

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PEDRA CRUZA VILLALÓNA
przedstawiona w dniu 30 września 2010 r.¹

I — Wprowadzenie

1. W niniejszej sprawie Landgericht Berlin zwrócił się do Trybunału z pytaniem, czy przepis krajowy przewidujący różne sposoby szacowania wartości rynkowej prywatyzowanych gruntów rolnych położonych w nowych krajach związkowych jest zgodny z art. 87 WE (art. 107 TFUE).

2. W pierwszej kolejności, zagadnienie to wymaga określenia, na czym właściwie polegają sposoby regulowane rozpatrywanym przepisem, która to kwestia jest sporna między stronami postępowania przed sądem krajowym; następnie wymaga ono zbadania, czy sposoby te pozwalają w praktyce na ustalenie rzeczywistej wartości rynkowej prywatyzowanych gruntów. Ten ostatni element jest istotny dla zagwarantowania, że w rozpatrywanych transakcjach nie została przekroczona maksymalna wysokość dopuszczalnej przez prawo Unii pomocy, którą może otrzymać nabywca gruntów (35% wartości rynkowej).

3. Jak zobaczymy, zarówno techniczny charakter tej sprawy, jak i brak definicji głównych

jej elementów, zobowiązują moim zdaniem Trybunał do udzielenia na postawione pytanie odpowiedzi warunkowej i dynamicznej, to jest uzależnionej z jednej strony od różnych podlegających zmianom ocen faktycznych, a z drugiej strony od dokonanej przez sąd krajowy wykładni prawa krajowego, opartej na konkretnym stosowaniu spornego przepisu w poszczególnych przypadkach.

II — Ramy prawne

A — Przepisy prawa Unii w przedmiocie pomocy państwa

4. W dniu 10 lipca 1997 r. Komisja opublikowała komunikat w sprawie elementów pomocy państwa w sprzedaży gruntów i budynków przez władze publiczne (zwany dalej „komunikatem”)², mając na celu wyjaśnienie swojej

1 — Język oryginału: hiszpański.

2 — Dz.U. C 209, s. 3.

polityki w tej materii i zmniejszenie w ten sposób liczby spraw do zbadania.

5. Tytuł II pkt 2 lit. a) tego komunikatu w akapicie pierwszym stanowi, że jeżeli władze publiczne nie zamierzają posłużyć się procedurą otwartego i bezwarunkowego przetargu publicznego (która uważana jest za sprzedaż zrealizowaną według wartości rynkowej i która w konsekwencji nie zawiera żadnego elementu pomocy państwa), „jeden lub więcej niezależnych rzeczoznawców powinno[i] przeprowadzić niezależną wycenę przed negocjacjami w sprawie sprzedaży w celu ustalenia wartości rynkowej na podstawie powszechnie przyjętych wskaźników rynkowych i standardów wyceny. Tak wyznaczona cena rynkowa jest minimalną ceną zakupu, na jaką można się zgodzić bez udzielania pomocy państwa”. Akapit piąty tego tytułu zawiera wyjaśnienie, że „wartość rynkowa” oznacza cenę, po której grunty i budynki mogłyby być sprzedane na podstawie prywatnej umowy między wyrażającym wolę sprzedaży sprzedawcą, a niezależnym kupującym w dniu wyceny, przy założeniu, że nieruchomość jest publicznie wystawiona na rynku, warunki rynkowe zezwalają na prawidłową sprzedaż, a na negocjacje dotyczące sprzedaży przewidziano zwykły okres, biorąc pod uwagę rodzaj nieruchomości.

6. Rozporządzenie Rady (WE) nr 950/97 w sprawie poprawy efektywności struktur rolniczych³ zawiera kilka szczególnych przepisów dotyczących pomocy w zakresie polityki rolnej. Jego art. 7 ust. 2 lit. b) stanowi,

3 — Rozporządzenie Rady z dnia 20 maja 1997 r. (Dz.U. L 142, s. 1).

że całkowita wartość pomocy wyrażona w procentach wielkości inwestycji jest ograniczona do 35% w przypadku inwestycji w nieruchomości, które nie są położone na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. To rozporządzenie zostało uchylone i zastąpione przez rozporządzenie (WE) nr 1257/1999⁴, którego art. 7 ust. 2 stanowi, że „całkowita kwota wsparcia, wyrażona w procentach wielkości dotowanej inwestycji, jest ograniczona do maksymalnie 40% [...]”.

B — Prawo niemieckie

7. Normy regulujące program nabywania gruntów rolnych w nowych krajach związkowych zawarte zostały w ustawie z dnia 27 września 1994 r. (Ausgleichsleistungsgesetz – AusglLeistG; zwanej dalej „ustawą w sprawie rekompensat”)⁵, której aktem wykonawczym w tym względzie jest rozporządzenie z dnia 20 grudnia 1995 r.

4 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia (Dz.U. 160, s. 80).

