



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Marszałek Senatu

Druk nr 995
Warszawa, 8 stycznia 2025 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Panu Marszałkowi podjętą przez Senat na 26. posiedzeniu w dniu 8 stycznia 2025 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o zagospodarowaniu
wspólnot gruntowych** wraz z projektem tej ustawy.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił senatora Adama Szejnfelda do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

Z poważaniem

(-) Małgorzata Kidawa-Błońska

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 8 stycznia 2025 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu
wspólnot gruntowych**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.

Jednocześnie upoważnia pana senatora Adama Szejnfelda do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU



Malgorzata KIDAWA-BŁOŃSKA

U S T A W A

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. 80 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. 80 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. 80 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz w art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o 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. 80) 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. 80 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 orzekł 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. 80 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, z dotychczasowego brzmienia art. 80, wyłączony został tryb nadzwyczajny, o którym mowa w art. 156 Kpa. Zmiana we wprowadzanym ust. 2 przepisu art. 80 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. 80 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.

Tytuł projektu: <i>ustawa o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych</i>	Data sporządzenia: 19 grudnia 2024 r.
Przedstawiciel wnioskodawcy: senator Adam Szejnfeld	Źródło: inicjatywa komisji
Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Mirosław Reszczyński, główny legislator, tel. 22 694 9364 w zakresie OSR: Marian Fałek, główny ekspert, tel. 22 694 9082	Nr druku: 164, 164 S

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Zgodnie z art. 8o ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych wydanych na podstawie tej ustawy nie stosuje się art. 145-145 b oraz art. 154-156 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. Wskazany przepis służy utrwalaniu stanów rzeczy ukształtowanych przez decyzje administracyjne tworzące wspólnoty gruntowe poprzez ustanowienie niewzruszalności tych decyzji.

Problem związany z obowiązywaniem tego rozwiązania 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, ani – w przypadku, gdyby z uwagi na pewność obrotu niezasadne było stwierdzenie jej nieważności – nie będzie mogła żądać nawet stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa (co nie usunęłoby już skutków decyzji o ustaleniu, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową, ale mogłoby być przynajmniej podstawą do żądania odszkodowania za wydanie decyzji z naruszeniem prawa).

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji i oczekiwany efekt.

Rekomenduje się projekt ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, w którym proponuje się wprowadzić możliwość 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; z regulacji tej będą mogły też skorzystać strony postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie proponowanej ustawy.

Oczekuje się, że zaproponowana w projekcie ustawy zmiana umożliwiająca stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa pozwoli zrealizować zarówno zasadę praworządności, jak i zasadę zaufania obywatela do państwa i wywodzone z niej zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa i stabilności stosunków prawnych.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Ze względu na specyfikę problemu nie zachodzi konieczność analizy sposobów rozwiązania podobnego problemu w krajach UE.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
organy administracji (starostów, wojewodów) sądy administracyjne			możliwość stwierdzenia w odniesieniu do decyzji ostatecznej określającej które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową, ustalającej wykaz uprawnionych do udziału we wspólnocie oraz wykaz obszarów rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa
strona poszkodowana decyzją wydaną z naruszeniem prawa			możliwość dochodzenia odszkodowania przed sądem powszechnym

sądy powszechne		rozstrzyganie w sprawach o odszkodowanie wnioskowanych przez strony poszkodowane decyzją wydaną z naruszeniem prawa ww. sytuacji
-----------------	--	--

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

Projekt *ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych* w dniu 8 października 2024 r. został przesłany w celu przedstawienia opinii do następujących podmiotów: Ministra Sprawiedliwości; Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi; Krajowej Rady Izb Rolniczych; Krajowej Rady Sądownictwa; Sądu Najwyższego; Naczelnego Sądu Administracyjnego; Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej; Naczelnej Rady Adwokackiej; Krajowej Rady Radców Prawnych; Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Sędziów Sądów Administracyjnych; Stowarzyszenia Sędziów Polskich "IUSTITIA"; Głównego Stowarzyszenia Sędziów THEMIS; Związku Gmin Wiejskich RP; Związku Miast Polskich; Unii Miasteczek Polskich; Związku Powiatów Polskich; Fundacji Unia Metropolii Polskich; Związku Województw RP; Wojewody Mazowieckiego; Starosty Łomżyńskiego, Starosty Opolskiego w Opolu Lubelskim. Terminem sporządzenia opinii wyznaczony został do dnia 8 listopada 2024 r.

Minister Sprawiedliwości stwierdził, że istnieją istotne wątpliwości co do zasadności wprowadzenia zmian w obrębie art. 80 w zaproponowanym kształcie. Minister Sprawiedliwości podkreślił, że wydanie wadliwych prawnie decyzji (jako nieuwzględnienie rzeczywistego stanu faktycznego) będzie wynikać nie tyle z zaniedbań ze strony organu, ale z zaniedbań ze strony podmiotów uprawnionych, które nie wystąpiły z właściwym wnioskiem, mimo że ustawodawca ustanowił termin zawity na wystąpienie z takim wnioskiem. Są to okoliczności, na które organ wydający decyzję nie miał wpływu, nawet działając z zachowaniem najwyższej staranności. Zasadność przyznania w takim przypadku roszczeń odszkodowawczych powinna zostać poddana ponownemu rozważeniu.

