

**BEATA WŁODARCZYK**

ORCID: 0000-0002-0864-6442

# **Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle traktatowej swobody przepływu kapitału – rozważania na gruncie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej**

1. Jednym z najważniejszych warunków rozwoju polityki rolnej jest dostępność gruntów dla rolników<sup>1</sup>. Obecnie w Unii Europejskiej (dalej: UE) można obserwować rosnący popyt na nieruchomości rolne związany z procesami inwestycyjnymi i wykorzystywaniem nieruchomości rolnych jako środka lokaty kapitału<sup>2</sup>. Powoduje to konieczność poszukiwania rozwiązań prawnych, które z jednej strony zapewnią realizację celów interesu ogólnego, w szczególności utrzymania rolniczego charakteru gruntów, a z drugiej strony będą respektować przepisy rangi traktatowej. Określenie modelu obrotu nieruchomościami rolnymi należy co prawda do państw członkowskich, jednak są one zobowiązane do przestrzegania podstawowych zasad traktatowych, w szczególności swobody przepływu kapitału.

---

<sup>1</sup> P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Mechanizmy prawne ochrony rolnego charakteru nieruchomości w świetle rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?*, „Studia Iuridica” 2018, t. 78, s. 102.

<sup>2</sup> P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Instrumenty prawne reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce na tle regulacji wybranych państw europejskich*, „Studia Iuridica” 2017, t. 72, s. 87.

Teza, że obrót nieruchomościami rolnymi w pełni podlega swobodzie przepływu kapitału<sup>3</sup>, jest obecnie bezdyskusyjna, ale jeszcze w latach 90. XX wieku budziła wątpliwości. Zagadnienie to było przedmiotem pytań prejudycjalnych kierowanych przez sądy krajowe do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: Trybunał). To właśnie dokonana przez Trybunał wykładnia art. 63 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), tj. przepisu regulującego przedmiotową swobodę, jednoznacznie wskazuje, że obrót nieruchomościami rolnymi jest objęty tym przepisem.

Traktat nie definiuje pojęcia „przepływ kapitału”. Jego wykładni dokonał jednak Trybunał. W sprawie C-222/97 Trummer i Mayer<sup>4</sup> Trybunał odesłał do definicji przepływu kapitału zawartej w obowiązującej wówczas dyrektywie nr 88/361 w sprawie liberalizacji kapitału. W świetle tej definicji przepływ kapitału obejmuje m.in. inwestycje bezpośrednie, inwestycje w nieruchomości, czynności odnoszące się do papierów wartościowych i innych instrumentów będących przedmiotem obrotu na rynku pieniężnym, kredyty i pożyczki. W tym orzeczeniu Trybunał podkreślił, że tak rozumiane pojęcie „przepływu kapitału” zachowuje aktualność i może służyć interpretacji art. 63 TFUE<sup>5</sup>. Istotą swobody uregulowanej we wskazanym przepisie jest zakaz wszelkich ograniczeń w przepływie kapitału i płatności między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi<sup>6</sup>.

**2.** W ramach spraw prejudycjalnych przed Trybunałem państwa członkowskie dążyły tymczasem do wykazania, że nabywanie nieruchomości rolnych powinno być wyłączone z zakresu swobody przepływu kapitału ze względu na objęcie tej problematyki zakresem art. 345 TFUE, tj. przepisu, z którego

<sup>3</sup> Por. P. Czechowski, *Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 153.

<sup>4</sup> Wyrok Trybunału z dnia 16 marca 1999 r. w sprawie C-222/97 Manfred Trummer i Peter Mayer, ECLI:EU:C:1999:143.

<sup>5</sup> M. Mataczyński, *Komentarz do art. 63 TFUE*, w: A. Wróbel (red.), *Komentarz do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. I pod red. D. Miąsika i N. Półtorak, Warszawa 2012, s. 986.

