



IV.7000.11.2017.BD

**Pan
Jan Krzysztof Ardanowski
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi**

zapoznając się z napływającymi do Biura Rzecznika skargami obywateli, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na regulację wyrażoną w przepisie art. 8o ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 703; dalej: ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych lub u.z.w.g.). Przepis ten został wprowadzony do ww. ustawy z dniem 1 stycznia 2016 r. na mocy ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1276, dalej jako: ustawa zmieniająca).

Przepis art. 8o u.z.w.g. stanowi: „Do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych wydanych na podstawie niniejszej ustawy 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 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.”. Przy czym w art. 2 ustawy zmieniającej przewidziano, że postępowania wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy prowadzi się na podstawie przepisów dotychczasowych nie dłużej jednak niż do dnia 31 marca 2016 r. (ust. 1). Po dniu 31 marca 2016 r.

postępowania, o których mowa w ust. 1, prowadzi się na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, z tym że nie składa się wniosku, o którym mowa w art. 8a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (ust. 2).

Rzecznik stwierdza, że na gruncie cytowanej wyżej regulacji wpływ pięcioletniego terminu od dnia, gdy decyzja stała się ostateczna oznacza, że niedopuszczalne jest zastosowanie do takiej decyzji trybu nadzwyczajnego, a postępowanie wznowione staje się w takiej sytuacji bezprzedmiotowe. Wznowienie postępowania, gdy wznowienie takie jest niedopuszczalne, prowadzi do jego umorzenia.

W związku z powyższym, z perspektywy obywateli nie jest możliwe nie tylko wzruszenie decyzji na podstawie art. 158 § 1 k.p.a., ale również uzyskanie rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 158 § 2 k.p.a., stwierdzającego wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazującego okoliczności, na podstawie których organ nie stwierdził nieważności decyzji. Regulacja wyrażona w art. 8o u.z.w.g. zamyka tym samym zainteresowanym osobom drogę do uzyskania odszkodowania za wydaną z naruszeniem prawa decyzję, uniemożliwiając uzyskanie prejudykatu, w rozumieniu przepisu art. 417¹ § 2 Kodeksu cywilnego.

Z uzasadnienia do projektu ustawy nowelizującej (druk sejmowy nr VII.3193) wynika, że celem wprowadzonych zmian było dostosowanie obowiązującej ustawy do współczesnych realiów społeczno-gospodarczych i obowiązującego ustawodawstwa, a także spowodowanie uregulowania stanu prawnego wszystkich nieruchomości stanowiących wspólnoty gruntowe, co do których nie została wydana decyzja ustalająca, a które to nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową, oraz rozszerzenie możliwości dysponowania nieruchomościami przez członków działających w obrocie prawnym wspólnot przez umożliwienie przekształcenia wspólnoty gruntowej we współwłasność w rozumieniu ustawy - Kodeks cywilny. Nowelizacja ustawy nie zakładała zniesienia istniejących wspólnot, jako że zasadniczym założeniem ustawodawcy było ostateczne uregulowanie stanu prawnego wszystkich nieruchomości stanowiących wspólnoty gruntowe, co do których nie została dotychczas wydana decyzja ustalająca, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową. Wskazane rozwiązanie prawne podyktowane więc zostało wolą utrzymania ustalonych przed wieloma laty stosunków własnościowych dotyczących nieruchomości, z uwagi na doniosłe znaczenie ochrony ich trwałości. Przejawiło się to w

wyłaczeniu możliwości wzruszenia decyzji ostatecznych, dotyczących zazwyczaj wzajemnie powiązanych praw do nieruchomości wielu osób.

Należy podkreślić, że podobny zabieg normatywny ustawodawca zastosował w odniesieniu do scalania gruntów w art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2014 r., poz. 700, ze zm.), poprzez przyjęcie, że przepis ten wyklucza możliwość wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji zatwierdzającej projekt scalenia gruntów oraz zastosowania do tej decyzji art. 158 § 2 k.p.a. Zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych nie stosuje się art. 145-145b oraz art. 154-156 k.p.a., jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna upłynęło 5 lat. Przepis ten został wprowadzony ustawą z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2013 r., poz. 1157), obowiązującą od dnia 16 października 2013 r.

Istotne jest, że Trybunał Konstytucyjny badał konstytucyjność przepisu art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, rozpoznając skargę konstytucyjną w sprawie o sygn. SK 21/17. Wyrokiem z dnia 18 kwietnia 2019 r. (Dz. U. z 2019 r., poz. 861) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2018 r. poz. 908) w zakresie, w jakim uniemożliwia stwierdzenie wydania ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia z naruszeniem prawa, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (OTK-A 2019/19). Przedmiotem orzekania Trybunału był kwestionowany w skardze konstytucyjnej art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów w zakresie, w jakim nie przewiduje (i jest rozumiany w ten sposób, że nie przewiduje) możliwości stosowania art. 158 § 2 k.p.a. do wzruszenia decyzji ostatecznych, jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna minęło 5 lat.

