

Prawne uwarunkowania dotyczące funkcjonowania wspólnot gruntowych

Mariusz Drozdowski

Podstawy prawne statusu wspólnot gruntowych

Podstawowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie wspólnot gruntowych jest ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.

Określa ona zasady:

- 1) ustalania, które nieruchomości stanowią wspólnoty gruntowe,
- 2) ustalania osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wielkość udziałów,
- 3) zagospodarowania wspólnot,
- 4) powstania i działania spółki utworzonej do sprawowania zarządu nad wspólnotą gruntową,
- 5) rozporządzania wspólnotami gruntowymi.

Podstawy prawne statusu wspólnot gruntowych

- Zarządzenie Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 29 kwietnia 1964 r. w sprawie ustalenia wzoru statutu spółki dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej

- Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych

Głównym założeniem tej nowelizacji było uregulowanie stanu prawnego tych nieruchomości stanowiących wspólnoty gruntowe, co do których nie zostały wydane decyzje ustalające, które nieruchomości stanowią wspólnoty gruntowe.

Pojęcie wspólnoty gruntowej

- Zamkniętą listę nieruchomości traktowanych jako wspólnoty gruntowe zawiera art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (zwana dalej ustawą).
- Nieruchomości rolne, leśne i obszary wodne wymienione w art. 1 ust.1 pkt 1-7 tworzą z mocy samego prawa wspólnotę gruntową.
- Przepisy ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych nie zawierają definicji wspólnoty gruntowej *sensu stricto*.

Pojęcie wspólnoty gruntowej

- Wspólnota gruntowa „zbliża się do współwłasności”, ale takiej, która nie podlega podziałowi i rządzi się własnymi odrębnymi przepisami.
- Stosowanie do wspólnot gruntowych w drodze analogii przepisów kodeksu cywilnego dotyczących współwłasności - czy może mieć miejsce?

Pojęcie wspólnoty gruntowej

Według Michała Ptaszyka przez wspólnotę gruntową rozumie się zespół praw rzeczowych (własności lub użytkowania) na nieruchomościach gruntowych spełniających następujące warunki:

- 1) pochodzących z określonych ustawowo źródeł (art. 1 ust. 1 ustawy),
- 2) pozostających we wspólnym użytkowaniu określonej grupy mieszkańców posiadających miejsce zamieszkania lub gospodarstwo rolne w danej wsi,
- 3) użytkowanych w ramach specjalnie w tym celu powołanej osoby prawnej.

Michał Ptaszyk, Istota i charakter prawny wspólnoty gruntowej, *Krakowskie Studia Prawnicze* 1986/19

Uprawnieni do udziału we wspólnocie gruntowej

Przyjęta przez ustawodawcę w nowelizacji z 2015 r. konstrukcja zakłada dwuetapowe ustalanie wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej. Możemy wyróżnić:

- I grupę uprawnionych ustanowieni według stanu na dzień 5 lipca 1963 r.
- II grupę uprawnionych ustanowieni według stanu istniejącego od 1 stycznia 2006 r. do 31 grudnia 2015 r.

Uprawnieni do udziału we wspólnocie gruntowej

Pozostałe najistotniejsze rozwiązania wynikające z nowelizacji to:

- Ustalanie wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej **tylko na wniosek.**
- Wydawanie **decyzji o nieustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie** w przypadku, gdy nie jest możliwe ustalenie uprawnionych do udziału.
- **Możliwość nabycia nieruchomości stanowiących wspólnotę gruntową przez gminę albo Skarb Państwa** w sytuacji braku uprawnionych.
- **Możliwość podjęcia przez uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej uchwały o przekształceniu wspólnoty gruntowej we współwłasność w częściach ułamkowych.**

Uprawnieni do udziału we wspólnocie gruntowej

- Jeżeli organ administracji publicznej zgromadził cały dostępny materiał dowodowy, który nie pozwala na ustalenie kręgu osób, które faktycznie korzystały ze wspólnoty, a tym bardziej udziałów przypadających poszczególnym osobom istnieje podstawa do wydania decyzji o nieustaleniu wykazu uprawnionych (art. 8a ust. 7 ustawy).
- Decyzja ustalająca wykaz uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wykaz obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie nie powinna wskazywać domniemanego stanu faktycznego, a taki który jest możliwy do odtworzenia w oparciu o wystarczające w tym przedmiocie dowody.

Uprawnieni do udziału we wspólnocie gruntowej

Wynikająca z przepisu art. 8a ust. 7 ustawy norma prawna nie pozostawia luzu decyzyjnego organowi, gdyż wynika z niej nie tyle możliwość, co obowiązek wydania decyzji o nieustaleniu wykazu uprawnionych. Obowiązek ten został powiązany z wyczerpaniem możliwości dowodowych w zakresie ustalenia osób uprawnionych.

(wyrok WSA w Rzeszowie z 09.01.2019 r., II SA/Rz 664/19, od którego wyrokiem NSA z dnia 14.10.2020 r., II OSK 1514/20 oddalona została skarga kasacyjna oraz wyrok WSA w Gliwicach z 12.12.2019 r., II SA/Gl 1259/19, od którego wyrokiem NSA z dnia 08.09.2020 r., II OSK 1457/20 oddalona została skarga kasacyjna)

Uprawnieni do udziału we wspólnocie gruntowej

- Pomimo braku wniosku o którym mowa w art. 8a ustawy oraz następnie w art. 8c ustawy starosta może ustalić, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową. Dopuszczalne jest w tym wypadku wszczęcie postępowania z urzędu.

(zob. Ewa Stawicka, Zmiana regulacji ustawowej wspólnot gruntowych. *Palestra* 4/2016)

- Interes prawny podmiotu ubiegającego się o uzyskanie tytułu do udziału we wspólnocie gruntowej w ramach tzw. II grupy wynika wprost z samego art. 6a ust. 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 8c ust. 1, 5 i 6, które są normą prawa administracyjnego czyli samo wskazanie przez podmiot na spełnienie warunków uprawniających do udziału we wspólnocie gruntowej przyznaje mu interes prawny.

(wyrok WSA w Lublinie z 28.10.2021 r. sygn. akt: II SA/Lu 467/21)

Spółka do sprawowania zarządu nad wspólnotą

- Osoby uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej powinny utworzyć spółkę do sprawowania zarządu nad wspólnotą i do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w jej skład (obowiązek utworzenia spółki).
- Istnieje możliwość utworzenia odrębnej spółki dla zagospodarowania lasów, jeżeli wchodzi w skład wspólnoty.
- Utworzenie spółki następuje w drodze uchwały powziętej większością głosów uprawnionych do udziału we wspólnocie przy obecności przynajmniej ich połowy.
- Spółka taka posiada osobowość prawną i działa na podstawie statutu.

Spółka do sprawowania zarządu nad wspólnotą

- Statut spółki powinien m.in. określać:
 - 1) Organy spółki
 - 2) Sposób ich powołania
 - 3) Zakres działania organów

- Do wykazania reprezentacji spółki w toczącym się postępowaniu należy zatem przedstawić:
 - 1) aktualny statut spółki dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej,
 - 2) decyzję starosty zatwierdzającą statut (do 31 grudnia 2015 r. zarządzenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta,
 - 3) uchwałę dotyczącą składu osobowego zarządu spółki,
 - 4) pełnomocnictwo udzielone przez zarząd do reprezentowania spółki (w przypadku innej osoby niż zarząd).

Spółka do sprawowania zarządu nad wspólnotą

- Wspólnota gruntowa może działać tylko w ramach spółki, uprawnienie do działania na zewnątrz w imieniu i na rzecz członków wspólnoty należy do statutowych organów spółki.

(szerzej: uchwała SN z 23.08.1968r. sygn. akt: III CZP 73/68, uchwała SN z 9.12.1969r. sygn. akt: III CZP 89/69, oraz wyrok NSA w W-wie z 24.04.2012 r. sygn. akt I OSK 549/11)

- Z przepisów ustawy nie wynika natomiast, że grunty wspólnot gruntowych są własnością lub znajdują się w posiadaniu spółki jako takiej. Utworzona w oparciu o przepisy ustawy spółka ma jedynie za zadanie zapewnienie racjonalnego sposobu korzystania z gruntów wspólnoty przez udziałowców.

Spółka do sprawowania zarządu nad wspólnotą

- Wspólnota gruntowa nie ma zdolności prawnej, ponieważ żaden przepis tej zdolności prawnej jej nie przyznaje, nie może więc uczestniczyć w obrocie prawnym.
- Nie ma ona także łącznie wszystkich cech jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej - ma bowiem wprowadzić pewien wyodrębniony majątek, ale nie ma struktury organizacyjnej oraz organu lub podmiotu uprawnionego do jej reprezentowania.
- Za element struktury organizacyjnej wspólnoty gruntowej nie można uznać spółki do sprawowania zarządu nad wspólnotą, jest bowiem odrębną osobą prawną, która w obrocie prawnym występuje we własnym imieniu i ma własne organy (zarząd).

Spółka do sprawowania zarządu nad wspólnotą

Wspólnota gruntowa nie została wyposażona w osobowość prawną, będąc jedynie zespołem nieruchomości, z których w określony sposób mogą korzystać osoby uprawnione, nie ma zdolności do występowania w obrocie prawnym. Tylko spółka do sprawowania zarządu nad wspólnotą może być beneficjentem należności ze sprzedaży nieruchomości należących do wspólnoty.

(wyrok NSA z 12 czerwca 2012 r. sygn. akt II FSK 2409/10)

Spółka do sprawowania zarządu nad wspólnotą

- Zgodnie z art. 18. ust. 1 ustawy Statut spółki, jego zmiany, zatwierdza starosta w drodze decyzji. Z dniem, w którym decyzja o zatwierdzeniu statutu spółki stała się ostateczna, spółka nabywa osobowość prawną.
- Art. 25 ustawy stanowi, że jeżeli uprawnieni do udziału we wspólnocie gruntowej w terminie trzech miesięcy od dnia ustalenia wykazu uprawnionych nie przedstawią do zatwierdzenia właściwemu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) statutu spółki, organ ten utworzy spółkę przymusową, nada jej statut oraz wyznaczy organy spółki spośród osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej.

Spółka do sprawowania zarządu nad wspólnotą

Przepisem ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych regulującym kwestie zatwierdzenia statutu jest art. 18 ust. 1 ustawy. Natomiast art. 25 ust. 1 stanowi o powołaniu spółki przymusowej. Dlatego jednoznacznie należy stwierdzić, że organem właściwym do zatwierdzenia statutu jest starosta natomiast brak jest podstaw do uznania, że czynność tę podejmować powinien wójt

(postanowienie NSA z dnia 11 października 2016 r. II OW 47/16).

Spółka do sprawowania zarządu nad wspólnotą

Nazwa spółki i skład zarządu spółki oraz obszar wspólnoty gruntowej i wykazy uprawnionych do korzystania z tej wspólnoty podlegają z urzędu wpisowi do ewidencji gruntów. Wszelkie późniejsze zmiany w obszarze wspólnoty gruntowej i w wykazie osób uprawnionych, jak również zmiana statutu i zmiany w składzie osobowym zarządu, zgłasza do ewidencji zarząd spółki (art. 18. ust. 2. ustawy)

Spółka do sprawowania zarządu nad wspólnotą

- Ustalony w drodze decyzji właściwego organu wykaz uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej podlega z urzędu wpisowi do ewidencji gruntów. Organ dokonujący wpisu nie został wyposażony w kompetencje do kwestionowania treści takiej decyzji.
- Nie jest możliwe dokonywanie aktualizacji wcześniejszych danych bez uprzedniego wpisania do ewidencji gruntów wynikającego z decyzji wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej.
- Nie ma znaczenia ani data wydania decyzji określającej wykaz ani terminowość wydania tej decyzji.

Spółka do sprawowania zarządu nad wspólnotą

- Sprawa wpisu do ewidencji wykazu osób uprawnionych do udziału we wspólnocie ustalonego w drodze decyzji jest sprawą odrębną od dokonania zmian w ewidencji w związku z ich zgłoszeniem przez zarząd spółki.
- Uprawnienia do udziału we wspólnocie są potwierdzane w trybie wpisów do ewidencji gruntów, które pełnią szczególną rolę w dokumentowaniu nieruchomości wchodzących w skład wspólnoty gruntowej oraz uprawnień do udziału we wspólnocie.

Spółka do sprawowania zarządu nad wspólnotą

- Art.18 ust. 2 ustawy wyłącza stosowanie zasad określonych w ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne dotyczących wszczęcia na wniosek postępowania w sprawie wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków.
- Potwierdza to art. 20 ust. 2a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne.

Założenie księgi wieczystej dla wspólnoty gruntowej

Problematyka założenia księgi wieczystej dla wspólnoty gruntowej

- konsekwencja uchylecia z dniem 1 stycznia 2016 r. art. 11 ustawy

Art. 11. Dla nieruchomości stanowiących wspólnotę gruntową nie prowadzi się ksiąg wieczystych. Dotychczasowe księgi wieczyste tracą moc i podlegają zamknięciu.

Powstał problem kto może zostać wpisany w księdze wieczystej jako podmiot prawa własności nieruchomości stanowiącej wspólnotę gruntową.

Założenie księgi wieczystej dla wspólnoty

- Ustalenie aktualnego podmiotu i tytułu prawnego do nieruchomości wchodzących w skład wspólnoty gruntowej zależy od wyjaśnienia tytułu i sposobu powstania określonej wspólnoty.
- Z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy wynika bowiem zróżnicowany charakter tytułów do nieruchomości zaliczonych do wspólnot gruntowych tj. nadanie, otrzymanie, wydzielenie na wspólną własność. Brak jest zatem możliwości znalezienia uniwersalnego rozstrzygnięcia tego zagadnienia.

(zob. postanowienie SN z dnia 24 stycznia 2020 r. sygn. Akt III CZP 54/19)

Założenie księgi wieczystej dla wspólnoty

- Brak jest jednolitej praktyki kto od strony podmiotowej powinien być wpisany w księdze wieczystej jako właściciel. Sądy wieczystoksięgowe dokonywały w dziale II księgi wpisu:
 - 1) spółki dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej
 - 2) samej wspólnoty gruntowej.
 - 3) osób uprawnionych do udziału we wspólnocie
- Niektórzy autorzy (Kamil Rudol) wskazują na możliwość wpisywania samej wspólnoty z ewentualnym wskazaniem że do zarządu i zagospodarowania wspólnoty powołana jest konkretna spółka.

Założenie księgi wieczystej dla wspólnoty

Ujawnienie jako właściciela nieruchomości tworzących wspólnotę gruntową samej wspólnoty gruntowej wydaje się jednak w obecnym stanie prawnym wątpliwe, żaden przepis nie przyznaje jej osobowości prawnej, czy też zdolności prawnej. Wspólnota to byt prawny definiowany od strony przedmiotowej a nie podmiotowej, tworzą ją grunty, a nie ich właściciele.

Założenie księgi wieczystej dla wspólnoty

W przypadku wspólnot gruntowych ewidencja gruntów nie jest pozbawiona znaczenia w obrocie prawnym, posiada znaczenie szersze niż w przypadku innych nieruchomości ale nie jest wystarczającą podstawą ustaleń w zakresie prawa własności, a wypis z niej nie stanowi wystarczającej podstawy wpisu tego prawa w księdze wieczystej. Podstawą takiego wpisu powinna być przede wszystkim decyzja wydana na podstawie art. 8 bądź też 8a albo 8d ustawy.

(zob. postanowienie Sąd Okręgowego w Częstochowie z dnia 9 czerwca 2016 r. sygn. Akt VI Ca 314/16)

Obrót wspólnotami gruntowymi

- W razie sprzedaży nieruchomości stanowiącej wspólnotę gruntową, gminie przysługuje prawo pierwokupu (art. 26 ustawy).
- W przypadku zbycia nieruchomości rolnych wchodzących w skład wspólnoty gruntowej zastosowanie będą też miały zasady wynikające z przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.
- Ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe wynikające z przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Obrót wspólnotami gruntowymi

- Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy, udział we wspólnocie gruntowej może być zbywany wyłącznie w całości i tylko na rzecz:
 - osoby posiadającej już udział w tej wspólnocie lub
 - osób posiadających gospodarstwa rolne w tej samej wsi lub we wsiach przylegających do wspólnoty (ten warunek służy utrzymaniu stanu, w którym osobami uprawnionymi do udziałów we wspólnocie są osoby prowadzące gospodarstwo rolne; ma to zapewnić utrzymanie łączności między prowadzeniem gospodarstwa a związanymi z tego tytułu prawami do udziału we wspólnocie).
- Zatem do nabycia udziału we wspólnocie gruntowej wystarczy, aby nabywca spełniał tylko jeden z powyższych warunków. Może również spełniać je łącznie.
- **Zbycie udziału we wspólnocie gruntowej wymaga formy aktu notarialnego.**

Obrót wspólnotami gruntowymi

- Znaczenie art. 28 ustawy regulującego przejście udziału na nabywcę podczas aktualizacji wykazu uprawnionych.
- Wyjątek dotyczący podziału udziału we wspólnocie - art. 29 ustawy.
Regulacja stanowi tylko upoważnienie (a nie powinność) do odstąpienia od zasady niepodzielności udziału we wspólnocie.

Nadzór nad działalnością spółki

- Z art. 23 ustawy wynika, że nadzór nad działalnością spółki sprawuje właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta)
- Jaki jest zakres i charakter tego nadzoru?
 - z art. 23 ustawy wynika, że ma on charakter ogólny, nie stanowi samodzielnej podstawy prawnej do stosowania środków nadzoru
 - zakres tego nadzoru należy określić na podstawie treści konkretnych przepisów ustawy, które ten nadzór regulują.
 - organowi nadzoru wolno stosować tylko środki wyraźnie przewidziane w przepisach prawa.

(zob. Andrzej Matan, Nadzór nad spółkami do zagospodarowania wspólnot gruntowych.

Państwo i Prawo 3/2011)

Nadzór nad działalnością spółki

- Norma zawarta w art. 23 ustawy to norma zadaniowa, (adresowana do organu administracji) a nie kompetencyjna.
- Nadzór nad spółką nie jest sprawowany w sposób ciągły, lecz incydentalny.
- Celem bezpośredniego nadzoru nad spółką nie jest tylko zapewnienie zgodnej z prawem działalności organów, lecz zapewnienie właściwego zagospodarowania wspólnoty przez spółkę. Kryteria środków nadzoru wykraczają poza przesłankę legalności i mają w pewnej części charakter celowościowy.
- Wyposażenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w uprawnienia nadzorcze wobec spółki ustawodawca nie łączy z uprawnieniami kontrolnymi organu.

Nadzór nad działalnością spółki

Środki nadzoru zawarte w ustawie to:

- 1) powództwo o uchylenie uchwały spółki (art. 19a ust.3, jeżeli uchwała:
 - została podjęta z naruszeniem prawa lub statutu
 - narusza zasady prawidłowego gospodarowania gruntami wchodzącymi w skład wspólnoty gruntowej,
- 2) zatwierdzanie wykazu zaległości dłużników spółki,
- 3) zatwierdzanie planu zagospodarowania i regulaminu użytkowania gruntów i urządzeń spółki (możliwość wprowadzania zmian i uzupełnień),
- 4) utworzenie spółki przymusowej i nadanie jej statutu oraz wyznaczenie organów spółki (art. 25 ustawy)

Nadzór nad działalnością spółki

- Art. 25 ust 2 w związku z art. 23 ustawy dają podstawę do oceny przez organ nadzoru sprawowania zarządu oraz zagospodarowania gruntów wspólnoty.
- Możliwość wydania na tej podstawie zarządzenia i odwołania zarządu spółki.
- Przebieg postępowania nadzorczego nie jest uregulowany, nie stosuje się też do niego przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.
- Członek zarządu może kwestionować takie zarządzenie na podstawie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Nadzór nad działalnością spółki

Powołanie spółki przymusowej może nastąpić w formie zarządzenia ale powinno zawierać uzasadnienie. Organy administracji publicznej powinny uzasadniać każde rozstrzygnięcie poprzez odwołanie się do prawa, również rozstrzygnięcia uznaniowe nie powinny być arbitralne.

(zob. wyrok WSA w Kielcach z 04.09.2019, II SA/Ke 437/19)

Wnoszenie powództw o uchylanie uchwał spółek

- Przy podejmowaniu uchwały na zebraniach członków spółki każdy członek ma prawo tylko do jednego głosu bez względu na wielkość jego udziału w tej wspólnocie.

- Powództwo o uchylenie uchwały spółki może być wniesione do sądu w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji o uchwale, jednak nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia jej podjęcia, jeżeli uchwała:
 - 1) została podjęta z naruszeniem prawa lub statutu spółki,
 - 2) narusza zasady prawidłowego gospodarowania gruntami wchodzącymi w skład wspólnoty gruntowej,
 - 3) narusza interesy poszczególnych członków spółki.

Wnoszenie powództw o uchylanie uchwał spółek

Na podstawie art. 19a ust. 2 prawo do wytoczenia powództwa przysługuje:

- 1) zarządowi, komisji rewizyjnej oraz poszczególnym ich członkom,
- 2) członkowi spółki, który głosował przeciwko uchwale, a po jej powzięciu zażądał zaprotokołowania sprzeciwu,
- 3) członkowi spółki bezzasadnie niedopuszczonemu do udziału w ogólnym zebraniu członków,
- 4) członkowi spółki, który nie był obecny na ogólnym zebraniu członków, jedynie w przypadku wadliwego zwołania ogólnego zebrania członków lub też podjęcia uchwały w sprawie nieobjętej porządkiem obrad.

Dziękuję za uwagę