



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IX kadencja  
Marszałek Senatu  
BPS.DPS.030.09.2020

**Druk nr 462**  
Warszawa, 19 czerwca 2020 r.

Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowna Pani Marszałek,*

zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Pani Marszałek podjętą przez Senat na 12 posiedzeniu w dniu 18 czerwca 2020 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz ustawy o scalaniu i wymianie gruntów** wraz z projektem tej ustawy.

Projekt ustawy stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

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

*Z poważaniem*  
(-) Tomasz Grodzki

**UCHWAŁA**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 18 czerwca 2020 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu  
wspólnot gruntowych oraz ustawy o scalaniu i wymianie gruntów**

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 oraz ustawy o scalaniu i wymianie gruntów.

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

**MARSZAŁEK SENATU**

**Tomasz GRODZKI**

## 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, w przypadku której spełniona jest przesłanka z art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa.”.

**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, w przypadku której spełniona jest przesłanka z art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa.”.

**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. Konsultacje**

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji przedstawiono w Ocenie Skutków Regulacji.



## **5. 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> 22 maja 2020 r.</p> <p><b>Źródło:</b> wyrok TK</p> <p><b>Nr druku:</b> 77, 77 S</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 scalenia 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 scalenia 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. 8o *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. Projekt *ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz ustawy o scalaniu i wymianie gruntów* zawiera 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.

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

Nie zachodzi konieczność analizy rozwiązań wprowadzonych w innych krajach.

### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Obywatele, którzy ponieśli stratę na skutek wydania błędnej decyzji na podstawie: - ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów oraz - ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych			możliwość dochodzenia odszkodowania na skutek naruszonych praw
organy administracji i sądy administracyjne			uzyskują podstawę prawną umożliwiającą stwierdzenie, że decyzja wydana została z naruszeniem prawa
sądy powszechne			rozpatrywanie spraw o dochodzenie odszkodowania za stratę majątkową poniesioną na skutek wydania błędnej decyzji

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

Projekt ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz ustawy o scalaniu i wymianie gruntów w dniu 20 marca 2020 r. został przesłany do zaopiniowania: Ministrowi Sprawiedliwości, Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Prezesowi Krajowej Rady Izb Rolniczych, Przewodniczącemu Krajowej Rady Sądownictwa, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prezesowi Prokuratury Generalnej, Prezesowi Naczelnej Rady Adwokackiej, Prezesowi Krajowej Rady Radców Prawnych, Prezesowi Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Sędziów Sądów Administracyjnych, Prezesowi Stowarzyszenia Sędziów Polskich „IUSTITIA”, Prezesowi Zarządu Głównego Stowarzyszenia Sędziów THEMIS, Przewodniczącemu Zarządu Związku Gmin Wiejskich RP, Prezesowi Związku Miast Polskich, Prezesowi Zarządu Unii Miasteczek Polskich, Prezesowi Zarządu Związku Powiatów Polskich i Prezesowi Zarządu Fundacji Unia Metropolii Polskich. Termin nadsyłania opinii ustalono do dnia 16 kwietnia 2020 r.

Minister Sprawiedliwości i Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyrazili pozytywną opinię nt. projektu ustawy. Ponadto zwrócili uwagę, że należy skorygować użyte w uzasadnieniu do projektu ustawy oraz w OSR niewłaściwe sformułowanie „sąd cywilny”.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej i Prezes Krajowej Rady Izb Rolniczych nie zgłosili uwag.

Zarząd Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej (ZZGWRP) wyraził opinię, że projekt ustawy dostosowuje jedynie system prawa do wyroku TK, natomiast pomija pożądane i konieczne zmiany w ustawie o wspólnotach gruntowych w pozostałych kwestiach. Związek Gmin Wiejskich RP od dawna postuluje zmiany w ustawie o wspólnotach gruntowych, gdyż dokonana nowelizacja tej ustawy, która weszła w życie 1 stycznia 2016 r. nie rozwiązała problemów istniejących wspólnot, a jedynie wprowadziła instrumenty prawne pozwalające na uregulowanie stanu prawnego wspólnot gruntowych, którego do tej pory takowego nie posiadały. W związku z tym Związek Gmin Wiejskich RP proponuje, aby prace nad inicjatywą ustawodawczą objęły także propozycje zmian, które zostały przedłożone i uzasadnione w piśmie.