Rozważając relacje między zasadą praworządności a zasadą zaufania obywatela do państwa i wywodzonych z niej zasad bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa i stabilności stosunków prawnych, Trybunał w sprawie o sygn. SK 21/17 stwierdził, że żadna z powyższych zasad nie ma charakteru bezwzględnego, bowiem dopuszczalne są od nich wyjątki. Na gruncie zasady praworządności rozróżnić trzeba nakaz działania organów administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa, od którego nie ma wyjątków (a

tym samym zasada ta nie doznaje ograniczeń), oraz nakaz eliminowania z obrotu aktów administracyjnych wydanych z naruszeniem zasady praworządności, który może podlegać ograniczeniom, w tym z uwagi na zasadę zaufania obywatela do państwa i wywodzonych z niej zasad bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa i stabilności stosunków prawnych. Niektóre wyjątki od zasady praworządności, w tym będące konsekwencjami zasady trwałości decyzji, uzasadnione są przyjęciem priorytetu zasady zaufania obywatela do państwa, jak i odwrotnie - wyjątki od zasady zaufania obywatela do państwa, w tym możliwość wyeliminowania z obrotu ostatecznej decyzji, uzasadnione są zasadą praworządności. W niektórych sytuacjach obie zasady można uznać za zasady konkurencyjne. Niekiedy uwzględnienie obu zasad prowadzi jednak do podobnego rezultatu, zagwarantowaniu bezpieczeństwa prawnego służyć może bowiem stabilizacja porządku prawnego wynikającego z aktów administracyjnych. Wówczas efekty funkcjonowania obu zasad się częściowo pokrywają. Wynika to z zakorzenienia obu zasad w klauzuli państwa prawnego. Zasadę trwałości decyzji ostatecznych uzasadnia zasada bezpieczeństwa prawnego, wywodzona z art. 2 Konstytucji. Trwałość decyzji wynika też z domniemania jej zgodności z prawem, a więc z - przewidzianej w art. 7 Konstytucji - zasady praworządności. Domniemanie to jest jednak wzruszalne (zob. wyrok TK z 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 62).

Motywuując dalej swoje stanowisko w sprawie o sygn. SK 21/17 Trybunał wskazał, 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 tych zasad. Trybunał podkreślił jednocześnie, że 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. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, z późn. zm.; dalej: k.c.), zgodnie z którym, 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. Funkcję prejudykatu pełnią zaś: 1) postępowanie o stwierdzenie

nieważności decyzji (art. 156 k.p.a.), które może prowadzić do stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1 k.p.a.) lub stwierdzenia, że decyzję wydano z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.), oraz 2) wznowienie postępowania (art. 145 k.p.a.), które może prowadzić do uchylecia zaskarżonej decyzji i wydania nowej (art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a.) lub stwierdzenia, że zaskarżoną decyzję wydano z naruszeniem prawa (art. 151 § 2 k.p.a.).

Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. SK 21/17 podkreślił końcowo, że kontrolowana norma prawna uniemożliwia stwierdzenie, że ostateczna decyzja o zatwierdzeniu projektu scalania wydana została z naruszeniem prawa, i wobec tego uniemożliwia uzyskanie prejudykatu niezbędnego do uzyskania odszkodowania za szkodę wyrządzoną ostateczną decyzją administracyjną. Bez tego prejudykatu wykluczona jest zaś 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 unieściwia 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 unieściwienie prawa do sądu zarówno w ujęciu formalnym, czyli dostępności drogi sądowej, jak i ujęciu materialnym, czyli możliwości prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej.

Przechodząc na grunt regulacji zawartej w art. 80 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych **Rzecznik stwierdza, że w związku z tym, że badany przez Trybunał Konstytucyjny przepis ustawy o scalaniu i wymianie gruntów ma identyczne brzmienie jak art. 80 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (w obu przypadkach przewidziano przepisy wyłączające wzruszalność decyzji ostatecznych w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia, w którym stały się ostateczne decyzje wydane na podstawie tych ustaw), dla interpretacji normy zawartej w art. 80 wspomniany wyrok w sprawie SK 21/17 ma kapitalne znaczenie.**

Należy mieć także na uwadze, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2007 r., sygn. SK 36/06 (OTK-A 2007/6/50) wyjaśnił, że stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności określonej normy prawnej nie pozostaje bez znaczenia dla

stosowania normy zamieszczonej w przepisie tożsamym. W takim przypadku dochodzi bowiem do obalenia domniemania konstytucyjności przepisu, który nie podlegał rozpoznaniu przed Trybunałem. W judykaturze i doktrynie również rozważano sytuacje, gdy Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się wcześniej o niekonstytucyjności przepisu o tożsamym brzmieniu. W uzasadnieniu uchwały z dnia 16 października 2006 r. (sygn. akt I FPS 2/06) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że cyt. "(...) Oczywistość niezgodności powołanego przepisu z Konstytucją wraz z uprzednią wypowiedzią Trybunału Konstytucyjnego stanowią wystarczające przesłanki do odmowy przez sąd zastosowania przepisów ustawy. Zdaniem R. Hausera i A. Kabata w tak oczywistych sytuacjach trudno oczekiwać, by sądy uruchamiały procedurę pytań prawnych. Takie działanie byłoby w tym przypadku nieracjonalne i naruszałoby prawo strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie (R. Hauser i A. Kabat: glosa do wyroku NSA z dnia 14 lutego 2002 r. sygn. akt I SA/Po 461/01, "Orzecznictwo Sądów Polskich" 2003, nr 2, s. 73-75)".

Uwzględniając racje przedstawione przez Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyroku w sprawie SK 21/17, jak też wynikający z art. 8 Konstytucji RP nakaz stosowania prokonstytucyjnej wykładni prawa, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r., poz. 2179 ze zm.), uprzejmie przedstawiam Panu Ministrowi powyższe uwagi, wraz z prośbą o przedstawienie stanowiska Pana Ministra w sygnalizowanej sprawie. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich jest bowiem konieczne podjęcie prac legislacyjnych nad zmianą przepisu art. 80 u.z.w.g. w taki sposób, by dopuszczalne było stwierdzanie wydania wskazanych na gruncie tego przepisu rozstrzygnięć z naruszeniem prawa.