

Maciej Mataczyński

W kwestii zgodności ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego z prawem europejskim w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości

1. Wstęp

Ustawowe uregulowanie nabywania nieruchomości rolnych było jednym z najważniejszych postulatów zgłaszanych przez środowiska wiejskie w debacie poprzedzającej podpisanie przez rząd polski w dniu 16 marca 2003 r. w Atenach Traktatu Akcesyjnego oraz na odbywającym się w dniach 7-8 maja 2003 r. referendum akcesyjnym. Odpowiadając na zapotrzebowanie społeczne, dzięki maksymalnemu skróceniu procesu legislacyjnego już w dniu 11 kwietnia 2003 r. Sejm uchwalił ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. Nr 64, poz. 592, dalej ustawa, ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. lub ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego), która od samego początku stała się przedmiotem intensywnej krytyki.

2. Postanowienia ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. określa zasady kształtowaniu ustroju rolnego państwa przez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych i zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 i 7 tej ustawy, w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną lub osobę prawną, inną niż Agencja Nieruchomości Rolnych i w braku dotychczasowego dzierżawcy, prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy Agencji Nieruchomości Rolnych, chyba że w wyniku nabycia nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż 300 ha, a nabywana nieruchomość rolna położona jest w gminie, w której ma miejsce zamieszkania nabywca, lub w gminie sąsiedniej. Zgodnie z treścią art. 5 ustawy, za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha. Z kolei, zgodnie z treścią art. 6 ustawy, za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 300 ha, prowadzącą osobiście gospodarstwo rolne, posiadającą kwalifikacje rolnicze, zamieszkałą w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa.

W ten skomplikowany sposób ustawodawca sformułował zasadę, zgodnie z którą przy każdej umowie sprzedaży nieruchomości rolnej prawo pierwokupu przysługuje Agencji Nieruchomości Rolnych (dalej Agencja lub ANR). Wyjątkiem jest sytuacja, gdy w wyniku nabycia nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego. Dzieje się tak, gdy nabywcą jest osoba:

- 1) prowadząca osobiście gospodarstwo rolne
- 2) posiadająca kwalifikacje rolnicze
- 3) zamieszkała w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa.
- 4) w wyniku zakupu stanie się właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni nie przekraczającej 300 ha.

W ten sposób doszło do drastycznego ograniczenia swobody dysponowania nieruchomościami rolnymi. Każde przeniesienie własności nieruchomości rolnej, inne niż prowadzące do powiększenia gospodarstwa rodzinnego, ma charakter warunkowy. Umowa zawarta jest pod warunkiem rozwiązującym wykonanie przez ANR prawa pierwokupu. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. zawiera w art. 9 sankcję nieważności czynności dokonanej niezgodnie z przepisami ustawy lub bez zawiadomienia Agencji.

Pojęcie gospodarstwa rodzinnego jest terminem konstytucyjnym. Zgodnie z treścią art. 23 Konstytucji RP, podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Należy przypomnieć, że przepis ten pojawił się w rezultacie presji polityków wywodzących się ze środowisk ludowych, którzy od tego uzależniali poparcie konstytucji w referendum w 1997 r. Wypełnienie treścią konstytucyjnego wzorca okazało się niezwykle trudne¹.

Wspomniałem, że uchwaleniu ustawy towarzyszył ogromny pośpiech. Ostatecznie Sejm uchwalił ustawę 11 kwietnia, Prezydent RP natychmiast ją podpisał, a publikacja w Dzienniku Ustaw nastąpiła w przededniu podpisania Traktatu Akcesyjnego. W toku prac bardzo powierzchownie odniesiono się do zgłaszanych przez ekspertów zastrzeżeń dotyczących niezgodności projektu z Konstytucją RP². Jak podkreślano w prasie, ustawodawca zdecydował się na tak pospieszne uchwalenie ustawy w obawie, że przystąpienie Polski do Unii Europejskiej znacznie ograniczy jego swobodę działania. Związane było to z treścią Traktatu Akcesyjnego.

