

Izabela Lipińska¹

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Rola i funkcjonowanie wspólnot gruntowych we współczesnych warunkach gospodarczych

The role and functioning of land communities in current economy conditions

Synopsis. Wspólnoty gruntowe są jedną z form grupowego gospodarowania gruntami rolnymi, leśnymi oraz wodnymi. Ich istotą jest uprawnienie do korzystania ze wspólnego gruntu, służące mieszkańcom danego regionu tylko dlatego, że są jego mieszkańcami. Obowiązujące zasady funkcjonowania wspólnot gruntowych, które zostały uregulowane w latach 60ych, do tej pory nie zostały zmienione. Celem artykułu jest określenie sytuacji i zasadności istnienia wspólnot gruntowych we współczesnych warunkach gospodarczych. W szczególności chodzi o to, czy taka właśnie forma władania gruntami nadal ma z jednej strony zasadność istnienia, natomiast z drugiej czy wpisuje się we współczesne realia ekonomiczno-prawne. W pracy została zastosowana metoda dogmatycznej analizy aktów prawnych. Wykorzystano także literaturę przedmiotu oraz orzecznictwo. Ponadto materiał badawczy stanowiły opracowania i raporty pochodzące z MRiRW. Badania wykazały, że m.in. istnienie wspólnot gruntowych jest sprzeczne z założeniami gospodarki wolnorynkowej oraz z założeniem racjonalnego działania rolników oraz podmiotów gospodarczych.

Słowa kluczowe: wspólnoty gruntowe, analiza prawna.

Abstract. The land communities are one of the forms of group farming. They include agricultural, forest and water lands. Their nature lets the farmers make use of common land just because they live in a certain area. The current rules of their organization were established in the 60ies and since then have not been changed. The aim of this article is to determine the situation and the legitimacy of land communities in the present economic environment. Particularly, it conducts to an answer to the question if such forms should exist and if they respond to the present economic and legal real circumstances. The dogmatic analysis of legal acts methods were used, as well as the study of literature and jurisdiction. Besides, the reports of Ministry of Agriculture and Rural Development were examined. The research has proved that existence of land communities is against the free market and efficient farmers' and the other parties' activities.

Key words: land communities, legal analysis.

Wstęp

Jedną z form grupowego gospodarowania gruntami rolnymi, leśnymi oraz wodnymi są tzw. wspólnoty gruntowe. Definicja wspólnot nie została wyraźnie sprecyzowana. Ich istotą jest uprawnienie do korzystania ze wspólnego gruntu, służące mieszkańcom danego regionu tylko dlatego, że są jego mieszkańcami [Puch 2010]. Od strony prawnej stanowią one, jak postuluje Ptaszyk [1989, s. 38], zespół określonych praw rzeczowych zorganizowanych na nieruchomościach wskazanych w ustawie.

¹ Dr, e-mail: lipinska@up.poznan.pl

Początki powstania wspólnot sięgają XIX w., kiedy to chłopcy w drodze uwłaszczenia otrzymywali na własność grunty, które do tej pory użytkowali [Stawicka 2008, s.72-73; Klara 2010]. Natomiast wśród tych gruntów były także te, z których korzystały całe wsie. Odpowiednio zostały one pozostawiane im we wspólnym użytkowaniu. W tak archaicznej formie przetrwały do XXI w. Obowiązujące zasady funkcjonowania wspólnot gruntowych, które zostały uregulowane w latach 60-ych, do tej pory nie zostały zmienione.

Obecnie na terenie kraju jest ponad 5 tys. wspólnot gruntowych, które dysponują arealem wynoszącym 100 tysięcy ha, co stanowi około 6,25 % całkowitej powierzchni tego typu gruntów w Polsce². Przy czym należy zaznaczyć, że tylko 20 % z nich funkcjonuje zgodnie z literą prawa.

