

BEOS-68/25

Warszawa, 19 lutego 2025 r.

Do druku nr 995

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. *SPS-III. 020.6.2025*

Data wpływu *21.02.2025n*

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji senackiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych
(druk sejmowy nr 995)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Zgodnie z uzasadnieniem projektu i załączoną do niego oceną skutków regulacji (OSR) proponowana ustawa służy rozwiązaniu problemu polegającego na braku możliwości zakwestionowania określonej decyzji administracyjnej (stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa), jeśli upłynęło 5 lat od dnia, w którym stała się ona ostateczna. Dotyczy to decyzji o ustaleniu, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową, ustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie. Regulacje w tym zakresie zawarto w art. 80 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych¹ (dalej: u.z.w.g.). Przepis ten stanowi, że do postępowań w sprawie wzruszenia decyzji ostatecznych wydanych na podstawie u.z.w.g. nie będą miały zastosowania w szczególności regulacje dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji, zawarte w art. 156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego² (dalej: k.p.a.).

Wnioskodawca podnosi, że w analizowanym przypadku stronom decyzji administracyjnej nie przysługuje możliwość żądania stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa. Zgodnie z art. 158 § 2 k.p.a., jeżeli nie można stwierdzić

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 140.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

nieważności decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2 k.p.a., organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji. Uniemożliwia to stronom wystąpienie z powództwem o odszkodowanie z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej, którą wydano z naruszeniem prawa. W ocenie Wnioskodawcy obowiązujące rozwiązania nie realizują zasady praworządności. Nie są także zgodne z zasadą zaufania obywatela do państwa i z wywodzonymi z niej zasadami bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa i stabilności skutków prawnych.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt przewiduje zmianę art. 8o u.z.w.g. Zgodnie z art. 1 projektu do postępowań w sprawie wzruszenia decyzji ostatecznych wydanych na podstawie u.z.w.g. nie będą miały zastosowania art. 145-145b k.p.a. (dotyczące wznowienia postępowania), art. 154 i art. 155 k.p.a. (dotyczące uchylecia lub zmiany decyzji), jeżeli upłynęło 5 lat od dnia, w którym stała się ostateczna, decyzja o ustaleniu, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową, ustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie. W obowiązującym stanie prawnym wymieniony wyżej katalog wyłączeń przepisów k.p.a., które nie mają zastosowania do postępowań w sprawie wzruszenia decyzji ostatecznych wydanych na podstawie u.z.w.g., jest szerszy. Obejmuje on bowiem także art. 156 k.p.a. dotyczący stwierdzenia nieważności decyzji.

Projekt stanowi również, że nie będzie można stwierdzić nieważności decyzji o ustaleniu, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową, ustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie, jeśli od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, upłynęło 5 lat.

W art. 2 projektu zawarto przepis przejściowy, zgodnie z którym do postępowań administracyjnych w sprawach stwierdzenia nieważności decyzji wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie nowelizacji będą stosowane regulacje zawarte w art. 8o u.z.w.g. w brzmieniu nadanym proponowaną ustawą.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawca nie przedstawił alternatywnych rozwiązań.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Ze względu na charakter projektowanej regulacji nie ma konieczności dokonywania analizy porównawczej z rozwiązaniami z innych państw.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Skutkiem prawnym projektu będzie obowiązek rozważenia zastosowania – w kontekście decyzji o ustaleniu, które nieruchomości stanowią wspólną gruntową, ustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie (dalej: decyzja o uznaniu) – treści art. 156 k.p.a. (z uwagi na usunięcie w projekcie dotychczasowego formalnego wyłączenia zastosowania tego artykułu) przez właściwy organ również po upływie 5 lat od dnia, w którym decyzja o uznaniu stała się ostateczna. W kontekście właściwego organu należy wskazać, że decyzją ostateczną stosownie do art. 16 § 1 k.p.a. jest decyzja, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji. W praktyce warunek ten mogą spełniać decyzje drugiej instancji wydane w wyniku złożonego odwołania i decyzje pierwszej instancji, od których nie zostało w terminie złożone odwołanie³. Oznacza to, że decyzjami ostatecznymi w przedmiotowym przypadku są wszystkie decyzje wydane przez wojewodów na skutek odwołania od decyzji starosty (art. 8m w zw. z art. 127 § 2 k.p.a.) oraz te decyzje starosty, od których nie zostało złożone odwołanie (art. 8a ust. 4 i ust. 5 u.z.w.g.). Konsekwentnie, organem właściwym do oceny zastosowania treści art. 156 k.p.a. w kontekście decyzji o ustaleniu będzie minister właściwy do spraw rolnictwa (art. 157 § 1 k.p.a. w zw. z art. 17 pkt 2 k.p.a.) albo wojewoda (art. 8m u.z.w.g. w zw. z art. 157 § 1 k.p.a.).

