

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 6 października 2011 r.\*

W sprawie C-506/10

mającej za przedmiot wiosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Amtsgericht Waldshut-Tiengen (Niemcy) postanowieniem z dnia 22 września 2010 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 21 października 2010 r., w postępowaniu:

**Rico Graf,**

**Rudolf Engel**

przeciwko

**Landratsamt Waldshut,**

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes izby, D. Šváby, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (sprawozdawca) i J. Malenovský, sędziowie,

\* Język postępowania: niemiecki.

rzecznik generalny: N. Jääskinen,  
sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając procedurę pisemną,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu R. Engela przez H. Hanschmanna, Rechtsanwalt,

— w imieniu Landratsamt Waldshut przez M. Núñeza-Müllera, Rechtsanwalt,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez F. Erlbachera oraz S. Pardo Quintillán, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

### **Wyrok**

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni postanowień Umowy między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Konfederacją Szwajcarską, z drugiej strony, w sprawie swobodnego przepływu osób, podpisanej w Luksemburgu w dniu 21 czerwca 1999 r. (Dz.U. 2002, L 114, s. 6, zwanej dalej „umową”).
  
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między R. Grafem, obywatelem szwajcarskim, i R. Engelem, obywatelem niemieckim, a Landratsamt Waldshut dotyczącym odmowy wyrażenia przez ten urząd zgody, zgodnie z właściwymi przepisami, na umowę dzierżawy gruntów rolnych zawartą przez tych dwóch obywateli.

### **Ramy prawne**

#### *Umowa*

- 3 Zgodnie z art. 1 lit. a) i d) umowy jej celem jest między innymi przyznanie obywatelom państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej i Konfederacji Szwajcarskiej prawa wjazdu, pobytu, dostępu do wykonywania pracy najemnej, prawa prowadzenia

działalności gospodarczej na własny rachunek oraz przebywania na terytorium umawiających się stron, a także zapewnienie takich samych warunków życia, zatrudnienia i pracy jak w przypadku własnych obywateli.

- 4 Artykuł 2, zatytułowany „Niedyskryminacja”, stanowi:

„Obywatele jednej z Umawiających się Stron, którzy są legalnie rezydentami [legalnie przebywają] na terytorium innej Umawiającej się Strony, nie podlegają, przy stosowaniu postanowień załączników I, II i III do niniejszej Umowy lub zgodnie z nimi, jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na przynależność państwową”.

- 5 Zgodnie z art. 7 zatytułowanym „Inne prawa”:

„Umawiające się Strony uwzględniają, zgodnie z załącznikiem I, następujące prawa w odniesieniu do swobodnego przepływu osób:

- a) prawo do równego traktowania z obywatelami w odniesieniu do dostępu oraz prowadzenia działalności gospodarczej, jak również warunków życia, zatrudnienia i pracy;

[...]”

- 6 Artykuł 13, zatytułowany „Status quo”, przewiduje:

„Umawiające się Strony zobowiązują się nie stosować jakichkolwiek dalszych środków ograniczających w odniesieniu do swoich obywateli w dziedzinach objętych niniejszą Umową”.

- 7 Artykuł 16, zatytułowany „Odwołanie do prawa wspólnotowego”, ma następującą treść:

„1. Do osiągnięcia celów niniejszej Umowy Umawiające się Strony podejmują wszelkie środki niezbędne dla zapewnienia, aby prawa i obowiązki równoważne tym zawartym w aktach prawnych Wspólnoty Europejskiej, do których odniesienia zawiera niniejsza Umowa, były stosowane w stosunkach między nimi.

2. Tak dalece jak stosowanie niniejszej Umowy zawiera pojęcia prawa wspólnotowego, należy wziąć pod uwagę stosowne orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich istniejące przed datą jej podpisania. Orzecznictwo po tej dacie zostanie podane do wiadomości Szwajcarii. W celu zapewnienia właściwego funkcjonowania Umowy Wspólny Komitet, na wniosek każdej Umawiającej się Strony, ustali wpływ takiego orzecznictwa”.

- 8 Załącznik I do umowy jest poświęcony swobodzie przepływu osób. Zgodnie z jego art. 2, zatytułowanym „Pobyt i działalność gospodarcza”:

„1. Bez uszczerbku dla postanowień dotyczących okresu przejściowego, ustanowionych w artykule 10 niniejszej Umowy oraz w rozdziale VII niniejszego załącznika,

obywatele Umawiającej się Strony mają prawo do pobytu oraz prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium drugiej Umawiającej się Strony zgodnie z procedurami ustanowionymi w rozdziałach II–IV. Powyższe prawo powinno się wyrażać poprzez wydanie zezwolenia na pobyt lub, w przypadku osób ze stref granicznych, poprzez zezwolenie specjalne.

