

Jakub Pietrzak

Ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi w świetle wybranego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Artykuł ma na celu przybliżenie problematyki ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi. Zawiera on analizę wybranego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Autor przedstawia wypowiedzi unijnej judykatury odnoszące się do znaczenia terminu „ograniczenia” w swobodnym przepływie kapitału, wymogów imperatywnych, zasad ustalania treści prawa własności w państwach członkowskich oraz ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi. Przytoczone orzecznictwo Trybunału zawiera warunki, jakie państwo członkowskie musi spełnić, by ograniczyć swobodny przepływ kapitału zgodnie z prawem unijnym.

1. Wprowadzenie

Od 2013 r. niektóre państwa członkowskie Unii Europejskiej zaczęły wprowadzać do swoich porządków prawnych ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi. Wiązało się to z upływem okresów przejściowych, ustanowionych w traktatach akcesyjnych, które dopuszczały obowiązywanie przepisów krajowych ograniczających nabywanie gruntów rolnych przez cudzoziemców. W stosunku do Bułgarii i Rumunii okres przejściowy przestał obowiązywać w dniu 1.1.2014 r., w przypadku Węgier, Litwy, Łotwy i Słowacji odstępstwa wygasły 1.5.2014 r. Przykład Polski, która miała jeden z dłuższych okresów przejściowych – obowiązywał on do 1.5.2016 r. - potwierdza tezę o powiązaniu wprowadzania ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych z upływem okresu przejściowego. Ustawodawca polski ustawą z 14.4.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw¹ znowelizował ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego². Nowelizacja weszła w życie 30.4.2016 r. w ostatnim dniu obowiązywania okresu przejściowego i wprowadziła rygorystyczne zasady obrotu nieruchomościami rolnymi³.

¹ Dz.U. poz. 585.

² Ustawa z 11.4.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j.: Dz.U. z 2017 r., poz. 2196 ze zm.), dalej u.k.u.r.

³ Więcej na ten temat: K. Marciniuk, *Reżim prawny obrotu nieruchomościami rolnymi w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 11.04.2003 r.* [w:] *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, wyd. 4, Warszawa 2017,

W 2015 r. Komisja Europejska wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom traktatowym przez państwo członkowskie przeciwko Bułgarii, Węgrom, Litwie, Łotwie i Słowacji⁴. Wyjaśnienia tych państw odnośnie do nowo wprowadzonego prawa nie rozwiązały wątpliwości Komisji Europejskiej, która w 2016 r. przeszła do drugiego, a zarazem ostatniego etapu postępowania przed możliwym wystąpieniem na drogę sądową⁵.

Na wstępie wymaga podkreślenia, że zasady nabywania nieruchomości rolnych podlegają swobodzie przepływu kapitału⁶. Zgodnie z art. 63 TFUE⁷ zakazane są wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi. W odróżnieniu od trzech pozostałych zasad unijnego rynku wewnętrznego, zasada swobodnego przepływu kapitału ma zastosowanie także w relacjach państwo członkowskie UE - państwo trzecie, tj. niebędące członkiem Unii Europejskiej.

Celem artykułu jest przedstawienie wybranego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej odnośnie do pojęcia terminu „ograniczenia”, wymogów imperatywnych, zasad prawa własności w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz stricte wprowadzonych ograniczeniach w nabywaniu nieruchomości rolnych przez państwa członkowskie. Zatem przedmiotem rozważań nie będą w dalszej części akty normatywne, zarówno krajowe, jak i unijne dotyczące tej tematyki.

2. Orzecznictwo TSUE w aspekcie pojęcia terminu „ograniczenia”

W pierwszej kolejności należy przybliżyć definicję ograniczeń w swobodnym przepływie kapitału. W orzecznictwie Trybunału przyjęło się bardzo szerokie rozumienie tego terminu. W wyroku TSUE z 15.7.2004 r. w sprawie C-315/02 *Anneliese Lenz v. Finanzlandesdhektion fur Tirol* uznano, że austriackie regulacje podatkowe zniechęcające krajowych inwestorów do nabywania akcji spółek mających siedzibę w innych państwach

s. 220 i n. Zobacz także: Z. Truskiewicz, *O kilku podstawowych zagadnieniach na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część I)*, „Rejent” 2017, nr 10, s. 41 i n. oraz B. Swaczyna, *Zniesienie współwłasności nieruchomości rolnej po 29.04.2016 r.*, „Rejent” 2017, nr 7, s. 79 i n.

⁴ Zob: IP/15/4673 z 1.3. 2015 r. oraz IP/15/4877 z 29.4.2015 r.

⁵ Zob: IP/16/1827 z 26.5.2016 r.

⁶ A. Zawidzka-Łojek, *Swoboda przepływu kapitału* [w:] *Prawo materialne Unii Europejskiej. Swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału.*, red. A. Zawidzka-Łojek, R. Grzeszczak, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 323-326.