5 — Gesetz über staatliche Ausgleichsleistungen für Enteignungen auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage, die nicht mehr rückgängig gemacht werden können (ustawa dotycząca rekompensaty ze strony państwa za niepodlegające restytucji konfiskaty przeprowadzone w okresie lat 1945–1949 przez okupacyjne władze sowieckie na podstawie prawa okupacyjnego lub prerogatyw władzy okupacyjnej), BGBl. I 1994, s. 2624.

(Flächenerwerbsverordnung; zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie nabywania gruntów”)⁶.

8. Zgodnie z § 3 ust. 7 ustawy w sprawie rekompensat wartość gruntów rolnych ustala się poprzez obniżenie wartości rynkowej o 35%.

9. Paragraf 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie nabywania gruntów w wersji mającej zastosowanie w niniejszej sprawie stanowił, co następuje:

„Wartość rynkowa gruntów rolnych w rozumieniu § 3 ust. 7 zdanie pierwsze i szóste [...] Ausgleichleistungsgesetz podlega obliczeniu zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie szacowania nieruchomości (Wertermittlungsverordnung) z dnia 6 grudnia 1988 r. (BGBl. I, s. 2209) [...]. Jeżeli istnieją regionalne wartości referencyjne dla gruntów użytkowych i pastwisk w danym regionie [regionale Wertansätze], wartość gruntów jest oceniana na ich podstawie. Te regionalne wartości referencyjne są publikowane przez federalnego ministra finansów w oficjalnym dzienniku federalnym [Bundesanzeiger]. Kupujący lub jednostka prywatyzacyjna mogą domagać się weryfikacji wartości rynkowej w drodze wyceny wartości rynkowej sporządzonej przez

powołaną na podstawie § 192 kodeksu budowlanego [Baugesetzbuch] i terytorialnie właściwą komisję rzeczoznawców [Gutachtersausschuss], jeżeli istnieją przesłanki, by sądzić, że regionalne wartości referencyjne nie stanowią prawidłowej podstawy określenia tej wartości”⁷.

C — Decyzje Komisji w sprawie niemieckiego systemu prywatyzacji gruntów

10. Na skutek pierwszej decyzji, w której Komisja uznała system pomocy ustanowiony przez niemiecki program prywatyzacji gruntów za częściowo niezgodny ze wspólnym

6 — Verordnung über den Erwerb land- und forstwirtschaftlicher Flächen, das Verfahren sowie den Beirat nach dem Ausgleichleistungsgesetz (rozporządzenie w sprawie nabywania gruntów rolnych i leśnych, procedury i komisji konsultacyjnej ustanowionej zgodnie z ustawą w sprawie rekompensat), BGBl. I 1995, s. 2072.

7 — Ta wersja obowiązywała do dnia 10 lipca 2009 r. Nowa wersja, która weszła w życie od dnia 11 lipca tego samego roku, brzmi następująco (zmiany zostały podkreślone): „Wartość rynkowa gruntów rolnych w rozumieniu § 3 ust. 7 zdanie pierwsze i szóste [...] Ausgleichleistungsgesetz podlega obliczeniu zgodnie z Wertermittlungsverordnung [rozporządzeniem w sprawie szacowania nieruchomości] z dnia 6 grudnia 1988 r. (BGBl. I, s. 2209) [...]. Jeżeli istnieją regionalne wartości referencyjne dla gruntów ornych i użytków zielonych, wartość gruntów jest oceniana na ich podstawie. Regionalne wartości referencyjne są publikowane przez federalnego ministra finansów w oficjalnym dzienniku federalnym [Bundesanzeiger] [...]. Jeżeli istnieją przesłanki, by sądzić, że regionalne wartości referencyjne nie stanowią prawidłowej podstawy, jednostka prywatyzacyjna przygotowuje ofertę, uwzględniając zmianę wartości. W przypadku braku zgody na tę ofertę kupujący lub jednostka prywatyzacyjna mogą domagać się nowego oszacowania ceny w drodze wyceny wartości rynkowej sporządzonej przez powołaną na podstawie § 192 kodeksu budowlanego i terytorialnie właściwą komisję lub przez rzeczoznawcę sądowego, które powinno uwzględniać także ostatnie zmiany wartości w ramach procedur przetargowych porównywalnych gruntów”.

rynkiem⁸, władze niemieckie wprowadziły pewne zmiany normatywne, w następstwie czego regulacja niemiecka w ww. brzmieniu została w nowej decyzji Komisji z dnia 22 grudnia 1999 r. uznana za zgodną z art. 87 WE⁹.

III — Postępowanie przed sądem krajowym oraz pytanie prejudycjalne

11. BVVG (Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, zwana dalej „BVVG”), pozwana w postępowaniu przed sądem krajowym, jest spółką zależną, w której 100% udziałów posiada Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, instytucja publiczna odpowiedzialna za zadania szczególnie związane ze zjednoczeniem Niemiec. Ta ostatnia instytucja powierzyła BVVG zadanie przeprowadzenia prywatyzacji pewnych gruntów rolnych i lasów.