Celem artykułu jest zatem określenie sytuacji i zasadności istnienia wspólnot gruntowych we współczesnych warunkach gospodarczych. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że znacznie różnią się one od tych, w których powstał bazowy akt je regulujący, czyli ustawa z 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (dalej: Uzgw) [Ustawa... 1963]. W szczególności chodzi o to, czy taka właśnie forma władania gruntami nadal ma z jednej strony zasadność istnienia, natomiast z drugiej czy wpisuje się we współczesne realia ekonomiczno-prawne. Rozważania składają się z pięciu części. Odpowiednio w pierwszej, przedstawione zostały podstawowe pojęcia z zakresu wspólnot gruntowych wraz z próbą doprecyzowania ich definicji. Kolejna część ukazuje podstawy prawne ich funkcjonowania, jak i zakres przedmiotowy oraz podmiotowy. Trzecia część opracowania dotyczy zagadnień związanych z zagospodarowaniem i rozporządzaniem wspólnot. Następnie przedstawione zostały aspekty związane z obecnym ich kształtowaniem. Z uwagi na rozpoczęcie procesu przemian w ramach ustawowych podstaw funkcjonowania wspólnot gruntowych, kolejna część dotyczy proponowanych kierunków zmian w ich zagospodarowaniu. Artykuł zamyka podsumowanie będące syntetyczną oceną zasadności utrzymywania wspólnot gruntowych, jako formy wspólnego władania gruntami.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że za podjęciem tychże rozważań przemawia wiele aspektów, jak np. ekonomiczne, społeczne, czy też praktyczne. Mianowicie ograniczona podaż ziemi powoduje, że każdy jej zasób jest niezwykle pożądanym, a co za tym idzie powinien być racjonalnie użytkowany. Ponadto, gospodarka gruntami rolnymi nabrała dodatkowego znaczenia z chwilą wejścia Polski do Unii Europejskiej, kiedy to pojawiła się możliwość dla potencjalnych rolników, pozyskiwania różnego rodzaju wsparcia finansowego. Jednakże istnienie wspólnot gruntowych nie spełnia tych przesłanek. Poza tym, nieuregulowana sytuacja prawna większości wspólnot, uniemożliwia właściwe nimi gospodarowanie. Z uwagi na to, że uprawniona do udziału we wspólnocie gruntowej jest zawsze określona zbiorowość, pojawia się problem pogodzenia interesów jej członków. Brak określenia ich praw i obowiązków względem nieruchomości jest istotną luką prawną.

Podstawową metodą zastosowaną w pracy była dogmatyczna analiza aktów prawnych. Wykorzystano także literaturę przedmiotu oraz orzecznictwo. Ponadto materiał badawczy stanowiły opracowania i raporty pochodzące z MRiRW oraz NIK.

² [Informacja... 2009, s. 44 i nast.].

Wspólnoty gruntowe – zagadnienia wstępne

W oparciu o ubogą literaturę przedmiotu należy wnioskować, że wspólnota gruntowa stanowi szczególny rodzaj współwłasności, o skomplikowanej naturze prawnej [Prutis 2009, s. 285 i nast.]. Nie podlega ona podziałowi na podstawie kodeksu cywilnego, a funkcjonuje na podstawie własnych zasad. Jej treścią jest pewne uprawnienie przysługujące osobom fizycznym lub prawnym w zakresie udziału we wspólnocie. Polega ono na możliwości korzystania z należących do niej gruntów. Według Tönniesa [1988] wspólnota jest przeciwstawnym typem zbiorowości wobec zrzeszenia. Charakteryzuje się tym, że więzi wytwarzane są w oparciu o pokrewieństwo lub braterstwo, a kontrola społeczna sprawowana jest dzięki tradycji. Natomiast podstawą gospodarki we wspólnotach jest własność zbiorowa [Tönnies 1988, s. 25]. Warto podkreślić, że istotą każdej wspólnoty jest wspólna rzecz oraz interes nie będący przejawem woli jej członków. Wywodzi się ona z zaszczości kulturowo-historyczno-ekonomicznych.

Zatem istota i istnienie wspólnot gruntowych w Polsce nie wynika z decyzji ich uczestników, a z decyzji państwa. Przynależność do niej jest narzucona z racji miejsca zamieszkania. Stąd też wynikają jej specyficzne cechy i niepowtarzalny charakter.

Od strony prawnej wspólnota stanowi zespół określonych praw rzeczowych zorganizowanych na nieruchomościach wskazanych w szczególny sposób w ustawie [Ptaszyk 1989, s. 38 i nast.]. W prawie cywilnym jest to nieruchomość stanowiąca przedmiot współwłasności o pewnych szczególnych cechach. Jej istotą jest uprawnienie do korzystania ze wspólnego gruntu, służące (w pewnym uproszczeniu) mieszkańcom danej miejscowości [Puch 2010]. Wspólnota gruntowa może być zatem rozpatrywana jako grunty, z których może korzystać tylko określona grupa osób. Jest to pewien zbiór praw rzeczowych, takich jak własność oraz użytkowanie, ustanowionych na nieruchomościach gruntowych. Pochodzą one z określonych ustawowo źródeł (art.1 ust.1 Uzwg). Ponadto pozostają we wspólnym użytkowaniu określonej umownie lub administracyjnie grupy mieszkańców wsi, oraz są użytkowane obowiązkowo w ramach specjalnie w tym celu powołanej osoby prawnej w formie spółki do zagospodarowania wspólnot gruntowych [Ptaszyk 1989, s. 38 i nast.].

