

Dorota Wierzbowska

Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości

Kwartalnik Prawa Publicznego 1/4, 127-147

2001

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Dorota Wierzbowska**

NABYWANIE NIERUCHOMOŚCI PRZEZ CUDZOZIEMCÓW W ORZECZNICTWIE TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

1. WSTĘP

W związku z przygotowaniem Polski do przystąpienia do Unii Europejskiej wiele emocji wzbudzają kwestie dotyczące nabywania prawa własności nieruchomości przez cudzoziemców. Według obowiązującej ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców z 24.3.1920 r.¹ cudzoziemiec pragnący nabyć w Polsce nieruchomość musi wystąpić do Ministra Spraw Wewnętrznych o wydanie zezwolenia. W celu dostosowania prawa polskiego do regulacji wspólnotowych obywatele państw członkowskich powinni zostać zwolnieni z obowiązku uzyskania zezwolenia i mieć możliwość nabywania prawa własności nieruchomości na tych samych warunkach jak obywatele polscy.

Sprawa jest jednakże delikatna. Uwarunkowania polityczne, a w tym szczególnie wyczulona na kwestie obrotu ziemią polska opinia publiczna oraz przesłanki historyczne, spowodowały, iż w pierwotnej wersji Stanowiska negocjacyjnego Polska wystąpiła o okres przejściowy 5 lat w zakresie nabywania nieruchomości przeznaczonych na cele inwestycyjne oraz 18 lat w zakresie nabywania nieruchomości rolnych i leśnych, co oznaczałoby utrzymanie w tym czasie

* Mgr Dorota Wierzbowska, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa.

¹ Dz. U. z 1996 r. Nr 54, poz. 245.

obecnie obowiązującego systemu zezwoleń. Komisja Europejska nie zgadza się na tak długi okres przejściowy². Nieoficjalnie uznaje się bowiem, iż przy przyjmowaniu nowych członków nie do zaakceptowania jest dłuższy okres przejściowy niż 7 lat. Zapowiada się więc, iż problematyka nabywania nieruchomości przez cudzoziemców może stanowić jeden z poważniejszych problemów w negocjacjach z Unią Europejską.

Polacy w swoich obawach związanych z wykupem ziemi przez obcokrajowców nie są odosobnieni. Również inne państwa członkowskie próbują chronić swoje terytorium przed niekontrolowanym nabywaniem nieruchomości przez cudzoziemców. W poszczególnych państwach członkowskich istnieją pewne ograniczenia w tym zakresie.

Trybunał Sprawiedliwości kilkakrotnie wydawał orzeczenia, w których uznawał odpowiednie przepisy krajowe państw członkowskich dotyczące nabywania nieruchomości przez cudzoziemców za sprzeczne z prawem Unii Europejskiej. W niniejszym artykule zostaną przedstawione najważniejsze wyroki Trybunału Sprawiedliwości (TS) dotyczące powyższych zagadnień: wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie 305/87 *Komisja v. Grecja* z 30.5.1989 r.³, wyrok w sprawie C-302/97 *Klaus Konle v. Austria* z 1.6.1999 r.⁴ oraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 13.7.2000 r. w sprawie C-423/98 *Alfredo Albore*⁵. Pierwsze i trzecie z tych orzeczeń dotyczyło regulacji odnoszących się do nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w rejonach przygranicznych, drugie zaś zapadło w sprawie dotyczącej nabywania przez cudzoziemców nieruchomości przeznaczonych na cele drugiego miejsca zamieszkania⁶.

² Dla porównania można podać przykłady innych państw kandydujących. I tak Republika Czeska wystąpiła o 10-letni okres przejściowy w odniesieniu do nabycia nieruchomości rolnych i leśnych oraz o 5-letni okres przejściowy w odniesieniu do nabycia nieruchomości przeznaczonych na drugie miejsce zamieszkania, Węgry wystąpiły o 10-letni okres przejściowy w odniesieniu do nieruchomości rolnych (włączając w to lasy) i terenów podlegających ochronie, oraz 5-letni okres przejściowy w odniesieniu do pozostałych nieruchomości.

³ [1989] ECR 1461.

⁴ [1999] ECR 3099.

⁵ [2000] ECR 5965.

⁶ W niniejszym artykule zwrot ang. *secondary residences, second homes*, niem. *Zweitwohnungen*, franc. *résidences secondaires* został przetłumaczony jako nieruchomość przeznaczona na drugie miejsce zamieszkania. W prawie wspólnotowym nie ma jednolitej wykładni tego pojęcia. Należy je interpretować w odniesieniu do istniejącej sytuacji prawnej. I tak przykładowo w Danii pojęcie to oznacza domy, które nie są miejscem zamieszkania przez cały rok.

2. UREGULOWANIA TRAKTATOWE

W prawie Unii Europejskiej zagadnienia związane z nabywaniem prawa własności nieruchomości przez osoby nie pochodzące z państwa członkowskiego, w którym pragną nabyć nieruchomość, nie są przedmiotem jednolitego unormowania prawnego. W Traktacie o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej (dalej powoływany w skrócie jako TWE) brak przepisu, który bezpośrednio regulowałby te kwestie. Swoboda w nabywaniu prawa własności nieruchomości przez osoby pochodzące z państwa członkowskiego innego niż to, w którym pragną nabyć nieruchomość, jest wyprowadzana z fundamentalnych zasad Traktatu.

Podstawowym przepisem regulującym zagadnienia związane z prawem własności w Traktacie o ustanowieniu Wspólnot Europejskich jest art. 295 TWE, który stanowi, iż zagadnienia związane z systemem własności pozostają w kompetencji poszczególnych państw członkowskich. Trybunał Sprawiedliwości do tej pory rzadko zajmował się wykładnią pojęcia „system własności”. W literaturze przyjmuje się, iż pojęcie to należy wyklądać w sposób szeroki. Obejmuje ono, m.in., wszystkie przepisy konstytucyjne odnoszące się do własności prywatnej, wywłaszczenia oraz ograniczeń wykorzystania gruntu⁷.

Pomimo tego, że uregulowanie systemu własności pozostaje w kompetencji poszczególnych państw członkowskich, to prawo wspólnotowe nie pozwala na całkowicie dowolne ukształtowanie krajowych systemów własności. Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie bowiem podkreślał, iż systemy te muszą być zgodne z fundamentalnymi zasadami Traktatu, a więc z zasadą niedyskryminacji (art. 12 TWE), swobodą przepływu pracowników (art. 39 TWE), swobodą prowadzenia działalności gospodarczej (art. 43 TWE), swobodą świadczenia usług (art. 49 TWE) oraz swobodą przepływu kapitału (art. 56 TWE)⁸. Oznacza to więc, iż państwa członkowskie przyjmując regulacje dotyczące nabywania nieruchomości przez cudzoziemców muszą zapewnić, ich zgodność z wymienionymi zasadami. W praktyce regulacje te nie zawsze odpowiadają powyższym wymaganiom, o czym świadczą orzeczenia Trybunału.

⁷ Por. *EU-Kommentar*, pod. red. U. Becker, A. Hatje, J. Schoo, Baden-Baden 2000, s. 2334.

⁸ Por. m.in. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie 182/83 *Fearon v. Irish Land Commission* z 6.11.1984 r. [1984] ECR 3677, par. 7.

