



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.140.77.2020.ML

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec senackiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o zagospodarowaniu
wspólnot gruntowych oraz ustawy o scalaniu
i wymianie gruntów (druk nr 462).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

S t a n o w i s k o R z ą d u
wobec senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu
wspólnot gruntowych oraz ustawy o scalaniu i wymianie gruntów
(druk nr 462)

Przedmiotem senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz ustawy o scalaniu i wymianie gruntów jest dokonanie zmian dostosowujących przepisy ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 703) oraz ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2018 r. poz. 908 oraz z 2019 r. poz. 861) do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2019 r. (sygn. akt SK 21/17).

W projekcie zaproponowano dodanie w art. 8o ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz w art. 33 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów kolejnych ustępów, zgodnie z którymi, jeżeli z powodów, o których mowa w tych artykułach, nie można stwierdzić nieważności decyzji, organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa. W konsekwencji strona poszkodowana decyzją wydaną z naruszeniem prawa będzie mogła dochodzić odszkodowania przed sądem powszechnym. W projekcie znalazł się również przepis przejściowy, zgodnie z którym do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy będą miały zastosowanie nowe przepisy. Zaproponowano również przepis, zgodnie z którym ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Obecnie obowiązujące regulacje prawne ograniczają w czasie wzruszalność ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych na podstawie wymienionych ustaw. Zgodnie z art. 8o ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, 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, to do postępowań dotyczących wzruszenia tych decyzji art. 145–145b oraz art. 154–156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks

postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256,695 i 1298), zwanej dalej „Kpa”, nie mogą mieć zastosowania. Analogiczny przepis, dotyczący ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów, znajduje się w art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów. Wprowadzenie tych regulacji (odpowiednio w 2015 r. oraz 2013 r.) było uzasadnione względami bezpieczeństwa prawnego, stabilności stosunków prawnych, a także ochroną trwałości decyzji administracyjnych. Regulacje te doprowadziły jednak do sytuacji, w której, w przypadku gdy strona chce zakwestionować jedną ze wskazanych decyzji, to po upływie 5 lat od dnia, w którym stała się ona ostateczna, nie może skutecznie dochodzić nie tylko stwierdzenia jej nieważności (co z uwagi na pewność obrotu zasługuje na aprobatę), ale też żądać stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa. Tym samym została zamknięta droga do uzyskania odszkodowania za wydaną z naruszeniem prawa decyzję, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 kwietnia 2019 r., sygn. SK 21/17 (Dz. U. poz. 861). Trybunał Konstytucyjny orzekł wówczas, że art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów w zakresie, w jakim uniemożliwia stwierdzenie wydania ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia z naruszeniem prawa, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Trybunał Konstytucyjny wskazał m.in., 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. Trybunał Konstytucyjny podkreślił jednocześnie, że stwierdzenie wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa jest niezbędne do dochodzenia odpowiedzialności organów władzy publicznej za szkody wyrządzone ostateczną decyzją administracyjną. Trybunał Konstytucyjny zwrócił również uwagę, że w licznych postępowaniach ustawodawca, wzmacniając trwałość decyzji, przewidział odpowiednie stosowanie art. 158 § 2 Kpa, a więc możliwość stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa. Jako przykład została przywołana ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, z późn. zm.), czy ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1363). W związku z tym, że badany przez Trybunał Konstytucyjny przepis ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów ma praktycznie tożsame brzmienie jak art. 80 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych

(w obu przypadkach przewidziano przepisy wyłączające wzruszalność decyzji ostatecznych w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia, w którym stały się ostateczne decyzje wydane na podstawie tych ustaw), dla interpretacji normy zawartej w art. 80 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych wspomniany wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt SK 21/17 ma również duże znaczenie.

Skutki finansowe projektu będą finansowane ze środków ujętych w ustawach budżetowych w kolejnych latach, w ramach ustalonego dla danego roku nieprzekraczalnego limitu wydatków.

Należy zauważyć, że wskazując w uzasadnieniu projektu ustawy na możliwość dochodzenia odszkodowania przed sądem na skutek wprowadzanych zmian, posłużono się niewłaściwym sformułowaniem „sąd cywilny”. W ocenie skutków regulacji (OSR) posłużono się natomiast już prawidłową nazwą „sąd powszechny”. Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe, przy czym w myśl art. 177 tego aktu prawnego sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Stosownie natomiast do art. 1 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 365, z późn.zm.), zwanej dalej „u.s.p.”, sądami powszechnymi są sądy rejonowe, sądy okręgowe oraz sądy apelacyjne. W sądach tych tworzy się wydziały cywilne do spraw m.in. z zakresu prawa cywilnego (vide art. 12 § 1 pkt 1, art. 16 § 1 pkt 1 oraz art. 18 § 1 pkt 1 u.s.p.). Tym samym użyte sformułowanie powinno być zastąpione określeniem zgodnym z przywołanymi przepisami.

Uwzględniając racje przedstawione przez Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyroku w sprawie SK 21/17, kierunek zmian zaproponowanych w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz ustawy o scalaniu i wymianie gruntów należy uznać za zasadny, stąd też Rada Ministrów pozytywnie opiniuje przedłożony projekt ustawy, opowiadając się za kontynuacją prac legislacyjnych nad tym projektem.