Ponadto Minister Sprawiedliwości zwrócił uwagę, że uzasadnienie i Ocenę Skutków Regulacji należy uzupełnić, podając następujące informacje:

- źródła finansowania wprowadzonych zmian,
- aktualne dane nt. liczby wspólnot gruntowych, ich obszaru, jaki procent z nich ma już uregulowany stan prawny,
- dotyczące wpływu wprowadzanych zmian na funkcjonowanie sądów powszechnych (liczbę spraw, następnie liczby etatów sędziowskich, asystenckich i urzędniczych koniecznych do załatwienia nowych spraw).

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi dostrzegł, że proponowana w projekcie ustawy zmiana spowoduje wewnętrzną sprzeczność przepisów (ust. 1 i ust. 2), gdyż w ust. 1 wskazuje się o niestosowaniu trybu 156 K.p.a., zaś w ust. 2 art. 80 wskazane jest działanie jakie organ miałby podjąć po ustaleniu, właśnie w trybie art. 156 K.p.a., że decyzja zawiera wadę wynikającą z tego przepisu, w związku z tym zaproponowano do rozważenia alternatywne brzmienie art. 80.

Wojewoda Mazowiecki wyraził pogląd, że aktualnie obowiązujący przepis art. 80 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych skonstruowany jest w sposób wadliwy, natomiast uzupełnienie tego przepisu dodatkowo o ustęp 2, może skutkować pogłębieniem trudności związanych z interpretacją i stosowaniem całej normy prawnej. Ponadto przedstawił własną propozycję brzmienia ust. 2 w art. 80, a także uwagi *de lege ferenda* zawierające propozycje dotyczące uzupełnienia ustawy o pewne przepisy.

Związek Powiatów Polskich przedstawił następujące uwagi:

- wprowadzenie możliwości występowania o stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa może otworzyć, zdawałoby się zamknięty etap, tj. ustalanie kręgu uprawnionych, gdyż postępowanie o stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa należało będzie zacząć od ustalenia czy krąg uprawnionych został prawidłowo ustalony,
- brak jest opisanie skutków do kogo będą kierowane ewentualne roszczenia (czy pozwanym może być Skarb Państwa czy powiat) i jakich decyzji będą one mogły dotyczyć.

Naczelny Sąd Administracyjny; Ogólnopolskie Stowarzyszenie Sędziów Sądów Administracyjnych i Krajowa Rada Izb Rolniczych poinformowały, że **nie zgłaszają uwag**.

Komisje: Ustawodawcza, Praw Człowieka i Praworządności oraz Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej na wspólnym posiedzeniu w dniu 17 grudnia 2024 r. przeprowadziły pierwsze czytanie projektu *ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych*. Komisje przyjęły projekt wraz z poprawkami, które nie mają wpływu na merytoryczną treść projektu.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe z 2024 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Saldo ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Źródła finansowania												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Przedmiotowa ustawa po wejściu w życie wprowadzi możliwość 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. Strona poszkodowana taką decyzją uzyska prejudyk do uzyskania odszkodowania za szkodę wyrządzoną ostateczną decyzją administracyjną, w konsekwencji wystąpią dodatkowe wydatki sektora finansów publicznych związane z koniecznością wypłaty odszkodowań. Wysokość potencjalnych wydatków wynikających z konieczności wypłacenia odszkodowania zależeć będzie od następujących czynników: wartości nieruchomości wspólnot gruntowych podlegających decyzjom administracyjnym, ryzyka popełnienia błędu przy ich wydawaniu (ryzyko to można przybliżyć jako relacja liczby błędnych decyzji administracyjnych w ogólnej liczbie decyzji administracyjnych wydanych w tego typu sprawach) i zmiennej wyrażającej fragmentaryczność (błędna decyzja nie będzie dotyczyła całej wspólnoty gruntowej, lecz jej części). Z przeglądu publikacji nt. funkcjonowania wspólnot gruntowych wynika, że brak jest dokładnych danych statystycznych opisujących wspólnoty gruntowe. Ocena Skutków Regulacji (<i>ex ante</i>) sporządzona do projektu ustawy powinna być oparta na udokumentowanych dowodach. Oznacza to, że w przypadku przedmiotowej ustawy, aby oszacować wysokość wydatków budżetu państwa konieczna jest znajomość zarówno wartości nieruchomości wspólnot gruntowych podlegających decyzjom administracyjnym i ryzyka popełnienia błędu przy ich wydawaniu. Najdokładniejszy obraz stanu ilościowego wspólnot gruntowych można uzyskać z raportu NIK¹. Z publikacji NIK wynika, że liczba wspólnot gruntowych może być zbliżona do 5100, a obszar wspólnot gruntowych może wynosić ok. 107 tys. ha. Prawie 3500 z 5100 wspólnot gruntowych nie miała uregulowanego stanu prawnego (według danych na 2015 r.), tzn. nie ustalono w drodze decyzji administracyjnej, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową, wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz obszaru gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie – mimo że ustawa nakładała na właściwy organ obowiązek dokonania tych czynności w terminie 1 roku od dnia wejścia w życie ustawy – czyli do dnia 5 lipca 1964 r. Z raportu NIK wynika także, że „[p]owszechne, wieloletnie zaniechanie działań przez organy administracji publicznej, w zakresie objętym ustawą o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, znacznie utrudnia (a często uniemożliwia) organom wykonawczym gmin i powiatów odtworzenie wszystkich zdarzeń powstających od daty wejścia w życie wymienionej ustawy. W konsekwencji dane dotyczące wspólnot gruntowych ujęte w ewidencji gruntów i budynków nie są wiarygodne i aktualne. Brakuje też danych dotyczących sposobu zagospodarowania nieruchomości wspólnot gruntowych”. Mając na uwadze liczbę i powierzchnię wspólnot gruntowych o nieustalonym stanie prawnym, po 2016 r. uregulowanie stanu może dotyczyć nieruchomości o pow. ok. 50 tys. ha, co przy cenie ok. 50 tys. zł za 1 ha (dane 2024 r.) daje wartość nieruchomości wspólnot gruntowych w wysokości ok. 2,5 mld zł, które podlegały po 2016 r. decyzjom administracyjnym, prawdopodobnie proces ten nie uległ zakończeniu.											