Przedmiotem szczególnych regulacji prawa wspólnotowego jest nabywanie nieruchomości na cele drugiego miejsca zamieszkania. Ciekawy jest przypadek Danii, która posiada specyficzne regulacje w tym zakresie⁹. W dyrektywie Rady 88/361/EWG z 24.6.1988 r. w sprawie implementacji art. 67 TWE¹⁰, został zamieszczony artykuł, który pozwalał na utrzymanie istniejących regulacji krajowych dotyczących nabywania nieruchomości przeznaczonych na drugie miejsce zamieszkania do czasu, gdy Rada przyjmie dalsze postanowienia w tym zakresie mając na uwadze art. 69 TWE (art. 6 ust. 4 dyrektywy Rady 88/361/EWG). Artykuł 67 TWE został uchylony Traktatem z Maastricht. W tej sytuacji należało zastanowić się nad dalszym losem regulacji duńskich. Państwa członkowskie przychyliły się do stanowiska Danii pragnącej zachować swoje prawodawstwo w odniesieniu do nabywania nieruchomości przeznaczonych na cele drugiego miejsca zamieszkania. Ostatecznie zdecydowano się na dołączenie odpowiedniego protokołu do Traktatu z Maastricht¹¹. Protokół ten stanowi, iż Dania może utrzymać istniejące prawodawstwo dotyczące nabywania nieruchomości przeznaczonych na cele drugiego miejsca zamieszkania. Zgodnie z art. 311 TWE protokół ten jest integralną częścią Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Chroni on przede wszystkim duńskie regulacje przed zarzutami naruszenia Traktatu, a więc przed zarzutami dotyczącymi naruszenia swobody przepływu osób i swobody osiedlania się¹².

Podczas ostatniego rozszerzenia Unii Europejskiej w 1994 r. kwestie związane z nabywaniem nieruchomości przeznaczonych na drugie miejsce zamieszkania również były przedmiotem negocjacji. Austria¹³,

⁹ Szerzej na temat regulacji dotyczących nabywania nieruchomości w Danii – I. Woicka, *Ograniczenia w nabywaniu ziemi przez cudzoziemców w Danii*, „Wspólnoty Europejskie” 1999, nr 12.

¹⁰ O.J. 1988, L 178/5. Zgodnie z nomenklaturą przepływu kapitału ustanowioną w aneksie do tej dyrektywy, swoboda przepływu kapitału obejmuje również inwestowanie w nieruchomości na terytorium państwa członkowskiego przez osoby nie mające miejsca zamieszkania w tym państwie.

¹¹ Traktat o Unii Europejskiej – Protokół nr 1 w sprawie nabywania nieruchomości w Danii (O.J. 1992, C 191/68).

¹² Por. J. Brööhmer, *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, pod red. Ch. Calliess, M. Ruffert, Darmstadt 1999, s. 741.

¹³ Akt dotyczący warunków przystąpienia Królestwa Norwegii, Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji i dostosowania Traktatów ustanawiających Unię Europejską – Część czwarta: środki przejściowe – Tytuł III: środki przejściowe dotyczące Austrii – Rozdział 2: Swobodny przepływ osób, usług i kapitału – art. 70 (O.J. 1994, C 241/35).

Finlandia¹⁴ oraz Szwecja¹⁵ uzyskały prawo do utrzymania istniejącego prawodawstwa dotyczącego nieruchomości przeznaczonych na cele drugiego miejsca zamieszkania, ale nie tak jak w przypadku Danii bezterminowo, lecz przez pięć lat od daty przystąpienia, a więc do 1.1.2000 r. Należy w tym miejscu zasygnalizować, iż w praktyce powstały poważne wątpliwości co do wykładni pojęcia istniejącego prawodawstwa¹⁶. Problematyczna okazała się kwestia, co dzieje się w przypadku, gdy istniejąca w chwili uzyskania okresu przejściowego ustawa zostaje zastąpiona przez inną regulację, która *de facto* jest nawet bardziej korzystna dla obywateli państw członkowskich. Rozstrzygnięcie Trybunału Sprawiedliwości w tej sprawie było, moim zdaniem, dość zaskakujące.

Akt końcowy Akcesji z 1994 r. zawiera ponadto następującą wspólną deklarację państw przystępujących: nic w *acquis communitaire* nie stanowi przeszkody dla państwa członkowskiego w przyjęciu krajowych, regionalnych albo lokalnych środków w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych na drugie miejsce zamieszkania, jeżeli środki te są konieczne ze względów planowania przestrzennego, wykorzystania gruntów i ochrony środowiska oraz, jeśli stosuje się je bez pośredniej i bezpośredniej dyskryminacji pomiędzy obywatelami państw członkowskich w zgodności z *acquis*¹⁷. W literaturze wyrażany jest pogląd, iż poprzez wybór formy „wspólnej deklaracji” zamiast protokołu, podkreślono, iż nie chodzi w tym wypadku o usta-

¹⁴ Akt dotyczący warunków przystąpienia Królestwa Norwegii, Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji i dostosowania Traktatów ustanawiających Unię Europejską – Część czwarta: środki przejściowe – Tytuł IV: środki przejściowe dotyczące Finlandii – Rozdział 2: Swobodny przepływ osób, usług i kapitału – art. 87 (O.J. 1994, C 241/38).

¹⁵ Akt dotyczący warunków przystąpienia Królestwa Norwegii, Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji i dostosowania Traktatów ustanawiających Unię Europejską – Część czwarta: środki przejściowe – Tytuł V: środki przejściowe dotyczące Szwecji – Rozdział 2: Swobodny przepływ osób, usług i kapitału – art. 114 (O.J. 1994, C 241/41).

¹⁶ Kwestia ta była przedmiotem wyroku w sprawie C-302/97 *Klaus Konle v. Austria* z 1.6.1999 r. oraz wyroku w sprawie C-355/97 *Landesgrundverkehrsreferent der Tiroler Landesregierung v. Beck Liegenschaftsverwaltungsgesellschaft mbH and Bergdorf Wohnbau GmbH, in liquidation* z 7.9.1999 r., które zostaną omówione w dalszej części artykułu.

¹⁷ Akt dotyczący warunków przystąpienia Królestwa Norwegii, Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji i dostosowania Traktatów ustanawiających Unię Europejską, Akt Końcowy – II. Deklaracja przyjęta przez pełnomocników – 5. Wspólna deklaracja w sprawie nieruchomości przeznaczonych na drugie miejsca zamieszkania (O.J. 1994, C 241/382).

nowienie kolejnego wyjątku od zasad prawa wspólnotowego, lecz o jego interpretację¹⁸.

Ponadto specyficzne regulacje istnieją przy nabywaniu nieruchomości położonych na wyspie Aland (Finlandia)¹⁹.

3. UREGULOWANIA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

W związku z tym, iż w zasadzie kwestie dotyczące nabywania prawa własności nieruchomości przez cudzoziemców pozostają w kompetencji państw członkowskich, to rozwiązania powyższych zagadnień w poszczególnych państwach członkowskich są odmienne. W niniejszym artykule nie zostanie jednakże przeprowadzona szczegółowa analiza tych uregulowań. Artykuł ma bowiem na celu przedstawienie sytuacji, gdy regulacje krajowe były na tyle wątpliwe, że stały się przedmiotem postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości.

Należy jednakże zwrócić uwagę na kilka kwestii związanych z regulacjami państw członkowskich. Dr Andreas Knapp, który jest współpracownikiem naukowym przy Trybunale w Luksemburgu, dokonał przeglądu tych przepisów. Po przeanalizowaniu prawodawstw państw Unii Europejskiej doszedł do wniosku, że państwa te stawiają inne wymagania obywatelom innych państw członkowskich niż swoim własnym. Ograniczenia w dostępie do nabycia nieruchomości są przy tym związane albo z przynależnością państwową nabywcy albo siedzibą, względnie miejscem powstania osoby prawnej, albo też uzależniają zrównanie sytuacji prawnej nabywcy z obywatelem swojego kraju od czasu pobytu albo miejsca zamieszkania w tym kraju. Jeśli chodzi o cele, którymi uzasadnia się te ograniczenia to należy wyróżnić tutaj dwie podstawowe grupy. Dania, Finlandia, Austria i Szwecja, w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych na cele drugiego miejsca zamieszkania, wskazują przede wszystkim na wymagania związane z użytkowaniem gruntów, zapobieżeniem spekulacji ziemią oraz ochroną struktury gospodarczej. Grecja, Włochy, Finlandia i Francja ograniczenia w odniesieniu do terenów granicznych i obszarów militarnych usprawiedliwiają względami obrony kraju²⁰.

¹⁸ Por. *EU-Kommentar*, s. 808.

¹⁹ Akt dotyczący warunków przystąpienia Królestwa Norwegii, Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji i dostosowania Traktatów ustanawiających Unię Europejską, Protokół 2 – w sprawie wyspy Aland (O.J. 1994, C 241/352).

²⁰ Szerzej na ten temat – A. Knapp, *Diskriminierende Grunderwebsbeschränkungen in der EU*, „Europäisches Wirtschaft und Steuer Recht” 1999, nr 11.

Trybunał Sprawiedliwości rozpatrywał dopuszczalność ograniczeń w nabywaniu nieruchomości przez obywateli innych państw członkowskich, których istnienie usprawiedliwiano przesłankami należącymi zarówno do jednej jak i do drugiej z wyżej wymienionych grup. Skutek w obu przypadkach był taki sam. Regulacje krajowe zostały uznane za sprzeczne z prawem wspólnotowym. Poniżej zostaną przedstawione stany faktyczne, na których tle doszło do spraw spornych, tok rozumowania oraz argumentacja Trybunału.

3.1. GRECJA

Pierwszym znaczącym orzeczeniem związanym z kwestiami nabywania nieruchomości przez osoby nie pochodzące z państwa członkowskiego, w którym pragną nabyć nieruchomość był wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie 305/87 *Komisja v. Grecja*, który odnosił się do greckich regulacji prawnych dotyczących regionów przygranicznych²¹.

Komisja zaskarżyła do Trybunału artykuł Dekretu Prezydenta z 1927 r., który stanowił, iż nabycie przez cudzoziemców i zagraniczne osoby prawne prawa własności albo innych praw rzeczowych na nieruchomości (z wyjątkiem hipoteki), w odniesieniu do nieruchomości usytuowanych na terenach przygranicznych jest zakazane pod sankcją absolutnej nieważności czynności prawnej, odpowiedzialności karnej oraz dotkliwych sankcji dla notariusza, który złamie ten zakaz. Te same kary były ustanowione w wypadku naruszenia zakazu wynajmowania albo innej formy przeniesienia na rzecz cudzoziemców oraz zagranicznych osób prawnych prawa używania nieruchomości miejskich usytuowanych na terenach przygranicznych na okres dłuższy niż 3 lata. Postanowienia Dekretu Prezydenta z 1927 r. zakazywały pod groźbą zastosowania tych samych sankcji wynajmowania lub przeniesienia używania nieruchomości rolnych. Ten zakaz mógł być uchylony jedynie przez decyzję ministrów spraw wewnętrznych, rolnictwa i obrony narodowej, podjętą na podstawie opinii specjalnej komisji.

Ponadto, art. 1, 2, 3, 4 i 5 Ustawy o sytuacjach kryzysowych nr 166 z 1938 r. zakazywały, w odniesieniu do obywateli państw członkowskich i do obywateli Grecji, zawierania aktów prawnych dotyczących nieruchomości przygranicznych albo nieruchomości znajdujących się

²¹ [1989] ECR 1461.

na wyspach lub na wysepkach tworzących część Republiki Grecji, na terenach przybrzeżnych albo na terenach wewnątrz kraju uznanych za tereny przygraniczne. Z mocy tego prawa osoby fizyczne posiadające obywatelstwo greckie i osoby prawne kierowane przez obywateli greckich mogły zawierać takie akty prawne, jeśli posiadały zgodę ministra rolnictwa poświadczającą, że nie ma zastrzeżeń ze względu na bezpieczeństwo do zawarcia takiego aktu prawnego. Z drugiej strony osoby inne niż te wymienione powyżej były uprawnione do zawierania takich aktów prawnych tylko, w wypadku uchylecia dekretu ustanawiającego tereny jako regiony graniczne.

Z dokumentów przedstawionych Trybunałowi wynikało, że z mocy Dekretu Prezydenckiego z 1927 r. oraz Ustawy o sytuacjach kryzysowych około 55% terytorium Grecji zostało zaliczonych do regionów przygranicznych.

Komisja uznała, iż powyższe regulacje są podstawą dyskryminacji obywateli państwa członkowskich sprzeczną m.in. z art. 39 TWE, 43 TWE i 49 TWE. W związku z tym skierowała do rządu Grecji wiadomienie o naruszeniu prawa i zagroziła wszczęciem procedury z art. 226 TWE. Rząd grecki nie spierał się z zarzutami przedstawianymi przez Komisję. Poinformował ją, iż jest w trakcie zmiany odpowiedniej legislacji i, że zapewni równe traktowanie obywateli greckich oraz obywateli innych państw członkowskich. Projekt nowych regulacji został zakomunikowany Komisji i został przez nią zaaprobowany. Pomimo zapewnień żadne środki nie zostały podjęte. Komisja skierowała więc sprawę do Trybunału²².

Jeśli chodzi o swobodę przepływu pracowników, to Trybunał Sprawiedliwości odniósł się do art. 9 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 1612/68/EWG w sprawie swobody przepływu pracowników na terytorium Wspólnoty²³, który stanowi, iż pracownik, który jest obywatelem państwa członkowskiego powinien korzystać ze wszystkich

²² Dopiero na rozprawie rząd grecki po raz pierwszy wdał się w spór argumentując, iż przyjęte środki były usprawiedliwione na podstawie art. 297 TWE. Nie wskazał jednakże, w jaki sposób warunki do zastosowania tego artykułu zostały spełnione w konkretnej sprawie. Artykuł 297 TWE stanowi, iż państwa członkowskie zasięgają wzajemnie swej opinii, w celu wspólnego podjęcia działań niezbędnych do zapewnienia, aby sprawne działanie wspólnego rynku nie było naruszone przez środki podejmowane przez jakiegokolwiek państwo członkowskie w wypadku poważnych wewnętrznych zaburzeń zakłócających porządek publiczny, w wypadku wojny lub poważnego napięcia w stosunkach międzynarodowych, stanowiącego groźbę wojny, albo też w celu wywiązania się z zobowiązań podjętych przez siebie dla zachowania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego.

