

Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle europejskiego soft law

W roku 2017 odnotować należy dwa akty prawne w płaszczyźnie regulacyjnej prawa europejskiego dotyczącego obrotu gruntami rolnymi, które zakwalifikować należy do tzw. miękkiego prawa – soft law Unii Europejskiej. Wyjaśnić na wstępie należy, że zgodnie z poglądami doktryny prawa, akty prawne sui generis „soft law” zaliczane są do podkategorii aktów prawnych nienazwanych². Do kategorii tego typu aktów prawnych zalicza się: uchwały, rezolucje, komunikaty, wyjaśnienia, deklaracje, wytyczne, memoranda, zawiadomienia, noty informacyjne, kodeksy postępowania dobrych praktyk, plany, regulaminy itp.³ Akty typu „soft law” kierowane są przez organy Unii Europejskiej do państw członkowskich UE.

Jak słusznie wskazano w doktrynie prawa: o naturze aktów nienazwanych przesądza nie nazwa aktu lecz treść⁴. Podkreślić należy również ugruntowane stanowisko Trybunału Sprawiedliwości UE dotyczące powyższych nienazwanych aktów prawnych. Trybunał stwierdził, iż należy je brać pod uwagę w procesie wyjaśniania powstawania prawa wewnętrznego lub jako uzupełnienie wiążących postanowień prawa unijnego⁵.

W sprawie charakteru prawnego aktów prawnych określanych jako „soft law” wypowiedział się również polski Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z dnia 11 maja 2007 r. stwierdził, że „akty typu soft law nie tworzą wiążących wzorców kontroli konstytucyjnej, jednak stanowią one podstawę interpretacji prawa zarówno jeśli chodzi o przedmiot, jak i rekonstrukcję wzorca”⁶.

- 1 Uniwersytet Warszawski. Dofinansowano z dotacji na utrzymanie potencjału badawczego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.
- 2 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.
- 3 A. Biernat, Źródła prawa Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, J. Barcz (red.), Warszawa 2002, s. 188.
- 4 C. Mik, Europejskie prawo Wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki, Warszawa 2000, s. 521.
- 5 Wyrok z dnia 13 grudnia 1989 r. w sprawie C-322/88 Salvatore Grimaldi vs. Fonds des maladies professionnelles de Bruxelles (ECR 1989, s. 4407).
- 6 Sygn. K 62/07.

Zarówno poglądy doktryny prawa, jak też stanowisko judykatury wskazują na normatywny charakter norm typu „soft law” i ich rosnące znaczenie⁷.

Nawiązując do sygnalizowanych na wstępie aktów prawnych o charakterze „soft law” – tzw. miękkiego prawa w płaszczyźnie regulacyjnej prawa europejskiego, wskazać należy, że pierwszy z nich to „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).

Drugi z nich, stanowiący odpowiedź Komisji Europejskiej na powyższy dezyderat Parlamentu, opublikowany 18 października 2017 r., ukazał się pod nazwą: „Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej” (2017/C 350/05). Dezyderat Parlamentu dotyczy procesu masowego wykupu ziemi, odnotowanego w części krajów unijnych. Powoduje to nadmierną koncentrację gruntów rolnych i negatywne skutki odbijające się zarówno na rolnikach, jak i pracownikach rolnych. Dotyczy to – zdaniem Parlamentu – również wielu aspektów rozwoju społecznego, tworząc negatywne implikacje dla gospodarek krajów Unii Europejskiej.