12. W drodze umowy z dnia 18 grudnia 2007 r. BVVG sprzedała Seydaland różne użytki rolne, które w przeszłości stanowiły własność Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Cena

sprzedaży wyniosła 245 907,91 EUR, z czego kwota 210 810,18 EUR dotyczyła gruntów rolnych.

13. Seydaland pozwała BVVG przed Landgericht Berlin, twierdząc, że cena była za wysoka z uwagi na zastosowanie nieprawidłowej procedury wyceny. Jej zdaniem, jeżeli zastosowano by regionalne wartości referencyjne, cena wyniosłaby jedynie 146 850,24 EUR. Dla pozwanej jednak sprzedaż za tę cenę stanowiłaby pomoc państwa sprzeczną z art. 87 WE.

14. Uznawszy, że rozstrzygnięcie sporu zależy od tego, czy § 5 rozporządzenia w sprawie nabywania gruntów rolnych narusza art. 87 WE, Landgericht Berlin przedstawił Trybunałowi następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy § 5 ust. 1 zdanie drugie i czwarte¹⁰ rozporządzenia w sprawie nabywania gruntów rolnych, wydanego w wykonaniu § 4 ust. 3 pkt 1 ustawy w sprawie rekompensat, jest zgodny z art. 87 WE?”

8 — Decyzja 1999/268/WE Komisji z dnia 20 stycznia 1999 r. dotycząca nabywania gruntów na podstawie ustawy w sprawie rekompensat (Dz.Ú. L 107, s. 21).

9 — Decyzja (pomoc państwa N 506/99) – Niemcy, podana do wiadomości Republiki Federalnej Niemiec pismem Komisji z dnia 19 stycznia 2000 r.

10 — Wersja oryginalna pytania prejudycjalnego dotyczy błędnie zdania drugiego i trzeciego.

IV — Postępowanie przed Trybunałem

15. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony w sekretariacie Trybunału w dniu 1 lipca 2009 r.

16. Seydaland, BVVG, Komisja i rząd niemiecki przedłożyły uwagi pisemne.

17. Dnia 30 kwietnia 2010 r. Trybunał, celem uzyskania pisemnej odpowiedzi, skierował do rządu niemieckiego dwa pytania dotyczące przewidzianej w § 192 kodeksu budowlanego komisji rzeczoznawców: w pierwszej kolejności zapytano o reguły ustalania jej członków oraz o stosowane przez tę komisję reguły działania w przypadku podjęcia działań w zakresie prywatyzacji gruntów rolnych na podstawie § 5 rozporządzenia w sprawie nabywania gruntów; w drugiej kolejności zapytano, czy przy ustalaniu w tym kontekście wartości rynkowej gruntów komisja związana jest wartościami referencyjnymi, czy, przeciwnie, dysponuje pewnym zakresem uznania. Rząd niemiecki odpowiedział na oba pytania w dokumencie przedstawionym w dniu 28 maja 2010 r. W odniesieniu do składu komisji rzeczoznawców stwierdza on, pokrótce rzecz ujmując, że jej członkowie powinni być specjalistami w tej dziedzinie i niezależni (ich główna działalność na przykład nie może polegać na określaniu wartości nieruchomości jednostki terytorialnej, o którą chodzi) oraz że reguły wyznaczania członków tej komisji są ustalane przez poszczególne kraje

związkowe. W odniesieniu do drugiego pytania rząd niemiecki stwierdza, że komisje rzeczoznawców są wolne i niezależne oraz że nie są one związane żadną wartością referencyjną, choć istnieją pewne parametry, które mogą one brać pod uwagę. W pierwszej fazie ustala się parametry, jakie mogą zostać wzięte pod uwagę przy wycenie terenu, o który chodzi, a następnie rozważa się, jaką wartość należy przypisać tym parametrom.

V — Przedstawienie problemu i jego sformułowanie

A — Spór zawisły przed sądem krajowym: stanowiska stron

18. W zawisłym przed nim sporze Landgericht Berlin będzie musiał dokonać oceny, czy działanie BVVG, spółki odpowiedzialnej za prywatyzację gruntów rolnych byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej, podjęte przez nią przy zawieraniu umowy z Seydaland, było zgodne z prawem.

19. W tym znaczeniu sprawa dotyczy centralnego elementu systemu tych prywatyzacji, jakim jest sposób wyliczenia wartości

rynkowej, stanowiący podstawę określenia ceny sprzedaży tych gruntów.

Pozwana, wybierając trzeci, nieprzewidziany przez wskazany § 5, sposób polegający na wywiedzeniu ceny sprzedaży z aktualnej sytuacji na rynku przy zastosowaniu własnego sposobu wyceny, postąpiła nieprawidłowo.

20. Bezsporne jest, że zgodnie z prawem Unii intensywność pomocy, jaką może otrzymać kupujący, wynosi 35% wartości rynkowej nabywanych gruntów¹¹. Z uwagi na powyższe zgodnie z § 3 ust. 7 niemieckiej ustawy w sprawie rekompensat wartość gruntów rolnych jest obliczana poprzez obniżenie wartości rynkowej o 35%.

21. Różnica zdań pojawia się, gdy chodzi o określenie sposobu wyceny, jaki należy zastosować w sprawie takiej jak niniejsza, by zgodnie z wymogami prawa wewnętrznego i traktatowego móc uzyskać rzeczywistą wartość prywatyzowanych gruntów.

23. Odpierając powyższe, BVVG podnosi, że regionalne wartości referencyjne w momencie zawarcia umowy sprzedaży nie były adekwatne, ponieważ nie były w stanie wystarczająco szybko przystosować się do nowej sytuacji rynkowej w nowych krajach związkowych, charakteryzującej się nadzwyczajnym wzrostem cen gruntów rolnych¹². Wartości te nie odzwierciedlały aktualnej sytuacji na rynku, tylko niższe ceny sprzed roku lub dwóch lat. W konsekwencji, jeżeli obliczono by cenę przy zastosowaniu regionalnych wartości referencyjnych, otrzymano by wartość niższą od rynkowej i, obniżając ją o 35%, bezprawnie przyznano by pomoc państwa.

22. Seydaland uważa, że opierając się na § 5 niemieckiego rozporządzenia w sprawie nabywania gruntów rolnych, BVVG powinna była obliczyć cenę sprzedaży gruntów albo na podstawie oficjalnie opublikowanych regionalnych wartości referencyjnych, albo zwrócić się do powołanej na podstawie § 192 kodeksu budowlanego komisji rzeczoznawców.

24. Samo federalne ministerstwo finansów zdało sobie zresztą sprawę z tej sytuacji i dlatego w dniu 10 lipca 2007 r. poleciło BVVG dokonać weryfikacji opublikowanych w oficjalnym dzienniku federalnym (*Bundesanzeiger*) regionalnych wartości referencyjnych w ten sposób, że regionalne wartości referencyjne nie miały stanowić podstawy ustalenia wartości rynkowej, jeżeli odbiegały o ponad

11 — Nie kwestionuje się również, że zastosowanie ceny sprzedaży poniżej ceny rynkowej stanowi w tym przypadku „pomoc państwa” w rozumieniu orzecznictwa, ponieważ spełnione zostały wszystkie przesłanki z art. 87 WE (obecnie art. 107 TFUE). Inny przykład tego rodzaju pomocy w wyroku z dnia 11 grudnia 2008 r. w sprawie C-295/07 P Komisja przeciwko Département du Loiret, Zb.Orz. s. I-9363.

12 — Według twierdzeń pozwanej ceny te wzrosły o 18% w 2007 r. i o 15% w 2008 r.

20% od przeciętnych cen sprzedaży w porównywalnych transakcjach.

25. Według przeprowadzonych przez pozwaną wycień stan taki zaistniał w niniejszej sprawie. Z tej przyczyny oraz zważywszy na trudności, jakie niosłoby za sobą dokonywanie wycen indywidualnych przy każdej sprzedaży w ramach tak szerokiego programu prywatyzacji, BVVG skorzystała z nowego zestawienia wartości referencyjnych, sporządzonego przez siebie na podstawie danych uzyskanych z poprzednich sprzedaży gruntów i danych pochodzących od powołanej na podstawie § 192 kodeksu budowlanego komisji rzeczoznawców.

26. BVVG i rząd niemiecki podnoszą przed Trybunałem, że z punktu widzenia prawa Unii działanie BVVG było prawidłowe, ponieważ określenie aktualnej i rzeczywistej wartości rynkowej jest niezbędnym wymogiem z niego płynącym (w szczególności z art. 87 WE i z komunikatu Komisji z 1997 r.). Ponadto twierdzą one również, że działanie to było legalne w świetle prawa krajowego, zważywszy, że § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie nabywania gruntów rolnych nie zakazuje wykorzystania sposobu wyceny innego niż te, które zostały wyraźnie w nim wymienione.

27. Tak więc Landgericht Berlin w swoim pytaniu prejudycjalnym nie prezentuje

wątpliwości, przynajmniej bezpośrednich, co do zgodności z prawem działania BVVG w niniejszej sprawie. Sąd odsyłający chce dowiedzieć się, czy „§ 5 ust. 1 zdanie drugie i czwarte” rozporządzenia w sprawie nabywania gruntów jest in abstracto zgodny z art. 87 WE.

28. Wobec tego nie chodzi o rozstrzygnięcie, czy zastosowany w tej sprawie przez BVVG sposób wyceny prowadził do określenia wartości rynkowej gruntów (wydaje się to bezdyskusyjne), ale o to, czy pozostałe, wyraźnie wymienione we wskazanym § 5, sposoby wyceny też pozwoliłyby ją określić. Tylko w przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej, można by uznać, że ten przepis jest zgodny z prawem Unii¹³.

