLI:EU:C:2009:593, pkt 35.

361 Wyrok TSUE z 21 grudnia 2016 r. w sprawie *AGET Iraklis*, C-201/15, ECLI:EU:C:2016:972, pkt 99–101.

362 Wyrok TSUE z 14 marca 2000 r. w sprawie *Église de scientologie*, C-54/99, ECLI:EU:C:2000:124, pkt 17.

363 Wyrok TSUE z 8 maja 2013 r. w sprawie połączonej *Libert i in.*, C-197/11 i C-203/11, pkt 57-58.

Sam system uprzednich zezwoleń może być najodpowiedniejszym środkiem do realizacji nadrzędnych wymogów interesu ogólnego. Inne środki, takiej jak np. nadzór już po przeniesieniu własności nieruchomości rolnej, mogą bowiem nie zapobiec transakcjom, które byłyby sprzeczne z celami WPR. Alternatywne rozwiązania dla systemu uprzedniego zezwolenia mogłyby również wiązać się z mniejszą pewnością prawa. Dla przykładu Komisja podaje działanie podjęte już po przeprowadzeniu transakcji, polegające na anulowaniu przeniesienia prawa własności. Taki środek mógłby podważać zasadę pewności prawa, która ma tymczasem zasadnicze znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa prawnego[364].

Kluczowe znaczenie dla oceny systemu uprzedniego zezwolenia ma również spełnienie przesłanek zasady proporcjonalności, tj. odpowiedniości i konieczności. W sprawie *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, TSUE uznał, że system uprzedniego zezwolenia nie jest niedopuszczalny[365]. Z kolei np. w sprawie *Konle*, TSUE wskazał na potencjalną dyskryminację, do której mogło dochodzić przy zastosowaniu systemu uprzedniego zezwolenia oraz możliwość zastąpienia go innymi, mniej restrykcyjnymi środkami[366]. W konsekwencji, TSUE ocenił go jako nieproporcjonalny. Do podobnego wniosku TSUE doszedł w sprawie *Reisch*, podkreślając, że system uprzedniego zezwolenia można było zastąpić procedurą składania oświadczenia poprzedzającego transakcję[367].

4.2.7. Pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości rolnych przez rolników

Komisja wskazała w komunikacie, że przepisy przyznające pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości rolnych przez rolników mogą być co do zasady dopuszczalne. Zasadnicze znaczenie ma ustalenie ich proporcjonalności. Ponadto wymogi, których spełnienie jest konieczne, aby uznać dany podmiot za rolnika, nie powinny być w praktyce dyskryminujące i wykluczać szeregu podmiotów z możliwości nabycia nieruchomości rolnej.

364 Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej, pkt 4 lit. a.

365 Wyrok TSUE z 23 września 2003 r. w sprawie *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, C-452/01, pkt 45: *such a system in connection with the acquisition of property ownership is not necessarily contrary to Community law.*

366 *An infringement of national legislation on secondary residences* [...] *may be penalised by a fine, by a decision requiring the acquirer to terminate the unlawful use of the land forthwith under penalty of its compulsory sale, or by a declaration that the sale is void resulting in the reinstatement in the land register of the entries prior to the acquisition of the property.. Furthermore,* [...] *prior declaration, established for the benefit of Austrian nationals, constituted an effective means of supervision capable of preventing the property concerned from being acquired as a secondary residence. In those circumstances, given the risk of discrimination inherent in a system of prior authorisation for the acquisition of land as in this case and the other possibilities at the disposal of the Member State concerned for ensuring compliance with its town and country planning guidelines, the authorisation procedure at issue constitutes a restriction on capital movements which is not essential if infringements of the national legislation on secondary residences are to be prevented.* Wyrok TSUE z 1 czerwca 1999 r. w sprawie *Klaus Konle przeciwko Republice Austrii*, C-302/97, pkt 47-49.

367 *Restrictions on the free movement of capital resulting from the requirement of prior authorisation were able to be eliminated by means of an appropriate notification system without thereby detracting from the effective pursuit of the aims of those rules*. Wyrok TSUE z 5 marca 2002 r. w sprawach połączonych *Hans Reisch i in.*, C-515/99, C-519/99 do C-524/99 oraz C-526/99 do C-540/99, pkt 37.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że przepisy przyznające rolnikom pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości rolnych, zostały objęte skargą Komisji przeciwko Austrii. W sprawie C-516/10 Komisja zarzuciła Austrii, że naruszyła ona swobodę przepływu kapitału. Zarzut ten odnosił się do przepisów, które stanowiły, że podmiot nie będący rolnikiem nie mógł nabyć nieruchomości rolnej, jeżeli tylko zamiar nabycia tej nieruchomości, za cenę przyjętą w danej miejscowości, zgłosił rolnik. Tego rodzaju przepisy są określane jako tzw. reguła zainteresowanego (ang. *interested farmer*)[368]. W efekcie skargi Austria zmieniła kwestionowane przez Komisję przepisy, co z kolei doprowadziło do jej wycofania przez Komisję[369]. W konsekwencji, TSUE nie dokonał ich oceny[370]. Kwestia zgodności z prawem UE prawa pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości rolnych przez rolników nie była dotąd przedmiotem orzecznictwa TSUE.

4.2.8. Kontrola przez organy publiczne cen nieruchomości rolnych

Komisja stoi na stanowisku, że ograniczanie wolności stron transakcji do ustalania cen nieruchomości rolnych, kwalifikuje się jako ograniczenie swobody przepływu kapitału. W niektórych jednak okolicznościach, rozwiązania prawne państw członkowskich, interweniujące w kształtowanie się cen nieruchomości rolnych, mogą być zdaniem Komisji dopuszczalne. Do takich rozwiązań należą zwłaszcza przepisy, które umożliwiają organom krajowym wydanie zakazu sprzedaży nieruchomości, jeżeli według obiektywnych kryteriów cenę można uznać za nadmiernie spekulacyjną. Zapobieganie nieuzasadnionym cenom – zarówno zbyt wysokim, jak i zbyt niskim – jest bowiem uzasadnione w świetle celów WPR. Konieczne jest jednak zastrzeżenie, że regulacja cen przez państwo członkowskie powinna opierać się na obiektywnych, niedyskryminujących, precyzyjnych i odpowiednio dostosowanych kryteriach. Wówczas może ona stanowić środek odpowiedni do celu ograniczenia nadmiernej spekulacji nieruchomości rolnymi oraz ochrony rolników przed kosztami zakupu, które stanowiłyby zagrożenie dla rentowności ich gospodarstw[371]. Dodatkowo interwencja państwa w kształtowanie cen nie może wykraczać poza to, co konieczne dla ograniczenia owej nadmiernej spekulacji lub zachowania rentowności rolnictwa. Nie mogą również istnieć inne niż kontrole cen i mniej restrykcyjne środki zapobiegania nieuzasadnionym cenom. Ocena dopuszczalności kontroli cen wymaga zatem dogłębnej oceny proporcjonalności w kontekście wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych.

Dotychczasowe orzecznictwo TSUE dotyczące kontroli cen przez państwa członkowskie koncentruje się na kwestii pomocy państwa. Pomimo tego, za doniosły dla problematyki obrotu nieruchomościami rolnymi można uznać wyrok w sprawie C-39/14, *BVVG*[372]. Trybunał

368 *If a non-farmer wants to acquire agricultural land, any farmer may notify his interest to buy the land at the usual local price, resulting in a denial of authorisation to the non-farmer* [...]. *These provisions constitute restrictions of the free movement of capital which, in the Commission's view, are not fully justified in order to obtain the VGVG's objectives.* (*Free Movement of Capital: Commission Requests Austria to Modify Provisions on the Acquisition of Agricultural Real Estate in the Land Transfer Law of Vorarlberg*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_09_1762 [dostęp: 12.06.2021]).

369 Postanowienie TSUE z 30 stycznia 2012 r. w sprawie *Komisja przeciwko Austrii*, C-516/10, ECLI:EU:C:2012:47.

370 Szerzej nt. sprawy C-516/10 por. J. Martinez, *Obrót nieruchomościami rolnymi...*, s. 60.

371 Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej, pkt 4 lit. c.