²³ O.J. 1968, L 257/2.

praw i uprawnień, które posiada krajowy pracownik w sprawach związanych z zapewnieniem mieszkania, włączając w to własność mieszkania, które potrzebuje. Mając powyższe na uwadze Trybunał uznał, iż prawodawstwo greckie warunkując w stosunku do pracowników, którzy są obywatelami innych państw członkowskich i którzy są zgodnie z prawem zatrudnieni w Grecji, prawo do zawierania jakiegokolwiek aktu prawnego odnoszącego się do nieruchomości od spełnienia przesłanek, nie nałożonych na obywateli Grecji, ustanawia przeszkodę w swobodzie przepływu pracowników i z tego względu jest sprzeczne z art. 39 TWE.

Jeśli chodzi natomiast o swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, to TS podkreślił, iż gwarantuje ona obywatelom państwa członkowskiego, którzy pragną pracować na zasadzie samozatrudnienia w innym państwie Unii Europejskiej, aby byli traktowani w ten sam sposób jak obywatele tego państwa i zakazuje każdego rodzaju dyskryminacji z uwagi na obywatelstwo, która może stanowić przeszkodę w dostępie do takiej działalności albo jej wykonywanie. Powyższy zakaz dotyczy nie tylko szczególnych zasad dotyczących wykonywania zawodu, lecz również zasad odnoszących się do różnorodnych ogólnych udogodnień, które towarzyszą wykonywaniu tego zawodu²⁴. Trybunał uznał, iż ograniczenia w wykonywaniu prawa nabycia albo użytkowania nieruchomości przez obywateli innych państw członkowskich, które nie były nałożone na obywateli greckich, są przeszkodą do wykonywania wolności prowadzenia działalności gospodarczej.

Podobnie z uwagi na swobodę świadczenia usług, dostęp do własności i użytkowania nieruchomości jest zagwarantowany przez art. 49 TWE, o ile taki dostęp jest potrzebny do wykonywania w sposób efektywny swobody świadczenia usług. Z tego względu TS zdecydował²⁵, że osoby świadczące usługi nie mogą być wyłączone od korzyści wynikających z generalnej zasady niedyskryminacji z uwagi na dostęp do prawa własności i używania nieruchomości.

Z powyższych względów Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, iż regulacje greckie naruszają swobodę przepływu pracowników, swobodę prowadzenia działalności gospodarczej oraz swobodę świadczenia usług.

²⁴ Por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie 63/86 *Komisja v. Włochy* z 14.1.1988 r., [1989] ECR 29,

²⁵ Por. przytoczony powyżej wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie 63/86 *Komisja v. Włochy*.

3.2. AUSTRIA

Kolejnym orzeczeniem dotyczącym nabywania prawa własności nieruchomości jest wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-302/97 *Klaus Konle v. Austria* z 1.6.1999 r., który odnosił się do nieruchomości przeznaczonych na cele drugiego miejsca zamieszkania.

Ciekawa jest geneza powstania regulacji prawnej, która stała się przedmiotem postępowania przed Trybunałem. Została ona bowiem przyjęta niedługo przed uzyskaniem przez Austrię członkostwa w Unii Europejskiej. W Austrii kompetencje do stanowienia prawa są podzielone między państwem i krajami związkowymi. Sprawy związane z nabywaniem gruntów są regulowane przede wszystkim przez przepisy prawa cywilnego, których stanowienie leży w zasadzie w kompetencji państwa a nie krajów związkowych.

Przed uzyskaniem przez Austrię członkostwa w Unii Europejskiej, w ramach nowelizacji Konstytucji z 5.6.1992 r., krajom związkowym została przyznana kompetencja do wprowadzenia ograniczeń administracyjnych w odniesieniu do obrotu gruntami zabudowanymi oraz przeznaczonymi do zabudowania. W ten sposób przeciwstawiono się obawom wyrażanym ze strony krajów związkowych, że w razie przystąpienia Austrii do Unii Europejskiej dojdzie do „wykupienia” gruntów. W szczególności chodziło o możliwość ograniczenia nabywania nieruchomości przeznaczonych na drugie miejsce zamieszkania, jak również na cele spekulacyjne i gromadzenia kapitału. Kraje związkowe uzyskały kompetencje do uregulowania zagadnień dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi, zagospodarowania przestrzennego, spraw budownictwa oraz nabywania nieruchomości na cele zabudowy. Z tych uprawnień skorzystała większość krajów związkowych w tym m.in. Tyrol.

I to właśnie ustawa tyrolska dotycząca obrotu gruntami z 1993 r.²⁶, która weszła w życie 1.1.1994 r. a następnie została zastąpiona 1.10.1996 r. przez nową ustawę²⁷, była podstawą do wydania wyroku w sprawie austriackiej. Austriacki Sąd Okręgowy wystąpił o wydanie orzeczenia wstępnego w sprawie wniesionej z powództwa Klauasa Konle, obywatela niemieckiego, który żądał odszkodowania za straty z powodu naruszenia prawa wspólnotowego przez tyrolskie re-

²⁶ Tiroler LGBl. 82/1993.

²⁷ Tiroler LGBl. 61/1996.

gulacje dotyczące obrotu gruntami. Treść zaskarżanych regulacji była następująca.

Zgodnie z ustawą tyrolską z 1993 r. własność gruntu zabudowanego można było nabyć po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez właściwy organ odpowiedzialny za obrót gruntami (art. 9 ust. 1 a oraz art. 12 ust. 1 a ustawy). Organ ten powinien odmówić wydania zezwolenia, w szczególności, w wypadku gdy nabywca nie wykaze, że planowane nabycie nie będzie wykorzystane w celu przeznaczenia nieruchomości na drugie miejsce zamieszkania. Zezwolenie nie było konieczne, gdy nabywane prawo odnosiło się do terenów zabudowanych i nabywca złożył pisemną deklarację, że ma obywatelstwo austriackie i nabycie nie będzie wykorzystywane na cele drugiego miejsca zamieszkania (art. 10 ust. 2 ustawy tyrolskiej z 1993 r.)²⁸.

Nowa ustawa tyrolska z 1996 r. zniósła procedurę deklaracji, która dotyczyła tylko obywateli austriackich, i rozciągnęła obowiązek wcześniejszego wystąpienia o wydanie zezwolenia administracyjnego na nabycie gruntów na wszystkich nabywców. W ustawie utrzymano obowiązek wykazania przez nabywcę, że nabywana nieruchomość nie będzie wykorzystana na cele drugiego miejsca zamieszkania. Ponadto przewidziano przyspieszoną procedurę umożliwiającą wydanie w przeciągu dwóch tygodni zezwolenia na nabycie gruntu zabudowanego, jeśli warunki wydania zezwolenia zostaną wyrażnie spełnione (art. 25 ust. 2 ustawy z 1996 r.).

Trybunał przypomniał, iż krajowe regulacje prawne w kwestii nabycia nieruchomości muszą być zgodne z postanowieniami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską dotyczącymi swobody osiedlania się obywateli państw członkowskich oraz swobody przepływu kapitału. Z art. 54 ust. 3 TWE jasno wynika, iż prawo do nabycia, korzystania i rozporządzania nieruchomościami na terytorium innego państwa członkowskiego jest następstwem swobody przepływu kapitału²⁹. Swoboda przepływu kapitału obejmuje inwestowanie w nieruchomości na terytorium państwa członkowskiego przez osoby nie mające miejsca zamieszkania w tym państwie członkowskim, co wynika z nomenklatury przepływu kapitału ustanowionej w Anek-

²⁸ Na marginesie należy dodać, iż 10.12.1996 r., a więc w chwili, gdy ustawa tyrolska z 1993 r. już nie obowiązywała, Trybunał Konstytucyjny uznał, że ustawa była w całości niekonstytucyjna, ponieważ pociągała za sobą naruszenie fundamentalnego prawa własności.