[...]”

- 9 Artykuł 5 tego załącznika, zatytułowany „Porządek publiczny”, przewiduje w ust. 1:

„Prawa przyznane zgodnie z postanowieniami niniejszej Umowy mogą zostać ograniczone jedynie poprzez środki, które są uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego”.

- 10 Rozdział III tego załącznika jest poświęcony „osobom pracującym na własny rachunek”, które zgodnie z definicją zawartą w art. 12 ust. 1 znajdującym się w tym rozdziale są osobami zamierzającymi osiedlić się na terytorium innej Umawiającej się Strony w celu prowadzenia działalności w charakterze osoby pracującej na własny rachunek.
- 11 Artykuł 13 tego rozdziału, zatytułowany „Pracownik przygraniczny pracujący na własny rachunek” [osoby prowadzące działalność na własny rachunek na terenach przygranicznych], stanowi w ust. 1:

„Pracownik przygraniczny pracujący na własny rachunek [osoba prowadząca działalność na własny rachunek na terenach przygranicznych] jest obywatelem Umawiającej się Strony, który mieszka na terytorium Umawiającej się Strony oraz który prowadzi działalność w charakterze osoby pracującej na własny rachunek na terytorium drugiej Umawiającej się Strony, powracając do swojego miejsca zamieszkania zazwyczaj codziennie lub co najmniej raz w tygodniu”.

12 Artykuł 15 tego rozdziału, zatytułowany „Równość traktowania”, stanowi w ust. 1:

„W odniesieniu do dostępu do działalności [...] na własny rachunek oraz jej prowadzenia osobie pracującej na własny rachunek przyznaje się nie mniej preferencyjne traktowanie w państwie przyjmującym, niż to przyznane swoim własnym obywatelom”.

13 Artykuł 25, będący jedynym artykułem rozdziału VI umowy, noszącego tytuł „Nabywanie nieruchomości”, stanowi w ust. 3:

„Pracownik przygraniczny [mieszkaniec terenów przygranicznych] korzysta z tych samych praw co obywatel w odniesieniu do nabywania nieruchomości dla swojej działalności gospodarczej oraz w charakterze drugiego miejsca zamieszkania. Opuszczenie państwa przyjmującego nie pociąga za sobą jakiegokolwiek obowiązku zbycia takiej nieruchomości. Może on być również upoważniony do nabywania zakwaterowania urlopowego. Niniejsza Umowa nie ma wpływu na zasady stosowane w państwie przyjmującym do faktycznych inwestycji kapitałowych lub posiadania niezabudowanych gruntów i mieszkań”.

### *Uregulowania krajowe*

14 Z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, że zgodnie z § 2 Gesetz über die Anzeige und Beanstandung von Landpachtverträgen (ustawy federalnej dotyczącej obowiązku zgłoszenia i prawa sprzeciwu w dziedzinie dzierżawy gruntów rolnych) z dnia 8 listopada 1985 r. (BGBl. 1985 I, s. 2075, zwanej dalej „Landpachtverkehrsgesetz”), zawarcie umowy dzierżawy gruntu rolnego podlega zgłoszeniu właściwemu

organowi – Landratsamt w terminie miesiąca. Zgodnie z § 4 ust. 1 tej ustawy organ ten może sprzeciwić się tak zgłoszonej umowie dzierżawy, jeżeli wydzierżawienie prowadzi do „niezdrowego” korzystania z gruntów lub ich nieopłacalnego, z punktu widzenia korzystania, podziału, lub też czynsz jest nieproporcjonalny do wydajności. Zgodnie z § 4 ust. 6 tej samej ustawy kraje związkowe mogą przewidzieć inne przyczyny uzasadniające sprzeciw na określonych obszarach ich terytorium, jeżeli jest to bezwzględnie konieczne w celu zapobieżenia poważnemu niebezpieczeństwu dla struktury rolnej.

