projekt

ustawa

z dnia

o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych

Art. 1. W ustawie z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 140) art. 8o otrzymuje brzmienie:

„Art. 8o. 1. Do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych wydanych na podstawie niniejszej ustawy nie stosuje się art. 145–145b, art. 154 oraz art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, 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.

2. Nie stwierdza się 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, jeżeli od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, upłynęło 5 lat.”.

Art. 2. Do postępowań administracyjnych w sprawach stwierdzenia nieważności decyzji, o których mowa w art. 8o ustawy zmienianej w art. 1, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy art. 8o ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

**1. Cel projektowanej ustawy**

Celem projektu jest wprowadzenie możliwości stwierdzenia w odniesieniu do 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, że decyzja taka została wydana z naruszeniem prawa. Dla strony poszkodowanej taką decyzją będzie to podstawą do żądania odszkodowania przed sądem powszechnym.

**2. Stan prawny**

Zgodnie z art. 8o ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 140), do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych wydanych na podstawie tej ustawy nie stosuje się art. 145–145b oraz art. 154–156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), zwanej dalej „Kpa”, 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. Wskazany przepis służy utrwaleniu stanów rzeczy ukształtowanych przez decyzje administracyjne tworzące wspólnoty gruntowe poprzez ustanowienie niewzruszalności tych decyzji.

Eliminacja z obrotu prawnego decyzji lub części decyzji dotyczących ustalenia nieruchomości wchodzących w skład wspólnoty gruntowej uzasadniona np. fragmentaryczną trafnością wniosków wniesionych przez nielicznych uczestników postępowania, a często już ich następców prawnych może powodować stan niepewności prawnej dla wielu podmiotów. Rozwiązanie prawne przewidziane w przywołanym art. 8o podyktowane było wolą   
utrzymania ustalonych przed wieloma laty stosunków własnościowych dotyczących nieruchomości, z uwagi na doniosłe znaczenie ochrony ich trwałości. Przejawia się to w wyłączeniu możliwości wzruszenia decyzji ostatecznych, dotyczących zazwyczaj wzajemnie powiązanych praw do nieruchomości wielu osób. Tego typu zabiegi normatywne znalazły się także w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 589, 1089 i 1230) oraz w ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2023 r. poz. 1197).

W art. 8o ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz w art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. scalaniu i wymianie gruntów   
(w brzmieniu sprzed zmiany tego przepisu dokonanej w 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 publicznych – Dz. U. z 2022 r. poz. 32), przewidziano tożsame regulacje wyłączające wzruszalność decyzji ostatecznych w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia, w którym decyzje stały się ostateczne. W konsekwencji owego wyłączenia, w przypadku decyzji wydawanych na podstawie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych nie stosuje się przepisów Kpa dotyczących przesłanek wznowienia postępowania (art. 145–145b), uchylenia decyzji (art. 154–155a), oraz stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156). Ten ostatni przepis Kpa, w § 1, zawiera przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji. I tak, organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która (przesłanki pozytywne stwierdzenia nieważności, tj. kiedy się stwierdza nieważność):

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.

Przepis § 2 w art. 156 Kpa stanowi, że 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 (przesłanka negatywna, tj. kiedy, mimo okoliczności, o których mowa w § 1, nie można stwierdzić nieważności). W tych ostatnich przypadkach jednak (tytułem swego rodzaju kompensacji), tj. 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 (tak stanowi art. 158 § 2 Kpa).

Inaczej mówiąc, stwierdzenie nieważności decyzji może mieć miejsce jeżeli zachodzi jedna z wad (przesłanek pozytywnych), o których mowa w art. 156 § 1 Kpa, a jednocześnie w sprawie nie występuje przesłanka negatywna, o której mowa w art. 156 § 2 Kpa. Natomiast stwierdzenia naruszenia prawa (art. 158 § 2) dokonuje się wówczas, gdy jednocześnie spełnione zostają przesłanki pozytywna i negatywna. Powoduje to, że zaskarżona decyzja pozostaje w obrocie prawnym, a stronie służy jedynie prawo do odszkodowania.

Zatem, skoro do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych, nie stosuje się po upływie 5 lat od dnia, w którym decyzja wydana na podstawie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych stała się ostateczna – m.in. art. 156 Kpa (nie stwierdza się nieważności decyzji), to w konsekwencji nie znajdzie zastosowania też art. 158 § 2 Kpa, ponieważ ten ostatni, stanowi, że stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa można dokonać jedynie w przypadku, gdy nie można stwierdzić nieważności decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2 Kpa.

Przepisu art. 156 § 2 Kpa jednak (w związku z wyłączeniem w art. 8o) do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych wydanych na podstawie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych nie stosuje się. Kłopotliwość tych rozwiązań   
polega na tym, że w przypadku, gdy strona zechciałaby zakwestionować decyzję ostateczną,   
to po upływie 5 lat, ani nie będzie mogła skutecznie dochodzić stwierdzenia jej nieważności (co w pewnych przypadkach – z racji na pewność obrotu – zasługuje na aprobatę), ani – w przypadku, gdyby z uwagi na pewność obrotu niezasadne byłoby stwierdzenie jej nieważności – nie będzie mogła żądać nawet stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa (co nie usunęłoby już skutków np. decyzji o ustaleniu, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową, ale mogłoby być przynajmniej podstawą do żądania odszkodowania za wydanie decyzji z naruszeniem prawa).

Art. 8o ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (w brzmieniu sprzed zmiany dokonanej ustawą z dnia 2 grudnia 2021 r.) wyklucza możliwość wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej za pomocą nadzwyczajnych środków zaskarżania oraz   
zastosowania art. 158 § 2 Kpa, tym samym uniemożliwia stwierdzenie wydania ostatecznej decyzji z naruszeniem prawa.

Podkreślenia wymaga, że przepis art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (w brzmieniu sprzed zmiany dokonanej ustawą z dnia 2 grudnia 2021 r.) poddany został ocenie konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 18 kwietnia 2019 r. (sygn. akt SK 21/17) stwierdził, że przepis ten 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 Rzeczypospolitej Polskiej. W motywach stanowiska Trybunał wyjaśnił, że instytucja stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa pozwala zrealizować zarówno zasadę praworządności, jak i zasadę zaufania obywatela do państwa i wywodzone z niej zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa i stabilności stosunków prawnych z jak najmniejszym uszczerbkiem dla nich. Jednocześnie stwierdzenie wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa jest niezbędne do dochodzenia odpowiedzialności organów władzy publicznej za szkody wyrządzone ostateczną decyzją administracyjną. Trybunał zaakcentował, iż stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa nie usuwa z obrotu prawnego wadliwej decyzji, ale daje podstawę do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym na drodze sądowej – obecnie na podstawie art. 4171 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 i 1237), a wcześniej na podstawie art. 160 Kpa. Kontrolując zgodność art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, Trybunał stwierdził, że kwestionowana norma prawna zamyka drogę sądowego dochodzenia naruszonych praw i wolności, a ponadto uniemożliwia rozpoznanie sprawy przez sąd właściwy do orzekania o odpowiedzialności odszkodowawczej, ponieważ nie pozwala stwierdzić, że ostateczna decyzja o zatwierdzeniu projektu scalania wydana została z naruszeniem prawa. Ze względu na normę prawną wyprowadzoną z art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów prawo do sądu stało się iluzoryczne. Kontrolowana norma prawna uniemożliwiła stwierdzenie, że ostateczna decyzja o zatwierdzeniu projektu scalania wydana została z naruszeniem prawa, i wobec tego uzyskanie prejudykatu niezbędnego do uzyskania odszkodowania za szkodę wyrządzoną ostateczną decyzją administracyjną. Bez tego prejudykatu wykluczona jest skuteczna ochrona praw majątkowych na drodze sądowej. Sąd orzekający o roszczeniu odszkodowawczym jest bowiem związany rozstrzygnięciem stwierdzającym wydanie ostatecznej decyzji z naruszeniem prawa. Przepis art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów unicestwia prawo do sądu, rozumiane jako: 1) prawo do uruchomienia postępowania przed niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem, 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości i jawności i 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy. Jego konsekwencją jest unicestwienie prawa do sądu zarówno w ujęciu formalnym, czyli dostępności drogi sądowej, jak i ujęciu materialnym, czyli możliwości prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej.