29. Przed przystąpieniem do tej analizy należy przeformułować pytanie.

13 — Argument, że Komisja w decyzji z dnia 22 grudnia 1999 r. wyraziła przychylne stanowisko co do dwóch sposobów wyceny z § 5, jest tutaj bez znaczenia, bowiem nic nie jest w stanie uniemożliwić Trybunałowi wyrażenia poglądu przeciwnego do tej teoretycznej aprobaty Komisji. Dlatego uważam, że nie ma potrzeby analizowania treści tej decyzji. W każdym razie, jak przypomina rząd niemiecki oraz Komisja, nie zaaprobowała ona wskazanych metod w sposób bezwarunkowy, ale z zastrzeżeniem, że w praktyce pozwolą na ustalenie wartości rynkowej danych gruntów.

B — *Przeformułowanie pytania*

30. Po pierwsze, należy przypomnieć, że Landgericht Berlin odnosi się jedynie do § 5 ust. 1 zdanie drugie i czwarte, które w wersji obowiązującej w momencie zawarcia umowy wyraźnie odwoływały się do dwóch sposobów szacowania: odpowiednio do regionalnych wartości referencyjnych oraz do powołanej na podstawie § 192 kodeksu budowlanego komisji rzeczoznawców.

31. W zasadzie więc Landgericht Berlin w swoim pytaniu prejudycjalnym pominął pierwsze zdanie § 5, zgodnie z którym „wartość rynkowa gruntów rolnych [...] podlega obliczeniu zgodnie z Wertermittlungsverordnung z dnia 6 grudnia 1988 r.”. Rząd niemiecki utrzymuje, że ta część przepisu jest niezbędna dla dokonania prawidłowej wykładni całego przepisu i najważniejsza, jeżeli chodzi o zapewnienie jego całkowitej zgodności z prawem Unii. Uważam, że w celu udzielenia sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi należy przeanalizować cały § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie nabywania gruntów rolnych.

32. Po drugie, należy przypomnieć, że w ramach procedury prejudycjalnej Trybunał nie jest uprawniony do wypowiedzania się bezpośrednio o zgodności normy krajowej z prawem Unii. W konsekwencji należy odnieść się

do § 5 rozporządzenia w sprawie nabywania gruntów rolnych w sposób pośredni.

33. Mając na uwadze powyższe, uważam że poprawnie sformułowane pytanie powinno brzmieć następująco:

„Czy przepis krajowy taki jak § 5 ust. 1 Flächenerwerbsverordnung jest sprzeczny z art. 87 WE?”.

VI — Analiza pytania prejudycjalnego

A — W przedmiocie tego, czy sposoby wyceny z § 5 ust. 1 pozwalają na ustalenie rzeczywistej wartości rynkowej

34. Jak wyżej wskazano, ocena zgodności § 5 rozporządzenia w sprawie nabywania gruntów rolnych z art. 87 WE wymaga rozstrzygnięcia, czy ujęte w tym przepisie sposoby wyceny są właściwe, aby ustalić za ich pomocą rzeczywistą wartość rynkową gruntów rolnych. Tylko w przypadku udzielenia odpowiedzi pozytywnej można będzie zagwarantować, że stosowanie tego przepisu nie doprowadzi do ustalenia ceny tak niskiej, że sprowadzi się to do przyznania kupującemu pomocy państwa.

35. Dla potrzeb przeprowadzenia tej analizy celowym wydaje się poczynienie pewnych uwag wstępnych.

36. Nie ma właściwie potrzeby, aby dokonać spostrzeżenia, że znaczenie określenia wartości rynkowej tych gruntów wynika z faktu, iż Niemcy skorzystały z maksymalnie dopuszczalnego jej obniżenia, w tym przypadku o 35% tej wartości, dla ustalenia ceny sprzedaży gruntów¹⁴. W przypadku gdyby państwo zdecydowało się na zastosowanie znacznie mniejszej obniżki, ryzyko, że wadliwe ustalenie wartości rynkowej natychmiast przekształciłoby się w bezprawnie przyznaną pomoc państwa, byłoby znacznie mniejsze. Jeżeli natomiast państwo, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, decyduje się na zastosowanie całej dozwolonej obniżki, każde ustalenie niższej wartości rynkowej gruntów, w odniesieniu do której można w uzasadniony sposób twierdzić, że nie odzwierciedla ona wartości rynkowej, przekształca się w pomoc niezgodną z prawem.

37. Oczywistym jest, że nie ma żadnego nieomylnego sposobu ustalenia rzeczywistej wartości rynkowej „ex ante”, jak również oczywistym jest, że nie wszystkie możliwe sposoby są jednakowo właściwe. W początkowej wersji spornego przepisu Niemcy odrzuciły zarówno otwarty przetarg publiczny, jak i wycenę indywidualną, wybierając dwie procedury, jedną podstawową, polegającą na wykorzystaniu tak zwanych regionalnych wartości referencyjnych, oraz drugą, pomocniczą,

polegającą na oszacowaniu przez komisję rzeczoznawców, która przynajmniej częściowo, jak się wydaje, miała kierować się własnymi zestawieniami wartości.

