



PROBLEMATYKA WSPÓLNOT GRUNTOWYCH W ASPEKCIE EWIDENCYJNO-PRAWNYM

Piotr Parzych¹, Ernest Rymarczyk², Aleksandra Szabat-Pręcikowska¹

¹AGH Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie,

²Starostwo Powiatowe w Jędrzejowie

LAND REGISTER AND LEGAL ASPECT OF GROUND COMMUNITIES ISSUES

Streszczenie

Tematyka związana z powstawaniem i funkcjonowaniem wspólnot gruntowych bazuje na prawie stworzonym przez ustawodawcę pół wieku temu. Archaiczne przepisy ustawy z roku 1963 nie rozwiązują wszystkich zagadnień wspólnot związanych z obecnym funkcjonowaniem ewidencji gruntów i budynków.

W artykule poruszone zostały kwestie związane z funkcjonowaniem wspólnot gruntowych, nadzorem nad mieniem wspólnoty i wprowadzania zmian geodezyjno-prawnych w zakresie działań wspólnoty. Wiele trudności pod względem formalnym przysparza brak wskazania procedury przekazania i posiadania udziałów we wspólnocie gruntowej. Kolejną kwestią pozostaje droga dochodzenia praw do udziału we wspólnocie, co wynika z braku istnienia ksiąg wieczystych dla nieruchomości wspólnoty. Sprawą nie mniej istotną jest forma związana ze zbywaniem udziałów we wspólnocie. Autorzy podjęli próbę rozwiązania wyżej wymienionych kwestii w oparciu o doświadczenia zebrane przy funkcjonowaniu wybranych wspólnot gruntowych.

Słowa kluczowe: wspólnoty gruntowe, ewidencja gruntów i budynków, ustawodawstwo

Summary

Topics related to creation and operation of land communities are based on acts which was born more than fifty years ago. By archaic provisions of the Act from 1963 did not solve the problematic issues associated with the current land community functioning with present cadastral processes.

In this article topics related to functioning of land community, supervision of community property and legal and geodetic activities of the community are described. Many problems in formal causes no indication of the referral and holding shares in the community land. Another problematic issue is the way to claim rights to participate in the community, due to the absence of land registry to the real estate community. No less important topic is the form associated with the transfer of shares in the community. The Authors have attempted to solve these issues based on the experience gained with the functioning of selected community land.

Key words: land communities, land and building register, legislation

WPROWADZENIE

Na organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków nałożonych jest wiele obowiązków. Zadania te zawarte są między innymi w ustawie prawo geodezyjne i kartograficzne. Starostowie, którzy odpowiedzialni są za te zadania, mają również obowiązek prowadzenia nadzoru nad wspólnotami gruntowymi. Dotyczy to zmian zachodzących zarówno w zakresie udziałowców, jak i mienia wspólnoty.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie funkcjonowania wspólnoty gruntowej. Materiałem źródłowym niniejszej publikacji są regulacje prawne. W oparciu o nie prowadzona jest ewidencja gruntów i budynków. Funkcjonowanie wspólnot gruntowych poparte zostało wybranymi przykładami oraz wykorzystano wybrane orzecznictwa sądowo-administracyjne. Stanowią one komentarze i w pewnym sensie wytyczne dla organów administracyjnych w niniejszej materii.

ZDEFINIOWANIE POJĘCIA WSPÓLNOTY GRUNTOWEJ

Historia wspólnot gruntowych sięga feudalnych czasów. Prawne uregulowania tej kwestii były przeprowadzane na terenach zaboru rosyjskiego i austriackiego. Funkcjonowały one również w okresie międzywojennym, jednakże ich prawne i kompleksowe usankcjonowanie nastąpiło w roku 1963 za sprawą ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych. Akt ten po drobnych zmianach obowiązuje do dziś. Próżno w nim jednak szukać jednoznacznej definicji wspólnoty gruntowej, dlatego należy dokonać złożenia kilku artykułów niniejszej ustawy.