⁷ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2012 Nr C 326/01).

członkowskich niż Austria oraz utrudniające zagranicznym inwestorom gromadzenie kapitału w Austrii stanowią ograniczenie w swobodnym przepływie kapitału⁸.

Trybunał w wyroku z 23.10.2007 r. w sprawie C-112/05 *Komisja v. Niemcy* (tzw. sprawa Volkswagen) wskazał, że jako ograniczenia w rozumieniu obecnego art. 63 TFUE należy kwalifikować te przepisy krajowe, które mogą stanowić przeszkodę lub ograniczać nabycie akcji w danych spółkach, lub które są w stanie zniechęcić inwestorów z innych państw członkowskich do inwestowania w ich kapitał⁹.

W wyroku Trybunału z 1.10.2009 r. w sprawie C-567/07 *Minister voor Wonen, Wijken en Integratie v. Woningstichting Sint Servatius* uznano za ograniczenia w swobodnym przepływie kapitału środki, które mogą zniechęcić osoby niebędące rezydentami do dokonania inwestycji w zakresie nieruchomości w danym państwie członkowskim lub które mogą zniechęcić rezydentów tego państwa członkowskiego do dokonywania inwestycji w innych państwach członkowskich¹⁰.

Późniejsze wypowiedzi unijnej judykatury potwierdziły wykładnię terminu „ograniczenia”. W wyroku z 8.5.2013 r. w sprawach połączonych C-197/11 i C-203/11 *Libert* Trybunał stwierdził, że działaniami zakazanymi na mocy art. 63 ust. 1 TFUE, jako że ograniczają swobodę przepływu kapitału, są między innymi takie, które mogą zniechęcać podmioty z jednego z państw członkowskich do dokonywania inwestycji w nieruchomości w innych państwach członkowskich¹¹.

3. Orzecznictwo TSUE na temat wymogów imperatywnych

Ograniczenia w swobodnym przepływie kapitału można podzielić na traktatowe (mające uzasadnienie w Traktatach) oraz wymogi imperatywne (wymogi konieczne, wyjątki orzecznicze). Przez wymogi imperatywne należy rozumieć takie aspekty interesu publicznego, które wymagają ochrony ze strony państwa, a nie mają uzasadnienia w traktatach unijnych¹². Zostały one sformułowane po raz pierwszy w wyroku Trybunału z 20.2.1979 r. w sprawie C-120/78 *Cassis de Dijon*, w której stwierdzono, że przeszkody

⁸ Sprawa 315/02 *Anneliese Lenz v. Finanzlandesdhektion für Tirol* pkt 16-23. [ECLI:EU:C:2004:446].

⁹ Sprawa 112/05 *Komisja v. Niemcy* pkt 19. [ECLI: EU: C: 2007: 623].

¹⁰ Sprawa 567/07 *Minister voor Wonen, Wijken en Integratie v. Woningstichting Sint Seravatus* pkt 21. [ECLI: EU: C: 2009: 593].

¹¹ Połączone sprawy 197/11 *Eric Libert i in. v. Gouvernement flamand* i 203/11 *All Projects & Developments NV i In. v. Vlaamse Regering* pkt 44. [ECLI: EU: C: 2013: 288].

¹² A. Zawidzka-Łojek, op.cit., s. 321.

w wewnątrzspółnotowym obrocie handlowym, będące wynikiem rozbieżności w krajowych przepisach regulujących wprowadzenie do obrotu omawianych produktów, muszą zostać zaakceptowane pod warunkiem, że przepisy te mogą zostać uznane za niezbędne w celu zadośćuczynienia nadrzędnym wymogom dotyczącym w szczególności skuteczności kontroli podatkowej, ochrony zdrowia publicznego, rzetelności transakcji handlowych i ochrony konsumentów¹³.

W wyroku z 30.11.1995 r. w sprawie C-55/94 *Gebhard* Trybunał dopuścił stosowanie wymogów koniecznych do wszystkich czterech swobód zagwarantowanych przez traktaty oraz sformułował przesłanki prawidłowego ich ustanowienia. Stwierdził, że przepisy krajowe mogące utrudniać lub zniechęcać do korzystania z podstawowych swobód chronionych na mocy traktatu muszą spełniać cztery warunki: (1) muszą być stosowane w sposób niedyskryminacyjny, (2) muszą być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, (3) muszą prowadzić do realizacji celu, jakiemu służą i (4) nie mogą wykraczać poza zakres konieczny do jego osiągnięcia¹⁴.

