



**SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
X KADENCJA**

---

Warszawa, dnia 20 lutego 2020 r.

**Druk nr 77**

---

**KOMISJA  
USTAWODAWCZA**

**Pan  
Tomasz GRODZKI  
MARSZAŁEK SENATU  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

**o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz ustawy o scalaniu i wymianie gruntów.**

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Adam Szejnfeld.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Krzysztof Kwiatkowski

## U S T A W A

z dnia

### **o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz ustawy o scalaniu i wymianie gruntów**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 703) w art. 8o dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. Jeżeli z powodu, o którym mowa w ust. 1, nie można stwierdzić nieważności decyzji, organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, o których mowa w art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji.”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2018 r. poz. 908 oraz z 2019 r. poz. 861) w art. 33 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Jeżeli z powodu, o którym mowa w ust. 2, nie można stwierdzić nieważności decyzji, organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, o których mowa w art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji.”.

**Art. 3.** 1. Do postępowań, o których mowa w art. 8o ustawy zmienianej w art. 1, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepis art. 8o ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1.

2. Do postępowań, o których mowa w art. 33 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 2, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepis art. 33 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 2.

**Art. 4.** 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 scaleniu i wymianie gruntów, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa. Umożliwi to stronie takiej decyzji żądania odszkodowania.

Projekt dostosowuje system prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 kwietnia 2019 r. (sygn. akt SK 21/17). Jego sentencja została ogłoszona 10 maja 2019 r. w Dz. U. poz. 131, a jego pełna treść wraz z uzasadnieniem w OTK ZU A z 2019 r. poz. 19.

### 2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. TK orzekł, 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 scalania z naruszeniem prawa, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

2.2. W postępowaniu administracyjnym, w procesie wydawania decyzji administracyjnych, dochodzi niekiedy do błędów o charakterze materialnym (błędna treść decyzji) lub proceduralnym (błąd w trybie wydawania decyzji). Przepisy ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego i ustawy - Postępowanie przed sądami administracyjnymi przewidują w takich przypadkach możliwość: wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji, stwierdzenia, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa lub inne środki prawne. Ustawy szczególne przewidują czasem odmienne rozwiązania. Kwestionowany przepis art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów przewiduje, że w sprawach nieuregulowanych tą ustawą mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis art. 33 ust. 2 stanowi jednak, że **do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych, nie stosuje się art. 145-145b oraz art. 154-156 Kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna, upłynęło 5 lat.** W konsekwencji owego wyłączenia, w przypadku decyzji dotyczących scalenia (wymiany) gruntów 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 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne (przesłanka negatywna, tj. kiedy, mimo niektórych, 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, a jednocześnie w sprawie nie występuje przesłanka negatywna, o której mowa w art. 156 § 2. 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 o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna - **m.in. art. 156 Kpa** (nie stwierdza się nieważności

decyzji), to w konsekwencji nie znajdzie zastosowania też art. 158 § 2, 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. Przepisu art. 156 § 2 jednak (w związku z wyłączeniem w art. 33 ustawy scaleniowej) do postępowań scaleniowych nie stosuje się. Kłopotliwość tego rozwiązania polega na tym, że w przypadku, gdy strona zechciałaby zakwestionować decyzję scaleniową, 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 na pewność obrotu niezasadne byłoby stwierdzenie jej nieważności - nie będzie mogła żądać nawet stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa (co nie usunęłoby już skutków decyzji scaleniowej, ale mogłoby być przynajmniej podstawą do żądania odszkodowania za wydanie decyzji z naruszeniem prawa).

2.3. Wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji „prawo do sądu jest jednym z podstawowych praw człowieka i zarazem jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności. (...) Warunkiem koniecznym umożliwienia jednostce realizacji prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest **zapewnienie jej dostępu do sądu, rozumianego jako możliwość uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej.** (...) Analizowany przepis Konstytucji obejmuje (...) prawo do sądu w ujęciu formalnym (dostępność drogi sądowej w ogóle) i materialnym (możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej)”.

„O ile art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje prawo do sądu w ujęciu pozytywnym, o tyle art. 77 ust. 2 Konstytucji wyraża jego negatywny aspekt. Adresatem normy wyrażonej w art. 77 ust. 2 Konstytucji jest bowiem ustawodawca, któremu norma ta zakazuje stanowienia przepisów zamykających sądową drogę dochodzenia naruszonych konstytucyjnych wolności i praw. (...)

