

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 lądowych¹, 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 wiejskich⁴. 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 rolnictwa⁵. Zasady obrotu nieruchomościami rolnymi oddziałują 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 rolnych⁶. 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 operjonalizacja zjawiska*, „Więś 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 multifunkcyjnego rolnictwa*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, nr 10, s. 380-381.
- 5 Por. 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, <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 rolne⁷. 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 jakiegokolwiek aktywności produkcyjnej na nabytych gruntach.

Określenie przez ustawodawcę zasad obrotu nieruchomościami rolnymi¹⁰ 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 agrarnej¹¹. 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 Europejskiej¹² rolnictwo to część rynku wewnętrznego, objęta unijnymi swobodami gospodarczymi¹³. 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 traktatowych¹⁴. 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 UE¹⁶. Ponadto wykonywanie prawa do nabywania, użytkowania i zbywania dóbr nieruchomości na terytorium innego państwa członkowskiego stanowi również niezbędne uzupełnienie swobody przedsiębiorczości, o której mowa w art. 49 TFUE¹⁷. W konsekwencji, określając model obrotu nieruchomościami rolnymi na swoim terytorium, państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania podstawowych zasad traktatowych, w szczególności swobody przepływu kapitału¹⁸.

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 wyjaśniającym¹⁹ 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.