372 Wyrok TSUE z 16 lipca 2015 r. w sprawie *BVVG*, C-39/14, ECLI:EU:C:2015:470.

Sprawiedliwości UE poddał w nim ocenie przepis niemiecki, zakazujący sprzedaży w trybie przetargu publicznego nieruchomości rolnej, na rzecz oferenta proponującego najwyższą cenę, w wypadku, gdy właściwy organ administracji lokalnej uzna, że jest ona znacząco nieproporcjonalna do szacowanej wartości nieruchomości. Celem tej regulacji było zapewnienie ochrony interesów gospodarstw rolnych.

Przepis ten znalazł zastosowanie w odniesieniu do małżeństwa Erbs, które w przetargu publicznym, dotyczącym sprzedaży nieruchomości rolnej, złożyło ofertę z najwyższą ceną. Państwo Erbs nie zajmowali się zawodowo rolnictwem. Właściwy organ administracji lokalnej sprawujący kontrolę administracyjną obrotu nieruchomościami rolnymi[373] odmówił zatwierdzenia transakcji[374], wskazując, że uzgodniona cena sprzedaży jest znacząco za wysoka, biorąc pod uwagę wartość rynkową danej nieruchomości rolnej. Z orzecznictwa niemieckiego w tej dziedzinie wynika bowiem, że taka dysproporcja cenowa istnieje, kiedy cena sprzedaży przewyższa o ponad 50% „rolną wartość rynkową danego gruntu"[375]. Rolna wartość rynkowa odpowiada cenie, którą należy zapłacić w chwili zawarcia umowy za nieruchomości tego samego rodzaju położone w tej samej okolicy, w ramach transakcji obrotu nieruchomościami między dwoma rolnikami. Dodać należy, że w celu określenia wspomnianej wartości, uwzględnia się również przeniesienia własności na rzecz osób niebędących rolnikami, o ile następują one w celu dalszego wykorzystywania nieruchomości do prowadzenia działalności rolnej. Państwo Erbs zaskarżyli decyzję organu. Sąd krajowy orzekający w tej sprawie oddalił ich skargę. Sąd ten wskazał w szczególności, że wydanie zezwolenia na sprzedaż po znacząco zawyżonej cenie osobom nietrudniącym się zawodowo rolnictwem, takim jak małżonkowie Erbs, miałoby niekorzystne skutki dla gospodarstw rolnych. Prowadziłoby bowiem do uniemożliwienia zakupu nieruchomości rolnych przez rolników chcących powiększyć swoje gospodarstwa z uwagi na zbyt wysokie ceny.

Finalnie, Federalny Sąd Najwyższy rozpatrujący skargę kasacyjną nabrał jednak wątpliwości, czy sprzedaż publicznej nieruchomości rolnej po cenie, która jest niższa od ceny ustalonej w przetargu publicznym, nie prowadzi do uprzywilejowania ostatecznego kupującego, tj. do wystąpienia pomocy państwa. Odpowiadając na pytanie sądu odsyłającego, TSUE orzekł, że traktatowy przepis dotyczący pomocy publicznej, tj. art. 107 ust. 1 TFUE[376] powinien być interpretowany w ten sposób, iż przedmiotowe regulacje niemieckie nie stanowią pomocy państwa pod warunkiem, że ich zastosowanie prowadzi do uzyskania ceny jak najbliższej wartości rynkowej nieruchomości rolnej.

Na podstawie tego wyroku zasadny jest wniosek, że rozwiązania krajowe ingerujące w ceny nieruchomości rolnych mogą być uznane za zgodne z prawem UE pod warunkiem ich pro-

373 D. Stankiewicz, *Nabywanie gruntów rolnych przez cudzoziemców*, „Analizy Biura Analiz Sejmowych" 2013, nr 3(92), s. 2.

374 W prawie niemieckim co do zasady konieczne jest uzyskanie zezwolenia właściwego organu na przeniesienie własności nieruchomości rolnych oraz leśnych, a także terenów bagnistych, względnie wrzosowisk i nieużytków, które mogą być jednak użytkowane w gospodarce rolnej lub leśnej. Por. szerzej R. Giesen, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnych w prawie niemieckim*, [w:] P. Księżak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa 2017, s. 41 i n.

375 Por. wyrok TSUE z 16 lipca 2015 r. w sprawie *BVVG*, C-39/14, pkt 10-12.

376 Przepis ten stanowi, że z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

porcjonalności. Z całą pewnością wpisują się one w cele WPR i służą umożliwieniu rolnikom nabycia nierruchomości rolnych po cenach rynkowych. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że zapewnienie dostępu do ruchomości rolnych rolnikom realnie zainteresowanym prowadzeniem produkcji rolnej, stanowi warunek rozwoju rolnictwa. Regulacje niemieckie analizowane przez TSUE w przedmiotowym wyroku pozwalają na ingerencję państwa w racjonalne kształtowanie cen na rynku nieruchomości rolnych, a tym samym wpływają na ograniczenie spekulacji i polepszenie struktury gospodarstw rolnych. Stanowią one obowiązujące w Niemczech prawo[377].

4.2.9. Limity powierzchniowe nabycia nieruchomości rolnych

Limity dotyczące powierzchni nieruchomości rolnych, którą można nabyć lub posiadać, służą hamowaniu przez państwa członkowskie procesu ich koncentracji[378].

W ocenie Komisji, stanowią one ograniczenie swobodnego przepływu kapitału z uwagi na ich wpływ na decyzje zakupowe inwestorów. Komisja wyjaśniła, że dotychczas odnotowała dwa rodzaje przepisów określających pułapy nabycia: przepisy wymagające uzyskania specjalnego pozwolenia od kompetentnego organu w przypadku, gdy ma dojść do nabycia nieruchomości rolnych powyżej określonej powierzchni oraz przepisy wprowadzające pułapy absolutne[379].

Komisja stoi na stanowisku, że nawet jeśli co do zasady tego rodzaju środki krajowe mogą być w szczególnych okolicznościach uznane za dopuszczalne, to jednak ich proporcjonalność jest „wątpliwa"[380]. Komisja opiera swoją opinię na potencjalnej sprzeczności środków, określających limity powierzchniowe z takimi nadrzędnymi wymogami interesu ogólnego, jak np. zwiększenie powierzchni gospodarstw rolnych w celu rozwoju ich rentowności. Komisja dostrzega jednocześnie, że z uwagi na ograniczony charakter dóbr, jakimi są grunty rolne, pewne pułapy nabycia mogą być odpowiednie do realizacji celu zapobiegania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych. Procesy akumulowania ruchomości rolnych przez inwestorów o największej sile nabywczej utrudniają bowiem w istocie rozwój gospodarstw rodzinnych.

Konkludując należy ponownie wskazać na wagę dogłębnego zbadania proporcjonalności krajowych regulacji, przewidujących takie limity powierzchniowe w kontekście całokształtu krajowego ustawodawstwa dotyczącego obrotu nieruchomościami rolnymi. Konieczne jest także ich uzasadnienie nadrzędnymi wymogami interesu ogólnego, takimi jak np. kształtowanie zrównoważonej struktury własności w rolnictwie oraz wykazanie ich niedyskryminacyjnego charakteru.

4.2.10. Warunek wzajemności

Komisja zaznaczyła, że niedopuszczalne jest uzależnianie przez państwa członkowskie możliwości nabywania nieruchomości rolnych przez obywateli UE z innego państwa członkowskiego od tego, czy ich właśni obywatele mogą nabywać grunty rolne w tym drugim państwie. Jak

377 R. Giesen, *Przeniesienie własności*..., s. 46.

378 K. Kocur-Bera, *Wybrane patologie na rynku nieruchomości rolnych – nabywanie przez cudzoziemców*, [w:] W. Pływaczewski, R. Źróbek (red.), *Patologie na rynku nieruchomości. Przyczyny, przejawy, przeciwdziałanie*, Olsztyn 2016, s. 38, http://www.uwm.edu.pl/kryminologia/wp-content/uploads/2017/02/Patologie-na-rynku-nieruchomo%C5%9Bci.-Przyczyny-przejawy-przeciwdzia%C5%82anie-tekst.pdf [dostęp: 30.08.2021].