3. Derogacje zawarte w Załączniku XII do Traktatu Akcesyjnego

W rezultacie negocjacji przedakcesyjnych Polska uzyskała niestosowanie wobec siebie całokształtu dorobku prawa europejskiego w odniesieniu do nabywania nieruchomości, stanowiącego fragment problematyki swobody przepływu kapitału. Zgodnie z treścią derogacji zawartych w punkcie 2 Załącznika XII do Traktatu Akcesyjnego, nie naruszając zobowiązań wynikających z traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Polska może utrzymać w mocy przez okres dwunastu lat od dnia przystąpienia zasady przewidziane w ustawie z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 1996 r. Nr 54, poz. 245 z późn. zm.), ze zmianami w odniesieniu do nabywania

¹ Zob. *Obrót ziemią rolną po 15 lipca tego roku*, [w:] *Vademecum Rzeczypospolitej: Obrót ziemią rolną po nowemu*, Rzeczpospolita z dnia 14 maja 2003 r., nr 56, s. 3.

² Wystąpienie posła sprawozdawcy Romualda Ajchlera, przedstawiającego w dniu 10 kwietnia 2003 r. na posiedzeniu Sejmu Sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi rządowy projekt ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw.

Wystąpienie dostępne na stronie internetowej <http://ks.sejm.gov.pl:8009/search97cgi/vtopic>.

nieruchomości rolnych i leśnych. W żadnym przypadku obywatele państw członkowskich lub osoby prawne, utworzone zgodnie z przepisami innego państwa członkowskiego, nie mogą być traktowane w sposób mniej korzystny w zakresie nabywania nieruchomości rolnych i leśnych niż w dniu podpisania Traktatu o Przystąpieniu. Jednak obywatele innego państwa członkowskiego lub państwa będącego stroną Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym, którzy chcą prowadzić działalność jako rolnicy indywidualni i którzy legalnie zamieszkiwali oraz dzierżawili grunty w Polsce jako osoby fizyczne lub prawne nieprzerwanie przez co najmniej trzy lata, nie podlegają od dnia przystąpienia postanowieniom poprzedniego akapitu ani procedurom innym niż te, którym podlegają obywatele polscy w zakresie nabywania nieruchomości rolnych i leśnych. W województwach: warmińsko-mazurskim, pomorskim, kujawsko-pomorskim, zachodniopomorskim, lubuskim, dolnośląskim, opolskim i wielkopolskim okres zamieszkiwania i dzierżawy jest przedłużony do lat siedmiu.

Cytowane postanowienia, będące rezultatem negocjacji przedakcesyjnych, były również w dużej mierze wynikiem presji środowisk wiejskich. Trzeba jednak zaznaczyć, że dużą rolę odegrały w tym przypadku powszechnie panujące w społeczeństwie obawy przed możliwością gwałtownego wykupu polskiej ziemi przez cudzoziemców, zachęconych, dysproporcją w cenach nieruchomości w Polsce w stosunku do średniej w państwach Unii Europejskiej.

W świetle treści cytowanego punktu, w szczególności zaś postanowienia, zgodnie z którym „w żadnym przypadku, obywatele Państw Członkowskich lub osoby prawne utworzone zgodnie z przepisami innego Państwa Członkowskiego nie mogą być traktowane w sposób mniej korzystny, w zakresie nabywania nieruchomości rolnych i leśnych, niż w dniu podpisania Traktatu o Przystąpieniu”, pośpiech władz polskich wydaje się zrozumiały, ponieważ ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego byłaby z pewnością uznana za prowadzącą do mniej korzystnego traktowania obywateli państw członkowskich niż zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym przed jej uchwaleniem, uchwalenie ustawy po 17 kwietnia 2003 r. stanowiłoby jawne złamanie Traktatu Akcesyjnego i nie byłoby skuteczne wobec obywateli państw członkowskich. Należy się jednak zastanowić, czy rzeczywiście osiągnięto zamierzony cel.