Wątpliwości budzi jednak, czy cel projektu, jakim w świetle jego uzasadnienia jest doprowadzenie stanu prawnego do zgodności z Konstytucją poprzez wprowadzenie możliwości uzyskania w postępowaniu administracyjnym prejudykatu, czyli orzeczenia umożliwiającego skuteczne dochodzenie odszkodowania za szkodę wyrządzoną działaniem władzy publicznej, może zostać zrealizowany w proponowany sposób.

W myśl art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁴: *Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej*. Jak wskazuje się w doktrynie na tle powyższego

³ Uchwała składu pięciu sędziów NSA z 20 marca 2000 r., OPK 30/99, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3FFF89819C> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 18 II 2025 r.].

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.

przepisu: (...) odpowiedzialność odszkodowawcza przewidziana w art. 417¹ § 2 wiązać się może jedynie z decyzjami ostatecznymi i orzeczeniami prawomocnymi. Może ona więc powstać dopiero wówczas, gdy podmiot zainteresowany uzyskaniem kompensacji wyczerpał tok instancji, a nadto uzyskał prejudykat stwierdzający wydanie ostatecznej decyzji lub prawomocnego orzeczenia z naruszeniem prawa⁵.

W przypadku szkody wyrządzonej wydaniem wadliwej decyzji o ustaleniu prejudykatem byłby: 1) wyrok sądu administracyjnego eliminujący tę decyzję z obrotu prawnego (uchylający tę decyzję albo stwierdzający jej nieważność) albo stwierdzający jej wydanie z naruszeniem prawa – art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶ (dalej: p.p.s.a.), albo 2) decyzja wydana w tzw. nadzwyczajnym postępowaniu administracyjnym – czyli m.in. stwierdzająca nieważność decyzji o ustaleniu albo stwierdzająca wydanie tej decyzji z naruszeniem prawa. Jednakże, z uwagi na termin zaskarżenia decyzji administracyjnych (trzydzieści dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie – art. 53 p.p.s.a; przy czym na mocy art. 8b u.z.w.g. decyzje o ustaleniu *doręcza się poprzez ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, wywieszenie w urzędzie gminy oraz starostwa na okres 14 dni. Po upływie tego okresu pismo uważa się za doręczone*) w przypadku zdecydowanej większości decyzji o ustaleniu uzyskanie prejudykatu w postaci wyroku sądu administracyjnego uchylającego czy stwierdzającego nieważność takiej decyzji nie będzie już możliwe.

Zgodnie z art. 156 § 1 k.p.a.: *Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:*

- 1) *wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości;*
- 2) *wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;*
- 3) *dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco;*
- 4) *została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie;*
- 5) *była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały;*
- 6) *w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą;*
- 7) *zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.*

Na mocy § 2 powyższego artykułu: *Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.*

Po wejściu w życie przepisów projektu w proponowanym kształcie, na podstawie art. 8o ust. 2 u.z.w.g., jeśli od dnia, w którym decyzja o ustaleniu stała się ostateczna, upłynęło 5 lat, nie będzie można stwierdzić nieważności tej decyzji. Powyższy skutek prawny jest tożsamy ze skutkiem prawnym obecnie obowiązującej regulacji, ponieważ art. 8o u.z.w.g. wprost wyłączył stosowanie art. 156 k.p.a.

⁵ Z. Banaszczyk, komentarz do art. 417¹ [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-449*¹⁰, Warszawa 2020.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 935, ze zm.

Projektowany art. 80 ust. 2 u.z.w.g. nie wyłącza wprawdzie wprost stosowania art. 156 k.p.a. (tak jak ma to miejsce w przypadku obecnej treści art. 80 u.z.w.g.), jednak stanowi *lex specialis* w odniesieniu do art. 156 § 2 k.p.a. Cytowany wyżej przepis art. 156 § 2 k.p.a. jest bowiem przepisem ogólnym, dotyczącym co do zasady wszystkich decyzji ostatecznych wydanych w każdym przedmiocie. Z kolei proponowany przepis art. 80 ust. 2 u.z.w.g. dotyczy decyzji wydanych w konkretnym przedmiocie (decyzji o uznaniu) i w hipotezie zawartej w nim normy prawnej znajduje się skrócenie terminu do 5 lat od daty ostateczności decyzji (w stosunku do terminu dziesięcioletniego, liczonego od daty ogłoszenia lub doręczenia decyzji, zawartego w art. 156 § 2 k.p.a.), po upływie którego brak podstawy prawnej do stwierdzenia nieważności decyzji.

