

Andrzej S. Tokarz

Akt własności ziemi : właściwość organów administracji publicznej w sprawach prostowania błędów i omyłek

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 2 (35), 112-133

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Akt własności ziemi. Właściwość organów administracji publicznej w sprawach prostowania błędów i omyłek

Wydawać by się mogło, że zagadnienia uwłaszczeń dotyczących nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych, do których zastosowanie miała epizodyczna ustawa z 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych¹ stały się archaiczne i niemające aktualnie żadnego znaczenia prawnego. Jednak wnikliwa analiza stanu prawnego i przedmiotów postępowań przed sądami powszechnymi i administracyjnymi prowadzi do odmiennych wniosków. Przyjęty model powszechnych uwłaszczeń ziemskich, mający na celu uporządkowanie stanu prawnego nieruchomości rolnych przez sanację określonych stanów faktycznych spowodował, że problematyka ta nadal pozostaje aktualna, a pomimo upływu kilkadziesiąt lat od jej wejścia w życie nadal wywołuje wątpliwości, przy czym te spowodowane są zwłaszcza zmianami ustrojowymi w administracji publicznej. W niniejszym artykule przedstawiam kolejne zmiany stanu prawnego w tej materii koncentrując się na zagadnieniach, które w dalszym ciągu pozostają we właściwości organów administracji publicznej. Pomimo bowiem ogólnego przekazania orzekania w sprawach uwłaszczeń do właściwości sądów powszechnych, administracja publiczna nie została całkowicie pozbawiona kompetencji w tym obszarze, ponieważ pozostające w obrocie prawnym decyzje uwłaszczeniowe – zwane aktami wła-

¹ Dz. U. nr 27, poz. 250 – tekst pierwotny, dalej: „ustawa uwłaszczeniowa”.

sności ziemi – nadal potwierdzają wywołane ustawą uwłaszczeniową skutki prawne².

Omawiane uwłaszczenie nastąpiło z mocy samego prawa³. Oznacza to, że skutki prawne tego zdarzenia prawnego trwają do dnia dzisiejszego, chociażby nadal nie przeprowadzono odpowiedniej procedury potwierdzającej zaszły fakt takiego zdarzenia (nabycia). Uwłaszczenie dotyczyło wszystkich rolników będących 4 listopada 1971 r.⁴ w posiadaniu samoistnym wchodzących w skład gospodarstw rolnych nieruchomości nabytych przez nich lub ich poprzedników na podstawie zawartej bez prawem przewidzianej formy umowy⁵ sprzedaży, zamiany, darowizny, umowy o dożywocie lub innej umowy o przeniesienie własności, o znie-

² Art. 4 ustawy z 26.03.1982 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. nr 11, poz. 81), dalej: „ustawa z 26 marca 1982 r.”.

³ Art. 1 ust. 1 i 2 ustawy uwłaszczeniowej.

⁴ Art. 1 i 21 ustawy uwłaszczeniowej.

⁵ Od 1.01.1965 r. obowiązywała ustawa z 23.04.1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. nr 16, poz. 93). Zgodnie z art. 158 i art. 73 § 2 k.c. umowa przeniesienia własności nieruchomości powinna być zawarta w formie aktu notarialnego, pod rygorem nieważności. Poza tym własność nieruchomości rolnej lub jej części mogła być zasadniczo przeniesiona na rzecz osoby fizycznej tylko wtedy, gdy nabywca miał kwalifikację do prowadzenia gospodarstwa rolnego, a te podlegały weryfikacji przez właściwy organ państwowy – zob. art. 160 § 1 i § 3 oraz art. 162 i 163 k.c. w brzmieniu pierwotnym. Istniały również ograniczenia obszarowe, a nadwyżki podlegały przejęciu na własność Państwa – zob. art. 161 § 1 i § 3 i art. 162 k.c. w brzmieniu pierwotnym. W tym jednak zakresie ustawa uwłaszczeniowa w art. 4 stanowiła pewne odstępstwa. Zatem przyczyny braku formy szczególnej czynności prawnej mogły wynikać z takich rygorystycznych ograniczeń i wymagań, ale również z nieświadomości obowiązku ich zachowania przy zawieraniu umowy. Po części taki stan rzeczy był jeszcze pozostałością z okresu zaborów, gdzie wydawane przez poszczególne państwa akty prawne były dla rolników prawem obcym. W aktach spraw sądowych wielokrotnie napotykałem prywatne dokumenty umów nabycia takich nieruchomości zapisane na kartce z zeszytu, często nie było nawet takiego dowodu na piśmie. W świetle ustawy uwłaszczeniowej nie miało to jednak znaczenia prawnego, ponieważ umowa mogła zostać też zawarta ustnie, co jedynie rodziło trudności dowodowe. Ograniczenia w nabywaniu gospodarstw rolnych istniały też przy nabyciu w drodze spadku.

sienie współwłasności albo umowy o dział spadku, a także rolników, którzy do dnia wejścia w życie ustawy posiadali takie nieruchomości jako samoistni posiadacze nieprzerwanie od lat 5, chociażby nie spełniali powyższego wymogu nabycia bez zachowania prawem przewidzianej formy, a jeżeli uzyskali posiadanie w złej wierze nabycie własności następowało tylko wtedy, gdy posiadanie trwało co najmniej przez lat 10⁶.

Konieczność prawnego uregulowania stanu własności gospodarstw rolnych legła również u podstaw obowiązku uzyskania stwierdzenia tego nabycia w formie aktu własności ziemi. W decyzji takiej, zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy uwłaszczeniowej, należało określić obszar nieruchomości, wysokość, sposób i terminy ewentualnych spłat albo zawrzeć postanowienie o zwolnieniu od obowiązku spłaty należności. Musiała także zawierać pozostałe elementy wymagane przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego⁷, w trybie której to ustawy było prowadzone postępowanie. Wszczynano je na wniosek lub z urzędu, a organem właściwym do załatwienia sprawy był „właściwy w sprawach rolnych organ prezydium powiatowej rady narodowej⁸”. Pierwotnie były to więc wydziały rolnictwa, leśnictwa i skupu urzędów powiatowych i stojący na ich czele kierownicy⁹. Odwołania rozpatrywała wojewódzka komisja do spraw uwłaszczenia¹⁰, której decyzja była

⁶ Szerzej na temat przesłanek uwłaszczenia zob. M. Kuydrowicz, T. Pajor, *Uregulowanie własności gospodarstw rolnych, Państwowe wydawnictwo rolnicze i leśne*, Warszawa 1974.

⁷ Art. 99 § 1, tekst pierwotny Dz. U. nr 30, poz. 168, dalej: „k.p.a.”. Zob. art. 16 ustawy uwłaszczeniowej.

⁸ Art. 12 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej. Wyjątkowo tylko, na mocy art. 12 ust. 3, w sprawach zawiłych lub spornych istniała możliwość przekazania sprawy powiatowej komisji do spraw uwłaszczeń.

⁹ M. Kuydrowicz, T. Pajor, *Uregulowanie...*, s. 57 i n. Wydział był wówczas terenowym organem administracji państwowej podporządkowanym prezydium rady narodowej jako organowi wykonawczemu rady narodowej – art. 9 Urn.

¹⁰ Skład i sposób działania organów rozstrzygających sprawy uwłaszczeniowe regulowało też rozporządzenie Rady Ministrów z 23.12.1971 r. (Dz. U. nr 37, poz. 334).

ostateczna¹¹. Decyzja miała co prawda charakter deklaracyjny¹², skoro nabycie następowało z mocy samego prawa, jednak widoczny w niej był także element konstytutywny. Stanowiła bowiem wyłączny dowód nabycia nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych na mocy ustawy uwłaszczeniowej¹³. Ostateczna decyzja stwierdzająca nabycie własności nieruchomości stanowiła podstawę do ujawnienia nowego stanu własności w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów (art. 15). Jej uzyskanie było zatem niezbędne dla osiągnięcia finalnego założenia (celu) ustawy, czyli uregulowania własności gospodarstw rolnych.

Ustawa uwłaszczeniowa została uchylona ustawą z 26 marca 1982 r. (zob. art. 4). Powołany akt prawny zawiera jednak bardzo istotne uregulowania normatywne. W art. 4 postanowiono o utrzymaniu w mocy nabytej na podstawie uchylanej ustawy własności nieruchomości. Mając jednak na względzie skutki prawne, jakie spowodowała uchylana ustawa (nabycie prawa własności 4 listopada 1971 r. z mocy prawa), oraz konieczność legitymowania się dokumentem urzędowym potwierdzającym fakt uwłaszczenia, rozpoznawanie tych spraw przekazano sądom. Od 6 kwietnia 1982 r. postępowanie uwłaszczeniowe toczyło się w trybie postępowania nieprocesowego¹⁴, które mogło zostać wszczęte na wniosek terenowego organu administracji państwowej stopnia podstawowego. Z kolei z art. 10 tej ustawy wynika, że stwierdzenie nabycia własności nieruchomości dokonane przez sąd lub do dnia

¹¹ Przy założeniu, że nie uchylano decyzji organu I instancji z poleceniem ponownego rozpatrzenia sprawy. Na uwadze należy mieć również i to, że o ile powiatowe rady narodowe były stałymi organami administracji państwowej, to komisje ds. uwłaszczeń (pierwotnie powiatowe i wojewódzkie, a od 1.06.1975 r. tylko wojewódzkie) były ciałami doraźnymi – zob. art. 20 ustawy uwłaszczeniowej. Organem odwoławczym była wojewódzka komisja do spraw uwłaszczeń bez względu na to, czy decyzję wydawał organ powiatowej rady narodowej, czy powiatowa komisja do spraw uwłaszczeń.

¹² Decyzje takie potwierdzają pewien stan wywołany zdarzeniami niezależnym od organu i istniejący przed jej wydaniem.

¹³ Art. 10 ustawy z 26 marca 1982 r.

¹⁴ Zob. art. 11, a także art. 5 i art. 8 ustawy z 26 marca 1982 r.

wejścia w życie ustawy przez terenowy organ administracji państwowej stanowi wyłączny dowód nabycia własności nieruchomości, o których mowa w art. 4 cyt. ustawy. Natomiast w art. 63 ust. 2¹⁵ ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁶ postanowiono, że do ostatecznych decyzji wydanych na podstawie przepisów ustawy z 26 października 1971 r. nie stosuje się przepisów k.p.a. dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji¹⁷.

W powołanych przepisach zawarto więc regulacje określające zakres właściwości organów administracji publicznej w sprawach uwłaszczeniowych. Nie ulega wątpliwości, że od 6 kwietnia 1982 r. wyłącznie właściwymi w sprawach stwierdzania nabycia własności nieruchomości pozostaje sąd rejonowy¹⁸. Pozostały jednak w mocy wydane do wskazanego dnia decyzje administracyjne, które stanowią wyłączny dowód uwłaszczenia. Od 1 stycznia 1992 r. bezwzględnie wyłączono w sprawach uwłaszczeniowych możliwość prowadzenia wymienionych administracyjnych postępowań nadzwyczajnych. Nie wyłączono jednak możliwości żądania zastoso-

¹⁵ Przepis był przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, który nie stwierdził jego niekonstytucyjności – por. wyroki TK z 22.02.2000 r., SK. 13/98 i z 15.05.2000 r., SK. 29/99.

¹⁶ Dz. U. z 1991 r., nr 107, poz. 464. Ustawa weszła w życie 1 stycznia 1992 r. – por. art. 67. Obecnie tekst jedn. Dz. U z 2012 r., poz. 1187; dalej: ustawa z 19 października 1991 r.

¹⁷ Oznacza to, że decyzje te są materialnie prawomocne (niewzruszalne), bez względu na kwalifikowane wady postępowania samej decyzji albo nowe okoliczności sprawy. Regulacja ta miała na celu ostateczne ustabilizowanie stanów prawnych ukształtowanych aktami własności ziemi. Np. wszczęcie takich postępowań nie będzie możliwe nawet wtedy, gdy aktem własności ziemi objęto nieruchomości wyłączone spod uwłaszczenia (zob. art. 3 ustawy uwłaszczeniowej) – por. wyrok NSA z 15.09.2010 r., II OSK 1446/09. Paradoksalnie wyłączenie to wprowadzono ustawą odnoszącą się właśnie do nieruchomości Skarbu Państwa. Por. wyrok TK z 15.05.2000 r., SK. 29/99.

¹⁸ Zob. art. 507 i art. 508 § 1 ustawy z 17.11.1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. nr 43, poz. 296).

Wśród nich niewątpliwie wymienić można żądanie prostowania błędów i omyłek¹⁹, o których mowa w art. 113 k.p.a.²⁰ Wyrażnego podkreślenia wymaga też to, że ograniczenie zawarte w art. 63 ust. 2 ustawy z 19 października 1991 r. dotyczy wyłącznie decyzji administracyjnych, nie ma natomiast zastosowania do postanowień²¹.

Mając określony zakres spraw należących w dalszym ciągu w sprawach uwłaszczeniowych do właściwości organów administracji publicznej mogą przejść do wskazania właściwego w sprawie organu. Liczne zmiany ustrojowe nie są bowiem na tyle jednoznaczne, aby właściwość ta wynikała z konkretnego, aktualnie obowiązującego przepisu prawa. Jest to przede wszystkim wynikiem zniesienia pierwotnie właściwych organów oraz utraty mocy obowiązującej przez ustawę uwłaszczeniową, z pozostawieniem wszak w mocy spowodowanych przez nią skutków prawnych i potwierdzających to zdarzenie prawne decyzjami administracyjnymi. W praktyce istnieje rozbieżność, czy właściwym w I instancji powinien organ gminy lub starosta, a w II instancji wojewoda

¹⁹ Por. wyrok WSA w Białymstoku z 29.09.2009 r., II SA/Bk 154/09. Szerzej o wymienionych instytucjach: G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2005, tom II, s. 124–132; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 539–543; P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 284–287.

²⁰ W doktrynie i wybranym orzecznictwie dopuszcza się możliwość odtworzenia zagonionych lub zniszczonych akt, jednak jak dotychczas w k.p.a. brak w tym zakresie odpowiednich regulacji. Zwolennicy tego stanowiska argumentują to możliwością czy wręcz koniecznością wypełnienia luki w prawie przez stosowanie analogii przepisów ustawy z 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.) – zob. wyrok WSA w Lublinie z 19.09.2008 r., II SA/Lu 422/08 i powołane tam orzecznictwo i literatura. Nie można jednak odmówić racji stanowisku przeciwnemu, że działania takie są zbyt daleko idące i nie znajdują żadnego uzasadnienia prawnego – por. wyrok WSA w Rzeszowie z 7.02.2012 r., II SA/Rz 938/11. Otwarta pozostaje też kwestia wydawania zaświadczeń.

²¹ Zob. wyrok WSA w Łodzi z 13.12.2010 r., II SA/Łd 1058/10 dotyczący żądania stwierdzenia nieważności postanowienia o sprostowaniu z urzędu aktu własności ziemi.

lub samorządowe kolegium odwoławcze, natomiast w sprawach nadzwyczajnych postępowań administracyjnych: wojewoda, samorządowe kolegium odwoławcze lub minister właściwy do spraw rolnictwa²².

Według ustawy uwłaszczeniowej w pierwotnym brzmieniu stwierdzania uwłaszczenia dokonywał organ prezydium powiatowej rady narodowej. Organu tego obecnie nie ma w strukturze administracji państwa, dlatego niezbędne jest prześledzenie zmian prawnych, mocą których następowało „przechodzenie” opisanych zadań do właściwości innych organów. Tylko taka analiza pozwoli na wskazanie właściwego organu administracji publicznej, w rozumieniu art. 5 § 1 pkt 3 i 6 k.p.a. Innymi słowy, ustaleń tych można dokonać wyłącznie przy uwzględnieniu zagadnienia określanego mianem „sukcesji administracyjnoprawnej”²³.

Właściwość organu prezydium powiatowej rady narodowej wynikała z art. 12 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej. Podstawy ustrojowe dla tej jednostki i jej organów stanowiła ustawa z 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych²⁴. Zgodnie z art. 1 ust. 2 i art. 3 ust. 1 Urn rady narodowe były organami władzy państwowej. Należały do nich wszystkie sprawy z zakresu władzy i administracji państwowej, niezastrzeżone na rzecz innych organów.

²² Przepis art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. wyłącza możliwość prowadzenia takich postępowań, jednak nadal aktualna pozostaje właściwość organu np. w sprawie odmowy wszczęcia postępowania – por. art. 149 § 3 i art. 61a) oraz art. 161 k.p.a.

²³ Można w takich sprawach mówić o tzw. sukcesji ustrojowej lub funkcjonalnej (następstwa prawnego w prawie ustrojowym (funkcjonalnego) przy uwzględnieniu zasady ciągłości realizacji zadań oraz kompetencji administracji). Przedmiotem tzw. następstwa funkcjonalnego jest kompetencja organu administracji publicznej do załatwienia sprawy. Szerzej o wariantach sukcesji administracyjnej zob. E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 36 i n. Zob. także M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 419 i n. oraz s. 587 i n.

²⁴ Dz. U. nr 5, poz. 16 – tekst pierwotny; dalej jako „Urn”. W dniu wejścia w życie ustawy uwłaszczeniowej obowiązywał tekst jednolity ogłoszony w Dz. U. z 1963 r., nr 29, poz. 172.

Dodatkowo w art. 19 ust. 1 Urn²⁵ ustanowiono domniemanie właściwości powiatowych rad narodowych we wszystkich sprawach należących do zakresu działania rad narodowych, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych do właściwości rad narodowych niższego lub wyższego stopnia. Nie miało to jednak istotnego znaczenia, ponieważ w ustawie uwłaszczeniowej zawarto uregulowanie szczególne, w którym wprost określono właściwy organ (zob. art. 3 ust. 2 pkt 15 Urn). Swoje zadania rada narodowa wykonywała przez prezydium rady narodowej na czele z przewodniczącym i podporządkowane jej terenowe organy administracji państwowej – wydziały, na czele z kierownikami²⁶, które kierowały poszczególnymi dziedzinami spraw należących do właściwości rad narodowych. W interesującej nas materii chodziło o wydziały rolnictwa, leśnictwa i skupu urzędów powiatowych i ich kierowników²⁷.

Pewnych zmian w strukturze administracji państwa dokonano ustawą z 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych²⁸. Od 1 stycznia 1973 r. podstawową jednostką podziału administracyjno-gospodarczego na terenach wiejskich stała się gmina, powołana w miejsce dotychczas funkcjonującego podziału terenów wiejskich na gromady, stając się sukcesorem jej zadań²⁹. Gminna rada narodowa była organem władzy państwowej i podstawowym organem samorządu społecznego na terenie gminy. Organem administracji państwowej w gminie oraz organem wykonawczym i zarządzającym gminnej

²⁵ Przepis ten został uchylony ustawą z 22.11.1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. nr 47, poz. 276 – art. 1 pkt 10 tej ustawy), jednak nadal w sprawach uwłaszczeniowych właściwa pozostała powiatowa rada narodowa, ponieważ zmianie nie uległ art. 12 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej.

²⁶ Zob. art. 9, art. 52 ust. 1, art. 55 ust. 1, art. 61 ust. 1, art. 64 ust. 1 Urn.

²⁷ § 2 ust. 1 pkt 4 uchwały Rady Ministrów z 17.04.1950 r. w sprawie tworzenia wydziałów i referatów prezydiów rad narodowych, M.P. z 1950 r., nr 57, poz. 655.

²⁸ Dz. U. nr 49, poz. 312. Weszła w życie 1.01.1973 r., zob. art. 11 tej ustawy.

²⁹ Zgodnie z art. 4 pkt 14 ustawy z 29 listopada 1972 r. dodającym art. 82a Urn. Zob. też art. 101 Urn – t.j. Dz. U. z 1972 r., nr 49, poz. 314.

radę narodowej został naczelnik gminy. Natomiast prezydium reprezentowało radę na zewnątrz i organizowało jej pracę. Nadal jednak w sprawach uwłaszczeniowych właściwość organu wynikała z ustawy uwłaszczeniowej. Wprawdzie w art. 102 ust. 3 Urn³⁰ upoważniono Radę Ministrów do określenia spraw należących w myśl ustaw wydanych przed 1 stycznia 1973 r. do prezydiów powiatowych rad narodowych i ich wydziałów, które miały przejść do właściwości naczelników gmin, to jednak w § 1 pkt 5 rozporządzenia³¹ ograniczono się do spraw obejmujących wydawanie decyzji w sprawach przejęcia nieruchomości na własność Państwa oraz nadwyżki niepodlegającej przejęciu na cele reformy rolnej i odraczania terminów płatności, o których była mowa w art. 13 ustawy uwłaszczeniowej. Wykazem tym nie objęto jej art. 12 ust. 1. Przepisy przejściowe i końcowe powołanej ustawy nie zawierały innych uregulowań dotyczących ustawy uwłaszczeniowej³².

Ważniejszych zmian dokonano ustawą z 22 listopada 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych³³. W dodanym do art. 1 ust. 3 Urn rady narodowe, będące zgodnie z ust. 2 „organami władzy państwowej”, określono również jako „terenowe organy władzy państwowej”. Uchylono art. 9 Urn, który określał sposób wykonywania zadań przez radę narodową (tj. przez organ wykonawczy – prezydium i podporządkowane mu wydziały jako terenowe organy administracji państwowej), a w dodanym po art. 8 „Roz-

³⁰ Według tekstu opublikowanego w Dz. U. z 1973 r., nr 49, poz. 314. Tekst jednolity Urn nie jest regulacją czytelną, ponieważ dodane do Urn ustawą z 29 listopada 1972 r. art. 82a i art. 82b nie zostały umiejscowione zgodnie z dzisiejszą techniką legislacyjną po przepisie art. 82, lecz w przepisach końcowych Urn w art. 102 i art. 103.

³¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 30.11.1972 r. w sprawie w sprawie przekazania niektórych spraw do właściwości naczelników gmin oraz prezydiów rad narodowych miast nie stanowiących powiatów i ich organów (Dz. U. nr 49, poz. 317). Nie dotyczyło spraw wszczętych przed 1.01.1975 r.

³² Zob. art. 5 i art. 6 ustawy z 29 listopada 1972 r.

³³ Dz. U. z 1973 r., nr 47, poz. 276. Ustawa weszła w życie 9.12.1973 r. – zob. art. 7 tej ustawy.

dziale 1a” wyodrębniono instytucję „wspólnych rad narodowych”. Uchylono też art. 19 Urn, który przewidywał dotychczas domniemanie właściwości powiatowej rady narodowej w sprawach niezastrzeżonych dla rad innego stopnia. Niemniej, dla omawianego zagadnienia nie miało to znaczenia, skoro w ustawie uwłaszczeniowej nadal funkcjonował przepis wskazujący z nazwy organ właściwy do załatwienia sprawy i aż do 1975 r. był to organ szczebla powiatowego. W dodanym „Rozdziale 5a” określono strukturę „terenowych organów administracji państwowej”, a dotychczasowe wydziały³⁴ weszły w skład urzędów obsługujących poszczególne organy. W powiecie „terenowym organem administracji państwowej” ustanowiono naczelnika powiatu, a w gminie – naczelnika gminy³⁵. W zakresie wykonywania zadań rad narodowych podmioty te działały jako ich organy wykonawcze i zarządzające³⁶. Natomiast zgodnie z dodanym art. 49f ust. 2 Urn do „terenowych organów administracji państwowej” należały od tego czasu wszystkie sprawy z zakresu administracji państwowej, niezastrzeżone na rzecz innych organów. Z kolei decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji państwowej wydawać miał w I instancji, jeżeli przepis szczególny nie stanowił inaczej, na terenie gminy (w przypadku wspólnej rady narodowej – miasta i gminy) – naczelnik gminy (miasta i gminy)³⁷. Istotny przepis zawarto w zmienianym art. 100 ust. 1 Urn. Zgodnie z nim kompetencje dotychczasowych prezydiów powiatowych rad narodowych, ich przewodniczących oraz organów tych prezydiów przeszły na odpowiednie „terenowe organy administracji państwo-

³⁴ Dotychczasowy rozdział 7 został uchylony, a materię wydziałów uregulowano w art. 49r Urn.

³⁵ Należące do nich zadania wykonywali odpowiednio przy pomocy podległego urzędu powiatowego lub urzędu gminy – zob. dodany art. 49p Urn i dotychczas obowiązujący art. 81 Urn dodany ustawą z 29.11.1972 r.

³⁶ Zgodnie z art. 49o Urn miały za zadanie zapewnienie wykonywania uchwał rad narodowych i składanie radom sprawozdań z ich wykonania.

³⁷ W art. 49r ust. 3 Urn zezwolono wojewodom, prezydentom miast oraz naczelnikom powiatów, miast i dzielnic upoważniać kierowników i pracowników wydziałów podległych urzędów m.in. do wydawania decyzji administracyjnych.

wej”. Jednocześnie w ust. 2 tego artykułu upoważniono Radę Ministrów do określenia spraw należących w myśl ustaw wydanych przed 9 grudnia 1973 r. do organów administracji państwowej wyższego stopnia, które miały zostać przekazane do właściwości organów administracji państwowej niższego stopnia³⁸. Rozporządzenie to nie nawiązywało do ustawy uwłaszczeniowej.

Od 1 czerwca 1975 r., na skutek zmian ustrojowych wprowadzonych ustawą z 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych³⁹, zniesiono powiaty, a przez to swój byt prawny utraciły też powiatowe rady narodowe. W systemie tym jednostkami stopnia podstawowego zostały gminy i miasta oraz dzielnice większych miast, a stopnia wojewódzkiego – województwa i 4 miasta (art. 1 ust. 1–3). Należy jednak mieć na względzie, że ustawa uwłaszczeniowa nadal obowiązywała, a wydawanie decyzji uwłaszczeniowych należało w dalszym ciągu do właściwości terenowych organów administracji państwowej.

Reorganizacja struktury organów administracji spowodowała zasadniczo przekazanie zadań organów powiatowych odpowiednim organom stopnia podstawowego. W omawianej materii „terenowym organem administracji państwowej stopnia podstawowego” w gminie (mieście i gminie) był naczelnik gminy (miasta i gminy), który wydawał decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji państwowej. Takie przepisy zawierały znowelizowane art. 49 ust. 1 i ust. 2 i art. 62 Urn⁴⁰.

³⁸ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 27.05.1974 r. (Dz. U. nr 22, poz. 131).

³⁹ Dz. U. nr 16, poz. 91 – zob. art. 1, 33 i 37 tej ustawy; dalej: ustawa z 28 maja 1975 r.

⁴⁰ Zob. art. 8 pkt 9 i pkt 19 ustawy z 28 maja 1975 r. Potwierdzeniem takiej pozycji ustrojowej naczelnika był § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 18.08.1978 r. w sprawie statusu naczelnika gminy (Dz. U. nr 20, poz. 89). Sprawował on administrację państwową we wszystkich sprawach z zakresu administracji państwowej, które nie były zastrzeżone na rzecz innych organów.

Powołaną ustawą nowelizacji poddano również ustawę uwłaszczeniową. W art. 29 ustawy nowelizującej postanowiono o uchyleniu w art. 12 Urn jego ust. 3, który dotychczas stanowił, że „w sprawach zawiłych lub spornych sprawę można było przekazać do rozpoznania powiatowej komisji do spraw uwłaszczenia”. Natomiast w ust. 4 art. 12 Urn skreślono wyrazy odnoszące się do tej komisji. Stanowiło to konsekwencję likwidacji jednostek szczebla powiatowego. Pomimo tego w niezmienionym brzmieniu pozostawiono jednak treść art. 12 ust. 1 Urn, który stanowił, że stwierdzenia nabycia nieruchomości dokonywał „właściwy do spraw rolnych organ prezydium powiatowej rady narodowej”. Dlatego niezmiernie istotna jest treść art. 37 ust. 1 ustawy nowelizującej, który stanowił, że zadania i uprawnienia oraz sprawy indywidualne z zakresu administracji państwowej, należące w myśl dotychczasowych przepisów do powiatowych rad narodowych i powiatowych organów administracji państwowej przejmują, z zastrzeżeniem ust. 4 i 5, odpowiednie organy stopnia podstawowego. Jak wspomniałem wyżej, byli to naczelnicy gmin (miast i gmin). W ust. 4 art. 37 wprowadzono upoważnienie Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia zadań i uprawnień należących w myśl dotychczasowych ustaw i rozporządzeń Rady Ministrów do organów powiatowych, podlegających przejęciu przez odpowiednie organy stopnia wojewódzkiego, jednak nie wymieniono w nim ustawy uwłaszczeniowej⁴¹.

Z powołanych przepisów przejściowych zawartych w art. 37 wynikała jedna zasadnicza kwestia. Podmiotem, którego właściwość należało domniemywać w załatwianiu spraw administracyjnych stała się gmina (miasto i gmina), jako jednostka podziału administracyjnego stopnia podstawowego i jako „terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego”. Właściwość jednostek wojewódzkich musiała z kolei uzyskać wyraźną pod-

⁴¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 30.05.1975 r. w sprawie określenia zadań i uprawnień należących do powiatowych rad narodowych i naczelników powiatów, które przejmują wojewódzkie rady narodowe i wojewodowie (Dz. U. nr 17, poz. 94).

stawę prawną. Tak więc od 1 czerwca 1975 r. akty własności ziemi wydawali naczelnicy gmin (miasta i gminy). To ustalenie znajduje potwierdzenie m.in. w art. 5 § 2, art. 8 § 1 i art. 10 ustawy z 26 marca 1982 r., którą uchylono ustawę uwłaszczeniową. Powołane ostatnio przepisy odwoływały się bowiem do „terenowego organu administracji państwowej stopnia podstawowego”.

Ustawa z 28 maja 1975 r. oraz Urn zostały uchylone przez ustawę z 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego⁴². Pamiętać jednak należy, że od 6 kwietnia 1982 r., w związku z ustawą z 26 marca 1982 r., sprawy uwłaszczeń przeszły do kompetencji sądów powszechnych. Jednak przedmiot niniejszego artykułu wymaga prześledzenia dalszych zmian prawnych (ustrojowych), które pozwolą dzisiaj wskazać organ właściwy w sprawach prostowania błędów i omyłek w aktach własności ziemi, ponieważ to zagadnienie nadal należy do właściwości organów administracji publicznej.

Ustawa z 20 lipca 1983 r. zachowała dwustopniowy podział administracyjny kraju na gminy i województwa (art. 14). Terenowe organy administracji państwowej stanowiły ich organy wykonawcze i zarządzające (art. 5). Do rad narodowych i ich organów należały sprawy z zakresu władzy i administracji państwowej nie zastrzeżone ustawowo na rzecz innych organów, a w zakresie ustawowej właściwości służyła im wyłączność kompetencji (art. 23 i 24). Rady stopnia podstawowego były właściwe we wszystkich sprawach należących do kompetencji rad narodowych, które nie zostały zastrzeżone w drodze ustawowej dla rad wojewódzkich, a w razie wątpliwości należało domniemywać właściwość rady stopnia podstawowego (art. 25).

Terenowe organy administracji państwowej ustanowiono jako organy o właściwości ogólnej bądź szczególnej (art. 124). Stosownie do art. 125 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 cyt. ustawy w jednostkach terytorialnych stopnia podstawowego (gminach) „terenowym orga-

⁴² Dz. U. nr 41, poz. 185, dalej: ustawa z 20 lipca 1983 r. Weszła w życie z mocą od 17.06.1984 r. – por. ustawę z 6.04.1984 r. o zmianie ustawy o systemie rad i samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 21, poz. 100).

nem administracji państwowej o właściwości ogólnej stopnia podstawowego” ustanowiono naczelnika gminy. Z kolei terenowym organem administracji państwowej o właściwości szczególnej stopnia podstawowego w gminie był kierownik wydziału urzędu gminy (art. 137 ust. 1 pkt 2 i ust. 2). W art. 137 ust. 3 zawarto jednak zastrzeżenie, że w braku odmiennej ustawowej regulacji szczególnej, w gminach naczelnik gminy wykonywał równocześnie kompetencje terenowego organu administracji państwowej o właściwości szczególnej.

Jeżeli chodzi o organy, które były uprawnione do załatwiania indywidualnych spraw w drodze decyzji administracyjnej, to w art. 13 jednoznacznie wyłączono w tym zakresie właściwość prezydiów i komisji. Stosownie natomiast do art. 138 ust. 1 w sprawach indywidualnych, należących do właściwości terenowych organów administracji państwowej, decyzje takie wydawały terenowe organy administracji państwowej o właściwości szczególnej. W gminach, stosownie do art. 137 ust. 3, uprawnionym do wydawania decyzji był więc naczelnik gminy.

Reasumując, ustawa z 20 lipca 1983 r. w załatwianiu spraw z zakresu administracji państwowej wprowadziła domniemanie właściwości jednostki stopnia podstawowego, a decyzje administracyjne na szczeblu gminy w sprawach indywidualnych wydawał zasadniczo naczelnik gminy, łączący funkcje organu o właściwości ogólnej i szczególnej. W mojej ocenie nie znajdował zastosowania do omawianego zagadnienia przepis przejściowy art. 183 ust. 1⁴³, ponieważ ustawa uwłaszczeniowa nie stanowiła już od 6

⁴³ Stanowił, że „W przypadkach, gdy niniejsza ustawa przewiduje powołanie terenowych organów administracji państwowej o właściwości szczególnej, przewidziane w ustawach szczególnych i wydanych na ich podstawie aktach wykonawczych uprawnienia terenowych organów administracji państwowej, z zastrzeżeniem ust. 2, przechodzą do właściwości odpowiednich rzeczowo terenowych organów administracji państwowej o właściwości szczególnej danego stopnia”.

kwietnia 1982 r. obowiązującego prawa⁴⁴. Niemniej, w przypadku gmin nie miałyoby to większego znaczenia, skoro organem ogólnie właściwym był naczelnik gminy.

Ustawa z 20 lipca 1983 r. została uchylona przez ustawę z 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych⁴⁵. Zgodnie z art. 3 ust. 3 ilekroć w odrębnych przepisach była mowa o radzie narodowej gminnej (miejskiej, lub wspólnej dla miasta i gminy) bądź o terenowym organie administracji państwowej stopnia podstawowego albo o organach władzy lub administracji państwowej stopnia podstawowego należało przez to rozumieć odpowiednie organy gminy, chyba że przepis szczególny stanowił inaczej. Z kolei art. 25 stanowił, że sprawy indywidualne, rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych, wszczęte i nie zakończone decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym, podlegały załatwieniu przez właściwe organy lub upoważnione podmioty, z zachowaniem dotychczasowego toku instancji.

Szczególnego podkreślenia wymaga, że w art. 1 ustawy z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw⁴⁶ postanowiono, że do właściwości organów gminy przejdą, jeżeli przepisy szczególne nie będą stanowiły inaczej, jako zadania własne, określone w ustawach zadania i odpowiadające im kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów admini-

⁴⁴ Przepis ten odwoływał się do „przewidzianych w ustawach szczególnych [...] uprawnień terenowych organów [...]”, które przechodziły do właściwości [...].

⁴⁵ Dz. U. nr 32, poz. 191. Zob. ustawę z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. nr 16, poz. 95).

⁴⁶ Dz. U. nr 34, poz. 198. Zob. ustawę z 22.03.1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. nr 21, poz. 123) i zastępującą ją ustawę z 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. nr 91, poz. 577) i kolejną z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. nr 31, poz. 206).

stracji państwowej stopnia podstawowego. Z kolei na mocy art. 3 pkt 15 cyt. ustawy przekazano do właściwości organów gminy, jako zadania zlecone, sprawy przeciwdziałania nieformalnemu obrotowi ziemią, o których była mowa w art. 7 § 1–3 ustawy z 26 marca 1982 r. (pierwotnie w art. 17 ust. 2–4 ustawy uwłaszczeniowej), jako zadania i kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego. Poza bezpośrednim zakresem powyższych regulacji pozostawała problematyka niniejszego artykułu, ponieważ dotyczyła ona wyłącznie funkcjonujących w obrocie prawnym aktów własności ziemi w sferze wyłącznie procesowej, podczas gdy materialnoprawna podstawa ich wydawania nie obowiązywała już od 1982 r. Niemniej, czego dowodem jest art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r.⁴⁷, sprawy te nadal podlegały załatwianiu przez organy administracji publicznej. Skoro więc organy gminy przejęły w 1990 r. zasadniczo wszystkie dotychczasowe zadania rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, to zadania naczelnika gminy w omawianej problematyce przeszły do właściwości wójta, stosownie do art. 43 cyt. ustawy. Sprawy te nie zostały bowiem wymienione w przepisach art. 5–7 ustawy z 17 maja 1990 r., w których przekazano określone rodzaje zadań organom administracji rządowej⁴⁸.

Kolejne poważne przeobrażenia ustrojowe w administracji publicznej wprowadzono od 1999 r. Ustawa z 24 lipca 1998 r. od 1 stycznia 1999 r. wprowadziła zasadniczy trójstopniowy podział

⁴⁷ Nadal stanowi on, że do ostatecznych decyzji wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej nie stosuje się przepisów k.p.a. dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji.

⁴⁸ Por. także art. 1, 3, 4, 36 i 53 ustawy z 22.03.1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. nr 21, poz. 123), uchylonej przez ustawę z 24.07.1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz. U. nr 99, poz. 631).

terytorialny państwa⁴⁹ z jednostkami: gminy, powiatu i województwa. W ustawie z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa⁵⁰, nie dokonano żadnych zmian w aktach prawnych odnoszących się do omawianej problematyki. Podobnie nie zawierała ich ustawa z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną⁵¹, czy ustawa z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa⁵², albo ustawa z 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej⁵³, bądź też późniejsza z 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw⁵⁴ oraz z 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej⁵⁵. Nie zawierały ich także: ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁵⁶ oraz z 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie⁵⁷.

Z powołanych aktów prawnych wynikało, że gminy w zasadzie pozostały przy swoich dotychczasowych zadaniach lub otrzymały dodatkowe. Większe natomiast zmiany nastąpiły na szczeblu wo-

⁴⁹ Dz. U. nr 96, poz. 603. Zob. ustawę z 24.07.1998 r. o wejściu w życie (...) (Dz. U. nr 99, poz. 631).

⁵⁰ Dz. U. nr 106, poz. 668. Podobnie ustawa z 21.01.2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. nr 12, poz. 136).

⁵¹ Dz. U. nr 133, poz. 872.

⁵² Dz. U. nr 162, poz. 1126.

⁵³ Dz. U. nr 12, poz. 136.

⁵⁴ Dz. U. nr 25, poz. 253.

⁵⁵ Dz. U. nr 175, poz. 1462.

⁵⁶ Dz. U. nr 31, poz. 206, dalej: ustawa z 23 stycznia 2009 r.

⁵⁷ Dz. U. nr 92, poz. 753.

jewództwa; część zadań przeniesiono na nowo utworzone powiaty i starostów (por. art. 14 i 94 ustawy z 13 października 1998 r.). W żadnym jednak przepisie nie postanowiono o przekazaniu spraw omawianej kategorii do ich właściwości, jak też do właściwości województwa lub wojewody. Tymi nadal – od 1990 r. zajmować się powinni wójtowie.

Dokonana analiza przepisów ustrojowych była niezbędna dla ustalenia organu właściwego w sprawach omawianego zagadnienia. W mojej ocenie za niewłaściwe należy uznać stanowisko, wedle którego obecnie właściwość organów ustalać należy przez pryzmat charakteru zadań: państwowych (dzisiaj: publicznych) czy samorządowych (lokalnych⁵⁸). Błędne jest również poszukiwanie „odpowiedniego rangą” organu, ponieważ powiaty w żadnym wypadku nie są sukcesorami powiatowych rad narodowych⁵⁹. Nie można bowiem tracić z pola widzenia, że nie chodzi tutaj o sprawy, które przez pewien czas były wyłączone ze sfery administracyjnoprocesowej, skoro nawet po 1982 r. w każdym czasie dopuszczalne było żądanie prostowania błędów i omyłek w aktach własności ziemi, a do 1 stycznia 1992 r. także przeprowadzenia nadzwyczajnego postępowania administracyjnego dotyczącego tej decyzji⁶⁰.

Dla ustalenia właściwego organu za prawidłową należy uznać metodę tzw. sukcesji ustrojowej, tj. przejmowania przez kolejne organy administracji państwowej i publicznej określonych kompetencji (zadań), aż do czasu obecnego. Wyraźnego podkreślenia wymaga, że chodzi o przepisy rangi ustrojowej (względnie przepisy kompetencyjne/zadaniowe)⁶¹, a nie proceduralne. Na takiej

⁵⁸ Por. postanowienie NSA z 12.08.2005 r., II OW 34/05.

⁵⁹ Powiaty, które zniesiono w 1975 r., były jednostkami podziału administracyjnego Państwa (art. 1 i 33 ustawy z 28.05.1975 r.). Z kolei utworzenie powiatów jako jednostek samorządu terytorialnego nastąpiło dopiero w 1998 r. – od 1999 r. i przekazano im do wykonywania ściśle określone zadania.

⁶⁰ Art. 63 ust. 2 ustawy z 19 października 1991 r.

⁶¹ Szerzej o normach ustrojowych, zadaniowych i regułach adaptacyjnych zob. M. Kamiński, *Prawo...*, s. 98–101, 587–594. O normach kompetencyjnych

bowiem ustrojowej płaszczyźnie należy ustalać organ właściwy do rozpoznania żądania w I instancji, skoro art. 20 k.p.a. stanowi, że „właściwość rzeczową organu administracji publicznej ustala się według przepisów o zakresie jego działania”. Jest to więc zagadnienie właściwości funkcjonalnej. Wprawdzie ustawa uwłaszczeniowa formalnie nie obowiązuje, to jednak skutki materialnoprawne, które wywołała, nadal trwają. Ponadto w oparciu o jej postanowienia nadal orzekają sądy powszechne, aby móc ustalić zakres uwłaszczenia, który powinny określić w postanowieniu. Natomiast po zawiązaniu indywidualnej sprawy administracyjnej kwestię organu właściwego do rozpoznania środków odwoławczych regulować będą przepisy procesowe właściwe dla tego postępowania, czyli k.p.a., w szczególności art. 17, art. 127 ust. 2 i § 3 oraz 144, jeżeli brak będzie regulacji szczególnej. A tak jest w omawianej kategorii spraw.

Tak przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że właściwy w sprawach prostowania błędów i omyłek w aktach własności ziemi jest wójt, jako właściwy organ gminy. Zastanawiać można się jedynie nad charakterem tych zadań, czy należy je traktować jako własne albo zlecone. Z uwagi na to, że brak jest wyraźnej ustawowej podstawy co do takiej kwalifikacji należy przyjąć, że są to zadania własne, choć za stanowiskiem przeciwnym może przemawiać dyspozycja cyt. art. 3 pkt 15 ustawy z 17 maja 1990 r., w którym sprawy regulowane pierwotnie w ustawie uwłaszczeniowej potraktowano jako zadania zlecone; przeciwko tej ostatniej kwalifikacji przemawia jednak domniemanie właściwości gminy i charakteru wykonywanych przez nią zadań (por. art. 163 i 164 Konstytucji RP). Niemniej, nie ma to żadnego znaczenia dla określenia organu właściwego do załatwienia sprawy. Z kolei ustalenie organu wyższego stopnia następować powinno według obecnie obowiązujących przepisów proceduralnych, a nie według

i zadaniowych zob. M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Zakamycze 2004, s. 58–60, 162–165. Zob. także D. Dawidowicz, *Pojęcie kompetencji w prawie administracyjnym*, Państwo i Prawo 1988, z. 3.

metody sukcesji ustrojowej⁶². Jest to wynikiem zawiązania się z chwilą zgłoszenia przez zainteresowaną osobę stosownego podania indywidualnej sprawy administracyjnej, która załatwiana będzie w trybie obowiązującego k.p.a. W omawianej kategorii spraw podanie powinno zatem zostać rozpoznane przez wójta⁶³, a środek odwoławczy (zażalenie) przez samorządowe kolegium odwoławcze⁶⁴. Brak w tej mierze bowiem odmiennych uregulowań prawnych, dlatego zastosowanie znaleźć musi art. 17 pkt 1 k.p.a.⁶⁵ Wymienione organy będą również właściwe w postępowaniach nadzwyczajnych, dotyczących wznowienia czy stwierdzenia nieważności postanowień wydanych w takich sprawach⁶⁶. Natomiast błędne i pozbawione podstawy prawnej jest w mojej ocenie uznawanie za organ I instancji właściwy w omawianej sprawie starosta lub wojewoda, a jako organu wyższego stopnia odpowiednio wojewody lub ministra (właściwego do spraw rolnych)⁶⁷.

⁶² Por. wyrok NSA z 29.04.2010 r., II OSK 669/09. Zob. też odpowiedź sekretarza stanu w MSWiA na interpelację poselską nr 12993 Sejmu VI kadencji, źródło: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/INTop/12993?OpenDocument>.

⁶³ Zob. art. 11a ust. 1 i 3, art. 26 ust. 1, art. 39 ust. 1 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594, dalej: u.s.g.).

⁶⁴ Zob. postanowienie NSA z 12.08.2005 r., II OW 34/05; wyrok WSA w Warszawie z 29.03.2006 r., IV SA/Wa 2403/05; wyrok WSA w Łodzi z 12.01.2007 r., II SA/Łd 597/06; wyrok NSA z 28.05.2008 r., II OSK 568/07; wyrok WSA w Białymstoku z 29.09.2009 r., II SA/Bk 154/09; postanowienie NSA z 16.12.2009 r., II OW 64/09; wyrok WSA w Poznaniu z 17.12.2009 r., IV SA/Po 719/2009; wyrok WSA w Rzeszowie z 7.03.2012 r., II SA/Rz 1070/11.

⁶⁵ Wprawdzie w art. 39 ust. 5 u.s.g. wskazano organ odwoławczy – samorządowe kolegium odwoławcze, ale przepis ten zawiera treść tożsamą z art. 17 pkt 1 k.p.a. i ma naturę procesową, a nie ustrojową. W ust. 1 art. 39 wyraźnie wskazano na indywidualny charakter załatwianych spraw, o których mowa w art. 1 pkt 1 k.p.a. Tożsama regulacja znajduje się w ustawie z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tj. Dz. U. z 2001 r., nr 79, poz. 856 z późn. zm.).

⁶⁶ Zob. art. 126 w zw. z art. 148 § 1 i art. 150 § 1–3 oraz art. 157 k.p.a. Por. postanowienie NSA z 12.08.2005 r., OW 34/05.

⁶⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 31.08.2004 r., 6 II SA 3069/03 i z 24.06.2005 r., IV SA/Wa 764/05; wyrok NSA z 24.01.2006 r., OSK 1942/04. Stosownie do art. 3

Zaprezentowane stanowisko znajduje również uzasadnienie (podstawy) konstytucyjne. W przypadku braku wyraźnego wskazania podmiotu kompetentnego do załatwienia zadania publicznego właściwy jest samorząd terytorialny, a wśród ich jednostek – gmina⁶⁸, działająca oczywiście przez uprawnione organy. Brak jest aktualnie podstawy prawnej kwalifikującej omawiane sprawy do kategorii zadań z zakresu administracji rządowej, albo przekazującej je do właściwości innej jednostki samorządu terytorialnego. Pamiętać także należy o tym, że określone kompetencje służą właściwemu organowi bez względu na to czy z nich korzysta (ł), czy nie.

Omówione zagadnienie pozwala także na ogólną refleksję o potrzebie dokonywania przez ustawodawcę kompleksowych zmian treści wszystkich norm prawnych związanych z daną problematyką (kategorią spraw). Uchybienie temu obowiązkowi może bowiem prowadzić do dysfunkcjonalności w systemie prawnym, jak w niniejszym przypadku, co godzi w założenie o racjonalności ustawodawcy i zasadę państwa prawnego.

ABSTRACT

Act of land ownership. Competences of public administration organs in matters of correcting errors and mistakes

The article presents a problem connected with establishing a public administration organ competent in matters of correcting errors and mistakes in enfranchisement decisions called acts of land ownership. Besides a short characteristics of enfranchisement problems of agricultural farms carried out in 1971, the paper is concentrated on investigating changes of the system in organisation of public administration in

ust. 1 pkt 7 ustawy z 23.01.2009 r. wojewoda jest wprowadzić organem wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a., jednak jest to tylko ogólny przepis kompetencyjny, który należy wyklądać przy uwzględnieniu dyspozycji art. 17 pkt 1 k.p.a.

⁶⁸ Por. art. 163 i art. 164 ust. 3 Konstytucji RP, a także art. 6 ust. 1–2 i art. 8 ust. 1 u.s.g.

order to establish a current competent organ in these matters, because determination of it does not result directly from any binding legal provision. Analysing numerous legal acts, the author finally indicates this organ and justifies the methodology of performed establishments.