Wskazówek do odpowiedzi chciałbym poszukać w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dalej Trybunał lub ETS).

4. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości: sprawy Konle, Albore i Salzmann

Orzecznictwo ETS dokonuje wykładni przepisów Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej TWE lub Traktatu). Interesujące są szczególnie orzeczenia dotyczące wprowadzonej na podstawie art. 56 TWE (dawny artykuł 73b) zasady swobody przepływu kapitału. Zgodnie z treścią artykułu, zakazane są wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi.

Traktat nie definiuje zakresu przedmiotowego pojęcia przepływu kapitału. Zgodnie jednak z ustalonym orzecznictwem (sprawa C-222/97 Trummer and Mayer³), w celu dokonania interpretacji tego pojęcia Trybunał sięga do nomenklatury stanowiącej załącznik do Dyrektywy 88/361⁴. Nawiązując do wspomnianej nomenklatury, przyjęto, że inwestycje w nieruchomości, obejmujące zakup budynków i gruntów oraz wzniesienie budowli przez osoby prywatne w celu osiągania zysku albo na użytek własny, stanowią przepływ kapitału w rozumieniu art. 56 TWE.

4.1. Sprawa C-302/97 Klaus Konle v Austrian Republic

W sprawie C-302/97 Klaus Konle v Austrian Republic⁵ Trybunał odpowiadał na pytania austriackiego Krajowego Sądu Cywilnego (*Landesgericht für Zivilrechtssachen*) z Wiednia. Pytanie sądu dotyczyło zakresu dopuszczalnych ograniczeń w obrocie ziemią, które byłyby zgodne z prawem wspólnotowym, a w szczególności z art. 56 TWE.

Zgodnie z treścią art. 9 ust. 1 a i art. 12 ust. 1 ustawy z 1996 r. o obrocie ziemią w Tyrolu (*Tiroler Grundverkehrsgesetz* dalej TGVG) nabywca nieruchomości na obszarze Tyrolu musi uzyskać zezwolenie.

³ Sprawa C-222/97 Trummer and Mayer [1999] ECR I-1661.

⁴ Dyrektywa Rady z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie stosowania art. 67 Traktatu (88/361/EWG). Na ten temat zob. G. B e r m a n n, R. G o e b e l, W. D a v e y, W. F o x, *Cases and Materials on European Union Law*, Volume Two, wyd. 2, s. 1321-22.

⁵ Sprawa C-302/97 Klaus Konle v Austrian Republic [1999] ECR I-3099.

Przesłanką uzyskania zezwolenia jest udowodnienie, że nabyta nieruchomości nie będzie użytkowana jako tzw. drugi dom (*secondary residence*). Przyczyną wprowadzenia takiego ograniczenia jest polityka rządu austriackiego, zmierzającego do zapewnienia, że na obszarze Tyrolu będzie istniała stała populacja mieszkańców, prowadząca działalność gospodarczą niezależną od sektora turystycznego.

Klaus Konle, obywatel niemiecki, kupił działkę w Tyrolu i zamierzał się tam przeprowadzić. Niestety, właściwy organ administracyjny odmówił mu zezwolenia. Konle odwołał się do wyższej instancji i w rezultacie kolejnych postępowań Krajowy Sąd Cywilny zwrócił się do Trybunału ze wspomnianym pytaniem.

W ocenie Trybunału powyższe regulacje stanowią ograniczenie swobody przepływu kapitału. Stwierdziwszy naruszenie swobody ETS rozważył, czy naruszenie to może być usprawiedliwione. Przypomnę, że Trybunał bada przy pomocy tzw. testu proporcjonalności, czy zastosowane przez państwo członkowskie środki ograniczające daną swobodę są usprawiedliwione⁶. Tę kwalifikację środki przyjęte przez państwo członkowskie uzyskują, jeżeli spełniają cztery warunki:

1) ich użycie jest podyktowane względami wspomnianymi w art. 58 ust. 1 TWE lub nadrzędnymi wymogami interesu publicznego;

2) stosowane są w sposób niedyskryminujący (wymóg równego traktowania);

3) są właściwe z uwagi na cel, który mają osiągnąć (wymóg adekwatności);

4) nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia celu (wymóg proporcjonalności)⁷.