Wspomnieć należy, że problematyka nadmiernej koncentracji ziemi w krajach Unii Europejskiej budziła już zaniepokojenie w Brukseli nieco wcześniej. W dniu 21 stycznia 2015 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, stanowiący jeden z głównych organów doradczych Rady i Komisji Europejskiej, wydał istotną opinię w przedmiotowej sprawie. Komitet z inicjatywy własnej przedstawił opinię pod tytułem: „Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego”⁸. Pojawienie się zainteresowania nadmierną koncentracją ziemi w krajach Unii Europejskiej jest zjawiskiem stosunkowo nowym. Problematyka powiązana z masowym wykupem ziemi charakteryzuje się nadto procesem przejmowania kontroli nad znacznymi obszarami gruntów rolnych w ujęciu transgranicznym. Występuje on w wielu krajach Trzeciego Świata i znany jest w literaturze pod nazwą „grabieży ziemi – land grabbing”⁹. Jednakże proces ten nieoczekiwanie odnotowano na początku obecnego stulecia w przyjętych do Unii Europejskiej niektórych krajach Europy Środkowo-wschodniej. Włączenie nowych krajów członkowskich w 2004 r. w globalną gospodarkę europejską, przy istniejących w tych krajach znacznych arealach rolnych gruntów publicznych, zaczęło sprzyjać procesowi wykupu ziemi lub innym procesom sprawowania nad nią kontroli przez nieliczną grupę przedsiębiorców również w krajach trzecich. Procesowi temu sprzy-

7 D. Bach-Golecka, O ontologii oksymoronów. Znaczenie soft law w prawie Unii Europejskiej, (w:) T. Giaro (red.), Źródła prawa. Teoria i praktyka, Warszawa 2016, s. 275.

8 Dz. Urz. UE z 2015 242, s. 3.

9 R. Pastuszko, Land grabbing. Podstawowe zagadnienia prawne, (w:) Prawne determinanty polityki rolnej, B. Jerzyńska, R. Pastuszko (red.), „Studia Iuridica Lublinensia” vol. XXVI. 1, 2017, s. 147-156.

jał równocześnie daleko posunięty prawny liberalizm obrotu ziemią, któremu towarzyszyły dwie podstawowe zasady traktatowe wolności gospodarczej w UE.

Z jednej strony to zasada traktatowa zakazująca ograniczeń w swobodzie przepływu kapitału i płatności: wyrażona w dawnym brzmieniu art. 56 TWU, obecnie art. 63 TFUE, z drugiej zaś zasada swobody przedsiębiorczości, wyrażona w dawnym brzmieniu art. 43 TWE, obecnie art. 49 TFUE. Zasady te określają także ramy m.in. obrotu i prowadzenia działalności gospodarczej związanej z nieruchomościami rolnymi¹⁰. Doniosłość swobody kształtowania stosunków własnościowych w sferze obrotu gospodarczego stanowi bez wątpienia sferę zainteresowania prawa unijnego, które wyznacza swoiste ramy dla funkcjonowania prawa krajowego.

Nie ulega jednak wątpliwości, że norma traktatowa w brzmieniu – art. 345 TFUE (dawnie brzmienie art. 295 TWE) formułuje klauzulę wyłączności państw członkowskich dotyczącą stanowienia zasad prawa własności, a co za tym idzie obrotu nieruchomościami rolnymi przez państwa narodowe¹¹.

Problematyka wyważenia proporcji w zakresie uwzględnienia w ustawodawstwach krajowych konieczności przestrzegania zwłaszcza traktatowej integracyjnej zasady dotyczącej swobodnego przepływu kapitału napotykała zawsze opór w regulacjach krajowych. Stopień występujących ograniczeń w sferze liberalizacji obrotu w tzw. starych krajach Unii Europejskiej był zróżnicowany i przejawiał się w różnych formach i natężeniu oddziaływania kontroli administracyjnej państw członkowskich. Na powyższy problem wskazano również w polskiej literaturze przedmiotu odnośnie ograniczeń w nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców¹².

Należy przypomnieć, że polski system prawny już w momencie starań Polski o członkostwo w UE był negatywnie oceniany przez Komisję Europejską w związku m.in. z utrudnianiem wprowadzenia zasady swobody przepływu kapitału odnośnie obrotu nieruchomościami rolnymi¹³. Jednakże już w okresie członkostwa w UE, Polska nie była wprost napominana przez Komisję Europejską co do zaprzestania powyższej działalności i zmiany krajowych regulacji prawnych.