Ustawa zamykająca pośrednio lub bezpośrednio drogę dochodzenia naruszonych praw i wolności uniemożliwia zarazem rozpoznanie «sprawy» przez sąd. Stwierdzenie niezgodności poddanej kontroli regulacji z art. 77 ust. 2 Konstytucji oznacza zatem, że regulacja ta narusza również art. 45 ust. 1 Konstytucji, ponieważ pozbawia podmiot, którego prawa i wolności zostały naruszone, możliwości zwrócenia się do sądu z żądaniem udzielenia ochrony prawnej w konkretnej sprawie”.

„Obowiązującą treść art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów uzyskał na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (...). W uzasadnieniu projektu tej ustawy wskazano: «Dodatkowo, proponuje się doprecyzowanie zakresu obowiązywania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach dotyczących scaleń gruntów (art. 33). Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami ustawy o scalaniu i wymianie gruntów w sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. **Oznacza to, że w przypadku decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia mogą być stosowane także tryby nadzwyczajne, co oznacza, że strony (uczestnicy postępowania) mogą występować z wnioskami o stwierdzenie nieważności decyzji zatwierdzającej projekt scalenia gruntów nawet po kilkudziesięciu latach od jego zatwierdzenia, gdy upłynęły już terminy np. zasiedzenia» (...). *Ratio legis* wprowadzonej zmiany polegało więc na bezwzględnym daniu pierwszeństwa ochronie trwałości decyzji zatwierdzającej projekt scalenia”.**

TK zwrócił uwagę, że „w licznych postępowaniach ustawodawca, wzmacniając trwałość decyzji, przewidział [jednak] odpowiednie stosowanie art. 158 § 2 k.p.a.” (samo stwierdzenie naruszenia prawa).

I właśnie „[w] rozpatrywanej sprawie nie chodzi (...) o wyeliminowanie wadliwej ostatecznej decyzji administracyjnej z obrotu prawnego, ale o możliwość uzyskania [jedynie] potwierdzenia, że decyzja ta wydana została z naruszeniem prawa.

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. 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. 417<sup>1</sup> § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (...). Zgodnie z art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej

naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej”.

Zdaniem TK „kwestionowana norma prawna zamyka drogę dochodzenia naruszonych praw i wolności, a tym samym uniemożliwia rozpoznanie «sprawy» przez sąd właściwy do orzekania o odpowiedzialności odszkodowawczej, ponieważ nie pozwala sądom administracyjnym stwierdzić, że ostateczna decyzja o zatwierdzeniu projektu scalania wydana została z naruszeniem prawa” (...). 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. Kwestionowany 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”.

### **3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

Dotychczas, po upływie 5 lat od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna, nie można było, ani stwierdzić nieważności decyzji, ani nawet stwierdzić, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa. Proponowany przepis, respektując moc prawną decyzji scaleniowej (po upływie 5 lat, tak jak dotychczas, nie będzie już można stwierdzić jej nieważności), pozwoli stronie poszkodowanej decyzją wydaną z naruszeniem prawa (jeżeli potwierdzi to organ administracji lub sąd administracyjny), dochodzić odszkodowania przed sądem cywilnym.

Z wprowadzanych przepisów będą mogły skorzystać też strony postępowań wszczętych lub zakończonych przed dniem wejścia w życie proponowanej ustawy.

Przepis, w odniesieniu do którego można sformułować podobne, do wyżej omówionych, zastrzeżenia znajduje się w ustawie z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (art.8o). Stąd proponuje się w jego przypadku analogiczne uzupełnienie.

#### **4. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.



<p><b>Tytuł projektu:</b> <i>Ustawa o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz ustawy o scalaniu i wymianie gruntów</i></p> <p><b>Przedstawiciel wnioskodawcy:</b> senator Adam Szejnfeld</p> <p><b>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym:</b> Marek Jarentowski, ekspert ds. legislacji, tel. 22 694 9338 Mirosław Reszczyński, legislator, tel. 22 694 9364 Marian Fałek, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9364</p>	<p><b>Data sporządzenia:</b> 20 lutego 2020 r.</p> <p><b>Źródło:</b> wyrok TK</p> <p><b>Nr druku:</b> 77</p>
--	--

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

W postępowaniu administracyjnym, w procesie wydawania decyzji administracyjnych, dochodzi niekiedy do błędów. W takich przypadkach przepisy *ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego* przewidują możliwość: wznowienia postępowania, które może prowadzić do uchylecia decyzji, stwierdzenia nieważności decyzji, stwierdzenia, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa lub inne środki prawne. Jednakże ustawy szczegółowe przewidują czasem odmienne rozwiązania.