<sup>6</sup> A. Cieśliński podkreśla, że specyfiką swobody przepływu kapitału i płatności na tle pozostałych swobód jest rozszerzenie jej zakresu terytorialnego, ponieważ art. 63 TFUE gwarantuje swobodę przepływu kapitału i płatności nie tylko między państwami członkowskimi, lecz także w relacjach z państwami trzecimi, co wynika ze zobowiązań międzynarodowych, zwłaszcza z członkostwa państw UE w OECD. Rozszerzenie to 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 lub indywidualnym, dla których podstawy znajdują się w art. 64 ust. 2 i 3 TFUE, art. 65 ust. 4 TFUE oraz art. 66 TFUE – por. A. Cieśliński, *Konstrukcja prawa swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Wrocław 2013, s. 113.

wynika, że zasady prawa własności pozostają w zakresie wyłącznej kompetencji państw członkowskich<sup>7</sup>. Teza ta została stanowczo odrzucona przez Trybunał w wyroku z 1999 r. w sprawie Klaus Konle przeciwko Republice Austrii<sup>8</sup>. W tej sprawie Trybunał ocenił zgodność 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 wystarczającą była deklaracja w tym zakresie, a od obywateli innych państw członkowskich wymagano wykazania tej przesłanki. Ponadto w przypadku obywateli innych państw członkowskich co do zasady konieczne było wykazanie, że nabycie nieruchomości rolnej nie jest sprzeczne z interesami politycznymi Austrii oraz odpowiada interesom ekonomicznym, społecznym lub kulturowym tego kraju. Celem tych regulacji było zapewnienie na obszarze Tyrolu stałej populacji mieszkańców prowadzących działalność niezależną od sektora turystycznego. Trybunał orzekł, że, po pierwsze, choć zasady prawa własności pozostają w zakresie wyłącznej kompetencji państw członkowskich, to przepis ten nie wyłącza ich z zakresu działania podstawowych zasad traktatowych. Po drugie, Trybunał ocenił przepisy austriackie jako dyskryminacyjne oraz niezgodne z art. 63 TFUE. Artykułu 345 TFUE nie można zatem traktować jako swoistej „superderogacji traktatowej”<sup>9</sup>. Przepis ten nie może być interpretowany w sposób uniemożliwiający lub utrudniający osiągnięcie podstawowych celów Traktatu, w związku z czym zawarta w nim klauzula neutralności nie ma charakteru absolutnego<sup>10</sup>.

W późniejszym wyroku, z 2007 r., w sprawie Festersen<sup>11</sup> Trybunał podkreślił, że wykonywanie prawa do nabywania, użytkowania i zbywania dóbr nieruchomości na terytorium innego państwa członkowskiego powoduje prze-

<sup>7</sup> 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 stricto*, ale także ograniczone prawa rzeczowe i zobowiązania (np. dzierżawę, najem) oraz dotyczy prawa do rzeczy oraz do dóbr niematerialnych – por. A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012, s. 145–146.

<sup>8</sup> Wyrok Trybunału z dnia 1 czerwca 1999 r. w sprawie C-302/97 Klaus Konle przeciwko Republice Austrii, ECLI:EU:C:1999:271.

<sup>9</sup> Por. M. Mataczyński, *Komentarz do art. 345 TFUE*, w: A. Wróbel (red.), *Komentarz do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. III pod red. D. Kornobis-Romanowskiej i J. Łacny, Warszawa 2012, s. 1073.

<sup>10</sup> A. Jurcewicz, P. Popardowski, *Własność w ujęciu prawa rolnego i prawa UE*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, nr 9, s. 144.

<sup>11</sup> Wyrok Trybunału z dnia 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-370/05 Postępowanie karne przeciwko Uwe Kay Festersen, ECLI:EU:C:2007:59.

plyw kapitału, a w konsekwencji podlega swobodzie przepływu kapitału. W tej sprawie Trybunał sprecyzował, że do środków zakazanych przez art. 63 ust. 1 TFUE, stanowiących ograniczenia tej swobody, zaliczają się takie środki, które mogą zniechęcić osoby niebędące rezydentami do dokonania inwestycji w danym państwie członkowskim lub rezydentów tego państwa członkowskiego do dokonywania inwestycji w innych państwach członkowskich.