W ocenie Trybunału państwo członkowskie może usprawiedliwić konieczność uzyskania zezwolenia wymogami zagospodarowania prze-

⁶ Na ten temat szczegółowo zob. G. de Búrca, *The Principle of Proportionality and its Application in EC Law*, Yearbook of European Law 1993, s. 113 i nast.

⁷ Zob. połączone sprawy C-163/94, C-165/94 i C-250/94 Sanz de Lera and Others [1995] ECR I-4821, § 23 oraz sprawa C-54/99 Église de scientologie [2000] ECR I-1335, § 18. Na tle swobody zakładania przedsiębiorstw zob. J. Napierała, *Teoria siedziby a swoboda zakładania przedsiębiorstw w świetle orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Überseering*, Studia Prawnicze 2003, z. 1, s. 91-92. W tym tekście przyjąłem stosowane przez cytowanego autora słownictwo.

strzennego, w szczególności utrzymania na danym obszarze stałej populacji i działalności gospodarczej niezależnej od sektora turystycznego. Deklarowane cele można uznać za podyktowane nadrzędnymi wymogami interesu publicznego.

Jednakże, zdaniem Trybunału, nie jest zaspokojony wymóg równego traktowania. Osoba nabywająca nieruchomości nie jest w stanie przedstawić niepodważalnego dowodu na to, w jaki sposób będzie ją w przyszłości użytkować. W związku z tym, organy administracyjne mają w istocie władzę dyskrecjonalną w tym zakresie. Co więcej, istnieją pewne dowody wskazujące na to, że władze austriackie różnicują stanowisko obywateli Austrii i cudzoziemców.

Ponadto, zdaniem Trybunału, deklarowane przez rząd austriacki cele można osiągnąć innymi środkami, np. poprzez monitorowanie sposobu korzystania z nieruchomości przez nabywcę i stosowanie grzywnien lub przymusowej sprzedaży w przypadku naruszenia ustawowych obowiązków, wreszcie przez uznanie umowy sprzedaży za nieważną. Prawo austriackie przewiduje takie możliwości.

W związku z powyższym, Trybunał uznał postanowienia TGVG, wprowadzające konieczność uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości, za niezgodne z przewidzianą w art. 56 TWE zasadą swobody przepływu kapitału.

4.2. Sprawa C-423/98 In re Albore

Stan faktyczny sprawy C-423/98 In re Albore⁸ przedstawiał się następująco: Albore, włoski notariusz, wystąpił z pozwem o nakazanie rejestrowi nieruchomości w Neapolu wpisania sprzedaży obywatelowi niemieckiemu nieruchomości położonej na wyspie Ischia. Pochodząca z 1976 r. włoska ustawa zakazuje sprzedaży cudzoziemcom nieruchomości położonych w strefach oznaczonych przez Ministra Obrony jako istotne dla obronności. Ischia należy do takiej strefy. Sąd Apelacyjny w Neapolu zwrócił się do ETS-u z pytaniem, czy włoskie prawo zostało objęte przewidzianym w art. 58 TWE zwolnieniem, innymi słowy, czy wprowadzenie zakazu jest w świetle Traktatu dopuszczalne. Trybunał stwier-

⁸ Sprawa C-423/98 In re Albore [2000] ECR I-5965. Na ten temat zob. szerzej G. B e r m a n n, R. G o e b e l, W. D a v e y, W. F o x, *op. cit.*, s. 1327-28.