10 Nadmienić należy, że dyrektywa Rady nr 88/361, precyzująca istotę swobody przepływu kapitału i płatności w załączniku nr 1 określającym wykaz rodzajów oraz czynności kapitałowe, wymienia również „zakup i sprzedaż nieruchomości”. Por. także P. Czechowski, *Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 153-167.

11 Por. Szerzej na temat narodowych regulacji dotyczących własności nieruchomości oraz kontroli prawa krajowego w zbiegu z brzmieniem traktatów unijnych, A. Jurcewicz, P. Popardowski, *Własność w ujęciu prawa polskiego i prawa UE*, (w:) „*Studia Iuridica Agraria*”, S. Prutis (red.), t. IX, s. 130-153. Także A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012, s. 145 i n.

12 Por. A. Lichorowicz, *Wpływ postanowień Układu Europejskiego na zasady nabywania przez podmioty z Unii Europejskiej nieruchomości położonych na terytorium Polski*, (w:) *Prawo Rolne, Biała Księga Polska-Unia Europejska. Opracowania i analizy*, seria Prawo, Warszawa 1995, s. 186-230.

13 P. Czechowski, *Proces dostosowania...*, *op. cit.*, s. 164. Por. przykładowo: *okresowy raport 2000 Komisji Europejskiej o postępach Polski w drodze do członkostwa w Unii Europejskiej*. Wyd. Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. Monitor Integracji Europejskiej nr 34, Warszawa, s. 39.

Wysoki poziom wprowadzonych systemów ochrony nabywania gruntów rolnych, zwłaszcza w krajach, które uzyskały członkostwo UE po roku 2004, skłonił Komisję do przeanalizowania powyższych regulacji pod kątem, czy przepisy te nie naruszają zasady swobodnego przepływu kapitału. Zdaniem Komisji, w części przyjętych do Unii Europejskiej nowych państw członkowskich obowiązujące przepisy krajowe dyskryminują – jak stwierdzono w powoływanym komunikacie Komisji z dnia 18 października 2017 r. – pozostałe kraje UE. Dyskryminacja ta obowiązuje „nie w sposób formalny, ale poprzez praktyczne skutki ich stosowania – lub (kraje te) narzucają inne nieproporcjonalne ograniczenia, które miałyby negatywny wpływ na inwestycje”. W związku z powyższym, Komisja w roku 2015 wszczęła postępowanie przeciwko Bułgarii, Węgrom, Litwie, Łotwie i Słowacji w sprawie uchybienia zobowiązaniom państw członkowskich¹⁴. Ponieważ żadne z tych państw nie przedstawiło dowodów, które mogłyby rozwiązać w tym zakresie obawy Komisji, w dniu 26 maja 2016 r. Komisja przeszła do drugiego i ostatniego etapu postępowania przed możliwym przekazaniem sprawy do Trybunału¹⁵. W kontekście powyższej procedury wszczętej przez Komisję wspomnieć należy, że przyjęte w Polsce, zwłaszcza po roku 2016, regulacje prawne także mocno ingerują w obrót nieruchomościami rolnymi, co narusza również wykonywanie prawa własności nieruchomości rolnych. Wskazano na ten proces również w literaturze przedmiotu¹⁶.

Odnotować należy, że Polska nie znalazła się do chwili obecnej w sferze zainteresowań Komisji jako państwo członkowskie mogące być posądzone o naruszanie zasady swobody przepływu kapitału dotyczącego problematyki obrotu nieruchomościami rolnymi.

Proces nadmiernej koncentracji i wykupu ziemi rolniczej w Europie wydaje się, że będzie w najbliższym czasie determinował zainteresowanie organów UE.