Artykuł 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1963r. (Dz. U. 1963 nr 28 poz. 169) wskazuje, że wspólnotami gruntowymi są nieruchomości rolne, leśne oraz obszary wodne:

– 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 lub kilku wsi,

- 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,
- powstałe w wyniku podziału pomiędzy zespoły mieszkańców poszczególnych wsi, które nadane zostały przy uwłaszczeniu włościan i mieszczan – rolników – mieszkańców kilku wsi na wspólną własność, we wspólne posiadanie lub do wspólnego użytkowania,
- użytkowane wspólnie przez mieszkańców dawnych okolic i zaścianków oraz należące do wspólnot urbarialnych spółek szalaśniczych,
- 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,
- zapisane w księgach wieczystych jako własność gminy, jeżeli w księgach tych istnieje wpis o uprawnieniu określonych grup mieszkańców gmin do wieczystego użytkowania,
- stanowiące dobro gminne, będące we wspólnym użytkowaniu na terenach byłych województw: rzeszowskiego, krośnieńskiego, przemyskiego, nowosądeckiego, tarnowskiego, bielskiego i częściowo byłych województw: katowickiego, tarnobrzeskiego i kieleckiego.

Należy również zaznaczyć, że przepisom ustawy podlegały nieruchomości rolne, leśne i obszary wodne. Stanowiły mienie gromadzkie w rozumieniu przepisów o zarządzie takim mieniem, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy były faktycznie użytkowane wspólnie przez mieszkańców danej wsi. Wobec czego, w dniu wejścia niniejszej ustawy w życie, to jest 5 lipca 1963r., grunty te uzyskały status wspólnoty gruntowej. Po tej dacie, utworzenie nowej wspólnoty gruntowej stało się niemożliwe, z uwagi na brak w obowiązującym stanie prawnym regulacji dotyczącej tej kwestii.

Wspomnieć należy, że do wspólnot gruntowych nie zalicza się, zgodnie z artykułem 3 ustawy o wspólnotach, tych nieruchomości gruntowych lub ich części, które przed wejściem w życie ustawy zostały formalnie lub faktycznie przekazane na cele publiczne lub społeczne. O tym fakcie wspomina Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w orzeczeniu IV S.A./Wa 802/2006 z dnia 02.08.2006r. Zaznaczone zostało jednocześnie, że ustalenie przynależności danej nieruchomości do wspólnoty czy do mienia gromadzkiego wymagało wydania stosownej decyzji. Lasy i grunty leśne, które do dnia 30 września 1960r. zostały podzielone na działki indywidualne pomiędzy współuprawnionych lub uległy zasiedzeniu nie mogą zostać zaliczone do wspólnoty gruntowej, zgodnie z zapisami artykułu 3 przedmiotowej ustawy. Ustawodawca zaznaczył również, że jeśli na gruncie lub jego części, przed wejściem w życie ustawy zostały wybudowane budynki będące w Indywidualnym władaniu lub posiadaniu, to osobie będącej właścicielem budynku przysługuje prawo nabycia grun-

tów znajdujących się pod budynkiem mieszkalnym oraz zabudowaniami gospodarczymi wraz z podwórzem. Wynika to z zapisów artykułu 4 ustawy.

Ważnym jest fakt, że grunty zaliczone do wspólnot gruntowych nie podlegały procesom uwłaszczeniowym przeprowadzonym w myśl ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. nr 27 poz. 250). Stało się tak, ponieważ zasady gospodarowania wspólnotami regulowała i nadal reguluje ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz zarządzenie w sprawie ustalenia wzoru statutu spółki do zagospodarowania wspólnoty gruntowej (M.P. nr 33 poz. 145).

Wspólnota gruntowa nie jest zrzeszeniem ani stowarzyszeniem – jest nieruchomością. Jednak nie do końca można się z tym zgodzić mając na uwadze artykuł 46 kodeksu cywilnego (Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93). Przyjmując jednak wspólnotę jako nieruchomość, stanowić ona będzie przedmiot współwłasności o pewnych szczególnych cechach, która powstała w dość odległej przeszłości i w innym niż obecnie systemie gospodarczym. Błędem jest definiowanie wspólnot gruntowych jako odmiany współwłasności, czy jako innego rodzaju zbiorowego uprawnienia do gruntu. Jak zaznaczył Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku o sygn. akt II SA/Bk 809/10 z dnia 17 sierpnia 2011r., orzecznictwo w latach sześćdziesiątych dało wyraz przekonaniu, że wspólnota gruntowa „zbliża się do współwłasności”, ale jednak „stanowi współwłasność o szczególnych cechach, nie podlega podziałowi, rządzi się własnymi odrębnymi przepisami”, a także że „stosowanie do wspólnot gruntowych w drodze analogii przepisów kodeksu cywilnego o współwłasności w zasadzie nie będzie mieć miejsca”. W podobnym tonie wypowiedź utrzymał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie o sygn. akt VI SA/Wa 708/04 z dnia 16 lutego 2005 r. Jeszcze raz podkreślić należy, że wspólnota gruntowa nie jest podmiotem, jedynie nieruchomością, lub zbiorem nieruchomości stanowiących przedmiot współwłasności o pewnych szczególnych cechach, trudnych do zdefiniowania.