dził, że celem spornego ustawodawstwa jest zapewnienie bezpieczeństwa publicznego (*public security*). Jednakże wymogi bezpieczeństwa publicznego nie mogą usprawiedliwiać naruszenia wprowadzonych przez Traktat swobód, o ile nie są zgodne z zasadą proporcjonalności. Co więcej, zgodnie z art. 58 ust. 3 TWE, wymogi takie nie mogą prowadzić do arbitralnej dyskryminacji. W tym kontekście samo odwołanie się do wymogów obronności terytorium nie może stanowić podstawy usprawiedliwiającej dyskryminację obywateli innych państw członkowskich według kryterium narodowości, w odniesieniu do dostępu do nieruchomości. Trybunał zaznaczył, że jego stanowisko byłoby inne, gdyby w odniesieniu do każdego obszaru podlegającego ograniczeniom udowodniono, że zrównanie praw obywateli włoskich i cudzoziemców naraziłoby obronność kraju na konkretne, szczegółowo określone i poważne zagrożenie, któremu nie można by zapobiec przez mniej restryktywne procedury.

4.3. Sprawa C-300/01 Doris Salzmann

Sprawa C-300/01 Doris Salzmann dotyczyła obowiązującej w Vorarlberg (Austria) regulacji ograniczającej obrót ziemią, analogicznej do tej, która była przedmiotem sprawy Konle. Zgodnie z treścią ustawy z dnia 23 września 1993 r. o obrocie ziemią w Vorarlbergu (*Vorarlberg Grundverkehrs-gesetz*, dalej VGVG), osoba zamierzająca nabyć nieruchomość na obszarze Vorarlbergu musi uzyskać na to zezwolenie. Artykuł 7 tej ustawy wprowadzał obowiązek złożenia przez nabywcę deklaracji, że jest obywatelem austriackim, a nabywana nieruchomość nie będzie przeznaczona dla celów rekreacyjnych.

Obywatelka austriacka Doris Salzmann kupiła działkę w Fußbach w Vorarlbergu. Pani Salzmann nie złożyła wniosku o wydanie zezwolenia. Zwracając się o wpis nieruchomości do księgi wieczystej załączyła deklarację przewidzianą w cytowanym art. 7 ustawy o obrocie ziemią w Vorarlbergu. Brak posiadania wymaganego zezwolenia uzasadniła tym, że wymóg ten jest w jej przekonaniu niezgodny z zobowiązaniami traktatowymi Austrii i stanowi nadmierne ograniczenie obrotu, gdyż sama deklaracja realizuje zamierzone przez ustawodawcę cele. Sąd odmówił wpisu ze względu na brak wymaganego zezwolenia. W rezultacie odwołania sprawa trafiła do Sądu Krajowego (*Landesgericht*) w Feldkirch. Sąd

ten zwrócił się do Trybunału z pytaniem o zgodność postanowień VGVG z prawem wspólnotowym.

W ocenie Trybunału powyższe regulacje stanowią ograniczenie swobody przepływu kapitału. Stwierdziwszy naruszenie swobody ETS rozważył, czy naruszenie swobody może być usprawiedliwione przy pomocy testu proporcjonalności.

Zdaniem Trybunału, państwo członkowskie może usprawiedliwić konieczność uzyskania zezwolenia wymogami zagospodarowania przestrzennego, w szczególności utrzymania na danym obszarze, charakteryzującym się szczególnymi właściwościami geograficznymi, stałej populacji i działalności gospodarczej, niezależnej od sektora turystycznego. Deklarowane cele można uznać za podyktowane nadrzędnymi wymogami interesu publicznego. Jednakże w tej sprawie – podobnie jak w sprawie Konle – nie jest zaspokojony wymóg równego traktowania, gdyż organy administracyjne dysponują w istocie władzą dyskrecjonalną. Trybunał przyznaje, że obowiązkowe deklaracje mogą być niewystarczające do osiągnięcia zamierzonych przez rząd austriacki celów, jednakże zastosowanie ich w połączeniu z innymi środkami (o czym Trybunał wspomniał w sprawach Sanz de Lera i Konle) może przynieść oczekiwane rezultaty. W związku z powyższym, wymóg uprzedniego zezwolenia nie może być uznany za konieczny dla osiągnięcia celu.