- 15 Korzystając z tego uprawnienia, kraj związkowy Badenia-Wirtembergia ustanowił Baden-Württembergisches Ausführungsgesetz zum Grundstücksverkehrsgesetz und zum Landpachtverkehrsgesetz (ustawę wykonawczą do ustaw [federalnych] o obrocie nieruchomościami i o obrocie dzierżawnym) w brzmieniu z dnia 21 lutego 2006 r. (*Gesetzblatt*, s. 85, zwaną dalej „Ausführungsgesetz”), której § 6 ust. 1a ma następujące brzmienie:

„W odniesieniu do danej części nieruchomości można sprzeciwić się umowie dzierżawy, oprócz podstaw wymienionych w § 4 [Landpachtverkehrsgesetz], także w celu obrony przed poważnymi zagrożeniami dla struktury rolnej, gdy dzierżawiona nieruchomość służy wytwarzaniu produktów rolnych, które jako zwolnione z cła są wywożone poza obszar wspólnego rynku, przez co powstają zakłócenia konkurencji”.

- 16 Począwszy od dnia 1 lipca 2010 r. Ausführungsgesetz została zastąpiona Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in Baden-Württemberg (ustawą o środkach poprawy struktury rolnej w kraju związkowym Badenii-Wirtembergii) z dnia 10 listopada 2009 r. (*Gesetzblatt*, s. 645), której § 13 ust. 3 zdanie drugie ma brzmienie identyczne z brzmieniem § 6 ust. 1a Ausführungsgesetz.



**Postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne**

- 17 W dniu 22 kwietnia 2010 r. Rico Graf, rolnik szwajcarski, którego siedziba działalności mieści się w Szwajcarii, oraz Rudolf Engel, właściciel gruntów rolnych położonych w kraju związkowym Badenii-Wirtembergii, przedłożyli Landratsamt Waldshut umowę dzierżawy nieruchomości rolnej z dnia 26 lutego 2006 r. w celu uzyskania na nią zgody. Na podstawie tej umowy R. Engel oddawał do korzystania R. Grafowi 369 a gruntów ornych położonych w strefie graniczącej ze Szwajcarią w zamian za czynsz wynoszący 1200 EUR rocznie. R. Graf zamierzał eksportować uzyskane z tego terenu produkty do Szwajcarii.
- 18 Decyzją z dnia 17 czerwca 2010 r. Landratsamt Waldshut sprzeciwił się tej umowie i zażądał od jej stron natychmiastowego jej rozwiązania. Wskazując, że choć jako osoby prowadzące działalność na własny rachunek na terenach przygranicznych rolnicy szwajcarscy są, do celów postępowania w sprawie wyrażenia zgody w trybie Landpachtverkehrsgesetz, traktowani na równi z rolnikami niemieckimi, Landratsamt Waldshut uznał jednak, że odmowa wyrażenia zgody na umowę dzierżawy ma uzasadnienie w § 6 ust. 1a Ausführungsgesetz. Landratsamt Waldshut wskazał, że ma miejsce zakłócenie konkurencji oraz że rolnicy niemieccy, którzy mają zapotrzebowanie na zwiększenie gospodarstw, wyrazili zainteresowanie dzierżawą przedmiotowych gruntów za cenę typową dla tego obszaru. Tym samym zachodzi niezdrowy podział gruntów i terenów.
- 19 R. Graf i R. Engel zaskarżyli tę decyzję do Amtsgericht Waldshut-Tiengen (sądu pierwszej instancji w Waldshut-Tiengen), podnosząc m.in., że § 6 ust. 1a Ausführungsgesetz jest sprzeczny z umową.
- 20 Sąd odsyłający zauważa, że ma miejsce zakłócenie konkurencji, ponieważ R. Graf otrzyma za sprzedaż w Szwajcarii produktów wyhodowanych w Niemczech cenę znacznie wyższą, niż uzyskałby w Niemczech. Sąd ten uważa, że sprzeciw wobec

umowy dzierżawy wyrażony przez Landratsamt Waldshut będzie ważny przy ustaleniu, że § 6 ust. 1a Ausführungsgesetz jest zgodny z umową.

- 21 Mając na uwadze powyższe, Amtsgericht Waldshut-Tiengen postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy § 6 ust. 1a [Ausführungsgesetz] jest zgodny z umową [...]?”

### **W przedmiocie pytania prejudycjalnego**

- 22 Należy wskazać, że sytuacja rolnika przygranicznego prowadzącego działalność na własny rachunek, który prowadzi działalność na terytorium jednej umawiającej się strony i dzierżawi grunt rolny położony na terytorium drugiej umawiającej się strony, wchodzi w zakres zastosowania umowy niezależnie od celu działalności gospodarczej, której służy umowa dzierżawy.
- 23 Następnie należy przypomnieć, że zasada równości traktowania, ustanowiona w art. 15 ust. 1 umowy załącznika I do umowy, dotyczącego dostępu do prowadzenia działalności gospodarczej i jej wykonywania, obowiązuje nie tylko w odniesieniu do „osób prowadzących działalność na własny rachunek” w rozumieniu art. 12 ust. 1 tego załącznika, ale także w odniesieniu do „osób prowadzących działalność na własny rachunek na terenach przygranicznych” w rozumieniu art. 13 ust. 1 tego załącznika, takich jak przygraniczni rolnicy szwajcarscy (zob. wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-13/08 Stamm i Hauser, Zb.Orz. s. I-11087, pkt 47–49 i sentencja).