UPRAWNIENI DO UDZIAŁU WE WSPÓLNOCIE GRUNTOWEJ

W związku z tym, że wspólnoty gruntowe charakteryzują się swoistym statusem prawnym, prawo do udziału we wspólnocie związane jest z posiadaniem gospodarstwa rolnego co artykuł 6 ustawy o wspólnotach w punkcie 1 jednoznacznie definiuje. Jeśli w skład gruntów wspólnoty wchodziły lasy, grunty leśne albo nieużytki przeznaczone do zalesienia, uprawnionymi do udziału we wspólnocie są osoby fizyczne lub prawnie mieszkające lub mające swoją siedzibę na terenie miejscowości, w której znajdują się owe grunty stanowiące wspólnotę, lub osoby zamieszkujące na terenie innej miejscowości, a prowadzące gospodarstwo rolne, chyba że w okresie 5 lat przed wejściem w życie ustawy osoby te faktycznie nie korzystały ze wspólnoty. Uprawnienie do udziału we wspólnocie gruntowej (podając za uzasadnieniem orzeczenia

z dnia 17.08.2011 r. o sygnaturze akt II SA/Bk 809/10 WSA w Białymstoku) polega na korzystaniu z nieruchomości stanowiącej przedmiot wspólnoty zgodnie z jej przeznaczeniem. Będzie to na przykład wypasanie bydła, udział w dochodach przez podział pożytków uzyskanych z użytków rolnych, leśnych. Wielkość udziału danej osoby objaśnia artykuł 9. Wielkość udziałów ustala się w ten sposób, że połowę wspólnoty dzieli się pomiędzy uprawnionych w równych częściach. Drugą połowę dzieli się proporcjonalnie do obszarów gruntów posiadanych przez każdego z uprawnionych. Jednakże zastrzeżone zostało, iż mają to być grunty położone na obszarze tej samej lub graniczącej z nią gminy, co grunty wchodzące w skład wspólnoty. Same udziały przysługujące poszczególnym uprawnionym określa się w idealnych ułamkowych częściach (rys.1). Odbywa się to na podstawie stosownych dokumentów, a w razie ich braku według stanu faktycznego.

Załącznik do decyzji
Nr.RL.IX a 28/5/3/65
Wydziału Rolnictwa i Leśnictwa
Prezydium W.R.N. w Kielcach
z dnia 6 kwietnia 1965 r.

PREZYDIUM
WOJEWÓDZKIEGO URZĘDU ROLNICZEGO
Wydział Rolnictwa i Leśnictwa
w Kielcach, ul. Stawackiego 1
tel. 28-31. 28-22. 20-02.

W y k a z

uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej-leśnej oraz wykaz obszarów gospodarstw przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wsi Małogoszcz.

1	2	3	4	5	6
Imię i nazwisko	Imię ojca	Obszar gospod. rolnego w ha	Udział we wspólnocie leśnej w równych częściach	uwagi	
Adamska Maria	Wincenty	3.59	1/400		
Adamski Józef	Piotr	1.70	1/400		
Adamska Katarzyna	Antoni	1.65	1/400		
S-cy Bazylewicz Andrzej	Antoni	2.24	1/400		
Bąkowski Zygmunt	Stanisław	2.24	1/400		
Bień Rozalia	Tomasz	3.46	1/400		
Biskupski Jan	Ludwik	3.86	1/400		
Biskupska Antonina	Antoni	0.49	1/400		
Biskupski Leon	Andrzej	7.88	1/400		
Biskupski Kazimierz	Ludwik	6.93	1/400		
Biskupski Piotr	Ludwik	4.53	1/400		
Biskup Wincenty	Tomasz	2.16	1/400		