W późniejszym orzeczeniu z 4.6.2002 r. w sprawie C-367/98 *Komisja v. Portugalia* Trybunał ostatecznie potwierdził zastosowanie pojęcia wymogów imperatywnych do swobody przepływu kapitału. W uzasadnieniu wyroku wskazano, iż swoboda przepływu kapitału, jako jedna z fundamentalnych zasad traktatowych, może być ograniczona jedynie poprzez przepisy krajowe usprawiedliwione na podstawie art. 58 ust. 1 TWE (obecnie art. 65 ust. 1 TFUE) lub poprzez odwołanie się do wymogów imperatywnych interesu publicznego; w tym drugim przypadku przepisy muszą być stosowane do wszystkich osób i przedsiębiorstw prowadzących działalność na terytorium państwa przyjmującego a ponadto, aby zostać usprawiedliwione na podstawie wymogów imperatywnych, przepisy krajowe powinny być właściwe do osiągnięcia celu, jakiemu służą oraz nie mogą przekraczać tego, co jest konieczne dla osiągnięcia wspomnianego celu, tak aby były zgodne z zasadą proporcjonalności¹⁵.

4. Orzecznictwo TSUE w aspekcie prawa własności w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 345 TFUE)

¹³ Sprawa 120/78 *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* pkt 8. [ECLI: EU: C: 1979: 42].

¹⁴ Sprawa 55/94 *Reinhard Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano* pkt 37. [ECLI: EU: C: 1995: 411].

¹⁵ Sprawa 367/98 *Komisja v. Portugalia* pkt 49. [ECLI: EU: C: 2002: 326].

W orzecznictwie Trybunału dokonano wykładni oraz często podkreślano rolę art. 345 TFUE. Stanowi on, że Traktaty nie przesadzają w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich. W wyroku z 23.9.2003 r. w sprawie C-452/01 *Ospelt* Trybunał podkreślił, że art. 222 Traktatu WE (obecnie art. 345 TFUE) nie podważa prawa państw członkowskich do ustanowienia systemu nabywania nieruchomości, który ustanawia środki właściwe dla transakcji działek rolnych i leśnych, natomiast taki system podlega podstawowym zasadom prawa unijnego, w tym zasadom niedyskryminacji, swobody przedsiębiorczości i swobodnego przepływu kapitału¹⁶.

W wyroku TSUE z 18.7.2007 r. w sprawie C-503/04 *Komisja v. Niemcy* wskazano, że art. 345 TFUE nie skutkuje wyłączeniem obowiązujących w państwach członkowskich zasad prawa własności spod podstawowych reguł Traktatu, a szczególne cechy systemu prawa własności obowiązującego w państwach członkowskich nie mogą uzasadniać kontynuacji uchybienia, polegającego na naruszeniu swobód rynku wewnętrznego¹⁷. W uzasadnieniu wyroku z 8.11.2012 r. w sprawie C-244/11 *Komisja v. Grecja* potwierdzono wcześniejszą drogę orzeczniczą Trybunału. Stwierdzono, że art. 345 TFUE nie skutkuje wyłączeniem obowiązujących w państwach członkowskich zasad prawa własności spod podstawowych zasad Traktatu oraz nie podważa prawa państw członkowskich do ustanowienia reżimu prawnego nabywania własności gruntów, a reżim ten podlega podstawowym zasadom prawa Unii Europejskiej, w szczególności zasadzie niedyskryminacji, swobody działalności gospodarczej i swobody przepływu kapitału¹⁸.

5. Orzecznictwo TSUE odnośnie do wprowadzonych przez państwa członkowskie ograniczeniach w nabywaniu nieruchomości rolnych

W orzecznictwie Trybunału, w szczególności w tych orzeczeniach, w których sąd unijny wypowiedział się na temat wprowadzonego przez państwa członkowskie konkretnego ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych, dokonuje się dogłębnej analizy, czy zostały spełnione wszystkie warunki poprawnego ustanowienia takiego ograniczenia. Na początku TSUE bada, czy dany środek ograniczający swobodny przepływ kapitału znajduje uzasadnienie w Traktatach albo czy jest wymogiem imperatywnym. Prawidłowe ustanowienie środka,

¹⁶ Sprawa 452/01 *Margarethe Ospelt v. Schlossle Weissenberg Familienstiftung* pkt 24. [ECLI: EU: C: 2003: 493].

¹⁷ Sprawa 503/04 *Komisja v. Niemcy* pkt 37. [ECLI: EU: C: 2007: 432].

¹⁸ Sprawa 244/11 *Komisja v. Grecja* pkt 15 i 16. [ECLI: EU: C: 2012: 694].

będącego wymogiem koniecznym, wymaga uzasadnienia nadrzędnymi względami interesu ogólnego, stosowania w sposób niedyskryminujący; ponadto ten środek musi prowadzić do realizacji celu, jakiemu służy i nie może wykraczać poza zakres konieczny do jego osiągnięcia. Istotnym jest, że wszystkie wymienione powyżej warunki muszą być spełnione kumulatywnie¹⁹. Wymogi imperatywne nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający. Ciężar dowodu, że dany środek spełnia warunki prawidłowego ustanowienia spoczywa na państwie go wprowadzającym.