379 Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej, pkt 4 lit. h.

380 Tamże.

bowiem wskazała Komisja, obowiązek przestrzegania prawa UE nie jest zależny od stosowania się do prawa UE przez inne państwa członkowskie.

Stanowisko takie w pełni odpowiada utrwalonemu orzecznictwu TSUE, zgodnie z którym państwo członkowskie nie może w żadnym razie powoływać się na zasadę wzajemności i ewentualne naruszenie prawa UE przez inne państwo członkowskie, w celu usprawiedliwienia swojego własnego uchybienia[381].

381 Wyrok TSUE z 2 czerwca 2005 r. w sprawie *Komisja przeciwko Luksemburgowi*, C-266/03, ECLI:EU:C:2005:341, pkt 35.

Zakończenie

Obrót nieruchomościami rolnymi to kwestia wzbudzająca wiele emocji w środowisku wiejskim, a w okresie przedakcesyjnym wręcz dominująca tematyka polityczna, związana z przystąpieniem do UE. Umożliwienie nieograniczonego żadnymi wymogami nabywania nieruchomości rolnych przez obywateli innych państw członkowskich UE, jest postrzegane przez jednych jako zagrożenie dla bezpieczeństwa żywnościowego i rozwoju rolnictwa. Przez drugich, wręcz przeciwnie, nawet okresy przejściowe są odczytywane jako niechęć do integracji i zmian[382]. Bez wątpienia jest to szczególny obszar dla państw członkowskich, jednak nie wyłączony z zakresu zobowiązań traktatowych.

Krajowi ustawodawcy mają prawo do kształtowania rozwiązań prawnych w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi adekwatnych do warunków i potrzeb sektora rolnego w danym państwie członkowskim[383]. Ich swoboda nie jest jednak nieograniczona. Materia ta jest bowiem objęta prawem UE, a w konsekwencji krajowe regulacje powinny odpowiadać zobowiązaniom traktatowym. W niniejszej monografii wykazano, w jakim zakresie prawo UE znajduje zastosowanie do obrotu nieruchomościami rolnymi. Przeanalizowano orzecznictwo TSUE, aby na jego podstawie sformułować wnioski co do dopuszczalności ograniczeń swobody przepływu kapitału, mającej pierwszorzędne znaczenie dla tej problematyki. W ramach analizy kluczowych dla obrotu nieruchomościami rolnymi orzeczeń, poświęcono wiele uwagi kwestii oceny proporcjonalności krajowych rozwiązań prawnych. Ocena dopuszczalności wprowadzanych przez państwa członkowskie ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi ma bowiem charakter zindywidualizowany. Trzonem tej oceny jest właśnie wykazanie proporcjonalności krajowych rozwiązań. Kluczowe znaczenie ma również zasada niedyskryminacji. Przy jej naruszeniu krajowe rozwiązania – choćby w pełni uzasadnione nadrzędnymi wymogami interesu ogólnego – nie są dopuszczalne na gruncie doktryny wymogów koniecznych.

Trudności w ocenie zgodności z prawem UE krajowych regulacji ograniczających obrót nieruchomościami rolnymi, a co za tym idzie, wielość spraw prejudycjalnych rozpatrywanych przez TSUE w tym obszarze, wynikają z faktu braku ujednolicenia zasad obrotu nieruchomościami rolnymi na poziomie prawa wtórnego UE. W braku owej harmonizacji, zasady nabywania, dzierżawy oraz innych form użytkowania nieruchomości rolnych, są uregulowane w ramach ustawodawstw poszczególnych państw członkowskich UE. Nie budzi to jednak zastrzeżeń. Całościowe uregulowanie obrotu nieruchomościami rolnymi na poziomie wiążących prawnie aktów prawa wtórnego UE nie jest bowiem możliwe z prawnego punktu widzenia. Teza ta wynika z faktu podlegania kwestii obrotu nieruchomościami rolnymi „zasadom prawa własności", o których mowa w art. 345 TFUE. Przepis ten, jak już wskazano, pozostawia państwom członkowskim wyłączną kompetencję do kształtowania owych zasad prawa własności. Należy przez nie rozumieć *wszelkie istotne elementy przepisów własnościowych w znaczeniu konstytucyjnym. Wchodzą tu zatem zarówno przepisy dotyczące własności prywatnej, wywłaszczania lub innych form uspołeczniania, jak też przepisy dotyczące granic korzystania z własności*[384]. Przepisy regulujące obrót nieruchomościami rolnymi niewątpliwie się do nich zaliczają. Nie należy zatem oczekiwać dyrektywy lub rozporządzenia UE, które kompleksowo uregulowałyby tę materię.

382 Por. P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Tendencje rozwoju*..., s. 33.

383 Por. S. Prutis, *Kryteria doboru struktur służących kształtowaniu ustroju rolnego (centralizacja czy regionalizacja)*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna*..., s. 41.

384 M. Mataczyński [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat*..., s. 1076.

Wykazano jednak, że regulacje unijne – choć nie mogą wpływać na istotę prawa własności w państwach członkowskich, mogą jednak ingerować w sposób korzystania z tego prawa[385]. W tym kontekście wskazano nie tylko na przepisy traktatowe, ale również na unijne akty prawa wtórnego, które – choć pozornie niezwiązane z sektorem rolnym – obejmują swoim zakresem również transakcje dotyczące nieruchomości rolnych i mogą wpływać na ich przebieg.

W monografii skupiono się również na, niemających prawnie wiążącej mocy, aktach prawa miękkiego, które stanowią wskazówkę dla państw członkowskich, co do sposobu uregulowania obrotu nieruchomościami rolnymi w sposób zgodny z prawem UE. Odniesiono się do wniosków, które sformułowała Komisja w 2017 r. w zakresie oceny zgodności z prawem UE określonych rozwiązań prawnych, w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi.

Pomimo owych wskazówek oraz bogatego orzecznictwa TSUE, pozwalającego na formułowanie wniosków co do dopuszczalności ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi, poddane analizie orzecznictwo prowadzi do wniosku, że spełnienie wymogów w zakresie proporcjonalności, niedyskryminacji oraz uzasadnienia nadrzędnymi wymogami interesu ogólnego stanowi duże wyzwanie dla państw członkowskich. W zdecydowanej większości spraw rozstrzyganych przez TSUE, krajowe przepisy ograniczające swobodę przepływu kapitału na rynku nieruchomości rolnych zostały bowiem uznane za nieproporcjonalne lub dyskryminujące. Tym samym były one niezgodne z prawem UE i wymagały uchylenia lub zmiany. Zgodnie z art. 260 ust. 1 TFUE, państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia środków mających na celu wykonanie wyroku stwierdzającego sprzeczność z prawem UE krajowych przepisów.

Tło spraw rozpatrywanych przez TSUE prowadzi jednocześnie do wniosku, że dopuszczenie całkowicie liberalnego, nieograniczonego żadnymi wymogami nabywania nieruchomości rolnych nie zawsze odpowiada szczególnym potrzebom i problemom sektora rolnego państw członkowskich. Z orzecznictwa tego wyłania się szereg powoływanych przez państwa członkowskie nadrzędnych wymogów interesu ogólnego, których ochrona uzasadniała wprowadzenie ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi. Były wśród nich tak ważne wymogi, jak: uniknięcie rozdrobnienia gruntów rolnych i wyludniania obszarów wiejskich; uniemożliwienie nabycia nieruchomości rolnych do celów czysto spekulacyjnych; zastrzeżenie własności nieruchomości rolnych dla osób, które je faktycznie uprawiają; zwalczanie presji cenowej na rynek nieruchomości rolnych; rozwój rentownych gospodarstw rolnych; zachowanie kontroli nad planowaniem przestrzennym terenów wiejskich; zachowanie aktywności gospodarczej niezależnie od turystyki w niektórych regionach, i wiele innych. Powoływane cele wprowadzanych ograniczeń obrazują jak bardzo specyficzne są uwarunkowania rozwoju rolnictwa w poszczególnych państwach członkowskich oraz jak bardzo zróżnicowane są problemy, z którymi państwa te się mierzą. Pomimo dostrzegania ich wagi, należy jednak stwierdzić, że w braku spełnienia wymogów proporcjonalności i niedyskryminacji, krajowe środki nie mogą uzasadniać ograniczenia swobody przepływu kapitału.