Źródło: Starostwo Powiatowe w Jędrzejowie
Source: District Office in Jędrzejów

Rysunek 1. Wykaz uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej jako załącznik do decyzji

Figure 1. The list of persons authorized to participate in the community land as an annex to decision

Wspólnoty gruntowe nie mogą być dzielone pomiędzy uprawnionych do udziału w niej. Ponadto podział wspólnoty może nastąpić wyłącznie w razie objęcia jej gruntów scaleniem, za zgodą bezwzględnej większości osób uprawnionych do udziału w tej wspólnocie (artykuł 5 ustawy o wspólnotach). Fakt ten powoduje, że obrót nieruchomościami wchodzącymi w skład wspólnoty jest ograniczony. Dodatkowym utrudnieniem w tej kwestii jest zapis z artykułu 26 cytowanej ustawy mówiący o tym, że rozporządzenie gruntami wspólnoty może nastąpić wyłącznie poprzez ich zbycie, zamianę lub przeznaczenie na cele publiczne lub społeczne i to tylko za zgodą właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Prawo pierwokupu przysługuje gminie. Zbyciu podlega również udział ale wyłącznie w całości i tylko na rzecz osoby lub osób posiadających gospodarstwo rolne w tej samej wsi lub we wsiach przylegających do wspólnoty.

Udziałowcy, lub precyzyjnie rzecz ujmując, uprawnieni do udziału we wspólnocie mają ograniczone prawo do prowadzenia spraw wspólnoty. Zgodnie z artykułem 22 ustawy to jedynie spółka jest uprawniona do wnoszenia i utrzymywania na wspólnocie gruntowej urządzeń potrzebnych dla osiągnięcia celów spółki przez co uczestnicy wspólnoty jako osoby fizyczne nie mają uprawnień do występowania w jej imieniu. A spółka, która z kolei jako osoba prawna może występować w imieniu uczestników wspólnoty. W wyniku tego, kompetencje przyznane spółce – którą powołują udziałowcy wspólnoty poprzez między innymi uchwalenie stosownego statutu – przez ustawę wyłączają Indywidualne działanie w zakresie tych kompetencji przez samych uprawnionych. Potwierdzeniem tego stwierdzenia jest uzasadnienie orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie o sygn. akt III SA/Kr 914/05 z dnia 14.02.2007 r. Uczestnicy wspólnoty jako osoby fizyczne nie mają uprawnień do występowania w imieniu wspólnoty. Spółka jest organem przymusowym i przynależność do niej następuje *ipso iure* w momencie jej utworzenia. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie (w orzeczeniu z dnia 25.01.2011r. o sygn. akt II SA/Lu 687/10) stwierdza że to spółka, a nie uprawnieni do udziału we wspólnocie, może występować w imieniu wspólnoty. Dotyczy to chociażby kwestii dokonania zmian w ewidencji gruntów.

SPÓŁKA GRUNTOWA

Przed przystąpieniem do analizy relacji na linii wspólnota gruntowa a organy administracji, ważną kwestią jest rola spółki w działaniu wspólnoty. Ustawodawca w artykule 14 ustawy o wspólnotach wskazał, że osoby uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej powinny utworzyć spółkę, której celem jest sprawowanie zarządu nad wspólnotą i właściwe zagospodarowanie gruntów wchodzących w jej skład. Utworzenie spółki powinno nastąpić za sprawą podjęcia stosownej uchwały przy większości głosów w obecności przynajmniej poło-

wy uprawnionych do głosowania. Jednakże samo powołanie spółki jeszcze nie upoważnia jej do działania w imieniu wspólnoty gruntowej.

Konieczne jest sporządzenie statutu, który powinien zostać zatwierdzony przez właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Wtedy też spółka nabywa osobowość prawną, a jego zawartość – określa artykuł 17 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych. Nadzór nad taką spółką sprawuje właściwy wójt, burmistrz lub prezydent miasta według położenia wspólnoty.

