

Czy ograniczenia w nabywaniu gruntów rolnych mogą naruszać prawo unijne?

Art. 65 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: swoboda przepływu kapitału, art. 17 Karty Praw Podstawowych: ochrona prawa własności

Wyrok TSUE z dnia 6 marca 2018 r. w sprawie „SEGR0” Kft. przeciwko Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (C-52/16) oraz Günther Horváth przeciwko Vas Megyei Kormányhivatal (C-113/16)

Aż do 2002 r. na Węgrzech nie było ograniczeń w zakresie nabywania przez cudzoziemców prawa użytkowania gruntów rolnych. W 2002 r. taką możliwość zniesiono, a w 2013 r. wprowadzono dodatkowe ograniczenie – ustanowienie w drodze umowy prawa użytkowania gruntów rolnych stało się dopuszczalne, pod rygorem nieważności, wyłącznie pod warunkiem, że do takiego ustanowienia prawa doszło na rzecz „bliskich krewnych”. Dodatkowo, ustawa stanowiła, że wszystkie umowy użytkowania zawarte między osobami niebędącymi bliskimi krewnymi, mają z mocy prawa wygasnąć. Początkowo termin wygaśnięcia ustalono na 1 stycznia 2033 r., ale w wyniku kolejnych zmian legislacyjnych skrócono go do 1 maja 2014 r. Stronom wygaszonych umów użytkowania nie przyznano prawa do odszkodowania.

Pytania prejudycjalne dotyczące zgodności takiego rozwiązania z prawem unijnym (swoboda przedsiębiorczości, swoboda przepływu kapitału, prawo własności, prawo do skutecznego środka ochrony prawnej) zadały dwa sądy węgierskie, rozpatrujące sprawy obywatela austriackiego i spółki założonej przez obywateli innych państw członkowskich UE zamieszkałych w Niemczech.

Rozpatrując pytanie sądu węgierskiego TSUE przypomniał, że choć art. 345 TFUE, „wyraża zasadę neutralności traktatów wobec zasad prawa własności w państwach członkowskich, to postanowienie to nie skutkuje wyłączeniem obowiązujących w państwach członkowskich zasad prawa własności spod podstawowych zasad traktatu FUE”. Państwa mogą więc ustanawiać szczególnie reżim prawny nabywania gruntów rolnych i leśnych, niemniej reżim taki podlega ocenie pod kątem zgodności z prawem UE, w szczególności z zasadami niedyskryminacji, swobody przedsiębiorczości oraz swobodzie przepływu kapitału. Przedmiotową sprawę Trybunał postanowił rozpoznać wyłącznie w świetle tej ostatniej zasady, nie uznając za konieczne odwoływanie się do przepisów Karty Praw Podstawowych.

TSUE nie miał wątpliwości, że badana regulacja ogranicza swobodę przepływu kapitału, gdyż pozbawia zainteresowanego możliwości dalszego korzystania z przedmiotu użytkowania, w który zainwestował przecież swój kapitał, jak i zbycia tego prawa. Wprawdzie wymóg istnienia więzi bliskiego pokrewieństwa między właścicielem a użytkownikiem gruntu nie stanowi dyskryminacji bezpośredniej, jednak może być postrzegany jako dyskryminacja pośrednia.

Dzieje się tak dlatego, że w praktyce jego spełnienie przez cudzoziemców zdarzało się będzie bardzo rzadko – wszak nabywanie własności nieruchomości rolnych przez cudzoziemców przez lata obwarowane było licznymi ograniczeniami, a następnie w ogóle zostało zakazane. Ponadto, zważywszy na to, że jedyną możliwością nabycia przez cudzoziemca prawa rzeczowego na nieruchomości było zawarcie umowy użytkowania, analizowana regulacja jest bardziej dotkliwa dla cudzoziemców niż obywateli Węgier.

Badając, czy zastosowanie takiego środka jest dopuszczalne w świetle prawa UE, TSUE odniósł się w pierwszej kolejności do istnienia interesu ogólnego mogącego uzasadnić ograniczenie swobody przepływu kapitału. Według rządu węgierskiego celami takimi było ograniczenie spekulacji, zastrzeżenie własności ziemi rolnej dla osób, które ją uprawiają, ułatwienie tworzenia gospodarstw rolnych o optymalnej wielkości oraz unikanie rozdrabniania własności ziemi rolnej oraz wyludniania wsi. TSUE uznał jednak, że przyjęta regulacja wcale nie jest przydatna do osiągnięcia tych celów. Istnienie więzi pokrewieństwa nie gwarantuje bowiem, że użytkownik nie będzie wykorzystywał gruntu do spekulacji, a – z drugiej strony – fakt nieistnienia takiej więzi nie oznacza automatycznie, że użytkownik będzie gruntem spekulował. Podobnie, przepisy te nie są pomocne w realizacji celu w postaci unikania wyludniania wsi i rozdrabniania gruntów. Ponadto, analizowane ograniczenia wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów wskazywanych przez rząd węgierski. W tym zakresie TSUE zauważył, że przepisy nie przewidują odszkodowania dla osób, których prawo użytkowania zostanie wygaszone, a stosowanie ogólnych zasad prawa cywilnego może okazać się niewystarczająco efektywne. Ponadto, ustawodawca węgierski mógł zrealizować zakładane cele poprzez wprowadzenie wymogu efektywnego eksploataowania gruntu przez samego użytkownika na warunkach właściwych do zapewnienia stabilności eksploatacji.