Trybunał więc uznał postanowienia VGVG, wprowadzające konieczność uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości, za niezgodne z przewidzianą w art. 56 TWE zasadą swobody przepływu kapitału.

5. Zgodność ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z prawem europejskim w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości

Odnosząc się do omówionego powyżej orzecznictwa ETS, należy rozważyć zgodność ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z prawem europejskim w świetle dwóch pytań:

1. Czy regulacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w szczególności art. 3 ust. 7 wprowadzający prawo pierwokupu dla Agencji Nieruchomości Rolnych, stanowi ograniczenie swobody przepływu kapitału gwarantowaną przez TWE?

2. Jeśli odpowiedź na powyższe pytanie będzie twierdząca, należy zastanowić się nad tym, czy naruszenie swobody może być usprawiedliwione, tzn. czy zastosowane przez państwo członkowskie środki ograniczające daną swobodę są usprawiedliwione przy pomocy tzw. testu proporcjonalności?

Ad 1. W rezultacie wejścia w życie ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. doszło do istotnego ograniczenia swobody zakupu nieruchomości rolnych w Polsce. Tezę tę uzasadnia zarówno wykładnia omawianej regulacji, jak i informacje dochodzące z rynku nieruchomości.

W orzecznictwie dotyczącym tzw. „złotych akcji” Trybunał przyjął, że sformułowany w art. 56 TWE zakaz wykracza poza zlikwidowanie nierównego traktowania inwestorów według kryterium obywatelstwa. Dotyczy on wszelkich regulacji mogących zniechęcić potencjalnych inwestorów do inwestowania, naruszyć dostęp do rynku i uczynić swobodę przepływu kapitału jedynie iluzoryczną. Regulacje takie stanowią ograniczenie swobody przepływu kapitału i ich stosowanie musi być usprawiedliwione⁹.

Wobec powyższego, nie ulega wątpliwości, że wprowadzony przez art. 3 ust. 1 i 7 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. reżim, w którym Agencji Nieruchomości Rolnych przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż Agencja i w braku dotychczasowego dzierżawcy, chyba że w wyniku nabycia nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego – stanowi naruszenie swobody przepływu kapitału.

Ad 2. Dla usprawiedliwienia stosowania przez państwo środków stanowiących ograniczenie swobody traktatowej konieczne jest wykazanie, że ich użycie jest podyktowane względami wspomnianymi w art. 58 ust. 1 TWE lub przez nadrzędne wymogi interesu publicznego. Zgodnie z treścią art. 58 ust. 1 TWE, artykuł 56 nie narusza prawa państw członkowskich do stosowania odpowiednich postanowień ich prawa podatkowego, traktujących odmiennie podatników ze względu na różne

⁹ Zob. sprawy C-503/99 *Commission v. Kingdom of Belgium* i C-483/99 *Commission v. French Republic*, § 40 i 44; sprawy C-463/00 *Commission v. Spain* oraz C-98/01, § 61 oraz *Commission v. United Kingdom*, § 43 i 47.

miejsce zamieszkania lub inwestowania kapitału oraz prawa do podejmowania wszelkich środków niezbędnych do zapobiegania naruszeniom ich ustaw i aktów wykonawczych, zwłaszcza w sferze podatkowej i w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad przedsiębiorstwami finansowymi lub ustanowienia procedur deklarowania przyływu kapitału do celów informacji administracyjnej bądź statystycznej albo podejmowania środków uzasadnionych powodami związanymi z porządkiem publicznym czy bezpieczeństwem publicznym. Jak wyraźnie widać, postanowienia ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie należą do wymienionych zagadnień.