W rezolucji Parlamentu z dnia 27 kwietnia 2017 r. stwierdzono, że nadmierna koncentracja ziemi odbija się na wzroście ceny gruntów rolnych oraz czynszu dzierżawy rolniczej. Powoduje to jednocześnie zjawisko braku dostępności na rynku gruntów rolnych, co w powiązaniu z nadmiernie wysoką ceną ziemi niezwiązanej z ekonomiczną efektywnością produkcji rolnej stwarza nieuzasadniony ekonomicznie wzrost cen produktów rolnych oraz pasz wysokiej jakości i innych komponentów. Powyższy proces powoduje utrzymywanie się spekulacyjnej tendencji na rynku ziemi, w tym przejmowanie ziemi przez inne podmioty, takie jak spółki prawa handlowego z obszaru niezwiązanego z rolnictwem, w tym również przez fundusze

14 Por. powoływany Komunikat Komisji..., *op. cit.*, s. 9.

15 IP/16/18 27 z dnia 26 maja 2016 r.

16 Por. przykładowo: P. Czechowski, A. Niewiadomski, Instrumenty prawne reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce na tle regulacji państw europejskich, „Studia Iuridica” 2018, t. XXII, s. 90.

inwestycyjne, hedgingowe itp.¹⁷ Proces ten nasilił się zwłaszcza w nowych krajach członkowskich UE, takich jak: Węgry, Słowacja, Łotwa, Litwa, Bułgaria, Rumunia, a także Polska. Doprowadził on na poziomie prawnych regulacji narodowych do wprowadzenia określonych działań ochronnych względem gruntów rolnych oraz wzmożenia kontroli zarządzania nimi. W konsekwencji działania ochronne, o których mowa powyżej, wprowadzone przez niektóre państwa członkowskie, wiążą się z ryzykiem naruszenia obowiązującego stanu prawa unijnego. Dotyczy to zwłaszcza jednej z podstawowych zasad prawnych Unii, to jest swobody przepływu kapitału. Z zasadą tą, jak już wskazywano, powiązany jest w sensie normatywnym obrót nieruchomościami. Działania ochronne poszczególnych państw członkowskich jednocześnie mogą powodować dyskryminację obywateli innych państw UE w drodze wprowadzenia nowego krajowego rygoryzmu normatywnego. Państwa stosujące zaostrzony system ochrony obrotu gruntami, także poprzez praktyczne skutki ich stosowania, powodować mogą działalność dyskryminacyjną.

Powyższa sytuacja, niezależnie od prezentowanych polityczno-prawnych uzasadnień części państw członkowskich, faworyzuje nabywców krajowych, takich jak rolnicy i dzierżawcy, którzy mogą wykazać się bliskim związkiem przestrzenno-terytorialnym w odniesieniu do nabytego gruntu. W efekcie doprowadziło to – jak wskazano powyżej – do wdrożenia postępowań dotyczących ustalenia naruszenia przez część krajów członkowskich zasad i podstaw prawnych UE.

Wprowadzona ochrona działania wymienionych powyżej państw członkowskich oraz wdrożone przeciwko nim postępowania wyeksponował również Parlament Europejski. W swojej wielopunktowej rezolucji w związku z występującym procesem koncentracji ziemi, Parlament wskazał na zapewnienie konieczności ochrony trwałości małych i średnich gospodarstw rolnych. Dotyczy to też postulatu działań skutecznie zapewniających utrzymanie ciągłości młodego pokolenia w sektorze rolnym. Parlament Europejski wezwał Komisję Europejską oraz kraje członkowskie do wszechstronnego monitorowania powyżej sygnalizowanego procesu, a także do wprowadzenia przemyślanej i skoordynowanej polityki w tym zakresie. W postulatach Parlamentu znalazło się m.in. stwierdzenie, aby przy nabywaniu lub dzierżawieniu gruntów rolnych przyznawać pierwszeństwo ich nabywania drobnym i średnim producentom rolnym.

Pojawił się również wniosek, aby władze lokalne uczestniczyły w „podejmowaniu decyzji dotyczących użytkowania ziemi”.

