

Jak uporządkować stan prawny wspólnoty gruntowej

W wielu gminach zwłaszcza w północnych i wschodnich regionach Polski znajduje się jeszcze dużo wspólnot gruntowych. Ale ich stan prawny jest nieuregulowany i jest to kłopot zarówno dla władz gminy jak i dla społeczności wsi. Władze gminne i powiatowe często nie bardzo wiedzą jakie są ich obowiązki związane z tymi gruntami, kto jest uprawniony do udziału w danej wspólnocie i jakie są te uprawnienia. Z kolei mieszkańcy wsi często nie potrafią udowodnić, że dana nieruchomość to wspólnota czy, że w ogóle mają do niej jakieś prawa. Nie posiadają bowiem dokumentów. Często też nie żyją już mieszkańcy, którzy pamiętali jaka była geneza wspólnoty i nie ma nawet komu w sądzie złożyć zeznań, które mogłyby być potraktowane jako dowód w sprawie. W efekcie nierzadko mieszkańcy nie wiedzą kto był i kto teraz jest uprawniony do udziału we wspólnocie. Duży problem powstaje, jeśli w ogóle nigdy nie została zawiązana spółka dla zarządzania wspólnotą, bo trudno wtedy ustalić kto jest uprawniony do jej reprezentowania i podejmowania kroków prawnych przed sądem, wobec organów władz samorządowych, czy firm lub osób prywatnych. Ponadto zawiązanie spółki jest z punktu widzenia formalnego warunkiem istnienia wspólnoty. O udziałowcach zaś - zgodnie z orzecznictwem sądowym - można mówić dopiero wtedy, gdy uchwalili statut spółki.

Tymczasem dynamiczne zmiany na rynku nieruchomości powinny skłonić obie strony tj. mieszkańców i władze samorządowe do wysiłku mającego na celu uporządkowanie stanu prawnego wspólnoty, aby nie było za późno. Bowiem na skutek zaniedbań wiele z tych gruntów już przeszło w drugie, albo i trzecie ręce. Niestety wiele gmin popełniło też błędy i skomunalizowało wspólnoty gruntowe, myląc je z mieniem gromadzkim na podstawie art. 7 ustawy wprowadzającej ustawę o samorządzie terytorialnym. W wyniku tego nieruchomości te uzyskały status mienia komunalnego a w najlepszym razie mienia gminnego. Tymczasem nie było do tego podstaw prawnych (wyrok NSA z dnia 15 .04 1998 r. - I S.A. 1478/97).

Wspólnota gruntowa jest to jednak inna kategoria nieruchomości niż „zwykła” współwłasność. Dlatego powinna być traktowana jako specyficzna prywatna współwłasność grupowa, nie rządząca się zasadami opartymi na gruncie prawa cywilnego, ale administracyjnego. Regulacje dotyczące wspólnot gruntowych nie znajdują się zatem w Kodeksie Cywilnym, ale w ustawie z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. z dnia 5 lipca 1963 Nr. 28, Poz. 169), która była kilkakrotnie nowelizowana od dnia kiedy jej przepisy weszły w życie. Ostatnia zmiana miała miejsce 27.10. 2002 r. (Dz. U. z 2002 r. NR. 113, Poz. 984). Chcąc uporządkować stan prawny swojej wspólnoty gruntowej należy więc zaopatrzyć się w aktualny tekst ustawy, co nie jest trudne. Każdy urząd gminy bowiem posiada komputerowy system informacji prawnej LEX, umożliwiający dostęp m.in. do wszystkich aktualnych obowiązujących ustaw a także rozporządzeń ministerialnych i rządowych. A zatem podając dokładną nazwę ustawy można poprosić o wydrukowanie jej tekstu z LEX-a. Co więcej LEX umożliwia również dostęp do orzecznictwa sądów w kwestiach spornych, które doprowadziły do rozstrzygnięcia sądowego i co ważne nie trzeba ich specjalnie szukać, bo są one „dołączone” w LEX-ie do konkretnych przepisów w tej ustawie. Warto zapoznać się i z tymi orzeczeniami, bo obowiązują one powszechnie z momentem kiedy się uprawomocniły. Nie zawadzi więc zapoznać się i z nimi oraz poszukać takich orzeczeń, które odnosić się mogą i do naszej wspólnoty.

W sytuacji, gdy brakuje dokumentów naszej wspólnoty, można szukać zapisów, które jej dotyczą także w ewidencjach gruntów (kiedyś były prowadzone ewidencje też w gminach, obecnie w starostwach). Powinny się tam znajdować zapisy o powierzchni wspólnoty, uprawnionych do udziału w niej, wielkości przysługujących udziałów każdemu z udziałowców. W ewidencji powinny być poza tym zapisany skład osobowy organów, w tym władz spółki, która musi być powołana do zarządzania wspólnotą oraz zmian w tym składzie. Można szukać stosownych zapisów dotyczących naszej wspólnoty w zamkniętych już księgach wieczystych, pamiętając jednakże, że z chwilą wejścia w życie przepisów ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, księgi wieczyste dla wspólnot

gruntowych nie były już prowadzone. A poprzednie utraciły moc i z mocy prawa (art. 11) podlegały zamknięciu.

Jeśli są wątpliwości czy nieruchomości jest wspólnotą gruntową czy nie, należy badając posiadane dokumenty lub wpisy w ewidencjach albo w zamkniętych księgach wieczystych odpowiedzieć sobie na pytanie w jaki sposób dana nieruchomość stała się współwłasnością grupową. To bowiem decyduje, czy można ją zaliczyć do tej kategorii. Otóż art. 1 ust 1 . do wspólnot gruntowych zalicza nieruchomości rolne, leśne bądź obszary wodne:

1/ nadane w wyniku uwłaszczenia włościan i mieszczan –rolników na wspólną własność, we wspólne posiadanie lub do wspólnego użytkowania ogółowi, pewnej grupie lub niektórym mieszkańcom jednej albo kilku wsi,

2/ wydzielone tytułem wynagrodzenia za zniesione służebności, wynikające z urzędzenia ziemskiego włościan i mieszczan- rolników, na wspólną własność, we wspólne posiadanie lub do wspólnego użytkowania gminie, miejscowości lub ogółowi uprawnionych do wykonywania służebności,

3/ powstałe w wyniku podziału pomiędzy zespoły mieszkańców poszczególnych wsi gruntów, które zostały nadane przez uwłaszczenie włościan i mieszczan- 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 szłaśniczych,

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 (dawnych) województw: rzeszowskiego, krakowskiego oraz powiatu cieszyńskiego województwa katowickiego.

Jednakże do wspólnot nie zalicza się już tych nieruchomości gruntowych lub ich części, które przed wejściem w życie ustawy (tj. przed 5 lipca 1963 r.) zostały przekazane formalnie albo faktycznie na cele publiczne lub społeczne (IV S.A./Wa 802/2006). Statut wspólnot utraciły także lasy i grunty leśne, które do dnia 30 września 1960 r. zostały podzielone na działki indywidualne pomiędzy współuprawnionych lub uległy zasiedzeniu (art.3). Ze wspólnot gruntowych wypadły także te ich części, na których przed wejściem w życie ustawy wzniesione zostały budynki będące w indywidualnym władaniu, a ich właściciel skorzystał z prawa wynikającego z przepisu art. 4 i nabył grunty znajdujące się pod budynkiem mieszkalnym i zabudowaniami gospodarczymi oraz podwórzem. Przepis ten jest dla posiadacza budynku korzystniejszy niż art. 231 par. 1 K.C., bo nie wymaga by osoba, która wznosi budynek na gruncie wspólnoty była posiadaczem samoistnym i by zasiedzenie było w dobrej wierze. Notabene i sami członkowie wspólnoty gruntowej nie są pozbawieni prawa nabycia jej części z mocy tego przepisu ani z art. 231 K.c. czy przez zasiedzenie z mocy art. 172 K.c. (IV CKN 1004/2000).