5.1. Wyrok TSUE z dnia 1.6.1999 r. w sprawie C-302/97 *Klaus Konle v. Austria*²⁰

Sprawa *Konle* dotyczyła austriackich przepisów odnoszących się do kwestii nabywania tzw. drugich domów, zgodnie z którymi wprowadzono wymóg uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości w Tyrolu. Dotyczył on w takim samym stopniu obywateli Austrii, jak i cudzoziemców. W toku postępowania o wydanie pozwolenia nabywca musiał uprawdopodobnić, że nie zamierza używać nabywanej nieruchomości jako drugiego domu. Kryteria wyrażenia zgody na nabycie zostały sformułowane w sposób ogólny, pozwalający organom wydającym decyzję działać w granicach uznania administracyjnego oraz budziły wątpliwości co do ich niedyskryminacyjnego charakteru. Obywatel Niemiec, Klaus Konle, wystąpił o zezwolenie na nabycie nieruchomości w Tyrolu. Pomimo oświadczenia, że zamierza przenieść swoje miejsce zamieszkania do Austrii, nie otrzymał zezwolenia na nabycie nieruchomości. Z tego powodu Pan Konle wystąpił przeciwko Austrii o odszkodowanie za poniesioną przez niego szkodę w wyniku domniemanego naruszenia prawa unijnego przez ustawodawstwo tyrolskie. Podniósł on, że ogólny wymóg uzyskania zezwolenia na nabycie gruntu stanowi ograniczenie swobodnego przepływu kapitału, które nie jest uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, może być stosowane w sposób dyskryminujący oraz jest nieproporcjonalne. Sąd austriacki rozpoznający sprawę zadał TSUE pytanie prejudycjalne.

We wstępie uzasadnienia wydanego orzeczenia Trybunał wskazał, że swobodny przepływ kapitału obejmuje inwestycje w nieruchomości na terytorium państwa

¹⁹ P. Dąbrowska-Kłosińska, E. Gromnicka, *Zakaz ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym* [w:] *Prawo materialne Unii Europejskiej. Swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału*, red. A. Zawidzka-Łojek, R. Grzeszczak, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 69.

²⁰ Sprawa 302/97 *Klaus Konle v. Austria*. [ECLI: EU: C: 1999: 271].

członkowskiego dokonywane przez nierezydentów²¹. Potwierdził on także utartą linię orzecznictw, zgodnie z którą ustalanie zasad prawa własności pozostaje w wyłącznej gestii państw członkowskich, co nie skutkuje zwolnieniem takiego systemu z podstawowych zasad zagwarantowanych traktatami²².

Procedura uzyskania uprzedniej zgody, pozwalającej na nabycie nieruchomości, została uznana za ograniczenie w swobodnym przepływie kapitału, jednakże Trybunał wskazał, że pod pewnymi warunkami może być ona zgodna z art. 56 WE (obecny art. 63 TFUE). Jako nadrzędne względy interesu ogólnego, mogące uzasadnić wprowadzenie takiego rodzaju ograniczenia wskazano zachowanie w niektórych regionach stałej populacji i działalności gospodarczej niezależnej od sektora turystycznego, zarówno dla celów gospodarowania gruntami lub planowania regionalnego, jak i w interesie ogólnym²³. Ponadto, środek ograniczający musi być stosowany w sposób niedyskryminujący oraz być proporcjonalny.

Trybunał stwierdził, że system uzyskania uprzedniego zezwolenia na nabycie nieruchomości, mimo zdecydowanie większej uciążliwości, niż system odebrania oświadczenia od nowego nabywcy o prawidłowym korzystaniu z nieruchomości albo zgłoszenie o dokonaniu zakupu gruntu, niekoniecznie musi być sprzeczny z prawem unijnym²⁴. Procedura obejmująca jedynie złożenie oświadczenia przez nabywcę albo zgłoszenie nabycia nieruchomości nie pozwala na osiągnięcie zamierzonego celu, który jest osiągalny w ramach procedury uzyskania uprzedniego zezwolenia na nabycie²⁵. W celu zapewnienia prawidłowego użytkowania gruntu Trybunał dopuścił możliwość stosowania przez państwo członkowskie środków prawnych, takich jak nałożenie na nabywcę kary grzywny, wydanie przez odpowiedni organ decyzji zobowiązującej nabywcę do zakończenia bezprawnego użytkowania pod groźbą przymusowej sprzedaży, a nawet unieważnienie umowy sprzedaży nieruchomości²⁶.

Trybunał zwrócił uwagę na praktykę administracyjną, według której w trakcie postępowania o wyrażenie zgody na nabycie, obywatele innych państw członkowskich byli poddawani dokładniejszej kontroli niż obywatele austriaccy. Przyznał to sam austriacki ustawodawca, wyjaśniając, że taka praktyka stanowi skuteczny środek nadzoru. W tych okolicznościach, biorąc pod uwagę ryzyko dyskryminacji ze względu na przynależność

²¹ Ibidem, pkt 22.

²² Ibidem, pkt 39.

²³ Ibidem, pkt.40.

²⁴ Ibidem, pkt 45.

²⁵ Ibidem, pkt 46.