Parlament Europejski wezwał do opracowania nowego przejrzystego modelu kształtowania struktury rolniczej państw członkowskich UE, jak też do „ratyfiko-

17 Por. powoływane przykłady w rezolucji Parlamentu Europejskiego oraz sprawozdanie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (A8-0119/2017), opracowanie przedłożone przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi pt. „Skala masowego wykupu gruntów rolnych w UE” (PE540.369).

wania przez wszystkie państwa członkowskie dobrowolnych wytycznych w zakresie odpowiedzialnego zarządzania tytułami prawnymi do gruntów, łąk i lasów”. W odniesieniu do państwowych zasobów gruntowych, w krajach członkowskich wezwano do wzmożenia kontroli tych zasobów, uwzględniając cele społeczne, ekonomiczne i środowiskowe, a także zapobiegania spekulacji tymi gruntami i ich koncentracji. W związku z nasileniem się negatywnych procesów koncentracji ziemi rolniczej, Parlament zwrócił się do Komisji o rozważenie wstrzymania toczących się postępowań przeciwko wspomnianym powyżej pięciu państwom członkowskim do czasu opublikowania jasnego i kompleksowego katalogu kryteriów dotyczącego obrotu gruntami rolnymi jako środka regulacji rynku gruntów rolnych.

Sformułowane przez Parlament Europejski w formie rezolucji wezwania, zalecenia i wnioski stanowią niewątpliwie prawną formę „soft law”. Pomimo że ich treść utrzymana jest w kategorii imperatywu, to rezolucja ta nie wskazuje na konieczność bezpośredniej ingerencji Komisji lub państw członkowskich UE w prawo własności nieruchomości, w tym w regulacje związane z nabywaniem nieruchomości. Rezolucja Parlamentu wskazuje jedynie na konieczność stosowania instrumentów regulacji rynku nieruchomości rolnych, które są już stosowane przez część państw UE. Dotyczą one: zezwoleń administracyjnych na sprzedaż i dzierżawę, stosowania instytucji prawa pierwokupu, obowiązku prowadzenia przez dzierżawcę na nieruchomości działalności rolniczej, ograniczeń w nabyciu nieruchomości przez osoby prawne, ustalania wielkości obszarowej pułapów dla nabycia nieruchomości, wprowadzenia obligatoryjnej indeksacji cen nieruchomości liczonej na podstawie dochodu z rolnictwa, wprowadzenia preferencji nabywania gruntów dla rolników, oferowanych także ze sfery zasobu własności publicznej itp.

Komisja Europejska, w odpowiedzi na skierowaną rezolucję Parlamentu Europejskiego, jak już wspomniano powyżej, opublikowała komunikat wyjaśniający. Komisja podzieliła w nim opinię Parlamentu o wyjątkowym charakterze procesu nabywania gruntów rolnych oraz odniosła się do występującego zjawiska koncentracji i spekulacji gruntami, jak również do wprowadzenia przez niektóre państwa członkowskie krajowego prawa gruntowego mającego przeciwdziałać tym procesom. W drodze powyższego komunikatu Komisja sformułowała wytyczne, o które zabiegał Parlament Europejski, w zakresie ustalenia zasad regulacji rynków gruntów rolnych odnośnie zgodności z prawem Unii Europejskiej.

Komisja Europejska w przedstawionym komunikacie dokonała analizy wiodących zasad traktatowych. Potwierdziła istnienie braku europejskiego prawa wtórnego regulującego zakup nieruchomości rolnych. Komisja potwierdziła również zasadę prawną, że państwa członkowskie UE są właściwe do regulowania krajowych rynków gruntów i mają w tym zakresie swobodę. Jednakże zwróciła też uwagę, że państwa członkowskie przestrzegać muszą podstawowych zasad określo-

nych w Traktacie, dotyczących wolności, w tym gospodarczej i niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową.

Potwierdzono, że prawo do zakupu, użytkowania lub zbycia gruntów wchodzi w zakres jednej z wiodących zasad prawa UE odnośnie stosowania swobodnego przepływu kapitału, określonego w art. 63 i nast. Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹⁸.

Za niedopuszczalne uznano ograniczanie przepływu kapitału, w tym także w drodze obrotu nieruchomości rolnych. Dotyczy to państw członkowskich UE. Ograniczenie to nie może występować również pomiędzy państwami członkowskimi a krajami trzecimi.