Jak już wskazano, zgodność z prawem UE krajowych regulacji ograniczających obrót nieruchomościami rolnymi należy analizować w sposób zindywidualizowany. Analiza ta powinna uwzględniać całokształt krajowych regulacji dotyczących zasad gospodarowania nieruchomościami rolnymi. Przyjęcie przez państwa członkowskie rozwiązań odpowiadających

385 Por. P. Czechowski, *Obrót ziemią a swobodny przepływ kapitału*, „Studia Iuridica Agraria" 2001, nr 2, s. 39-48; A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy*..., s. 147; A. Jurcewicz, P. Popardowski, *Własność*..., s. 142.

zobowiązaniom traktatowym, ale też nie szkodzących sektorowi rolnemu, wymaga zatem wyważenia i silnych argumentów na wypadek ewentualnego sporu z Komisją. Ta bowiem uważnie monitoruje sytuację w poszczególnych państwach członkowskich i podejmuje kroki prawne w celu zapewnienia zgodności krajowych regulacji z prawem UE[386].

386 Por. Financial Services: *Commission Opens Infringement Procedures Against Bulgaria, Hungary, Lithuania and Slovakia on Investor Restrictions for Agricultural Land*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/HR/IP_15_4673 [dostęp: 12.06.2021]; por. również J.E. Szilágyi, *Acquisition of the Ownership of Agricultural Lands in Hungary, Taking the EU's and Other Countries' Law Into Consideration*, „Zbornik Radova Pravnog Fakulteta Novi Sad" 2016, nr 50(4), s. 1437-1451, https://www.researchgate.net/publication/316470708_Acquisition_of_the_ownership_of_agricultural_lands_in_Hungary_taking_the_EU%27s_and_other_countries%27_law_into_consideration [dostęp: 30.08.2021].

Bibliografia

Wykaz aktów prawnych

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284.

Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 13.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47.

Protokół nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zapewniający niektóre prawa i wolności inne niż już zawarte w Konwencji i Protokole nr 1 do Konwencji, sporządzony w Strasbourgu dnia 16 września 1963 r., Dz.U. 1995 Nr 36, poz. 175 z późn. zm.

Dyrektywa Rady nr 88/361/EWG z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie wykonania art. 67 Traktatu, Dz.Urz. UE L 178 z 8.07.1988 r., s. 5.

Dyrektywa Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, Dz.Urz. UE L 375 z 31.12.1991 r., s. 1 z późn. zm.

Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.Urz. UE L 206 z 22.07.1992 r., s. 7 z późn. zm.

Dyrektywa Rady 96/22/WE z dnia 29 kwietnia 1996 r. dotycząca zakazu stosowania w gospodarstwach hodowlanych niektórych związków o działaniu hormonalnym, tyreostatycznym i ß-agonistycznym i uchylająca dyrektywy 81/602/EWG, 88/146/EWG oraz 88/299/EWG, Dz.Urz. UE L 125 z 14.10.1996 r., s. 3 z późn. zm.

Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz.Urz. UE L 31 z 1.02.2002 r., s. 1 z późn. zm.

Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 236 z 2003 r., s. 33 z późn. zm.

Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 157 z 21.6.2005 r., s. 203.

Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz.Urz. UE L 376 z 27.12.2006 r., s. 36.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz.Urz. UE L 140 z 5.06.2009 r., s. 16 z późn. zm.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG, Dz.Urz. UE L 309 z 24.11.2009 r., s. 1 z późn. zm.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz.Urz. UE L 20 z 26.01.2010 r., s. 7 z późn. zm.

Decyzja Komisji z dnia 20 grudnia 2010 r. przedłużająca okres przejściowy dotyczący nabywania gruntów rolnych na Węgrzech, Dz.Urz. UE L 336 z 21.12.2010 r., s. 60.

Decyzja Komisji z dnia 7 kwietnia 2011 r. przedłużająca okres przejściowy dotyczący nabywania gruntów rolnych na Łotwie, Dz.Urz. UE L 94 z 8.04.2011 r., s. 31.

Decyzja Komisji z dnia 14 kwietnia 2011 r. przedłużająca okres przejściowy dotyczący nabywania gruntów rolnych na Litwie, Dz.Urz. UE L 101 z 15.04.2011 r., s. 122.

Decyzja Komisji z dnia 14 kwietnia 2011 r. przedłużająca okres przejściowy dotyczący nabywania gruntów rolnych na Słowacji, Dz.Urz. UE L 101 z 15.04.2011 r., s. 124.

Rezolucja Rady Praw Człowieka ONZ nr 17/4 z 6 lipca 2011 r. (A/HRC/RES/17/4), https://www.undocs.org/en/A/HRC/RES/17/4 [dostęp: 12.06.2021].

Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Chorwacji oraz dostosowań w Traktacie o Unii Europejskiej, Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktacie Ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, Dz.Urz. UE L 112 z 24.04.2012 r., s. 21.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 487 z późn. zm.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz.Urz. UE L 347 z 10.12.2013 r., s. 549 z późn. zm.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz.Urz. UE L 347 z 10.12.2013 r., s. 608 z późn. zm.

Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 807/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i wprowadzające przepisy przejściowe, Dz.Urz. UE L 227 z 31.07.2014 r., s. 1 z późn. zm.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz.Urz. UE L 187 z 16.06.2014 r., s. 1 z późn. zm.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)

nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE, Dz. Urz.UE L 141 z 5.06.2015 r., s. 73 z późn. zm.

Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2016/1362 z dnia 9 sierpnia 2016 r. w sprawie zatwierdzenia programu „Roundtable on Sustainable Biomaterials EU RED" w odniesieniu do wykazania spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju zgodnie z dyrektywami Parlamentu Europejskiego i Rady 98/70/WE oraz 2009/28/WE, Dz.Urz. UE L 215 z 10.08.2016 r., s. 35.

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 298 z 23.08.2018 r., s. 112.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/452 z dnia 19 marca 2019 r. ustanawiające ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii, Dz.Urz. UE L 791 z 21.03.2019 r., s. 1 z późn. zm.

Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/1175 z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie zatwierdzenia dobrowolnego systemu „okrągłego stołu na rzecz zrównoważonej produkcji oleju palmowego w kontekście dyrektywy RED", służącego do wykazywania zgodności z kryteriami zrównoważonego rozwoju zgodnie z dyrektywą 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE, Dz.Urz. UE L 184 z 10.07.2019 r., s. 21.

Decyzja Komisji (UE) 2020/787 z dnia 16 czerwca 2020 r. przedłużająca okres przejściowy dotyczący nabywania gruntów rolnych w Chorwacji, Dz.Urz. UE L 192 z 17.06.2020 r., s. 1.

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału z 12 lutego 1974 r. w sprawie *Sotgiu przeciwko Deutsche Bundespost*, C-152/73, ECLI:EU:C:1974:13.

Wyrok TSUE z 6 listopada 1984 r. w sprawie *Robert Fearon & Company Limited przeciwko Irish Land Commission*, C-182/83, ECLI:EU:C:1984:335.

Wyrok TSUE z 28 stycznia 1986 r. w sprawie *Komisja przeciwko Francji*, C-270/83, ECLI:EU:C:1986:37.

Wyrok TSUE z 18 grudnia 1986 r. w sprawie *SpA Villa Banfi v. Regione Toscana i in.,* C-312/85, ECLI:EU:C:1986:500.

