



# ANALIZY & OPINIE

Jednym z aspektów nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej: ustawa o KUR), szeroko komentowanym, była kwestia zgodności przyjętych uregulowań z Konstytucją RP oraz prawem Unii Europejskiej. Na potencjalne naruszenie przepisów konstytucji zwracał uwagę m.in. rzecznik praw obywatelskich, wskazując na zbyt daleko idącą ingerencję ustawodawcy w prawo własności czy też prawo swobody działalności gospodarczej.

Na szereg wątpliwości wskazywano także w kontekście zgodności nowych przepisów z traktatem akcesyjnym Polski do UE, jak też z traktatem o funkcjonowaniu UE (TFUE). Uwagi w tym zakresie sygnalizowali nie tylko eksperci w mediach, ale także Rada Legislacyjna przy Prezisie Rady Ministrów.

Wchodząc do Unii, Polska uzyskała prawo do utrzymania przez 12 lat (a więc do 1 maja 2016 r.) ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych i leśnych przez obywateli państw członkowskich. Jednocześnie ustalono, że: „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”. Szkopuł w tym, że nowa ustawa rolna może być uznana za akt bardziej restrykcyjny od ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, co z kolei może implikować zarzuty niezgodności z traktatem akcesyjnym.

Nowe przepisy dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi oceniać należy także z uwzględnieniem przewidzianych w TFUE zasad swobody działalności gospodarczej i swobody przepływu kapitału. Nie negując prawa polskiego ustawodawcy do wprowadzenia ograniczeń w obrocie ziemią rolną ze względu na interes publiczny (co ma również miejsce w wielu innych krajach UE), należy zauważyć, że wszelkie ograniczenia swobód i wolności przewidzianych w TFUE spełniać muszą test proporcjonalności i niedyskryminacyjności. I tu pojawia się wątpliwość, czy środki dobrane przy tworzeniu nowej ustawy o KUR pozostają adekwatne do zamierzonych celów i czy celów tych nie można było osiągnąć mniej inwazyjnymi metodami.

## Postępowanie Komisji

Przekroczenie zasady proporcjonalności czy też naruszenie traktatu akcesyjnego może implikować odpowiedzialność Polski z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego. Komisja Europejska wyraziła już – na razie nieformalnie – zainteresowanie przyjętą przez polskiego prawodawcę nową ustawą rolą. Postępowanie w sprawie naruszenia przez państwo

członkowskie prawa unijnego składa się z dwóch etapów. W pierwszym Komisja podejmuje próbę współpracy z państwem członkowskim, dążąc do zaniechania działań naruszających prawo. Działania te stanowią pewnego rodzaju próbę nacisku politycznego, jeżeli jednak nie przyniosą oczekiwanych rezultatów, Komisja uprawniona jest do sformułowania oficjalnych zarzutów, a następnie wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE. Postępowanie przed Trybunałem może się zakończyć wyrokiem stwierdzającym naru-

ale których nie udało się sfinalizować do 30 kwietnia 2016 r.

Nowe przepisy dotyczą całego spektrum branż – nie tylko rolniczej, ale też deweloperów mieszkaniowych i magazynowych, firm produkcyjnych, przemysłu wydobywczego.

## Odpowiedzialność Skarbu Państwa

W ostatnim czasie w swojej praktyce zawodowej spotykamy się z rosnącym zainteresowaniem klientów

tylko niezgodność ustawy z Konstytucją RP, ale także z nadrzędnymi normami prawa UE. Tutaj też, co ciekawe, inaczej wygląda kwestia wykazania niezgodności nowych przepisów z prawem UE. W tym przypadku taka kontrola może być dokonana już w toku procesu odszkodowawczego. Innymi słowy, w momencie wnoszenia pozwu poszkodowany nie będzie musiał od razu powołać się na istniejące orzeczenie stwierdzające niezgodność nowych przepisów z prawem unijnym. Kwestia ta będzie oceniana w toku procesu.

niezgodność nowej ustawy rolnej z przepisami prawa UE oraz wykazać konkretną szkodę majątkową, która powstała w wyniku przyjęcia znowelizowanej ustawy. Szkoła i jej związek z nowymi przepisami to oczywiście kwestia wymagająca szczegółowej analizy w każdym konkretnym przypadku. W grę wchodzić mogą uszczerbki związane ze spadkiem wartości nieruchomości czy fiaskiem rozpoczętych procesów inwestycyjnych.

Warto zasygnalizować także możliwość wstępnego ustalenia odpowie-

# Ziemia rolna: państwo zapłaci za bezprawie legislacyjne

KRZYSZTOF ŁYSZYK, WIKTOR WESOŁOWSKI

Poszkodowani zmianą przepisów o handlu ziemią rolną mogą domagać się naprawienia szkody, jaką ponieśli. Mogą żądać m.in. odszkodowań za fiasko rozpoczętych procesów inwestycyjnych – uważają prawnicy.



MATERIAŁ PRASOWY



MATERIAŁ PRASOWY

szenie prawa unijnego, którego niewykonanie będzie z kolei podstawą do nalożenia kar finansowych na Polskę.