Na podstawie przedstawionego opisu spółki można stwierdzić, że jest to specyficzny podmiot. Jej definicja jednak nie odpowiada specyfikacji spółki rozumianej w myśl przepisów prawa handlowego (Dz.U. 2000 nr 94 poz. 1037). Pogląd ten podzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku, zaznaczając w uzasadnieniu do wyroku z dnia 17 sierpnia 2011 r. o sygn. akt II SA/Bk 809/10, że brak jest analogii prawnej pomiędzy spółką utworzoną do sprawowania zarządu nad gruntami wspólnoty ze spółką prawa handlowego. Sąd dodał jednocześnie, że spółka powołana dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej posiada co prawda osobowość prawną, jednak nie jest właścicielem gruntów będących w jej jurysdykcji. Spółka w momencie jej powołania nie staje się właścicielem gruntów wspólnoty, lecz pełni jedynie funkcje zarządcze. Kwestię tę podjęto też w uzasadnieniu wyroku z dnia 17 czerwca 2008 r. o sygn. akt II SA/Ke 251/08 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, gdzie stwierdzono, że spółka powołana do realizacji zadań zagospodarowywania gruntów wspólnoty jest szczególną osobą prawną i podobnie jak na przykład spółka wodna, o której jest mowa w ustawie Prawo wodne (Dz.U. z 2005 r. nr 239, poz. 2019 z późn. zm.), jest spółką prawa administracyjnego.

WSPÓLNOTA GRUNTOWA I JEJ SPÓŁKA A ORGAN PROWADZĄCY EWIDENCJĘ GRUNTÓW I BUDYNKÓW

Relacjom pomiędzy wspólnotą gruntową, podmiotem ją reprezentującym – czyli spółką – a organem prowadzącym ewidencję gruntów i budynków można by poświęcić niejedną jak ta publikację. Dlatego poruszone zostaną jedynie wielu sytuacji problematycznych w relacjach wspomnianych podmiotów wybrane kwestie, nastroczają.

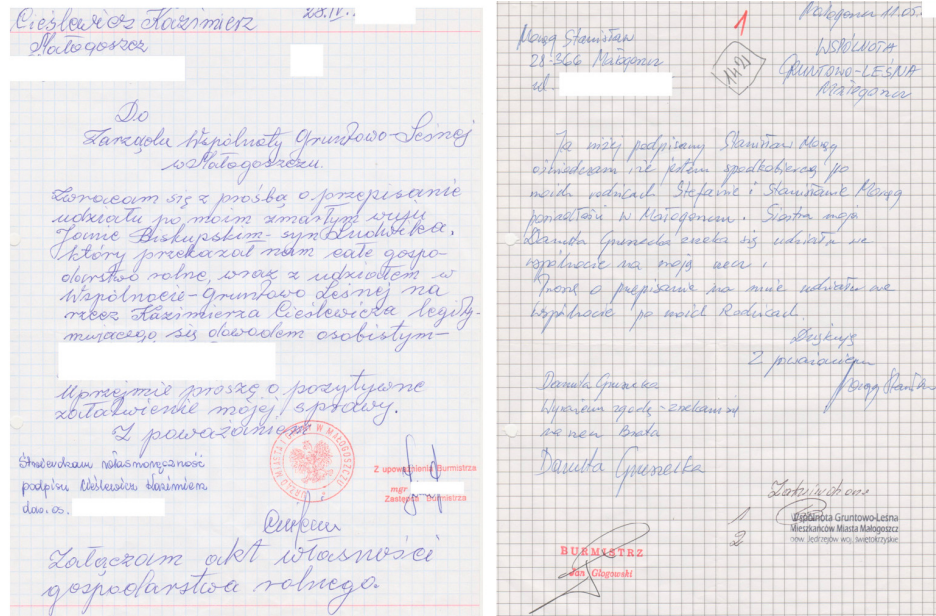
Potwierdzeniem powyższego stwierdzenia jest to, iż do zadań starosty należy ustalenie, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową, stosownie do przepisów artykułów 1 i 3 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych. Czynność ta powinna nastąpić w drodze stosownej decyzji administracyjnej. Ustalenie to powinno zostać odnotowane w ewidencji gruntów niezwłocznie po tym, gdy decyzja stanie się ostateczna. Tylko w ewidencji gruntów. Dzieje się tak, ponieważ dla nieruchomości wchodzących w skład wspólnot gruntowych nie prowadzi się ksiąg wieczystych. Stanowi o tym – dość kuriozalny jak na owe czasy – artykuł 11 powyższej ustawy a dotychczasowe księgi wieczyste tracą moc i podlegają zamknięciu.