Wyrok TSUE z 11 marca 1987 r. w sprawie *Van den Bergh en Jurgens oraz Van Dijk Food Products Lopik przeciwko Komisji*, C-265/85, ECLI:EU:C:1987:121.

Wyrok TSUE z 15 grudnia 1987 r. w sprawie *Irlandia przeciwko Komisji*, C-325/85, ECLI:EU:C:1987:546.

Wyrok TSUE z 30 maja 1989 r. w sprawie *Komisja przeciwko Grecji*, C-305/87, ECLI:EU:C:1989:218.

Wyrok TSUE z 13 lipca 1989 r. w sprawie *Wachauf przeciwko Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft,* C-5/88, ECLI:EU:C:1989:321.

Wyrok TSUE z 14 lutego 1995 r. w sprawie *Finanzamt Köln-Altstadt przeciwko Roland Schumacke*, C-279/93, ECLI:EU:C:1995:31.

Wyrok TSUE z 14 listopada 1995 r. w sprawie *Svensson i Gustavsson,* C-484/93, ECLI:EU:C:1995:379.

Wyrok TSUE z 13 lutego 1996 r. w sprawie *Van Es Douane Agenten*, C-143/93, ECLI:EU:C:1996:45.
Wyrok TSUE z 15 lutego 1996 r. w sprawie *Duff i in*., C-63/93, ECLI:EU:C:1996:51.
Wyrok TSUE z 29 września 1998 r. w sprawie *Komisja przeciwko Niemcom*, C-191/95, ECLI:EU:C:1998:441.
Wyrok TSUE z 9 marca 1999 r. w sprawie *Centros*, C-212/97, ECLI:EU:C:1999:126.
Wyrok TSUE z 16 marca 1999 r. *Trummer i Mayer,* C-222/97, ECLI:EU:C:1999:143.
Wyrok TSUE z 1 czerwca 1999 r. w sprawie *Klaus Konle przeciwko Republice Austrii*, C-302/97, ECLI:EU:C:1999:271.
Wyrok TSUE z 14 października 1999 r. *Sandoz*, C-439/97, ECLI:EU:C:1999:499.
Wyrok TSUE z 14 marca 2000 r. w sprawie *Église de scientologie*, C-54/99, ECLI:EU:C:2000:124.
Wyrok TSUE z 5 marca 2002 r. w sprawie połączonej *Hans Reisch i in.*, C-515/99, C-519/99 do C-524/99 oraz C-526/99 do C-540/99, ECLI:EU:C:2002:135.
Wyrok TSUE z 4 czerwca 2002 r. w sprawie *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej*, C-483/99, ECLI:EU:C:2002:327.
Wyrok TSUE z 10 kwietnia 2003 r. w sprawie połączonej *Komisja przeciwko Niemcom*, C-20/01 i C-28/01, ECLI:EU:C:2003:220.
Wyrok TSUE z 13 maja 2003 r. w sprawie *Komisja przeciwko Hiszpanii*, C-463/00*,* ECLI:EU:C:2003:272.
Wyrok TSUE z 15 maja 2003 r. w sprawie *Doris Salzmann*, C-300/01*,* ECLI:EU:C:2003:283.
Wyrok TSUE z 23 września 2003 r. w sprawie *Margarethe Ospelt i Schlössle Weissenberg Familienstiftung*, C-452/01, ECLI:EU:C:2003:493.
Wyrok TSUE z 11 grudnia 2003 r. w sprawie *Barbier*, C-364/01, ECLI:EU:C:2003:665.
Wyrok TSUE z 27 stycznia 2005 r. w sprawie *Europe Chemi-Con (Deutschland) przeciwko Radzie*, C-422/02 P, ECLI:EU:C:2005:56.
Wyrok TSUE z 2 czerwca 2005 r. w sprawie *Komisja przeciwko Luksemburgowi*, C-266/03, ECLI:EU:C:2005:341.
Wyrok TSUE z 7 czerwca 2005 r. w sprawie *VEMW i in*., C-17/03, ECLI:EU:C:2005:362, pkt 80.
Wyrok TSUE z 8 września 2005 r. w sprawie *Blanckaert*, C-512/03, ECLI:EU:C:2005:516.
Wyrok TSUE z 24 listopada 2005 r. w sprawie *Niemcy przeciwko Komisji*, C-506/03, ECLI:EU:C:2005:715.
Wyrok TSUE z 19 stycznia 2006 r. w sprawie *Bouanich*, C-265/04, ECLI:EU:C:2006:51.
Wyrok TSUE z 23 lutego 2006 r. w sprawie *Van Hilten-van der Heijden*, C-513/03, ECLI:EU:C:2006:131.
Wyrok TSUE z 22 czerwca 2006 r. w sprawie *Belgia przeciwko Komisji*, C-182/03, ECLI:EU:C:2006:416.
Wyrok TSUE z 27 czerwca 2006 r. w sprawie *Parlament przeciwko Radzie*, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429.
Wyrok TSUE z 12 grudnia 2006 r. w sprawie *Test Claimants in the FII Group Litigation,* C-446/04, ECLI:EU:C:2006:774.

Wyrok TSUE z 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-370/05. Postępowanie karne przeciwko karne przeciwko *Uwe Kay Festersen*, ECLI:EU:C:2007:59.
Wyrok TSUE z 18 grudnia 2007 r. w sprawie *Skatteverket przeciwko A*, C-101/05, ECLI:EU:C:2007:804.
Wyrok TSUE z 11 września 2008 r. w sprawie *Hans Eckelkamp i in. przeciwko Belgische Staat*, C-11/07, ECLI:EU:C:2008:489.
Wyrok TSUE z 16 grudnia 2008 r. w sprawie *Gysbrechts i Santurel Inter*, C-205/07, ECLI:EU:C:2008:730.
Wyrok TSUE z 22 grudnia 2008 r. w sprawie *Komisja przeciwko Austrii*, C-161/07, ECLI:EU:C:2008:759.
Wyrok TSUE z 8 września 2009 r. w sprawie *Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International*, C-42/07, ECLI:EU:C:2009:519.
Wyrok TSUE z 1 października 2009 r. w sprawie *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, ECLI:EU:C:2009:593.
Wyrok TSUE z 11 marca 2010 r., C-384/08, *Attanasio Group*, ECLI:EU:C:2010:133.
Wyrok TSUE z 1 grudnia 2011 r. w sprawie *Komisja przeciwko Węgrom*, C-253/09, ECLI:EU:C:2011:795, pkt 69.
Postanowienie TSUE z 30 stycznia 2012 r. w sprawie *Komisja przeciwko Austrii*, C-516/10, ECLI:EU:C:2012:47.
Wyrok TSUE z 8 maja 2013 r. w sprawie połączonej *Libert i in*., C-197/11 i C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288.
Wyrok TSUE z 13 marca 2014 r. w sprawie *Bouanich*, C-375/12, ECLI:EU:C:2014:138.
Wyrok TSUE z 16 lipca 2015 r. w sprawie *BVVG*, C-39/14, ECLI:EU:C:2015:470.
Wyrok TSUE z 29 października 2015 r. w sprawie *Nagy*, C-583/14, ECLI:EU:C:2015:737.
Wyrok TSUE z 21 grudnia 2016 r. w sprawie *AGET Iraklis*, C-201/15, ECLI:EU:C:2016:972.
Wyrok TSUE z 8 czerwca 2017 r. w sprawie *Van der Weegen i in.,* C-580/15, EU:C:2017:429.
Wyrok TSUE z 6 marca 2018 r. w sprawie *Segro*, C-52/16, ECLI:EU:C:2018:157.
Wyrok ETPCz z 22 maja 2018 r. w sprawie *Zelenchuk i Tsytsyura przeciwko Ukrainie*, 846/16 i 1075/16, ECLI:CE:ECHR:2018:0522JUD000084616.
Wyrok TSUE z 3 marca 2020 r. w sprawie *TescoGlobal Áruházak*, C-323/18, ECLI:EU:C:2020:140.
Wyrok TSUE z 11 czerwca 2020 r. w sprawie *KOB*, C-206/19, ECLI:EU:C:2020:463.