²⁶ Ibidem, pkt 47.

państwową oraz inne możliwości, jakimi dysponuje państwo członkowskie (np. wcześniej wymienione środki przymusu), wymóg uzyskania uprzedniego zezwolenia na nabycie nieruchomości został uznany za dyskryminujący i nieproporcjonalny, jeżeli jest stosowany w celu uniemożliwienia naruszenia ustawodawstwa krajowego w zakresie tzw. drugich domów²⁷.

5.2. Wyrok TSUE z 13.7.2000 r. w sprawie C-423/98 *Alfredo Albore*²⁸

Włoski notariusz Alfredo Albore wniósł apelację od postanowienia sądu w Neapolu, które oddalało jego skargę na odmowę zarejestrowania sprzedaży dwóch nieruchomości obywatelom niemieckim. Podstawą odmowy rejestracji było niezłożenie wniosku przez obywateli niemieckich o udzielenie autoryzacji do lokalnej prefektury, wymaganej przez prawo włoskie w stosunku do nieruchomości położonych na obszarach o znaczeniu militarnym. Wymóg uzyskania autoryzacji prefektury dotyczył jedynie cudzoziemców, a w przypadku jej nieuzyskania następowała odmowa zarejestrowania sprzedaży nieruchomości. W skardze na odmowę rejestracji oraz w apelacji pan Albore podniósł, że umowa sprzedaży zawierana na korzyść obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej nie powinna podlegać włoskim przepisom, wymagającym uzyskania tylko od cudzoziemców autoryzacji prefektury. Sąd rozpoznający apelację, po stwierdzeniu, że włoskie przepisy wydają się być sprzeczne z prawem unijnym, zwrócił się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym.

Trybunał uznał, że wymóg uzyskania autoryzacji prefektury, z którego są zwolnieni obywatele włoscy, stanowi dyskryminujące ograniczenie swobodnego przepływu kapitału²⁹. Taka dyskryminacja jest zakazana przez Traktat, chyba że jest uzasadniona z przyczyn dozwolonych w Traktatach; dopuszczalność stosowania niearbitralnej dyskryminacji określa art. 65 ust. 3 TFUE. Uzyskanie autoryzacji prefektury Trybunał uznał za ograniczenie uzasadnione przesłanką traktatową, jaką jest bezpieczeństwo publiczne, jednakże zostało ono ocenione w przedmiotowej sprawie jako nieproporcjonalne. Wskazano, że każde odstępstwo od zasady swobodnego przepływu kapitału, uzasadnione traktatowo, musi pozostawać w granicach tego, co jest właściwe i konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu³⁰.

²⁷ Ibidem, pkt 49.

²⁸ Sprawa 423/98 *Alfredo Albore*. [ECLI: EU: C: 2000: 401].

²⁹ Ibidem, pkt 16.

³⁰ Ibidem, pkt 19.

Pomimo że w sprawie dotyczyła ograniczenia uzasadnionego Traktatem, w uzasadnieniu orzeczenia Trybunał sformułował ogólne względy interesu ogólnego, które mogą uzasadnić wprowadzenie wymogów imperatywnych. Jest to zachowanie terytorium danego państwa w obszarach wyznaczonych jako tereny o znaczeniu militarnym i ochrona interesów militarnych przed narażeniem ich na rzeczywiste, konkretne i poważne zagrożenia³¹. Środki wprowadzone dla realizacji wyżej wymienionych celów muszą być stosowane w sposób niedyskryminacyjny oraz być proporcjonalne³².

Konkludując, Trybunał stanął na stanowisku, że art. 73b Traktatu WE (obecnie art. 63 TFUE) sprzeciwia się ustawodawstwu krajowemu państwa członkowskiego, które z powodów związanych z wymogami obrony terytorium krajowego zwalnia obywateli tego państwa członkowskiego z obowiązku ubiegania się o zezwolenie administracyjne na zakup nieruchomości położonej na obszarze terytorium kraju o znaczeniu militarnym. Stanowisko Trybunału było by inne, gdyby można było wykazać, że w danym obszarze niedyskryminacyjne traktowanie obywateli wszystkich państw członkowskich UE naraziłoby interesy militarne danego państwa członkowskiego na rzeczywiste, szczególne i poważne zagrożenia, którym nie można zapobiec za pomocą mniej restrykcyjnych środków (zasada proporcjonalności).

5.3. Wyrok TSUE z 23.9.2003 r. w sprawie C-452/01 *Margarethe Ospelt v. Schlossle Weissenberg Familienstiftung*³³

Margarethe Ospelt, obywatelka Liechtensteinu (Liechtenstein należy do Europejskiego Obszaru Gospodarczego) była właścicielką nieruchomości położonej w kraju związkowym Vorarlberg w Austrii. Większość gruntów wchodzących w skład jej nieruchomości to grunty rolne, które zostały wydierżawione miejscowym rolnikom. Następnie, w celu zapobieżeniu podziałowi spowodowanemu dziedziczeniem majątku rodzinnego, aktem notarialnym przekazano całą nieruchomość fundacji, mającej siedzibę w Liechtensteinie i której pierwszą beneficjentką jest pani Ospelt. Fundacja wyraziła zamiar dalszego dzierżawienia gruntów rolnych tym samym rolnikom, co poprzednio. Zgodnie z wówczas obowiązującym austriackim prawem przeniesienie własności gruntów rolnych lub leśnych wymagało wydania

³¹ Ibidem, pkt 22.