W świetle zacytowanego artykułu, ewidencja gruntów i budynków staje się jedynym rejestrem publicznym, w którym znajduje się zestawienie gruntów wspólnoty. Tezę tę potwierdza kolejne uzasadnienie wyroku, w którym zostało stwierdzone, że jest to naturalne następstwo zmiany charakteru gruntów wspólnoty. Ujmując temat szczegółowiej, przepisy normujące gospodarowanie gruntami wspólnoty pozostają w zasięgu prawa administracyjnego. Należy zatem rozumieć, że dokumentacja stanu gruntów wspólnoty przechodzi z ksiąg wieczystych do ewidencji gruntów. W tej jedynej dokumentacji powinny być ujawnione z urzędu takie dane jak nazwa spółki i skład zarządu spółki oraz obszar wspólnoty gruntowej i wykazy uprawnionych do korzystania z tej wspólnoty. Na tej podstawie należy stwierdzić, że w ewidencji gruntów powinny być ujawnione informacje wynikające zarówno z decyzji wydanych na podstawie artykułu 8 ustawy z 1963 r., jak i dane związane z utworzeniem spółki i powołaniem jej władz. Zarząd spółki powinien również zgłaszać do ewidencji gruntów wszelkie późniejsze zmiany w obszarze wspólnoty gruntowej oraz w wykazie osób uprawnionych, jak również zmiany statutu i zmiany w składzie osobowym zarządu. W konsekwencji, na gruncie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych wypis z rejestru gruntów jest podstawowym dokumentem poświadczającym istnienie wspólnoty.

Podobną sytuacją jest wykaz uprawnionych do udziału we wspólnocie. Jak wspomniane zostało powyżej, to do zadań starosty należy wydanie decyzji stwierdzającej, które z nieruchomości należą do wspólnoty gruntowej. Tak i w przypadku ustalenia osób uprawnionych do udziału we wspólnocie, zadanie to należy do obowiązków starosty. W przywoływanym już artykule 8 zostało wskazane, starosta ustala w drodze decyzji osoby uprawnione do udziału we wspólnocie oraz gospodarstwa przez nich posiadane wraz z wielkością udziałów im przysługujących. Zaistniałe zmiany winny być wprowadzane do ewidencji gruntów z urzędu. Istnieje jednak pewne zastrzeżenie. Dla obszarów gmin projekty wykazów są sporządzane przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Trudno sobie wyobrazić ten proces bez udziału zainteresowanych, to jest mieszkańców danej wsi, zwłaszcza gdy sytuacja wymaga żmudnego wyjaśniania i badania. Niestety przepisy analizowanej ustawy nie precyzują, jakie dokumenty potwierdzają fakt posiadania gospodarstwa rolnego w tej samej wsi czy też przyległych.

Zbycie udziału powinno nastąpić (zgodnie z artykułem 27 ustawy) na piśmie. Wymagane jest zachowanie formy aktu, który powinien zostać zatwierdzony przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Udział we wspólnocie może także zostać podzielony adekwatnie do udziału spadku albo wyjścia ze współwłasności. Sytuacja taka może nastąpić za pomocą aktu spisane w formie pisemnej. Ustawodawca nie precyzuje pojęcia „aktu sporządzonego w formie pisemnej”. Może to wywoływać sytuacje kłopotliwe przy analizie składanych wniosków, ze względu na ich dowolność formy (rys. 2).



Źródło: Starostwo Powiatowe w Jędrzejowie,
Source: District Office in Jędrzejów

Rysunek 2. Przykładowe akty zbycia na podstawie przekazania udziałów we wspólnocie

Figure 2. Examples of act sales based on the transfer of shares in the community

Zatwierdzenie aktu zbycia nie zostało jasno określone przez ustawodawcę. Czy można zatem założyć, że przykładowy zapis „zatwierdzam” wraz z podpisem i pieczęcią wójta, burmistrza lub prezydenta miasta będzie wystarczający. Odpowiedź powinna być twierdząca. Z racji tego, że ustawa nie określa tego tematu, można przyjąć że zatwierdzenie aktu zbycia udziałów powinno nastąpić za sprawą wydania stosownej decyzji administracyjnej. Uzasadnieniem takiego postępowania będzie zapis artykułu 104 kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 Nr 30 poz. 168 z późn. zm.). Przepis wskazuje, że organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej.