3. Jak wynika z przywołanego orzecznictwa, Trybunał przyjmuje szeroką koncepcję ograniczenia swobody przepływu kapitału. Należy jednak podkreślić, że zakaz ograniczenia tej swobody nie ma charakteru absolutnego. W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału dopuszcza się przyjmowanie przez państwa członkowskie środków ograniczających swobodę przepływu kapitału, o ile środki te służą interesowi ogólnemu, są stosowane w sposób niedyskryminujący oraz zachowują zasadę proporcjonalności, to znaczy są odpowiednie do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykraczają ponad to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.

We wspomnianym wyroku w sprawie Festersen Trybunał ocenił zgodność ze swobodą przepływu kapitału przepisów krajowych, które uzależniały nabycie nieruchomości rolnej od spełnienia warunku polegającego na ustanowieniu przez nabywcę stałego miejsca zamieszkania na tej nieruchomości. Trybunał uznał bowiem, że nawet jeżeli duńskie przepisy dotyczące rolnictwa nie zawierają dyskryminacyjnego rozróżnienia na obywateli duńskich i obywateli innych państw członkowskich UE lub EOG, to ustanowiony w nich warunek zamieszkania, który może być zniesiony jedynie na podstawie zezwolenia ministra właściwego ds. rolnictwa, jest nieproporcjonalny do zamierzonego celu i w konsekwencji ogranicza swobodę przepływu kapitału. Trybunał zgodził się jednak, że cele przywoływane przez rząd duński dla uzasadnienia wprowadzonych przepisów leżą w interesie ogólnym i mogłyby – gdyby oczywiście były proporcjonalne – uzasadniać ograniczenia swobodnego przepływu kapitału. Do powoływanych przez rząd duński celów interesu ogólnego należały: 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; utrzymanie w celu planowania przestrzennego stałej populacji w środowisku rolnym; wspieranie rozsądnego użytkowania dostępnych gruntów poprzez zwalczanie presji rynku nieruchomości. Oceniając sposób realizacji tych celów, Trybunał uznał jednak, że obowiązek zamieszkiwania, który w przypadku nabywcy nieruchomości rolnej o powierzchni mniejszej niż 30 ha nie jest połączony z obowiązkiem osobistego użytkowania tego dobra, sam w sobie nie wyda-

je się zapewniać realizacji celu zachowania tradycyjnej formy użytkowania gruntów poprzez zagospodarowanie bezpośrednio. Ponadto w ocenie Trybunału cel polegający na zatrzymaniu ludności w środowisku rolnym nie może zostać osiągnięty, jeżeli czynność nabycia jest dokonywana przez rolnika, który mieszka już w innym gospodarstwie. Konkludując, zgodnie ze stanowiskiem Trybunału istnieją inne, mniej restrykcyjne środki pozwalające na realizację zakładanych celów, jak np. przyjęcie przepisów dotyczących wyższego opodatkowania czynności odsprzedaży gruntów dokonywanej wkrótce po nabyciu czy też wprowadzenie wymogu minimalnego okresu trwania dla umów dzierżawy gruntów rolnych.