W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że przyjmowane przez państwa członkowskie regulacje mogą być usprawiedliwione przez nadrzędne wymogi interesu publicznego. Za wymogi takie ETS uznawał m.in. konieczność zabezpieczenia dostaw energii w przypadku kryzysu¹⁰ czy – jak w cytowanych wyżej orzeczeniach w sprawach Konle i Salzmann – wymogi zagospodarowania przestrzennego, w szczególności utrzymania na danym obszarze, charakteryzującym się szczególnymi właściwościami geograficznymi, stałej populacji i działalności gospodarczej, niezależnej od sektora turystycznego¹¹.

Wydaje się, że deklarowane przez ustawodawcę polskiego w art. 1 ustawy cele takie, jak kształtowanie ustroju rolnego przez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych i zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach można zaliczyć do uznawanych przez Trybunał nadrzędnych wymogów interesu publicznego.

Jeśli chodzi o wymóg stosowania regulacji w sposób niedyskryminujący (wymóg równego traktowania), to – podobnie jak w cytowanych sprawach Konle i Salzmann – wydaje się, że wymóg ten nie jest zaspokojony. Terenowe oddziały Agencji Nieruchomości Rolnych mają w istocie władzę dyskrecyjną, jeśli chodzi o decyzję, czy skorzystać, czy nie skorzystać z prawa pierwokupu przysługującego Agencji. Dyskrecyjnal-

¹⁰ Zob. sprawa C-72/83 *Campus Oil and Others* [1984] ECR 2727, § 34.

¹¹ Sprawa C-302/97 *Klaus Konle v Austrian Republic* [1999] ECR I-3099, § 40; sprawa C-300/01 *Doris Salzmann*, § 44.

ność ta może sprzyjać zjawiskom korupcyjnym. Należy również rozważyć, czy nie istnieje niebezpieczeństwo, że władze będą różnicować w tym zakresie stanowisko obywateli Polski i cudzoziemców¹².

Niezwykle istotny jest również fakt, że ustawa nie przewiduje żadnej możliwości odwołania od decyzji dyrektora Oddziału Terenowego Agencji.

Trudno również uznać, że przyjęte w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. rozwiązania są właściwe z uwagi na cel, który mają osiągnąć, i nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia celu. Nie ulega wątpliwości, że środki te są niezwykle drastyczne¹³.

6. Podsumowanie

Bardzo prawdopodobne, że wkrótce po przystąpieniu Polski do UE Komisja Europejska zainteresuje się ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego. Jeśli uzna, że ustawa uchybia polskim zobowiązaniom traktatowym, to może na podstawie art. 226 TWE wystąpić do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o stwierdzenie naruszenia Traktatu przez Polskę. Należy przypuszczać, że ETS, konsekwentnie stosując przyjmowaną we wcześniejszych orzeczeniach wykładnię swobody przepływu kapitału, orzeknie o niezgodności niektórych postanowień ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. z Traktatem. Wówczas, z pewnością wbrew intencjom środowisk wiejskich, może się potwierdzić stare ludowe porzekadło: „co nagle, to po diable”.

¹² W trakcie procesu legislacyjnego nie ukrywano, że „geneza ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa wiąże się przede wszystkim z kwestią nabywania nieruchomości przez cudzoziemców” oraz że „projekt ustawy po jej uchwaleniu będzie zabezpieczał interesy polskich rolników, interesy polskiego rolnictwa i w maksymalnym stopniu – jak było to możliwe – zabezpiecza polską rację stanu. Trzeba tylko literalnie stosować tę ustawę”; zob. wypowiedź posła sprawozdawcy Romualda Ajchlera w dniu 10 kwietnia 2003 r. na posiedzeniu Sejmu, dostępną na stronie internetowej.

¹³ Należy się również zastanowić, czy są racjonalne w świetle sytuacji finansów publicznych w Polsce. Innymi słowy, czy Agencję będzie stać na korzystanie z prawa pierwokupu; *ibidem*.