W *ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów*, w art. 33 ust. 2, postanowiono, że w sprawach nieuregulowanych tą ustawą mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, przy czym do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych, nie stosuje się art. 145-145b oraz art. 154-156 Kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna upłynęło 5 lat. W konsekwencji tych uregulowań, w przypadku decyzji dotyczących scalenia (wymiany) gruntów nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących przesłanek wznowienia postępowania, uchylecia decyzji oraz stwierdzenia nieważności decyzji.

Dla osoby, która została dotknięta skutkami wydania błędnej decyzji administracyjnej uzyskanie stwierdzenia, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa jest warunkiem koniecznym, aby mogła dochodzić odpowiedzialności organów władzy publicznej za szkody wyrządzone ostateczną decyzją administracyjną. Jednakże sądy administracyjne przyjmują, że art. 33 ust. 2 *ustawy o scalaniu i wymianie gruntów* wyłącza możliwość stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku (z dnia 18 kwietnia 2019 r. sygn. akt SK 21/17) orzekł, 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 scalania z naruszeniem prawa, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem TK „kwestionowana norma prawna zamyka drogę dochodzenia naruszonych praw i wolności, a tym samym uniemożliwia rozpoznanie sprawy przez właściwy do orzekania sąd o odpowiedzialności odszkodowawczej, ponieważ nie pozwala sądom administracyjnym stwierdzić, że ostateczna decyzja o zatwierdzeniu projektu scalania wydana została z naruszeniem prawa.”

Podobny problem polegający na tym, że norma prawna zamyka drogę jednostce dochodzenia naruszonych praw, a tym samym uniemożliwia rozpoznanie sprawy przez właściwy sąd do orzekania o odpowiedzialności odszkodowawczej, wynika również z przepisu (art. 80) *ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych* (Dz. U. z 2016 r. poz. 703).

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

W celu umożliwienia jednostce realizacji prawa do sądu, dochodzenia naruszonych praw, umożliwienia rozpoznania sprawy przez właściwy do orzekania o odpowiedzialności odszkodowawczej sąd proponuje się zapewnienie jej możliwości uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej. Rekomenduje się rozwiązanie polegające na tym, że w:

- *ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów* (Dz. U. z 2018 r. poz. 908 oraz z 2019 r. poz. 861) oraz
- *ustawie z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych* (Dz. U. z 2016 r. poz. 703)

dodaje się przepis, który wprowadza możliwość stwierdzenia, że decyzja ostateczna została wydana z naruszeniem prawa.

Projekt nowelizacji *ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz ustawy o scalaniu i wymianie gruntów* dostosowuje system prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Oczekuje się, że proponowane rozwiązanie, respektując moc prawną decyzji ostatecznej (po upływie 5 lat, tak jak dotychczas nie będzie już można stwierdzić jej nieważności), pozwoli stronie poszkodowanej decyzją wydaną z naruszeniem prawa (jeżeli potwierdzi to organ administracji lub sąd administracyjny), dochodzić odszkodowania przed sądem cywilnym.



w ujęciu niepieniężnym	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Obywatele, którzy w procesie wydawania decyzji administracyjnej na podstawie <i>ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów</i> oraz <i>ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych</i> ponieśli stratę majątkową uzyskają możliwość dochodzenia odszkodowania.
<b>8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.</b>		
Brak wpływu.		
<b>9. Wpływ na rynek pracy.</b>		
Brak wpływu.		
<b>10. Wpływ na pozostałe obszary.</b>		
Omówienie wpływu	Brak wpływu.	
<b>11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.</b>		
Przepisy projektu ustawy wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy.		
<b>12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?</b>		
Z uwagi na cel projektu ustawy nie zachodzi konieczność ewaluacji regulacji.		
<b>13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).</b>		
Brak		