

Warszawa, dnia 04.03.2020 r.

BAS-WAP-73/20

Pan Poseł
Sławomir Jan Piechota
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna
na temat petycji (BKSP-145-IX-3/19) w sprawie podjęcia działań prawnych
mających na celu zakończenie prac związanych ze scaleniem
we wsi Lipnica Wielka

I. Treść i cel petycji

Przedmiotem petycji jest żądanie „podjęcia (...) działań prawnych mających na celu zakończenie prac związanych ze scaleniem we wsi Lipnica Wielka”. Z treści uzasadnienia można wnioskować, iż wnoszący petycję domaga się „uchwalenia ustawy szczególnej, która pozwoli na uporządkowanie struktury nieruchomości bez ingerowania w utrwalone przez lata faktyczne i prawne stosunki sąsiedzkie”.

Wnoszący petycję podnosi, iż stan prawny nieruchomości objętych scaleniem, który ujawniony został w księgach wieczystych jest niezgodny z rzeczywistym stanem prawnym. W uzasadnieniu pisma wskazuje, iż nie ma możliwości przywrócenia stanu prawnego sprzed scaleniem, ponieważ księgi wieczyste dla nieruchomości wg. oznaczenia przed scaleniem zostały zamknięte. Wnoszący petycję podkreśla, iż uchylenie decyzji scaleniowej winno skutkować przywróceniem operatu ewidencji gruntów i budynków do stanu sprzed scalenia, jednakże nie jest możliwe z uwagi na obrót prawny nieruchomościami, jak również z uwagi na objęcie w posiadanie nowo wydzielonych nieruchomości przez uczestników scalenia.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja dotyczy uchwalenia ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm

i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 870).

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Petycja w sprawie podjęcia działań prawnych mających na celu zakończenie prac związanych ze scaleniem we wsi Lipnica Wielka jest już po raz trzeci składana do Kancelarii Sejmu¹. Rozpatrując petycję w przedmiotowej sprawie o nr BKSP-145-603/19 oraz o nr BKSP-145-604/19 Biuro Analiz Sejmowych wyraziło stanowisko, iż postulat wydania ustawy, na mocy której możliwe będzie zakończenie procesu scalenia w Lipnicy Wielkiej nie zasługuje na uwzględnienie.

Argumenty powołane w opiniach dotyczących ww. petycji są aktualne. Zgodnie z tym, co zostało podkreślone w opinii Biura Analiz Sejmowych z dnia 6 grudnia 2019 r. (znak: BAS-WAP-2241/19): „Problematyka scalania i podziałów gruntów została kompleksowo uregulowana w rozdziale II «Scalanie i podział nieruchomości» ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.) oraz w ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 908 ze zm.). Żądanie petycji, którego treścią jest uchwalenie ustawy szczególnej, która «pozwoła na uporządkowanie struktury nieruchomości bez ingerowania w utrwalone przez lata faktyczne i prawne stosunki sąsiedzkie» budzi zastrzeżenia. Przede wszystkim należy wskazać, że uchwalenie ustawy szczególnej zgodnie z treścią petycji może

¹ Zob. J. Waszczuk-Napiórkowska, *Opinia prawna z dnia 6 grudnia 2019 r. na temat petycji (BKSP-145-603/19) w sprawie podjęcia działań prawnych mających na celu zakończenie prac związanych ze scaleniem we wsi Lipnica Wielka*, (znak: BAS-WAP-2241/19); J. Waszczuk-Napiórkowska, *Opinia prawna z dnia 5 grudnia 2019 r. na temat petycji (BKSP-145-604/19) w sprawie podjęcia działań prawnych mających na celu zakończenie prac związanych ze scaleniem we wsi Lipnica Wielka* (znak: BAS-WAP-2242/19).

naruszać wyrażoną w art. 64 ust. 1 Konstytucji (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483) zasadę ochrony prawa własności i innych praw majątkowych. Należy bowiem podkreślić, iż «ustawodawca ma nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczyć»². Uchwalenie ustawy zgodnie z treścią petycji prowadziłoby nie tylko do pozbawienia ochrony prawnej, lecz do nieuzasadnionego pozbawienia prawa własności osób, których grunty były objęte postępowaniem scaleniowym. Należy bowiem podkreślić, że sam fakt niezgodności pomiędzy stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym nie przesądza o tym, że osoba biorąca udział w nieważnym postępowaniu scaleniowym utraciła prawo do gruntów nim objętych. Można uznać, że postulowane unormowanie *de facto* byłoby niedopuszczalnym w świetle gwarancji konstytucyjnych wyłączeniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż wyłączenie zostało w art. 21 ust. 2 Konstytucji funkcjonalnie powiązane z przesłankami celu publicznego oraz słusznego odszkodowania należnego właścicielowi, a ponadto winno ono być rozumiane szeroko, a mianowicie jako wszelkie pozbawienie własności bez względu na formę³.

Przyjęcie postulowanego w petycji rozwiązania mogłoby także naruszać interesy prawne osób, które wystąpiły do sądu o stwierdzenie nabycia nieruchomości poprzez zasiedzenie. Zasady nabycia własności rzeczy, w szczególności nieruchomości, przez długotrwały upływ czasu związany z wykonywaniem uprawnień właścicielskich przez osobę niebędącą właścicielem (posiadacza samoistnego) zostały określone w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.). Zasiedzenie stanowi zatem instrument korekty stosunków własnościowych, polegającej na usankcjonowaniu zadawnionych stanów faktycznych (zniesieniu dysharmonii między rzeczywistym a prawnym stanem określonych sytuacji prawno-rzeczowych).

Niezależnie od powyższych argumentów należy wskazać, że ustawodawca nie powinien stanowić przepisów, które będą korygowały negatywne skutki

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU 3/1999, poz. 40.

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU 2/2000, poz. 60.

konkretnego działania organów administracji publicznej, w szczególności skutki nieważnego postępowania scaleniowego. Ponadto należy zauważyć, że w analizowanej sprawie zapadło wiele orzeczeń sądowych i uregulowanie stosunków własnościowych zgodnie z żądaniem petycji na poziomie ustawy mogłoby podważyć wyroki sądowe, a w konsekwencji naruszać zasadę trójpodziału władzy Rzeczypospolitej Polskiej określoną w art. 10 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten stanowi, iż: «Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej».

Uchwalenie ustawy zgodnie z żądaniem petycji mogłoby przyczynić się także do naruszenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Zasada ta odnosi się m.in. do relacji pomiędzy państwem a jednostką. W jej myśl ustawodawca nie powinien swymi działaniami podważać ufności obywateli w sprawiedliwość i racjonalność swych działań⁴. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 grudnia 2002 r. (sygn. K 33/02⁵) wyjaśnił, iż: «Zasada ta oznacza przede wszystkim konieczność ochrony i respektowania praw słusznie nabytych i ochrony interesów w toku [...], ale obejmuje jednocześnie zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego».

Z zasady ochrony zaufania wyprowadza się niekiedy zasadę pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) gwarantującą ochronę praw nabytych, interesów w toku oraz ekspektatyw⁶. «Zasada pewności prawa [...] zapewnia obywatelom warunki sprzyjające trafnemu przewidywaniu działań władz państwowych, stwarzając przewidywalność państwa prawnego w sferze prawotwórczej, ale też stosowania prawa»⁷. «Pewność prawa wymaga przydania prawu cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną i aktualną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych swoich działań. Jednostka powinna,

⁴ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2005 r., sygn. SK 34/04, OTK ZU 6A/2005, poz. 69.

⁵ OTK ZU 7A/2002, poz. 97.

⁶ W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, pkt 31, s. 37.

⁷ W. Sokolewicz, *ibidem*, komentarz do art. 2, pkt 30, s. 36.

w myśl tej zasady, mieć możliwość przewidzenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego prawa, jak i oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tych regulacji w sposób arbitralny»⁸.”

Mając na względzie powyższe, jak i stanowisko części właścicieli gruntów wsi Lipnica Wielka, którzy w piśmie z dnia 28 października 2019 r. wyrażają „stanowczy sprzeciw” odnośnie tego, że organy ustawodawcze powinny podjąć działania mające na celu zakończenie prac związanych ze scaleniem we wsi Lipnica Wielka, należy uznać, że petycja nie zasługuje na uwzględnienie. Niewątpliwie sytuacja związana ze stanem prawnym nieruchomości objętych nieważnym postępowaniem scaleniowym jest skomplikowana, jednakże powinna być ona rozwiązana w oparciu o obowiązujące przepisy.

Nadto należy wskazać, iż żądanie w przedmiotowej sprawie było także skierowane do Kancelarii Senatu, która nie podjęła żadnych działań zmierzających do wydania ustawy szczególnej mającej na celu unormowanie stosunków prawnych po nieważnym postępowaniu scaleniowym w Lipnicy Wielkiej. Kancelaria Senatu w piśmie z dnia 30 kwietnia 2019 r. (znak: BADK.DPK.131.125.2019 MR) wyjaśniła, iż: „zgodnie z obowiązującym prawem – ustawa, jako akt normatywny prawa powszechnie obowiązującego o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym, wydawany przez upoważnione do tego organy władzy państwowej, nie funkcjonuje w polskim systemie prawnym jako akt o charakterze indywidualnym, na mocy którego jednostka lub grupa podmiotów uzyskuje pewne uprawnienia lub rozstrzygnięcia prawne o określonej treści”. Ponadto w piśmie tym wyjaśniono, iż: „ustanowiony w art. 10 Konstytucji RP trójpodział władzy, wyraźnie wskazuje, że Senat RP i jego Marszałek wykonują czynności stricte związane z wypełnianiem funkcji ustawodawczych, czyli stanowieniem prawa. Dlatego też Senat RP jak i senatorowie nie mogą zastępować, ani reprezentować obywateli w kontaktach z sądami, organami samorządu terytorialnego i innymi instytucjami państwowymi lub samorządowymi”.

W świetle obowiązujących przepisów istnieje możliwość uporządkowania stanu prawnego nieruchomości objętych nieważnym postępowaniem scaleniowym w Lipnicy Wielkiej. Osoby uprawnione do nieruchomości, które objęte były nieważnym postępowaniem scaleniowym, wskutek którego zamknięto księgi wieczyste prowadzone dla tychże nieruchomości, mogą wystąpić do sądu – w trybie

⁸ *Ibidem*, por. też wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00; 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04).

art. 10 ustawy o księgach wieczystych i hipotece – z powództwem o usunięcie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym. Sąd w przypadku stwierdzenia zasadności powództwa założy dla nieruchomości objętej nieważnym postępowaniem scaleniowym nową księgę wieczystą, która będzie odzwierciedlała rzeczywisty stan prawny nieruchomości⁹. Natomiast ewidencja gruntów powinna być doprowadzona do stanu wynikającego z uchylecia decyzji scaleniowej z uwzględnieniem nieodwracalnych skutków prawnych (w szczególności związanych z obrotem nieruchomościami przy uwzględnieniu rękopisów wiary publicznej ksiąg wieczystych, czy też nabyciem nieruchomości w drodze zasiedzenia), co wymaga indywidualnego rozpatrzenia każdego wpisu¹⁰.

V. Wnioski

Podsumowując – postulat wydania „ustawy, która uporządkuje strukturę nieruchomości w Lipnicy Wielkiej bez ingerowania w utrwalone przez lata faktyczne i prawne stosunki sąsiedzkie” nie zasługuje na uwzględnienie. Uchwalenie ustawy zgodnie z treścią petycji prowadziło do naruszenia szeregu norm konstytucyjnych, w szczególności art. 21, 64 Konstytucji stanowiących o ochronie prawa własności; art. 10 Konstytucji dotyczącego trójpodziału władzy w Rzeczypospolitej Polskiej czy też art. 2, z którego wywodzi się zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Autor:

dr Jolanta Waszczuk-Napiórkowska

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Jacek Krawczyk

Deskryptory bazy REX: petycje, grunty, postępowanie administracyjne, księgi wieczyste.

⁹ Szczegółowe zasady dotyczące możliwości usunięcia w księgach wieczystych wpisów niezgodnych z rzeczywistym stanem prawnym zostały omówione w opinii J. Waszczuk-Napiórkowskiej z dnia 6 grudnia 2019 r. (...) (BAS-WAP-2241/19).

¹⁰ Z uzasadnienia petycji wynika, iż stanowisko takie wyraził także Główny Geodeta Kraju w piśmie z dnia 31 stycznia 2014 r. (znak: KN-5030-94/13).