³² Ibidem.

³³ Sprawa 452/01 *Margarethe Ospelt v. Schlossle Weissenberg Familienstiftung*. [ECLI: EU: C: 2003: 493].

odpowiedniego zezwolenia administracyjnego. Warunkiem utrzymania zezwolenia było m.in. zobowiązanie nabywcy do osobistej uprawy gruntów rolnych oraz posiadanie odpowiednich kwalifikacji rolniczych. W przypadku odmowy udzielenia zezwolenia, przeniesienie własności było z mocą wsteczną pozbawiane skutków prawnych. W sprawie odmówiono wydania zezwolenia z tego powodu, że ani pani Ospelt, ani fundacja nie prowadziły działalności rolniczej lub nie zamierzały jej wykonywać, przez co transakcja była sprzeczna z celami austriackich przepisów ograniczających obrót nieruchomościami rolnymi. Cele te, według austriackiego ustawodawcy, leżą w interesie publicznym, a polegają na zachowaniu i tworzeniu rentownych średnich i niewielkich gospodarstw rolnych. Decyzja odmawiająca wydania zezwolenia na nabycie została przez panią Ospelt i fundację zaskarżona do sądu, który wniósł do TSUE pytanie prejudycjalne.

Trybunał, potwierdzając swą dotychczasową linię orzeczniczą, uznał, że zakres krajowych przepisów regulujących nabywanie nieruchomości powinien być oceniany w świetle zasady swobodnego przepływu kapitału³⁴. Wskazał także, że system uzyskania zezwolenia występujący w przedmiotowej sprawie może zostać dopuszczony po warunkiem, że: (1) dąży w sposób niedyskryminujący do celu leżącego w interesie publicznym, (2) zastosowane środki są odpowiednie do osiągnięcia zamierzonego celu i nie wykraczają poza to, co konieczne do jego osiągnięcia³⁵. Ponadto, przesłanki wydania zezwolenia muszą opierać się na obiektywnych kryteriach, które są znane z wyprzedzeniem i umożliwiają wszystkim zainteresowanym dostęp do odwoławczych środków prawnych³⁶. Trybunał uznał, że żaden inny nadzór stosowany zamiast systemu uzyskania zezwolenia, po przeniesieniu prawa własności gruntów rolnych, nie zapobiegłby przekazaniu własności, które było by sprzeczne z realizowanym celem polityki rolnej. Alternatywne rozwiązania dla systemu uprzedniego zezwolenia prawdopodobnie wiązałyby się z mniejszą pewnością prawa w stosunku do transakcji dotyczących gruntów³⁷. Przykładowo, działania podjęte po zawarciu umowy sprzedaży gruntu rolnego, takie jak anulowanie czy stwierdzenie nieważności umowy, podważałoby pewność prawa, która ma fundamentalne znaczenie dla każdego systemu przekazywania prawa własności nieruchomości.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem, pkt 34.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem, pkt 43-45.

Orzekając w przedmiotowej sprawie Trybunał podał wiele przykładów nadrzędnych względów interesu ogólnego, które mogą uzasadnić wprowadzenie wymogu imperatywnego. Są to: ochrona ludności wiejskiej, utrzymanie rozproszenia własności gruntów, które pozwala na rozwój rentownych gospodarstw oraz zarządzanie terenami zielonymi i terenami wiejskimi, zachęcanie do rozsądnego wykorzystywania dostępnych gruntów poprzez zwalczanie presji rynku nieruchomości, zapobieganie klęskom żywiołowym oraz podtrzymanie i rozwój opłacalnego rolnictwa z uwzględnieniem kwestii społecznych i kwestii związanych z planowaniem przestrzennym³⁸. Cele te wiążą się z utrzymaniem użytkowania rolnego gruntów i ciągłego korzystania z nich przy spełnieniu odpowiednich warunków (np. posiadanie odpowiednich kwalifikacji). Są one także powiązane z celami Wspólnej Polityki Rolnej (art. 39 TFUE).