Dokumenty urzędowe

Cork 2.0., https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/cork-declaration_pl.pdf [dostęp 10.06.2021].
Komunikat Komisji z 3 marca 2010 EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/LSU/?uri=CELEX%3A52010DC2020 [dostęp: 24.08.2021].
Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 350 z 18.10.2017 r., s. 5.

Memo: (Certification schemes for biofuels), MEMO/11/522, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_11_522 [dostęp: 12.06.2021].

Opinia 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), Dz.Urz. UE C 242 z 23.07.2015 r., s. 15.

Opinia Rzecznika Generalnego Jána Mazáka przedstawiona w dniu 4 października 2012 r. w sprawach połączonych C-197/11 i C-203/11, *Libert i in*., ECLI:EU:C:2012:621.

Raport Specjalnego Sprawozdawcy ds. Prawa żywności O. De Schutter: *Large-scale land acquisitions and leases: A set of minimum principles and measures to address the human rights challenge,* 28.12.2009*,* http://undocs.org/A/HRC/13/33/Add.2&Lang=E [dostęp: 12.06.2021].

Sprawozdanie Specjalne nr 18/2016 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego „Unijny system certyfikacji zrównoważonych ekologicznie biopaliw", https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_18/SR_BIOFUELS_PL.pdf [dostęp: 12.06.2021].

2014 IYFF FAO Concept Note, http://www.fao.org/fileadmin/templates/nr/sustainability_pathways/docs/2014_IYFF_FAO_Concept_Note.pdf [dostęp: 30.08.2021].

Literatura

Adamczyk Ł., *Swoboda przepływu kapitału w odniesieniu do państw trzecich a podatki bezpośrednie*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2008, nr 2, s. 34-42.

Adamowicz M., Zwolińska-Ligaj M., *Koncepcja wielofunkcyjności jako element zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing" 2009, nr 2 (51), s. 11-38, http://sj.wne.sggw.pl/article-PEFIM_2009_n51_s11/ [dostęp: 30.08.2021].

Banaszak B., *Dopłaty wyrównawcze dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) jako element realizacji zasady zrównoważonego rozwoju ustanowionej w art. 5 Konstytucji RP*, [w:] Litwiniuk P. (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 143-152, http://fapa.org.pl/publikacjePDF/Kwestia%20agrarna.%20Zagadnienia%20prawne%20i%20ekonomiczne.pdf [dostęp: 30.08.2021].

Baran M.P., *Zasada pewności prawa a zasada legalizmu unijnego - uwagi na tle orzecznictwa TS*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2011, nr 5, s. 13-21.

Barcik J., *Międzynarodowe prawo zdrowia publicznego*, Warszawa 2013.

Błażejczyk M., *Ustrojowe podstawy i kierunkowe założenia programu rolnego w świetle traktatowych zasad polityki rolnej EWG ustanowionych w I Trattato di Roma della politica agricola comune*, Wrocław 1990.

Budzinowski R., *Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2014, nr 2(15), s. 11-21.

Cardwell M., *The European Model of Agriculture*, Oxford 2004.

Cieśliński A., *Konstrukcja prawa swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Wrocław 2013.

Courleux F., Fabre C., *La politique foncière agricole : atout ou contrainte pour la compétitivité de l'agriculture française?*, „Pour: la revue du Groupe Ruralités, Éducation et Politiques" 2013, nr 220, s. 175-184, https://www.cairn.info/revue-pour-2013-4-page-175.htm [dostęp: 30.08.2021].

Czechowski, P., *Obrót ziemią a swobodny przepływ kapitału*, „Studia Iuridica Agraria" 2001, nr 2, s. 39-48.

Czechowski P., *Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001.

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. 78, s. 102-115, http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ceon.element-8e5d3c4b-b532-35ef-965f-9ee057c3206b/c/pdf-01.3001.0013.2140.pdf [dostęp: 30.08.2021].

Czechowski P., Niewiadomski A., *Tendencje rozwoju polskiego prawa rolnego w związku z uzyskaniem członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2009, nr 7(18), s. 30-44.

Czyżewski A., *O nowy paradygmat rozwoju rolnictwa: refleksje nad książką J.S. Zegara „Współczesne wyzwania rolnictwa"*, „Ekonomista" 2013, nr 6, s. 831-841, http://bazekon.icm.edu.pl/bazekon/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171252875 [dostęp: 30.08.2021].

Décennie des Nations Unies pour l'agriculture familiale 2019-2028. Plan d'action global, http://www.fao.org/3/ca4672fr/ca4672fr.pdf [dostęp: 12.06.2021].

Davidowa S., Thomson K., *Family Farming in Europe: Challenges and Prospects*, Brussels 2014, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/529047/IP-OL-AGRI_NT(2014)529047_EN.pdf [dostęp: 30.08.2021].

Danielsen J.H., *EU Agricultural Law*, Alphen aan den Rijn 2013.

De Schutter O., *The Green Rush: The Global Race for Farmland and the Rights of Land Users*, „Harvard International Law Journal" 2011, vol. 52(2), s. 504-556, https://www.researchgate.net/publication/265411418_The_Green_Rush_The_Global_Race_for_Farmland_and_the_Rights_of_Land_Users [dostęp: 30.08.2021].

Eichler J., *Flemish Gentrification – Protecting the Less Affluent Local Population under European Law and the EJC Judgment in Libert: Annotation on the Judgment of the Court (First Chamber) of 8 May 2013 in Joint Cases C-197/11 and C-203/11, Eric Libert and Others v Gouvernement Flamand*, „European State Aid Law Quarterly" 2014, t. 13, nr 1, s. 88-95.

Giesen R., *Przeniesienie własności nieruchomości rolnych w prawie niemieckim*, [w:] P. Księżak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa 2017, s. 39-56.

Głodowska M., Gałązka A., *Intensyfikacja rolnictwa a środowisko naturalne*, „Zeszyty Problemowe Postępów Nauk Rolniczych" 2018, nr 592, s. 3-13, http://agro.icm.edu.pl/agro/element/bwmeta1.element.agro-425586b6-a1fb-4bfe-837d-dd66531997ba [dostęp: 30.08.2021].

Grant E., Das O., *Land Grabbing, Sustainable Development and Human Rights*, „Transnational Environmental Law" 2015, nr 2(4), s. 289-317.

Herma C., *Podstawowe problemy prawno-instytucjonalne traktatów dotyczących przystąpienia do Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej na przykładzie Traktatu z 16 kwietnia 2003 r.*, „Przegląd Prawa Europejskiego" 2004, nr 3, s. 5-28.

Hunter R., Shapiro R.E., Ryan L.V., *Legal Considerations in Foreign Direct Investment*, „Oklahoma City University Law Review" 2003, nr 28, s. 851-873.

Jeżewski M., *Międzynarodowe Prawo Inwestycyjne*, Warszawa 2019.

Jeżyńska B., *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych. Zagadnienia prawne*, „Opinie i Ekspertyzy" 2014, nr 214, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senateksperty-zy/2433/plik/oe-214_internet.pdf [dostęp: 30.08.2021].

Jeżyńska B., *Znaczenie i funkcje zasady cross-compliance w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2010, t. 13, s. 35-50.

Jeżyńska B., Pastuszko R., *Obrót nieruchomościami rolnymi a prawo Unii Europejskiej*, „Problemy Światowego Rolnictwa" 2018, z. 3, t. 18 (XXXIII), s. 156-164, https://doi.org/10.22630/PRS.2018.18.3.74.

Jeżyńska B., Pastuszko R., *Pakiet legislacyjny WPR 2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego. Kompleksowa analiza prawna*, „Opinie i Ekspertyzy" 2012, nr 186, https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/14255/Senat_Pakiet%20legislacyjny%20WPR%202020.pdf?sequence=1&isAllowed=y9Z [dostęp: 30.08.2021].

Jurcewicz A., *Rola „miękkiego prawa" w praktyce i instytucjach Wspólnoty Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998, s. 111-119.