Powyższe oznacza, że norma prawna określająca powinno zachowanie organu administracji publicznej (wojewody albo ministra) nie zostanie wywiedziona z art. 156 § 2 k.p.a., ale z art. 80 ust. 2 u.z.w.g. jako *lex specialis*, podczas gdy art. 156 § 2 k.p.a. nie znajdzie zastosowania jako *lex generalis*. Konsekwentnie, z uwagi na niemożność zastosowania art. 156 § 2 k.p.a., organ administracji publicznej nie będzie miał także podstawy do zastosowania art. 158 § 2 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem: *Jeżeli nie można stwierdzić nieważności decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2, organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji.* Zauważenia w tym miejscu wymaga, iż warunkiem zastosowania dyspozycji z art. 158 § 2 k.p.a. (czyli stwierdzenia wydania decyzji – w przedmiotowym przypadku: decyzji o ustaleniu – z naruszeniem prawa) jest w istocie rzeczy zastosowanie art. 156 § 2 k.p.a., czyli ustalenie wystąpienia okoliczności, o których mowa w tym przepisie, do których należy niemożność stwierdzenia nieważności decyzji z uwagi na upływ 10 lat od jej doręczenia lub ogłoszenia oraz wywołanie przez tę decyzję nieodwracalnych skutków prawnych.

Reasumując, nie będzie możliwe wydanie decyzji stwierdzającej wydanie ostatecznej decyzji o ustaleniu z naruszeniem prawa (czyli nie będzie możliwe uzyskanie prejudykatu umożliwiającego dochodzenie odszkodowania).

Na marginesie trzeba zauważyć, że jak wynika z uzasadnienia ocenianego projektu, wzorem dla niniejszego projektu stało się rozwiązanie przyjęte w art. 33 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów⁷ (dalej: ustawa o scalaniu) po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt SK 21/17. W wyroku tym TK orzekł, iż art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu w zakresie, w jakim uniemożliwia stwierdzenie wydania ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalania z naruszeniem prawa, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Przepis art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu w dacie oceny konstytucyjności brzmiał następująco: *Do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych nie stosuje się art. 145-145b oraz art. 154-156 Kodeksu*

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1197.

postępowania administracyjnego, jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna, upłynęło 5 lat. W powyższym wyroku TK wyjaśnił, że kwestionowana norma prawna zamyka drogę dochodzenia naruszonych praw i wolności, a tym samym uniemożliwia rozpoznanie „sprawy” przez sąd właściwy do orzekania o odpowiedzialności odszkodowawczej, ponieważ nie pozwala sądom administracyjnym stwierdzić, że ostateczna decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia wydana została z naruszeniem prawa (pkt 3.10 uzasadnienia).

W powyższym wyroku TK wskazał również, że w licznych postępowaniach ustawodawca, wzmacniając trwałość decyzji, przewidział odpowiednie stosowanie art. 158 § 2 KPA, np.: art. 53 ust. 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945, ze zm.), art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1474), art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz.U. z 2017 r. poz. 1372), art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1380), art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. z 2017 r. poz. 2302, ze zm.), art. 58 ust. 6 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2062, ze zm.), art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 433, ze zm.), art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2018 r. poz. 1537) (pkt 3.7 uzasadnienia).

Treść art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu została następnie znowelizowana i otrzymała następujące brzmienie: Nie stwierdza się nieważności decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów, jeżeli od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, upłynęło 5 lat. Powyższej zmiany dokonano na mocy art. 1 pkt 10 lit. b ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, ustawy o utracie mocy prawnej niektórych ksiąg wieczystych oraz ustawy o drogach publicznych⁸. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu powyższej ustawy: Zmiana brzmienia art. 33 ust. 2 ustawy polega na ograniczeniu możliwości stwierdzania nieważności decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów, jeżeli od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, upłynęło 5 lat. Po upływie tego terminu, na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy, będą miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.), w szczególności art. 158 § 2 i 3, które regulują przesłanki wydania decyzji stwierdzającej, że ostateczna

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 32.

*decyzja zatwierdzająca projekt scalenia lub wymiany gruntów została wydana z naruszeniem prawa*⁹.

W tym miejscu należy zauważyć, że o ile rzeczywiście zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o scalaniu: *W sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego*, o tyle norma wynikająca z zacytowanego przepisu znajduje zastosowanie wyłącznie do takich spraw, które nie zostały uregulowane w ustawie o scalaniu. Wydaje się, że do nieuregulowanych kwestii nie należy ocena możliwości stwierdzenia nieważności decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów w sytuacji, w której upłynęło 5 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna. Sytuacja taka będzie bowiem objęta hipotezą normy prawnej wynikającej z *lex specialis* (art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu), który wyłącza stosowanie *legi generalis* (art. 156 § 2 k.p.a.). Innymi słowy, w takim stanie faktycznym analizie nie może podlegać brak możliwości stwierdzenia nieważności decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2 k.p.a., co prowadzi do wniosku, że zastosowanie art. 158 § 2 k.p.a. będzie niemożliwe.

Jednocześnie zastrzeżenia wymaga, że obecna treść art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu korzysta z domniemania zgodności z Konstytucją. Jak wskazał bowiem TK w wyroku z 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99: *Domniemanie zgodności ustawy z konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca* (por. wyrok SN z 25 sierpnia 1994 r., I PRN 53/94, OSNAPiUS 1994, z. 11, poz. 179, wyrok NSA z 27 listopada 2000 r., II SA/Kr 609/98). Stosowanie tego przepisu w obecnym brzmieniu nie było dotychczas również poddane ocenie przez sądy administracyjne.

W odniesieniu do u.z.w.g. również należy podkreślić, że wprowadzie do postępowań prowadzonych na podstawie tej ustawy stosuje się przepisy k.p.a., jednak – jak wyjaśniono powyżej – projektowany art. 8o ust. 2 u.z.w.g. wyłącza stosowanie art. 156 § 2 k.p.a. i w konsekwencji uniemożliwia skorzystanie z art. 158 § 2 k.p.a. (prowadzącego do uzyskania prejudykatu w nadzwyczajnym postępowaniu administracyjnym). Z tej przyczyny zastosowana przez projektodawcę analogia do rozwiązania przyjętego w ustawie o scalaniu nie wydaje się prawidłowa.

Powracając do przedmiotowego zagadnienia należy wskazać, że nie ulega wątpliwości, iż oczekiwane przez projektodawców skutki prawne wystąpiłyby po dokonaniu poprawki przewidującej *expressis verbis* odpowiednie stosowanie art. 158 § 2 k.p.a. – tak, jak dokonał tego ustawodawca we wszystkich ustawach wymienionych w cytowanym wyżej pkt 3.7 uzasadnienia wyroku TK z 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt SK 21/17: *Art. 158 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio*. Dostrzec wypada, że propozycję taką przedstawił

⁹ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów oraz ustawy o utracie mocy prawnej niektórych ksiąg wieczystych, druk sejmowy nr 1694, IX kadencja Sejmu.

Wojewoda Mazowiecki w piśmie z 8 listopada 2024 r.¹⁰, zawierającym uwagi do przedmiotowego projektu i złożonym w nawiązaniu do pisma z dnia 8 października, znak BPS.DKS.KU.0401.4.2024 dotyczącego projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (druk senacki nr 164). Powyższe pismo Wojewody Mazowieckiego zostało złożone na etapie prac legislacyjnych przed pierwszym czytaniem niniejszego projektu w Senacie.

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹¹. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹².

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie oddziaływał przede wszystkim na uprawnionych do udziału we wspólnotach gruntowych. Wspólnoty gruntowe stanowią specyficzny rodzaj instytucji współwłasności głównie na terenach wiejskich. Według najnowszych danych (stan na 1 stycznia 2024 r.) Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wspólnoty gruntowe obejmowały łącznie 82 085 ha (tj. 820,85 km²)¹³. Odnosnie do liczby wspólnot gruntowych wskazywanej przez MRiRW w opracowaniach statystycznych – 6443 – warto zaznaczyć, że odpowiada ona arealowi 57 104 ha, czyli ok. 70% powierzchni podawanej przez MRiRW w innej analizie terytorialnej (pozostałe 30% stanowią braki danych¹⁴).

Obszar wspólnot gruntowych w Polsce można porównać do średniej powierzchni powiatu (822,9 km²). Są to głównie tereny leśne (ok. 60%) i rolne (ok. 40%). Wspólnoty gruntowe zlokalizowane są na terenach 10 z 16 województw (poza woj. zachodniopomorskim, pomorskim, dolnośląskim, opolskim, warmińsko-mazurskim i lubuskim). Ponadto, położonych na ich terenie było 2 536 budynków (z czego 13,7% stanowiły budynki mieszkalne).

¹⁰ WP-II.0521.65.2024,

https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatiniciatywypliki/2146/4/164_wm.pdf.

¹¹ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Adam Szejnfeld)*, opinia BEOS z 21 I 2025 r., BEOS-WPEiM-52/25.

¹² *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Adam Szejnfeld) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 21 I 2025 r., BEOS-WPEiM-53/25.

¹³ Dane pochodzą z udostępnionego przez naczelnika Wydziału Kształtowania Ustroju Rolnego MRiRW pliku *Wspólnoty – dane z ewidencji dostępne na geoportalu*, które były potwierdzone w sprawozdaniu Prokuratury Generalnej: *Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na 31 XII 2023 r.*,

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/871FBCC436F4A681C1258C0B006986B7/%24File/936.pdf>, s. 48.