W niniejszej sprawie odniesiono się także do obowiązku osobistego prowadzenia gospodarstwa. Trybunał uznał, że ten obowiązek, jako wymóg przy nabywaniu gruntów rolnych, jest nieproporcjonalny, ponieważ ogranicza możliwość oddawania gruntów w dzierżawę rolnikom, którzy nie posiadają własnych środków na nabycie gruntów. Realizowany cel można osiągnąć za pomocą mniej restrykcyjnych środków, a mianowicie poprzez uzależnienia nabycia od udzielenia przez nabywcę gwarancji, że grunt rolny pozostanie w użytkowaniu rolniczym³⁹. Analizując bezwzględny obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa przez nabywcę, Trybunał doszedł do wniosku, że skutkiem takiego ograniczenia jest uniemożliwienie osobom prawnym nabywania gruntów rolnych. Rozwiązanie to zostało zakwestionowane jako nieprowadzące do osiągnięcia zadeklarowanego celu, jakim jest zachowanie rolniczego użytkowania gruntów⁴⁰. Na przykład, jeżeli celem działalności osoby prawnej jest rolnictwo, to zakaz sprzedaży nieruchomości rolnych osobom prawnym (wynikający z bezwzględnego obowiązku prowadzenia gospodarstwa) stanowi jedynie przeszkodę w transakcjach, których charakter nie wpływa na rolnicze użytkowanie gruntów. W tym kontekście Trybunał podał przykłady środka mniej ograniczającego swobodny przepływ kapitału, jakim jest uzależnienie przeniesienia prawa własności nieruchomości rolnej na osobę prawną od spełnienia obowiązku, zgodnie z którym nieruchomości te zostaną przekazane w długą dzierżawę⁴¹.

³⁸ Ibidem, pkt 39 i 43.

³⁹ Ibidem, pkt 49-53.

⁴⁰ Ibidem, pkt 51.

⁴¹ Ibidem, pkt 52.

Wskazano również, że państwo członkowskie może wdrożyć mechanizmy nadające dzierżawcom gruntów rolnych prawo odmowy: jeżeli dzierżawca nie zakupiłby nieruchomości, to podmioty niebędące rolnikami mogłyby uzyskać zezwolenia na zakup gruntów rolnych pod warunkiem zobowiązania do zachowania ich rolniczego charakteru⁴². Trybunał wykluczył również zgodność z prawem unijnym wszelkich regulacji krajowych, wymagających od nabywcy ustanowienia miejsca zamieszkania na nabywanej nieruchomości⁴³.

5.4. Wyrok TSUE z 25.1.2007 r. w sprawie C-370/05 U.K. Festersen⁴⁴

Uwe Kay Festersen, obywatel niemiecki nabył nieruchomość rolną w Danii. Na nabytej nieruchomości rolnej nie ustanowił swojego miejsca zamieszkania, co było wymagane przez duńskie prawo. Ponadto, duńskie przepisy uzależniały nabycie własności nieruchomości rolnej, co do zasady, za zezwoleniem właściwego ministra; jedną z przesłanek wyrażenia zgody były „inne szczególne okoliczności”. Omawiane przepisy dotyczyły zarówno obywateli Danii, jak i innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Duńska komisja rolna wezwała pana Festersena do uregulowania tej sytuacji, nakazując przeniesienie własności nieruchomości rolnej, chyba że ustanowi swoje miejsca zamieszkania na tej nieruchomości lub uzyska stosowne zwolnienie z tego obowiązku. W wyniku niewykonania nakazu komisji rolnej pan Festersen został skazany na karę grzywny. W odwołaniu od wyroku sądu karnego pan Festersen i prokuratura nie byli zgodni, czy obowiązek ustanowienia miejsca zamieszkania na nabytej nieruchomości rolnej jest zgodny z zasadami swobody przedsiębiorczości i swobodnego przepływu kapitału. Sąd II instancji zwrócił się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym w tej sprawie.

We wstępie rozstrzygnięcia Trybunał potwierdził swoją utartą linię orzecniczą, że swobodny przepływ kapitału obejmuje czynności, poprzez które nierezydenci dokonują inwestycji w nieruchomości na terytorium państwa członkowskiego⁴⁵, a przez ograniczenia w swobodnym przepływie kapitału należy rozumieć wszystkie środki, które mogą zniechęcić osoby niebędące rezydentami do dokonania inwestycji w danym państwie członkowskim lub które mogą zniechęcić rezydentów tego państwa członkowskiego do dokonywania

⁴² Ibidem, pkt 52.

⁴³ Ibidem, pkt 54.

⁴⁴ Sprawa 370/05 *Postępowanie karne przeciwko Uwemu Kayowi Festersenowi*. [ECLI: EU: C:2007: 59].

⁴⁵ Ibidem, pkt 23.

inwestycji w innych państwach⁴⁶. Potwierdzono także warunki do ustanowienia wymogu imperatywnego. Wymóg konieczny musi dążyć do celu służącemu interesowi ogólnemu, być stosowany w sposób niedyskryminacyjny oraz przestrzegać zasady proporcjonalności⁴⁷.

W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał sformułował nadrzędne względy interesu ogólnego, które mogą stanowić cel wprowadzenia ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych, wskazując na: zachowanie tradycyjnej formy uprawy gruntów rolnych poprzez zagospodarowanie bezpośrednio oraz zapewnienie, aby nieruchomości rolne w przeważającym stopniu zamieszkiwali i uprawiali ich właściciele, utrzymanie stałej populacji w środowisku rolnym i wspieranie rozsądnego użytkowania dostępnych gruntów, poprzez zwalczanie presji rynku nieruchomości⁴⁸.