Jurcewicz A., *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa*. *Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012.

Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E., *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia Prawne*, Warszawa 2000.

Jurcewicz A., Popardowski P., *Własność w ujęciu prawa rolnego i prawa UE*, „Studia Iuridica Agraria" 2011, nr 9, s. 130-154, http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-2be18b18-2a0d-4c22-aa40-5ebb724adccb/c/Jurcewicz_Popardowski.pdf [dostęp: 30.08.2021].

Jurcewicz A., Włodarczyk B., *Wspólna Polityka Rolna*, [w:] A. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 83-117.

Jurczyk T., *Prawa jednostki w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2009.

Kapała A., Suchoń A., *Z prawnej problematyki tzw. aktywności powiązanych z działalnością wytwórczą w rolnictwie w Polsce i we Włoszech*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 317-339.

Kay S., Peuch J., Franco J., *Extent of Farmland Grabbing in the EU – Study for the European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development*, Bruksela 2015, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU(2015)540369_EN.pdf [dostęp: 30.08.2021].

Klun M., Slabe Erker R., *Perceived Development of Sustainable Agriculture*, „Administration" 2012, nr 2 (10), s. 29-48, https://www.doi.org/10.17573/cepar.v10i2.221.

Kłodziński M., *Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich*, [w:] M. Kłodziński, J. Okuniewski (red.), *Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich na terenach przygranicznych. Studium na przykładzie gminy Myślibórz. Wyniki badań prowadzonych w ramach IRWiR PAN i Fundacji F. Eberta*, Warszawa 1993.

Kłyś M., Malejky N., *Gleba – środowisko życia wielu organizmów*, „Edukacja Biologiczna i Środowiskowa" 2017, nr 4, s. 41-46, http://ebis.ibe.edu.pl/numery/2017-4/ebis-2017-4-5.pdf [dostęp: 30.08.2021].

Kocur-Bera K., *Wybrane patologie na rynku nieruchomości rolnych – nabywanie przez cudzoziemców*, [w:] W. Pływaczewski, R. Źróbek (red.), *Patologie na rynku nieruchomości. Przyczyny, przejawy, przeciwdziałanie*, Olsztyn 2016, s. 34-43, http://www.uwm.edu.pl/

kryminologia/wp-content/uploads/2017/02/Patologie-na-rynku-nieruchomo%C5%9Bci.-Przyczyny-przejawy-przeciwdzia%C5%82anie-tekst.pdf [dostęp: 30.08.2021].

Koreleski K., *Rozwój wielofunkcyjny jako koncepcja aktywizacji gospodarczej wsi i rolnictwa,* „Zeszyty Naukowe AR im. H. Kołłątaja w Krakowie" 1998, nr 59, s. 11-22.

Kostrowicki J., *Obszary wiejskie jako przestrzeń wielofunkcyjna. Zagadnienia badawcze i planistyczne*, „Przegląd Geograficzny" 1976, t. 48, nr 4, s. 601-611.

Kornobis-Romanowska, J. Łacny (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz,* t. 3, Warszawa 2012.

Król M.A., *Rola gospodarstw rodzinnych w prawnej ochronie zasobów środowiska i różnorodności biologicznej*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 53-174.

Kurowska T., *Pozycja gospodarstwa rodzinnego a proces kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 65-91.

Lee J., *Contemporary Land Grabbing: Research Sources and Bibliography*, „Law Library Journal" 2015, nr 107(2), s. 259-285, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2563604 [dostęp: 30.08.2021].

Liberti S., *Landgrabbing: Journeys in the New Colonialism*, London 2013.

Lichorowicz A., *Podstawowe rozwiązania w zakresie obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, „Studia Prawnicze" 1991, nr 3, s. 87-112.

Litwiniuk P., *Kwestia agrarna. Wprowadzenie do problematyki*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 3-16.

Litwiniuk P., *O potrzebie nowych regulacji kształtujących ustrój rolny w świetle współczesnych wyzwań oraz doświadczeń zagranicznych*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 103-116.

Malchar-Michalska D., *Światowy kryzys żywnościowy 2007–2008. Przyczynek do rozważań nad współczesnymi uwarunkowaniami funkcjonowania międzynarodowych rynków rolnych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2011, nr 221, s. 342-350, http://bazekon.icm.edu.pl/bazekon/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171204903 [dostęp: 30.08.2021].

Maliszewska-Nienartowicz J., Rola zasady równości w prawie Wspólnoty/Unii Europejskiej (w ujęciu ewolucyjnym), „Studia Europejskie" 2011, nr 4, s. 73-94, http://bazekon.icm.edu.pl/bazekon/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171233745 [dostęp:15.10.2021].

Maliszewska-Nienartowicz J., Rozwój zasady proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym, „Studia Europejskie" 2006, nr 1 (33), s. 59-89, http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.ekon-element-000126890390 [dostęp: 15.10.2021].

Maliszewska-Nienartowicz J., Sądowe stosowanie wspólnotowej zasady proporcjonalności, „Europejski Przegląd Sądowy" 2009, nr 1, s. 11-17.

Marciniuk K, *Main Directions and Normative Areas of Agricultural Land Protection*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2020, t. 29, nr 2, s. 111-125, http://dx.doi.org/10.17951/sil.2020.29.2.111-125.

Marciniuk K., *Rodzinne gospodarstwo rolne w procesie obrotu nieruchomościami rolnymi*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 175-189.

Martinez J., *Obrót nieruchomościami rolnymi w procesie integracji europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2012, nr 1 (10), s. 59-76.

McMahon J., *EU Agricultural Law*, Oxford 2007.

Miąsik D., Półtorak N. (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2012.

Mickiewicz B., Mickiewicz A., *Problematyka małych gospodarstw rolnych w rolnictwie polskim w latach 2014–2020 w świetle regulacji prawnych Parlamentu Europejskiego i Rady*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych" 2016, nr 1, s. 33-44, http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171469217 [dostęp: 30.08.2021].

Mikołajczyk J., *Współczesne funkcje obszarów wiejskich na tle koncepcji multifunkcjonalnego rolnictwa*, „Studia Iuridica Agraria" 2012, nr 10, s. 367-384.

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, s. 141-151.

Nolte K., Chamberlain W., Giger M., *International Land Deals for Agriculture. Fresh insights from the Land Matrix: Analytical Report II*, Pretoria 2016, https://landmatrix.org/resources/international-land-deals-agriculture-fresh-insights-land-matrix-analytical-report-ii/ [dostęp: 30.08.2021].

Pastuszko R., *Dostęp do zasobu gruntów rolnych w procesach globalizacji. Zagadnienia prawne*, Lublin 2019.

Pastuszko R., *Land grabbing. Podstawowe zagadnienia prawne*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2017, t. 26, nr 1, s. 147-156, https://journals.umcs.pl/sil/issue/view/286/showToc [dostęp: 30.08.2021].

Peter R. (red.), *Rolnictwo rodzinne. Publikacja Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, „Przegląd Obszarów Wiejskich UE" 2013, nr 17, https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/PublicationENRDperiodical-17_pl.pdf [dostęp: 24.08.2021].

Popardowski P., *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Warszawa 2018, https//www.doi.org/10.5281/zenodo.3126905.

Prutis S., *Kryteria doboru struktur służących kształtowaniu ustroju rolnego (centralizacja regionalizacja)*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 39-60.

Ptaszyk M., *Nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi inter vivos*, „Państwo i Prawo" 1991, nr 7, s. 52-58.

Reynolds S., *Housing Policy as a Restriction of Free Movement and Member States' Discretion to Design Programmes of Social Protection: Libert*, „Common Market Law Review" 2015, nr 1, s. 259-280.

Ryszka J., *Zastrzeżenia i okresy przejściowe w prawie Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2011, nr 86, s. 211-226.

Sieradzka M., *Traktatowa swoboda przedsiębiorczości oraz swoboda świadczenia usług, w ramach jej obowiązywania – możliwości wprowadzenia przez państwa członkowskie ograniczeń w korzystaniu z niej. Glosa do wyroku TS z dnia 16 czerwca 2015 r., C-593/13*, LEX/el. 2015.