Ustawą 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 publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 32), wprowadzono zmiany w ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów, stosownie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2019 r. (sygn. akt SK 21/17).

Zarówno art. 8o ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, jak i art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (w brzmieniu sprzed zmiany dokonanej ustawą z dnia 2 grudnia 2021 r.) uniemożliwiają stwierdzenie wydania ostatecznej decyzji z naruszeniem prawa. Jakkolwiek Trybunał Konstytucyjny nie wypowiadał się w przedmiocie zgodności z Konstytucją art. 8o, nie oznacza to, że przywołany wyrok z dnia 18 kwietnia 2019 r., nie ma znaczenia w ocenie zasadności konieczności zmiany tej regulacji. Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2007 r. (sygn. akt SK 36/06) stwierdzenie niekonstytucyjności określonej normy prawnej nie pozostaje bez znaczenia dla stosowania normy zamieszczonej w przepisie tożsamym. I choć wyrok Trybunału z dnia 18 kwietnia 2019 r. nie deroguje obowiązującego przepisu w art. 8o, to jednak może mieć wpływ na nowy sposób interpretowania jego treści, w szczególności przez sądy administracyjne.

**3. Projektowany stan prawny**

Mając na uwadze, że przepis art. 8o ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych ma obecnie analogiczne brzmienie co regulacja art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów w brzmieniu sprzed nowelizacji z dnia 2 grudnia 2021 r., co do której orzekał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 kwietnia 2019 r. (sygn. akt SK 21/17), zasadna wydaje się być ocena, że obydwa te rozwiązania normatywne dotyka taka sama wadliwość natury konstytucyjnej. Zatem za uzasadnioną należy uznać propozycję zmiany art. 8o ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, mając na uwadze, że zarówno jedna jak i druga regulacja zamyka drogę do sądowego dochodzenia naruszonych praw, uniemożliwiając rozpoznanie sprawy przez sąd właściwy do orzekania o odpowiedzialności odszkodowawczej.

Na podstawie obecnych przepisów ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, po upływie 5 lat od dnia, w którym 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 – stała się ostateczna, nie można stwierdzić nieważności decyzji, ani nawet stwierdzić, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa. Nie jest możliwe zatem uzyskanie prejudykatu niezbędnego do dochodzenia odpowiedzialności organów władzy publicznej za szkody wyrządzone ostateczną decyzją administracyjną (do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym na drodze sądowej).

W proponowanym ust. 1 w art. 8o ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, z dotychczasowego brzmienia art. 8o, wyłączony został tryb nadzwyczajny, o którym mowa w art. 156 Kpa. Zmiana we wprowadzanym ust. 2 przepisu art. 8o polega na ograniczeniu możliwości stwierdzania 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, jeżeli od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna upłynęło 5 lat. Po upływie tego terminu do postępowań administracyjnych dotyczących nieważności decyzji, o których mowa powyżej, będą miały zastosowanie przepisy Kpa, w szczególności art. 158 § 2 i 3, które regulują przesłanki wydania decyzji stwierdzającej, że ostateczna decyzja została wydana z naruszeniem prawa.

W projekcie noweli zawarto przepis przejściowy (proponowany art. 2), zgodnie   
z którym do postępowań administracyjnych dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji, o których mowa w art. 8o ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, z przyczyn określonych w art. 156 Kpa, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy będą miały zastosowanie przepisy nowe.

Zgodnie z art. 3 projektowanej ustawy, wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Zapewnia to minimalne *vacatio legis* zgodnie z przepisami art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

**4. Skutki i wyniki konsultacji**

Oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe oraz wyniki konsultacji są przedstawione w Ocenie Skutków Regulacji. Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej.

**5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.