²⁹ Por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie 305/87 *Komisja v. Grecja* [1989] ECR 1461, § 22.

sie do Dyrektywy Rady 88/361/EWG z 24.6.1988 r. w sprawie implementacji art. 67 TWE³⁰.

TS uznał, iż artykuł 10 ust. 2 ustawy z 1993 r., który zwolnił obywateli austriackich z wymogu uzyskania zezwolenia, jeśli złożą deklarację, że nabycie nie będzie wykorzystywane na cele drugiego miejsca zamieszkania, jest sprzeczny ze swobodą przepływu kapitału i wskazał, iż dyskryminacja obywateli innych państw członkowskich jest zakazana na mocy art. 56 TWE, jeśli nie jest usprawiedliwiona na podstawach dozwolonych przez Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

Odnosząc się natomiast do ustawy tyrolskiej z 1996 r., Trybunał stwierdził, iż wprowadzona w stosunku do wszystkich wnioskodawców procedura wcześniejszych zezwoleń może być uznana za zgodną z art. 56 TWE tylko pod określonymi warunkami.

Zdaniem rządu austriackiego i greckiego³¹ procedura wcześniejszych zezwoleń pozwala władzom na utrzymanie kontroli nad polityką planowania miast i wsi. Polityka ta prowadzona jest w interesie publicznym i jest szczególnie konieczna w takim regionie jak Tyrol, gdzie może być zabudowanych proporcjonalnie bardzo mało obszarów. Zajmując stanowisko w odniesieniu do powyższych argumentów TS wskazał, iż państwo członkowskie może usprawiedliwić wymóg wcześniejszego zezwolenia, mając na uwadze cel jakim jest podejmowane w interesie publicznym planowanie miast i wsi, tylko wtedy, gdy restrykcyjny środek tkwiący w tym wymogu nie jest stosowany w sposób dyskryminujący i jeśli ten sam skutek nie może być osiągnięty przez inne mniej restrykcyjne procedury.

Trybunał zauważył, iż osoba ubiegająca się o zezwolenie nie jest w stanie dostarczyć niezbitego dowodu, na to w jaki sposób będzie w przyszłości wykorzystywała nabywaną nieruchomość. Władze administracyjne mają przy określaniu wartości dowodowej otrzymanych informacji, znaczną swobodę, która jest bliska władzy dyskrecjonalnej. Memorandum wyjaśniające przedstawione przez władze admi-

³⁰ Po uchyleniu art. 69 i 70 TWE, na podstawie których została przyjęta dyrektywa 88/361/EWG (O.J. 1988, L 178/5), pewne wątpliwości nasuwały się co do dalszego jej obowiązywania. W wyroku z 16.3.1999 r. w sprawie C-222/97 *Manfred Trummer and Peter Mayer* [1999] ECR I-1661, TS zajął się tą kwestią i przesądził, że nomenklatura w odniesieniu do przepływu kapitału zawarta w załączniku do dyrektywy ma ciągle tę samą wskazującą wartość dla celów definicji pojęcia przepływu kapitału, jaką miała przed wejściem w życie art. 56 TWE.

³¹ Należy zwrócić uwagę na aktywną rolę, którą wykazał się w tym postępowaniu rząd grecki, który miał przecież własne doświadczenia w tym zakresie. Solidarnie popierał on stanowisko rządu austriackiego.

nistracyjne Tyrolu dotyczące art. 25 ustawy z 1996 r., ujawniło, iż ustawodawca użył kryteriów ocennych w procedurze wydania zezwolenia po to, by dokładniej sprawdzać wnioskodawców zagranicznych, (włączając w to obywateli państw członkowskich), niż wnioskodawców będących obywatelami austriackimi. Przyspieszona procedura wydania zezwolenia ustanowiona w art. 25 ust. 2 ustawy z 1996 r. została przedstawiona w tym dokumencie jako stworzona w celu zastąpienia procedury deklaracji ustanowionej w art. 10 ust. 2 ustawy z 1993 r. Z procedury tej mogli korzystać jedynie obywatele austriaccy.

Trybunał uznał, iż potrzeba wcześniejszego zezwolenia nie jest uzasadniona tym, że skutek, który chcą osiągnąć władze Tyrolu, nie może być osiągnięty poprzez inne mniej restrykcyjne procedury. Ograniczenia w swobodnym przepływie kapitału będące następstwem wymogu wcześniejszego zezwolenia mogą zostać wyeliminowane poprzez skuteczność adekwatnego systemu deklaracji. Państwo członkowskie, musi być uprawnione do podjęcia odpowiednich środków, w wypadkach, gdy w sposób zgodny z prawem ustalono naruszenie uzgodnionej przy nabyciu gruntu deklaracji. Takimi środkami mogą być, m.in.: ukaranie za pomocą grzywny, wydanie decyzji nakazującej zakończenie przez nabywcę bezprawnego użytkowania nieruchomości ze skutkiem natychmiastowym pod groźbą kary lub obowiązkowej sprzedaży oraz deklaracja, że sprzedaż jest nieważna i skutkuje przywróceniem w rejestrze ziemskim wcześniejszego stanu posiadania. W prawie austriackim przewidziane są podobne mechanizmy. Zdaniem TS w ten sposób można skutecznie zapewnić, ażeby grunt był użytkowany zgodnie z zadeklarowanym przeznaczeniem, wynikającym z obowiązującego prawa krajowego. Z tego względu, iż w procedurze wcześniejszego zezwolenia obowiązującej zgodnie z przepisami ustawy z 1996 r. tkwi pewne ryzyko dyskryminacji, a jednocześnie istnieją również inne prawne możliwości zapewnienia przez państwo członkowskie, zgodności wykorzystania nabywanej nieruchomości z odpowiednimi wytycznymi dotyczącymi planowania miast i wsi, to, Trybunał uznał, iż procedura zezwoleń ustanawia ograniczenie w swobodzie przepływu kapitału, które nie jest niezbędne, w celu uniknięcia naruszania krajowego prawodawstwa dotyczącego nieruchomości przeznaczonych na cele drugiego miejsca zamieszkania.

W niniejszej sprawie został poruszony również interesujący wątek związany z wynegocjowanym przez Austrię w chwili przystąpienia do Unii Europejskiej okresem przejściowym. Austria jako usprawiedliwienie zaskarżonych regulacji powołała bowiem art. 70

Traktatu Akcesyjnego, który stanowi, iż pomimo zobowiązań wynikających z Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Republika Austrii może utrzymać istniejące prawodawstwo dotyczące nabywania nieruchomości przeznaczonych na drugie miejsce zamieszkania przez 5 lat od daty przystąpienia do Unii Europejskiej, a więc do 1.1.2000 r.³²

Na wstępie rozważań odnoszących się do powyższych kwestii Trybunał uznał, iż w zasadzie do sądu krajowego należy określenie zakresu krajowego prawodawstwa istniejącego w dacie przystąpienia Austrii do Unii Europejskiej, jednakże jego dalsza argumentacja prowadzi do odmiennych wniosków. TS stwierdził bowiem, iż środek przyjęty po dacie akcesji, nie jest tylko z powodu tego faktu automatycznie wyłączony z derogacji ustanowionej w art. 70 Traktatu Akcesyjnego. Jeśli środek ten jest w zasadzie identyczny jak poprzednio obowiązujące prawo lub jeśli ogranicza się do zmniejszenia lub likwidacji przeskód w wykonywaniu praw wspólnotowych i wolności we wcześniejszym prawodawstwie będzie on mieścił się w zakresie derogacji.