Na uprawnienia wynikające z bycia podmiotem takiej wspólnoty składają się pewne obciążenia gruntowe przysługujące na gruncie państwowym, tj. możliwość korzystania z nich, jak i czerpania pożytków [Szachułowicz 2002, s. 70]. Pokrywają się one treścią z ograniczonymi prawami rzeczowymi i tym samym są pewnym ich rodzajem. Potwierdza to treść art. 26 ust. 5 Uzwg, w którym mowa jest o wyłączeniu ograniczonych praw rzeczowych³. Zatem wspólnota nie może zbyć nieruchomości jako właściciel, bo nim nie jest, ale może rozporządzić nią jedynie w imieniu właściciela, którym jest skarb państwa, mając do tego umocowanie w ustawie.

Ponadto wspólnoty gruntowe nie mogą być przedmiotem podziału pomiędzy uprawnionych (art. 5 ust. 1 Uzwg). Ustawodawca uniemożliwia więc zniesienie wspólnoty i zmusza uczestników do utrzymywania jej istnienia. Jedynym sposobem zniesienia wspólnoty jest scalenie gruntów, za zgodą bezwzględnej większości uprawnionych [Postanowienie... 1997b]. Konsekwencją zakazu podziału wspólnoty gruntowej jest

³Jeżeli interes gospodarczy państwa uzasadnia zmianę sposobu użytkowania gruntów określonych w art. 1 ust. 2, wyłączenie ograniczonych praw rzeczowych osób uprawnionych następuje na zasadach i w trybie przepisów o wyłączeniu nieruchomości.

wyłączenie zastosowania wobec niej przepisów prawa cywilnego o zniesieniu współwłasności rzeczy. Jedynym sposobem likwidacji wspólnoty pozostaje więc zbycie całości wspólnego gruntu, do której jest uprawniona spółka do zagospodarowania wspólnoty gruntowej.

Podstawy prawne funkcjonowania wspólnot gruntowych oraz ich zakres przedmiotowy i podmiotowy

Jak zaznaczono powyżej, podstawowym aktem prawnym, regulującym funkcjonowanie wspólnot gruntowych jest ustawa z 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych [Ustawa... 1963]. Reguluje ona zakres przedmiotowy oraz podmiotowy wspólnot, ich zagospodarowanie i rozporządzanie. Drugim, istotnym dla funkcjonowania wspólnot gruntowych aktem prawnym jest Zarządzenie Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu z dnia 29 kwietnia 1964 r. w sprawie ustalenia wzoru statutu spółki dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej [Zarządzenie... 1964]. Określa ono najważniejsze jej obowiązki i zadania, wraz ze wzorem statutu.

Wspólnoty gruntowe mogą być rozpatrywane od strony ich przedmiotu, czyli gruntu, oraz podmiotów uprawnionych do uczestnictwa w nich. W pierwszym przypadku, ustawodawca nie sprecyzował legalnej jej definicji. Natomiast w art. 1 ustawy [Ustawa... 1964] wymienia rodzaje nieruchomości, które taką wspólnotę tworzą. Należą do nich nieruchomości rolne, leśne oraz obszary wodne. Wspólnotami gruntowymi podlegającymi zagospodarowaniu w trybie i na zasadach określonych w ustawie są nieruchomości rolne, leśne oraz obszary wodne: 1) nadane w wyniku uwłaszczenia włościan i mieszczań-rolników na wspólną własność, we wspólne posiadanie lub do wspólnego użytkowania ogółowi, pewnej grupie lub niektórym mieszkańcom jednej albo kilku wsi⁴; 2) wydzielone tytułem wynagrodzenia za zniesione służebności, wynikające z urzędzenia ziemskiego włościan i mieszczań-rolników, na wspólną własność, we wspólne posiadanie lub do wspólnego użytkowania gminie, miejscowości albo ogółowi uprawnionych do wykonywania służebności; 3) powstałe w wyniku podziału pomiędzy zespoły mieszkańców poszczególnych wsi gruntów, które nadane zostały przy uwłaszczeniu włościan i mieszczań-rolników mieszkańcom kilku wsi na wspólną własność, we wspólne posiadanie lub do wspólnego użytkowania; 4) użytkowane wspólnie przez mieszkańców dawnych okolic i zaścianków oraz należące do wspólnot urbarialnych i spółek szłańskich; 5) otrzymane przez grupę mieszkańców jednej lub kilku wsi na wspólną własność i do wspólnego użytkowania w drodze przywilejów i darowizn bądź nabyte w takim celu; 6) zapisane w księgach wieczystych (gruntowych) jako własność gminy (gromady), jeżeli w księgach tych istnieje wpis o uprawnieniu określonych grup mieszkańców gminy (gromady) do wieczystego użytkowania i pobierania pożytków z tych nieruchomości; 7) stanowiące dobro gromadzkie (gminne) będące we wspólnym użytkowaniu na terenach województw rzeszowskiego, krakowskiego oraz powiatu cieszyńskiego województwa katowickiego.