Z kolei w wyroku z 2003 r. *Ospelt i Schlössle Weissenberg*<sup>12</sup> Trybunał uznał, że wymóg, by nabywca w każdym przypadku osobiście uprawiał ziemię będącą przedmiotem transakcji, wykracza ponad to, co jest konieczne dla utrzymania rolniczego charakteru danego obszaru. W sprawie tej organ odmówił wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnej przez fundację z tego powodu, że fundacja nie miała zamiaru samodzielnie uprawiać nabywanej ziemi rolnej, lecz wydzierżawić ją rolnikom. Trybunał uznał co prawda cele, którym przyświecała tego rodzaju regulacja, za cele interesu ogólnego, tj. utrzymanie populacji rolnej, zapewnienie podziału własności gruntów umożliwiającego rozwój samodzielnych gospodarstw, zwalczanie presji na rynek rolny oraz dbanie o środowisko i krajobraz, a jednocześnie ocenił przepisy austriackie jako nieproporcjonalne do zamierzonych celów. W szczególności wskazał inne, mniej restrykcyjne rozwiązania prawne, które mogłyby służyć realizacji tych celów, np. obowiązek zapewnienia rolniczego wykorzystania gruntu przez osoby prawne. Jednocześnie uznał, że przepisy ustanawiające procedurę wydawania wcześniejszego zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnych nie są co do zasady sprzeczne z Traktatem.

W innym wyroku, z 2005 r. w sprawie *J.E.J. Blanckaert*<sup>13</sup>, Trybunał podał ocenie holenderskie przepisy z zakresu prawa podatkowego. Przepisy te przewidywały, że jednym z podlegających opodatkowaniu źródeł dochodu jest dochód z oszczędności i inwestycji. Jak wynika z ww. orzeczenia, dochody z nieruchomości położonych na terytorium Królestwa Niderlandów stanowią jedną z najważniejszych kategorii mieszczących się w tej grupie. Podatnicy-rezydenci, którzy są ubezpieczonymi w rozumieniu holenderskiego ustawodawstwa w zakresie ubezpieczeń społecznych, uprawnieni są

<sup>12</sup> Wyrok Trybunału z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01 *Margarethe Ospelt i Schlössle Weissenberg Familienstiftung*, ECLI:EU:C:2003:493.

<sup>13</sup> Wyrok Trybunału z dnia 8 września 2005 r. w sprawie C-512/03 *J.E.J. Blanckaert przeciwko Inspecteur van de Belastingdienst/Particulieren/Ondernemingen buitenland te Heerlen*, ECLI:EU:C:2005:516.

do potrąceń należności z tytułu podatków w odniesieniu do kwot wpłaconych na ubezpieczenie społeczne. Takiej możliwości nie mają podatnicy-nierezydenci, niebędący ubezpieczonymi w rozumieniu przepisów holenderskich z zakresu ubezpieczeń społecznych. Mogą oni co prawda poddać się ustawodawstwu holenderskiemu w zakresie ubezpieczeń społecznych, co skutkowałoby możliwością skorzystania z określonych przywilejów podatkowych, jednak oznaczałoby to, jak podkreślił Trybunał, że wszelkie dochody, również osiągane poza terytorium Holandii, byłyby poddane ustawodawstwu holenderskiemu. Trybunał uznał zatem przepisy holenderskie za dyskryminacyjne, podkreślając, że mniej korzystne traktowanie osób niemających miejsca zamieszkania na terytorium Królestwa Niderlandów może zniechęcać je do inwestowania w tym państwie, w szczególności do nabywania nieruchomości w celu wynajmu lub prowadzenia działalności gospodarczej. Trybunał orzekł więc, że tego rodzaju przepisy mogą osłabić swobodę przepływu kapitału<sup>14</sup>.

Z kolei w najnowszym wyroku Trybunału z zakresu obrotu nieruchomościami rolnymi, tj. wyroku z 2018 r. w sprawie SEGRO<sup>15</sup>, Trybunał odniósł się do przepisów węgierskich, które przewidywały, że od 1 stycznia 2013 r. ustanowienie w drodze umowy prawa użytkowania gruntów rolnych było dopuszczalne wyłącznie pod warunkiem, że do takiego ustanowienia prawa doszło na rzecz „bliskich krewnych”. Ponadto przepisy te stanowiły, że 1 stycznia 2033 r. wygasają z mocy ustawy prawa użytkowania istniejące 1 stycznia 2013 r., ustanowione w drodze umowy pomiędzy osobami niebędącymi bliskimi krewnymi zarówno na czas nieokreślony, jak i na czas określony, wygasający po 31 grudnia 2032 r. Termin „bliski krewny” definiowany był przez ustawę<sup>16</sup>. Na marginesie należy dodać, że możliwe było dochodzenie odszkodowania na podstawie węgierskich przepisów z zakresu prawa cywilnego. Celem tych regulacji była realizacja strategii narodowej, opierającej się na uznaniu, że w istocie jedynie osoby fizyczne pracujące na terenach rolnych mogą być ich właścicielami. Cel ten jest chroniony na Węgrzech na gruncie konstytucji. To właśnie na tej podstawie regulacje węgierskie miały uniemożliwiać nabywanie własności nieruchomości w celach inwestycyjnych, a mianowicie z zamiarem czerpania zysku wynikającego ze