Rozważając kwestię przekazywania udziałów, należy zwrócić uwagę na konieczność rejestracji każdej zmiany w ewidencji gruntów i budynków. Zarząd wspólnoty gruntowej ma obowiązek zgłaszania zaistniałych zmian do ewidencji. Zostało to potwierdzone WSA w Warszawie w wyroku o sygn. akt VI SA/Wa 708/04 z dn. 16.02.2005 r.). Równie ważną kwestią jest sam proces ich wprowadzania. W tym miejscu warto wspomnieć, że zgodnie z artykułem 22 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2010 r. nr 193 poz. 1287) osoby,

których dotyczą dane w ewidencji są zobowiązane do zgłaszania wszelkich ich zmian w terminie 30 dni od dnia ich zaistnienia. Oczywiście pomijając zmiany wynikłe z decyzji właściwych organów. Na żądanie starosty – jako prowadzącego wspomniany rejestr – należy przedstawić stosowne, potwierdzające zaistniały fakt dokumenty, które precyzują z kolei – przepisy rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, w szczególności § 45, 46 i 47.

W obliczu wspomnianych procedur, organy prowadzące ewidencję gruntów stają nieraz przed dylematami dotyczącymi interpretacji i właściwego zastosowania dyspozycji wynikających z przepisów. Będą to prawo geodezyjne i kartograficzne wraz ze stosownym do niego rozporządzeniem oraz ustawą o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych. Oczywistym jest fakt, że funkcjonowanie wspólnot gruntowych można określić mianem specyficzne. Pomocnym w tej materii jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie o sygn. akt II SA/Lu 687/10 z dnia 25 stycznia 2011 r. Podniesiono w nim, że ewidencja gromadzi jedyną dokumentację. Powinny w niej być ujawniane z urzędu takie dane, jak nazwa spółki i skład zarządu oraz obszar wspólnoty i wykazy uprawnionych do jej korzystania. Wszelkie zaś późniejsze zmiany powinny być zgłaszane do ewidencji na bieżąco przez zarząd spółki. Z przepisów nie wynika, by na staroście spoczywał obowiązek weryfikacji projektu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie na podstawie ewidencji gruntów. Jak podnosi dalej Sąd, to na właściwym organie spółki ciąży obowiązek sporządzenia aktualnych wykazów osób uprawnionych do udziału we wspólnocie, do gromadzenia materiałów archiwalnych oraz zgłaszanych wniosków i twierdzeń stron.

Przepisy ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2010 r. nr 193 poz. 1287) oraz wydanego na podstawie tej ustawy rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2001r. nr 38 poz. 454), nie dają podstaw do stwierdzenia, że starosta ma obowiązek weryfikacji z urzędu przedłożonego projektu wykazu osób uprawnionych we wspólnocie gruntowej. O tym, jakie dokumenty powinny uzasadniać wprowadzenie zgłaszanej zmiany, stanowi § 46 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. I należy tu podzielić opinię wspomnianego sądu administracyjnego, że organ ewidencyjny nie jest władny do wprowadzenia zmian bez wymienionych dokumentów. W sytuacjach spornych ustalenie tego stanu należy do właściwości sądów powszechnych, a nie do organu ewidencyjnego.

Należy w tym miejscu zadać pytanie, czy decyzje wydawane przez starostę w oparciu o artykuł 8 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych nie są dokonaniem ustalenia stanu prawnego? Jak wskazują wojewódzkie sądy administracyjne w wyrokach (na przykład VI SA/Wa 708/04 z dn. 16.02.2005 r., II SA/Ke 708/10 z dn. 16.03.2011 r., III SA/Po 173/08 z dn. 24.09.2008 r.), są to decyzje o charakterze deklaratoryjnym i nie mają charakteru uznaniowego.