Ograniczenie zasady wolności przepływu kapitału (art. 65 TFUE) na gruncie prawa krajowego państw członkowskich może być dozwolone wyłącznie na zasadach ściśle określonych i uzasadnionych. Nastąpić to może przy zastosowaniu zasady proporcjonalności określonej przez Trybunał Sprawiedliwości [TS] na podstawie bogatego orzecznictwa obszernie cytowanego w komunikacie Komisji¹⁹.

Wnioski płynące z orzecznictwa TS, zgodnie ze stanowiskiem Komisji, stanowią dla państw członkowskich w sferze regulacji rynków gruntów rolnych wytyczne dotyczące stosowania prawa krajowego w zgodności z prawem UE.

Orzecznictwo TS generalnie kwestionuje uzależnienie przeniesienia prawa własności gruntów rolnych od uprzednio uzyskanego zezwolenia organu administracji ograniczającego zasadę swobodnego przepływu kapitału, chyba że ograniczenie takie nastąpiło na podstawie prawa Unii, a nie jedynie na podstawie prawa krajowego. Dotyczy to w szczególności uzależnienia nabycia nieruchomości od uprzednio otrzymanej zgody władz krajowych na nabycie nieruchomości, czy też oceny kandydata na nabywcę nieruchomości ze względu na występujący w jego przypadku tzw. wystarczający związek z gminą terytorialną²⁰. Trybunał Sprawiedliwości w zależności od okoliczności rozpatrywanych spraw uznał, że w prawie krajowym może występować prawo pierwszeństwa przy nabyciu gruntów rolnych – np. w odniesieniu do dzierżawcy rolnego.

Za dopuszczalne, na mocy prawa Unii, można uznać w niektórych okolicznościach interwencyjne działania prawa krajowego, mające przeciwdziałać nadmiernie wysokim cenom przy sprzedaży gruntów rolnych²¹. Dotyczy to zwłaszcza sprzedaży gruntów publicznych. Trybunał uznał, że obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa jako wymóg przy nabywaniu gruntów rolnych jest sprzeczny z zasadą

18 Por. orzeczenia TS: sprawa C-370/05, Festersen, pkt 21-23; sprawa C-452/01, Ospelt, pkt 24.

19 Por. wyroki TS: w sprawie C-112/05 Volkswagen, pkt 19; wyrok TS w połączonych sprawach C-197/11 oraz C-203/11 Libert, pkt 44; wyrok TS w sprawie C-215/09 Lenz, pkt 21.

20 Por. sprawa C-452/01 Ospelt, pkt 43-45.

21 Por. sprawa C-370/05 Festersen, pkt 43.

proporcjonalności i ogranicza możliwość oddania nabytego gruntu przez jego właściciela w dzierżawę.

Podobnie w odniesieniu do zasady proporcjonalności uznano, że uzależnienie możliwości zakupu gruntów rolnych od warunków posiadania przez nabywcę określonych kwalifikacji rolniczych jest niedopuszczalne²². W przypadku nabywania nieruchomości, także wymóg dotyczący miejsca zamieszkania jest sprzeczny z zasadą swobodnego przepływu kapitału, gdyż (bezpośrednio lub pośrednio) uznany być może jako dyskryminacja ze względu na przynależność państwową.

W ramach orzecznictwa TS sformułowano również tezę, iż przepisy krajowe zabraniające sprzedaży gruntów rolnych osobom prawnym stanowią ograniczenie swobodnego przepływu kapitału i swobody przedsiębiorczości²³.

Również sformułowane na gruncie prawa krajowego przepisy dotyczące wielkości powierzchni posiadanych gruntów, które można nabyć lub posiadać, stanowią ograniczenie zasady swobody przepływu kapitału. Ograniczają one decyzję przedsiębiorców co do nabywania gruntów. W powyższym przypadku Trybunał zaleca stosowanie zasady proporcjonalności oraz badanie wszystkich faktycznych i prawnych okoliczności sprawy.