⁴ Zgodnie z art. 3 ustawy nie zalicza się do wspólnot gruntowych nieruchomości lub ich części określonych w art. 1 ust. 1, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy zostały prawnie lub faktycznie przekazane na cele publiczne lub społeczne do końca 1962 r.

W poczet nieruchomości tworzących wspólnoty gruntowe ustawodawca zaliczył wiele gruntów wraz z przysługującymi do nich prawami. Przykładowo są to „grunty nadane, wydzielone lub otrzymane na wspólną własność, wspólne posiadanie lub do wspólnego użytkowania”. Ich różnorodność utrudnia dokonanie jednolitej ich kwalifikacji [Stawicka 2008, s. 71 i nast.]. Dodatkowe trudności wiążą się ze stosowaniem art. 11 Uzwg, który przewiduje zakaz prowadzenia dla nich ksiąg wieczystych⁵.

Jeżeli natomiast chodzi o zakres podmiotowy, to uprawnionymi do udziału we wspólnocie gruntowej są osoby fizyczne lub osoby prawne posiadające gospodarstwo rolne, jeżeli w ciągu ostatniego roku przed dniem wejścia w życie ustawy faktycznie korzystały z tej wspólnoty (art. 6 ust.1 Uzwg). Natomiast, gdy przedmiotem wspólnoty są lasy, grunty leśne lub nieużytki przeznaczone pod zalesienie, uprawnionymi do udziału w tej wspólnocie są osoby fizyczne lub prawne zamieszkujące lub mające siedzibę na terenie miejscowości, w której znajdują się grunty stanowiące wspólnotę, lub osoby zamieszkujące na terenie innej miejscowości, a prowadzące gospodarstwo rolne na terenie tej miejscowości (art. 6 ust. 3 Uzwg). W szczególności uprawniona do udziału we wspólnocie może być grupa mieszkańców jednej albo kilku wsi lub nawet całej gminy (gromady) albo tylko niektórzy mieszkańcy.

Warto w tym miejscu jeszcze raz podkreślić, że członkowie wspólnoty nie mogą swobodnie dysponować swoimi udziałami. Co za tym idzie, nie mogą w dowolny sposób wyzbyć się udziału lub ze wspólnoty wystąpić. Wynika to z faktu, że udział we wspólnocie jest związany z posiadaniem gospodarstwa. Może on być zbyty tylko w całości i tylko na rzecz osoby posiadającej już swój udział w tejże wspólnocie, względnie osoby, która posiada gospodarstwo rolne w tej samej albo sąsiedniej wsi. Zbycie gospodarstwa rolnego przez osobę uprawnioną do udziału we wspólnocie gruntowej powoduje, że udział ten „przechodzi” na nabywcę z mocy samego prawa.

Około 12% udziałów we wspólnotach posiada skarb państwa. Nabył je w drodze „przejmowania” gospodarstw rolnych (i związanych z nimi udziałów) od rolników za emeryturę rolniczą lub rentę z KRUS [Siarka 2009].

Zagospodarowanie i rozporządzanie wspólnotami gruntowych

Zagospodarowanie wspólnot odbywa się na zasadach ściśle określonych przez ustawodawcę. Jediną możliwością sprawowania zarządu nad nimi i właściwego zagospodarowania ich gruntów jest powołanie spółki oraz jej organów (art. 14 Uzwg). W tym przypadku mowa jest o spółce prawa administracyjnego⁶. Jednakże omawiana ustawa nie określa jej charakteru prawnego [Szachulowicz 2005, s.197]. Spółki, o których mowa stanowią formę przymusowej organizacji producentów rolnych będących uczestnikami danej wspólnoty gruntowej [Postanowienie... 1997a]. Tworzony przez nich podmiot wykonuje określone ustawowo kompetencje w zakresie gospodarowania wspólnotą, której przedmiotem są nieruchomości wymienione w ustawie.