Mając powyższe na uwadze wydawałoby się, iż regulacje ustawy tyrolskiej z 1996 r. jako mniej restrykcyjne w stosunku do ustawy tyrolskiej z 1993 r. powinny mieścić się w zakresie derogacji z art. 70 Traktatu Akcesyjnego. Jednakże zdaniem Trybunału, prawodawstwo opierające się na takim sposobie podejścia do zagadnienia, który różni się od tego, jaki był przyjęty przy poprzednio obowiązującym prawodawstwie i ustanawiające nowe procedury, nie może być traktowane jako prawodawstwo istniejące w chwili akcesji. TS uznał, iż ten przypadek występuje w niniejszej sprawie, ponieważ ustawa z 1996 r. znacznie różni się od ustawy z 1993 r. Pomimo tego, iż ustawa z 1996 r. w zasadzie zakończyła funkcjonowanie podwójnego schematu nabycia gruntów, który istniał poprzednio, nie poprawiła przez to traktowania obywateli państw członkowskich innych niż obywateli austriackich. W ustawie tej ustanowiono bowiem szczegółowe zasady sprawdzania wniosków o wydanie zezwolenia, które w praktyce uprzywilejowują wnioski pochodzące od obywateli austriackich. Przyspieszona procedura wydania zezwolenia ustanowiona w art. 25 ust. 2 ustawy z 1996 r. została zaprezentowana przez rząd austriacki jako stworzona w celu zastąpienia procedury deklaracji ustanowionej

³² Akt dotyczący warunków przystąpienia Królestwa Norwegii, Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji i dostosowania Traktatów ustanawiających Unię Europejską – Część czwarta: środki przejściowe – Tytuł III: środki przejściowe dotyczące Austrii – Rozdział 2: Swobodny przepływ osób, usług i kapitału (O.J. 1994, C 241/35).

w ustawie z 1993 r. i została zarezerwowana tylko dla obywateli austriackich. W związku z tym Trybunał Sprawiedliwości orzekł, iż odpowiednie postanowienia ustawy z 1996 r. nie mogą w żadnym razie podlegać derogacji z art. 70 Traktatu Akcesyjnego.

Kwestia interpretacji artykułu 70 Traktatu Akcesyjnego była również podstawą do wydania wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 7.9.1999 r. w sprawie C-355/97 *Landesgrundverkehrsreferent der Tiroler Landesregierung v. Beck Liegenschaftsverwaltungsgesellschaft mbH and Bergdorf Wohnbau GmbH, in liquidation*³³. Wyrok ten zapadł w postępowaniu o wydanie orzeczenia wstępnego, które zostało wniesione na wniosek austriackiego Sądu Najwyższego. Trybunał Sprawiedliwości, co prawda wyrażał pewne wątpliwości dotyczące dopuszczalności pytania prawnego w niniejszej sprawie, w ostateczności jednak postanowił dokonać interpretacji pojęcia „istniejącego prawodawstwa”³⁴. W przeważającej mierze odwoływał się przy tym do stwierdzeń zawartych w wyroku w sprawie *Klaus Konle v. Austria*, by w rezultacie jeszcze raz potwierdzić zasadę, iż pojęcie „istniejącego prawodawstwa” w rozumieniu art. 70 Traktatu Akcesyjnego obejmuje postanowienia przyjęte po dacie przystąpienia, które są w zasadzie identyczne z prawodawstwem poprzednio obowiązującym albo ograniczają się do redukcji lub eliminacji przeszkód w wykonywaniu wspólnotowych praw i wolności występujących w poprzednim prawodawstwie.

3.3. WŁOCHY

Najnowsze orzeczenie dotyczące kwestii nabywania nieruchomości przez obywatela państwa członkowskiego innego niż to, w któ-

³³ [1999] ECR I-4977.

³⁴ Sprawa dotyczyła bowiem umowy sprzedaży mieszkania położonego w Tyrolu, zawartej 14.10.1983 r. pomiędzy Bergdorf a Beck. TS zwrócił uwagę, iż prawo wspólnotowe nie znajduje zastosowania *ratione temporis* ponieważ zarówno sprzedaż oraz wniesienie 28.3.1994 r. pozwu – nastąpiły przed dniem przystąpienia Austrii do Unii Europejskiej oraz *ratione materiae*, ponieważ umowa zawarta między dwoma obywatelami austriackimi i nie mająca skutku prawnego poza terytorium Austrii, nie podpada pod zakres prawa wspólnotowego. Zdaniem TS żaden z tych argumentów nie był jednakże wystarczający, ażeby odmówić udzielenia odpowiedzi na pytanie postawione przez austriacki Sąd Najwyższy. To jest bowiem możliwe tylko w wyjątkowych przypadkach, gdy jest całkiem oczywiste, że poszukiwana interpretacja prawa wspólnotowego nie ma związku z faktami głównego postępowania albo nie jest potrzebna do jego celów, oraz w przypadkach, w których problem jest hipotetyczny i Trybunał Sprawiedliwości nie ma materiału faktycznego i prawnego potrzebnego do udzielenia użytecznej odpowiedzi na zadane pytanie, (por. m.in. sprawę C-415/93 *Bosman* [1995] ECR I-4921, § 61 oraz sprawę C-105/94 *Celestini* [1997] ECR I-2971, § 22).

rzym pragnie nabyć nieruchomości- wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 13.7.2000 r. w sprawie C-423/98 *Alfredo Albore*³⁵ – zapadło na tle włoskich regulacji ustanawiających specjalne wymagania dla cudzoziemców w przypadku nabycia nieruchomości położonych na terenach przygranicznych oraz na terenach o znaczeniu militarnym.

Wątpliwości Sądu Apelacyjnego w Neapolu, który zwrócił się do Trybunału o wydanie orzeczenia wstępnego, wzbudziły postanowienia Włoskiej Ustawy nr 1095 z 3.6.1935 r. ustanawiającego szczególne zasady dotyczące przenoszenia nieruchomości usytuowanych w prowincjach sąsiadujących z granicami państwa³⁶, (zwane dalej Ustawą nr 1095), oraz Ustawy nr 898 z 24.12.1976 r. ustanawiającego nowe zasady w sprawie służebności gruntowych przeznaczonych na cele wojskowe³⁷ (zwane dalej Ustawą nr 898).

Artykuł 1 Ustawy nr 1095 stanowił, iż wszelkie akty przenoszące w całości albo w części własność nieruchomości usytuowanych na terenach przygranicznych powinny zostać zatwierdzone przez prefekta prowincji. Akty przenoszące własność tych nieruchomości nie mogą zostać wpisane do rejestru publicznego, o ile nie zostanie przedstawiony dowód, że prefekt wydał swoją zgodę (art. 2 Ustawy 1095).

Zgodnie z art. 18 Ustawy nr 898 powyższe postanowienia znajdują zastosowanie również na terenach kraju uznanych za mające znaczenie militarne na mocy dekretu ministra obrony, wydanego w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych i opublikowanego w odpowiednim organie publikacyjnym. Zgoda prefekta ani opinia władz wojskowych nie są wymagane, jeżeli rozporządzenie w całości albo w części następuje na rzecz obywatela włoskiego, władz państwowych (włączając w to autonomiczne agencje), na rzecz gmin, prowincji albo innych publicznych organów gospodarczych jak również na rzecz innych osób prawnych prawa publicznego lub prywatnego zarządzanych przez obywateli włoskich.

Wątpliwości, które skłoniły Sąd Apelacyjny do wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Sprawiedliwości, zostały wyrażone w sprawie powstałej na tle następującego stanu faktycznego. Obywatele niemieccy, Uwe Rudolf Heller i Rolf Adolf Kraas, nabyli dwie nieruchomości znajdujące się na Barano d'Ischia, na terenie uznanym za mający znaczenie militarne. Przy nabyciu nieruchomości nie

³⁵ [2000] ECR 5965.

³⁶ GURI nr 154 z 4.7.1935 r., zmienionej Ustawą nr 2207 z 22.12.1939 r. (GURI nr 53 z 2.3.1939 r.).

³⁷ GURI nr 8 z 11.1.1977 r., zmienionej Ustawą nr 104 z 2.5.1990 r. (GURI nr 105 z 8.5.1990 r.).

wystąpili o wymaganą prawem zgodę prefekta. Z uwagi na brak takiej zgody, Rejestr Nieruchomości w Neapolu odmówił dokonania odpowiedniego wpisu. Notariusz przed którym zawarto umowę, pan Albore, odwołał się od tej odmowy zarzucając, że sprzedaż, której jedną ze stron jest obywatel państwa członkowskiego, nie powinna być przedmiotem krajowej regulacji, która tylko od cudzoziemców wymaga uzyskania zgody prefekta.

Sąd Apelacyjny w Neapolu, do którego ostatecznie trafiła sprawa, zwrócił się do Trybunału z pytaniem, czy postanowienia Traktatu dotyczące zakazu dyskryminacji ze względu na obywatelstwo oraz ustanawiające wolność prowadzenia działalności gospodarczej i swobodę przepływu kapitału wykluczają krajowe prawodawstwo państwa członkowskiego, które zwalnia obywateli tego państwa członkowskiego, i tylko ich, z obowiązku uzyskania zezwolenia administracyjnego na nabycie nieruchomości położonych na obszarach uznanych za mające znaczenie militarne.

Ciekawe jest stanowisko rządu włoskiego, który pomimo wcześniejszych orzeczeń TS, stwierdził, że pytanie wniesione przez Sąd Apelacyjny jest niedopuszczalne, ponieważ niemieckie obywatelstwo nabywców nie wystarcza do stwierdzenia, że umowa sprzedaży wkroczyła w wykonywanie swobód gwarantowanych przez prawo wspólnotowe i, że żaden z faktów w sprawie nie wskazuje, że może podpadać w zakres prawa wspólnotowego. Odnosząc się do tego argumentu, Trybunał jednoznacznie stwierdził, że nabycie nieruchomości w państwie członkowskim przez osobę nie zamieszkałą w tym państwie (*non-resident*) ustanawia inwestycję w nieruchomości, która podpada pod kategorię przepływu kapitału pomiędzy państwami członkowskimi³⁸.

Powołując się na wyrok w sprawie *Klaus Konle v. Austria*, TS stwierdził, iż artykuł 18 Ustawy 898, zwalniając tylko obywateli włoskich z wymogu otrzymania zwolnienia na zakup nieruchomości w określonych częściach obszaru kraju, ustanawia jednocześnie w stosunku do obywateli innych państw członkowskich dyskryminacyjne ograniczenie w swobodzie przepływu kapitału³⁹. Taka dyskryminacja jest zakazana przez art. 56 TWE, o ile nie jest usprawiedliwiona na podstawach dopuszczonych przez Traktat.

TS zwrócił uwagę, iż jakkolwiek żadne usprawiedliwienie nie zostało podane przez sąd krajowy ani rząd włoski, to jasno wynika

³⁸ Por. sprawę C-302/97 *Klaus Konle v. Austria*, § 22.

³⁹ *Ibidem*, § 23.

z celu legislacji w tej kwestii, że kwestionowana regulacja może być uznana za przyjętą w związku z wymaganiami porządku publicznego. Pojęcie to w rozumieniu Traktatu, obejmuje również zewnętrzne bezpieczeństwo państwa⁴⁰. Wymagania porządku publicznego mogą usprawiedliwiać naruszenie zasad traktatowych, takich jak swoboda przepływu kapitału, jedynie o ile przestrzegana jest zasada proporcjonalności, która oznacza, że każde naruszenie tych reguł musi pozostawać w granicach tego co jest odpowiednie i konieczne do osiągnięcia żądanego celu⁴¹. Takie wymagania nie mogą polegać na usprawiedliwieniu środków ustanawiających środki arbitralnej dyskryminacji albo ukrytych ograniczeń w swobodnym przepływie kapitału (art. 58 ust. 3) TWE). Z tego względu zwykle odniesienie do wymagań obrony terytorium krajowego, gdzie sytuacja danego państwa członkowskiego nie podpada w zakres art. 297 TWE, nie może wystarczyć do usprawiedliwienia dyskryminacji z powodu obywatelstwa w stosunku do obywateli innych państw członkowskich w zakresie dostępu do nieruchomości znajdujących się na całym lub na części obszaru danego państwa. Stanowisko mogłoby być inne tylko, jeśli zostałyby wykazane, w odniesieniu do każdego obszaru, do którego stosuje się ograniczenia, że niedyskryminacyjne traktowanie obywateli wszystkich państw członkowskich mogłoby wystawiać militarne interesy tego państwa członkowskiego na rzeczywiste, szczególne i poważne ryzyko, które nie może być zneutralizowane przez mniej restrykcyjne procedury. Z powodu braku jakichkolwiek dowodów pozwalających Trybunałowi Sprawiedliwości na sprawdzenie, czy istnienie takich okoliczności może być wykazane w odniesieniu do wyspy Ischia, do sądu krajowego należy decyzja, czy w rozpatrywanej przez niego sprawie istnieje wystarczające usprawiedliwienie dla utrzymania dyskryminacyjnych postanowień.

4. PODSUMOWANIE

Po przedstawieniu wyroków Trybunału Sprawiedliwości zapadłych na tle regulacji krajowych dotyczących nabywania prawa własności nieruchomości przez obywateli państw członkowskich należy dokonać kilku podsumowujących spostrzeżeń.

Wydaje się, iż warto prześledzić metodę, jaką Trybunał posługuje się przy ocenie zgodności z prawem wspólnotowym kwestionowanych regulacji. Po pierwsze, TS dokonuje analizy postanowień prawa krajowego w celu sprawdzenia, czy są one zgodne ze swobodą

przepływu pracowników, swobodą świadczenia usług, swobodą osiedlania się, jak również ze swobodą przepływu kapitału. Jeśli nie wchodzi w grę zakres trzech pierwszych swobód Trybunał Sprawiedliwości sprawdza zgodność z zasadą swobody przepływu kapitału. Każde nabycie nieruchomości przez obywatela Unii Europejskiej w innym państwie członkowskim podpada bowiem przynajmniej pod zakres swobody przepływu kapitału. Trybunał ustala, czy regulacje krajowe nie stanowią podstawy do dyskryminacji obywateli innych państw członkowskich przy zakupie nieruchomości. Nie chodzi tutaj przy tym tylko o bezpośrednią dyskryminację, lecz również o ukrytą.