Komisja Europejska wskazuje, że Trybunał odniósł się także do przywilejów przysługujących nabywcom lokalnym, które nie powinny dyskryminować obywateli państw członkowskich Unii. Przywileje muszą w sposób proporcjonalny służyć uzasadnionym celom, odzwierciedlając aspekt społeczno-gospodarczy. Nabywanie gruntów rolnych w krajach Unii musi uwzględniać warunek wzajemności²⁴.

Powyższe publikowane wytyczne Komisji, dotyczące przewodnich zasad prawa UE odnośnie nabywania gruntów rolnych, sporządzone na podstawie ugruntowanej linii orzecznictwa TS wskazują, że Komisja, stojąc na straży Traktatów, zobowiązana jest zapewnić zgodność normatywną regulacji krajowych z prawem Unii Europejskiej.

Nie ulega wątpliwości, że obrót nieruchomościami rolnymi w państwach Unii Europejskiej w świetle zaprezentowanych regulacji typu „soft law” będzie wpływał na prowadzoną dotychczas kontrolę regulacji krajowych i ich ocenę również w aspekcie przeciwdziałania nadmiernej koncentracji gruntów rolnych, zwłaszcza przez podmioty spoza sektora rolnego. Wszczęte przez Komisję środki prawne przeciwko pięciu państwom członkowskim UE naruszającym dotychczasowe zasady swobody przepływu kapitału niewątpliwie doprowadzą do wyroku Trybunału, któ-

22 Por. sprawa C-452/Ospelt, pkt 49-53.

23 Sprawa C-452/01 Ospelt, pkt 51 i 52.

24 Por. wyrok TS w sprawie C-279/93, Finanzamt Köln-Altstadt v. Schumacher, pkt 28; sprawa C-513/03 van Hilten der Heijden, pkt 44; sprawa C-370/05, Festersen, pkt 25; sprawa C-11/07, Eckelkamp, pkt 46.

ry w swoim orzeczeniu z pewnością zajmie stanowisko wobec występujących w Europie niekorzystnych procesów zawłaszczania ziemi rolnej i podejmie kompleksową wykładnię prawa dotyczącego sygnalizowanych problemów.

TRADE IN AGRICULTURAL REAL ESTATE
IN THE LIGHT OF EUROPEAN SOFT LAW

Keywords: soft law, real estate, European Union

The subject of the analysis makes new tendencies in the European soft law pertain to agricultural land management and agricultural property trade. In 2017, a European Parliament resolution on the current state of agricultural land concentration in the EU was published. At the same time, in response to Parliament's resolution, on 18 October 2017, the European Commission formulated a statement that responded to this resolution by defining the control limits of property rights by European Union authorities which based on a set line of the Court of Justice and guiding principles of the TFEU.

Bibliografia:

- Bach-Golecka D., O ontologii oksymoronów. Znaczenie soft law w prawie Unii Europejskiej, (w:) T. Giaro (red.), *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2016.
- Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), Warszawa 2002.
- Czechowski P., Niewiadomski A., Instrumenty prawne reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce na tle regulacji państw europejskich, „*Studia Iuridica*” 2018, t. XXII.
- Czechowski P., *Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001.
- Jurcewicz A., Popardowski P., Własność w ujęciu prawa polskiego i prawa UE, (w:) „*Studia Iuridica Agraria*”, S. Prutis (red.), t. IX.
- 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.
- Jurcewicz A., *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012.
- Lichorowicz A., Wpływ postanowień Układu Europejskiego na zasady nabywania przez podmioty z Unii Europejskiej nieruchomości położonych na terytorium Polski, (w:) *Prawo Rolne, Biała Księga Polska-Unia Europejska. Opracowania i analizy*, seria *Prawo*, Warszawa 1995.
- Mik C., *Europejskie prawo Wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000.
- Opracowanie przedłożone przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi pt. „Skala masowego wykupu gruntów rolnych w UE” (PE540.369).
- Pastuszko R., Land grabbing. Podstawowe zagadnienia prawne, (w:) *Prawne determinanty polityki rolnej*, B. Jerzyńska, R. Pastuszko (red.), „*Studia Iuridica Lublinensia*”, vol. XXVI.1, 2017.
- Sprawozdanie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (A8-0119/2017).