W dniu 21 maja 2020 r. na posiedzeniu połączonych Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Ustawodawczej została wprowadzona zmiana doprecyzowująca redakcję proponowanych przepisów: art. 80 ust 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych i art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów, realizująca postulat podniesiony w opinii Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe z 2020 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											Łącznie (0-10)
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	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 umożliwi jednostkom, które poniosły stratę na skutek wydania błędnej decyzji wydanej na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów oraz ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych dochodzić odpowiedzialności organów władzy publicznej za szkody wyrządzone.</p> <p>Przedmiotowa ustawa nie będzie wpływała na stronę dochodową sektora finansów publicznych, natomiast może spowodować wzrost wydatków budżetu państwa z tytułu wypłaty odszkodowań. Wzrost wydatków z tego tytułu będzie pochodną następujących czynników: liczby wydanych decyzji na podstawie wyżej wymienionych ustaw, udziału błędnych decyzji w ogólnej liczbie wydanych decyzji oraz przeciętnej wartości nieruchomości podlegającej scaleniu (wymiany) czy zagospodarowaniu.</p>											

## 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 2020 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, gospodarstwa domowe	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	
w ujęciu niepieniężnym	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Obywatele, którzy w procesie wydawania decyzji administracyjnej na podstawie ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów oraz ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych ponieśli stratę majątkową uzyskują możliwość dochodzenia odszkodowania.							

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

Brak wpływu.

## 9. Wpływ na rynek pracy.

Brak wpływu.

## 10. Wpływ na pozostałe obszary.

Brak wpływu.

## 11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.

Przepisy projektu ustawy wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

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

Z uwagi na cel projektu ustawy nie zachodzi konieczność ewaluacji regulacji.

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

Brak

Warszawa, 25 czerwca 2020 r.

BAS-WAPM-1375/20

Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (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 2019 r. poz. 1028, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

**1. Przedmiot projektu ustawy**

Projekt zmierza do zmiany art. 8o ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 703) oraz art. 33 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). Zgodnie z deklaracją wnioskodawcy projekt dostosowuje system prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 kwietnia 2019 r. (sygn.. akt SK 21/17). Projekt ustanawia podstawę stwierdzenia przez właściwy organ, że decyzja jest wydana z naruszeniem prawa. W ten sposób ograniczany jest zakres zastosowania obowiązujących reguł, zgodnie z którymi do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych wydanych na podstawie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych i ustawy o scalaniu i wymianie gruntów nie stosuje się art. 145-145b oraz art. 154-156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna (art. 8o ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych i art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów). Projekt zawiera przepis przejściowy.

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

**2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem**  
Prawo Unii Europejskiej nie obejmuje przedmiotu projektu ustawy.

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

Przedmiot projektu ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

**4. Konkluzja**

Przedmiot senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz ustawy o scalaniu i wymianie gruntów nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Autor:

**Ziemowit Cieślik**

naczelnik wydziału

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor

Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski

Warszawa, 25 czerwca 2020 r.

BAS-WAPM-1376/20

Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu –  
czy senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot  
gruntowych oraz ustawy o scalaniu i wymianie gruntów  
(przedstawiciel wnioskodawcy: senator Adam Szejnfeld)  
jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej**

Projekt zmierza do zmiany art. 8o ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 703) oraz art. 33 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). Zgodnie z deklaracją wnioskodawcy projekt dostosowuje system prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 kwietnia 2019 r. (sygn.. akt SK 21/17). Projekt ustanawia podstawę stwierdzenia przez właściwy organ, że decyzja jest wydana z naruszeniem prawa. W ten sposób ograniczony jest zakres zastosowania obowiązujących reguł, zgodnie z którymi do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych wydanych na podstawie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych i ustawy o scalaniu i wymianie gruntów nie stosuje się art. 145-145b oraz art. 154-156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna (art. 8o ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych i art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów). Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz ustawy o scalaniu i wymianie gruntów nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

Autor:

**Ziemowit Cieślik**

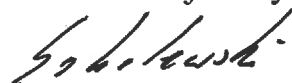
naczelnik wydziału

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor

Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski