

Wojciech DROBNY*

Sytuacja prawna jednostki w normatywnej koncepcji „wspólnot gruntowych”

1. Wstęp

Budowa normatywnej koncepcji „wspólnot gruntowych” dobiegła końca wraz z wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych¹. W świetle tej nowelizacji dotychczasowy charakter prawny wspólnot, formalnie ukształtowany w 1963 roku, a faktycznie sięgający swoją genezą rozbiorów, uległ głębokiemu przeobrażeniu. Ustawodawca uwspółcześnił tę instytucję prawną oraz zharmonizował z aktualnym systemem prawa administracyjnego i cywilnego.

Zagadnienie to jest niezwykle aktualne, nie tylko ze względu na niedawną datę wejścia w życie tej ustawy, ale przede wszystkim dlatego, że w jej świetle pierwsze obowiązki procesowe strony powinny były wykonać do 31 grudnia 2016 roku. Jednocześnie do dziś zauważyć można nie tylko brak wypracowanych procedur załatwiania tego typu spraw przez odpowiednie organy administracji publicznej, ale wręcz brak świadomości skali zmian wprowadzonych nowelizacją.

Chcąc przybliżyć szczegóły wprowadzonych modyfikacji, w artykule przeanalizowano stan prawny wyznaczający prawa i obowiązki podmiotów zainteresowanych udziałem w postępowaniu o ustanowienie wspólnot gruntowych.

Podmiotami tymi będą zarówno osoby fizyczne mogące uzyskać uprawnienia do korzystania z tych nieruchomości, jak i organy administracji pub-

* Dr Wojciech Drobny – adiunkt w Instytucie Nauk Prawnych PAN.

¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 1276, dalej zwana ustawą lub nowelizacją.

licznej odpowiedzialne za wymagane w tym zakresie postępowanie administracyjne. Naturalnym kontekstem prawnym dalszych rozważań będą ostatnie prace ustawodawcze dotyczące tytułowej problematyki.

2. Tryb nabycia uprawnień do udziału we wspólnotach gruntowych

W świetle obowiązującej znowelizowanej ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych od 1 stycznia 2016 roku² możliwe jest uzyskanie uprawnienia do korzystania ze wspólnoty przez trzy typy podmiotów. W zależności od fazy procesu administracyjnego, w którym następuje przyznanie uprawnienia, oraz z uwagi na merytoryczne przesłanki determinujące dynamikę tego procesu, potencjalnych zainteresowanych można pogrupować w następujące kategorie: „uprawnieni pierwotni”, „uprawnieni wtórni” i „uprawnieni publiczni”. Przyjęcie zaproponowanej systematyki umożliwia przejrzystą analizę problematyki nabycia uprawnienia do wspólnot. Jednocześnie, uzupełniając założenia tej kategoryzacji, warto w tym miejscu odnotować, że osoby niezakwalifikowane do tych trzech typów nie są bezwzględnie pozbawione możliwości uczestniczenia w postępowaniu dotyczącym wspólnot, gdyż – jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Katowicach – uprawnionym do udziału w takim postępowaniu jest – na podstawie art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego³ – każdy mający w tym interes prawny⁴.

Grupę „uprawnionych pierwotnych” stanowią, mocą art. 6 ustawy, osoby fizyczne lub prawne posiadające gospodarstwo rolne, jeżeli w ciągu ostatniego roku przed dniem wejścia w życie ustawy faktycznie korzystały z tej wspólnoty. Jeżeli wspólnotą gruntową są lasy, grunty leśne lub nieużytki przeznaczone do zalesienia, co do zasady, uprawnionymi są osoby fizyczne mające miejsce zamieszkania (lub osoby prawne mające siedzibę) na terenie miejscowości, w której znajdują się grunty stanowiące wspólnotę. Możliwe jest uzyskanie także uprawnienia przez osoby fizyczne i prawne niezamieszkałe w tej miejscowości, ale pod warunkiem, że prowadzą gospodarstwo rolne i jeżeli w okresie pięciu lat od dnia wejścia w życie tej ustawy faktycznie z tej wspólnoty korzystały⁵. W tym kontekście wyraźnego pod-

² Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, Dz.U. z 1963 r. Nr 28, poz. 169 ze zm.

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257, zwana dalej k.p.a.

⁴ Wyrok WSA z dnia 24 sierpnia 2005 r., II SA/Ke 230/05, ONSAiWSA 2006/6/159.

⁵ Z zastrzeżeniem, że niekorzystanie ze wspólnoty nie powoduje utraty uprawnień, jeżeli było spowodowane klęską żywiołową, wypadkami losowymi lub innymi szczególnymi względami.

kreślenia wymaga, że użyty przez ustawodawcę zwrot „przed dniem wejścia w życie ustawy” odnosi się do daty 5 lipca 1963 roku. Zatem wszelkie roszczenia w tym zakresie dotyczyć będą do zdarzeń faktycznych sprzed pięćdziesięciu lat.

Konsekwentną linię interpretacyjną w tym zakresie wyznaczył Naczelny Sąd Administracyjny, wskazując jednoznacznie, że „ustalenie, na podstawie przepisów ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, obszaru nieruchomości wchodzących w skład wspólnoty gruntowej, wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie, wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych oraz wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie należy odnieść – bez względu na datę wydania decyzji administracyjnej – do stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dacie wejścia w życie cytowanej ustawy”⁶. Dalej wskazał, że jeżeli w skład wspólnoty wchodzi lasy i grunty leśne, to przesłankami do objęcia wykazem osób uprawnionych do udziału we wspólnocie było miejsce ich zamieszkania (siedziba) na terenie miejscowości, w której znajdują się grunty stanowiące wspólnotę oraz faktyczne korzystanie z tego rodzaju gruntów wspólnoty w okresie pięciu lat przed wejściem w życie ustawy⁷.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie potwierdził powyższą koncepcję w kontekście rozpatrywania konkretnej problematyki komunalizacji gruntów wspólnotowych. Sąd wywiódł jednoznacznie, że „jeżeli po wejściu w życie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych nastąpiły zmiany w sferze praw własności i ewentualna komunalizacja gruntów z mocy samego prawa, zmiany te nie miały znaczenia przy ustalaniu kwalifikacji nieruchomości jako wspólnoty gruntowej. Kwalifikacja ta – zgodnie z art. 3 ww. ustawy – dokonywana była na dzień wejścia w życie ustawy, tj. dnia 5 lipca 1963 roku. Jeżeli bowiem do tego dnia nieruchomości lub ich części stanowiące w pewnym okresie wspólnotę gruntową zostały prawnie lub faktycznie przekazane na cele publiczne lub społeczne, nie mogą one zostać zaliczone do wspólnoty gruntowej w rozumieniu powołanej ustawy”⁸.

Rozważania na temat momentu zaistnienia powyższych faktów prawnych warto uzupełnić o odniesienie do kwestii daty powstania członkostwa osoby uprawnionej w spółce. Słusznie zauważa W. Pawlak, że o członkach spółki można mówić dopiero od momentu podjęcia przez uprawnionych niezbędnej uchwały o jej utworzeniu celem sprawowania zarządu i właściwego zagospodarowania gruntów. Inaczej sprawa ta przedstawia się w przypadku utworzenia spółki w drodze przymusu, albowiem występuje wówczas jednoczesność utworzenia spółki, nadania jej statutu i wyznaczenia jej orga-

⁶ Wyrok NSA w Katowicach z dnia 20 grudnia 1994 r., SA/Ka 125/94, LEX 28748.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 sierpnia 2006 r., IV SA/Wa 802/06, LEX nr 281873.

nów spośród osób uprawnionych. Uprawnieni stają się członkami tej spółki po jej utworzeniu i nadaniu statutu przez właściwy organ administracji⁹.

Aspekt procesowy uzyskania uprawnienia (tj. zarówno wymagany tryb formalnego działania, jak i nieprzekraczalne terminy) został przez ustawodawcę precyzyjnie określony. Wszczęcie procesu ustalenia trzech wykazów, tj. wykazu nieruchomości, które stanowią wspólnoty uprawnionych, wykazu uprawnionych do udziału oraz wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych, nastąpić może na wniosek zainteresowanego. Co niezmiernie ważne, wniosek ten powinien być zostać złożony w terminie ustawowym do 31 grudnia 2016 roku. Również katalog osób umocowanych do złożenia takiego wniosku został określony wprost poprzez wskazanie osób „uprawnionych do udziału we wspólnocie lub ich następcy prawni”.

Wniosek o ustalenie wykazów musi czynić zadość ustawowym wymaganiom formalnym i merytorycznym. Oznacza to, że musi zawierać: po pierwsze, musi zawierać określenie nieruchomości będącej wspólnotą gruntową. Po drugie, imię i nazwisko osoby fizycznej (lub firmę osoby prawnej) uprawnionej do udziału, po trzecie, nazwę miejscowości, w której położone jest gospodarstwo rolne uprawnionego do udziału. Po czwarte, wskazanie adresu doręczeń. Co najważniejsze, we wniosku należy wskazać dowody świadczące o tym, że nieruchomość stanowi wspólnotę gruntową oraz że wnioskodawca spełnia warunki nabycia uprawnień we wspólnocie.

Terminowe złożenie wniosku wszczyną postępowanie administracyjne, którego wynikiem jest jedna z dwóch możliwych decyzji starosty, tj. albo „decyzja o ustaleniu, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową, wykazu uprawnionych do udziału oraz wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów” albo „decyzję o nieustaleniu uprawnionych do udziału we wspólnocie”. W świetle ustawy decyzje i postanowienia oraz inne pisma w tych sprawach doręcza się poprzez ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, wywieszenie w urzędzie gminy oraz starostwa na 14 dni. Po upływie tego okresu pismo uważa się za doręczone. Wyjątkiem będzie tutaj jednak sytuacja prawna osób nienależących do podmiotów uprawnionych w rozumieniu ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, która nie została ujęta w wykazie starosty. Zgodnie z orzecnictwem wobec niej nie można zastosować trybu doręczenia przewidzianego w przepisach ustawy, lecz ogólne zasady przewidziane w przepisach k.p.a.¹⁰ Również na zasadach kodeksowych zaskarżeniu do wojewody podlegają decyzje starosty.

Natomiast uprawnomocnienie się decyzji starosty „o nieustaleniu uprawnionych do udziału we wspólnocie” umożliwi rozpoczęcie procesu w przed-

⁹ W. Pawlak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 grudnia 1994 r.*, SA/Ka 125/94, LEX nr 7322.

¹⁰ Wyrok WSA z dnia 24 sierpnia 2005 r., II SA/Ke 230/05, ONSAiWSA 2006/6/159.

miocie określenia praw „uprawnionych wtórnych”. Jego pierwszą fazą jest obowiązek starosty (wykonany w terminie siedmiu dni od dnia, w którym decyzja o nieustaleniu stała się prawomocna) do wyznaczenia terminu do składania wniosków kolejnej grupy potencjalnie uprawnionych. W tym przypadku będą to osoby fizyczne lub prawne posiadające gospodarstwo rolne, które w okresie od 1 stycznia 2006 roku do 31 grudnia 2015 roku faktycznie korzystały ze wspólnoty gruntowej. Drugą grupę stanowią osoby fizyczne mające miejsce zamieszkania na terenie miejscowości, w której znajduje się wspólnota lub prowadzące w tej miejscowości gospodarstwo rolne – jeżeli wspólnotą są lasy, grunty leśne albo nieużytki przeznaczone do zalesienia, ale także pod warunkiem, że osoby te w okresie od 1 stycznia 2006 roku do 31 grudnia 2015 roku faktycznie korzystały z tej wspólnoty.

Starosta zatem jest zobowiązany do wyznaczenia i podania do publicznej wiadomości terminu na składanie wniosków przez „uprawnionych wtórnych”. Zgodnie z ustawą informacja taka powinna być wywieszona na co najmniej 14 dni w starostwie powiatowym oraz w urzędach gmin właściwych ze względu na położenie nieruchomości stanowiących wspólnotę gruntową. Ponadto zamieszczona powinna zostać na stronach internetowych gmin i starostwa powiatowego oraz w prasie lokalnej. Ustawodawca określa również minimalny termin, jaki może zostać wyznaczony przez starostę, tj. co najmniej 12 miesięcy na składanie wniosków. W aspekcie formalnych wymagań dotyczących wniosku ustawodawca wyznacza zbieżne warunki z warunkami określonymi we wniosku składanego przez „uprawnionych pierwotnych”, jak również utrzymuje w mocy opisane już wyżej zasady korespondencji.

Ta faza postępowania w zakresie określenia wykazów wspólnot i uprawnionych, prowadzona przez starostę, również kończy się wydaniem dwóch alternatywnych decyzji, tj. albo „decyzji o ustaleniu wykazu wspólnot, wykazu uprawnionych do udziału oraz wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów”, albo „decyzji o nieustaleniu uprawnionych do udziału we wspólnocie”. I właśnie ta druga decyzja uruchamia proces fakultatywnego, nieodpłatnego nabycia przez gminę wspólnoty, czyli określa procedurę skierowaną do trzeciej grupy podmiotów, wyżej nazwanych „uprawnieni publiczni”.

W terminie siedmiu dni od dnia uprawomocnienia się decyzji o nieustaleniu uprawnionych do udziału we wspólnocie starosta ma ustawowy obowiązek poinformowania właściwej gminy o możliwości nieodpłatnego nabycia nieruchomości będącej wspólnotą gruntową. W informacji starosta zawiera dane dotyczące wspólnoty i wyznacza termin złożenia przez gminę wniosku o jej nabycie. Również tu ustawa wyznacza minimalny termin na składanie tych aplikacji, tj. sześć miesięcy. Dalej nastąpić mogą dwa

warianty opisywanego procesu, które są uzależnione od aktywności gminy. W przypadku złożenia przez gminę wniosku wojewoda wydaje decyzję o „nieodpłatnym nabyciu przez gminę nieruchomości” (nabycie prawa własności następuje z dniem uprawomocnienia się decyzji wojewody) lub – jeżeli gmina we wniosku nie wskaże prawnie wymaganego „celu” przejęcia nieruchomości zgodnego z realizacją przez nią zadań własnych – wówczas o „odmowie nabycia przez gminę własności nieruchomości”.

Drugim wariantem procesu skierowanego do „uprawnionych-publicznych” jest sytuacja, która zazębia się z decyzją wojewody o „odmowie nabycia przez gminę własności nieruchomości”. Albowiem w sytuacji gdy gmina, pomimo otrzymania informacji od starosty o możliwości nieodpłatnego nabycia wspólnoty, nie złoży aplikacji, wówczas wojewoda wyda decyzję o „nieodpłatnym nabyciu nieruchomości przez Skarb Państwa”. Dokładnie taką samą decyzję będzie zobowiązany wydać, jeżeli wcześniej odmówi nabycia przez gminę własności, ze względów o których mowa była wyżej. Decyzja wojewody zamyka proces porządkowania tej problematyki, gdyż stanowi podstawę wpisu w księgach wieczystych. I jest to sytuacja nowa, którą ocenić należy pozytywnie. Przed nowelizacją, mocą art. 11 ustawy, nie prowadziło się ksiąg wieczystych nieruchomości stanowiącej wspólnotę gruntową, a księgi istniejące przed wejściem w życie ustawy na podstawie tego przepisu utraciły moc i uległy zamknięciu. W praktyce spowodowało to powszechne zaburzenie przejrzystości uprawnień w stosunku do danej nieruchomości.

Natomiast jeszcze przed nowelizacją ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych przyjęto, że kompetencje do wskazania, które konkretnie nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową bądź mienie grodzkie, należą do wyłącznej kompetencji starosty¹¹. W związku z tym starosta w formie „decyzji” ustalał wykaz uprawnionych do udziału we wspólnocie, wykaz obszarów gospodarstw przez nich posiadanych i wielkości przysługujących udziałów. Przed nowelizacją do sporządzenia projektów wykazów na obszarze gminy zobowiązany był wójt (burmistrz, prezydent miasta), a podstawą tego projektu miały być dane uwidocznione w ewidencji gruntów¹². Ustawodawca zrezygnował z tej konstrukcji w obecnym brzmieniu ustawy i nie określił roli w tym procesie organu wykonawczego gminy. Niemniej w aktualnym stanie prawnym analogiczny atrybut „wyłącznej kompeten-

¹¹ Uchwała SN z dnia 14 kwietnia 1965 r., III CO 39/65, OSNCP 11/66, poz. 181. Samodzielność w tym zakresie właściwego organu została potwierdzona w uchwale SN, w której stwierdzono, że „administracyjnoprawne ustalenie, że nieruchomości rolne i leśne należą do spółki szalaśniczej nie podlega kontroli sądowej”; zob. uchwała SN, III CZP 78/66 z dnia 16 lutego 1968 r., OSNCP 10/68.

¹² Pierwotnie: organy prezydiów rad narodowych właściwe do spraw rolnych i leśnych; zob. S. Breyer, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1966, s. 253.

cji” należy przyznać obecnie wydawanym rodzajom decyzji starosty w postępowaniu dotyczącym wspólnot, które omówiłem wyżej.

Pochylając się nad problematyką charakteru prawnego tych decyzji starosty, jestem zdania, że uprawnione jest nadanie im statusu równoważnego decyzji administracyjnej zapadającej w postępowaniu regulowanym k.p.a., z uwzględnieniem treści przepisów szczegółowych z ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych. W świetle przywołanych przepisów w postępowaniu administracyjnym organem wyższego stopnia w stosunku do starosty jest wojewoda. Natomiast mocą tej ustawy nie stosuje się tych postanowień k.p.a., które regulują przesłanki obligatoryjnego zawieszenia postępowania administracyjnego z urzędu, przesłanki wznowienia postępowania oraz zasady wzruszenia postępowania administracyjnego.

Istotnym zagadnieniem, jeszcze przed nowelizacją z 2015 roku, była kwestia terminu na wydanie decyzji przez starostę i ewentualnych konsekwencji uchybienia temu terminowi. Ustawa wskazywała, że ustalenie, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową, przygotowanie wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie i wykazu obszarów gospodarstw przez nich posiadanych oraz wielkości przysługujących im udziałów, powinny być wykonane w terminie jednego roku od dnia wejścia w życie ustawy. Termin ten jednak został zakwalifikowany w orzecznictwie jako termin instrukcyjny¹³, w związku z czym jego niedotrzymanie może być konwalidowane. Oznacza to, że może nastąpić „reaktywowanie” i uporządkowanie stanu prawnego wspólnoty, która wprawdzie z mocy prawa powstała w roku 1963, lecz nigdy nie znalazło to należytego wyrazu w urzędowych dokumentach. Prawidłowo zatem zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 września 1995 roku, że decyzje starosty dotyczące wspólnot mają charakter deklaracji¹⁴. W obecnym stanie prawnym dyskusja dotycząca tej problematyki jest bezprzedmiotowa, gdyż ustawodawca ostatecznie derogował ten przepis.

Natomiast w kontekście charakteru prawnego decyzji starosty uznanych wyżej jako decyzje administracyjne, pozostaje pytanie o charakter prawny wszelkich późniejszych zmian w obszarze wspólnoty. W świetle art. 18 ustawy obszar wspólnoty oraz wykazy uprawnionych, czyli ustalenia zapadające w ramach procedury administracyjnej w formie decyzji starosty, podlegają wpisowi do ewidencji gruntów. Jednak jakiegokolwiek późniejsze zmiany w tym zakresie są „zgłaszane” przez zarząd spółki do ewidencji. Ustawa milczy na temat charakteru prawnego tych czynności i nie określa wprost reżimu procedury. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego przepisy ustawy nie stwarzają organom władzy publicznej prawnych pod-

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2005 r., WSA/Wa 708/04, LEX nr 165027.

¹⁴ Wyrok NSA – Ośrodek Zamiejscowego w Krakowie z dnia 22 września 1995 r., SA/r 2717/94, ONSA 1996, nr 4, poz. 157.

staw do wydania decyzji administracyjnej w zakresie dokonywania zmian wpisów w księgach wspólnot gruntowych¹⁵.

W piśmiennictwie spotyka się jednak przeciwny pogląd, nawiązujący do zasady istnienia generalnego domniemania obowiązku załatwiania spraw w drodze decyzji administracyjnej. Zgodnie z nim „jest niewątpliwe, że przesądzenie grona podmiotów i proporcji przynależenia do nich udziałów we współwłasności nieruchomości jest kwestą, która winna być załatwiana w formie decyzji. Trudno bowiem byłoby doszukać się racjonalnej przyczyny, która ograniczałaby wydanie decyzji jedynie do pierwszego chronologicznego określenia składu wspólnoty”¹⁶. Pogląd ten zasługuje na aprobatę.

3. Ustawowe wytyczne w zakresie zasad zagospodarowania

Ustawodawca wyczerpująco wyznacza sposób zarządzania wspólnotami gruntowymi, wykluczając tym samym jakąkolwiek dowolność w tym zakresie. Przede wszystkim więc wymaga od osób uprawnionych do utworzenia spółki do sprawowania zarządu nad wspólnotą, a także do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w jej skład¹⁷. Określa też formę prawną tego utworzenia oraz tryb, w jakim powinno to nastąpić. W świetle ustaw utworzenie spółki następuje zatem w drodze uchwały powziętej większością głosów uprawnionych do udziału we wspólnocie przy obecności przynajmniej połowy członków.

Co niezmiernie ważne, spółka jest osobą prawną, a zatem może być samodzielny podmiotem praw i obowiązków. Działa ona na podstawie statutu, którego normatywny wzór określili jeszcze w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku wspólnie Minister Rolnictwa oraz Minister Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego¹⁸. W świetle rozporządzenia ministrów statut powinien określać m.in. organy spółki, sposób ich powoływania i zakres działania, prawa i obowiązki członków, rodzaje czynności prawnych przez nią dokonywanych, a wymagających uchwały zebrania członków, warunki reprezentowania spółki oraz zaciągania zobowiązań i wreszcie sposób rozwiązania i jej likwidacji.

¹⁵ Wyrok NSA – Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie z dnia 27 października 1992 r., SA/Lu 832.92, ONSA 1994, nr 2, poz. 44. Wyrok dotyczyły stanu prawnego sprzed nowelizacji, jednak w tym zakresie zachował aktualność.

¹⁶ E. Stawicka, *Wspólnoty gruntowe – aspekty cywilistyczne i administracyjnoprawne*, „Palestra” 2008, nr 1–2, s. 82.

¹⁷ J. Szachulowicz, *Spółki prawa administracyjnego*, „Przeгляд Sądowy” 2004, nr 2, s. 10.

¹⁸ Zarządzenie Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu z 29 kwietnia 1964 r. w sprawie ustalenia wzoru statutu spółki dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej, M.P. z 1964 r. Nr 33, poz. 145.

Statut spółki oraz jego zmiany zatwierdza starosta w drodze decyzji administracyjnej. Dzień, w którym decyzja starosty staje się ostateczna, jest dniem, w którym spółka nabywa osobowość prawną. Nazwę spółki, skład zarządu, obszar wspólnoty gruntowej oraz wykaz uprawnionych starosta „z urzędu” wpisuje do ewidencji gruntów. Natomiast późniejsze zmiany, w tym tak ważne jak modyfikacje w obszarze terytorialnym wspólnoty czy w wykazie uprawnionych, „zgłasza” do ewidencji zarząd spółki. Paradoksalnie, o czym już była mowa, ustawa nie przewiduje w tym zakresie kompetencji starosty do wszczynania procedury administracyjnej ani do formalnej ingerencji w zgłoszenie.

Z mocy prawa członkami spółki są wszyscy uprawnieni, a fakultatywnie także posiadacze gruntów przyległych do wspólnoty. Przy podejmowaniu uchwały na zebraniach członków spółki każdy ma prawo tylko do jednego głosu bez względu na wielkość jego udziału w tej wspólnotcie. Uchwały spółki mogą być zaskarżone przez zarząd i komisję rewizyjną w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji o podjęciu uchwały, jednak nie później niż 6 miesięcy od jej podjęcia. Także członek spółki może złożyć powództwo przeciwko uchwale, ale tylko w sytuacji, gdy na zebraniu, na którym przyjęto kwestionowaną uchwałę, głosował przeciw i zostało to zaprotokołowane lub gdy nie wziął udziału w zebraniu, gdyż nie został prawidłowo o nim poinformowany. Na analogicznych zasadach prawo to przysługuje też właściwemu wójtowi. W aspekcie odpowiedzialności cywilnoprawnej ustawodawca zdecydował, że spółka za swoje zobowiązania odpowiada całym posiadanym majątkiem. Natomiast członkowie spółki za jej zobowiązania odpowiadają zwykle do wysokości wartości ich udziałów w tej wspólnotcie.

Relacje właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta ze spółką mają bez wątpienia charakter nadzorczy. W terminie oznaczonym w statucie organy spółki zobowiązane są przedstawiać mu do zatwierdzenia plan zagospodarowania i regulamin użytkowania gruntów i urządzeń spółki. Wyjątkiem od tej zasady są wspólnoty mające charakter lasów lub gruntów leśnych, wówczas spółka zwraca się nie do wójta, lecz starosty o zatwierdzenie uproszczonych planów zagospodarowania tych nieruchomości (po uzyskaniu opinii nadleśniczego). Zarówno wójt, jak i starosta mogą wprowadzać zmiany w akceptowanych dokumentach.

Jednak kompetencje te sięgają znacznie dalej. Jeżeli uprawnieni do udziału we wspólnotcie w terminie trzech miesięcy od dnia ustalenia wykazu uprawnionych nie przedstawiają do zatwierdzenia właściwemu wójtowi (burmistrzowi czy prezydentowi miasta) statutu spółki, organ ten ma obowiązek utworzenia spółki przymusowej oraz nadania jej statutu oraz wyznaczenia organów spośród osób uprawnionych¹⁹. Jeżeli natomiast osoby wyznaczone do organów spółki odmówią uczestniczenia w ich pracach

¹⁹ J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2010, s. 123.

lub jeżeli działalność tych organów nie będzie osiągała wyznaczonych celów, wówczas wójt może powołać organy spółki spośród osób niebędących członkami spółki, a także wyznaczyć im odpowiednie wynagrodzenie, którym obciąży spółkę.

W tym kontekście warto przywołać także uchwałę Sądu Najwyższego z 7 marca 2008 roku, w której odniesiono się do zbliżonego merytorycznie zagadnienia, tj. do ustanowienia kuratora spółki. Stwierdzono w niej, że kurator spółki ustanowiony przez sąd powinien niezwłocznie zwołać zebranie jej członków w celu powołania zarządu spółki²⁰. Zgodnie z doktryną „kurator, ze względów celowościowych, powinien najpierw podjąć czynności w zakresie zainicjowania powołania organów spółki do spraw zagospodarowania nieruchomości wspólnoty, a w razie niedojścia powołania tych organów do skutku – podjąć czynności mające na celu wystąpienie do sądu o likwidację majątku spółki. Likwidacji majątku wspólnoty gruntowej nie będzie dokonywał jednak kurator, lecz likwidator spółki.”²¹.

Natomiast w piśmiennictwie spotkać można dyskusyjny pogląd, że „istota ustawy pozostaje sprzeczna z art. 140 Kodeksu cywilnego²², który stanowi, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swojego prawa. Powyższe, w połączeniu z likwidacją na mocy ustawy z 1963 roku ksiąg wieczystych wspólnot gruntowych, powoduje olbrzymie trudności w ustaleniu praw udziałowców. Zgodnie z art.1 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 roku o księgach wieczystych i hipotece²³ księgi wieczyste prowadzi się w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości. Księgi wieczyste są jawne – a wpisy w nich zamieszczone korzystają z rękojmi wiary publicznej. W obecnym stanie prawnym nie ma możliwości zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych wspólnot gruntowych. Skutkuje to nierównym traktowaniem podmiotów wobec prawa [...] i musi budzić uzasadnione wątpliwości konstytucyjne”²⁴. Problematyka ta w pewnym zakresie została już zdezaktualizowana, gdyż mocą nowelizacji ustawodawca wyeliminował z obrotu prawnego przepis zawierający dyspozycję w zakresie nieprowadzenia ksiąg wieczystych. Wydaje się także, że ze względu na aktualne regulacje, które przecież w zasadniczym zakresie dopuszczają już możliwość pełnego dysponowania uprawnieniami (szczególnie po przekształceniu wspól-

²⁰ Uchwała SN z dnia 7 marca 2008 r., III CZP 8/08.

²¹ R. Szarek, *Glosa do uchwały SN z dnia 7 marca 2008 r.*, III CZP 8/08, LEX.

²² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2016 r., poz. 380.

²³ Dz.U. z 2013 r., poz. 707.

²⁴ M. Mazuryk, P. Zientarski, *Wspólnoty gruntowe – problem nie tylko samorządowy*, [w:] *Tworzenie a stosowanie prawa w Polsce. Teoria i praktyka*, red. D. Kotłowski, M. Mazuryk, K. Sadowski, Warszawa 2014, s. 197.

noty we współwłasność), także zarzut o niezgodności z Kodeksem cywilnym jest nieaktualny.

4. Normatywne zasady podziału, rozporządzania oraz przekształcania wspólnot we współwłasność

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych nie można obecnie powołać nowej wspólnoty, natomiast możliwe jest reaktywowanie wspólnot kiedyś istniejących, pod warunkiem, że nie ma nieodwracalnych przeszkód prawnych. Możliwe jest uporządkowanie organizacji i funkcjonowania tych wspólnot, których istnienie nie nasuwa wątpliwości²⁵. Inną natomiast kwestią jest problematyka nabywania udziałów do wspólnoty przez uprawnionych. Zgodnie z ustawą udziały poszczególnych uprawnionych we wspólnocie gruntowej określa się w idealnych (tj. ułamkowych) częściach. Konkretną wielkość udziałów ustala się w ten sposób, że połowę wspólnoty dzieli się pomiędzy uprawnionych w równych częściach, zaś drugą połowę dzieli się proporcjonalnie do obszarów gruntów posiadanych przez każdego z uprawnionych, a położonych na obszarze tej samej lub graniczącej z nią gminy. Ponadto w przypadku udziału osób, które utraciły uprawnienia do korzystania ze wspólnoty, dzieli się je pomiędzy uprawnionych w równych częściach. W tym kontekście niezmiernie istotne jest zastrzeżenie ustawodawcy, zgodnie z którym wielkość udziałów może zostać co do zasady ustalona na podstawie dokumentów, ale w razie ich braku także według stanu faktycznego.

Ustawa wprowadza reżim ograniczenia obrotu handlowego zarówno całymi wspólnotami, jak i poszczególnymi udziałami. Udział we wspólnocie może być zbywany wyłącznie w całości i tylko na rzecz osoby posiadającej już udziały w tej wspólnocie oraz na rzecz osób posiadających gospodarstwo rolne w tej samej wsi lub we wsiach przylegających do wspólnoty. Zbycie udziału we wspólnocie gruntowej wymaga aktu notarialnego. Zasada jest także to, że w razie zbycia wszystkich gruntów gospodarstwa rolnych przez uprawnionego do udziału we wspólnocie, udział w tej wspólnocie przechodzi na nabywcę tego gospodarstwa²⁶. W razie zbycia jedynie części gospodarstwa rolnego udział we wspólnocie zachowuje dotychczasowy właściciel, chyba że na podstawie umowy odstąpi swe uprawnienia nabywcy. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, w której zbywca pozostawia sobie obszar użytków nie większy niż 0,1 ha, gdyż wówczas zgodnie z ustawą udział we wspólnocie przechodzi na nabywcę. Inną kwestią są specjalne zasady dzie-

²⁵ Wyrok WSA w Katowicach z dnia 16 lutego 2005 r., VI SA/Wa 708/04, LEX nr 165027.

²⁶ Z zastrzeżeniem, że w razie sprzedaży tego typu gruntów, gminie przysługuje prawo pierwokupu.

dziczenia udziałów we wspólnocie. Jeżeli zatem gospodarstwo rolne, z którego posiadaniem był związany udział we wspólnocie, zostało podzielone na części w drodze spadku lub wyjścia ze współwłasności, udział we wspólnocie ulega podziałowi proporcjonalnemu do obszaru tych części.

Zarysowane wyżej ograniczenia w obrocie udziałami we wspólnocie, choć niewątpliwie nadal są uwarunkowane istotnymi obostrzeniami, to jednak w ujęciu historycznym należy je ocenić jako przejaw łagodzenia tych ograniczeń przez ustawodawcę. Przed nowelizacją zbycie czy zamiana albo przeznaczenie wspólnoty na cele publiczne lub społeczne dopuszczalne było za zgodą właściwego wójta, burmistrza, prezydenta miasta²⁷. Ze względu na brak normatywnego wskazania formy prawnej tej zgody w doktrynie występował spór w tym zakresie. Dominowała teza o dowolności formy wyrażenia zgody, aczkolwiek preferowano formę decyzji lub oświadczenia upoważnionego przedstawiciela organu gminy. W obecnych uwarunkowaniach ustrojowych utrzymanie takiej dowolności, która w praktyce uniemożliwia stronie postępowania kwestionowanie decyzji organu wykonawczego gminy w postępowaniu administracyjnym czy sądowym, jest niedopuszczalne. Odrębnym zagadnieniem jest kwestia nabycia uprawnień do części gruntów wspólnotowych poprzez zasiedzenie. Dopuszczalność zasiedzenia przez członka wspólnoty gruntowej takiej części gruntów, jakie stanowią przedmiot jego posiadania samoistnego, wyraźnie potwierdził Sąd Najwyższy w postanowieniu z 28 lipca 2001 roku²⁸. Jednak aby nabycie w ten sposób uprawnień mogło być skuteczne, niezbędny czas korzystania z nieruchomości musiał upłynąć przed formalnym ustaleniem wykazu wspólnot. Natomiast po ich sporządzeniu grunty objęte ustawą podlegały wspólnotowemu zagospodarowaniu, a tym samym uniemożliwiały podział nieruchomości do samoistnego i indywidualnego posiadania, a zatem nie mógł być spełniony warunek niezbędny do nabycia własności przez zasiedzenie²⁹.

Kluczowym zagadnieniem wprowadzonym do tej problematyki mocą ostatniej nowelizacji jest kwestia przekształcania wspólnot gruntowych we współwłasność. Uprawnieni do udziału we wspólnocie mogą obecnie podjąć uchwałę o przekształceniu wspólnoty we współwłasność w częściach ułamkowych. Uchwała ta musi być jednak podjęta jednogłośnie przez wszystkich uprawnionych. W przypadku braku ustawowo wymaganej jednomyślności zastosowanie znajdują odpowiednie przepisy Kodeksu cywilnego. Uchwała musi określać współwłaścicieli nieruchomości i wielkości przypadających im udziałów we współwłasności. Natomiast mocą ustawy wielkość udziału, jaka przysługuje współwłaścicielowi, odpowiada wielkości udziału, jaki

²⁷ R. Strzelezyk, *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2014, s. 418.

²⁸ IV CKN 1004/00, LEX nr 52768.

²⁹ J. Szachulowicz, *Status prawny wspólnot gruntowych*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 9, s. 71.

przypadał mu we wspólnocie gruntowej. Co zrozumiałe, uchwała tego typu wymaga formy aktu notarialnego, stanowi podstawę wpisu w księdzę wieczystej i jednocześnie z dniem jej podjęcia implikuje otwarcie likwidacji spółki dotychczasowej wspólnoty gruntowej.

Pozytywnie oceniam decyzję ustawodawcy o normatywnym umożliwieniu przekształcenia w zarysowany wyżej sposób dotychczas ograniczonych praw osób uprawnionych. W ten sposób rozwiązany został niezmiernie ważny, budzący liczne problemy i negatywne konsekwencje ustawowy problem, którego źródłem była wcześniejsza konstrukcja prawna, wypracowana w nieaktualnych uwarunkowaniach ustrojowych. Mocą nowelizacji z 2016 roku w rzeczywistości dobiegła końca historia instytucji prawnych sięgających swoją genezą czasów rozbiorowych.

Ilustracją praktycznych problemów prawnych wywoływanych poprzednimi przepisami jest znamienna uchwała Sądu Najwyższego z 9 grudnia 1969 roku³⁰, w treści której rozstrzygnięto zagadnienie prawne w przedmiocie uprawnień udziałowców wspólnoty wynikających z Kodeksu cywilnego. W uchwale Sąd stwierdził, że tylko spółka, a nie jej udziałowiec, może działać na zewnątrz, gdyż ze względu na specyfikę koncepcji „wspólnoty” udziałowcowi nie przysługuje na wzór współwłaściciela legitymacja do wytoczenia powództwa. Tak samo również w stosunkach wewnętrznych spółki jej członek nie może się powoływać na swe uprawnienia jako współwłaściciel w takim zakresie, w jakim byłoby to sprzeczne z zasadami wynikającymi z ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz statutu spółki powołanej do zarządu wspólnotą i właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w jej skład. Zdaniem Sądu Najwyższego wynika to z istoty i charakteru wspólnot gruntowych³¹.

W innej uchwale Sąd Najwyższy wskazał, że z istoty i charakteru wspólnoty gruntowej oraz ustawy wynika, że „aczkolwiek wspólnota gruntowa zbliża się do współwłasności, to jednak jest to współwłasność szczególna, rządząca się własnymi przepisami”. W związku z tym stosowanie przepisów o współwłasności w drodze analogii w zasadzie nie będzie mieć miejsca³². W tym kontekście jednak trafna jest ocena, zgodnie z którą „taka definicja jest obarczona błędem logicznym – bo dany byt albo jest współwłasnością, albo nią nie jest. Nie istnieje potrzeba uciekania się do zawilej i wewnętrznie sprzecznej konstrukcji. Wystarcza konstatacja, że jest to szczególny rodzaj współwłasności w częściach ułamkowych”³³. Tym bardziej że opinia ta wpisuje się w jedno z ostatnich w tym temacie orzeczeń

³⁰ III CZP 89/69 OSNC 1970/10/173, LEX nr 1066.

³¹ Uchwała SN z dnia 9 grudnia 1969 r., III CZP 89/69 OSNC 1970/10/173, LEX nr 1066.

³² Uchwała SN z dnia 23 sierpnia 1968 r., III CZP 73/68 OSNC 1969/5/90, LEX nr 836.

³³ E. Stawicka, *Wspólnoty gruntowe – aspekty cywilistyczne...*, s. 76.

Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym stwierdzono, że grunty należące do wspólnoty należą do ogółu mieszkańców wsi w częściach ułamkowych³⁴.

5. Uwagi końcowe

Ostatnia nowelizacja ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych zapewniła zgodność specyficznych instytucji prawnych tego aktu prawnego ze współczesnymi uwarunkowaniami ustrojowymi oraz instytucjami prawa administracyjnego i cywilnego. W mojej ocenie prawa i obowiązki stron postępowania administracyjnego w przedmiocie wspólnot, jak również kompetencje organów administracji publicznej, zostały w sposób przemyślany i spójny unormowane. Istotne jest również to, że ustawodawca – mając na względzie historyczny charakter tytułowej problematyki – nie zrezygnował jednostronnie z funkcjonowania wspólnot, lecz pozostawił w tym zakresie swobodę decyzji uprawnionym osobom, które mocą nowych przepisów mogą przekształcić swoje prawa w pełne prawo własności. Obecnie pozostaje jedynie otwarte pytanie o praktykę stosowania tej ustawy przez podmioty zainteresowane. O ile w wymiarze prawnym stworzona nowa konstrukcja wspólnot gruntowych wygląda dobrze, o tyle praktyka stosowania tego aktu prawnego może odsłonić wiele jego mankamentów, braków regulacji lub sprzeczności. Dlatego kluczowa rola w tym procesie przypadła właściwym organom administracji publicznej, przed którymi stoi zadanie wypracowania optymalnych wewnętrznych procedur, wytycznych i efektywnych standardów działania w sprawach ostatecznego uporządkowania problematyki wspólnot gruntowych.

Bibliografia

Opracowania

Breyer S., *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1966.

Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2010.

Mazuryk M., Zientarski P., *Wspólnoty gruntowe – problem nie tylko samorządowy*, [w:] *Tworzenie a stosowanie prawa w Polsce. Teoria i praktyka*, Warszawa 2014.

Pawlak W., *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 grudnia 1994 r.*, SA/Ka 125/94, LEX nr 7322.

Stawicka E., *Wspólnoty gruntowe – aspekty cywilistyczne i administracyjnoprawne*, „Palestra” 2008, nr 1–2.

Strzelczyk R., *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2014.

Szachułowicz J., *Status prawny wspólnot gruntowych*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 9.

Szarek R., *Glosa do uchwały SN z dnia 7 marca 2008 r.*, III CZP 8/08, LEX.

³⁴ Wyrok NSA z dnia 7 listopada 2006 r., I OSK 57/06, LEX nr 291397.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, Dz.U. z 1963 r. Nr 28, poz. 169 ze zm..
- Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, Dz.U. z 2015 r., poz. 1276.

Orzecznictwo

- Uchwała SN z dnia 14 kwietnia 1965 r., III CO 39/65, OSNCP 11/66, poz. 181.
- Uchwała SN z dnia 16 lutego 1968 r., III CZP 78/66, OSNCP 10/68.
- Uchwała SN z dnia 23 sierpnia 1968 r., III CZP 73/68 OSNC 1969/5/90, LEX nr 836.
- Uchwała SN z dnia 9 grudnia 1969 roku, II CZP 89/69 OSNC 1970/10/173, LEX nr 1066.
- Uchwała SN z dnia 7 marca 2008 r., III CZP 8/08.
- Wyrok NSA – Ośrodka Zamiejscowego w Lublina z dnia 27 października 1992 r., SA/Lu 832.92, ONSA 1994, nr 2, poz. 44.
- Wyrok NSA w Katowicach z dnia 20 grudnia 1994 r., SA/Ka 125/94, LEX nr 28748.
- Wyrok NSA – Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie z dnia 22 września 1995 r., SA/r 2717/94, ONSA 1996, nr 4, poz. 157.
- Wyrok NSA z dnia 7 listopada 2006 r., I OSK 57/06, LEX nr 291397.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2005 r., WSA/Wa 708/04, LEX nr 165027.
- Wyrok WSA z dnia 24 sierpnia 2005 r., II SA/Ke 230/05, ONSAiWSA 2006/6/159.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 sierpnia 2006 r., IV SA/Wa 802/06, LEX nr 281873.

THE LEGAL SITUATION OF AN INDIVIDUAL
IN THE NORMATIVE CONCEPT OF “LAND COMMUNITIES”

Abstract: The article presents the legal structure of land communities in the context of the 2015 amendment. The rights and obligations of co-owners of communities and the procedure of public administration bodies in these matters are presented accordingly. The considerations are illustrated with the rich case law of administrative and civil courts.

Keywords: TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT, LAND OWNERSHIP, JOINT OWNERSHIP OF LAND, LAND COMMUNITIES