Odnosząc się do systemu uzyskania uprzedniego zezwolenia, w ramach którego zgodę na nabycie można było przyznać w „innych szczególnych okolicznościach”, Trybunał stwierdził, że kryterium to jest zbyt nieprecyzyjne i nie pozwala jednostkom na poznanie zakresu ich praw i obowiązków, wynikających z zasady swobodnego przepływu kapitału, co stoi w sprzeczności także z zasadą bezpieczeństwa prawnego⁴⁹.

Głównym przedmiotem rozważań Trybunału w niniejszej sprawie był warunek ustanowienia miejsca zamieszkania na nabywanej nieruchomości rolnej. W toku postępowania rząd duński tłumaczył, że jednym z celów wprowadzenia takiego warunku jest przeciwdziałanie spekulacji w obrocie nieruchomościami. Trybunał uznał ten warunek za nieproporcjonalny, wskazując, że obowiązek ustanowienia miejsca zamieszkania na nabywanej nieruchomości rolnej ogranicza nie tylko swobodny przepływ kapitału, ale także prawo do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania przez nabywcę⁵⁰. Dodatkowo, Trybunał stwierdził, że w celu zwalczania spekulacji gruntami rolnymi, należy rozważyć środki mniej zagrażające swobodnemu przepływowi kapitału i prawom podstawowym, niż wymogi dotyczące miejsca zamieszkania. Jako przykłady podał nałożenie wyższego podatku na odsprzedaż gruntów rolnych krótko po ich nabyciu lub wymogi minimalnego znacznego okresu trwania dla umów dzierżawy gruntów rolnych⁵¹. Trybunał doszedł do przekonania,

⁴⁶ Ibidem, pkt 24.

⁴⁷ Ibidem, pkt 26.

⁴⁸ Ibidem, pkt 27 i 28.

⁴⁹ Ibidem, pkt 43.

⁵⁰ Ibidem, pkt 35-40. Obecnie prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich gwarantuje obywatelom Unii art. 45 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2012 Nr C 326/02).

⁵¹ Ibidem, pkt 39.

że przepisy krajowe (choć odnoszące się zarówno do obywateli Danii, jak i obywateli pozostałych państw członkowskich), które różnicują obywateli na podstawie miejsca zamieszkania, stanowią pośrednią dyskryminację ze względu na przynależność państwową⁵². W większości przypadków osoby niezamieszkałe w danym państwie członkowskim są obcokrajowcami.

6. Podsumowanie

Zaprezentowane wypowiedzi unijnej judykatury potwierdzają, że wprowadzanie ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych nie jest zagadnieniem nowym. Od czasu pełnego przyjęcia zasady swobodnego przepływu kapitału (1.1.1994 r.) do Trybunału Sprawiedliwości zaczęły wpływać coraz częściej sprawy z zakresu wprowadzenia ograniczeń w swobodnym przepływie kapitału w stosunku do nieruchomości, w tym gruntów rolnych. Sąd unijny stoi na stanowisku, że co do zasady, inwestycje w nieruchomości polegają reżimowi prawnemu swobodnego przepływu kapitału. Choć ustalanie zasad prawa własności jest wyłączną kompetencją państw członkowskich, nie zwalnia ona z obowiązku przestrzegania prawa Unii Europejskiej w tym zakresie. Z orzecznictwa jasno wynika, że uzasadnienie wprowadzonego ograniczenia, obok uzasadnienia w Traktatach, może być uzasadnione wymogami imperatywnymi. By były one prawidłowo ustanowione muszą spełniać cztery warunki: (1) być stosowane w sposób niedyskryminujący, (2) być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, (3) prowadzić do realizacji celu, jakiego wykonaniu służą i (4) nie mogą wykroczyć poza zakres konieczny do osiągnięcia celu (zasada proporcjonalności). Katalog nadrzędnych względów interesu ogólnego nie jest katalogiem zamkniętym, przez co państwa członkowskie mają możliwość uzasadnienia ograniczenia za pomocą nowego wymogu koniecznego. Ta swoista elastyczność wymogów imperatywnych pozwala reagować państwom członkowskim na zachodzące zmiany polityczne, gospodarcze i społeczne, bez konieczności rozpoczęcia procedury zmiany Traktatów.

⁵² Ibidem, pkt 25.

Summary

Restrictions on the turnover of agricultural land in the light of selected case-law of the Court of Justice of the European Union.

The article aims to present issues of limitations in the field of agricultural real estate. It contains an analysis of selected case law of the Court of Justice of the European Union. The author presents the statements of the EU judiciary regarding: the meaning of the term "restrictions" in the free movement of capital, imperative requirements, rules for determining the essence of property rights in the Member States, and restrictions on trade in agricultural real estate. The cited case-law of the Court contains the conditions that a Member State must fulfill to restrict the free movement of capital in accordance with Union law.

Jakub Pietrzak

Student IV roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.