38. Niewątpliwie najlepszy sposób ustalenia wartości rynkowej polega na poddaniu transakcji procedurze otwartego i bezwarunkowego przetargu publicznego. W swym komunikacie z dnia 10 lipca 1997 r. Komisja uznaje bowiem, że taka sprzedaż w drodze przetargu zawsze prowadzi do ustalenia wartości rynkowej i przez to nie zawiera żadnego elementu pomocy państwa. W braku przetargu komunikat ten w sposób oczywisty preferuje jednak wycenę indywidualną opartą na podstawie „powszechnie przyjętych wskaźników rynkowych i standardów wyceny”.

39. Zatem sam fakt, że § 5 rozporządzenia w sprawie nabywania gruntów rolnych nie przewiduje w tych przypadkach stosowania postępowania przetargowego – trudnego do zrealizowania w tak szeroko zakrojonych programach prywatyzacji jak ten rozpatrywany – nie prowadzi do jego niezgodności z prawem Unii.

40. Z drugiej strony, również wykorzystanie zestawień lub wartości referencyjnych, moim zdaniem, nie stanowi czynnika, który sam w sobie przesądza o tym, że sporny sposób wyceny jest niewłaściwy, aby ustalić wartość rynkową: sam komunikat Komisji odnosi się, jak widać, do stosowania „wskaźników

14 — Paragraf 3 ust. 7 ustawy w sprawie rekompensat.

rynkowych” oraz „powszechnie przyjętych standardów wyceny”. Komunikat ten daje zaś do zrozumienia, że te wskaźniki lub standardy powinny być możliwie jak najbardziej aktualne, aby uniknąć sytuacji, w której tracą one swoją ważność i zostają zdezaktualizowane przez nową sytuację na rynku¹⁵. Ryzyko zaistnienia tej sytuacji jest niewątpliwie większe w kontekście szczególnej tendencji zwykłej cen, co ma miejsce w niniejszej sprawie.

41. Wreszcie większe lub mniejsze prawdopodobieństwo tego, czy dana procedura wyceny wartości rynkowej osiąga swój cel, ma bez wątpienia konsekwencje w zakresie jej zgodności z prawem Unii. Przy ujęciu zaś przedstawionego zagadnienia, tak jak w niniejszym przypadku, w kategoriach ogólnej i abstrakcyjnej oceny danej procedury, koniecznym będzie ustalenie pewnego stopnia „nieprawdopodobieństwa” tego, że ten rezultat, czyli wartość rynkowa, może zostać uzyskany, jeszcze przed stwierdzeniem naruszenia prawa Unii.

42. To, że „nieprawdopodobieństwo” to nie może zostać ocenione w kategoriach ogólnych, nie skutkuje jednak tym, że każde zastosowanie spornego przepisu będzie zgodne z prawem Unii. Sąd odpowiedź, która

zostanie udzielona przez Trybunał w niniejszej sprawie, nie rozstrzygnie wszystkich problemów, które mogą zaistnieć przy stosowaniu tego przepisu przez sąd krajowy. Przeciwnie, będzie on tym, który będzie musiał przeanalizować, czy w okolicznościach danego przypadku doszło czy nie do bezprawnej pomocy.

43. Właśnie w takim ujęciu oraz z perspektywy dynamicznej należy przeanalizować dwa wyraźnie wymienione w § 5 rozporządzenia w sprawie nabywania gruntów rolnych sposoby wyceny.

1. Sposób wyceny oparty na „regionalnych wartościach referencyjnych” (regionale Wertansätze)

44. Niewątpliwie słabym punktem wszelkich wartości referencyjnych jest ich możliwa, a nawet przewidywalna „dezaktualizacja”, czyli brak ich korelacji ze zmianami rynkowymi; słowem – ich sztywność wobec co do zasady zmiennego zjawiska. Dlatego możliwość „aktualizacji” tych wartości nabiera kluczowego znaczenia, i to pomimo tego, że nigdy nie można zagwarantować, iż te prognozy aktualizacyjne będą wystarczające.

¹⁵ — Z tego powodu w tytule II pkt 2 lit. a) akapit piąty komunikatu za wartość rynkową uznaje się cenę, po której można by swobodnie dokonać sprzedaży „w dniu wyceny”.

45. Akta niniejszej sprawy dostarczają niewiele konkretnych danych dotyczących sposobu opracowania tych regionalnych wartości referencyjnych¹⁶, jak również, co bardziej istotne, dotyczących rytmu lub szybkości ich aktualizacji (która może różnić się w zależności od kraju związkowego).

szybkiej aktualizacji, zwłaszcza w przypadku cen o tendencji zwyżkowej.