¹ Najwyższa Izba Kontroli „Informacja o wynikach kontroli aktualizacji stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminy zasób nieruchomości i mienie gminne”, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole.3964.html>

W celu oszacowania wysokości parametru wyrażającego ryzyko popełnienia błędu przy wydawaniu decyzji administracyjnych w tego typu sprawach, zwrócono się do dwóch podmiotów (Starosty Opolskiego i Starosty Łomżyńskiego, gdyż z raportu NIK² wynikało, że w tych powiatach istnieją wspólnoty gruntowe, łącznie 121), o dane nt. odsetka (udziału) decyzji ostatecznych wydanych z naruszeniem prawa przez organy administracji w decyzjach ostatecznych dotyczących ustalenia wykazu nieruchomości stanowiących wspólnotę gruntową, wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie oraz wykazu obszarów rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie.

Z uzyskanych odpowiedzi (Starosty Opolskiego i Starosty Łomżyńskiego) wynika, że w obu powiatach nie wystąpił ani jeden tego typu przypadek. Na tej podstawie przyjmuje się założenie, że ryzyko popełnienia błędu przy wydawaniu decyzji administracyjnych w tego typu sprawach jest niskie, dlatego skutki wynikające z konieczności poniesienia wydatków na wypłatę odszkodowań przez sektor finansów publicznych prawdopodobnie będą nieduże.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2024 r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak skutków.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Zaproponowana w projekcie ustawy zmiana umożliwi stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa. W konsekwencji strona poszkodowana przy wydawaniu decyzji administracyjnych 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 uzyska podstawą do wystąpienia przed sądem cywilnym o odszkodowanie za poniesioną stratę materialną.						
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń								

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.

Brak wpływu.

9. Wpływ na rynek pracy.

Brak skutków.

² Najwyższa Izba Kontroli „Informacja o wynikach kontroli aktualizacji stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminy zasób nieruchomości i mienie gminne”, (s. 47), <https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola.3964.html>

10. Wpływ na pozostałe obszary.

- ☐ środowisko naturalne
☐ sytuacja i rozwój regionalny
☒ inne: wymiar sprawiedliwości

- ☐ demografia
☐ mienie państwowe

- ☐ informatyzacja
☐ zdrowie

Przedmiotowa ustawa nie spowoduje istotnego wpływu na funkcjonowanie sądów powszechnych, gdyż obciążenie wynikające z ilości wnoszonych do rozstrzygnięcia spraw prawdopodobnie będzie nieduże.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Nie zachodzi konieczność ewaluacji efektów przedmiotowej ustawy.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).

Brak.

Warszawa, 21 stycznia 2025 r.

BEOS-WPEiM-52/25

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

22.01.2025
22.01.2025

Opinia

w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Adam Szejnfeld)

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

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt przewiduje zmianę art. 8o ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych¹ (dalej: 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 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego² (dalej: 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

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 140.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

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. 80 u.z.w.g. w brzmieniu nadanym proponowaną ustawą.

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

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii zawartych w przepisach opiniowanego projektu.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Kwestie stanowiące przedmiot projektu ustawy nie są regulowane prawem Unii Europejskiej.

4. Konkluzja

Przedmiot senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych nie jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Autor:

Konrad Kuszel

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

Warszawa, 21 stycznia 2025 r.

BEOS-WPEiM-53/25

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

SPS-III.020.6.2025
22.01.2025

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

Projekt przewiduje zmianę art. 8o ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych¹ (dalej: 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 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego² (dalej: 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.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 140.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

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. 80 u.z.w.g. w brzmieniu nadanym proponowaną ustawą.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów, które mają na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych **nie stanowi projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Konrad Kuszel

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieślak