



MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

MAŁGORZATA KIDAWA-BŁOŃSKA

Warszawa, 8 stycznia 2025 r.

BPS.DPS.030.22.2024

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

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



Małgorzata 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. 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. 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), uchylecia 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 wprowadzoną 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. 80 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 wypowiedział się w przedmiocie zgodności z Konstytucją art. 80, 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. 80, 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. 80 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. 80 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.

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

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Zgodnie z art. 80 *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 powszechnie

rozstrzygnięcie 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; Prokuratury 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 Ocena 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 opisanego 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 | <p>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 prejudykat do uzyskania odszkodowania za szkodę wyrządzoną ostateczną decyzją administracyjną, w konsekwencji wystąpią dodatkowe wydatki sektora finansów publicznych związane z koniecznością wypłaty odszkodowań.</p> <p>Wysokość potencjalnych wydatków wynikających z konieczności wypłacenia odszkodowania zależy 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).</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Z raportu NIK wynika także, że „[p]owszechnie, 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”.</p> <p>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.</p> | | | | | | | | | | | |

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/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola,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/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/kontrolne,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.