TSUE nie zaakceptował też argumentów rządu węgierskiego, jakoby przedmiotowe ograniczenie swobody przepływu kapitału mogło być uzasadnione koniecznością zwalczania praktyk mających na obejście prawa. Ustawodawca nie może bowiem opierać się na ogólnym domniemaniu praktyk stanowiących nadużycie prawa. Nie jest więc dopuszczalne przyjmowanie założenia, że każda osoba nabywająca prawo użytkowania gruntu od właściciela, z którym nie jest spokrewniona, działa w celu obejścia (nadużycia) prawa. Do zwalczania tego rodzaju negatywnych praktyk można wykorzystać łagodniejsze środki, takie jak np. powództwo o stwierdzenie nieważności czynności prawnej. Podobnie, TSUE nie zaakceptował argumentu, jakoby wygaszenie użytkowania mogło być uzasadnione chęcią zwalczania naruszeń prawa przy zawieraniu umów.

Trybunał orzekł więc, że artykuł 63 TFUE zakazuje obowiązywaniu uregulowania krajowego, na mocy którego prawa użytkowania wcześniej ustanowione na gruntach rolnych i przysługujące osobom, które nie są bliskimi krewnymi właściciela tych gruntów, wygasają z mocy prawa i w konsekwencji zostają wykreślone z ksiąg wieczystych.

Omówienie zostało opracowane w ramach cyklu *Nie tylko Strasburg? Alternatywne międzynarodowe instrumenty ochrony praw człowieka* realizowanego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka i kancelarię Clifford Chance.

Komentarz eksperta

Choć TSUE nie powołał się na przepisy Karty Praw Podstawowych, nie ulega wątpliwości, że omawiany wyrok ma duże znaczenie z punktu widzenia ochrony prawa własności. Wygaszenie prawa użytkowania bez odszkodowania stanowiło bowiem pozbawienie jednostki prawa majątkowego, a tym samym poważną ingerencję w prawo do ochrony własności (rozumianą w międzynarodowych aktach z zakresu ochrony praw człowieka szeroko, jako ogół praw majątkowych). Tym samym, istnieje prawdopodobieństwo, że również Europejski Trybunał Praw Człowieka dopatrzyłby się w regulacjach węgierskich naruszenia art. 1 Protokołu dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Analizując wyrok nie sposób także uniknąć porównań z polskim prawem, a konkretnie rozwiązaniami wprowadzonymi w ustawie z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Jak wiadomo, akt ten wprowadził liczne obostrzenia w zakresie nabywania gruntów rolnych, skutecznie utrudniając, o ile nie uniemożliwiając, kupno takich nieruchomości przez osoby niebędące rolnikami. Regulacje te były kwestionowane jako nadmiernie ograniczające prawo własności. Należy jednak zwrócić uwagę, że, w przeciwieństwie do przepisów węgierskich, polska ustawa nie powodowała wywłaszczenia z mocy prawa właścicieli czy użytkowników gruntów rolnych, a jedynie odnosiła się do nabywania takich nieruchomości po dniu jej wejścia w życie. Ponadto, jak się wydaje, jej przepisy były dużo silniej skorelowane z celem w postaci kształtowania odpowiedniego ustroju rolnego, zapobiegania spekulacji itd., niż w przypadku prawa węgierskiego. Z drugiej jednak strony, nie jest wykluczone kwestionowanie niektórych ograniczeń wprowadzonych w Polsce jako nieproporcjonalnych, pośrednio dyskryminujących cudzoziemców czy opartych na niedopuszczalnym założeniu przez ustawodawcę, że każdy potencjalny nabywca gruntu rolnego (przy bardzo szerokiej definicji takiego gruntu) niebędący rolnikiem dąży do nadużywania czy omijania prawa. Dopuszczalne wydaje się także formułowanie zarzutu naruszenia art. 1 Protokołu dodatkowego do EKPC poprzez ustanowienie nadmiernych ograniczeń w sprzedaży nieruchomości rolnych.

Omówienie orzeczenia opracował Marcin Szwed – prawnik w Programie Spraw Precedensowych HFPC.

Omówienie zostało opracowane w ramach cyklu *Nie tylko Strasburg? Alternatywne międzynarodowe instrumenty ochrony praw człowieka* realizowanego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka i kancelarię Clifford Chance.