Jak wynika z przepisów art. 1 do wspólnot gruntowych zalicza się nieruchomości będące współwłasnością powstałą w odległej przeszłości. Oznacza to, że na gruncie ustawy obecnie właściwie nie można już tworzyć nowych wspólnot gruntowych. Jednak w oparciu o ustawę z powodzeniem można uporządkować zawikłany stan prawny wspólnoty.

Czy uprawnionymi do udziału we wspólnocie są wszyscy mieszkańcy wsi? Jak wynika z przepisu art. 1 ust 1 ustawy może być różnie. Uprawniony może być ogół mieszkańców jednej albo nawet kilku wsi. Może być to grupa mieszkańców jednej albo kilku wsi lub nawet gminy (gromady) albo tylko niektórzy mieszkańcy jednej bądź kilku wsi. Precyzyjna odpowiedź zależy więc od w danego przypadku. Aby to ustalić należy najpierw zbadać zapisy w starych dokumentach (nadaniach, darowiznach itp.) albo szukać wpisów w ewidencjach i księgach wieczystych, kierując się wskazówkami wynikającymi z zacytowanych przepisów art. 1. ust 1.

Należy też mieć na uwadze generalną zasadę wynikającą z przepisu art. 6 ust 1., zgodnie z którą uprawnionymi do udziału są osoby posiadające gospodarstwo rolne (albo ich spadkobiercy), jeśli przez ostatni rok przed wejściem w życie ustawy faktycznie korzystały ze wspólnoty. Jeśli natomiast wspólnotą są lasy, grunty leśne albo nieużytki przeznaczone pod zalesienie, to uprawnione do udziału w niej są osoby fizyczne zamieszkujące w miejscowości, w której znajdują się grunty wspólnoty (albo ich spadkobiercy) lub osoby prawne (np. firma, spółka handlowa itp.) mające tam siedzibę. Ponadto

uprawnione są osoby fizyczne zamieszkujące na terenie innej miejscowości, prowadzące gospodarstwo rolne, chyba, że w ciągu ostatnich 5 lat przed dniem 5 lipca 1963 r. nie korzystały z tej wspólnoty (albo ich spadkobiercy). Nie korzystanie ze wspólnoty z powodów wypadków losowych, klęsk żywiołowych lub innych szczególnych względów nie powoduje jednak utraty prawa do udziału we wspólnocie (art. 6 ust. 3).

Jeśli osoby, które uważają, że są uprawnione do udziału we wspólnocie, społeczność wiejska czy wójt chcą uporządkować stan prawny wspólnoty, to punktem wyjścia jest ustalenie:

- 1/ które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową,
- 2/ sporządzenie wykazu uprawnionych do udziału,
- 3/ sporządzenie wykazu obszarów gospodarstw posiadanych przez uprawnionych,
- 4/ sporządzenie wielkości przysługujących im udziałów.

Jednakże uwaga! Jest to wyłącznie kompetencja starosty i ustalenia te oraz wykazy muszą mieć formę decyzji administracyjnej. Z tego, że musi to być decyzja administracyjna wynika bowiem możliwość odwołania się od niej. Jeśli wspólnota znajduje się na terenie kilku powiatów, to o tym do którego starosty należy ustalenie i sporządzenie wykazów, decyduje wojewoda (art. 8 ust. 3).

Z orzecznictwa sądowego wynika też, że starosta nie powinien ograniczyć się tylko do określenia, jakie grunty wchodziły lub wchodzi w skład wspólnoty gruntowej ze względu na ich pierwotne przeznaczenie (nadanie w wyniku uwłaszczenia, albo np. wydzielenie tytułem wynagrodzenia za zniesione służebności itp.). Ma on też obowiązek zbadać i ustalić jakie zmiany nastąpiły później w stanie własności tych gruntów m.in. w wyniku zasiedzenia, w obrocie cywilnoprawnym (uchwała Sądu Najwyższego z dn. 20 maja 1966 r., III CZP 16/1966). Albo, gdy część gruntu wspólnoty została przeznaczona na cel publiczny lub społeczny!

Starosta powinien uwzględnić też np., że w razie zbycia całego gospodarstwa przez osobę mającą udział we wspólnocie, udział ten przechodzi na nabywcę. A jeśli zbywa ona tylko część swojego gospodarstwa (pozostawiając sobie więcej niż 0,1 ha), to udział może zostać przy niej, chyba, że wyrazi ona wolę przekazania go nabywcy. Ale z drugiej strony zmiana udziałowca nie daje podstawy organowi samorządu lokalnego do wydania decyzji o zmianie wpisu w księdze wspólnoty. On ma tylko ustalić kto jest uprawniony do udziału, czy np. które grunty wchodzi w skład wspólnoty (SA/Lu832/92).

Wykazy muszą być podane do wiadomości uprawnionych do udziału we wspólnocie w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. A więc zależnie jaki jest ten zwyczaj i jak został zapisany w statucie sołectwa np. przez wywieszenie treści decyzji na tablicy ogłoszeń przez sołtysa, albo np. przez podanie jej na zebraniu mieszkańców, bądź przekazanie przez sołtysa od domu do domu! Decyzje starosty muszą być ponadto wywieszone w urzędzie gminy przez okres 14 dni (art.8 ust. 6). **Znajomość całej procedury związanej z zawiadomieniem jest ważna, bo nie można w razie czego tj. w odwołaniu na drodze administracyjnej albo w skardze do sądu powoływać się na fakt, że się nie o czymś wiedziało, bo „nie zostało mi doręczone zawiadomienie”.**

Jednakże zanim starosta wyda stosowne decyzje, wójtowie mają obowiązek przygotować projekty tych wykazów dla obszarów swoich gmin. Jest to ich powinność (art. 8 ust 2.). Oczywiście trudno sobie wyobrazić, żeby projekt powstał bez udziału zainteresowanych mieszkańców lub całej wsi, zwłaszcza w sytuacji, gdy wiele spraw wymaga żmudnego zbadania, wyjaśnienia i ustalenia. Należy jednak mieć na uwadze, że obszary gruntów posiadane przez osoby uprawnione do udziału we wspólnocie (nie mylić z udziałem) ustala się na podstawie wpisu do ewidencji gruntów (art. 8 ust. 4), co ma znaczenie przy określaniu wielkości udziałów poszczególnych osób. Bo choć połowę wspólnoty dzieli się pomiędzy uprawnionych w równych częściach, to drugą połowę dzieli się proporcjonalnie do obszarów gruntów posiadanych przez uprawnionych, a położonych w tej samej albo sąsiedniej gminie). Udziały te muszą być określone w ułamkowych częściach.

Co prawda z ustawy wynika, że ustalenie w drodze decyzji, które nieruchomości są wspólnotą gruntową i ustalenie wykazów uprawnionych do udziału w niej, wykazów obszarów posiadanych przez te osoby gospodarstw oraz wielkości przysługujących im udziałów powinno być dokonane w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy. Ale z orzeczeń sądów administracyjnych wynika, że nie wykonanie tego obowiązku przez władze lokalne nie może prowadzić do naruszenia (utruty) praw jakie nabyli ustawowo mieszkańcy do wspólnoty (S.A./LD 1281/ 1995). Naruszyłoby to bowiem zasadę państwa demokratycznego. Jakie to ma praktyczne znaczenie? Ano takie, że w każdej chwili, a więc i obecnie można podjąć działania zmierzające do uporządkowania stanu prawnego wspólnoty.

Wydanie decyzji przez starostę to jednak nie jest koniec niezbędnych kroków zmierzających do „wyprowadzenia na prostą” spraw wspólnoty. Warunkiem niezbędnym jej istnienia jest bowiem utworzenie spółki do zarządzania wspólnotą i do właściwego zagospodarowania gruntów, które wchodzi w jej skład oraz uchwalenie statutu spółki i powołanie składu osobowego organów. Jest to zadanie osób uprawnionych do udziału we wspólnocie. Tylko bowiem uprawnione organy spółki, a nie pojedynczy jej udziałowcy albo nawet grupa udziałowców mogą ją reprezentować na zewnątrz i podejmować decyzje tego typu jak złożenie wniosku do sądu choćby w kwestii dochodzenia praw do spornych gruntów wobec władz samorządowych, czy osób fizycznych. Sąd Najwyższy w uchwałach z dnia 9 grudnia 1969 r. (III CZP 89/1969) a także z dnia 23 sierpnia 1968 r. (III CZP 73/68 OSNCP 1969 r. nr. 5 poz. 90) stwierdził, że stosowanie do wspólnot gruntowych przepisów kodeksu cywilnego o współwłasności w drodze analogii nie może mieć miejsca. A zatem nie udziałowiec wspólnoty, tylko spółka może działać na zewnątrz np. w kwestii odzyskania od nieuprawnionej osoby działki gruntu stanowiącej część wspólnoty. Tak samo w stosunkach wewnętrznych członek nie może powoływać się na swe uprawnienia jako współwłaściciela w takim zakresie, który nie wynika ze statutu spółki i z przepisów ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych. Może on więc dochodzić praw wspólnoty tylko za pośrednictwem organów statutowych spółki, a nie sam. Uprawnienia pojedynczego udziałowca wynikają tylko z tego co jest zapisane w statucie spółki i jedynie z przepisów art. 27 ustawy, przewidujących możliwość zbycia udziału we wspólnocie (lecz tylko w całości i tylko na rzecz osoby już posiadającej udział lub osobie posiadającej gospodarstwo rolne w tej samej wsi lub we wsiach przylegających do wspólnoty i na dodatek po uzyskaniu zgody wójta).

Jeśli nie wiadomo kto jest uprawniony, nie można powołać spółki. Oznacza to w istocie, że wspólnota nie funkcjonuje. I powstaje kwadratura koła. Wiąże to w następstwie ręce zarówno osobom zainteresowanym jak i władzom samorządowym. Tak więc w interesie wszystkich udziałowców i wójta jest podjęcie wysiłku zmierzającego najpierw do przygotowania projektu owych wykazów, ustalenie ich w drodze decyzji i następnie powołania spółki. Jeśliby jednak uprawnieni mieszkańcy nie przedstawili wójtowi do zatwierdzenia statutu spółki (a mają na to 3 miesiące od dnia ustalenia wykazów uprawnionych do udziału), to wówczas wójt ma obowiązek powołania spółki przymusowej (art. 25 ust. 1). W takiej sytuacji wójt ma też obowiązek nadania spółce statutu oraz wyznaczenia organów spośród osób uprawnionych do udziałów we wspólnocie. A jeśliby odmówiły, to wówczas wójt ma prawo nawet powołać organy spółki spośród osób nie będących członkami spółki i wyznaczyć im wynagrodzenie, które obciąży samą spółkę (art. 25 ust. 2 i 3).

Także zbycie, zamiana jak i przeinaczenie na cele publiczne lub społeczne całej wspólnoty lub jej części i zaciągnięcie przez nią pożyczek może nastąpić tylko za zgodą wójta. Z kolei zbycie wszystkich nieruchomości pociąga za sobą likwidację wspólnoty. Likwidacja zaś wspólnoty powoduje likwidację spółki. Zaś sposób rozwiązania i likwidacji spółki musi odbyć się na zasadach określonych w jej statucie. Wniosek z tego, że w wielu kwestiach dotyczących wspólnoty gruntowej potrzebne jest współdziałanie jej udziałowców z wójtem.

Joanna Iwanicka