Srogosz T., *Międzynarodowe prawo żywnościowe*, Warszawa 2020.

Smreczak B, Ukalska-Jaruga A., Łysiak M., Strzelecka J., Niedźwiecki J., Sobich D., *Funkcje, jakość i usługi ekosystemowe gleb*, „Studia i Raporty IUNG-PIB" 2017, z. 54(8), s. 9-23, https://www.researchgate.net/publication/324258487_Funkcje_jakosc_i_uslugi_ekosystemowe_gleb [dostęp: 30.08.2021].

Sapa A., *Pomoc żywnościowa w kontekście good governance i społecznej odpowiedzialności*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie-Problemy Rolnictwa Światowego" 2010, t. 10(25), nr 4, s. 90-100, http://bazekon.icm.edu.pl/bazekon/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171366811 [dostęp: 30.08.2021].

Staniewska A., *Funkcje zasady wzajemnej zgodności we Wspólnej Polityce Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2011, nr 1(8), s. 49-65.

Stankiewicz D., *Nabywanie gruntów rolnych przez cudzoziemców*, „Analizy Biura Analiz Sejmowych" 2013, nr 3(92).

Stoksik J., *Formy pomocy unijnej dla rodzinnych gospodarstw rolnych w Polsce*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 243-261.

Szilágyi J.E., *Acquisition of the Ownership of Agricultural Lands in Hungary, Taking the EU's and Other Countries' Law Into Consideration*, „Zbornik Radova Pravnog Fakulteta Novi Sad" 2016, nr 50(4), s. 1437-1451, https://www.researchgate.net/publication/316470708_Acquisition_of_the_ownership_of_agricultural_lands_in_Hungary_taking_the_EU-%27s_and_other_countries%27_law_into_consideration [dostęp: 30.08.2021].

Szymańska M., *Zasada zrównoważonego rozwoju rolnictwa w świetle uregulowań gałęzi prawa i polityki rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2016, t. 25, nr 1, s. 121-136, https://journals.umcs.pl/sil/issue/view/52/showToc [dostęp: 30.08.2021].

Tomkiewicz E., *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2000.

Telesetsky A., *Resources Conflicts Over Arable Land in Food Insecure States: Creating an United Nations Ombudsman Institution to Review Foreign Agricultural Land Leases*, „Goettingen Journal of International Law" 2011, nr 3(1), s. 283-316, https://www.gojil.eu/issues/31/31_article_telesetsky.pdf [dostęp: 30.08.2021].

Truszkiewicz Z., *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Zakamycze 2006.

Usher J., *General Principles of UE Law*, Oksford 1998.

Warecka K., *Strasburg: blankietowy zakaz sprzedaży ziemi rolnej narusza prawo do poszanowania mienia. Zelenchuk i Tsytsyura przeciwko Ukrainie – wyrok ETPC z dnia 22 maja 2018 r., skargi nr 846/16 i 1075/16*, LEX/el. 2018.

Wilkin J., *Wielofunkcyjność rolnictwa – konceptualizacja i operacjonalizacja zjawiska*, „Wieś i Rolnictwo" 2009, nr 4 (145), s. 9-28, http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.ekon-element-000163411789 [dostęp: 30.08.2021].

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), s. 37-46, https://www.doi.org/10.14746/ppr.2019.25.2.3.

Wojciechowski P., *Gospodarstwo rodzinne jako gospodarstwo ekologiczne w prawie polskim i prawie UE,* [w:] P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 117-140.

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), s. 25-51, https://www.doi.org/10.14746/ppr.2020.27.2.2.

Woodhouse P., *New Investment, Old Challenges. Land Deals and the Water Constraint in African Agriculture*, „Journal of Peasant Studies" 2012, nr 39(3-4), s. 777-794, https://doi.org/10.1080/03066150.2012.660481.

Woś A., Zegar J.S., *Rolnictwo społecznie zrównoważone*, Warszawa 2002.

Zawidzka A., *Rynek wewnętrzny Wspólnoty Europejskiej a interes publiczny*, Warszawa 2002.

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.

Zeffert H., *The Lake Home: International Law and the Global Land Grab*, „Asian Journal of International Law" 2018, nr 2 (8), 432-460, https://doi.org/10.1017/S204425131700011X.

Zegar J.S., *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Warszawa 2012.

Zięba J., *Założenia i zasady Wspólnej Polityki Rolnej*, [w:] A. Jurcewicz (red.), *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, System Prawa Unii Europejskiej. Podręcznik, Warszawa 2010, s. 11-13.

Netografia

Bulgaria Lifts Ban on Selling Land to EU Investors, https://www.reuters.com/article/uk-bulgaria-land-idUKBREA0R1CW20140128 [dostęp: 12.06.2021].

CAP in the EU Budget, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds_pl#overview [dostęp: 12.06.2021].

Farms and Farmland in the European Union – Statistics, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farms_and_farmland_in_the_European_Union_-_statistics#cite_note-1 [dostęp: 12.06.2021].

Financial Services: Commission Opens Infringement Procedures Against Bulgaria, Hungary, Lithuania and Slovakia on Investor Restrictions for Agricultural Land, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/HR/IP_15_4673 [dostęp: 12.06.2021].

Finansowanie WPR, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/106/finansowanie-wpr [dostęp: 12.06.2021].

Free Movement of Capital: Commission Requests Austria to Modify Provisions on the Acquisition of Agricultural Real Estate in the Land Transfer Law of Vorarlberg, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_09_1762 [dostęp: 12.06.2021].

Regulated Professions Database, https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/ [dostęp: 25.08.2021].

Problematyka prawna obrotu nieruchomościami rolnymi w świetle traktatowej swobody przepływu kapitału jest niezwykle doniosła, zarówno z punktu widzenia teorii, jak i praktyki stosowania prawa. Przyjęte w drodze regulacji krajowych zasady obrotu nieruchomościami rolnymi w państwach członkowskich UE mają bowiem niezwykle istotny wpływ na funkcjonowanie sektora rolnego w jego różnych aspektach, zarówno w aspekcie ekonomicznym i społecznym, jak również w wymiarze środowiskowym [...]. Rozważania koncentrują się wokół kluczowych z punktu widzenia badanej problematyki zasad traktatowych, a mianowicie zasady swobody przepływu kapitału i swobody przedsiębiorczości [...]. Naświetlono także wybrane prawa podstawowe i zasady ogólne, które mają zastosowanie do obrotu nieruchomościami rolnymi. Z punktu widzenia badanej problematyki szczególnie wartościowe są rozważania dotyczące dopuszczalnych ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi przewidzianych przez prawodawstwa krajowe [...] Jak wynika z przeprowadzonych rozważań Trybunał Sprawiedliwości UE w zdecydowanej większości przywołanych w pracy orzeczeń nie uznał przepisów krajowych wprowadzających ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi za zgodne z przepisami prawa unijnego [...] W wielu rozpoznawanych sprawach Trybunał dochodził do wniosku, że w konkretnych realiach społeczno-gospodarczych cele leżące u podstaw wprowadzonych ograniczeń krajowych są uzasadnione nadrzędnymi wymogami interesu ogólnego, spójnymi z celami wspólnej polityki rolnej. Jednakże uznawał je za niedopuszczalne, jeśli nie odpowiadały traktatowej zasadzie proporcjonalności lub - rzadziej - zasadzie niedyskryminowania.

Prof. dr hab. Elżbieta Tomkiewicz

Beata Włodarczyk (z d. Paziewska) – asystent w Zakładzie Prawa Rolnego i Żywnościowego Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Ukończyła Prawo na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie i – jako stypendystka Rządu Francuskiego – Prawo Unii Europejskiej w Centre Européen Universitaire w Nancy, na Uniwersytecie Lotaryńskim. Odbyła staż w Trybunale Sprawiedliwości UE w Luksemburgu. Specjalizuje się w unijnym prawie rolnym i żywnościowym. Autorka kilku publikacji naukowych w tym zakresie.

INP PAN