## Lista negatywnych konsekwencji

Opisana procedura nie niweluje jednak negatywnych skutków przepisów, na które narażona jest część ich adresatów. W szczególności działania Komisji nie rozwiązują kwestii ewentualnych szkód poniesionych w związku z wprowadzeniem przez państwo członkowskie regulacji niezgodnych z prawem UE.

Komentatorzy w zasadzie zgodnie wskazują, że nowe przepisy spowodują ograniczenie liczby transakcji i odpływ kapitału z rynku nieruchomości rolnych. Konsekwencją będzie zapewne spadek cen nieruchomości objętych przepisami nowej ustawy.

Co więcej, problemy mogą napotkać ci przedsiębiorcy, którzy prowadzą lub planują podjęcie działalności w oparciu o nieruchomości, które po 30 kwietnia 2016 r. objęte zostały reżimem nowej ustawy o KUR, chociaż nie są obecnie wykorzystywane na cele rolne. Problemem może być m.in. zakończenie tych projektów inwestycyjnych realizowanych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, które rozpoczęły się przed dniem wejścia w życie nowych przepisów,

kwestią odpowiedzialności Skarbu Państwa w związku z wejściem w życie nowych przepisów. Formalną drogę w tym zakresie otwiera art. 417<sup>1</sup> kodeksu cywilnego, który przewiduje odpowiedzialność deliktową Skarbu Państwa m.in. z tytułu szkód wyrządzonych tzw. bezprawiem legislacyjnym, czyli wydaniem aktów prawnych niezgodnych z normami nadrzędnymi.

W powszechnym odbiorze „bezprawie legislacyjne” rozumie się jako niezgodność działań ustawodawczych z Konstytucją RP. Dla wykazania na potrzeby postępowania odszkodowawczego, że nowe prawo narusza konstytucję, konieczne byłoby powołanie się przez potencjalnych powodów na wydanie wcześniej stosownego orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, czy to w ramach kontroli abstrakcyjnej nowych przepisów, czy też w wyniku wniesienia skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego. Biorąc pod uwagę wąski krąg podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowań w trybie kontroli abstrakcyjnej przed TK, ograniczoną możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej oraz prowadzone obecnie dyskusje dotyczące zasad, na jakich powinien orzekać Trybunał, istnieje ryzyko, że ocena zgodności przepisów nowej ustawy rolnej z konstytucją, nawet jeżeli nastąpi, to nieprędko.

Dlatego m.in. warto też pamiętać, że „bezprawie legislacyjne” to nie

Sąd krajowy po otrzymaniu pozwu opartego na zarzutach niezgodności prawa krajowego z prawem unijnym w toku postępowania o naprawienie szkody może skorzysta z możliwości wystąpienia do unijnego Trybunału Sprawiedliwości z tzw. pytaniem prejudycjalnym dotyczącym wykładni prawa unijnego w istotnym dla sprawy zakresie. Trybunał jako organ sądowniczy UE nie tylko rozstrzyga zgodnie ze swoimi kompetencjami sprawy ze skarg wniesionych przez Komisję Europejską, ale także dokonuje wykładni prawa unijnego oraz odpowiada na pytania sądów państw członkowskich, jeżeli jest to konieczne do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy zawiesz przed sądem któregoś z państw członkowskich. Zwracanie się z pytaniem prawnym do TSUE jest w praktyce sądów polskich działaniem podejmowanym coraz częściej. W ciągu ostatnich pięciu lat w TSUE zarejestrowano 50 pytań skierowanych przez polskie sądy.

## Już można iść z pozwem do sądu

W kontekście nowych przepisów ustawy o KUR istnieje więc już obecnie droga sądowa umożliwiająca poszkodowanym dochodzenie swoich roszczeń w postępowaniu cywilnym przed sądami polskimi. Potencjalni powodowie powinni uzasadnić

działalności Skarbu Państwa na przeszłość za wyrządzone szkody w drodze osobnego procesu jeszcze przed wystąpieniem przez poszkodowanych z roszczeniami o zapłatę konkretnych kwot.

W tym kontekście z pomocą poszkodowanym przyjść może w szczególności ustawa o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, która reguluje postępowanie sądowe w sprawach zainicjowanych wspólnie przez grupę co najmniej dziesięciu osób zgłaszających roszczenia na takiej samej podstawie faktycznej.

Ustawa o postępowaniu grupowym, która mogłaby znaleźć zastosowanie w tego typu sprawach, umożliwia nie tylko dochodzenie w jednym postępowaniu roszczeń o zapłatę przez grupę podmiotów, znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnej i faktycznej, ale także wytoczenie powództwa właśnie o ustalenie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Taki wyrok ustalający przesądzałby zasadę odpowiedzialności Skarbu Państwa i umożliwiał ograniczenie późniejszych postępowań jedynie do kwestii ustalenia wysokości poniesionej szkody. ©

Krzysztof Łyszyk jest radcą prawnym, partnerem w KKLW – Kurzyński Kościński Łyszyk i Wspólnicy  
Wiktor Wesołowski jest tam adwokatem