



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

IV.7005.12.2018.KP

**Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu RP**

**Kancelaria Sejmu
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa**

w związku z wątpliwościami, jakie powziąłem wobec pominięcia w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa treści art. 63 ust. 2 i 3, w dniu 5 grudnia 2018 r. zostało skierowane wystąpienie do ówczesnego Marszałka Sejmu RP, Pana Marka Kuchcińskiego. Zwróciłem się w nim o rozważenie zamieszczenia – w stosowanych trybach przewidzianych w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) – w tekście jednolitym ustawy bądź w obwieszczeniu do tekstu jednolitego pełnej treści art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Do chwili obecnej Rzecznik Praw Obywatelskich nie otrzymał jednak odpowiedzi na powyższe wystąpienie. Ponadto, Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 kwietnia 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. poz. 817), a zatem ogłoszone po skierowaniu powyższego wystąpienia, nie zawiera tekstu art. 63 ust. 2 i 3.

Uznając podniesiony w wystąpieniu z dnia 5 grudnia 2018 r. problem za aktualny, zwracam uwagę, że art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie został uchylony, jest to norma obowiązująca, stosowana przez sądy oraz organy administracji publicznej. Artykuł 63 stanowi: „1. W ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 11, poz. 81) w art. 8 skreśla się § 4. 2. Do ostatecznych decyzji wydanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 27, poz. 250 i z 1975 r. Nr 16, poz. 91) nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylenia lub zmiany decyzji.

3. Postępowanie administracyjne toczące się w sprawach, o których mowa w ust. 2, podlega umorzeniu”.

Przepis ten został zamieszczony w Rozdziale 10 ustawy, zatytułowanym Przepisy przejściowe i końcowe. Przepisy przejściowe obejmowały art. 51-57, regulacje zawarte w art. 58-66 to przepisy uchylające oraz zmieniające, art. 67 jest zaś przepisem o wejściu w życie ustawy.

Obwieszczeniem Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 12 maja 1995 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 1995 r. Nr 57, poz. 299) art. 58-66 zostały pominięte w tekście ustawy, niemniej jednak ich treść została w całości przytoczona w obwieszczeniu (pkt 2 obwieszczenia). Sytuacja ta miała miejsce także w kolejnych tekstach jednolitych – tekst jednolity nie obejmował wskazanych przepisów, w odnośniku zaś znajdowała się informacja o zamieszczeniu ich w obwieszczeniu¹. Praktyka ta znajdowała oparcie w § 103 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym w obwieszczeniu zamieszcza się także treść tych przepisów zawartych w ustawach zmieniających, których nie zamieszcza się w tekście jednolitym, jako niezmiennych tekstu ustawy, której tekst jednolity jest ogłaszany. W doktrynie uznaje się, że wskazany przepis odnosi się również do pomijania przepisów ustawy, której tekst jednolity się ogłasza².

Kolejne obwieszczenia w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, poczynając od obwieszczenia z dnia 30 sierpnia 2012 r. nie zawierają tekstu pominiętych przepisów tej ustawy, w tym art. 63 ust. 2 i 3³. Pominięcie treści wskazanej regulacji budzi wątpliwości.

Przed wszystkim należy podkreślić szczególny charakter regulacji art. 63 ust. 2 i 3. Przepis ten zamieszczony w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa zakończył, rozpoczęty na gruncie ustawy z dnia 26 października 1971 r.

¹ Tak w: Obwieszczeniu Ministra Skarbu Państwa z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 57, poz. 603); Obwieszczeniu Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 września 2004 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2004 r. Nr 208, poz. 2128); Obwieszczeniu Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 listopada 2007 r. w sprawie jednolitego tekstu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700).

² Tak np. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 214; inaczej zob.: M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008, s. 128.

³ Por. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 sierpnia 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2012 r. poz. 1187); Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 czerwca 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 1014); Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 sierpnia 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 1491); Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 91) oraz Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 kwietnia 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. poz. 817).

o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 27, poz. 250, ze zm.; dalej: ustawa uwłaszczeniowa z 1971 r.), proces porządkowania własności nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych. Proces ten polegał przede wszystkim na sanowaniu stanów faktycznych – samoistnego posiadania przez rolników nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych. Stwierdzenie nabycia nieruchomości następowało w drodze wydania decyzji administracyjnej – aktu własności ziemi. W określonych sytuacjach nieruchomości wchodzące w skład gospodarstw rolnych nabywali także w drodze decyzji administracyjnej posiadacze zależni albo przejmowało je Państwo.

Ustawa uwłaszczeniowa z 1971 r. została uchylona z dniem 6 kwietnia 1982 r. na mocy art. 4 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 11, poz. 81). Ustawa ta przekazała prowadzenie spraw niezakończonych sądom. Wcześniej wydane akty własności ziemi mogły być nadal podważane w drodze wniosków o wznowienie postępowania lub stwierdzenia jego nieważności, na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego.

Ostatecznie proces porządkowania stanów prawnych został zakończony wraz z wejściem w życie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i regulacji art. 63 ust. 2 i 3, która wprowadziła bezwzględny zakaz weryfikacji w trybach nadzwyczajnych Kodeksu postępowania administracyjnego decyzji administracyjnych wydanych na gruncie ustawy uwłaszczeniowej z 1971 r.

Należy podkreślić, że nie budzi wątpliwości, iż art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie „skonsumował się”, ani nie utracił mocy obowiązującej. Przepis ten nadal jest stosowany przez organy administracji publicznej oraz sądy (zob. np. wyrok NSA z dnia: 28 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 571/07; 25 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1840/10; 7 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 969/10, 25 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 757/12, 26 października 2016 r., sygn. akt II OSK 138/15, 8 września 2016 r., sygn. akt II OSK 292/15, 29 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2677/14; 13 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 640/16; a także wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 września 2011 r. sygn. akt II SA/Łd 585/11; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt IV SA/Wa 410/11; wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Łd 371/14; wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 753/17).

Norma wyrażona w art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa dwukrotnie była także przedmiotem merytorycznej kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 22 lutego 2000 r., sygn. SK 13/98 (OTK ZU nr 1/2000 poz. 5) Trybunał orzekł, że art. 63 ust. 2 i 3 tej ustawy nie jest niezgodny z art. 64 oraz art. 2 Konstytucji. W wyroku z dnia 15 maja 2000 r., sygn. SK 29/99 (OTK ZU nr 4/2000, poz. 110) Trybunał orzekł zaś, że art. 63 ust. 2 i 3 zaskarżonej ustawy jest zgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 77 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji. W żadnym z tych orzeczeń kwestia obowiązywania art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu

nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie budziła wątpliwości. Skutkiem żadnego z nich nie była także utrata mocy obowiązującej zakwestionowanej regulacji. Od czasu wydania wskazanych wyroków nie nastąpiły również żadne zdarzenia prawne, które powodowałyby wygaśnięcie wskazanej regulacji. Należy raz jeszcze podkreślić zatem, że art. 63 ust. 2 i 3 jest normą obowiązującą.

Odnosząc się do charakteru wskazanej regulacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, należy podkreślić, że stanowi ona autonomiczną normę, determinującą sytuację prawną obywateli. Ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia stabilizacji stosunków własnościowych ukształtowanych na mocy ustawy uwłaszczeniowej z 1971 r. W chwili obecnej jednak treść tej normy nie jest zamieszczona ani w tekście jednolitym ustawy, ani w obwieszczeniu Marszałka Sejmu. Sytuacja ta, w mojej ocenie, narusza wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i związane z nią bezpieczeństwo prawne jednostki oraz zasadę prawidłowej legislacji i określoności prawa.

W doktrynie wskazuje się, że określenie „pominięty” stosowane jest w tekstach jednolitych zarówno do oznaczania „wygasłej” jednostki systematyzacyjnej aktu normatywnego, jak i do oznaczania jednostki niewiążącej się z przedmiotem danej regulacji⁴. Pominięcie wskazanej regulacji, bez dołączenia informacji, z jakiego powodu została pominięta, nie tylko budzi wątpliwości co do zgodności z zasadami prawidłowej legislacji i jednoznaczności tekstu prawnego, lecz – co najistotniejsze – może powodować niepewność obywatela co do prawa i tego, czy pominięcie będzie oznaczało utratę mocy obowiązującej – „wygaśnięcie” regulacji.

W sytuacji, w której art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa jest wyłączną podstawą prawną uniemożliwiającą weryfikację decyzji wydanych na gruncie ustawy uwłaszczeniowej z 1971 r., wskazane pominięcie powoduje że sytuację prawną obywateli kształtuje przepis, którego treść nie znajduje się w żadnym z obowiązujących obecnie tekstów aktów normatywnych.

Z tej racji, należy stwierdzić, że pominięcie art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa może powodować wątpliwości obywateli dotyczące zarówno mocy obowiązującej wskazanej regulacji, jak i treści tego unormowania.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179, ze zm.), ponownie wnoszę o rozważenie przez Panią Marszałek możliwości zamieszczenia – zgodnie z regulacją ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – w tekście jednolitym ustawy bądź w obwieszczeniu do tekstu jednolitego pełnej treści art. 63 ust. 2 i 3

⁴ Por. A. Malinowski, *Informacja o nieobowiązaniu przepisu*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 1 z 2016 r., s. 15.

ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Uprzejmie proszę o poinformowanie Rzecznika o stanowisku Pani Marszałek w przedstawionej kwestii.