WNIOSKI I PODSUMOWANIE

Na podstawie analizy przedstawionych regulacji i procedur można zaproponować kilka rozwiązań, które mogłyby je uprościć i ujednoczyć. Jedną z propozycji jest wprowadzenie możliwości przekształcenia wspólnot we właściwą współwłasność. Wielkość udziału uprawnionego do korzystania z współwłasności, powinna odzwierciedlać wielkość udziału, jaki temu uprawnionemu przysługiwał do korzystania ze wspólnoty gruntowej. Zostałby wyeliminowany zapis, że niezależnie od wniesionego wkładu, każdy z uprawnionych posiada ten sam udział.

Inną propozycją jest nałożenie obowiązku prowadzenia ksiąg wieczystych dla nieruchomości wchodzących w skład wspólnoty gruntowej. Wtedy też dane zawarte w ewidencji przestałyby stanowić jedyne źródło informacji i rejestr, w którym uwidaczniane są prawa do wspólnoty. Należy ponownie zaznaczyć, że aktualnie dla działek wchodzących w skład wspólnot gruntowych nie prowadzi się ksiąg wieczystych. Dotychczas prowadzone księgi tracą moc i należy je zamknąć. Zgromadzoną w nich dokumentację należy przenieść do ewidencji gruntów. Jest to ewenement w kontekście przepisów ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Przepisy stanowią, że księgi wieczyste prowadzi się dla ustalenia stanu prawnego nieruchomości. Gdyby wspólnoty stanowiłyby współwłasność, założenie i prowadzenie ksiąg wieczystych byłoby możliwe. W konsekwencji pomogłoby to w usystematyzowaniu stanu prawnego wspólnot.

Inną z kolei kwestią jest obowiązek, jaki nakłada ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Jest to sprawowanie nadzoru nad tą swoistą w formie spółką. Krępuje to działania gospodarcze spółki jako podmiotu prawa prywatnego. Dodatkowo ograniczenia w swobodzie obrotu czy cesji udziałów we wspólnocie powodują restrykcje w korzystaniu z prawa własności. Pomieszane są tu zarówno zagadnienia z prawa cywilnego, jak i prawa administracyjnego.

Na zakończenie należy stwierdzić, że istnieje potrzeba gruntownego zreformowania wspólnot gruntowych w postaci przepisów, w oparciu o które są one prowadzone. Jako relik z czasów poprzedniego ustroju - pozostają one w sprzeczności z obecnie pojmowanym systemem gospodarki wolnorynkowej opartej na prawie własności.

BIBLIOGRAFIA

- Ustawa z dnia 06 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2001 r. nr 124, poz. 1361, z późn. zm.),
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93 z późn. zm.),
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 Nr 30 poz. 168).
Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. 2000 nr 94 poz. 1037),

Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U. z 1963 r. nr 28 poz. 169),
Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2010 r. nr 193 poz. 1287),
Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2005 r. nr 239, poz. 2019 z późn. zm.),
Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2001r. nr 38 poz. 454),
Zarządzenie Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 29 kwietnia 1964 r. w sprawie ustalenia wzoru statutu spółki dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej (M.P. 1964 nr 33 poz. 145),
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 sierpnia 2011 r. o sygn. Akt II SA/Bk 809/10,
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 17 czerwca 2008 r. o sygn. Akt II SA/Ke 251/08,
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 lutego 2007 r. o sygn. Akt III SA/Kr 914/05,
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 25 stycznia 2011 r. o sygn. Akt II SA/Lu 687/10.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 września 2008 r. o sygn. akt III SA/Po 173/08,
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2005 r. o sygn. Akt VI SA/Wa 708/04,
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 02 sierpnia 2006 r. o sygn. Akt IV SA/Wa 802/06.

Mgr inż. Ernest Rymarczyk
Starostwo Powiatowe
ul. Armii Krajowej 9
28-300 Jędrzejów
tel.: 413861751 wew. 55
e-mail: e.rymarczyk@gazeta.pl

Dr hab. inż. Piotr Parzych, prof. AGH
tel.: 126172278,
e-mail: parzych@agh.edu.pl

Mgr inż. Aleksandra Szabat-Pręcikowska
tel.: 126172300
e-mail: aszabat@agh.edu.pl

Katedra Geomatyki
AGH Akademia Górniczo-Hutnicza im. Stanisława Staszica
Al. A. Mickiewicza 30,
30-059 Kraków