Z kolei uprawnienie do udziału we wspólnocie polega na uczestnictwie w zagospodarowywaniu i zarządzaniu gruntami objętymi wspólnotą, w szczególności przez

⁵ Księgi wieczyste zostały zastąpione ewidencją gruntów, prowadzoną z urzędu.

⁶ Do tego rodzaju spółek zaliczyć należy spółki prawa wodnego, spółki wspólnot gruntowych i spółki grup producentów rolnych.

utworzenie spółki do zarządzania wspólnotą. Jej powstanie następuje w drodze uchwały powziętej większością głosów. Podstawą jej funkcjonowania jest statut.

Członkowie spółki mają prawo do uczestniczenia we wszystkich korzyściach osiągniętych przez spółkę, brania udziału w obradach ogólnych zebrań członków spółki i współdecydowania w jej zarządzaniu w granicach określonych statutem, oraz wybierania i bycia wybieranymi do jej organów. Przy podejmowaniu uchwały na zebraniach członków każdy z nich ma prawo tylko do jednego głosu bez względu na wielkość jego udziału w wspólnocie. Natomiast do obowiązków uprawnionych należy uczestnictwo w ogólnych zebraniach członków spółki, podporządkowywanie się jej uchwałom, jak również postanowieniom zarządu wydanym w granicach określonych statutem, wspólne wykonywanie prac związanych z zagospodarowaniem i użytkowaniem gruntów, świadczenie we właściwych terminach pracy. Nadzór nad działalnością spółki sprawuje właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Kompetencje do ingerowania w działalność wspólnoty i jej spółki przysługują wójtowi lub odpowiednio burmistrzowi lub prezydentowi miasta. Zgoda tych organów jest potrzebna w kilku przypadkach, a mianowicie zatwierdzenia statutu spółki oraz jego ewentualnych zmian. Ponadto wójt zatwierdza plan zagospodarowania oraz regulamin użytkowania gruntów i urządzeń spółki.

Zwierzchnią rolę wójta wobec spółek do zagospodarowania wspólnot gruntowych odzwierciedla art. 23 Uzwg, zgodnie z którym wójt (burmistrz, prezydent miasta) sprawuje nadzór nad działalnością spółek. Jest więc to kolejny aspekt istotnie odróżniający wspólnotę gruntową od innych znanych prawu form władania gruntami. Ustawa nie tylko ogranicza zakres uprawnień do rozporządzania udziałem, ale też odbiera część kompetencji spółce powołanej do tych czynności.

Kształtowanie się współczesnej sytuacji wspólnot gruntowych

Niedopasowanie legislacyjno-organizacyjne wspólnot gruntowych do obecnych warunków skutkuje tym, że bardzo często działają one wbrew zasadom ekonomii i prawa. Jednostki, które mają uregulowany stan prawny, nie wywiązują się z obowiązków przewidzianych dla podmiotów gospodarczych, takich jak racjonalne gospodarowanie czy odprowadzanie podatku dochodowego. Jednakże większość ich gruntów jest niezagospodarowana i grunty pozostają niewykorzystane.

Działalność powołanych spółek ogranicza się przede wszystkim do utrzymania nieruchomości w tzw. dobrej kulturze⁷. Część wspólnot podejmuje jednak działania, które są źródłem przychodów dla spółki, jak i jej „udziałowców”. Powstaje zatem problem opodatkowania tych dochodów. Na spółkach, jako zarządcy nieruchomości rolnych ciąży obowiązek uiszczania podatku rolnego i leśnego. To, jak się wydaje proste rozwiązanie, nie ma zastosowania w sytuacji, gdy wspólnota jest zobowiązana do wnoszenia innych obciążeń podatkowych. Przykładem może być opodatkowanie dochodów pochodzących ze sprzedaży towarów, czy z umowy dzierżawy. Ustawa nie reguluje tych zagadnień.

Z uwagi na to, że spółka do zagospodarowania wspólnoty posiada osobowość prawną, podlega przepisom ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób

⁷Tak mówi art. 14 ust.1 Uzwg, że przedmiotem działalności spółki jest sprawowanie zarządu nad wspólnotą i zagospodarowanie.

prawnych [Ustawa... 2000b]. Jeżeli zatem zamierza ona przeznaczyć środki pieniężne ze sprzedaży, np. wytworzonych przez siebie produktów, na inne cele niż statutowe, winna opodatkować te dochody podatkiem dochodowym od osób prawnych.

Ponadto odpłatne udostępnienie do korzystania na cele nierolnicze i nieleśne gruntów wspólnoty osobom niebędącym jej członkami traktowane jest jako przychód ze wspólnej własności i tym samym rodzi obowiązek uiszczenia podatku dochodowego od osób fizycznych [Ustawa... 2000a].

Bardziej skomplikowana sytuacja rysuje się, gdy chodzi o pozyskiwanie przez wspólnoty gruntowe środków wsparcia finansowego z Unii Europejskiej. Jedną z najważniejszych przeszkód w tym zakresie jest niejednolita interpretacja przepisu artykułu 14 Uzwg. Jak zaznaczono powyżej, osoby uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej powinny utworzyć spółkę do sprawowania zarządu nad wspólnotą i do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład tej wspólnoty. Co za tym idzie, osoby te nie mogą inaczej rozporządzać gruntami wchodzącymi w jej skład, jak tylko na drodze powołania spółki. Prowadzi to do wniosku, że spółki powołane na podstawie art. 14 ust. 1 omawianej ustawy przez osoby uprawnione do udziału we wspólnocie sprawują jedynie zarząd nad wspólnotą, nie są natomiast posiadaczami gruntów wchodzących w jej skład, a więc nie są faktycznymi użytkownikami. Są za to nimi producenci rolni i to oni posiadają legitymację do otrzymania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych. W rezultacie same spółki nie są uprawnione do ubiegania się o dopłaty bezpośrednio. Jednakże to rozwiązanie nie jest do końca oczywiste. Mianowicie dokonując interpretacji art. 2 Rozporządzenia Komisji UE nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina [Rozporządzenie... 2009] można wysnuć wniosek, iż płatnościami obszarowymi mogą być objęte działki rolne wykorzystywane wspólnie jako uprawy paszowe, a więc na przykład grunty wspólnot łąkowo-pastwiskowych. Wspólnoty gruntowe obejmują z reguły użytki zielone, grunty pod wodami oraz lasy. Z tego względu osoby uprawnione i korzystające ze wspólnoty, a więc posiadacze gospodarstw rolnych, w przypadku składania wniosków o płatność winni dopisywać do posiadanych gruntów również powierzchnie wynikające z ich udziału ułamkowego w takich wspólnotach, jednak w odniesieniu tylko do użytków rolnych przez nich użytkowanych, a więc będących w dobrej kulturze. Wielkość udziału gruntowego we wspólnocie winna wynikać z rejestru ewidencji gruntów.

Kierunki proponowanych zmian w zagospodarowaniu wspólnot gruntowych

W dzisiejszych warunkach ekonomiczno-prawnych pojawia się wiele problemów związanych z funkcjonowaniem wspólnot gruntowych. By je doprecyzować, na przełomie 2008/2009 r. została przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli ankieta dotycząca ich zarówno stanu liczbowego, jak i prawnego. Na jej podstawie zauważonych zostało wiele nieprawidłowości.

Po pierwsze, tylko nieliczne wspólnoty działają w oparciu o przepisy ustawy. Stąd też brakuje dokumentów potwierdzających fakt ich ustanowienia. Po drugie, zauważone zostały powszechne i wieloletnie zaniechania działań organów administracji publicznej, w zakresie objętym ustawą. Po trzecie, tam gdzie wspólnoty „działają”, pojawia się wiele trudności związanych z ich funkcjonowaniem jako podmiotów gospodarczych. W konsekwencji powoduje to niewykorzystanie potencjału gruntów rolnych, co wielokrotnie blokuje inwestycje w gminach.

W grudniu 2009 r. zostały przedstawione przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi propozycje zmian w funkcjonowaniu wspólnot gruntowych. Na ich podstawie wspólnoty, które dotychczas (do dnia wejścia w życie znowelizowanej ustawy) funkcjonują zgodnie z przepisami ustawy, a więc te, w których znane są wielkości udziałów osób uprawnionych, a zarządzanie wspólnotą prowadzone jest przez pełnoprawną spółkę utworzoną przez uprawnionych, będą mogły nadal funkcjonować w dotychczasowej formie organizacyjnej i gospodarować na dotychczasowych zasadach, jeżeli taka będzie wola samych uprawnionych [Założenia... 2009].

Ponadto przewidywane jest wprowadzenie możliwości przekształcenia wspólnot gruntowych we współwłasność w rozumieniu art. 195 kodeksu cywilnego [Plocke 2010]. Przekształcenie takie mogłoby dotyczyć tylko tych wspólnot gruntowych, w których znane są wielkości udziałów wszystkich uprawnionych oraz dla których utworzono spółki do sprawowania zarządu.

Ogromne znaczenie ma propozycja uchylecia art. 11 Uzwg, zgodnie z którym dla nieruchomości stanowiących wspólnoty gruntowe nie prowadzi się ksiąg wieczystych, a dotychczasowe księgi wieczyste tracą moc i podlegają zamknięciu. Powoływany przepis przewiduje obecnie wyjątek w stosunku do przepisów ustawy z 6 lipca 1982 r. księgach wieczystych i hipotece [Ustawa... 2001], zgodnie z którymi dla nieruchomości prowadzi się księgi wieczyste w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości.

Projekt przewiduje również by w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy właścivi starostowie dokonali przeglądu nieruchomości stanowiących grunty wspólnotowe i grunty gromadzkie [Plocke 2010]. Jego konsekwencją ma być sporządzenie wykazu nieruchomości, które stanowią wspólnoty, w stosunku do których nie wydano stosownych decyzji. Ponadto w przypadku takich nieruchomości starostowie powinni wszcząć z urzędu postępowanie administracyjne mające na celu określenie, które nieruchomości stanowią wspólnoty gruntowe, bądź mienie gromadzkie, oraz ustalające wykaz osób do tej wspólnoty należących i ich udziały oraz wydanie odpowiednich decyzji administracyjnych.

W sytuacji, gdy nie jest możliwe ustalenie wykazu uprawnionych oraz wielkości ich udziałów, starosta będzie zobowiązany do złożenia w sądzie wniosku o stwierdzeniu nabycia takiej nieruchomości przez skarb państwa. Nieruchomości, które staną się własnością skarbu państwa będą mogły być przekazywane gminie, na jej wniosek, na cele związane z inwestycjami infrastrukturalnymi służącymi wykonywaniu zadań własnych.

Natomiast w przypadku wspólnot, w których są sporządzone wykazy uprawnionych, ale w których uprawnieni nie zawiązali spółki i nie przedstawili wójtowi do zatwierdzenia statutu, wymagane będzie, aby stały się one z mocy prawa współwłasnością osób uprawnionych.

Podsumowanie

1. Istnienie wspólnot gruntowych jest sprzeczne z założeniami gospodarki wolnorynkowej oraz z założeniem racjonalnego działania rolników oraz podmiotów gospodarczych (prywatnych, jak i państwowych).
2. Wspólnota gruntowa, jako zespołowa forma gospodarowania umożliwia korzystanie z całego arealu wspólnoty, dzieląc koszty z tym związane pomiędzy uczestników. Jednakże uczestnictwo we wspólnocie jest przymusowe. Uczestnicy stali się nimi „z urzędu” w chwili w ułaszczenia, a ich następcy w chwili przejęcia lub nabycia gospodarstwa.
3. Uczestnicy wspólnoty dysponują odgórnie narzuconym arealem gruntów, o najczęściej słabej jakości, które nadają się jedynie na pastwiska, łąki oraz pod zalesienie. Zatem rolnicy nastawieni na produkcję roślinną nie są zainteresowani uczestnictwem we wspólnocie, niezależnie od wielkości przysługujących im udziałów.
4. Ustawodawca w ustawie o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych nie zapewnił sądowej kontroli organów spółki. Osoby uprawnione do udziału we wspólnocie nie mają żadnej drogi odwoławczej, która mogłaby służyć im do podważenia legalności czy celowości działań podejmowanych przez organy spółki. W świetle obecnie obowiązujących przepisów uczestnicy wspólnot gruntowych nie mają możliwości wejścia na drogę sądową celem dochodzenia swych roszczeń.
5. W świetle powyższych rozważań nie ulega wątpliwości, iż bez zmiany obecnych regulacji prawnych wspólnoty pozostaną „ułomnymi” podmiotami gospodarki. Zamiast spełniać swoje społeczno-gospodarcze zadania są i będą świadectwem niedoskonałości polskiej gospodarki oraz systemu prawnego. Przyczyniają się one do blokowania inwestycji i rozwoju gmin.
6. Uwolniony ze wspólnot gruntowych areal mógłby posłużyć nie tylko rolnikom na powiększenie gospodarstw, ale po zmianie ich przeznaczenia mógłby się stać miejscem inwestycji o zasięgu lokalnym i krajowym.
7. Zasadniczymi zmianami, jakie konieczne są do wprowadzenia jeżeli zakładano dalsze istnienie wspólnot gruntowych, byłoby konkretne i jednoznaczne zdefiniowanie wspólnoty, określenie praw przysługujących jej uczestnikom, stworzenie przepisów regulujących stosunek wspólnot gruntowych wobec przemian gospodarczych, których nie uwzględniono bądź które nie zachodziły w 1963 r., zredagowanie przepisów ustawy pod kątem ich zgodności z konstytucją, określenie drogi sądowej, umożliwiającej dochodzenie praw przez uczestników
8. Najlepszą drogą rozwiązania tego problemu wydaje się likwidacja wspólnot. To na pozór proste rozwiązanie rodzi jednak problemy. Należałoby zastanowić się, kto i na jakich zasadach miałby przejąć te grunty.
9. Utrzymywanie „przy życiu” wspólnot gruntowych w niezmienionym stanie będzie powodowało pogłębianie się problemów natury ekonomicznej i prawnej. Konieczna jest zatem nowelizacja ustawy. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż zmiany powinny być przeprowadzone zgodnie z zasadami ekonomii i prawa, ale również z poszanowaniem wieloletnich, utrwalonych lokalnych tradycji użytkowania ziemi oraz relacji własnościowych. Pominięcie aspektu społecznego mogłoby spowodować niepotrzebne sprzeczności lokalnej ludności, a zasadniczym celem nowelizacji jest przecież rozwiązywanie szeregu problemów, a nie tworzenie nowych.

Literatura

- Informacja o wynikach kontroli aktualizacji stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne [2009]. Najwyższa Izba Kontroli, 05/2009.
- Klara M.: [2010]: Wspólnoty gruntowe – stan prawny i sposób zarządzania. [Tryb dostępu:] www.witrynawiejska.org.pl. [Data odczytu: wrzesień 2010].
- Plocke K. [2010]: Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi na zapytanie nr 611 w sprawie zagospodarowaniu wspólnot gruntowych. [Tryb dostępu:] www.sejm.gov.pl. [Data odczytu: wrzesień 2010].
- Prutis S. [2009]: Spółki do zagospodarowania wspólnot gruntowych. [W:] Prawo rolne. A. Stelmachowski (red.). LexisNexis, Warszawa.
- Ptaszyk M. [1989]: Spółki do zagospodarowania wspólnot gruntowych – sytuacja prawna, funkcjonowanie, perspektywy. *Zeszyty Naukowe UJ*, Kraków.
- Puch P. [2010]: Wspólnoty gruntowe. [Tryb dostępu:] www.gazetasolecka.pl/fww.html. [Data odczytu: wrzesień 2010].
- Siarka E. [2009]: Interpelacja nr 7251 do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie konieczności nowelizacji ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych. [Tryb dostępu:] www.sejm.gov.pl. [Data odczytu: wrzesień 2010].
- Stawicka E. [2008]: Wspólnoty gruntowe – aspekty cywilistyczne i administracyjnoprawne. *Palestra* nr 1-2, s. 71 i nast.
- Stelmachowski A. [2005]: Prawo rolne. Wydawnictwo prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Szachulowicz J. [2002]: Status prawny wspólnot gruntowych. *Przegląd Sądowy* nr 9, s. 70.
- Tönnies F. [1988]: Wspólnota i stowarzyszenie. PWN, Warszawa.
- Założenia do projektu ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych. [2009]. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa. [Tryb dostępu:] www.sejm.gov.pl. [Data odczytu: wrzesień 2010].

Akty prawne

- Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych. [1963]. *Dz. U.* nr 28 poz. 169.
- Zarządzenie Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 29 kwietnia 1964 r. w sprawie ustalenia wzoru statutu spółki dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej. [1964]. *M. P.* nr 33, poz. 145.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 2000 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. [2000a]. Tekst jednolity. *Dz. U.* nr 14, poz. 176.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 2000 r. o podatku dochodowym od osób prawnych. [2000b]. Tekst jednolity. *Dz. U.* nr 54, poz. 654.
- Ustawa z dnia 11 października 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o księgach wieczystych i hipotece. [2001]. *Dz. U.* nr 124, poz. 1361.
- Rozporządzenie Komisji UE nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina. [2009]. *Dz. U. UE* L 316, z dnia 2 grudnia 2009 r., s. 65 - 112.

Postanowienia sądu

- Postanowienie Sądu Najwyższego z 18 kwietnia 1997 r. [1997a]. Sygn. II CKU 28/97.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z 4 lipca 1997 r. [1997b]. Sygn. II CKN 227/97.