¹⁴ Dane pochodzą z pliku *Wspólnoty gruntowe (gminy)* udostępnionego przez MRiRW.

Warto zaznaczyć, że biorąc pod uwagę zakres proponowanych zmian i stosunkowo niską świadomość prawną polskiego społeczeństwa na obszarach wiejskich¹⁵, zainteresowanie skorzystaniem z otwartej możliwości ubiegania się o odszkodowanie w perspektywie ogólnopolskiej może nie być duże. Natomiast zgodnie z przywoływanymi badaniami, świadomość prawną, także na obszarach wiejskich, jest zniuansowana. Istnieją sprawy, których przedmiot jest szczególnie istotny, co przekłada się na większe zainteresowanie dochodzeniem swoich roszczeń w tym zakresie. Można założyć, że dla mieszkańców wsi sprawami takimi będzie np. własność ziemi i powiązane z tym uprawnienia. Wspomniane badania wykazały, że polskie społeczeństwo jest bardziej skore, by deklarować chęć dochodzenia swoich roszczeń, jeśli stroną przeciwną są organy państwa (np. fiskalne), a nie inni obywatele. Ponadto, można także zakładać, że zainteresowanie dochodzeniem roszczeń co do obszarów wiejskich o szczególnych walorach turystycznych, przyrodniczych bądź rolnych będzie zdecydowanie ponadprzeciętne. Bardziej aktywne wspólnoty gruntowe, które są lepiej poinformowane i posiadają wsparcie kancelarii prawnych, będą w stanie sprostać procedurze, lecz nic nie wskazuje, że będzie to szczególnie liczna grupa podmiotów. Konkludując, poza uprawnionymi do udziału we wspólnotach gruntowych, z których tylko część będzie się ubiegać o odszkodowania, projekt będzie oddziaływał w pewnym zakresie również na sądy powszechne i specjalizujące się w prawie cywilnym kancelarie prawne.

B) Wpływ na społeczeństwo w ujęciu pieniężnym i niepieniężnym

Zwracając uwagę na wyszczególnione w pkt. V tej opinii przesłanki stosowania art. 156 § 2 i 158 § 2 k.p.a. należy wskazać, że proponowane zmiany mogą okazać się nieskuteczne – mimo ich wprowadzenia nie będzie można uzyskać prejudykatu pozwalającego ubiegać się o odszkodowanie od Skarbu Państwa. W tej sytuacji skutki społeczne zmiany w art. 8o u.z.w.g. będą sprzeczne z zamierzeniami Projektodawcy i nie przełożą się na realizację zasady praworządności, zaufania obywatela do państwa, pewności prawa i stabilności stosunków prawnych. Przeciwnie, wprowadzenie zmiany ustawowej, która nie przełoży się na możliwość korzystnego załatwienia problemów społecznych, mogłoby obniżyć zaufanie do państwa i jego instytucji. Natomiast przy założeniu, że proponowane zmiany wywołałyby zamierzony skutek prawny, co zostało w pkt. V określone jako budzące uzasadnione wątpliwości, należy wskazać następujące skutki społeczne zmian.

Projektodawca, umożliwiając stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa i przewidując podstawę do żądania odszkodowania z tego tytułu, przewiduje transfery środków ze Skarbu Państwa do uprawnionych do udziału we wspólnotach. Trudno jednak na podstawie posiadanych danych oszacować, jakie odszkodowania

¹⁵ Zob. E. Radomska, G. Skąpska, M. Wróbel, *Świadomość prawną społeczeństwa polskiego*, „Państwo i Prawo” 2022/12, s. 3-32, <https://www.sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/czasopisma/swiadomosc-prawna-spolesczenstwa-polskiego-151425277>.

mogłyby być w tym przypadku zasądzone. Przy uwzględnieniu wniosków z punktu VI.A. można zakładać, że kwota ta nie będzie przetransferowana w pełni ze Skarbu Państwa do poszkodowanych. Jednak w ramach ewentualnych działań odszkodowawczych sytuacja materialna indywidualnych wnioskodawców może ulec poprawie.

W przypadku możliwości dochodzenia roszczeń po stwierdzeniu wydania decyzji z naruszeniem prawa, wpływ społeczny projektowanych zmian należy określić jako ukazujący możliwość dochodzenia sprawiedliwości przez poszkodowanego wobec Skarbu Państwa. Może to zwiększać poczucie sprawiedliwości i zaufanie do organów administracji państwowej, za której błędy przysługują poszkodowanym rekompensaty.

