

ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Artur Adamski
POWIAT PŁOŃSKI

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Robert Godek
POWIAT STRYŻÓWSKI

Mirosław Graczyk
POWIAT TORUŃSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Jan Kaluszkiewicz
POWIAT CIECHANOWSKI

Janusz Mielczarek
POWIAT ŁĘCZYCKI

Artur Pizoń
POWIAT JANOWSKI

Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI

Piotr Rzeszotarski
POWIAT SIERPECKI

Marek Szczepański
POWIAT CHOJŃSKI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Artur Maruszczak
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

CZŁONKOWIE

Piotr Babicki
POWIAT STARACHOWICKI

Leszek Bajon
POWIAT ŚLUBICKI

Artur Bieliński
POWIAT ZGORZELECKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Sebastian Szaleniec
POWIAT BĘDZIŃSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/21/25

Warszawa, 24 stycznia 2025 roku

Szanowny Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu RP

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 17 stycznia 2025 r. dotyczące wyrażenia opinii w sprawie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, przedstawiam stanowisko Związku Powiatów Polskich.

Nasza organizacja sceptycznie podchodzi do proponowanych rozwiązań, co wyraziliśmy już w trakcie prac nad Projektem w Senacie RP.

Należy przede wszystkim odnieść się do aksjologii wydawanych decyzji, na podstawie której funkcjonuje przepis art. 80 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, a który ma być znowelizowany. Otóż decyzje te są wydawane jako deklaratywne. Nie kształtują one praw, nie tworzą nowego stanu prawnego lub faktycznego, a jedynie są stwierdzeniem już istniejącego stanu prawnego. Dlatego nie jest do końca niewłaściwym funkcjonowanie przepisu, który nie przewiduje możliwości wydania decyzji stwierdzającej wydanie decyzji dotyczącej wspólnot z naruszeniem prawa po określonym czasie na stwierdzenie nieważności. Zabezpiecza to organy administracji przed ciągłym badaniem tej samej kwestii, która *de facto* się nie zmienia.

Projektodawcy opierają swoją inicjatywę na wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który dotyczył analogicznego brzmienia przepisu w ustawie o scalaniu i wymianie gruntów. Tam jednak cel wydawanych decyzji jest inny, realnie konstytucyjny. Wydanie decyzji scaleniowej powoduje bowiem powstanie nowych nieruchomości, zmianę stosunków własnościowych na gruncie i ich przekształcenie, także przestrzenne. Strony postępowań scaleniowych zachowują swoje indywidualne uprawnienia do inicjowania postępowań nadzwyczajnych przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego i na warunkach przewidzianych w ustawie scaleniowej. Natomiast decyzja, o której jest mowa w art. 8a ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych

ma charakter deklaracyjny, nie zmienia stanu prawnego nieruchomości, jak również nie kształtuje go na nowo. Stan własności i posiadania pozostaje bez zmian. Odzwierciedleniem takiego stanu rzeczy jest ugruntowane orzecznictwo w tej sprawie i tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 sierpnia 2023 r., sygn. I OSK 122/21 wskazał, że: „Przepis art. 8o ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych służy utrwaleniu stanów rzeczy ukształtowanych przez decyzje administracyjne tworzące wspólnoty gruntowe poprzez ustanowienie niewzruszalności tych decyzji.”. Niekoniecznie więc wada konstytucyjna na gruncie ustawy scaleniowej jest wadą na gruncie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, która ma być znowelizowana.

Należy również zauważyć, że wspólnoty gruntowe to relikty prawne. Ich funkcjonowanie wynika z przekształceń własnościowych na terenach dawnego zaboru rosyjskiego i austriackiego. Stąd założeniem ustawodawcy było, przez wprowadzenie art. 8a ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, by w ten sposób ostatecznie ustalić krąg podmiotów związanych ze wspólnotami. Termin na podważanie decyzji na wnioski, które można było zgłaszać do końca 2016 roku, nadal trwa, gdyż decyzje te są nadal wydawane. Tymczasem, wprowadzenie możliwości występowania o stwierdzenie wydania decyzji dotyczących wspólnot z naruszeniem prawa, a w konsekwencji możliwość występowania z roszczeniami – może otworzyć kolejny, zdawałoby się zamknięty etap, sprawy tj. ustalanie kręgu uprawnionych. Postępowanie o stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa będzie musiało się bowiem zaczynać od ustalenia czy krąg uprawnionych został prawidłowo ustalony.

Powyższe wątpliwości przedstawił też Minister Sprawiedliwości w swojej opinii przekazanej Senatowi (pismo z dnia 8 listopada 2024 r. znak DPCiG-III.024.8.2024).

Ponadto, brak jest opisanych skutków do kogo będą kierowane ewentualne roszczenia i jakich decyzji będą one mogły dotyczyć. Pierwotnie, [ustawa](#) z 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych stanowiła w [art. 8 ust. 1](#), iż właściwe do spraw rolnych i leśnych organy prezydiów powiatowych rad narodowych ustalają, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową bądź mienie gromadzkie. Na mocy [art. 5 pkt 10](#) ustawy z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw kompetencję określoną w [art. 8 ust. 1](#) ustawy z 29 czerwca 1963 r. przejęli kierownicy urzędów rejonowych (jako zadanie rządowe). Następnie, na podstawie [art. 22](#) ustawy z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa, sprawy te trafiły do kompetencji starosty. Wzbudziło to wątpliwości, kto jest organem odwoławczym, w tej sprawie postanowienie wydał Naczelny Sąd Administracyjny – postanowienie NSA z dnia 22 kwietnia 2005 r., sygn. OW 177/04, gdzie ówczesnie uznano Samorządowe kolegium odwoławcze jako organ II stopnia, co skierowało sprawy na rozumienie jako zadanie własne), póki nie rozstrzygnięto legislacyjnie, że organem II stopnia będzie wojewoda (art. 8m Ustawy).

W 2016 roku decyzje dotyczące wspólnot gruntowych zostały przeniesione legislacyjnie do art. 8a. Wobec tego zasadnym jest pytanie, czy skutki, jakie ma przynieść projekt ustawy o zmianie ustawy

o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, dotyczą wszystkich decyzji wydawanych na kanwie ustawy – także przed reformą samorządową z 1999 roku (co sugeruje już obecne brzmienie przepisu art. 8o: „*Do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych wydanych na podstawie niniejszej ustawy*”), czy mają dotyczyć decyzji z art. 8a, którym nadano specjalny tryb. Jeśli do wszystkich, do tych sprzed 1999 roku będzie musiało być to uznawane za zadanie z zakresu administracji rządowej (pozwany byłby Skarb Państwa). Jeśli natomiast miałyby się to ograniczyć do spraw prowadzonych przez starostów, na podstawie art. 8a rzeczonyj ustawy, to widzimy to jako nierównomierne obciążenie „ryzykiem” roszczeń, gdyż zadanie to jest zadaniem własnym. Decyzje dotyczące wspólnot gruntowych, w zakresie o jakim mowa w art. 8a ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, wydawano bowiem także, gdy nie funkcjonowały jeszcze powiaty.

Podkreślenia wymaga również, że projektodawcy, podczas dyskusji w Senacie, nie potrafili jednoznacznie wskazać kto i w jakim zakresie będzie odpowiedzialny za ewentualną wypłatę odszkodowań gdyby przepis wszedł w życie, co znajduje odzwierciedlenie w stenogramie z posiedzenia połączonych senackich Komisji Ustawodawczej, Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Komisji Praw Człowieka i Praworządności w dniu 17 grudnia 2024 r.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich
Andrzej Płonka