<sup>14</sup> M. Mataczyński, *Komentarz do art. 63 TFUE...*, s. 1000.

<sup>15</sup> Wyrok Trybunału z dnia 6 marca 2018 r. w sprawie C-52/16 „SEGRO” Kft. przeciwko Vas Megyei Kormányhivatal, Sárvári Járás Földhivatala i Günther Horváth przeciwko Vas Megyei Kormányhivatal, ECLI:EU:C:2018:157.

<sup>16</sup> Termin ten oznaczał małżonków, wstępnych w linii prostej, dzieci adoptowane, dzieci własne i dzieci małżonka, rodziców adopcyjnych, teściów oraz braci i siostry.

wzrostu cen ziemi, oraz prowadzić do tworzenia gospodarstw o rozmiarach umożliwiających opłacalną i konkurencyjną produkcję rolną.

Trybunał uznał, że przepisy węgierskie pozbawiają zainteresowanego zarówno możliwości dalszego korzystania z nabytego przez niego prawa, nie pozwalając mu w szczególności na wykorzystywanie odnośnych gruntów rolnych do celów, w jakich prawo to nabył, jak i możliwości zbycia tego prawa. Trybunał przyjął zatem, że pozbawiając w ten sposób obywateli państw członkowskich innych niż Węgry możliwości korzystania z dóbr, w które obywatele ci zainwestowali kapitał, rozpatrywane uregulowanie stanowiło przeszkodę dla swobody przepływu kapitału.

Co do dyskryminacyjnego charakteru regulacji Trybunał podkreślił, że wymóg dotyczący istnienia więzi bliskiego pokrewieństwa między osobą dysponującą prawem użytkowania a właścicielem ziemi uprawnej z pozoru opiera się na kryterium niezależnym od przynależności państwowej użytkownika i pochodzenia kapitału, a więc nie ma bezpośrednio charakteru dyskryminacyjnego. Trybunał zauważył jednak, że prawdopodobieństwo, iż kryterium to zostanie spełnione w odniesieniu do obywateli innych państw członkowskich niż Węgry, którzy nabyli takie prawo użytkowania, jest stosunkowo niewielkie. Uregulowanie to może zatem, jak podkreślił Trybunał, stanowić ukrytą dyskryminację pośrednią, opartą na kryterium przynależności państwowej użytkownika lub pochodzenia kapitału.

Trybunał uznał również regulacje węgierskie za nieodpowiednie do realizacji zamierzonych celów. W ocenie Trybunału istnienie wymaganej więzi pokrewieństwa nie może bowiem zagwarantować, że użytkownik sam uprawia dany grunt i że nie nabył odnośnego prawa użytkowania do celów czysto spekulacyjnych. Podobnie – jak wynika z orzeczenia – brakuje podstaw do założenia, że osoba trzecia w stosunku do rodziny właściciela, która nabyłaby prawo użytkowania takiego gruntu, działałaby w celach czysto spekulacyjnych, bez woli uprawiania rzeczzonego gruntu. W ocenie Trybunału kryterium pokrewieństwa jest także pozbawione związku z celem zmierzającym do zatrzymania ludności na obszarach wiejskich, ponieważ okoliczność, że użytkownika łączy bliskie pokrewieństwo z właścicielem, nie musi oznaczać, iż użytkownik ten mieszka niedaleko nabywanych gruntów rolnych.

**4.** Przywołane orzecznictwo Trybunału wskazuje na wciąż istniejące trudności w zachowaniu przez państwa członkowskie równowagi między swobodą przepływu kapitału a realizacją celów interesu ogólnego. Obrót nieruchomościami rolnymi ma bowiem wymiar nie tylko prawny, ale także społeczno-gospodarczy.

Na ten ostatni aspekt szczególną uwagę zwraca Parlament Europejski. W swojej rezolucji z 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE<sup>17</sup>, zawierającej w tytule pytanie: „jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?”. Parlament wskazuje zwłaszcza na problem koncentracji gruntów rolnych przez największe gospodarstwa rolne i inwestorów spoza sektora rolnego, nawiązując do problemu *land grabbingu*<sup>18</sup>. Rezolucja ta zawiera szereg postulatów związanych z potrzebą ochrony gruntów rolnych<sup>19</sup>, wśród których jest m.in. apel do Komisji, aby podczas opracowywania projektu Wspólnej Polityki Rolnej po 2020 r. zachowała środki służące przeciwdziałaniu koncentracji gruntów rolnych.

Proces nadmiernej koncentracji i wykupu ziemi rolniczej w Europie jest i – według doktryny – będzie w najbliższym czasie determinował zainteresowanie organów UE<sup>20</sup>.

W odpowiedzi na ww. rezolucję Parlamentu Komisja wydała w 2017 r. komunikat wyjaśniający w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej<sup>21</sup>. Przedstawiła w nim podstawowe zasady wynikające z Traktatu i orzecznictwa Trybunału, które państwa członkowskie są zobowiązane respektować, określając na poziomie krajowym regulacje dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi. Zdaniem Komisji spośród regulacji obowiązujących w państwach członkowskich do potencjalnie naruszających traktatową swobodę przepływu kapitału co do zasady mogą należeć wymogi związane z miejscem zamieszkania, osobistym prowadzeniem gospodarstwa rolnego, kwalifikacjami rolniczymi, a także zakaz sprzedaży nieruchomości rolnych osobom prawnym oraz przywileje przysługujące nabywcom lokalnym w zakupie nieruchomości rolnych, jak również uzależnianie przez państwo członkowskie możliwości nabywania gruntów rolnych przez obywateli innego państwa członkowskiego od spełnienia tzw. warunku wzajemności. Z kolei do potencjalnie dopuszczalnych rozwiązań – pod warunkiem że będą proporcjonalne – Komisja zaliczyła: wymóg uzyskania uprzedniego zezwolenia organu państwa członkowskiego na nabycie nieruchomości rolnej, pierwszeństwo w nabyciu

<sup>17</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?, Dz.U. C 298 z 23.08.2018, s. 112–120.

<sup>18</sup> R. Pastuszko, *Land grabbing. Podstawowe zagadnienia prawne*, „Studia Iuridica Lublensia” 2017, vol. XXVI, nr 1, s. 147 i n.

<sup>19</sup> Por. P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Mechanizmy prawne ochrony...*, s. 102.

<sup>20</sup> P. Czechowski, *Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle europejskiego soft law*, „Studia Iuridica Agraria” 2018, t. XVI, s. 32.

<sup>21</sup> Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej, Dz.U. C 350 z 18.10.2017, s. 5–20.

nieruchomości rolnych przez rolników<sup>22</sup>, kontrolę cen nieruchomości rolnych przez organy publiczne oraz limity powierzchniowe nabycia nieruchomości rolnych.

Należy jeszcze dodać, że ów Komunikat nie jest prawnie wiążący i zalicza się do tzw. prawa miękkiego<sup>23</sup>. Stanowi on wytyczne Komisji Europejskiej dla państw członkowskich w sprawie regulacji obrotu nieruchomościami rolnymi w sposób zgodny z prawem UE. Komunikat ten wnosi również wkład w dyskusję nad złożoną problematyką ochrony gruntów rolnych i inwestycji w nie.

5. Konkludując, z przywołanego orzecznictwa wynika, że wyznaczane przez państwa członkowskie cele uzasadniające ograniczenia swobody przepływu kapitału są co prawda uznawane przez Trybunał za służące interesowi ogólnemu, ale w zdecydowanej większości spraw krajowe przepisy są oceniane jako dyskryminacyjne lub sprzeczne z zasadą proporcjonalności, będącą zasadą ogólną prawa UE<sup>24</sup>. Prowadzi to do stwierdzenia ich niezgodności z prawem UE, a w konsekwencji do potrzeby ich uchylecia lub zmiany. Ocena dopuszczalności przyjmowanych przez państwa przepisów prawnych w świetle prawa unijnego wciąż stanowi wyzwanie.

Zarówno w państwach członkowskich, jak i UE potrzebna jest zatem dalsza refleksja mająca na celu wypracowanie rozwiązań prawnych gwarantujących równowagę między celami interesu ogólnego a celem zapewnienia właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Zadanie to z pewnością nie jest łatwe, jeśli brać pod uwagę specyfikę ustroju rolnego i struktury agrarnej poszczególnych państw członkowskich oraz wielość celów wymagających ochrony. Wykładnia przepisów traktatowych dokonana przez Trybunał w orzeczeniach prejudycjalnych oraz przywołane unijne akty prawa miękkiego (z braku unijnego ustawodawstwa wtórnego dotyczącego obrotu nieruchomościami rolnymi) z pewnością mogą służyć państwu członkowskiemu w przyszyłych pracach legislacyjnych w tym zakresie.

---

<sup>22</sup> Komisja podkreśliła też, że wymogi, których spełnienie jest konieczne, aby uznać dany podmiot za rolnika, nie powinny w praktyce być dyskryminujące i wykluczać niektórych podmiotów z możliwości nabycia nieruchomości rolnej.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> Por. A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 80.

**TRADING IN AGRICULTURAL PROPERTY  
IN THE LIGHT OF THE FREEDOM OF MOVEMENT OF CAPITAL –  
FROM THE CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE  
OF THE EUROPEAN UNION**

Summary

The aim of the article is to outline the legal issues of trading in agricultural property in the European Union, which is entirely subject to basic treaty rules. The free movement of capital, regulated in Article 63 of the Treaty on the Functioning of the European Union, is of particular importance in relation to cross-border operations connected with trading in agricultural property. Therefore the legislation in force and applicable in EU Member States should ensure that citizens of other Member States have the possibility of exercising this freedom. However, the free movement of capital is not absolute. In the light of the established case-law of the Court of Justice of the European Union, regulations limiting free movement of capital may be introduced at national level, provided that they pursue general interest objectives and comply with the principles of proportionality and non-discrimination.

**LA COMPRAVENDITA DI FONDI AGRICOLI  
ALLA LUCE DELLA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI CAPITALI:  
ALCUNE CONSIDERAZIONI BASATE SULLA GIURISPRUDENZA  
DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA**

Riassunto

L'articolo si propone di delineare la problematica giuridica concernente la compravendita di fondi agricoli all'interno nell'Unione europea, in quanto essa risulta pienamente soggetta ai principi di base stabiliti dai trattati. Di particolare importanza per le operazioni transfrontaliere legate alla compravendita in esame si rivela la libera circolazione dei capitali, disciplinata dall'art. 63 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Le disposizioni di legge in vigore negli Stati membri dell'UE dovrebbero pertanto garantire ai cittadini di altri Stati membri la possibilità di esercitare questa libertà. Tuttavia, la libera circolazione dei capitali non è assoluta. Alla luce della consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, è del tutto possibile introdurre regolazioni che limitino la suddetta libertà a livello nazionale, a condizione che servano a perseguire gli obiettivi di interesse generale e rispettino i principi di proporzionalità e non discriminazione.