Niska świadomość procedowanych zmian w zakresie u.z.w.g. została odzwierciedlona w braku głosów w ramach prowadzonych przez Kancelarię Sejmu konsultacji społecznych¹⁶.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Jak wskazał Wnioskodawca, proponowana regulacja nie wywoła skutków gospodarczych i z tą oceną należy się zgodzić¹⁷. Nawet przy przyjęciu maksymalizujących założeń dotyczących zarówno uzyskania, jak i wysokości kwot odszkodowań otrzymanych przez podmioty, które doznały szkody, kwoty te nie będą mieć wpływu na gospodarkę, przedsiębiorców, zwiększenie PKB czy rynek pracy.

Przyjęcie założeń maksymalizujących jest uzasadnione tym, że nie jest możliwe choćby przybliżone oszacowanie łącznej wysokości potencjalnych odszkodowań, ponieważ kwoty wypłat będą zależały w szczególności od indywidualnie wyliczanych wartości szkód poniesionych przez poszkodowanych wydaniem wadliwych decyzji. Wysokość odszkodowania z kolei będzie wyliczana najczęściej w odniesieniu do liczby udziałowców i sposobu gospodarowania wspólnoty gruntowej – a jest to przeważnie prowadzenie wspólnej uprawy rolnej, wypasanie inwentarza żywego, zbieranie drewna opałowego czy siana¹⁸. W każdym indywidualnym przypadku rodzaj szkody, rozmiar szkody i kwota należnego odszkodowania będą przedmiotem ustaleń sądu.

¹⁶ Wnioskodawca prowadził konsultacje instytucjonalne, w których na 20 instytucji, do których skierowano projekt, odpowiedziało 7, z czego 3 nie wniosły uwag, a wśród tych, które wskazały uwagi odnotowano Ministerstwo Sprawiedliwości, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Wojewodę Mazowieckiego i Związek Powiatów Polskich.

¹⁷ Przy założeniu, że projektowana regulacja będzie efektywna; por. ocenę zawartą w części V tej opinii.

¹⁸ Grunty mogą być również dzierżawione przez samych udziałowców bądź osoby trzecie, a środki uzyskane z czynszu mogą być przeznaczane są na cele statutowe lub społeczne np. w celu wybudowania centrum kulturalno-rekreacyjnego czy budynku dla Ochotniczej Straży Pożarnej. Grunty mogą być również sprzedawane albo przekazywane w drodze darowizny lub oddawanie w nieodpłatne korzystanie na rzecz gmin do realizacji przez nie celów społecznie korzystnych dla wspólnoty. Zob. K. Rudol, *Status prawny wspólnoty gruntowej w Polsce*, Warszawa 2023, s. 32, 51 i n., https://zenodo.org/records/8232305/files/rudol_status_prawny_wspolnoty_gruntowej_w_polsce.pdf?download=1.

Zbiór wszystkich decyzji, które potencjalnie mogą okazać się wadliwe, według informacji Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹⁹, w latach 2016-2021 obejmuje: (a) 916 wydanych decyzji w sprawie ustalenia wykazu uprawnionych, 204 postępowań w toku, (b) 308 wydanych decyzji w sprawie ustalenia nieruchomości, 98 w toku. Należy również wziąć pod uwagę (c) nieznaną liczbę decyzji w sprawie ustalenia wykazu uprawnionych i ustalenia nieruchomości, które to decyzje zostały doręczone lub ogłoszone do 30 lat wstecz w momencie dokonywania oceny (w sytuacji, gdy projektowana regulacja wejdzie w życie²⁰).

Zastosowanie zarówno metody liczenia, jak i przyjęcie założeń maksymalizujących, identycznych z przyjętymi w części VIII tej opinii²¹, prowadzi do wniosku, że sumaryczna kwota odszkodowań – wypłacanych indywidualnie i sukcesywnie przez wiele lat – wyniosłaby od 1,5 mld zł do 2 mld zł. Należy podkreślić, że uzyskanie odszkodowania jest procesem długotrwałym²², wymaga spełnienia określonych warunków²³, będzie dotyczyć najczęściej niewielkiego ułamka korzyści czy majątku wspólnoty²⁴, tak więc wyliczenia te mają charakter maksymalizujący i jedynie ilustracyjny. Kwota nawet 150-200 mln zł rocznie (0,005% PKB²⁵) wydatkowanych indywidualnie przez podmioty, które otrzymały odszkodowania, nie wpłynie na sytuację gospodarczą.

W trakcie konsultacji społecznych nie zgłoszono uwag dotyczących skutków gospodarczych.

¹⁹ Informacja udzielona mailowo 27 I 2025 r. przez Wydział Kształtowania Ustroju Rolnego Departamentu Nieruchomości i Infrastruktury Wsi, tabela „Wspólnoty-postępowania starostów”.

²⁰ Zob. art. 158 § 3 k.p.a. W zamyśle ustawodawcy ustalenie nieruchomości stanowiących wspólnotę gruntową oraz wykazów uprawnionych miało być dokonane w terminie roku od dnia wejścia w życie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, tj. do 5 VII 1964 r. Jednak termin ten został w orzecznictwie i doktrynie uznany za termin instrukcyjny, nie wykluczający możliwości wszczynania postępowań (K. Rudol, *Status prawny wspólnoty...*, op. cit., s. 129).

²¹ Tj. powierzchni wspólnot gospodarczych – 57,1 tys. ha, ryzyka wydania błędnych decyzji – na poziomie 50%, fragmentaryczności – na poziomie 100%, oraz średniej ceny za 1 ha w wysokości od 53 tys. zł do 69 tys. zł.

²² Wypłata odszkodowania musi być poprzedzona: (a) wszczęciem postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji oraz finalnym uzyskaniem decyzji o stwierdzeniu wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa; następnie (b) wszczęciem postępowania przed sądem powszechnym oraz finalnym uzyskaniem wyroku zasądającego odszkodowanie.

²³ Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności może być wszczęte tylko wtedy w stosunku do decyzji, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia nie upłynęło trzydzieści lat (art. 158 § 3 k.p.a.). W postępowaniu przed sądem poszkodowany musi udowodnić rodzaj i rozmiar szkody oraz adekwatny związek przyczynowy między wadliwą decyzją a poniesioną szkodą.

²⁴ Nieruchomości wspólnot gruntowych mieszczą się w największej mierze w przedziałach od 0,1 do 10 ha (według badań ankietowych przeprowadzonych na potrzeby kontroli Najwyższej Izby Kontroli w 2009 roku), NIK, *Informacja o wynikach kontroli aktualizacji stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne*, 2009, Warszawa, Tabela 4, s. 59. https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz.px_remote_kap_p_08_001_200806190954461213862086_01.tvp,kk.pdf.

Wg informacji Ministerstwa – tabela „Wspólnoty gruntowe – gminy” – np. w woj. mazowieckim przypada średnio 7,6 ha na wspólnotę.

²⁵ W tym wyliczeniu w stosunku do PKB szacowanego na 2025 rok na poziomie 3,97 bln zł <https://www.gov.pl/web/finanse/prognozy-makroekonomiczne-i-fiskalne>.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Projektowana ustawa może wywoływać skutki finansowe dla sektora finansów publicznych pod warunkiem wystąpienia zakładanych skutków prawnych (zob. ocenę zawartą w części V tej opinii). Skutki finansowe dotyczyć mogą strony wydatkowej budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w zależności od tego, który z organów (wojewoda lub starosta) wydał ostateczną decyzję administracyjną dotyczącą wspólnot gruntowych, w stosunku do której stwierdzone zostanie naruszenie prawa i zasądzone odszkodowanie.

Obecnie jednak trudno jest oszacować dokładne koszty potencjalnych odszkodowań, a tym samym skutki finansowe dla sektora finansów publicznych. Należy bowiem zgodzić się z zaproponowaną przez Projektodawcę metodyką (zawartą w DSR dołączonym do projektu), iż potencjalne wydatki (wypłaty z tytułu odszkodowań) będą zależały od trzech głównych składowych: 1. wartości nieruchomości wspólnot gruntowych podlegających przedmiotowym decyzjom, 2. ryzyka wydania błędnych decyzji (mierzonego liczbą dotychczasowych błędnych decyzji w przedmiotowym zakresie do liczby wszystkich decyzji administracyjnych dotyczących wspólnot gruntowych) oraz 3. fragmentaryczności decyzji (decyzja nie będzie dotyczyła całej wspólnoty gruntowej, lecz jej części).

Z danych statystycznych pozyskanych z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi²⁶ wynika, iż łączna liczba wspólnot gruntowych według stanu na 2021 r.²⁷ wynosiła 6443²⁸. W latach 2016-2021 wydano łącznie 257 decyzji ustalających wykaz uprawnionych z art. 6 ust. 1 lub 2 oraz art. 8 ust. 5, nie wydano 659 decyzji, a 204 postępowania znajdowały się w toku. Oznacza to zatem, że część wspólnot gruntowych nie posiada jeszcze uregulowanego stanu prawnego. Według przytaczanego źródła danych, szacuje się, iż łączna powierzchnia wspólnot gruntowych wynosi około 57,1 tys. W powyższym okresie zakończono postępowania w stosunku do wspólnot gruntowych o powierzchni 6,7 tys., natomiast wszczęto i nie zakończono postępowań co do wspólnot o łącznej powierzchni 2,8 tys.

Przyjmując powyżej przytoczoną metodologię i dane pozyskane z MRiRW, można wskazać skrajne scenariusze, w ramach których możliwe jest oszacowanie potencjalnych skutków finansowych proponowanej ustawy dla sektora finansów publicznych.

W scenariuszu pesymistycznym, przy założeniu:

- łącznej powierzchni wspólnot – 57,1 tys.,
- ryzyka wydania błędnych decyzji na poziomie 50% (założenie przyjęte również w OSR załączonym do projektu),

²⁶ W powyższym kontekście należy wskazać, że dane przytaczane w OSR załączonym przez Senat do projektu opierają się na informacjach wskazanych przez NIK w *Informacji o wynikach kontroli aktualizacji stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne z 2009 roku*.

²⁷ Ministerstwo zbiera dane ze starostw powiatowych co kilka lat (informacja z MRiRW).

²⁸ W tym 4388 wspólnot gruntowych rolnych oraz 2055 wspólnot gruntowych stanowiącą w całości lub w części lasy, grunty leśne lub nieużytki przeznaczone do zalesienia (tzw. wspólnotę leśną).

- fragmentaryczności na poziomie 100%,
- oraz średniej cenie za 1 ha w wysokości od 53 tys. zł do 69 tys. zł (w zależności od klasy gruntu) według danych GUS na koniec 2024 roku²⁹,

potencjalne wydatki sektora finansów publicznych mogą wynieść od 1,5 mld zł do 2 mld zł. Trudno jednak określić horyzont czasowy obciążenia budżetów w tym zakresie.

W scenariuszu optymistycznym, uwzględniającym ryzyko wydania błędnej decyzji na poziomie 0 (zgodnie z informacjami uzyskanymi przez Wnioskodawcę z dwóch starostw o najwyższej liczbie wspólnot gruntowych, tj. opolskim i łomżyńskim), potencjalnie może nie wystąpić konieczność wydatkowania przez sektor finansów publicznych z tytułu potencjalnych wypłat odszkodowań.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych nie wskazano istotnych informacji dotyczących skutków finansowych projektowanych przepisów.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Nie stwierdzono dodatkowych obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców ani dla osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej.

Projektowana ustawa może jednak wywoływać dodatkowe obciążenia administracyjne, w szczególności dotyczące prowadzonych postępowań sądowych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: W obecnym kształcie projektowana ustawa może nie doprowadzić do zakładanych skutków prawnych z uwagi na brak możliwości uzyskania prejudykatu (orzeczenia niezbędnego do skutecznego dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa za wydanie decyzji z naruszeniem prawa). Wydaje się jednak, że uwzględnienie w ewentualnej poprawce uwag zawartych w pkt 3.7. uzasadnienia opisanego w pkt V wyroku TK z 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt SK 21/17, może doprowadzić do zakładanych przez projektodawcę skutków prawnych. Również wystąpienie wskazanych w opinii skutków społecznych i finansowych zależeć będzie od ostatecznego kształtu projektowanej regulacji.

2. Skutki społeczne: Projekt zakłada transfer środków ze Skarbu Państwa do uprawnionych do udziału we wspólnotach gruntowych, wobec których wydano decyzje z naruszeniem prawa. Potencjalnie tylko niewielka grupa uprawnionych

²⁹ <https://www.gov.pl/web/arimr/srednie-ceny-gruntow-wg-gus>.

będzie miała świadomość wprowadzanych zmian i skorzysta z możliwości ubiegania się o odszkodowanie.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana zmiana nie wywoła znaczących skutków gospodarczych.

4. Skutki finansowe: Projekt może wywoływać skutki finansowe dla sektora finansów publicznych w zależności od przyjętych założeń finansowych. W scenariuszu zakładającym ryzyko wydania błędnej decyzji na poziomie 0 (zgodnie z informacjami uzyskanymi przez Wnioskodawcę z dwóch starostw o najwyższej liczbie wspólnot gruntowych, tj. opolskiego i łomżyńskiego), wskazanym w opinii, sektor finansów publicznych nie powinien ponosić wydatków z tytułu przedmiotowej propozycji zmian prawnych, z kolei scenariusz pesymistyczny wskazuje na możliwe obciążenia finansowe sięgające nawet 2 mld zł.

Autorzy:

Konrad Kuszel, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Natalia Firlej, specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV)

dr Beata Bińkowska, ekspert ds. legislacji (pkt V, X, XI.1)

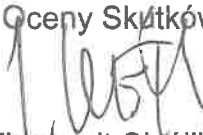
dr Ziemowit Socha, specjalista ds. społecznych (pkt VI, X, XI.2)

dr Kamilla Kurczewska, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt VII, X, XI.3)

dr hab. Kamilla Marchewka-Bartkowiak, specjalista ds. finansów publicznych (pkt VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieślak