



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 7 grudnia 2021 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, ustawy o utracie  
mocy prawnej niektórych ksiąg wieczystych oraz ustawy o drogach publicznych**

**(druk nr 586)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Ustawa ma na celu usprawnienie i przyspieszenie prowadzenia postępowań scaleniowych, a także ustala procedury postępowania w zakresie postępowania scaleniowego w przypadku obowiązywania na terytorium kraju lub jego części stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii lub stanu nadzwyczajnego.

Ustawa wprowadza rozwiązania prawne umożliwiające rezygnację z odczytywania postanowienia o wszczęciu postępowania scaleniowego na zebraniu uczestników scalenia, co przyczyni się do usprawnienia postępowań scaleniowych. Przewidywane rozwiązanie, jak podkreśla się w uzasadnieniu do projektu ustawy, jest szczególnie oczekiwane w okresie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ze względu na możliwość ograniczenia bezpośrednich kontaktów międzyludzkich. Wprowadza się ponadto obowiązek zamieszczania postanowienia o wszczęciu postępowania scaleniowego oraz postanowienia organu wyższego stopnia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronach podmiotowych urzędu obsługującego organ, który wydał postanowienie.

Uzupełnienie przepisów ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów o regulacje proponowanych przepisów art. 7a i art. 7b ma na celu doprecyzowanie czynności związanych z określaniem przebiegu granic obszaru scalenia lub wymiany gruntów (tzw. granic zewnętrznych) wykonywanych po wszczęciu postępowania, przez odesłanie do przepisów prawa geodezyjnego i kartograficznego w zakresie określania przebiegu granic,

tj. w szczególności wznowienia znaków granicznych, wyznaczenia punktów granicznych ujawnionych uprzednio w ewidencji gruntów i budynków lub ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych. Ponadto określono sposób zawiadamiania właścicieli gruntów przyległych do granic obszaru scalenia o miejscu i terminie wykonywania czynności, o których mowa powyżej, analogicznie jak w postępowaniu scaleniowym, tj. w formie obwieszczenia.

Przewiduje się także wprowadzenie w postępowaniu scaleniowym i wymiennym możliwości zgłaszania przez uczestników scalenia lub wymiany, przed okazaniem projektu scalenia lub wymiany gruntów, propozycji co do sposobu wydzielenia gruntów w zamian za grunty dotychczas posiadane, w szczególności w zakresie ich lokalizacji. Wskazana zmiana zabezpiecza prawa uczestników scalenia lub wymiany.

Nowelizacja rozszerza skład komisji doradczej, o której mowa w art. 10 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów, o przedstawiciela gminy oraz sołtysa lub członka rady sołeckiej wsi.

W ustawie uregulowano również kwestie doręczeń decyzji wydawanych na podstawie przepisów ustawy o scalaniu i wymianie gruntów. Dotychczasowe przepisy art. 28 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów regulują sposoby doręczenia decyzji zatwierdzającej projekt scalenia gruntów, jednak nie określają, w jaki sposób ma być doręczana decyzja o odmowie wszczęcia postępowania scaleniowego, decyzja o umorzeniu postępowania scaleniowego i decyzja organu wyższego stopnia w tych sprawach. Decyzje te również dotyczą postępowania zbiorowego i analogicznie jak decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów powinny być podane do wiadomości przez wywieszenie na okres 14 dni na tablicy ogłoszeń urzędu gminy, na której terenie są położone grunty objęte scaleniem, oraz na tablicy ogłoszeń we wsi, której grunty tworzą obszar scalenia, i zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej starostwa powiatowego, a w przypadku decyzji organu wyższego stopnia – także w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ten organ. Tak jak przy wcześniejszych zmianach zrezygnowano z odczytywania decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów na zebraniu uczestników scalenia.

Zmiana dodająca w art. 29 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów – ust. 1a, wskazuje starostę jako organ właściwy do występowania z wnioskiem do sądu właściwego do prowadzenia ksiąg wieczystych o dokonanie wpisów w księgach

wieczystych w zakresie zmian wynikających z decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów oraz wykreślenia wzmianki, o której mowa w art. 21 ust. 1 tej ustawy. W ust. 1b art. 29 określony został katalog dokumentów załączanych do wniosku starosty, tj. odpis ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów, wypisy i wyrisy z operatu ewidencyjnego, a gdy jest to niezbędne – inne dokumenty stanowiące podstawę do ujawnienia tych zmian, np. wykaz synchronizacyjny wymagany przez niektóre sądy. Na wniosek starosty właściwy sąd będzie zobowiązany do dokonania wpisów w księgach wieczystych, za które nie pobiera się opłat ( proponowany ust. 1c w art. 29).

Dodanie do ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów art. 31a ma na celu umożliwienie wykorzystania środków komunikacji elektronicznej przy realizacji zadań związanych z przeprowadzaniem postępowań scaleniowych. W uzasadnieniu do ustawy podkreśla się, że proponowane rozwiązanie jest szczególnie oczekiwane w okresie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, z uwagi na możliwość ograniczenia bezpośrednich kontaktów międzyludzkich. Regulacja ta pozwoli na usprawnienie prowadzenia postępowań scaleniowych także w przyszłości, na wypadek ewentualnych nieprzewidzianych zdarzeń.

W ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów w art. 33 w ust. 1a–1c wprowadzono przepisy mające na celu usprawnienie procedury w zakresie ustalania stron postępowania w przypadku nieuregulowanego lub nieujawnionego stanu prawnego gruntów tworzących obszar scalenia. Regulacje te określają ponadto, co należy rozumieć pod pojęciem nieuregulowanego oraz nieujawnionego stanu prawnego gruntów tworzących obszar scalenia. Zgodnie z dodawanym ust. 1d w art. 33 przepisy te mają zastosowanie również do gruntów przyległych do granic obszaru scalenia.

Proponowana zmiana art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów ma na celu wykonanie obowiązku nałożonego wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 21/17. Trybunał Konstytucyjny orzekł w tym wyroku, że art. 33 ust. 2 ustawy 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. Zmiana brzmienia art. 33 ust. 2 ustawy polega na ograniczeniu możliwości stwierdzania nieważności decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów, jeżeli od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, upłynęło 5 lat. Po upływie tego terminu, na podstawie art. 33

ust. 1 ustawy, będą miały zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w szczególności art. 158 § 2 i 3, które regulują przesłanki wydania decyzji stwierdzającej, że ostateczna decyzja zatwierdzająca projekt scalenia lub wymiany gruntów została wydana z naruszeniem prawa.

Dodawane w art. 33 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów ust. 4–6 wprowadzają zmiany dotyczące terminów rozpatrzenia odwołań i skarg, mając na względzie terminy agrotechniczne związane z przenoszeniem przez rolników swojej działalności na grunty wydzielone im w postępowaniu scaleniowym lub wymiennym. W myśl uzasadnienia pozwoli to na wykonywanie ostatecznych decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów w racjonalnych ramach czasowych.

Uzupełnienie ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów o art. 33a jest związane z koniecznością uregulowania uproszczonej procedury postępowania w przypadku wprowadzenia na części albo na całym terytorium kraju stanu nadzwyczajnego, stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Regulacje przewidują prowadzenie postępowań scaleniowych przy udziale rady uczestników scalenia lub zespołu do spraw scaleń powołanego przez starostę, jeśli liczba uczestników scalenia jest większa niż 10 osób.

Zmiana art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 lutego 1960 r. o utracie mocy prawnej niektórych ksiąg wieczystych polega na wskazaniu starosty, zamiast wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jako organu właściwego do złożenia zawiadomienia, na podstawie którego sąd prowadzący księgi wieczyste dokonuje zamknięcia ksiąg wieczystych założonych przed dniem 1 stycznia 1947 r. dla nieruchomości ziemskich objętych postępowaniem scaleniowym lub wymianą gruntów lub ksiąg wieczystych założonych po dniu 1 stycznia 1947 r. dla nieruchomości ziemskich objętych scaleniem lub wymianą, jeżeli uwidoczniły w nich stan nie jest zgodny ze stanem wykazany w ewidencji gruntów i budynków. Ma ona na celu ujednolicenie przepisów ustawy z dnia 17 lutego 1960 r. o utracie mocy prawnej niektórych ksiąg wieczystych oraz przepisów ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów w zakresie organu właściwego do ujawnienia nowego stanu prawnego w księgach wieczystych wynikającego z decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów.

Nowelizacja ustawy dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych przewiduje dodanie ust. 6d w art. 40, zgodnie z którym do decyzji administracyjnej, w przypadku gdy zezwolenie na zajęcie pasa drogowego dotyczy umieszczania w pasie drogowym:

- 1) urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego lub
  - 2) obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam
- w zakresie ustanowionej w tej decyzji wysokości opłaty za zajęcie pasa drogowego, jeżeli decyzja ta dotyczy obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, nie stosuje się przepisu art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, w wyjątkiem zmian odnoszących się do ustawy o drogach publicznych, które mają wejść w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 1694) pochodził z przedłożenia rządowego. Projekt wpłynął do Sejmu w dniu 28 października 2021 r. i został skierowany do I czytania w Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Po rozpatrzeniu projektu ustawy, na posiedzeniu w dniu 16 listopada 2021 r., Komisje wniosły o jego przyjęcie (druk sejmowy nr 1772). Komisje wprowadziły poprawki o charakterze legislacyjnym, nie zmieniając meritum przedłożenia rządowego.

W trakcie drugiego czytania na 43. posiedzeniu Sejmu zgłoszono 5 poprawek (druk sejmowy nr 1772–A). Poprawki postulowały:

- wydłużenie z 2 do 5 lat określonego w proponowanym art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów maksymalnego terminu na uchylenie decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów z przyczyn określonych w art. 145–145b Kodeksu postępowania administracyjnego (poprawka nr 1),
- uchylenie przepisów art. 33 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów dotyczących terminów rozpatrywania odwołań i skarg w postępowaniu scaleniowym lub wymiennym (poprawka nr 2),
- uzupełnienie projektu o regulacje odnoszące się do ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (poprawki nr 3–5). Konsekwencją wprowadzenia poprawek 3–5 jest zmiana tytułu ustawy.

Komisje wniosły o przyjęcie poprawek nr 3–5.

Sejm uchwalił ustawę na tym samym posiedzeniu w dniu 2 grudnia 2021 r., w brzmieniu proponowanym przez Komisję, przy 434 głosach za oraz 3 głosach przeciw.

### **III. Uwagi szczegółowe**

1. Przepisy art. 3 i art. 5 odnoszące się do ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz będąca konsekwencją wprowadzenia tych przepisów zmiana w art. 6 ustawy nowelizującej zostały wprowadzone na ostatnim etapie procedury sejmowej (w trakcie drugiego czytania). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie powinny przebyć pełną drogę procedury trzech czytań, a więc muszą być objęte materialem projektu przekazanego do Sejmu (art. 118 i art. 119 Konstytucji). Konsekwencją wskazanej zasady odnoszącej się do poprawek zgłaszanych w toku procesu ustawodawczego jest ograniczenie dopuszczalnej materii poprawek i zakaz omijania inicjatywy ustawodawczej poprzez wprowadzanie do projektu nowości normatywnych. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny „treść zgłoszonych podczas rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm poprawek nie może iść tak daleko, aby uczynić przedmiotem kolejnych czytań projekt, którego zakres w takim stopniu różni się od złożonej inicjatywy ustawodawczej, że jest to w istocie projekt „innej” ustawy”. W wyrokach K 37/03 oraz K 45/05 Trybunał wskazał, że „wnoszenie poprawek oznacza prawo składania wniosków, polegających na propozycji wykreślenia, dopisania lub zastąpienia innymi określonych wyrazów lub określonej części projektu ustawy, niemniej prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej”. Konstytucyjny nakaz, by podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, ma na celu, aby nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. Nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnim etapie prac sejmowych. Dotyczy to zwłaszcza poprawek zgłoszonych dopiero w drugim czytaniu i nie będących przedmiotem rozważań w komisjach sejmowych. W związku z powyższym należy podnieść, iż propozycja zawarta w art. 3 oraz art. 5 i w konsekwencji zmiana w art. 6 ustawy nowelizującej, nie przeszła pełnej procedury trzech czytań. Tym samym, nie oceniając ich merytorycznej zasadności, można stwierdzić, że istnieją przesłanki do uznania przepisów w art. 3, art. 5 i art. 6 (w części odnoszącej się do wejścia w życie art. 3 i art. 5) ustawy nowelizującej

za niezgodne z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji przez to, że zostały uchwalone przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego dla sejmowego postępowania ustawodawczego, w tym z pominięciem konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej.

Jednocześnie należy podkreślić, iż zgodnie z § 92 Zasad techniki prawodawczej jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę. Reguła powyższa służy nie tylko przejrzystości samego prawa, ale także ułatwia identyfikację i znalezienie poszczególnych zmian. Odstąpienie od tej reguły jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach. Rozszerzenie zakresu zmian wprowadzanych ustawą nowelizującą o zmianę ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych w zakresie, który nie jest powiązany tematycznie z problematyką prowadzenia postępowań scaleniowych i wymiennych, jest niezgodne z przytoczonymi regułami Zasad techniki prawodawczej. Ponadto trudno znaleźć uzasadnienie dla konieczności wprowadzenia tego rodzaju zmian w ustawie o drogach publicznych, niejako „przy okazji” pracy nad nowelizacją ustawy o scalaniu i wymianie gruntów. W związku z powyższym proponuje się następujące poprawki.

**Propozycje poprawek:**

- w tytule ustawy ogólne określenie przedmiotu ustawy otrzymuje brzmienie:  
„o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów oraz ustawy o utracie mocy prawnej niektórych ksiąg wieczystych”,
- skreśla się art. 3 i art. 5,
- w art. 6 skreśla się wyrazy „, z wyjątkiem art. 3 i art. 5, które wchodzą w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia”.

**2.** W proponowanym art. 33 ust. 1a–1d ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (art. 1 pkt 10 lit. a noweli) wprowadzono przepisy umożliwiające wszczęcie i przeprowadzenie postępowania scaleniowego w przypadku nieuregulowanego lub nieujawnionego stanu prawnego gruntów tworzących obszar scalenia. Wątpliwości budzi umiejscowienie wskazanych uregulowań w art. 33. Obecnie art. 33 ma charakter techniczny, wskazuje jakie przepisy mają zastosowanie w sprawach nieuregulowanych ustawą o scalaniu i wymianie gruntów. Za nieprawidłowe należy uznać umiejscowienie w nim regulacji o charakterze materialnym odnoszących się do możliwości przeprowadzenia postępowania

scaleniowego, w przypadku nieuregulowanego lub nieujawnionego stanu prawnego gruntów tworzących obszar scalenia (przedmiotowego stanowiska nie osłabia propozycja rozszerzenia zakresu przedmiotowego art. 33 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów o regulacje proponowane w ust. 3–6). Wydaję się, iż uregulowania proponowane w art. 33 ust. 1a–1d powinny zostać umiejscowione w art. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów.

**Propozycje poprawek:**

– w art. 1 po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:

„1a) w art. 2 dodaje się ust. 5–8 w brzmieniu:

„5. Nieuregulowany lub nieujawniony stan prawny gruntów tworzących obszar scalenia nie stanowi przeszkody do wszczęcia i prowadzenia postępowania scaleniowego oraz wydania decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów.

6. Przez nieuregulowany stan prawny gruntów tworzących obszar scalenia należy rozumieć sytuację, w której:

- 1) dotychczasowy właściciel gruntów nie żyje i nie przeprowadzono postępowania spadkowego lub nie zostało ono zakończone;
- 2) nie można ustalić osób, którym przysługują prawa rzeczowe do gruntów, ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów.

7. Przez nieujawniony stan prawny gruntów tworzących obszar scalenia należy rozumieć sytuację, w której rejestry lub ewidencje właściwe dla ustalenia uczestników scalenia nie zawierają danych umożliwiających ich ustalenie, w szczególności danych osobowych, w tym adresu, właściciela gruntów.

8. Przepisy ust. 5–7 stosuje się odpowiednio do gruntów przyległych do granic obszaru scalenia.”;”;

– w art. 1 w pkt 10 skreśla się lit. a.

**3.** Propozycja poprawki redakcyjnej, ujednolicającej terminologię stosowaną w ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów:

– w art. 1 w pkt 11, w art. 33a w pkt 5 wyrazy „komisji rozpatrującej” zastępuje się wyrazami „komisji, o której mowa w art. 10 ust. 1, rozpatrującej”.

*Mirosław Reszczyński*

*Główny legislator*