- 24 W związku z tym należy ustalić, czy zasada równości traktowania w zakresie dostępu do prowadzenia działalności gospodarczej i jej wykonywania, ustanowiona w odniesieniu do osób prowadzących działalność na własny rachunek na terenach przygranicznych w art. 15 ust. 1 załącznika I do umowy, stoi na przeszkodzie uregulowaniu takiemu jak w sprawie przed sądem krajowym.
- 25 Należy stwierdzić, że w swoim sformułowaniu uregulowanie będące przedmiotem sprawy przed sądem krajowym nie wprowadza bezpośredniej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, gdyż właściwy organ może sprzeciwić się umowom dzierżawy gruntów rolnych niezależnie od przynależności państwowej jej stron, o ile spełnione są przesłanki zawarte w tym uregulowaniu.
- 26 Jednak zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zasada równości traktowania, stanowiąca pojęcie prawa Unii, zabrania nie tylko jawnej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, ale również wszelkich ukrytych form dyskryminacji, które poprzez stosowanie innych kryteriów rozróżniających powodują de facto ten sam skutek (zob. na przykład wyrok z dnia 12 września 1996 r. w sprawie C-278/94 Komisja przeciwko Belgii, Rec. s. I-4307, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo). Orzecznictwo to, istniejące już w czasie, gdy podpisywano umowę, ma również zastosowanie do jej wykonywania, zgodnie z art. 16 ust. 2 tej umowy.
- 27 Jeżeli chodzi o kwestię, czy przesłanki przewidziane w uregulowaniu, którego dotyczy sprawa przed sądem krajowym, w celu zakazania umowy dzierżawy, powodują de facto dyskryminację pośrednią, wystarczy zauważyć, że dyskryminacja ma miejsce w zakresie, w jakim osoby prowadzące działalność na własny rachunek na terenach przygranicznych, mające siedzibę w Szwajcarii i uprawiające grunty rolne w Niemczech, wyraźnie częściej legitymują się szwajcarską przynależnością państwową niż przynależnością państwową niemiecką (zob. podobnie wyrok z dnia 27 czerwca 1996 r. w sprawie C-107/94 Asscher, Rec. s. I-3089, pkt 37, 38).

- 28 Przesłanki przewidziane w uregulowaniu, którego dotyczy sprawa przed sądem krajowym, działają bowiem głównie na szkodę rolników szwajcarskich.
- 29 W razie stwierdzenia takiej dyskryminacji należy ustalić, czy może ona znaleźć uzasadnienie w jednym z powodów przewidzianych w umowie.
- 30 Na wstępie należy podkreślić, że zakłócenie konkurencji, o którym wspomniał Landratsamt Waldshut, wynikające z faktu, że przygraniczni rolnicy szwajcarscy, tacy jak R. Graf, uzyskiwaliby za sprzedaż swoich produktów wyhodowanych w Niemczech cenę znacznie wyższą, niż gdyby sprzedawali je w Niemczech, nie stanowi powodu przewidzianego w art. 5 ust. 1 załącznika I do umowy, na który można by się powołać w celu ograniczenia praw przyznanych postanowieniami tej umowy.
- 31 Landratsamt Waldshut powołuje się także na cel związany z zagospodarowaniem przestrzennym jako na uzasadnienie z zakresu porządku publicznego w rozumieniu art. 5 ust. 1 załącznika I do umowy.
- 32 Zgodnie z tym postanowieniem porządek publiczny jest powodem mogącym ograniczyć prawa przyznane umową. O ile, co do zasady, umawiające się państwa mają swobodę przy ustalaniu – zgodnie z potrzebami krajowymi, które w różnych państwach i w różnych okresach mogą być odmienne – wymogów porządku publicznego, to ich zakres nie może być określany jednostronnie przez każde z państw członkowskich poza kontrolą Trybunału (zob. podobnie wyrok z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie C-33/07 Jipa, Zb.Orz. s. I-5157, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo). W świetle tego stwierdzenia pojęcie porządku publicznego należy rozważać i interpretować w kontekście umowy i zgodnie z jej celami.