Orzeczenie w sprawie austriackiej w części, w której TS rozważa zgodność postanowień ustawy tyrolskiej z 1996 r. z prawem wspólnotowym zasługuje na szczególną uwagę. W tym wypadku wymóg wcześniejszego zezwolenia odnosił się do wszystkich obywateli zarówno austriackich jak i innych państw członkowskich. TS bardzo wnikliwie badał cel takich postanowień nie ograniczając się przy tym do literalnego brzmienia przepisu. W konsekwencji doszedł do wniosku, iż w procedurze wcześniejszego zezwolenia tkwi pewne ryzyko dyskryminacji, władze administracyjne mają bowiem znaczną swobodę bliską władzy dyskrecyjnej a ponadto obywatele austriaccy mogli natomiast skorzystać z przyspieszonej procedury wydawania tych zezwoleń.

W sprawie greckiej Trybunał zakończył swoje rozważania na stwierdzeniu, iż regulacje są sprzeczne z trzema swobodami. W późniejszych orzeczeniach TS nie poprzestaje na takim stwierdzeniu, lecz stara się zbadać, czy takie dyskryminacyjne postanowienia można usprawiedliwić na jakiejś podstawie prawnej.

Można sobie w tej sytuacji wyobrazić dwa rozwiązania. Istnieje bowiem możliwość powoływania się na przyczyny należące do dwóch grup w zależności od tego, czy ograniczenie w nabywaniu gruntów są dyskryminacyjne czy nie. Przy niedyskryminacyjnych ograniczeniach w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych na drugie miejsca zamieszkania można się powoływać na względy planowania przestrzennego, wykorzystania gruntów i ochronę środowiska⁴². Dyskry-

⁴⁰ Por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-367/89 *Richardt and Les Accessoires Scientifiques* [1991] ECR I-4621, § 22.

⁴¹ Por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie 222/84 *Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* [1986] ECR 1651, § 38.

⁴² Por. Dokument dotyczący warunków przystąpienia Królestwa Norwegii, Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji i dostosowania Traktatów ustanawiających Unię Europejską, Akt Końcowy – II. Deklaracja przyjęta przez pełno-

minacyjne ograniczenia mogą być usprawiedliwiane natomiast porządkiem publicznym i bezpieczeństwem⁴³.

W sprawie austriackiej rząd przywołał jako podstawę usprawiedliwiająca regulację ustawy z 1996 r. wymóg utrzymania kontroli nad polityką planowania miast i wsi. Problem w tym wypadku polegał na tym, iż jak już wcześniej zostało wskazane TS uznał, iż w ustawie tej tkwi ryzyko dyskryminacji, co wyłączało możliwość powołania się na przyczynę należącą do pierwszej grupy przesłanek usprawiedliwiających ograniczenia w nabywaniu nieruchomości.

Co ciekawe w sprawie włoskiej ani sąd krajowy ani rząd nie podjęły nawet próby usprawiedliwienia postanowień naruszających prawo wspólnotowe wymaganiami porządku publicznego. TS z własnej inicjatywy zajął się rozstrzygnięciem tej kwestii i jako ewentualną przyczynę, która mogłaby usprawiedliwiać ograniczenia podał wymagania porządku publicznego, a w szczególności wymagania obrony terytorium kraju.

Po ustaleniu przyczyn, które mogłyby usprawiedliwić naruszenie prawa wspólnotowego Trybunał Sprawiedliwości sprawdza, czy dyskryminacyjne ograniczenia odpowiadają zasadzie proporcjonalności. Zgodnie z nią dyskryminacyjne ograniczenia nałożone na obywateli innych państw członkowskich muszą być konieczne do urzeczywistnienia związanych z nimi celów, nie mogą jednak wychodzić ponad to, co jest wymagane do ich osiągnięcia i muszą pozostawać w odpowiednim stosunku do żądanych celów⁴⁴. Trybunał badał, czy celu, który miały spełniać kwestionowane regulacje nie da się zrealizować za pomocą mniej restrykcyjnego środka. W sprawie austriackiej TS przeprowadził szczegółową analizę sytuacji i doszedł do wniosku, iż takie możliwości istnieją. W sprawie włoskiej TS ograniczył się jedynie do ogólnego stwierdzenia, iż zwykle odniesienie się do wymagań obrony kraju nie wystarcza. W każdym pojedynczym przypadku, w odniesieniu do określonych terenów należy dokonywać analizy konkretnej sytuacji, ponieważ abstrakcyjne odwołanie się do względów obrony kraju jest zbyt generalne.

mocników – 5. Wspólna deklaracja w sprawie nieruchomości przeznaczonych na drugie miejsca zamieszkania (O.J. 1994, C 241/382).

⁴³ Por. art. 39 ust. 3 TWE, art. 46 ust. 1 TWE oraz art. 55 TWE.

⁴⁴ Por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie 265/87 *Hermann Schröder HS Kraftfutter GmbH & Co. KG/Hauptzollamt Gronau* [1989] ECR 2237. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-367/89 *Richardt and Les Accessoires Scientifiques*, [1991] ECR I-4621, § 22.

⁴¹ Por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie 222/84 *Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* [1986] ECR 1651, § 38.

Obserwując wnikliwość z jaką Trybunał bada za każdym razem dopuszczalność restrykcyjnych ograniczeń, nasuwa się spostrzeżenie, iż wymagane przed nabyciem nieruchomości zezwolenie nie jest w każdym przypadku niedozwolone. W każdym oddzielnym przypadku, w zależności od związanych z ograniczeniami celów, należy bowiem sprawdzić, czy danego celu nie da się osiągnąć również za pomocą mniej restrykcyjnych środków.

Na orzeczenie austriackie warto zwrócić uwagę ze względu na zawartą w nim pewną naukę, a mianowicie zakres derogacji, które dane państwa wynegocjowały w chwili przystąpienia do Unii Europejskiej nie zawsze zostaje uznany w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości w stopniu, w jakim państwa te liczyły, iż znajdzie zastosowanie. W sprawie austriackiej *prima facie* wydawałoby się, iż znajdzie zastosowanie art. 70 Traktatu Akcesyjnego. TS uznał jednakże, iż nowa regulacja pomimo, iż jest korzystniejsza nie może być uznana za prawodawstwo istniejące z dniem przystąpienia Austrii do Unii Europejskiej. Zasada ta znalazła potwierdzenie w wyroku w sprawie C-355/97 *Landesgrundverkehrsreferent der Tiroler Landesregierung v. Beck*. Co prawda, biorąc pod uwagę daty wydania tych wyroków (1.6.1999 r. i 7.9.1999 r.) oraz czas obowiązywania wynegocjowanych okresów przejściowych (do 1.1.2000 r.), można śmiało stwierdzić, iż powyższe orzeczenia miały małe znaczenie praktyczne w odniesieniu do interpretacji pojęcia „istniejącego prawodawstwa”. Należy jednakże mieć na uwadze powyższe doświadczenia państw członkowskich w trakcie negocjacji o członkostwo Polski w Unii Europejskiej.