2. Wycena zlecona „komisji rzeczoznawców” (Gutachtersausschuss)

46. Seydaland przedstawia dokument Landesamt für Vermessung (regionalnego urzędu katastralnego) dla kraju związkowego Sachsen-Anhalt, w którym stwierdzono, że będące podstawą określenia regionalnych regionalne wartości referencyjnych referencyjne wartości gruntów (Bodenrichtwerte) z § 196 kodeksu budowlanego są szybko aktualizowane (co najmniej corocznie). Nawet jeżeli zostanie to potwierdzone, to i tak informacja ta odzwierciedla sytuację tylko w tym kraju związkowym.

48. Już sam § 5 rozporządzenia w sprawie nabywania gruntów rolnych wydaje się zaradzać tej ostatniej niedogodności poprzez dopuszczenie w takich przypadkach możliwości zastąpienia, podlegającej zastosowaniu w pierwszej kolejności, wyceny opartej na regionalnych wartościach referencyjnych wyceną powołanej i właściwej terytorialnie komisji rzeczoznawców, która to komisja dokonuje wyceny wartości rynkowej zgodnie z § 192 kodeksu budowlanego.

47. Zresztą już w trakcie niniejszego postępowania praktycznie nie podważano kwestii, że w momencie zawarcia spornej umowy oficjalnie opublikowane zestawienia nie odzwierciedlały aktualnej wartości rynkowej. Z perspektywy dynamicznej można więc wnioskować, że wskazane regionalne wartości referencyjne nie odpowiadają wartości rynkowej, jeżeli nie podlegają wystarczająco

49. Działanie takich komisji mogłoby stanowić bardziej elastyczny instrument o większej zdolności przystosowania się do szybkich zmian poziomu cen. Mimo to z akt sprawy wynika, że nie ma jednolitego poglądu w tej kwestii.

50. Z jednej strony, Landgericht Berlin przyznaje, że komisje nie określają wartości rynkowej, „opierając się na aktualnej sytuacji rynkowej, ale na podstawie sporządzanego przez komisję na podstawie § 195 kodeksu budowlanego zestawienia cen sprzedaży, które może odzwierciedlać ceny sprzed kilku lat”.

16 — Poza tym, że opierają się one na „referencyjnych wartościach gruntów” (Bodenrichtwerte) zawartych w § 196 kodeksu budowlanego. Regionalne wartości referencyjne oraz referencyjne wartości gruntów wydają różnić się między sobą w zależności od obszaru, które jedne i drugie obejmują (w tym sensie C. Columbus, Die Gemeinschaftskonformität des regionalen Wertansatzes, *Briefe zum Agrarrecht* 1/2009, s. 14 i 15).

W końcu, komisje rzeczoznawców również działają w oparciu o wcześniej powstałe zestawienia, których, tak samo jak regionalnych regionalne wartości referencyjnych, dotyczy ten sam problem utraty aktualności¹⁷.

zaktualizowane, oraz to, czy komisja ta dysponuje wystarczającym zakresem swobody, aby odejść w odpowiednim przypadku od tych wcześniej ustalonych wartości.

51. Jednak rząd niemiecki utrzymuje, że członkowie komisji nie są związani żadną wartością referencyjną oraz że mogą oni uwzględnić w treści swojej decyzji w sprawie wartości inne okoliczności. W szczególności § 5 zdanie pierwsze rozporządzenia w sprawie nabywania gruntów rolnych według rządu niemieckiego¹⁸ daje komisji rzeczoznawców możliwość wykorzystania innych i bardziej elastycznych sposobów wyceny. Do tej możliwości odniosę się jednak w moich dalszych rozważaniach.

B — W przedmiocie tego, czy § 5 ust. 1 przewiduje inne alternatywne sposoby wyceny

53. Pomimo, iż doszedłem do wniosku, że obydwie wcześniej przeanalizowane sposoby wyceny nie są w stanie zapewnić prawidłowego oszacowania wartości rynkowej, § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie nabywania gruntów rolnych mógłby zostać uznany za zgodny z prawem Unii, jeżeli można by było dokończyć jego wykładni w taki sposób, iż z jego brzmienia nie wynika zakaz wykorzystywania dla ustalenia wartości rynkowej mechanizmu alternatywnego (na przykład tego zastosowanego przez BVVG).

52. Nawet uwzględniając te przemawiające na jego korzyść przesłanki, ten drugi sposób wyceny może zostać uznany za zgodny z art. 87 WE tylko przy zastrzeżeniu, że umożliwi on, przy jego praktycznym zastosowaniu, uzyskanie prawidłowego rezultatu. To znowu sąd krajowy będzie musiał ocenić, w jakim zakresie wskaźniki lub zestawienia, które są lub powinny być wykorzystane przez komisję rzeczoznawców, są wystarczająco

54. Z akt sprawy nie wynika jasno, czy ten alternatywny sposób wyceny jest możliwością wynikającą ze wskazanego § 5, czy też, aby dojść do rozstrzygnięcia zgodnego z wymogami art. 87 WE, przepisu tego nie należy stosować.

17 — Z faktu, że sporządzone zgodnie z § 195 kodeksu budowlanego zestawienie cen sprzedaży (Kaufpreissammlung) służy do określenia „referencyjnych wartości gruntów” z § 196 tego samego kodeksu (Bodenrichterte), które stanowią zarazem podstawę regionalnych wartości referencyjnych (regionale Wertansätze) (zob. poprzedni przypis).

18 — Takie stanowisko wynika z pierwszych uwag interwenienta przedstawionych w trakcie niniejszego postępowania.

55. Sąd odsyłający oraz Komisja podzielają opinię, że § 5 ust. 1 przewiduje tylko dwa

sposoby wyceny wartości rynkowej. Rząd niemiecki utrzymuje natomiast, że wskazany przepis daje szerokie możliwości wykorzystania innych sposobów wyceny, a to poprzez odesłanie w zdaniu pierwszym do ogólnych przepisów rozporządzenia w sprawie szacowania nieruchomości (Wertermittlungsverordnung), który zawiera trzy dodatkowe sposoby wyceny. Ze swojej strony BVVG dodaje, że § 5 w każdym razie nie wyklucza możliwości skorzystania ze sporządzonej przez biegłego sądowego zgodnie z ogólnymi zasadami rządzącymi postępowaniem cywilnym (§ 404 ust. 2 Zivilprozessordnung [niemieckiego kodeksu postępowania cywilnego]) indywidualnej wyceny gruntów.

56. Z drugiej strony, nowa wersja § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie nabywania gruntów rolnych, która weszła w życie w dniu 11 lipca 2009 r., wyraźnie przewiduje już możliwość skorzystania z wyceny wartości rynkowej sporządzonej przez biegłego sądowego, który powinien wziąć pod uwagę „ostatnie zmiany wartości na rynku wynikające z procedur przetargowych porównywalnych gruntów”¹⁹.

19 — Ta zmiana może niewątpliwie zostać uznana za wyraźne przyznanie niedostatków poprzedniej wersji tego przepisu, jednak rząd niemiecki utrzymuje, że zmiana ta jedynie doprecyzowuje brzmienie artykułu, bez poszerzania jego treści.

57. Opowiedzenie się za jedną lub drugą z dwóch możliwych wykładni spornego przepisu, chociaż mogłoby okazać się istotne dla udzielenia odpowiedzi na tak postawione pytanie prejudycjalne, nie należy do Trybunału, tylko do sądu krajowego, który sformułował odesłanie.

58. Niezależnie od powyższego należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem obowiązkiem sądu krajowego jest nadanie prawu krajowemu, które sąd ten ma zastosować, na tyle na ile jest to możliwe, wykładni zgodnej z wymogami prawa Unii²⁰. Rząd niemiecki oraz BVVG, jak wyżej wskazano, proponują zgodną z tymi wymogami wykładnię § 5 rozporządzenia w sprawie nabywania gruntów rolnych, ale to do Landgericht Berlin będzie należała ocena, czy taka interpretacja jest możliwa czy też nie.

20 — Wyroki z dnia 26 września 2000 r. w sprawie C-262/97 Engelbrecht, Rec. s. I-7321, pkt 39; z dnia 27 października 2009 r. w sprawie C-115/08 ČEZ, Zb.Orz. s. I-10265, pkt 138; z dnia 13 kwietnia 2010 r., w sprawie C-91/08 Wall, Zb.Orz. s. I-2815, pkt 70 oraz z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawach połączonych C-188/10 i C-189/10 Aziz Melki i Sélim Abdeli, Zb.Orz. s. I-5665, pkt 49, 50.

VII — Wnioski

59. Mając powyższe na uwadze, proponuję, aby Trybunał udzielił na pytanie przedłożone przez Landgericht Berlin następującej odpowiedzi:

- 1) Procedury ustalania wartości rynkowej gruntów rolnych takie jak określone w § 5 ust. 1 niemieckiego rozporządzenia w sprawie nabywania gruntów z dnia 20 grudnia 1995 r. nie są sprzeczne z art. 87 WE, pod warunkiem że:
 - a) wartości referencyjne wskazane jako pierwsze kryterium ustalenia wartości są przedmiotem aktualizacji w rytmie dyktowanym zmianami rynkowymi albo
 - b) niezależna komisja rzeczoznawców, której wycena stanowi alternatywę dla zastosowania ww. wartości referencyjnych, nie będzie związana mogącymi zdezaktualizować się wskutek zmiany sytuacji rynkowej kryteriami oszacowania.

W każdym przypadku, to do sądu krajowego należy dokonanie oceny, czy określone w pkt a) i b) warunki zostały spełnione.

- 2) Kwestia tego, czy norma krajowa taka jak ta zawarta w ww. rozporządzeniu upoważnia do zastosowania innych niż wyraźnie przewidziane w ww. przepisie kryteriów, w przypadku gdy, uwzględniając powyższe, kwestia ta okaże się mieć znaczenie, będzie musiała być rozstrzygnięta przez sąd krajowy dokonujący wykładni zgodnej z prawem Unii.