- 33 Należy zauważyć, że umowa mieści się w szerszych ramach stosunków między Unią Europejską a Konfederacją Szwajcarską, która – choć nie zdecydowała się na uczestnictwo w Europejskim Obszarze Gospodarczym i wewnętrznym rynku Unii – jest jednak z Unią związana licznymi umowami, obejmującymi obszerne dziedziny i wprowadzającymi szczególne prawa i obowiązki, pod pewnymi względami analogiczne do tych, które ustanowione są w traktacie. Ogólnym celem tych umów, w tym również umowy, której dotyczy sprawa przed sądem krajowym, jest zacieśnienie więzi gospodarczych między Unią a Konfederacją Szwajcarską. W związku z tym powody enumeratywnie wymienione w art. 5 ust. 1 załącznika I do umowy jako okoliczności uzasadniające odstępstwa od tych zawartych w nim norm podstawowych, takich jak zasada równości traktowania, podlegają wykładni ścisłej.
- 34 Patrząc z tej perspektywy, należy stwierdzić, że o ile zagospodarowanie przestrzenne i racjonalny podział gruntów rolnych w pewnych okolicznościach mogą stanowić prawnie uzasadniony cel leżący w interesie ogólnym, to przepisy takie jak w sprawie przed sądem krajowym, dotyczące dzierżawy gruntów rolnych, w żaden sposób nie mogą wchodzić w zakres pojęcia porządku publicznego w rozumieniu art. 5 ust. 1 załącznika I do umowy i ograniczać ustanowione w nim prawa.
- 35 Należy dodać, że uregulowanie krajowe takie jak to, którego dotyczy sprawa przed sądem krajowym, które jest dyskryminujące, sprzeczne jest także, jako nowy środek ograniczający, z klauzulą „stand still” zawartą w art. 13 umowy.
- 36 Mając na względzie powyższe rozważania, na przedłożone pytanie należy odpowiedzieć w ten sposób, że zasada równości traktowania zawarta w art. 15 ust. 1 załącznika I do umowy stoi na przeszkodzie istnieniu uregulowania państwa członkowskiego, takiego jak w sprawie przed sądem krajowym, które przewiduje, że właściwy organ tego państwa członkowskiego może sprzeciwić się umowie dzierżawy gruntów dotyczącej terenu położonego w określonej strefie terytorium tego państwa członkowskiego zawartej między mieszkańcem tego państwa członkowskiego a mieszkańcem strefy przygranicznej drugiej umawiającej się strony z tego powodu, że wydzierżawiony teren służy produkcji rolnej, której wytwory są przeznaczone do wywozu jako

zwolnione z opłat celnych poza rynek wewnętrzny Unii i że skutkiem tego jest zakłócenie konkurencji, jeżeli stosowanie tego uregulowania oddziaływa na znacznie większą liczbę obywateli drugiej umawiającej się strony niż obywatele państwa członkowskiego, na którego terytorium to uregulowanie obowiązuje. Do sądu krajowego należy wyjaśnienie, czy ta okoliczność ma miejsce.

### **W przedmiocie kosztów**

<sup>37</sup> Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

**Zasada równości traktowania zawarta w art. 15 ust. 1 załącznika I do umowy między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Konfederacją Szwajcarską, z drugiej strony, w sprawie swobodnego przepływu osób, podpisanej w Luksemburgu w dniu 21 czerwca 1999 r. stoi na przeszkodzie istnieniu uregulowania państwa członkowskiego, takiego jak w sprawie przed sądem krajowym, które przewiduje, że właściwy organ tego państwa członkowskiego może sprzeciwić się umowie dzierżawy gruntów dotyczącej terenu położonego w określonej strefie terytorium tego państwa członkowskiego, zawartej między mieszkańcem tego państwa członkowskiego a mieszkańcem strefy przygranicznej drugiej umawiającej się strony z tego powodu, że wydzierżawiony teren służy produkcji rolnej, której wytwory są przeznaczone do wywozu jako zwolnione z opłat celnych poza rynek wewnętrzny Unii, i że skutkiem tego jest**

**zakłócenie konkurencji, jeżeli stosowanie tego uregulowania oddziałuje na znacznie większą liczbę obywateli drugiej umawiającej się strony niż obywateli państwa członkowskiego, na którego terytorium to uregulowanie obowiązuje. Do sądu krajowego należy wyjaśnienie, czy ta okoliczność ma miejsce.**

Podpisy